

**dimensões do
planejamento
estadual no
brasil:
análise de
experiências**



**PROGRAMA NACIONAL DE PESQUISA
ECONÔMICA
(PNPE)**

Criado em 1973, o PNPE tem como finalidade precípua estimular a produção científica, através da promoção da pesquisa acadêmica individual na área de Economia. As entidades promotoras do PNPE são: Instituto de Planejamento Econômico e Social — IPEA, Financiadora de Estudos e Projetos — FINEP, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social — BNDES, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística — IBGE e Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico — CNPq. A princípio, o Programa foi administrado pelo antigo BNDE e, a partir de 1975, passou a ser gerido pelo IPEA/INPES.

CONSELHO DIRETOR DO PNPE:

Presidente: *Andrea Sandro Calabi* (Secretário-Geral da SEPLAN e Presidente do IPEA)

Fábio Celso de Macedo Soares Guimarães (Presidente da FINEP)

Edmar Lisboa Bacha (Presidente do IBGE)

André Franco Montoro Filho (Presidente do BNDES)

Roberto Figueira Santos (Presidente do CNPq)

Francisco Vidal Luna (Superintendente do Instituto de Planejamento — IPLAN/IPEA)

Eustáquio José Reis (Superintendente do Instituto de Pesquisas — INPES/IPEA e Secretário-Executivo do PNPE)

**DIMENSÕES DO PLANEJAMENTO ESTADUAL
NO BRASIL: ANÁLISE DE EXPERIÊNCIAS**

PAULO ROBERTO HADDAD

PAULO ROBERTO HADDAD, pesquisador da Fundação João Pinheiro e ex-Secretário de Planejamento de Minas Gerais (1979/82), especializou-se em Planejamento Econômico no Instituto de Estudos Sociais de Haia, Holanda.



INSTITUTO DE PLANEJAMENTO ECONÔMICO E SOCIAL
PROGRAMA NACIONAL DE PESQUISA ECONÔMICA



Série PNPE — 13

DIMENSÕES DO PLANEJAMENTO ESTADUAL NO BRASIL: ANÁLISE DE EXPERIÊNCIAS

PAULO ROBERTO HADDAD

**Rio de Janeiro
IPEA/INPES
1985**

© Copyright by IPEA *

Capa de L. C. Dias

Haddad, Paulo Roberto.

Dimensões do planejamento estadual no Brasil: análise de experiências.
Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1985.
198 p. (IPEA/INPES. Série PNPE, 13) .

1. Planejamento regional — Minas Gerais. 2. Economia regional — Minas Gerais. I. Instituto de Planejamento Econômico e Social. Instituto de Pesquisas. II. Série. III. Título.

CDD 711.3098151
CDU 711.25 (815.1)

Este trabalho é da inteira e exclusiva responsabilidade de seu autor. As opiniões nele emitidas não exprimem, necessariamente, o ponto de vista da Secretaria de Planejamento da Presidência da República.

• INSTITUTO DE PLANEJAMENTO ECONÔMICO E SOCIAL

Serviço Editorial

Av. Pres. Antônio Carlos, 51 — 13.º andar — Rio de Janeiro (RJ) — CEP 20.020

A graça da morte, seu desastrado encanto
é por causa da vida,
porque o céu fica a oeste da casa de meu pai,
onde moram: toda riqueza do mundo e minha alma.

Adélia Prado

Entre areia, sol e grama
o que se esquia se dá,
enquanto a falta que ama
procura alguém que não há.

Carlos Drummond de Andrade

A memória
de
Emílio Haddad, meu pai
e
João Amaral, meu sogro

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO E AGRADECIMENTOS	1
Cap. I – PLANEJAMENTO ESTADUAL NO BRASIL: UMA INTRODUÇÃO	5
Cap. II – REPROGRAMAÇÃO ENDÓGENA E POLÍTICAS COMPENSATÓRIAS	21
APÊNDICE TÉCNICO	75
A.II.1 – Cálculo da Perda de Arrecadação no IUM	75
A.II.2 – O Fluxo de Caixa na Administração Estadual como Instrumento de Planeja- mento Financeiro	77
Cap. III – A DIMENSÃO ESPACIAL NO PLANEJAMEN- TO ESTADUAL	87
APÊNDICE TÉCNICO	150
A.III.1 – Projeções Demográficas de Minas em 1990	150
A.III.2 – Cálculo das Medidas de Desequilíbrio Intra-Estadual de Desenvolvimento ...	153
A.III.3 – Roteiro Metodológico Utilizado na Elaboração do MG-II pela Fundação João Pinheiro	154
Cap. IV – EXPERIÊNCIAS DE PLANEJAMENTO PAR- TICIPATIVO	159

III.7	– Brasil e Minas Gerais: Taxas Anuais de Crescimento da População Urbana e Rural e Grau de Urbanização – 1940/80	100
III.8	– Minas Gerais: Taxas Anuais de Crescimento da população Total, Urbana e Rural segundo Regiões de Planejamento – 1960/80	101
III.9	– Indicadores Sócio-Econômicos de Concentração no Anel Maior da Cidade de Belo Horizonte e Cidades Médias de Minas Gerais – 1975 ou 1980	103
III.10	– Distribuição Espacial do Acréscimo da População de Minas Gerais – 1960/80	104
III.11	– Programa de Desenvolvimento Rural Integrado da Zona da Mata de Minas Gerais (Prodemata): Alguns Indicadores de Desempenho	120
III.12	– Composição da Amostra Para Avaliação do Prodemata	122
III.13	– Minas Gerais: População Estimada por Tendência Histórica – 1990	137
III.14	– Minas Gerais: Discriminação da Previsão de Empregos segundo sua Participação ou não na Tendência Histórica – 1980/90	139
III.15	– Minas Gerais: Impacto dos Programas e Projetos Especiais nas Taxas de Crescimento Populacional – 1980/90	140
III.16	– Minas Gerais: Impacto Acumulado dos Programas Especiais e do Programa de Centros Intermediários sobre a População e os Saldos Líquidos Migratórios – 1980/90	141
III.17	– Minas Gerais: Impacto dos Programas sobre o Comportamento Migratório – 1980/90	142
III.18	– Minas Gerais: Distribuição Espacial da População Urbana – 1960/90	145

APRESENTAÇÃO E AGRADECIMENTOS

Embora seja ao nível estadual que as atividades de planejamento, no Brasil, concentrem a maior parcela de recursos humanos e institucionais, os temas relacionados com as experiências de planejamento das Unidades da Federação têm recebido reduzida atenção, sendo pesquisados de forma não sistemática. Este livro tem a pretensão de dar uma contribuição para cobrir esta deficiência, analisando experiências de planejamento estadual desenvolvidas em anos recentes, especificamente no Estado de Minas Gerais.

O livro está dividido em quatro capítulos, dentro dos seguintes objetivos: no Capítulo I, é feita uma breve análise da evolução do planejamento estadual no Brasil; o Capítulo II examina as potencialidades de se complementar o estilo de planejamento para negociação, que vem sendo seguido pela maioria das Unidades da Federação, com a introdução das estratégias de reprogramação endógena e de políticas compensatórias no processo de planejamento estadual, ilustrando o procedimento destas políticas com a questão da reforma tributária no Brasil; no Capítulo III, são apresentadas as vantagens, em termos de coordenação geral, de se introduzir a dimensão espacial no planejamento estadual, utilizando os programas de desenvolvimento urbano e rural, propostos pelo III Plano Mineiro de Desenvolvimento Econômico e Social (III PMDES), como referência para avaliar a sua eficácia relativa em termos de controle dos fluxos migratórios internos; a estratégia de ativação social no processo de planejamento estadual é analisada no Capítulo IV, a partir de experiências de planejamento participativo que

foram implantadas em Minas Gerais ao longo do período do III PMDES (1979/82).

Este é um livro que procura buscar alternativas para o planejamento estadual no Brasil, cabendo mencionar: a necessidade de se adotar, nos Estados, uma estratégia de reprogramação endógena, visando a reorientar o padrão dos dispêndios públicos para atender aos objetivos de desenvolvimento estadual; a necessidade de se conhecer, com profundidade, a natureza do ciclo econômico das economias estaduais, para orientar adequadamente as ações políticas dos governos estaduais e obter posição mais adequada na alocação inter-regional dos recursos nacionais; a importância de se ativarem os recursos latentes nas economias regionais, até então não mobilizados em virtude do padrão de crescimento econômico que vem sendo adotado; a necessidade de se superar o atual estágio do estilo de planejamento para negociação adotado pelos governos estaduais, o qual vem-se exaurindo em decorrência da perda de vitalidade das finanças públicas estaduais e das mudanças políticas e econômicas recentes, ocorridas no Brasil; a importância de se dinamizar a política fiscal como o principal instrumento de política econômica ao nível dos Estados através de uma reforma tributária, etc. Embora o Estado de Minas Gerais seja referido, com grande frequência, como estudo de caso, procuramos sempre elaborar proposições de caráter geral que possam promover inovações no processo de planejamento estadual no Brasil, o qual, como será diagnosticado, passa por uma difícil crise por falta de alternativas.

O livro é escrito com a intenção de interessar também ao público que não possua conhecimentos especializados em planejamento econômico, mas que tenha, pelo menos, uma motivação para entender por que o Estado em que reside está passando por um período tão difícil em termos econômicos e financeiros, e suas administrações se sentem tão impotentes para atenuar a gravidade da crise. Nesse sentido, toda vez que algum tema tiver que ser tratado de forma mais complexa do ponto de vista técnico, ele será retirado do corpo principal dos capítulos e colocado em apêndice. Não houve a pretensão de se esgotar o tratamento teórico de tópicos tão abrangentes como os que constituem as dimensões do planejamento estadual no Brasil, mas simplesmente a de concentrar o enfo-

que do assunto na análise de experiências. Sob este aspecto, o conteúdo deste livro é parte integrante do nosso *Participação, Justiça Social e Planejamento* (Zahar, Rio, 1980), onde estão propostos vários programas que compunham o III PMDES cuja realização está, em boa parte, avaliada nos Capítulos III e IV deste volume. Neste sentido, o leitor não deve estranhar se, na leitura que agora inicia, encontrar alguns trechos e muitas referências reproduzidas daquele livro.

É evidente que estes programas ocorreram porque foram criadas precondições políticas para sua emergência. Neste sentido, não se pode deixar de destacar a liderança exercida pelo Governador Francellino Pereira dos Santos no sentido de priorizar, politicamente, o social como a marca dos principais programas e projetos de sua administração, à qual teve o autor a honra de servir durante 38 meses como Secretário de Planejamento e 10 meses como Secretário da Fazenda.

Embora, em alguns rodapés dos capítulos, mencione o autor colegas de trabalho que prestaram uma colaboração específica na elaboração de algum tema, não há como citar todos os que generosamente dedicaram parcela de seu tempo ao objetivo de que o presente estudo chegasse a bom termo, quer contribuindo com algum subsídio teórico para esclarecimento do significado dos assuntos tão complexos aqui abordados, quer se desdobrando no exercício diário de transformar os programas e projetos em realidades vivas. Talvez seja prudente não omitir, pelo menos, as instituições que deram apoio técnico e financeiro à elaboração e implementação desses programas e projetos: o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento, a Cooperação Técnica Alemã, o ILPES e diversos órgãos do Governo Federal.

A Fundação João Pinheiro criou todas as condições necessárias para que tivesse o autor não só a disponibilidade de tempo para produzir este livro, mas também o apoio logístico através do dedicado trabalho de seus funcionários administrativos: Maria de Fátima Rondas R. Cordeiro, Rosângela Gomes, Regina Coeli de Oliveira, Mariângela de Fátima Soares, Sebastião Lopes Fialho e Cleide Carvalho de Matos, sob a coordenação de Alzerice E. Cardoso Tomaz. Um agradecimento deve ser feito, pois, à direção da Fun-

dação, especialmente ao seu presidente e ao diretor do Centro de Desenvolvimento em Administração, respectivamente, Professores Aluisio Pimenta e José Ernesto Ballstaedt.

Não podem deixar de ser registrados também agradecimentos a duas outras instituições: ao IPEA pelo apoio dado à publicação deste livro através do PNPE e ao PRODIAT (Projeto de Desenvolvimento Integrado da Bacia do Araguaia-Tocantins; MINTER/OEA), através do seu diretor, Prof. Nilson Holanda, pelo apoio à datilografia desta versão final, conduzida cuidadosamente por José Ari Lacerda Braga, com o auxílio de Ruan de Santana Souza.

O leitor observará que, em algumas partes do livro, o estilo de apresentação dos temas é mais discursivo (especialmente no Capítulo II); isto ocorre pelo fato de que certos textos foram retirados de palestras proferidas pelo autor para público não familiarizado com os assuntos abordados e nas quais a preocupação com a didática prevalecia sobre o cuidado com o rigor técnico. Infelizmente, esta reunião de textos diversos tem a desvantagem de, eventualmente, quebrar a harmonia do conjunto do livro em termos de redação.

A Ude, Mônica, Luciana, João Paulo e Eduardo espera o autor estar entregando uma obra que, de certa forma, compense o tempo que sua elaboração o afastou do convívio familiar.

Belo Horizonte, janeiro de 1984.

PLANEJAMENTO ESTADUAL NO BRASIL: UMA INTRODUÇÃO

1. Uma das principais tarefas que se impõe, na atualidade brasileira, para superar a grave crise econômica e social que estamos sofrendo é a de resgatar o planejamento de médio e de longo prazos como instrumento ancilar e fundamental para o reencontro dos caminhos de desenvolvimento do País. Sabe-se que, em alguns países industrializados, está havendo, nos últimos anos, uma tendência para reforçar os mecanismos de mercado como forma de alocação de recursos e de tomada de decisões na esfera econômica; esta tendência se manifesta através da diminuição do grau de intervenção do Estado, reduzindo-se a participação de programas governamentais e de legislações públicas na alocação de recursos, na estabilização do sistema econômico e na distribuição dos frutos do crescimento.

Em termos operacionais, as formulações deste neoliberalismo implicam que, para restabelecer "a liberdade de escolha" dos cidadãos, é preciso reduzir a intervenção do Estado na economia, limitando-a à produção de bens e serviços públicos tradicionais, diminuindo gastos com programas e projetos governamentais de forma a ampliar a renda disponível dos consumidores; sob o aspecto institucional, é preciso também limitar a influência de sistemas de planejamento em adiantada fase de experiência e maturação em países e regiões do Terceiro Mundo. Argumenta-se, igualmente, pelo restabelecimento das forças autônomas de mercado como processo mais eficiente e justo de distribuição de renda e de riqueza, já que as desvantagens dos pobres no mercado político, onde se disputam recursos de programas sociais, tendem a se tornar tão grandes quanto nos mercados econômicos.

A experiência histórica, contudo, nos leva a evitar, neste campo, posições doutrinárias rígidas: há uma função a ser desempenhada tanto pelo Estado quanto pelas forças do mercado no processo de desenvolvimento econômico e social. E, especificamente, num país em desenvolvimento do tipo capitalista dependente, como o Brasil, a atuação planejada do setor público passa a ser até mesmo precondição para o adequado funcionamento de uma economia de mercado, na medida em que, através de políticas e programas especiais para a promoção de agricultores de baixa renda, a organização dos subsistemas urbanos e regionais e a melhoria da qualidade de vida nas grandes metrópoles, o Estado estimula a capacidade competitiva de segmentos produtivos até então marginalizados, mobiliza potenciais latentes de crescimento econômico ou viabiliza aumentos de produtividade da população economicamente ativa, através da eliminação de desgastes na força de trabalho provocados por sistemas de transportes precários ou condições ambientais adversas. A redução do grau intolerável nas desigualdades sociais e espaciais de desenvolvimento, através de políticas públicas, é fundamental para o funcionamento e a integração dos mercados de produtos e fatores, desde que estas políticas contribuam para a melhor difusão de informações, o maior acesso à disponibilidade de infra-estrutura econômica e social, a redução dos ganhos de monopólios ou a dinamização das fontes de crescimento.

Neste livro, pretendemos dar uma contribuição no sentido de resgatar as experiências com métodos e processos de planejamento no Brasil, procurando tratar de uma de suas dimensões mais importantes dentro de uma Federação: o planejamento estadual. Como se sabe, embora seja neste nível de jurisdição que hoje se concentra a parcela mais expressiva dos recursos humanos e institucionais disponíveis no Brasil para atividades de planejamento, os temas relacionados com as experiências de planejamento das Unidades da Federação têm sido pesquisados com pouca intensidade e de forma não sistemática (exceção deve ser mencionada para os estudos do orçamento público estadual, que têm sido dinamizados pelos encontros da ABOP — Associação Brasileira de Orçamento Público). Para caracterizar a evolução do planejamento estadual no Brasil, iremos analisar, neste capítulo introdutório, os textos que se

relacionam a três momentos diferentes desta evolução: a) a primeira tentativa de avaliação das experiências de planejamento nas Unidades da Federação a partir de documentos apresentados no I Seminário de Planejamento Estadual, realizado em julho de 1965, sob o patrocínio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e do Centro CEPAL/BNDE; b) uma pesquisa sobre o sistema de planejamento estadual no Brasil, realizada pelo Convênio CEPAL/IPEA, cujos resultados preliminares foram divulgados em 1972; c) uma avaliação de experiências de planejamento estadual no Brasil, debatida no I Seminário Latino-Americano de Planejamento Regional e Estadual, ocorrido no ano de 1981 em Brasília, também promovido pela CEPAL/ILPES/PNUD juntamente com instituições nacionais.

2. Em 1965, foi realizado o I Seminário de Planejamento Estadual objetivando promover "um levantamento de um mapa mais integrado das tentativas de planejamento estadual e o delineamento de suas características e originalidades". Os trabalhos do Seminário foram realizados em dois tempos: primeiro, os técnicos debateram as experiências de vários órgãos de planejamento estadual e alguns temas correlatos de caráter teórico-conceitual; posteriormente, um pequeno grupo de especialistas, contando com o material encomendado às delegações e coletado no transcurso do próprio Seminário, elaborou um relatório procurando "estudar a natureza peculiar do planejamento estadual, sistematizar suas características e, na medida do possível, empreender um tratamento tipológico contemplando a diversidade das experiências". O texto final contém, pois, além das experiências individuais de planejamento das Unidades da Federação, uma abordagem conceitual e um balanço do estágio do planejamento estadual àquela época, tratando de temas tais como: organização para o planejamento; aspectos e problemas da prática do planejamento; financiamento público; experiências de orçamento por programa e de incentivos ao setor privado.¹

¹ Centro de Desenvolvimento Econômico CEPAL/BNDE. *O Planejamento Estadual no Brasil*. Rio, 1965. A elaboração deste documento esteve a cargo de uma equipe formada por Francisco Biato, Jayme Santiago, Alceu Sanches, Maria da Conceição Tavares e Antonio Barros de Castro, sob a orientação dos dois últimos.

Conquanto, até àquela data, somente se encontrassem nos Estados experiências embrionárias e não estruturadas de planejamento, as conclusões gerais do texto final sobre o Seminário foram bastante agudas em perceber quase todos os problemas com os quais viríamos a nos debater posteriormente, quando se institucionalizasse de forma mais definitiva o planejamento estadual no Brasil. Entre estas conclusões (páginas 175 e seguintes), cabe mencionar: a) os traços peculiares do contexto em que se assentava o planejamento estadual eram os seguintes: o efetivo controle de um reduzido número de variáveis de maior gravitação na vida econômica local; uma capacidade pouco definida de influenciar decisões que, ditadas por outros centros de poder, afetavam profundamente o comportamento das economias estaduais; o menor peso e grau de diversificação institucional dos poderes públicos das Unidades Federadas quando em confronto com a União; b) o condicionamento externo genérico, a insegurança em torno do que se pleiteava em instâncias superiores e o regime de improvisações de medidas compunham um quadro sumamente instável e indicavam as limitações maiores a que estava sujeita a programação a nível estadual; c) a consciência da precariedade do contexto estadual para implantação de sistemas de planejamento com características convencionais estava remetendo os técnicos locais à busca de novas fórmulas e práticas que acatassem os parâmetros da realidade a que eram aplicadas; d) mesmo com este quadro de restrições, admitia-se que, àquela época, a elaboração e implantação de planos, ao nível dos Estados, já surgia como forma superior de política econômica, através da qual os respectivos poderes públicos buscavam incrementar a eficácia de sua ação mediante maior realismo na definição dos objetivos, derivados do conhecimento de suas implicações e mediante um avanço mais lúcido e sustentado em direção aos objetivos estabelecidos; e) na base das diferenças notórias que puderam ser divisadas nas diversas experiências de planejamento estadual, tanto em relação aos mecanismos adotados quanto, sobretudo, no que se referia ao porte e ao significado das próprias experiências, estava o grau de autonomia financeira das diferentes Unidades da Federação; f) a inexistência de um relacionamento definido entre os centros de decisão era indicada por dois aspectos principais: as derivações espaciais das ações do

Governo Federal não eram, em geral, aquilatadas, cabendo aos centros de decisão de nível inferior improvisar medidas redefinindo seu comportamento em dependência das transformações com que se deparavam; os interesses e metas próprios dos Estados e regiões, não sendo assimilados organicamente na formulação dos planos centrais, deixavam de ter, em consequência, sua viabilidade e oportunidade examinadas no contexto global, podendo ser conflitantes entre si e com os interesses maiores da Nação. Para a superação destes problemas, propunha-se a montagem de um sistema integrado de planejamento.

Como se vê, o documento apresentado sobre a realidade do planejamento estadual no Brasil, em 1965, percebe, com clarividência, problemas que se tornariam mais transparentes apenas alguns anos mais tarde em função da própria evolução de experiências que, àquela época, ainda estavam incipientes. Em 1972, surge um novo momento para se debater a situação do planejamento estadual no Brasil, ao se divulgar versão preliminar dos resultados de uma pesquisa realizada, por convênio, entre a CEPAL e o IPEA.² Nesta pesquisa, além de se examinar a experiência de planejamento em três Unidades da Federação (Bahia, Minas Gerais e São Paulo) de forma mais pormenorizada, procura-se analisar a articulação dos planos estaduais de desenvolvimento com o sistema de planejamento nacional. Mas a contribuição mais destacada desta pesquisa, sobre o debate do planejamento estadual no Brasil, se refere à concepção do "planejamento para a negociação" apresentada pelos autores, a qual descreveremos no Capítulo II, incorporando, de uma vez, algumas observações de caráter mais geral.

Uma das principais características das relações intergovernamentais no Brasil, durante as quatro últimas décadas, tem sido o esvaziamento, pelo poder central, dos instrumentos de política econômica de que os Estados podem lançar mão para atingir determinados objetivos de desenvolvimento econômico e social. Se compararmos

² Convênio CEPAL/IPEA — *Análisis del Sistema de Planeamiento Estadual en Brasil*. Rio, 1972. Pesquisa dirigida por Sérgio Boisier, economista da CEPAL, contando com a participação de Aluizio Tadeu Marques da Silva e Celsius A. Lodder.

a estrutura das relações intergovernamentais à época da crise de 29 com a do período atual, buscando cotejar a situação de poder decisório que as Unidades da Federação tinham naquele tempo com a situação de crise que enfrentam em 1984, iremos constatar que, na crise de 29, o grau de autonomia dos Estados, em matéria de política econômica e financeira, era tão grande que foram capazes, àquela época, de promover uma política anticíclica de defesa dos níveis de renda e de emprego das suas economias.

No I Seminário de Planejamento Estadual no Brasil, pôde-se constatar ainda um elevado grau de expectativa entre os governos estaduais em relação às possibilidades de se implantarem sistemas de planejamento nas Unidades da Federação, pois, além de poderem controlar alguns incentivos fiscais e financeiros, muitos Estados dispunham de excedentes orçamentários em conta corrente que lhes permitiam realizar políticas de gastos públicos para atingir seus objetivos de desenvolvimento. De lá para cá, a perda de autonomia se acentuou não só porque o Governo Federal ampliou o seu domínio sobre os instrumentos de política econômica, como também porque as finanças públicas estaduais se debilitaram. Atualmente, podemos constatar a existência de um "ciclo de dependência financeira" dos Estados em relação ao Governo Federal que se processa da seguinte forma: os impostos mais produtivos estão sendo arrecadados e concentrados no poder central; a provisão da maior parte dos serviços públicos e semipúblicos é realizada a nível subnacional, pelos Estados e Municípios; ao longo do tempo, as despesas dos Estados e Municípios tendem a crescer, em termos reais, mais rapidamente do que suas fontes de recursos; o *deficit* financeiro decorrente deste descompasso leva os Estados e os Municípios a dependerem de negociações permanentes com o Governo Federal para acertarem os seus fluxos de caixa; o "ciclo da dependência" se fecha e se torna mais intenso quando os Estados e Municípios passam a depender de negociação com o Governo Federal, não apenas para a realização de seus programas de investimento ou para a rolagem de suas dívidas, mas principalmente para controlar o custeio mensal das atividades dos órgãos da administração direta e indireta (ver Capítulo II).

Atualmente, se observarmos quais são os instrumentos de política econômica que podem ser manipulados pelos Governos Esta-

duais, chegaremos à conclusão de que eles são praticamente nulos: a política salarial, a política cambial, a política financeira, a política monetária, a política tarifária de serviços públicos, a política de endividamento, todos esses e os demais instrumentos de política econômica são controlados pelo Governo Federal. Se se pretender, por exemplo, propor uma tarifa diferencial de energia elétrica, com o objetivo de atrair uma indústria de alumínio para determinada região de um Estado, serão necessárias uma longa peregrinação e uma demorada negociação junto às instituições federais, com pequena probabilidade de sucesso; se se desejar utilizar parcela do ICM para incentivar a atração de indústrias para o Estado, será preciso submeter a decisão a uma votação unânime no Conselho de Secretários da Fazenda (CONFAZ). Muitos outros exemplos podem ser citados para demonstrar que o grau de autonomia dos Estados em matéria de política econômica e financeira é bastante reduzido, quase inexistente nos dias de hoje.

Como diversos destes instrumentos têm que ser necessariamente controlados de forma centralizada, pois, em princípio, devem atender a objetivos macroeconômicos de interesse nacional, e os interesses nacionais têm, normalmente, que se sobrepor aos interesses regionais e locais, vamos concentrar a nossa análise sobre a questão da perda de autonomia dos Estados em termos da política fiscal, cujos mecanismos deveriam ser razoavelmente descentralizados dentro de um sistema federativo. Abordaremos o tema em torno de três pontos principais:

a — a análise dos caminhos que as Unidades da Federação estão buscando, em termos de processo de planejamento, para se contrapor à sua perda de autonomia decisória;

b — a descrição de uma experiência bem-sucedida de administração de incentivos fiscais com o ICM em Minas Gerais, de 1969 a 1975, para mostrar que a reconquista da autonomia decisória dos Estados poderá estimular a emergência de novas soluções para os nossos problemas de desenvolvimento;

c — a perda de vitalidade das finanças públicas estaduais e, conseqüentemente, a perda de controle por parte dos Estados do último recurso político que detinham como alternativa para enfrentar os desafios do desenvolvimento (analisada no Capítulo II).

3. Em matéria de planejamento, o que está acontecendo com os Estados é o abandono da experiência clássica e a sua substituição pela experiência de planejamento para negociação. O planejamento clássico pressupõe um diagnóstico da economia do Estado, o estabelecimento de objetivos e sua quantificação em metas, a seleção dos instrumentos que vão ser usados para atingi-las, a montagem de um sistema de controle e avaliação da implementação do plano. Ora, na medida em que não se tem o controle dos instrumentos de política econômica, não será possível estabelecer objetivos e metas independentemente, porque é princípio básico do planejamento que se podem estabelecer tantos objetivos quantos são os instrumentos disponíveis. Se se desejar fixar, por exemplo, três objetivos de planejamento estadual — aumentar a renda *per capita*, fazer crescer o nível de emprego, diminuir a disparidade regional de desenvolvimento —, será preciso ter, para a sua viabilização, o controle de pelo menos três instrumentos de política econômica. Sem o domínio desses instrumentos, não se pode fixar objetivos.

Como consequência básica dessas limitações, tem ocorrido uma profunda mudança na forma de se considerar o planejamento a nível estadual em favor de um processo que induz à simplificação dos procedimentos usuais de planejamento, descartando-se os estágios de definição de objetivos, especificação de metas e a seleção de instrumentos de política, enfatizando-se, por outro lado, o diagnóstico e o controle. O planejamento passa, então, a ser compreendido como o desenvolvimento máximo da capacidade latente de negociação dos Estados, onde se torna dominante o estágio de “recepção dos papéis funcionais”, no qual os Estados obtêm informações relativas às respectivas diretrizes de seu interesse estabelecidas pelo poder central. Dessa forma, a perda da autonomia decisória dos Estados faz com que tenham um grau limitado de participação na formulação das políticas de desenvolvimento e leva-os a se acomodar no papel de lutar por recursos de fundos e programas definidos pelas agências centrais de planejamento. Como são limitadas as alternativas autônomas de trajetórias de políticas de desenvolvimento e como estas se definem a partir do que se denomina “o entorno paramétrico” da região, torna-se necessário examinar as diferentes formas que os Estados estão adotando para se organizarem com objetivos de negociação.

Usualmente, os procedimentos têm sido os seguintes: a partir da geração de informações sobre os fundos, programas especiais, recursos orçamentários e previsões de investimentos dos agentes principais, públicos e privados, que compõem o "entorno paramétrico" do Estado ou região, os seus planejadores têm preparado projetos, estudos e programas para disputar a parcela maior possível dos recursos disponíveis ou aproveitar, ao máximo, as oportunidades intervenientes. Para que essa operação tenha sucesso, é necessário que haja: equipes técnicas bem qualificadas, especialmente para elaborar programas setoriais e projetos; diagnósticos capazes de descrever, interpretar e projetar com boa margem de segurança os problemas e as potencialidades de desenvolvimento do Estado ou da região; finalmente, um bom grau de acesso do poder público estadual ou regional ao nível central, permitindo-lhe aumentar a capacidade de negociação em situações usuais de conflito de interesses (entre Estados ou regiões) e de inércia burocrática.³

No relatório CEPAL/IPEA, após se examinar detidamente a experiência de planejamento para a negociação que os Estados vêm conduzindo no Brasil, apresentam-se, didaticamente, as etapas do processo de planejamento estadual dentro dos dois estilos mencionados, da seguinte forma:

<i>Planejamento Clássico</i>	<i>Planejamento para a Negociação</i>
Diagnóstico	Geração de Informações
Estratégia	Diagnóstico
Objetivos	Recepção de Papéis
Metas	Negociação
Instrumentos	Controle e Avaliação
Controle e Avaliação	

³ Boisier, S. "Qué hacer un la planificación regional antes de medianoche?" *Revista de la CEPAL*, n.º 7, 1979. Santiago de Chile.

Haddad, P. R. — *Participação, Justiça Social e Planejamento*. Zahar Ed., 1980. Rio (cap. II).

Antes de mostrarmos as principais críticas que podem ser estabelecidas a este novo estilo de planejamento para negociação, verifiquemos como seria possível obter melhor nível de solução para os problemas de desenvolvimento dos Estados no Brasil, se fosse resgatada parcela de sua autonomia para formular e implementar políticas públicas. Utilizaremos, como referência empírica para esta argumentação, a política de promoção industrial adotada, em Minas Gerais, entre 1969 e 1975, visando a atrair projetos de investimentos privados, destacando-se a experiência com incentivos fiscais de ICM, com resultados altamente favoráveis para a economia do Estado. Os custos políticos e sociais decorrentes do padrão de crescimento econômico revigorado por esta experiência serão analisados nos capítulos posteriores.

Em 1969, foi aprovada a Lei 5.261, que vinculava 25,6% do valor do ICM destinado ao Tesouro do Estado como compensação dos investimentos realizados pela empresa na execução de projetos beneficiados pela política de incentivos.⁴ A lei apresentava as seguintes características:

a — poderiam beneficiar-se desse incentivo empresas do setor de indústrias de transformação que implantassem ou ampliassem uma unidade industrial no Estado; e, ainda, empresas que se propusessem a entrar em novas linhas de produção ou fabricar novos produtos, desde que isso não resultasse na diminuição da capacidade produtiva das linhas já existentes;

b — constituía requisito indispensável para que uma empresa se candidatasse a esse incentivo fiscal que a realização dos investimentos por ela pretendidos resultasse num ativo fixo equivalente a, no mínimo, mil vezes o maior salário mínimo vigente no país, à época do pedido de enquadramento;

c — as empresas já existentes e que se dispunham a expandir sua unidade produtiva poderiam beneficiar-se desse incentivo desde

⁴ Duarte Filho, F. C., Chaves M. e Roedel Silva, R. "A Industrialização Mineira e os Incentivos Fiscais: avaliação da Lei 5.261/69" in *Fundação João Pinheiro: Análise e Conjuntura* v. 9, n.º 12, dezembro 1979. A Lei, de 1969, foi regulamentada e modificada por quatro decretos posteriores e sobreviveu até que, pela Lei Complementar n.º 24, de 1975, foi praticamente vetado aos Estados utilizarem o ICM como base para a concessão de incentivos fiscais.

que tal expansão resultasse num aumento de, no mínimo, 40% da sua produção física em relação ao ano-base;

d — a liberação das parcelas de retorno do ICM condicionava-se, também, a que o valor médio da quota-parte do imposto destinado ao Estado não fosse inferior à média do recolhimento verificado no ano-base, a preços constantes, de tal forma que estaria garantido ao Estado um recolhimento de ICM, por parte das empresas beneficiadas, equivalente no mínimo ao valor do ICM pago antes do período de fruição do benefício, em termos reais;

e — o período de vigência do benefício para cada empresa estava limitado por um prazo máximo de cinco anos, ou pelo tempo de recuperação do valor do investimento compensável e aceito como comprovado, após a execução do projeto, numa data fixada em contrato;

f — eram considerados, como investimentos compensáveis, os seguintes gastos resultantes da implementação do projeto: terreno, obras civis, máquinas e equipamentos, inclusive transportes e montagem (as importadas condicionadas à não-existência de similar nacional), encargos financeiros (desde que incidentes até a data de início de fruição de benefício), veículos (somente se fosse comprovada a sua efetiva utilização no transporte de insumos e produtos da unidade beneficiada), móveis e utensílios (desde que permanente e efetivamente utilizados na unidade objeto do benefício). O investimento compensável assim calculado, e a preços históricos, seria o montante máximo a ser recolhido pela empresa na forma de retorno de 25,6% do ICM devido, se cumpridas as cláusulas do contrato, e durante um prazo máximo de 60 meses.

Numa pesquisa⁵ em que se fez uma descrição dos projetos beneficiados pela Lei 5.261 e a avaliação dos efeitos dos incentivos,

⁵ Fundação João Pinheiro. *A industrialização mineira e os incentivos fiscais: avaliação da Lei 5.261*. Belo Horizonte, 1979 (Relatório de Pesquisa, 3).

Ver também: Duarte Filho, F. C. *Incentivos fiscais na industrialização de Minas Gerais: Lei 5.261*. Belo Horizonte, 1979; UFMG, CEDEPLAR. É conhecida a dificuldade de se isolar, tecnicamente, o efeito do incentivo fiscal *per se*; de qualquer forma, a relevância do impacto promocional do incentivo fiscal dentro do conjunto dos instrumentos utilizados (financiamento oficial subsidiado, disponibilidade de infra-estrutura, áreas industriais, etc.) é inegável.

as conclusões mostram que, *embora o crescimento industrial de Minas no período após 1970 seja o resultado de um conjunto interdependente de fatores*, os incentivos fiscais concedidos exerceram papel relevante para que as empresas (245 projetos implantados e 33 em implantação, em 1977) se localizassem ou expandissem no Estado, pois foi elevada a taxa de recuperação dos investimentos para as empresas (a taxa mede a relação, a preços constantes, entre incentivos efetivamente recebidos e investimentos fixos), sendo superior a 40% para quase todos os projetos encerrados por valor. Do ponto de vista da economia estadual, além do substancial acréscimo de quase 100 mil novos empregos diretos, a pesquisa conclui que "os custos da política de incentivos não foram muito elevados, tendo significado, no período 1970/77, menos de 2% da arrecadação total de ICM. Isso não representou, todavia, uma perda de arrecadação para o Estado, porque os recursos foram gerados pelas próprias empresas e, não tendo de efetuar desembolsos, ele simplesmente abriu mão da parcela do acréscimo de arrecadação". Em 1977, o ICM gerado por 209 projetos da Lei 5.261 representava 19% do total arrecadado no setor industrial do Estado.

Como se sabe, o Governo Federal tem-se mostrado vacilante quando considera a questão de especificação de diretrizes mais concretas para políticas e programas que envolvem fortes conflitos de interesses entre as Unidades da Federação. Os três últimos planos nacionais de desenvolvimento têm destacado, como um de seus objetivos principais, a definição de uma política de descentralização de atividades dinâmicas, principalmente na área metropolitana de São Paulo. Trata-se de exemplo típico de um problema que interessa a vários Estados, mas cujas alternativas de soluções só podem ser avaliadas em termos de instrumentos de política econômica controlados pelo Governo Federal (financiamentos oficiais, isenções tarifárias etc.). Esses instrumentos, contudo, têm sido manipulados, basicamente, para se atingirem metas globais ou setoriais propostas nos planos nacionais, sem uma adequada diferenciação territorial para os Estados do Centro-Sul.

Como consequência dessas indefinições, os Estados tiveram de internalizar os custos do processo de descentralização industrial, uma vez que, por se encontrarem em concorrência aberta, cada um tem

de aumentar a sua capacidade de negociação no sentido de atrair projetos de investimentos privados, comprometendo-se com a criação de infra-estrutura, participações financeiras, concessão de incentivos etc. Seria ingênuo imaginar que esses contextos venham a se alterar no médio prazo, pois estão sustentados por interesses políticos que apresentam alta sensibilidade de reação. Assim, poder-se-ia pensar no retorno da autonomia dos Estados em administrar o ICM como instrumento de promoção industrial desde que, por convênio do CONFAZ, possam estabelecer-se limites aos valores dos incentivos, diferenciados por setores produtivos, por áreas geográficas e por escala de projeto. O que pode tornar a experiência de Minas adequada para instrumentalizar o objetivo de descentralização industrial no País, é que "os retornos de ICM só seriam garantidos às empresas implantadas que produzissem e gerassem impostos e são limitados pelo valor da parcela do investimento compensável que efetivamente for comprovado". Mas, mais importante do que esta proposição específica é a tese que defendemos segundo a qual um maior grau de autonomia no processo decisório dos Estados poderá significar ganhos em termos de solução de alguns problemas do processo de desenvolvimento brasileiro.

4. Quando da realização do I Seminário Latino-Americano de Planejamento Regional e Estadual, em 1981, surgiu uma oportunidade para se reexaminar a experiência do planejamento para negociação tal como vinha sendo implementado pelos governos estaduais do Brasil.⁶ De modo geral, pôde-se concluir que o planejamento para negociação apresenta aspectos funcionais e disfuncionais para as economias estaduais, e isto porque todo Estado da Federação tem problemas estaduais de interesse nacional e problemas estaduais de interesse estadual. O transporte metropolitano, por exemplo, é um problema estadual de interesse nacional: o Governo Federal, sabendo

⁶ Neste Seminário foram apresentados dois trabalhos sobre o assunto, publicados no *Boletín de Planificación* da CEPAL (n.º 16, outubro de 1982):

— José Marcelino da Costa — "Planificación estadual en Brasil: la experiencia de Pará"

— Paulo R. Haddad — "Planificación estadual en el Brasil: la experiencia de Minas Gerais".

que cerca de 70% da produção industrial do País se concentram nas Regiões Metropolitanas, que grande parte dos trabalhadores se desloca de distantes áreas periféricas até seus locais de trabalho, afetando a sua produtividade, que parcela substancial dos combustíveis de petróleo é consumida no transporte de massa daquelas regiões e que esse transporte é precário e resulta em grandes desperdícios, lança, então, um programa nacional de transporte alternativo para as Regiões Metropolitanas. O Governo do Estado, associado às Prefeituras da área metropolitana, organiza um programa de transportes adequado aos objetivos do programa nacional, elabora projetos, capta recursos, coloca sua contrapartida e começa a implementação. Consegue, então, equacionar soluções para um importante problema estadual de interesse nacional. Este é um exemplo de como o planejamento para a negociação pode funcionar; outros poderiam ser citados, nas áreas da agricultura de exportação, do saneamento básico, da substituição de importação de insumos básicos ou de bens de capital etc.

Entretanto, os Estados têm também seus problemas estaduais de interesse estadual. Minas Gerais, por exemplo, apresenta um grave problema de desequilíbrios regionais de desenvolvimento: acima do Paralelo 19, há quatro milhões de mineiros com renda *per capita* semelhante à das áreas mais pobres do Nordeste. Esse é dos problemas estaduais de interesse estadual; outro exemplo: os problemas das pequenas e médias empresas de setores produtivos nos quais a economia estadual tem um índice de especialização regional mais acentuado. Na verdade, dificilmente se conseguem recursos para viabilizar as soluções nesses casos, porque os instrumentos de política e os meios apropriados ao seu equacionamento estão centralizados na área federal, e esses problemas não chegam a ter uma escala econômica ou um impacto político necessários para mobilizar ações do poder central. Como resultado do planejamento para negociação, os Estados estão sob forte dependência do planejamento nacional e executando projetos cujas prioridades são definidas numa escala nacional. Evidentemente, é normal que isso aconteça, mas um adequado equilíbrio entre prioridades e recursos não está ocorrendo: devido aos mecanismos tributários e à concentração de poder decisório, os Estados não dispõem de recursos para

resolver os problemas estaduais de interesse estadual, o que gera grave disfunção no processo de planejamento.

Em resumo, a principal crítica que se pode estabelecer a esse estilo de planejamento para negociação é que ele desconhece que os planos estaduais (ou regionais) devem considerar, além dos problemas e potencialidades para os quais haja suporte de solução dentro da ação dos agentes que compõem o "entorno paramétrico", outros que se manifestam no interior do Estado e que originam fluxos de natureza apenas intra-estadual, não sendo, portanto, contemplados dentro dos objetivos nacionais de desenvolvimento. Esses problemas estaduais de interesse estadual são igualmente relevantes, pois afetam segmentos significativos da população, num país grande e diverso como o Brasil. Assim, os Estados que adotam o estilo de planejamento para negociação acima mencionado correm o risco de serem extremamente seletivos em seu conteúdo programático, no sentido de tratarem com especial atenção apenas os problemas estaduais de interesse nacional. É necessário, pois, caminharmos na direção de propostas alternativas para o planejamento estadual no Brasil. É o que tentaremos fazer nos capítulos que se seguem.

REPROGRAMAÇÃO ENDÓGENA E POLÍTICAS COMPENSATÓRIAS

1. Como organizar o processo de planejamento estadual no Brasil de forma que suas propostas possam ser factíveis dentro do atual contexto das relações intergovernamentais, as quais têm imposto às Unidades da Federação pesadas restrições que resultam na perda de sua autonomia decisória? O caminho que vinha sendo trilhado, nos últimos anos, parece estar-se exaurindo, por vários motivos: a perda da vitalidade das finanças públicas estaduais; a disfuncionalidade do planejamento para a negociação no tratamento dos problemas estaduais de interesse estadual; a resistência política de vários governadores, eleitos em novembro de 1982, em aceitar a tutela do poder central na administração dos assuntos internos aos Estados; as próprias dificuldades do Governo Federal em administrar um sistema de planejamento por negociação com os Estados, durante um processo de reajustamento da economia nacional marcado pela emergência de novas condicionalidades com o FMI; etc.

A nossa proposta de uma alternativa, tecnicamente consistente e politicamente viável, para o planejamento estadual no Brasil baseia-se em quatro pontos básicos, que aparecem de forma isolada em textos de vários especialistas (Friedman, Hilhorst, de Mattos, Boisier, Stör etc.), sendo que três destes pontos foram organizados, recentemente, por Boisier num modelo de interpretação compreensiva do desenvolvimento regional. Segundo Boisier,¹ o desenvolvimento a longo prazo de uma região pode ser explicado, em última

¹ Boisier, S. *Política Económica, Organización Social y Desarrollo Regional*. Cuadernos del ILPES n.º 29. Santiago de Chile, 1982.

instância, como a interação de três processos: a) o desenvolvimento de uma região depende de sua participação relativa no uso dos recursos nacionais, os quais, implícita ou explicitamente, são disputados pelas regiões; o montante destes recursos apropriados por uma região (aos quais se somam os recursos da própria região) determina o seu crescimento econômico, mas não necessariamente o seu desenvolvimento; b) o desenvolvimento de uma região é afetado pelos efeitos (regionais) implícitos ou indiretos das políticas macroeconômicas e setoriais; nenhuma política econômica é neutra em seus efeitos inter-regionais; c) o desenvolvimento de uma região depende de um conjunto de elementos políticos, institucionais e sociais que definem "a capacidade de organização social da região", os quais, especificamente, se referem ao aumento da capacidade regional de decisão, à internalização regional do crescimento e à maior participação social.

É evidente que estes três processos enumerados contêm, em si mesmos e em sua interação dinâmica, um vasto conjunto de elementos analíticos que precisam ser melhor delimitados, dentro do atual contexto nacional, a fim de que possam dar alguma contribuição operacional para definir caminhos alternativos para o processo de planejamento estadual no Brasil. Além do mais, creio ser necessário incluir, neste conjunto de processos, um quarto que denomino "reprogramação endógena", o qual consiste no seguinte aspecto: geralmente, consideram-se como pouco significativos os recursos próprios de uma região para a promoção de seu desenvolvimento, enfatizando-se mais a atração de recursos nacionais (móveis, de caráter financeiro, geralmente aqueles controlados pela administração direta ou indireta do poder central); contudo, os recursos que são comandados diretamente pelo Governo de algumas Unidades da Federação (orçamentos estaduais que oscilam entre 1 e 4 bilhões de dólares; nível de emprego na administração direta e indireta que varia de 300 a 600 mil postos de serviços) são bastante expressivos para justificar a necessidade de sua reprogramação como mecanismo básico para se reorientar o processo de planejamento estadual no Brasil, principalmente quando a eles se soma o volume da poupança local que pode ser estimulada a ser aplicada no próprio Estado através de um inteligente trabalho de promoção industrial.

Neste sentido, creio que, acrescentada esta concepção adicional aos processos analisados por Boisier, poderemos chegar a quatro estratégias de planejamento para os Estados da Federação, distintas em termos de concepção, mas integradas em sua interação, as quais podem ser denominadas: a) estratégia de reprogramação endógena; b) estratégia de negociação alocativa; c) estratégia de políticas compensatórias; d) estratégia de ativação social. Como estas estratégias ainda são, conceitualmente, muito abrangentes, vamos limitar o seu estudo a alguns tópicos específicos nelas contidos. Em termos da reprogramação endógena, iremos examinar, neste item 1 do Capítulo II, como é possível reorientar o padrão de gastos públicos dos governos estaduais para atender às mudanças nos seus objetivos de desenvolvimento, tomando como exemplo a experiência do Estado de Minas Gerais nos últimos 10 anos. No item seguinte deste mesmo capítulo, trataremos de um aspecto relativamente negligenciado nos poucos estudos que analisaram a experiência de planejamento para a negociação: a questão do ciclo econômico das economias estaduais e a necessidade de se aprofundar o seu conhecimento, visando a orientar as ações políticas para obter uma posição mais adequada na alocação inter-regional dos recursos nacionais. Os demais itens deste capítulo examinam a estratégia de políticas compensatórias a partir do debate sobre a reforma tributária no Brasil. A estratégia de ativação social é estudada, no Capítulo IV, a partir de diferentes experiências realizadas em Minas Gerais durante os últimos quatro anos, enquanto o Capítulo III mostra como se introduz a dimensão espacial no planejamento estadual. Esta dimensão permite que se exercite melhor a função de coordenação geral do sistema de planejamento (contra a tendência já detectada dos demais setores da administração estadual em preservar o seu território de decisão) e que se reorientem os fluxos migratórios internos, através do efeito conjugado das estratégias de reprogramação endógena e da negociação de recursos externos aos Estados.

Começemos, pois, pela análise do que denominamos reprogramação endógena. O estilo de planejamento para a negociação parte do pressuposto de que o planejamento estadual constitui um sistema dependente do ponto de vista do processo decisório, uma vez que os recursos próprios de uma região são insuficientes para promover

um processo de desenvolvimento; neste sentido, propõe-se que a tarefa central do planejamento estadual é maximizar sua capacidade técnica e política de atrair recursos do seu "entorno paramétrico", constituído pelas instituições do poder central, pelas instituições privadas de atuação multirregional e pelos órgãos internacionais de fomento. Não há dúvida de que esta orientação tende a subestimar o potencial de desenvolvimento das economias estaduais de maior dimensão em termos do tamanho e da estrutura do seu produto interno bruto (São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Paraná, entre outros); especificamente, subestima-se o potencial de desenvolvimento que pode ser ativado pela reorientação dos dispêndios da administração pública estadual (direta e indireta).

Como será enfatizado em várias partes deste livro, os Estados têm perdido posição relativa na distribuição de todos os tributos pagos no País, desde 1930, bem como se reduziu a sua autonomia em matéria de política financeira. Assim, em quase todos os orçamentos estaduais, quando vamos retirando da receita total (livre + vinculada) as despesas correntes obrigatórias (pessoal, custeio, juros da dívida), a despesa corrente vinculada e os investimentos vinculados, fica praticamente nula a poupança livre para ser programada. Como esses recursos são insuficientes para contribuir na solução dos problemas regionais, os Estados começam a se apoiar no endividamento interno e externo para financiar seus programas de investimentos, até que se esgote a sua capacidade legal de endividamento. Mesmo com este condicionante, é ainda possível reprogramar endogenamente o seu nível de dispêndios para financiar programas e projetos definidos pelo processo de planejamento estadual, principalmente aqueles que se relacionam com as funções tradicionais de prestação de serviços públicos ou semipúblicos (saúde, educação, segurança, saneamento, cultura, etc.), os quais envolvem, em geral, maior parcela de despesas de custeio do que despesas de capital, em termos relativos. Vejamos a experiência de Minas Gerais em relação a este assunto.

Apesar do quadro de intensas restrições ao processo de planejamento a nível dos Estados, analisado no capítulo anterior, as administrações de Minas têm procurado fazer, nos últimos anos, algumas inovações no estilo de atuação das políticas públicas. Na evolução

do processo de planejamento em Minas Gerais, podem ser identificadas três fases bem nítidas.² A primeira, na qual se destaca o Plano de Recuperação Econômica e Fomento da Produção de 1947, corresponde exatamente ao início do moderno planejamento no Estado, sendo típico de "uma fase de planos sem o prévio planejamento global". Nessa fase, também estão incluídos o Plano de Eletrificação de Minas de 1950 — o qual pode ser considerado uma continuação do anterior — e o Plano-Programa de Belo Horizonte de 1951. A segunda fase ocorreu duas décadas mais tarde com a elaboração e publicação do Diagnóstico da Economia Mineira, em 1968. O Diagnóstico não constituía um plano, mas sim uma ampla pesquisa sobre a economia do Estado, feita por economistas do Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais. Esses técnicos sugeriam, enfaticamente, a adoção do planejamento centralizado, abrangente, baseado no estudo intensivo da economia mineira. Finalmente, a terceira fase da experiência de planejamento em Minas Gerais tem início com a Reforma Administrativa de 1971, que estabeleceu o mecanismo central do planejamento, e com a formulação do I Plano Mineiro de Desenvolvimento Econômico e Social (PMDES — 1971).

No que se refere, especificamente, ao tema das estratégias de desenvolvimento do Estado, o III Plano Mineiro de Desenvolvimento Econômico e Social, após avaliar os desdobramentos espaciais e sociais do último ciclo de expansão da economia mineira, propôs tratar com maior ênfase a programação do desenvolvimento estadual, a partir de uma dimensão social. Nos últimos anos, as principais estratégias de desenvolvimento que comandaram a orientação das políticas públicas para Minas Gerais firmavam-se no pressuposto de que os objetivos redistributivos e de justiça social ficassem subordinados à manutenção do crescimento acelerado do PIB estadual e de que os objetivos de erradicação da pobreza e redução das desigualdades seriam atingidos através de impactos indiretos gerados pela prioridade atribuída aos critérios de eficiência econômica. Ad-

² Cintra, A. O. e Andrade, L. A. G. de, "Planejamento: reflexão sobre uma experiência estadual", in Cintra, A. O. e Haddad, P. R. (org.), *Dilemas do planejamento urbano e regional do Brasil*. Rio, Zahar, 1978.

Governo do Estado de Minas Gerais — *III Plano Mineiro de Desenvolvimento Econômico e Social — 1980/83*. Belo Horizonte, 1979.

mitia-se que, expandindo-se o produto e a base tributável da economia estadual, seria mais fácil para a Administração Pública manipular maiores somas de recursos, capazes de favorecer soluções para os problemas econômicos e sociais dos segmentos mais pobres da população, vale dizer: com o ritmo mais acentuado do crescimento de benefícios para todos os grupos sociais, segundo se acreditava, o desenvolvimento social seria um subproduto cronológico do crescimento econômico.

A experiência, sobretudo dos países em desenvolvimento, vem demonstrando que a compatibilidade entre crescimento econômico e desenvolvimento social pode ocorrer, mas sob a influência de uma condição restritiva: a articulação do crescimento econômico com o desenvolvimento social não se processa espontaneamente. Muito ao contrário, a simples mobilização intensiva dos fatores de produção tende a reproduzir, agora sim, de forma espontânea, as condições sociais iniciais que lhe deram sustentação. Assim, o poder indutor do crescimento econômico propicia, eventualmente, uma diferenciação maior dos sistemas sociais sem, contudo, gerar mais justiça social, mais igualdade ou mais participação. A promoção da equidade, por exemplo, não é impulsionada por nenhum mecanismo auto-sustentado, porquanto os efeitos genuínos do crescimento econômico estão estruturalmente vinculados aos imperativos da acumulação e à lógica da diferenciação social.

O pressuposto da estratégia de desenvolvimento, segundo a qual a expansão produtiva trará condições para a distribuição social da riqueza gerada, não pode ser confirmado, do ponto de vista histórico, quando se examina a experiência do crescimento econômico recente do Brasil e de Minas. Mecanismos perversos de distribuição, embutidos no processo de acumulação de capital, trouxeram, para a década de 80, altos índices de concentração de renda ao nível pessoal e também regional (ver item 1 do Capítulo III). Pelo menos, estes mecanismos tendem a ser concentradores no estágio de desenvolvimento atual, porque, na medida em que se deixa em aberto a questão de tecnologia, da localização e da escala de produção nas atividades de promoção industrial, podem ser estimulados e atraídos projetos que se integram pouco com a base de recursos naturais da

região, que utilizam tecnologias danosas ao meio ambiente ou processos intensivos de capital, numa economia estadual que precisa gerar mais de 100 mil novos empregos por ano.

Da mesma forma, o raciocínio mencionado ressentem-se de lógica econômica, ao considerar a economia do Estado como uma réplica em miniatura da economia nacional em que se insere. Numa economia nacional, onde os fatores de produção são escassos e têm usos alternativos, há opções dramáticas a serem feitas entre projetos de infra-estrutura social e projetos de atividades diretamente produtivas. Isto significa que, muitas vezes, precisa haver escolha entre produzir mais energia nuclear e insumos básicos, ou produzir mais bens e serviços ligados às necessidades básicas da população de baixa renda.

No caso de uma economia regional, o contexto é bem diferente. Como vimos, os recursos reais e financeiros de que dispõe uma região, quase sempre, não são os mais significativos para a solução dos seus problemas ou para a mobilização de suas potencialidades; assim, o planejamento do desenvolvimento regional não tem como propósito, a esse nível, apenas alocar os poucos recursos internos da área entre o "econômico" e o "social". O intento é maximizar a capacidade de negociação para atrair recursos do Governo Federal, das empresas públicas, dos investidores privados e do próprio mercado externo, para serem aplicados na região dentro de um estilo de planejamento para negociação que se faz presente também na captação de recursos para a promoção de novas atividades industriais e projetos agrícolas. É evidente que o planejamento para negociação pressupõe que o planejamento antecederá à negociação, a fim de que esta se possa realizar a partir de parâmetros e diretrizes fornecidos por aquele.

Ilustremos com o exemplo de recursos financeiros públicos da administração federal descentralizada. O Governo de Minas Gerais dispunha, no Orçamento de 1982, de cerca de 47 bilhões de cruzeiros de recursos orçamentários próprios para investimentos. Segundo a SEST, no orçamento das estatais federais consta que o seu dispêndio global esteve, neste mesmo ano, acima de 16 trilhões de cruzeiros. Portanto, os investimentos públicos com recursos estaduais de Minas Gerais representam pouco mais de um quarto de 1% do dispêndio

global das estatais federais. Assim, em lugar de discutirmos se é mais importante construir o Aeroporto Metropolitano de Belo Horizonte, um hospital regional em Montes Claros, uma rede de silos no sul de Minas ou uma malha de estradas vicinais no Vale do Jequitinhonha, devemos procurar criar condições técnicas e políticas para que todos esses projetos sejam desenvolvidos simultaneamente no Estado, desde que *devidamente avaliados do ponto de vista das prioridades vigentes nos planos governamentais do Estado*. Basicamente, eles poderão ser financiados com recursos externos à economia estadual, através de agências nacionais ou internacionais que os detêm para fins específicos. Sob esse aspecto, deixar de acelerar o programa de habitação popular na Região Metropolitana de Belo Horizonte não significa que teremos recursos para construir distritos industriais no Triângulo Mineiro.

Do ponto de vista do Estado, esses recursos não são competitivos entre si, mas advêm de fontes alternativas de financiamentos externos à economia estadual. Equivale a dizer que o dilema entre o "econômico" e o "social", que está presente, por exemplo, nas afirmativas daqueles que julgam ser prematuro destacar os programas de desenvolvimento social (habitação popular, saneamento básico, medicina pública) com receio de caminharmos para um crescimento econômico zero, é absolutamente enganoso, do prisma da nossa atual experiência, e reflete visão limitada do que seja o processo do desenvolvimento regional. Na realidade, o conflito pode dar-se ao nível da alocação dos recursos do orçamento estadual, na medida em que estes forem insuficientes para formar a contrapartida necessária à atração dos recursos externos e quando os projetos não tiverem linhas de financiamento externo, devendo ser totalmente equacionados dentro das finanças próprias do Estado.

Dessa forma, cometerá duplo engano o governo estadual que deixar de captar recursos do PLANASA, do Banco Mundial, do Banco Interamericano de Desenvolvimento, do Ministério do Interior, do BNH, destinados a financiar programas de desenvolvimento social para as populações de baixa renda, sob a alegação de que a prioridade deve ser a promoção industrial e a modernização da agricultura, visando a acelerar o crescimento do nível de emprego e do PIB

estadual. Em primeiro lugar, deixará passar oportunidades de investimentos disponíveis em fundos ou programas do Governo Federal e de agências internacionais de financiamento, que nada têm a ver, diretamente, com a promoção industrial. Em segundo lugar, como o investimento social é também econômico, deixará, paradoxalmente, de aumentar o nível de emprego e do PIB. Assim, investimentos em habitação e saneamento, além de criarem novos empregos, apresentam intensos efeitos de dispersão para trás, via encomendas a outros setores produtivos da economia estadual.

Os investimentos em saneamento básico, por exemplo, podem assumir dois papéis preponderantes como instrumento de política econômica (o argumento é válido para construção civil e outras obras públicas). É o que demonstra estudo recente divulgado pela COPASA, que passamos a resumir. Enquanto reguladores de ocupação do espaço urbano, os investimentos em saneamento aparecem como uma das formas adequadas de orientar o crescimento e minimizar os custos sociais decorrentes. Por outro lado, enquanto suporte à atividade produtiva, podem conduzir à desconcentração espacial da atividade industrial, com reflexos substanciais sobre as áreas contempladas.

O mais relevante, contudo, é constatar que o nível unitário da "atividade saneamento", quando comparado ao de outras atividades, até mesmo a siderurgia, revela importantes parcelas de investimentos que contemplam pagamentos de renda. Assim, por exemplo, para cada cruzeiro de investimento, 50 centavos são utilizados para pagamento de renda do fator trabalho pelo setor de saneamento e apenas 30 centavos quando as inversões ocorrem no setor siderúrgico. Além disso, considerada sob o aspecto qualitativo, a remuneração de salários do setor de saneamento tem maior impacto distributivo, já que beneficia mão-de-obra de qualidade inferior àquela requerida para o setor siderúrgico. O saneamento básico, ao contrário de outras atividades, possibilita a utilização de parcelas significativas de mão-de-obra de baixa qualificação, absorvendo grande parte dos fluxos migratórios rural-urbano.

É importante observar que os insumos produtivos utilizados no setor são conhecidos e fabricados pela indústria nacional, fazendo com que os investimentos em saneamento traduzam pequenos vaza-

mentos para o exterior. As demandas adicionais de equipamentos, quando se leva avante um programa de investimentos em saneamento básico, se expressam na criação de novas oportunidades industriais. Por outro lado, os efeitos de dispersão se fazem sentir mais intensamente nas indústrias de tubos, canos, cimento, além de outras que, indiretamente, se beneficiam das encomendas de insumos destas próprias indústrias.

O exemplo citado neste cuidadoso trabalho técnico da COPASA deixa claro que não se estão desviando recursos que poderiam ser alocados, alternativamente, no setor industrial ou agrícola, mas utilizando-se recursos disponíveis e específicos da esfera federal e internacional para atender às necessidades da área social, com fortes repercussões no setor industrial, em razão das encomendas realizadas. É evidente que a comparação feita se refere à estrutura de investimentos e às fontes de financiamento disponíveis, uma vez que, na fase de operação dos projetos, as atividades de produção de água e esgoto geram muito menos renda e emprego do que as atividades produtoras de aço, por exemplo — o que a médio e longo prazos irá refletir-se nas taxas de crescimento do PIB e nos níveis de emprego.

As estratégias de desenvolvimento adotadas em Minas no passado trouxeram para o Estado não apenas problemas de desequilíbrios espaciais e sociais na distribuição da renda e da riqueza, mas também novas experiências e novos potenciais através de um mercado de trabalho maior, um setor público fortalecido, instituições privadas e públicas mais bem estruturadas e equipadas de recursos humanos qualificados, em condições de atuar sobre um número maior de objetivos do desenvolvimento. A alternativa que se apresentava para o III PMDES era, pois, a *do crescimento com redistribuição*. Isso significa, em primeiro lugar, uma seleção mais adequada dos projetos que vão se instalar na economia estadual. Em segundo lugar, desconhecer a tese do "transbordamento" e programar, de fato, o desenvolvimento social: não se trata, porém, de simplesmente reestruturar o padrão de dispêndios no orçamento do Estado, mas também de captar recursos disponíveis na área federal e nas instituições internacionais de fomento e compatibilizar a programação de projetos

do setor público com os interesses das populações-alvo. E, em terceiro lugar, fortalecer as instituições, os grupos técnicos e o nível de poder político que atuam junto a essas populações. Evidentemente, essa não é uma mudança simples pois envolve grandes transformações e exige, sobretudo, a mudança do próprio estilo de planejamento. Dentro dessas mudanças, pode-se mencionar o processo de reprogramação dos gastos públicos estaduais ao longo da execução do III PMDES. Como se sabe, a composição e a localização dos gastos públicos federais, estaduais e locais foram, nas duas últimas décadas, um dos caminhos através dos quais se consolidou o processo de concentração pessoal e regional da renda no Brasil. Se fosse possível obter informações estatísticas sobre a distribuição espacial e entre grupos sociais dos dispêndios dos três níveis de governo,³ particularmente das despesas de capital, chegaríamos, no caso de Minas Gerais, a um balanceamento desfavorável no atendimento das necessidades da população das periferias das grandes cidades e das áreas mais deprimidas, assim como dos agricultores de baixa renda, segmentos alijados do mercado de bens e serviços públicos e semipúblicos. Para reverter esta situação, houve uma intensa reorientação dos gastos públicos estaduais ao longo do período de 1979 a 1982; se considerarmos como despesas tradicionais, que têm maior probabilidade redistributiva, as funções de educação e cultura, defesa nacional e segurança pública, judiciária, habitação e urbanismo, saúde e saneamento, trabalho, assistência e previdência, podemos constatar que estas funções representavam, em 1978, 42,26% do total das despesas da administração direta, sendo que este valor sobe, em 1982, para 49,41% — um acréscimo real, em quatro anos, de 17% na distribuição. Igualmente relevante dentro da estratégia de uma reprogramação endógena dos recursos controlados pela administração estadual está a reorientação dos programas de investimentos das empresas estatais comandadas pelo Governo do Estado, tais como a extensão

³ Na sua tese de doutoramento, Luis Aureliano Gama de Andrade (*Technocracy and Development: The Case of Minas Gerais*) mostra (p. 271 e seguintes) que os segmentos sociais da burocracia estadual praticamente nada receberam do Tesouro Estadual para despesas de capital (1,7%, em 1972; 3,4%, em 1973; 3,7%, em 1974) que se destinaram ao financiamento das atividades econômicas (97,1%, em 1972; 95,1%, em 1973; 95,1%, em 1974), durante o último ciclo de expansão da economia de Minas.

de sistemas de abastecimento de água e esgoto ou de sistemas de distribuição de energia elétrica para grupos sociais de baixa renda através de padrões mais simplificados e tarifas redistributivas.

Esta reprogramação dos dispêndios públicos estaduais pode ser feita quando da elaboração das várias leis orçamentárias, assim como através de suplementações financeiras para determinados programas e funções durante a execução do orçamento ou, até mesmo, através da vinculação de compromissos de contrapartida financeira em contratos negociados com agências nacionais e internacionais de fomento ao desenvolvimento. Trata-se de uma técnica de orçamentação incrementalista na qual a base do orçamento de um ano tende a ser o orçamento do ano anterior, reproduzindo-se, pois, os compromissos com o nível corrente de gastos, sendo que reprogramação endógena se processa, principalmente, sobre os acréscimos de recursos num volume acima do previsto na lei orçamentária e ocorrido durante sua execução. Mas, em geral, a técnica orçamentária tende a mudar com as funções que se espera sejam exercidas pelo orçamento dentro de um determinado conjunto de objetivos de desenvolvimento e um estilo de planejamento. Neste sentido, a crise financeira e econômica por que passam as Unidades da Federação está a exigir que se expanda a reprogramação endógena para além das alterações incrementalistas.

A técnica incrementalista se mostrou adequada enquanto os governos estaduais dispunham de recursos excedentes ou livres para programar seus dispêndios em função de objetivos determinados; estes recursos surgiam ou da expansão da receita tributária acima do previsto na lei orçamentária ou da contratação de novos empréstimos internos ou externos. Contudo, quando, em função da crise, estes recursos deixam de exceder as bases previstas, ou passam até mesmo a se tornar insuficientes por causa de uma variação negativa entre valores previstos e valores realizados, aquela técnica tem de ser substituída ou, pelo menos, revista. Como se sabe, a atual estrutura e o nível de gastos dos poderes públicos estaduais vêm-se formando e se reproduzindo, ao longo das últimas décadas, sem que surgissem indagações sobre sua adequação e funcionalidade dentro do contexto histórico em que se processam. Ora, o agravamento da

crise leva-nos a pensar numa reprogramação mais ampla de toda a base orçamentária dos Estados fazendo com que o próprio montante absoluto de gastos com programas e funções passe a ser questionado e deixe de ser inviolável. Neste caso, a técnica orçamentária mais adequada é a do Orçamento de Base Zero, a qual, a partir de uma avaliação da experiência passada de execuções orçamentárias, propõe uma reestruturação dos dispêndios, permitindo que programas e funções sejam introduzidos, expandidos, reduzidos ou eliminados. Não se trata de tarefa simples de ser executada, nem do ponto de vista técnico nem do ponto de vista político, mas cuja urgência é inquestionável diante das profundas mudanças que estão surgindo nas relações entre os Estados e as comunidades a que têm de prestar serviços (ver item 5 neste capítulo).

2. Se uma estratégia de reprogramação endógena pode ser um caminho bastante importante para resgatar e renovar o processo de planejamento estadual no Brasil, igualmente relevante é a estratégia de políticas compensatórias, pois, enquanto esta é de interesse para todas as Unidades da Federação, a primeira adquire maior expressão apenas para os governos estaduais que controlam recursos orçamentários mais volumosos ou órgãos da administração descentralizada mais bem estruturados e dinâmicos. O que se entende, ao nível dos Estados, por políticas compensatórias?

Normalmente, quando o Governo Federal desenha as regras básicas de uma determinada política econômica, a sua preocupação fundamental tem sido com os aspectos de estabilização econômica, de eficiência alocativa e de função distributiva (em geral, em termos de renda pessoal ou familiar), dando-se quase nenhuma ênfase aos efeitos perversos que podem ter em termos do funcionamento do sistema espacial. Como propõe Boisier, a função de compensação no processo de planejamento estadual "está ligada ao efeito depressivo das políticas macroeconômicas e setoriais sobre certas regiões e implica, para o planejamento regional, a combinação de estudos e análises técnicas com a atividade do tipo político, mediatizada através do sistema político e administrativo da região. A função de compensação procura anular o impacto negativo da política econômica, tanto através da discriminação regional de sua operação quanto

através da obtenção de políticas compensatórias, como, por exemplo, o uso mais contundente e dirigido da política fiscal" (*op. cit.*, p. 137).

Dedicaremos todos os demais itens deste capítulo para mostrar como é possível e necessário estabelecer determinadas alterações no Sistema Tributário Nacional para reforçar as condições financeiras dos Estados e Municípios do Brasil como mecanismo compensatório da deterioração de suas fontes de receitas fiscais, decorrente, entre outros motivos, de manipulações feitas pelo poder central. Discutiremos a questão da reforma tributária no Brasil especificamente sob o ângulo de uma política compensatória para os Estados e Municípios, sem perder de vista a sua inserção dentro do processo de planejamento estadual: no item 3, fazemos uma listagem das propostas de correção do Sistema Tributário Nacional preparadas por algumas Unidades da Federação; no item 4, mostramos certas inconsistências internas e externas de muitas destas propostas; em seguida, fazemos algumas reflexões sobre as características gerais de um projeto de reforma tributária no Brasil; no item 6, estabelecemos determinadas premissas para se delinear uma política compensatória no campo fiscal que beneficie os Estados e os Municípios; finalmente, no item 7, propomos um elenco de medidas emergenciais que poderiam ser tomadas, independentemente de um projeto mais amplo de reforma tributária, as quais beneficiariam os Estados e Municípios. Felizmente, muitas destas medidas (que constituíam uma base de consenso entre alguns governos estaduais no período que precedeu o processo eleitoral de 1982) foram adotadas, no fim do período legislativo de 1983, através da Emenda Constitucional n.º 23, resultado de uma negociação política entre o Legislativo e o Executivo em torno da "Emenda Passos Porto". No fim do capítulo, introduzimos dois apêndices técnicos: o primeiro mostra como se pode calcular a perda de arrecadação do Imposto Único sobre Minerais (IUM) para demonstrar como a subtributação deste imposto para atender às necessidades da política de exportações prejudica enormemente os Estados exportadores (ver Apêndice Técnico II.1); o segundo introduz a experiência do Fluxo de caixa como instrumento de administração financeira dos Estados para se evitar o descontrole a

que se viram submetidos, nos anos recentes, os Tesouros Estaduais de algumas Unidades da Federação (ver Apêndice Técnico II.2).

Por que a preocupação, em especial, com a política compensatória de natureza fiscal e não com outros tipos de política quando se sabe, por exemplo, que a política de promoção de exportações, ao ser delineada em termos de parâmetros médios de custos e de produtividade representativos das áreas mais desenvolvidas do país, cria um conjunto de incentivos fiscais e financeiros que não viabiliza uma participação maior do sistema produtivo das áreas periféricas nos benefícios desta política de geração de demanda; ou que uma política de preços de serviços públicos ou de insumos básicos fixados uniformemente para todas as regiões pode ser um estímulo a uma concentração maior ainda das atividades econômicas nas áreas mais desenvolvidas do País? Há, pelo menos, duas razões fundamentais. A primeira é que a política fiscal é o caminho mais adequado para se regionalizar e descentralizar as políticas nacionais de desenvolvimento, na medida em que adquire maior abrangência e eficácia para tratar de objetivos alternativos de interesse estadual. A segunda razão se refere à necessidade, já mencionada no capítulo anterior, de se resgatar a vitalidade das finanças públicas estaduais a fim de que se possam resolver alguns problemas ligados às necessidades básicas das populações regionais, com menores custos de oportunidade em termos econômicos e políticos.

A deterioração das finanças públicas das Unidades da Federação pode ser mostrada, tomando Minas Gerais como estudo de caso, através de um conjunto de indicadores que demonstram a existência do que denominamos "*o ciclo da dependência financeira*" dos Estados em relação à União:

a — ao longo dos últimos 14 anos, desde quando o ICM vem perdendo a sua característica de imposto neutro para ser utilizado como instrumento de política econômica, as receitas tributárias perderam posição relativa (de 81,1%, em 1970, para 56,8%, em 1983) para as operações de crédito (de 0,9% em 1970, para 25,4%, em 1983), no total das receitas do Estado de Minas;

b — para ilustrar como tem sido erodida a base tributária dos Estados, apresentamos, em seguida, a participação percentual do ICM no PIB gerado em Minas Gerais; nota-se que, em 1970, quando

não tinham sido introduzidos desvios significativos na base do ICM, a participação era superior a 6% e, em 1982, cai para 4,6%:

1970	6,26%
1975	5,09%
1980	4,77%
1981	4,57%
1982	4,60%

c – a relação entre a cota-parte do ICM do Estado de Minas e o total das despesas de custeio cresce de 76,5%, em 1970, para 117,1%, em 1983, mostrando que, a partir deste ano, a principal fonte de receita tributária do Estado é insuficiente para custear o funcionamento da máquina administrativa:

1970	76,5%
1975	83,3%
1980	71,6%
1981	75,3%
1982	83,9%
1983	117,1%

d – conseqüentemente, elevou-se, de forma acentuada, a relação entre os encargos da dívida consolidada e a cota-parte do ICM do Estado:

1970	5,1%
1975	23,3%
1980	39,5%
1981	55,9%
1982	71,1%
1983	78,9%

e – da mesma forma, cresceu, expressivamente, a relação, a preços constantes, entre a dívida total e o PIB mineiro:

1970	2,8%
1975	5,9%
1980	5,9%
1981	6,0%
1982	6,8%

f — para confirmar a proposição que será defendida neste capítulo, segundo a qual o processo de endividamento dos Estados não é simplesmente uma questão de administração financeira interna dos Estados, apresentam-se, a seguir, as taxas geométricas anuais de crescimento de alguns componentes e subcomponentes da receita (de 1979 a 1982) e da despesa pública estadual (de 1978 a 1982), medidas a preços constantes de 1977:

— *evolução da receita:*

- receita total: -2,2
- receitas correntes: +1,3
- receita tributária: +0,9
- receita patrimonial: +9,3
- receita industrial: +11,1
- transferências correntes: +4,6
- receitas de capital: -13,8
- transferências de capital: -26,6

— *evolução da despesa:*

- despesa total: +1,1
- despesas correntes: +5,9
- despesas de custeio: +6,3
- despesas de pessoal: +7,0
- despesas de capital: -8,6
- inversões financeiras: -45,2

— *relação entre despesa total e receita total a preços constantes:*

1978	98,6
1979	96,4
1980	92,1
1981	101,3
1982	106,7

Fonte: Assessoria Econômica da SEF/MG.

Pode se constatar, pelos números expostos, que a deterioração das finanças públicas estaduais (e Minas é um bom exemplo na medida em que, tradicionalmente, sempre dispôs de administração financeira bem equilibrada) decorre, em grande parte, da perda de dinamismo de suas fontes de receita. Nota-se que o crescimento anual de 1,1% (em termos reais) das despesas totais no período recente não chega a ser um número que provoque maiores preocupações, pois acompanha o crescimento vegetativo da população e responde pela crescente demanda de serviços sociais básicos que emergiu a partir da redemocratização e da abertura política do País.

Mas, antes de discutirmos a questão da política compensatória de natureza fiscal, vejamos alguns aspectos novos que podemos adicionar ao estilo de planejamento para a negociação dentro do que denominamos, na introdução deste capítulo, de *estratégia de negociação alocativa*. Partiremos da constatação empírica, observada em diversos países, segundo a qual o período, a duração e a amplitude dos ciclos econômicos de regiões de um mesmo país apresentam uma grande diversidade entre si e em relação ao ciclo econômico nacional. Existem vários fatores que podem explicar esta diversidade, entre os quais cabe mencionar: o grau de diversificação da estrutura produtiva da região, a participação percentual das indústrias de bens de capital e de bens duráveis de consumo na composição industrial da região, a presença de atividades dinâmicas nesta composição, a sensibilidade de cada uma das linhas de produção regional ao ambiente conjuntural, a direção e a variação da tendência secular das produções setoriais, etc.

Dos fatores mencionados, usualmente tem-se utilizado com maior frequência a estrutura industrial para descrever o crescimento econômico de uma região. Segundo esta abordagem, uma determinada região poderá apresentar um ritmo de crescimento econômico maior do que a média do sistema de regiões ou porque na sua composição industrial existe uma preponderância de setores mais dinâmicos (*componente estrutural*), ou porque ela tem participação crescente na distribuição regional das atividades econômicas, independentemente de estar esta expansão ocorrendo em setores dinâmicos ou não (*componente diferencial*).

Ao estabelecer a distinção entre o componente estrutural e o componente diferencial, este método de análise nos permite identificar diferentes forças que atuam no crescimento regional. O componente estrutural nos informa que, no processo de desenvolvimento nacional, há alguns setores que crescem mais rapidamente do que os demais, e que os fatores responsáveis por estas diferentes taxas de crescimento setorial ao nível nacional são: variações na estrutura da demanda, variações de produtividade, inovações tecnológicas, etc. Como uma região que se especializa naqueles setores mais dinâmicos da economia nacional é a que atinge uma variação proporcional positiva em termos de crescimento, então é fundamental que se pesquise as possibilidades de cada região para a localização de firmas ou estabelecimentos pertencentes a cada um destes setores.

Por outro lado, o crescimento regional não pode ser examinado apenas sob este ângulo, pois todos os setores produtivos apresentam desempenho diferenciado entre as várias regiões de uma economia nacional. Assim, não é difícil imaginar-se que, tendo ocorrido alterações na superfície locacional de uma economia nacional, uma dada região possa desenvolver-se mais rapidamente do que as outras, desde que consiga atrair uma proporção crescente de atividades ou firmas, ainda que estas pertençam a setores de crescimento lento ao nível nacional. As principais forças que atuam no sentido de provocar estes reajustamentos são, quase sempre, de natureza locacional, tais como: variações nos custos de transporte, estímulos fiscais específicos para determinadas áreas, diferenciais nos preços relativos de insumos entre regiões etc. Torna-se, pois, necessário estudar as vantagens locais de cada uma das regiões para a atração de setores produtivos de crescimento lento ao nível nacional, bem como os fatores explicativos do desempenho favorável desses setores em algumas regiões.

Todos estes elementos devem ser considerados na formulação das políticas de curto prazo das economias estaduais, uma vez que alguns efeitos perversos das flutuações econômicas podem ser evitados. Um conhecimento mais aprofundado dos fatores que determinam o período, a duração e a intensidade do ciclo econômico ao nível de

uma determinada Unidade da Federação poderá ser de grande importância para formar as bases e uma estratégia de negociação alocativa para as autoridades regionais. Operacionalmente, isto poderá significar ações de natureza técnica e política dos seguintes tipos:

a) modificações nas condições de acesso a determinadas medidas de políticas macroeconômicas e de políticas setoriais para adaptá-las à realidade econômica da economia estadual; b) acompanhamento sistemático da aplicação das linhas especiais de financiamento dos bancos oficiais do Governo Federal que atuam junto aos setores produtivos da economia estadual; c) orientação para que os bancos estaduais formulem programas e linhas de financiamento adaptados às características do sistema produtivo local e se articulem melhor com ações anticíclicas do poder público estadual; d) montagem de indicadores quantitativos de curto prazo que permitam avaliar o desempenho da economia estadual em geral e dos setores básicos em particular, num prazo suficiente para que se tomem medidas de natureza compensatória; e) organização de mecanismos de acompanhamento detalhado dos programas estratégicos do setor público federal (administração direta e indireta) e estadual para que sua implementação possa ser agilizada quando necessário, etc.

Como se pode observar, a estratégia de negociação alocativa procura complementar as atividades de elaboração de programas e projetos de desenvolvimento para captar recursos de instituições nacionais e internacionais de fomento, dando maior ênfase ao jogo de interesses que comanda os conflitos entre as Unidades da Federação na disputa da alocação interestadual de recursos financeiros e as decisões concernentes às políticas de curto prazo, visando a controlar melhor os efeitos perversos das flutuações econômicas sobre o nível de renda e de emprego nos Estados. Sob certos aspectos, este tipo de estratégia se situa entre o planejamento para negociação em sua forma convencional e as políticas compensatórias, com a ressalva de que sua preocupação se centra, principalmente, nas questões alocativas de curto prazo.

3. Em trabalho realizado pela Assessoria Econômica da Secretaria de Estado da Fazenda de Minas Gerais,⁴ foi feita uma consolidação das propostas de correção do Sistema Tributário Nacional extraídas de documentos dos Estados de Minas Gerais, Bahia, Ceará, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná, divulgados até meados de 1982.

Os autores classificaram as propostas sugeridas por estes Estados em: a) medidas tributárias; b) medidas financeiras; e b) medidas administrativas. São, ao todo, 43 medidas: 33 tributárias, nove financeiras e uma administrativa. As medidas tributárias são subdivididas em quatro grupos: a) medidas tributárias de caráter estrutural que "propugnam por mudanças que impliquem fusão de impostos, transferências de competência e mesmo modificações importantes em impostos existentes, demandando, por conseqüência, alterações mais profundas no Sistema Tributário Nacional"; b) medidas tributárias de caráter conjuntural que se traduzem, predominantemente, em "sugestões que objetivam a recomposição ou alargamento da base tributária do ICM, como forma de recuperação de receita estadual"; c) medidas tributárias de caráter progressivo que se preocupam, principalmente, em "atender a regressividade do sistema tributário e obter uma justiça fiscal e social"; e d) medidas tributárias de caráter administrativo que "objetivam aperfeiçoar critérios de distribuição de receita aos municípios, melhorar a administração de tributos e desvincular aplicação de receitas derivadas dos governos estaduais e municipais".

Como este trabalho de consolidação sintetiza o estado dos debates, à época, sobre as mudanças no Sistema Tributário Nacional, vistas do ângulo de algumas das principais Unidades da Federação, vale a pena reproduzi-las de forma indistinta, deixando-se sua avaliação para uma etapa posterior, observando, contudo, que *muitas*

⁴ Albuquerque, C. M. P. e Gomes, J. D. M. "Reforma Tributária: Uma Visão Consolidada das Propostas Estaduais", in *Fundação João Pinheiro: Análise e Conjuntura*, Belo Horizonte, 13 (1/2):72-78, jan./fev. 1983. Neste e nos demais itens que se seguem neste capítulo contei com a indispensável participação de Celsius A. Lodder, Antonio Kardec Gomes, Célio Marcos P. de Albuquerque e Marcos L. Macedo.

destas propostas são excludentes ou inconsistentes entre si por terem sido formuladas em função de interesses regionais heterogêneos ou de concepções doutrinárias diferenciadas.

1. Medidas Tributárias

1.A — De caráter estrutural

1. fusão do ICM com o IUM visando a dar um caráter mais prático ao imposto;

2. transferência para a competência dos Estados do IUM, objetivando melhorar a situação jurídica desse imposto, tornando-o mais eficiente;

3. fusão parcial do ISS com o ICM (a parte do ISS que, de alguma maneira, envolva transações com mercadoria), criando-se o Imposto sobre Circulação de Bens e Serviços — ICBS; pretende-se, com esta medida, eliminar os conflitos de interpretação visando à maior eficiência fiscal e também ao aumento da arrecadação estadual e municipal;

4. com os objetivos de alcançar maior equidade fiscal na distribuição da carga tributária e aumentar a abrangência e a progressividade da tributação sobre a renda e a riqueza, propõe-se rever os aspectos formais do IR (Imposto de Renda), levando em consideração: a) a integração das contribuições previdenciárias com o IR incidente sobre salários na fonte pagadora; b) a integração das contribuições previdenciárias com uma taxação complementar sobre o valor adicionado das empresas; c) incidência de imposto direto sobre o acréscimo patrimonial; d) criação de um imposto sobre a riqueza líquida (seletivizado) com integração ao IR; e) taxação dos ganhos de capital e incorporação do ITBI ao IR; f) criação do IR de competência estadual;

5. criação de uma espécie de imposto sobre heranças e doações com a competência atribuída aos Estados, pois atualmente a herança e a doação imobiliária são taxadas apenas pelo ITBI;

6. criação do IPSS (Imposto sobre Produtos e Serviços Seleccionados) em substituição aos impostos únicos e especiais (IUM, IULC e IUEE), visando a corrigir as distorções criadas pelo critério de cobrança destes impostos em separado da tributação indireta;

7. para permitir aos municípios brasileiros maior arrecadação baseada em suas potencialidades econômicas, criar tributos mais abrangentes e flexíveis, em lugar do ISS, a saber:

- imposto municipal sobre serviços específicos;
- imposto municipal sobre vendas a varejo;
- imposto municipal sobre a produção agropecuária e extrativa;

8. ainda nesta linha de reforçar a receita municipal, transferir o ITBI para a competência dos municípios;

9. transformar o ICM em um imposto sobre operações de consumo, respeitadas três faixas de essencialidade (bens de consumo de primeira necessidade, bens de consumo de massa exceto de primeira necessidade, bens de consumo supérfluo ou sofisticado);

10. para tornar a fiscalização do imposto territorial rural mais eficiente com relação à efetiva exploração das propriedades rurais, transferir o ITR para a competência dos municípios.

I.B — De caráter conjuntural

11. para recompor a base de incidência do ICM com conseqüente aumento da receita dos Estados e Municípios, eliminar as desonerações fiscais sobre o ICM com retorno à sua neutralidade;

12. revisão do parágrafo 2 do artigo 19 da Constituição Federal que faculta à União instituir isenção de tributos estaduais e municipais para atender o relevante interesse social ou econômico nacional;

13. incidência do ICM sobre os combustíveis e lubrificantes líquidos;

14. correção do critério de incidência do ICM sobre o cigarro;

15. revisão do critério de incidência do ICM sobre o café destinado à exportação, com tributação total ou parcial da quota de contribuição;

16. eliminação da atual imunidade de que gozam os produtos manufaturados destinados à exportação; o Governo Federal deveria assumir, com tributos e mecanismos financeiros próprios, a concessão de incentivos fiscais na área do ICM que julgar indispensável;

17. revogação do artigo do D.L. 406/68 que exclui o ISS de serviços contratados pela União, Estados e Municípios; a receita tributária dos Municípios fica prejudicada por este dispositivo que isenta do ISS os serviços relativos a obras hidráulicas ou de construção civil e de engenharia consultiva quando contratados com a União, Estados, Distrito Federal, Municípios, Autarquias e Empresas concessionárias de serviços públicos;

18. melhorar a definição do fato gerador em que está baseada a Contribuição de Melhoria; seria este fato gerador apenas o acréscimo do valor do imóvel localizado nas áreas beneficiadas direta ou indiretamente por obras públicas;

19. alargamento da base de incidência das taxas; a atual legislação define o campo de incidência das taxas relacionadas ao exercício regular do poder de polícia ou à utilização efetiva ou potencial de serviços públicos, deixando de lado áreas a descoberto relativas a obras públicas de diferentes categorias que demandam incessantes investimentos dos agentes públicos, seja na construção, seja na conservação e melhoramentos;

20. eliminação das distorções ligadas ao crédito direto ao consumidor; o crédito direto ao consumidor financiado pela empresa comercial implica a incidência do ICM, enquanto aquele obtido através de instituições financeiras está sujeito apenas ao IOF;

21. manter a alíquota em 9% do ICM no sentido do Sul e Sudeste para as demais regiões e aumentar para 12% o fluxo inverso — proposta que objetiva amenizar os desníveis regionais com maior favorecimento para os Estados das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste;

22. isenção do ICM para os produtos *in natura* que compõem a cesta básica alimentar.

I.C — De caráter progressivo

23. seletivizar o ICM com a aplicação de faixas de alíquotas que permitam diminuir a regressividade deste tributo que não é estruturalmente seletivo;

24. IPTU progressivo e diferenciado visando a alcançar maior justiça fiscal, uma vez que este imposto tem sua incidência uniforme

e sua base de cálculo é o valor venal do imóvel, não havendo distinção quanto à destinação do imóvel; poder-se-ia, por exemplo, adotar alíquotas progressivas de acordo com o padrão de habitação e de propriedades de caráter especulativo;

25. corrigir as distorções na cobrança do IR e restabelecer a sua progressividade, pois a política de incentivos fiscais, além de afetar a distribuição social da renda, diminui os recursos destinados ao Fundo de Participação dos Estados e Municípios;

26. tornar efetivamente progressiva a contribuição dos proprietários rurais do ITR através de maior fiscalização do potencial produtivo da propriedade, pois a base de cálculo do imposto diminui à medida que o contribuinte apresente projetos de exploração;

27. criar um tributo como alternativa do ITR que tenha como fato gerador a propriedade da terra, com base de cálculo vinculada à renda potencial que o imóvel seja capaz de gerar tendo como pressuposto sua progressividade;

28. aumentar a progressividade do ITBI através da fixação de alíquotas diferenciais entre as transações imobiliárias (*intervivos*) mais valiosas e transacionadas em caráter especulativo;

29. adoção de alíquotas diferenciais no ISS de acordo com a essencialidade dos serviços básicos, isentando aqueles de caráter social;

30. corrigir a regressividade do IPI (imposto relativo) através da diferenciação de alíquotas para considerar a essencialidade de caráter social.

1.D – De caráter administrativo

31. novo critério para distribuição do produto da arrecadação do ICM devido aos Municípios; esta proposta se refere aos 25% deste valor que são distribuídos a critério de cada Estado, já que os outros 75% são distribuídos proporcionalmente ao valor adicionado gerado no próprio Município;

32. melhoramento administrativo do IPTU em termos de cadastro e tributação mais intensa sobre o solo criado, entendida como tal a área construída sobre o espaço aéreo de um terreno; a importância desta proposta é inquestionável quando se demonstra

que, em 90% dos Municípios, a arrecadação do IPTU é insignificante, só tendo eficácia nos Municípios de maior porte;

33. para obter autonomia na alocação da receita a nível estadual e municipal, revogar a vinculação da aplicação de algumas receitas derivadas da política administrativa de caráter nacional.

II. *Medidas Financeiras*

34. ajuste na quota-parte do IULC para uma adequada forma compensatória aos Estados e Municípios (retorno ao percentual anterior de 60%);

35. reparos das distorções no FPEM visando a aumentar as receitas a serem distribuídas; como se sabe o FPEM corresponde a 20% do produto da arrecadação do IPI e do IR, e os recursos do Fundo sofrem redução em virtude das isenções, dos créditos-prêmios concedidos na área do IPI e dos incentivos fiscais na área do IR;

36. para obter maior descentralização e retorno ao federalismo fiscal, dar aos Estados maior liberdade na gestão financeira dos seus negócios (por exemplo, na emissão de títulos públicos);

37. inclusão do IOF na participação das transferências da União;

38. extinção do Fundo Especial destinado aos Estados das regiões Norte e Nordeste, desde que se destine o FPE exclusivamente para os Estados menos desenvolvidos;

39. para atenuar os desníveis regionais de renda tributária, criar um fundo específico para completar a receita dos Estados mais pobres da União;

40. criar um fundo específico para compensar a perda de recursos dos Estados por causa das desonerações impostas ao ICM pela União;

41. reestruturação do imposto de exportação com redistribuição de sua receita através de Fundo de Participação; atualmente a arrecadação do imposto destina-se ao Banco Central do Brasil para constituição de reserva monetária e aplicação segundo normas estabelecidas pelo Conselho Monetário Nacional;

42. constituição de um fundo de compensação dos benefícios fiscais do ICM à exportação de manufaturados com recursos oriundos do Imposto de Importação.

III. *Medida Administrativa*

43. definição das competências e encargos sob a responsabilidade dos três níveis de governo para obter uma distribuição mais razoável das rendas respectivas.

4. Como se vê, a lista das propostas é ampla, embora não seja exaustiva. Entre as muitas sugestões existem contradições e inconsistências quando tomadas em conjunto. A esta lista devem somar-se outras tantas propostas do próprio Governo Federal, de outros Estados aqui não mencionados e de associações de classe de diferentes segmentos empresariais. Por exemplo, a Federação das Associações de Bancos produziu, em 1982, trabalho propondo uma reforma tributária no Brasil onde a preocupação principal é a de preservar, a cada momento, a relação adequada entre a carga tributária e a capacidade contributiva da sociedade, além de desconcentrar o atual poder da União de gerir os tributos, em favor de maior autonomia dos Estados e Municípios. Da mesma forma, as Associações Comerciais distinguem em suas sugestões para um projeto global de reforma tributária medidas no sentido de suprimir a competência da União para conceder isenções de impostos estaduais e municipais através de lei complementar, visando a aumentar as participações dos Estados e Municípios nos recursos efetivamente disponíveis nos três níveis de governo.

Não se apresentarão detalhes técnicos sobre os trabalhos mencionados ou sobre as propostas acima enumeradas mas, apenas, serão destacadas algumas inconsistências internas em determinadas sugestões destes projetos de reforma tributária, certas contradições entre os diferentes níveis de governo quanto aos propósitos de uma reforma tributária, a existência de percalços que permeiam o assunto em termos de conflitos entre os interesses do setor público e os do setor privado e, finalmente, a necessidade de se ter um marco de referência maior para se estabelecerem as bases da reforma tributária no Brasil, o que é, em verdade, o objetivo central de nossa argumentação. Chama atenção o fato de que a maioria das propostas de reforma tributária não leva em consideração a consistência interna entre os múltiplos objetivos que definem. Por exemplo, em um determinado projeto, entre os mencionados no item anterior, percebe-se como

objetivo básico a realocação de recursos entre os três níveis de governo, visando "a fortalecer a receita dos Estados e Municípios, de forma a assegurar o desenvolvimento econômico e social do País, inclusive atenuando-se os desníveis regionais, sem prejuízo do combate à inflação nem do incremento do comércio exterior". Esses objetivos seriam atingidos através das sugestões que são feitas no decorrer do trabalho, das quais destacaremos algumas para ilustrar o problema da inconsistência interna, e mais especialmente do conflito de interesses entre os diversos níveis de administração do Regime Federativo.

Ilustrando tal conflito, sugere-se naquele projeto, para aumentar o volume de arrecadação dos Estados e Municípios, o retorno à concepção original da reforma tributária de 1965, com a neutralidade do ICM, através da sua incidência sobre a exportação de produtos industrializados e da revogação das isenções. Ora, se o ICM voltar a incidir sobre os produtos manufaturados que são exportados, os seus custos de produção tenderão a aumentar e, provavelmente, alguns produtos da nossa pauta de exportação deixariam de ser competitivos nas transações internacionais, reduzindo-se a nossa capacidade de exportar e o incremento do comércio exterior, conflitando assim com os interesses da União em equilibrar o Balanço de Pagamentos. Por outro lado, na recente discussão sobre o convênio do ICM do leite, uma das propostas colocadas para discussão foi a de se fazer uma tributação generalizada do produto, desde o produtor até a fase final do consumo, sob forma industrializada ou não. Isto significaria, a título de exemplo, aumentar em cerca de 8% o preço final do produto para o consumidor, uma vez que, neste caso específico, é realista pressupor todo o repasse da carga tributária para o consumidor. Se revogarmos as desonerações, poderemos, sem dúvida, aumentar a arrecadação dos Estados e Municípios, mas esbarremos na inconsistência da proposta com o objetivo da política antiinflacionária da União, pelo menos no curto prazo.

A conclusão inicial é a de que temos de estabelecer uma hierarquia de prioridades entre os vários objetivos que são atingidos por um projeto de reforma tributária na qual os interesses nacionais têm que se sobrepor aos regionais. Portanto, projetos de reforma tributária que tragam em seu bojo inconsistências entre objetivos, podendo inviabilizar a efetivação de uma ou mais metas nacionais,

certamente terão maiores dificuldades políticas de se tornarem operacionalizáveis.

Da mesma forma, têm surgido propostas de reforma tributária que desconhecem possíveis contradições entre os interesses dos vários níveis administrativos de governo. Muitas sugestões para ampliar a participação efetiva dos Estados e Municípios nos recursos disponíveis se baseiam "na realocação da parcela que cabe atualmente ao Governo Federal, sem aumentar o nível da carga tributária global". Este tipo de proposta parece esbarrar em maiores obstáculos políticos para se tornar factível, pelo menos dentro da atual conjuntura, a não ser que esta realocação seja precedida de uma redução de encargos para o Governo Federal, com a transferência de atribuições para os níveis estaduais e locais.

Sabemos que um dos principais problemas que o Governo Federal está enfrentando é o de equilibrar adequadamente as contas dos seus três orçamentos: o fiscal, o das estatais e o monetário. Estes diversos orçamentos se inter-relacionam e, através de estudos e levantamentos voltados para a interdependência de suas contas, está sendo possível dimensionar o *deficit* global do setor público federal, o qual é financiado através de operações de crédito e expansão monetária. Para reduzir este *deficit* tem sido feito um grande esforço de controle dos gastos públicos (principalmente dos investimentos das empresas públicas) e de expansão das fontes não-inflacionárias de financiamentos destes gastos, a fim de se evitar o socorro das autoridades monetárias na cobertura do *deficit*, quase sempre significando emissões de papel-moeda. Reparem que, independentemente dos seus reflexos políticos negativos e sua forte repercussão sobre os índices de preços, o Governo Federal autorizou o aumento das alíquotas do Imposto de Renda e da Previdência Social, assim como a criação do FINSOCIAL, entre outras medidas, numa decisão com o objetivo de incrementar as suas fontes de recursos, o que demonstra o seu empenho nesta tarefa delicada, embora incorrendo em elevados custos políticos.

Ora, há determinadas propostas de reforma tributária que, preocupadas em não elevar o volume da carga tributária global, propõem a estadualização de um ou outro imposto federal e o aumento do grau de transferências do Governo Federal, visando a expandir a

participação dos Estados e Municípios na massa dos tributos federais. É muito grande a probabilidade de um projeto com este conteúdo propositivo encontrar resistência política por parte do poder central por esbarrar justamente neste esforço que vem sendo feito pelo Governo Federal para equilibrar as contas dos seus três orçamentos, o que o deixa efetivamente impossibilitado de abrir mão de seus recursos fiscais no curto prazo.

Nota-se, em alguns pronunciamentos de líderes empresariais, uma ênfase bastante grande num projeto de reforma tributária que redefiniria, através da discussão sobre o nível ótimo de carga tributária e de sua distribuição, o papel da intervenção estatal na economia brasileira. Do ponto de vista do setor privado, existe um sentimento de que a carga tributária é globalmente excessiva e que, portanto, o governo deveria retrair-se, reduzir seus dispêndios e, conseqüentemente, diminuir a parcela de impostos que retira dos cidadãos e das empresas produtoras de bens e serviços; vale dizer, os grupos empresariais vêem na discussão sobre a reforma tributária a oportunidade de discutir a própria temática da intervenção do Estado na economia.

Este assunto é excessivamente complexo para ser tratado como segmento dentro deste capítulo mas, de modo geral, pode-se dizer, a partir de comparações internacionais, que a carga tributária brasileira, na sua tradicional definição, não é elevada, embora sua distribuição distorcida dê a alguns grupos sociais a sensação de que ela seja desproporcional à sua capacidade contributiva. A carga tributária bruta que passou dos 20% do PIB, em 1965, para 25%, no início da atual década, não teve contrapartida de crescimento observado na carga tributária líquida, que era de 13%, em 1965, passando apenas para 14%, em 1979, em virtude da ampliação das transferências do sistema previdenciário e da elevação dos subsídios explícitos. Em geral, pode-se considerar como plausível um aumento da carga tributária líquida como um dos objetivos da reforma tributária; maior atenção, contudo, deve ser dada à distribuição regional, setorial e pessoal do acréscimo de arrecadação, para que este acréscimo seja fruto de maior carga sobre os impostos diretos e de uma política gradual de extinção de subsídios, que ele incida sobre os estamentos de renda mais

elevados da população e, finalmente, muito mais sobre os fatores econômicos que não o trabalho, já bastante penalizado pela atual estrutura tributária.

Para demonstrar que a existência destas inconsistências internas e contradições de interesses é uma realidade concreta, basta observar as reações que surgiram às propostas do Grupo de Trabalho Interministerial constituído para elaborar o projeto de reforma tributária. Este grupo anunciou, em setembro de 1982, como peças básicas do projeto os seguintes itens: ⁵

- redução para zero, ou próximo de zero, da alíquota interestadual do ICM, que passaria a se caracterizar como um imposto sobre o consumo;
- eliminação ou redução do ICM de uma cesta de, aproximadamente, 10 produtos alimentícios considerados essenciais;
- eliminação do IPI, com transferência da tributação dos produtos sujeitos a este imposto (exceto cigarros, veículos e bebidas) para a área dos Estados através da incorporação de suas alíquotas de ICM;
- compensação da perda de receita da União através do aumento do imposto de renda das classes de renda superior a 40 salários mínimos, além da incidência sobre rendimentos anteriormente não tributados;
- criação de um fundo especial para compensar as desonerações nas exportações de manufaturados, a ser formado com parcelas de recursos do Imposto de Exportação, do Imposto de Importação e, possivelmente, realocação de parcela do próprio ICM.

Posteriormente à divulgação destes itens, iniciou-se no país um amplo debate sobre as propostas sugeridas, com entrevistas e artigos

⁵ Viacava, C. "Reforma Tributária". *Revista de Finanças Públicas*, Brasília, 62 (351):4-7, jun./set. 1982.

sendo publicados nos principais jornais e revistas especializadas,⁶ onde ficou claro que seria difícil obter uma base de consenso em torno do projeto do Grupo Interministerial, como de fato ocorreu por várias razões ligadas à fiscalização do ICM, aos efeitos discriminatórios contra algumas economias regionais, à realocação industrial, ao irrealismo operacional de alguns itens, aos efeitos de algumas medidas em relação aos objetivos propostos e aos fundamentos jurídicos da reforma sugerida.

5. Não são a inconsistência interna ou as contradições conflitivas dos projetos de reforma tributária o principal desafio que teremos de enfrentar para construir um novo sistema tributário brasileiro. A questão fundamental se localiza na *ausência de um marco conceitual de referência que forneça os parâmetros necessários para a formulação de diretrizes específicas quanto aos aspectos substantivos de um projeto de reforma tributária*. Não é difícil explicar o que significa tudo isto.

No debate sobre as propostas de reforma tributária, utilizamos, com frequência, uma série de conceitos que não têm valor absoluto em si e para os quais não podemos definir um nível ótimo em condição *a priori*. São conceitos que ganham sentido quando estão atrelados a determinados objetivos de desenvolvimento econômico e social que uma determinada sociedade escolhe dentro de um contexto histórico específico. Assim, quando discutimos temas tais como o grau de participação dos três níveis de governo na distribuição dos recursos efetivamente disponíveis, a intensidade da vinculação dos impostos e transferências, o grau de regressividade do sistema tributário ou a característica de seletividade de determinados impostos, podemos caminhar para uma faixa de controvérsias intermináveis que não seriam equacionadas de maneira simples. Uma alternativa utilizada nos compêndios é a de se estabelecerem comparações internacionais de determinado indicador e posicionar o Brasil em relação

⁶ Gomes, A. K. e Albuquerque, C. M. P. "Reforma Tributária: Aspectos Econômicos da Proposta do Grupo Interministerial", in *Fundação João Pinheiro: Análise e Conjuntura*, Belo Horizonte 13 (1/2):79-83, jan./fev. 1983.

Coelho, S. C. N. "Reforma Tributária: Aspectos Jurídicos da Proposta do Grupo Interministerial", in *Fundação João Pinheiro: Análise e Conjuntura*, Belo Horizonte 13 (1/2):84-90, jan./fev. 1983.

a outros países que tenham estrutura econômica e grau de desenvolvimento semelhantes, e definir se o indicador deve ser puxado para cima ou para baixo em termos dos padrões observados — como foi feito na discussão sobre a carga tributária no item anterior. Esta alternativa é questionável na medida em que há sempre circunstâncias históricas próprias de cada país que podem ser avocadas para defender uma posição diferente daquela que seria derivada simplesmente a partir de comparações internacionais.

Uma segunda alternativa, que vem sendo seguida atualmente pelo Governo Federal, é a de administrar as crises de curto prazo através de soluções casuísticas. Vale dizer, sem perspectiva global das transformações necessárias no sistema tributário nacional, o Governo Federal vai acionando os seus instrumentos de intervenção à medida que os eventos se desenrolam, num posicionamento após a evolução dos eventos ou numa administração por crises. A principal crítica que se pode fazer a esta alternativa adotada é a de que, por não se controlar a dinâmica do processo, podemos caminhar para um incrementalismo perverso, ou seja, a seqüência das decisões de curto prazo poderá conduzir-nos para uma situação caótica e inadministrável no médio e longo prazos. Esta parece ser, por exemplo, a situação do conjunto de decisões que foram tomadas em relação às desonerações do ICM feitas por decreto-lei do Governo Federal ou pelo próprio CONFAZ, as quais, ao manipular crescentemente este imposto como instrumento de política econômica com perda de sua neutralidade, levaram os Estados e Municípios a uma de suas maiores crises em termos de finanças públicas no período histórico mais recente.

Finalmente, a terceira alternativa procura evitar, simultaneamente, uma controvérsia sem fim sobre o relativismo de argumentos contraditórios e uma postura pragmática comandada por uma seqüência de decisões de curto prazo, não articuladas. Como toda reforma é tarefa de planejamento, precisamos estabelecer uma seqüência lógica que nos permita definir um arcabouço maior que distinga entre decisões de nível primário e decisões de nível secundário ou derivado, a fim de que haja, nas ações governamentais, o mínimo de coerência ou consistência através de substância conceitual comum.

Uma ilustração adequada desta última alternativa pode ser representada pela própria reforma tributária de 1965, quando se criou um sistema tributário a partir da Emenda Constitucional n.º 18/65. O Brasil acabava de passar por uma fase de política revolucionária e a elite no poder era detentora de um projeto de médio e longo prazos para o desenvolvimento econômico e social do País. A partir de objetivos que definiam um conjunto de decisões de nível primário ou fundamental é que surgia uma unidade conceitual da qual derivavam decisões de nível secundário, tais como a política industrial, programas de desenvolvimento regional ou setorial, a política de comércio exterior e tantas outras, entre as quais cabe destacar a política tributária ou a reforma tributária.

Neste caso específico, dentro do contexto maior das mudanças estruturais propostas, derivavam-se três diretrizes básicas a partir das quais seriam definidos os conjuntos de impostos, os respectivos níveis de competência e todas as regras essenciais do novo sistema tributário: a diminuição do *deficit* de caixa do Governo Federal, considerado naquela época um dos principais focos de inflação; incentivos fiscais à acumulação de capital e alocação de recursos específicos para determinados setores ou regiões com o objetivo de promover a retomada do crescimento econômico; e, finalmente, a atenuação dos desníveis regionais de capacidade tributária. A partir destas diretrizes, desdobra-se uma série de decisões técnicas tais como a vinculação das transferências para os Estados e Municípios visando a obter um elevado grau de comprometimento na alocação funcional (taxa de acumulação), setorial ou regional, o qual estivesse sintonizado com os objetivos de médio e longo prazos propostos (ou impostos) pela elite no poder; neste mesmo sentido, explica-se a série de estímulos fiscais dados à iniciativa privada por uma política econômica que visava a elevar a eficiência da economia e que, naquele contexto, pouco se preocupava com as questões redistributivas de renda ou riqueza.

Entre a implantação do sistema tributário de 1965 e a atual situação econômica e social do País, mudanças de profundidade ocorreram no processo de desenvolvimento nacional e internacional que estão a exigir, no mínimo, uma adequação do sistema tributário nacional a estas novas circunstâncias. Não cabe aqui analisar estas

mudanças mas simplesmente indicar argumentos a favor da adequação, a partir das disfunções do sistema tributário de 1965 no convívio com os problemas do atual contexto histórico. Os argumentos devem ser centrados na incapacidade que tem o atual sistema tributário, com suas distorções acumuladas sobre o projeto original de 1965, em servir como instrumento de política econômica e social dentro da nova temática do desenvolvimento nacional e não apenas nas suas deficiências técnicas de formulação ou execução.

Estamos vivendo um novo tempo em termos do processo de desenvolvimento, no qual há eventos históricos que tornaram relativamente obsoleto o atual sistema tributário nacional. Esta obsolescência é demonstrada, de um lado, pelas sucessivas e freqüentes intervenções casuísticas que se impuseram como alterações necessárias no atual sistema tributário e, de outro, pela impotência desse sistema em instrumentalizar soluções para os problemas que emergiram na década de 70 e estão se agravando na atual década. Quanto às intervenções casuísticas, basta mencionar a questão da distribuição intergovernamental dos recursos tributários, tema que será tratado com maior detalhe na parte final deste capítulo. Neste ponto, lembremos apenas que os estudos que antecederam a implantação da reforma tributária de 1965 autorizavam a expectativa de que a nova forma de divisão dos tributos, somada ao sistema de transferências projetado, completaria, com um razoável grau de acerto, uma favorável situação financeira para os Estados e Municípios, assegurando-lhes, além da subsistência, uma capacidade mínima de investimentos. Observou-se, contudo, um substancial fortalecimento da União, que, garantida em seu comando centralizador da política tributária, impôs sucessivas modificações no modelo original da reforma, repercutindo numa incessante redução nas participações tributárias pelas outras esferas de governo.

Quanto aos problemas emergentes do desenvolvimento nacional, a melhor forma de apresentá-los seria através de uma análise descritiva da evolução do padrão de crescimento que se formou no Brasil após a revolução de 64, com particular destaque para as reações do impacto da crise energética internacional com suas repercussões recessivas para a economia mundial. Como é difícil fazer esta análise como complemento do tema central deste capítulo, preferimos mencionar apenas alguns destes problemas de forma não sistemática.

Não há dúvida de que o principal descompasso do sistema de 1965 — além da relevância maior assumida pelo estrangulamento externo da nossa economia — se encontra na reduzida ênfase dada à função distributiva dos instrumentos tributários que podem ser manipulados para modificar uma estrutura indesejável de distribuição de renda e riqueza como a que estamos vivendo na década de 80. Além de uma preocupação imediata com a redistribuição da renda no curto prazo, o novo sistema tributário tem que atuar também sobre os fatores que determinam o padrão estrutural da distribuição através de mecanismos amplamente conhecidos e testados em outros países de economia mista. Destaque, neste aspecto, deve ser dado ao problema do acesso à terra, que se tem agravado com o processo de esgotamento da fronteira agrícola, o que pode ser atenuado através de legislação tributária específica que aumente a mobilidade social na formação do patrimônio fundiário para trabalhadores rurais de baixa renda e desestimule o uso da terra como meio de especulação imobiliária. Problema semelhante surge nas grandes metrópoles e aglomerados urbanos, particularmente em suas periferias, onde a questão do solo urbano não tem sido adequadamente tratada pelos instrumentos tributários, pois as melhorias criadas pelos investimentos públicos têm sido apropriadas por pequenos segmentos da população urbana, enquanto a controvérsia da posse da terra continua indecifrável para os que vivem marginalmente.

Não menos importante para estabelecer as bases de uma reforma tributária é a questão do papel que os instrumentos fiscais deverão ter nas funções de alocação e de crescimento dentro do financiamento de um novo padrão de desenvolvimento para o Brasil. Como se sabe, no início dos anos 70, aproveitando uma fase ascendente do ciclo econômico interno, combinada com um período bastante favorável da economia mundial, obtivemos excelentes resultados em termos de crescimento econômico. Logo após a Revolução de 1964, os problemas econômicos que o País tinha que enfrentar eram relativamente mais simples do que os que estamos vivendo hoje. Naquela época, a questão básica era recuperar o hiato entre o produto nacional efetivo e o produto potencial. O sistema produtivo apresentava índice elevado de capacidade ociosa, que pôde ser absorvida através de políticas monetária, cambial e fiscal de caráter mais ou menos con-

vencionais, adotadas pelo Governo Federal. A economia se recuperou e, de 1967 a 1974, chegamos a ter taxas espetaculares de crescimento global e setorial.

Mesmo com a crise energética que se instalou por volta de 1974 e tendo já ocorrido o recrudescimento inflacionário e *deficits* crescentes nas transações externas, o Governo não adotou qualquer medida de maior profundidade para reorientar o padrão de desenvolvimento, com a esperança de que a economia mundial se recuperasse rapidamente, ou que se desestabilizasse a organização interna do cartel da OPEP ou, até mesmo, que houvesse a descoberta grandiosa de petróleo ou a expansão inusitada de fontes energéticas alternativas no País. Talvez impulsionado pelo ufanismo que tomou conta das nossas elites econômicas e político-administrativas, o Governo Federal programou o Brasil, na segunda metade da década, com a perspectiva da potência emergente, respaldado numa concepção geopolítica de independência econômica. Passamos a raciocinar somente em termos de projetos de grande porte, estabelecendo objetivos e metas igualmente ambiciosas para todas as regiões e setores da economia brasileira, visando a ocupar um posto avançado entre as maiores nações do mundo, em termos de renda nacional e de taxas de crescimento. Muitos programas e projetos foram desencadeados sem a adequação de recursos, pressupondo que os bons ventos da primeira metade da década continuassem a soprar, e que a economia internacional continuasse a nos financiar *ad infinitum*, apostando nas potencialidades do País. Num período em que tudo clamava por políticas de austeridade, continuávamos a estimular o crescimento do consumo e, simultaneamente, a expandir os investimentos diretamente produtivos e os de infra-estrutura. Simultaneamente, também, aumentavam-se a taxa de inflação e o nível da dívida externa.

Os problemas se agravaram no início da atual década e o Governo Federal se viu na contingência de tomar medidas restritivas de curto prazo que aumentaram ainda mais as tensões sociais e políticas do sistema. Neste contexto, visando a dar maior eficiência e eficácia à intervenção do Estado na economia brasileira, é fundamental que se pense nos mecanismos que devem ser utilizados para reorientar globalmente os gastos públicos, com destaque especial para os investimentos das estatais, os incentivos fiscais e os subsídios

implícitos ou explícitos. Vejamos como o assunto pode ser colocado de maneira didática.

A proposta de reprogramação global dos investimentos públicos, que são responsáveis por mais de 60% da formação bruta de capital fixo da economia brasileira e dos gastos públicos em geral, nasce a partir de dois argumentos principais, relacionados com a extemporaneidade de muitos projetos grandiosos de custo elevadíssimo em fase de implantação. O primeiro argumento é de natureza estritamente econômica: muitos desses grandes projetos, ao serem elaborados, basearam-se em projeções de demanda do mercado interno e externo para produtos, serviços e insumos, as quais foram fortemente influenciadas pelas condições de expansão econômica ocorrida, a partir de 1967, no Brasil e nas nações industrializadas. À medida que foram se caracterizando o quadro recessivo na economia mundial e o desaquecimento da economia brasileira, começou a ficar evidente que estas projeções não se realizariam e que, provavelmente, não se realizarão no curto e médios prazos, pois os desequilíbrios atuais não são decorrentes de problemas conjunturais gerados por incoerências ou erros de política fiscal e monetária, mas têm raízes estruturais, agravadas pela crise energética. Como consequência, estamos correndo um efetivo risco de alocar recursos escassos em projetos diretamente produtivos ou de infra-estrutura que, uma vez implantados, poderão operar com elevado nível de capacidade ociosa, durante um longo período. Nesse sentido, temos que pensar seriamente na economia de recursos que obteríamos se reprogramássemos os investimentos públicos e os gastos públicos da administração direta e indireta, através do exame das possibilidades efetivas de reescalonar, de redimensionar ou, até mesmo, de paralisar etapas de alguns projetos que se tornaram, em sua concepção inicial, extemporâneos face à conjuntura econômica atual. Esta economia de recursos se manifestaria ao nível do orçamento fiscal, do orçamento monetário e das contas externas, pois em geral muitos destes projetos são vorazes consumidores de volumosos recursos fiscais, recursos monetários e divisas, pelo menos na etapa de execução em que se encontram. Para se ter uma idéia desta economia de recursos, basta dizer que estudos da SEST/SEPLAN indicavam que, entre 1983/85, as empresas estatais deveriam gastar algo em torno de 90 bilhões

de dólares; uma reprogramação destes gastos que economizasse cerca de 10% deste montante significaria um valor igual a quase 10 vezes a arrecadação tributária de Minas Gerais em 1982.

O segundo argumento a favor da reprogramação global é de natureza política. Estamos constatando, nos últimos três anos, que, com o processo de redemocratização do País, tivemos uma reestruturação no perfil da demanda de projetos públicos ou semipúblicos por parte da sociedade. Os grupos sociais que, durante anos, permaneceram silenciados sem participar dos benefícios de crescimento econômico do País, passaram a se manifestar — a partir do processo de abertura política em curso e através de movimentos comunitários, dos novos partidos políticos e das organizações sindicais — a favor de maior alocação de recursos nos programas e projetos de saúde pública, educação de base, abastecimento de água e saneamento, transporte de massa, nutrição, habitação popular, urbanização de periferias, promoção de agricultores de baixa renda, incentivos diferenciados para pequenos e médios empresários, etc. Evidencia-se, pois, um descompasso entre a estrutura de dispêndios em realização pelo setor público, diretamente ou com sua promoção, e o perfil da demanda da população, que se manifesta através de preferências reveladas no processo político, gerando fortes tensões no relacionamento entre as ações governamentais e os interesses da sociedade civil, o que tem sido mais claramente percebido pelas lideranças políticas que estão em contato mais direto e freqüente com as aspirações populares. Estudos do Banco Mundial demonstram que um acréscimo de 4% na arrecadação tributária geral como percentagem do PIB seria suficiente para cobrir os *deficits* de infra-estrutura social até o ano 2000.

Como as características dos programas e projetos deste novo perfil de demanda são na direção do uso intensivo de mão-de-obra, do impacto direto e indireto sobre importações quase nulo, e do grande efeito redistributivo, eles terão melhores condições de equacionar os problemas de curto prazo (menor pressão sobre o balanço de pagamentos e menor demanda de recursos fiscais e monetários) e, simultaneamente, sistematizar a implementação de políticas de longo prazo. Não se trata de uma substituição irrestrita de um pequeno número de grandes projetos (cujos benéficos efeitos de economia

de escala, de dispersão para frente e para trás ou de promoção de exportações não podem ser esquecidos) por um grande número de pequenos projetos de desenvolvimento social, os quais criam renda indireta sem provocar efeitos inflacionários, geram maior quantidade de emprego por menor unidade de investimentos e têm um perfil de distribuição de renda menos concentrado.

O problema é que nenhum país pode desenvolver, ao mesmo tempo, tantos projetos de grande porte de racionalidade econômica duvidosa, numa conjuntura interna e externa adversa. Da mesma forma, nenhum país, com um processo de concentração de renda e de riqueza tão acentuado e passando por um período de abertura política e de redemocratização, consegue permanecer indiferente às questões do desemprego e da pobreza de segmentos expressivos de sua população agora mobilizados, sem correr o risco de pagar um elevado custo político em termos de uma convulsão social. O que se propõe é a realocação de recursos de programas e projetos, que podem ter-se tornado extemporâneos em termos econômicos e políticos, para outros que, com os mesmos recursos economizados, irão gerar maior volume de emprego, menos importações, mais efeitos distributivos e menor impacto inflacionário. Como o Brasil não pode nem deve promover nenhum processo de distribuição de renda que realmente a elevação das taxas inflacionárias ou que crie desincentivos a aumentos de produtividade, o melhor caminho que pode trilhar, neste momento, é o de reestruturar o seu padrão de crescimento, a partir da redefinição de projetos e programas prioritários.

Ora, se aceitos os argumentos de que teremos de construir um novo padrão de desenvolvimento no País, a questão do sistema tributário mais adequado para o financiamento deste novo padrão emerge e, ao mesmo tempo, reforça a tese central deste capítulo de que um projeto de reforma tributária para ser elaborado necessita de parâmetros e diretrizes que emanem de uma perspectiva do processo de desenvolvimento no médio e longo prazos, a fim de evitar que a matéria seja tratada através do atendimento de insatisfações isoladas ou de soluções *ad hoc*. Não é preciso lembrar que o governo dispõe de instrumentos múltiplos para equacionar os problemas mencionados e que, necessariamente, os instrumentos tributários podem não ser os mais adequados para atingir objetivos específicos das

políticas públicas. Porém, selecionado um conjunto de objetivos nacionais de desenvolvimento, ficam delineados os parâmetros fundamentais para um novo sistema tributário e a importância relativa que este sistema poderá ter na implementação destes objetivos.

6. Se um projeto de reforma tributária tem que estar articulado com uma proposta de desenvolvimento econômico e social do País no médio e longo prazos, e se a elaboração desta proposta não feita pelo Governo Federal foi no sentido de administrar as crises contra momento político para se concretizar atualmente, pois a opção de curto prazo, é fundamental realizar, de imediato, um conjunto de reajustes no sistema tributário que possam tirar os Estados e Municípios da atual crise fiscal, a qual, se não sofrer um processo de reversão, poderá levar a Federação a um período de grande instabilidade política.

Antes de mencionar as sugestões para uma proposta de revisão tributária que, até o início de 1983, constituíam uma base de consenso entre diferentes Unidades da Federação, tendo como objetivo específico aumentar os recursos financeiros disponíveis para os Estados e Municípios, temos que responder a três indagações preliminares:

- a — a insuficiência de receita tributária dos Estados e Municípios não seria uma decorrência, principalmente, de problemas ligados às precárias condições de arrecadação e de fiscalização?;
- b — como definir o montante adequado de recursos tributários para os Estados e Municípios em função de seus encargos e atribuições?;
- c — não teriam os Estados e Municípios condições de obter alternativas de financiamento de seus gastos independentemente da expansão da carga tributária?

Para responder a estas indagações faremos uma breve reflexão sobre cada um dos temas, utilizando exemplos das finanças públicas do Estado de Minas, como ilustração.

Em primeiro lugar, todos os Estados e Municípios têm que aperfeiçoar, sistematicamente, suas estruturas e processos de: ⁷

— *Tributação*: através da promoção de uma efetiva política econômico-tributária, do equilíbrio e da coexistência cooperativa entre Fisco e Contribuinte, da melhoria da base jurídico-legal da coleta de recursos, da viabilização da quase totalidade dos recursos financeiros do Estado; estes objetivos podem ser alcançados através de medidas relativas à estrutura de multas, da ampliação do regime especial de tributação, do aperfeiçoamento do depósito administrativo, da consultoria tributária e, principalmente, do regulamento do ICM;

— *Arrecadação*: onde se insere o conjunto de medidas relativas à apuração e à efetivação das receitas, tais como o aperfeiçoamento da sistemática de recolhimento do ICM por estimativa, a elaboração de manual de arrecadação de tributos e demais receitas estaduais, implantação de sistema de informações fiscais, criação progressiva de códigos especiais de arrecadação para produtos mais expressivos no total arrecadado, atividades de recadastramento, controle da autorização, impressão e utilização de notas fiscais, etc.;

— *Fiscalização*: consistindo, basicamente, na verificação do cumprimento de obrigação fiscal imposta pela tributação, traduzida, geralmente, no recolhimento do tributo através de medidas como modernização do sistema operacional de fiscalização, verificação do cumprimento de obrigações fiscais básicas e atualização de dados cadastrais, combate sistemático à prática de irregularidades envolvendo notas fiscais, organização e implementação de programas de fiscalização para produtos específicos, etc.

Estas e outras medidas, tais como a cobrança da dívida ativa e o planejamento administrativo de questões fiscais, quando perseguidas de forma sistemática e persistente podem, sem dúvida alguma, expandir a receita dos Estados e Municípios independentemente das condições vigentes no sistema tributário.

⁷ Governo do Estado de Minas Gerais — *Relatório de Gestão — 1979-1982*; Secretaria de Estado da Fazenda, 1983.

Quanto à questão da repartição dos encargos entre as esferas de governo, tanto do ponto de vista técnico quanto do político, é extremamente difícil obter-se uma base de consenso para um equacionamento adequado do problema. Neste ponto se encontram algumas das controvérsias mais profundas sobre a reconstrução do Federalismo Brasileiro, pois uma redivisão de trabalho entre o governo central e os governos estaduais e municipais não é apenas uma tarefa de identificar critérios adequados tecnicamente para estabelecer as funções típicas de cada nível administrativo mas, principalmente, uma redistribuição de poder político dentro da própria Federação.

Para superar os problemas decorrentes da atual divisão de encargos entre as diversas esferas governamentais (ausência de uma definição precisa de competências, duplicação de esforços na prestação de alguns serviços com simultânea lacuna na oferta de outros, conflitos institucionais geradores de desperdícios nas ações governamentais e, principalmente, a impossibilidade de agências governamentais serem responsabilizadas perante a opinião pública pela ineficiência no atendimento de alguns serviços em determinadas situações específicas), uma das abordagens mais promissoras está na adoção de critérios orientadores para se estabelecer a divisão de trabalho no aparato governamental. Segundo esta abordagem,⁸ embora se reconheça que a divisão de trabalho depende do equilíbrio de forças políticas num dado momento, é possível adotarem-se *critérios de escala* para propor uma definição dos encargos, a qual constituirá peça básica na proposta de revisão do Sistema Tributário Nacional para adequar as modalidades de financiamento dos gastos governamentais em seus diferentes níveis institucionais. O critério das escalas tanto pode tomar como dada uma determinada jurisdição e verificar a conveniência de se atribuir a ela um determinado serviço, quanto tomar como dado um serviço e identificar a organização

⁸ "A Repartição de Encargos Públicos na Federação Brasileira" in *Revista de Finanças Públicas*, ano XLII, n.º 351, jul./ago./set. 1982. Estudo elaborado pela Secretaria do Planejamento do Paraná, sob a coordenação do Prof. Fernando Resende.

governamental mais adequada para absorvê-lo. A aplicação deste critério pressupõe o exame simultâneo de diversas escalas, havendo a possibilidade de que surjam indicações divergentes entre elas.

No estudo mencionado, são propostas cinco escalas diferentes:

- a) *escala de alcance espacial*: considera a difusão dos custos ou dos benefícios das ações governamentais no espaço, visando a identificar aquelas que se circunscrevem ao âmbito local (limpeza urbana) ou metropolitano (poluição ambiental);
- b) *escala econômica*: analisa a solução organizacional mais eficiente (nível mínimo de gastos para um dado nível de serviços) para a prestação de serviços públicos em termos de concentração de investimentos pelo Estado (programas de energia elétrica) ou fragmentação de recursos em termos dos municípios (ensino primário em zonas rurais);
- c) *escala financeira*: preocupa-se com as possibilidades que teriam os governos subnacionais de contarem com recursos (próprios ou transferidos do poder central) em nível suficiente para garantirem o atendimento de preferências e a preservação das identidades regionais, sem se dar atenção, contudo, aos serviços autofinanciáveis (recolhimento de taxas de limpeza urbana);
- d) *escala técnica*: considera os requisitos para o desempenho adequado da função em termos da complexidade tecnológica do serviço, das qualificações específicas dos recursos humanos necessários, da natureza dos recursos materiais, dos equipamentos e dos métodos e processos de gerência e operação; em geral, os municípios têm mantido competência funcional para serviços mais simples, de fácil implementação e de pouca sofisticação gerencial;
- e) *escala político-institucional*: usada para eleger o nível governamental mais apto a apreender o problema e encontrar a solução de caráter normativo ou operacional adequada para determinadas funções ou atividades, considerando quatro aspectos: competência legal; competência de fato; representação dos interesses e controle. O estudo propõe que se utilizem as cinco escalas, simultaneamente, para se elaborar uma proposta de repartição de encargos entre os três níveis de governo. As aplicações preliminares mostraram resultados bastante relevantes que são úteis para se definir, com maior rigor técnico e realismo político, o montante adequado

de recursos fiscais necessários para que cada nível de governo exerça, sem ambigüidades, os encargos que lhe são atribuídos.

Finalmente, cabe indagar se não teriam os Estados e Municípios condições de obter alternativas de financiamento de seus dispêndios independentemente da expansão da carga tributária. Como se sabe estes dispêndios podem ser financiados pelos tributos estaduais (ICM, ITBI), pelas transferências federais ou por endividamento interno ou externo. Examinemos com mais detalhes esta última fonte de recursos.

Um fenômeno característico das finanças públicas estaduais, nos anos recentes, é o crescimento do nível de endividamento das Unidades da Federação — em média de 10% ao ano em termos reais nos últimos cinco anos —, bem acima dos 3% ao ano de crescimento médio real das receitas tributárias estaduais. Este crescimento pode ser mostrado globalmente da seguinte forma: em 1974, a dívida consolidada nos Estados representava 59% da receita total de ICM no Brasil; esta porcentagem subia para 79%, em 1981, notando-se uma tendência de ainda maior comprometimento do principal tributo estadual com operações de crédito mais recentemente. A dívida pública consolidada de uma Unidade da Federação se compõe de dívida interna intralimite, dívida interna extralimite e dívida externa, sem contar a dívida flutuante (representada por restos a pagar, antecipação de receita, débitos de tesouraria etc.).

A dívida interna intralimite se subdivide em dívida por contratos ou por títulos (Obrigações Reajustáveis do Tesouro Estadual). Na dívida intralimite, os Estados dispõem de maior autonomia de administração embora sua capacidade de endividamento esteja vinculada à receita tributária e a parâmetros de referência que pretendem limitar o crescimento da dívida, tanto no endividamento por contratos junto a entidades domésticas de crédito (por exemplo, as operações de antecipação de receita tributária) quanto no endividamento por títulos (regulamentado pelo Senado e coordenado pelo Banco Central), sendo que, neste último caso, a colocação dos títulos dependerá de sua posição no mercado financeiro (credibilidade, liquidez mantida, rentabilidade, risco etc.). A dívida interna extralimite é regulamentada pelo Senado e se realiza por contratos com recursos financeiros do BNH, FAS, FNDU vinculados a programas

e projetos específicos. Da mesma forma, é o Senado que autoriza a contratação das dívidas externas por contratos ou acordos.⁹

Normalmente, a opinião pública tende a considerar que qualquer processo de endividamento é maléfico, independentemente de seu volume, de sua composição ou de seu perfil. Trata-se de preconceito formado em função de experiências amplamente divulgadas de administrações financeiras malsucedidas em alguns Estados que não podem, contudo, ser tomadas como padrões de referência. Pelo contrário, já existem hoje no Brasil bons exemplos de Unidades da Federação que estão administrando com competência sua dívida pública consolidada, através das seguintes diretrizes: a) promoção de um adequado escalonamento da dívida total no longo prazo, com bom balanceamento entre a dívida externa e a dívida interna e com reduzido endividamento de curto prazo, pois uma dívida flutuante elevada comprometeria o controle do fluxo de caixa do Tesouro Estadual, exigindo maior grau de endividamento para girar a própria dívida; b) peso relativo maior das ORTE na dívida pública do Estado, procurando dar a estes títulos melhor posicionamento no mercado aberto para que obtenham maior margem de reaplicação dos papéis que vencem e maior flexibilidade na obtenção de novos recursos; justifica-se esta diretriz pelo fato de que não há vinculação específica dos recursos captados para programas e projetos, e a cada nova emissão a prazos maiores obtém-se maior alargamento do perfil da dívida consolidada; c) incentivo à expansão do endividamento extralimite por contratos com recursos internos, pois em geral estes contratos têm prazos mais longos de pagamentos com custos financeiros subsidiados e se destinam à execução de programas e projetos de grande interesse social; d) ênfase maior no endividamento junto às instituições internacionais de fomento (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento, KFW etc.), cujos contratos têm sido a prazo muito longo de carência e amortização com juros prefixados, sem a interferência dos juros preferenciais do mercado inter-

⁹ Haddad, P. R. *A Dívida Pública do Estado de Minas Gerais*. SEF/MG, dezembro de 1982.

Macedo, M. L. "Endividamento Estadual: A Dívida Pública do Estado de Minas Gerais", in *Fundação João Pinheiro, Análise e Conjuntura*, Belo Horizonte, 13 (1/a):18-27, jan./fev. 1983.

nacional que são variáveis periodicamente; portanto, em relação aos serviços da dívida, esta linha de endividamento representa menor comprometimento com encargos; e) expansão do volume total da dívida compatível com o crescimento da receita de ICM, ou seja, relação estável entre o total da dívida e a arrecadação média de ICM, indicando o número aproximado de meses necessários para saldar toda a dívida estadual; f) ao nível dos governos estaduais, a opção de contratação de um determinado volume de endividamento entre alternativas de recursos financeiros internos ou de moeda estrangeira deve ser resolvida por razões de conveniências circunstanciais; entre outros critérios, devemos selecionar aquele tipo de endividamento que esteja disponível a menores custos financeiros com maiores prazos de carência e amortização, e com maior flexibilidade de rolamento nas datas de vencimento.

Em geral, podemos afirmar que os Estados estão se endividando crescentemente não porque estejam desencadeando um processo incontrolável de despesas de custeio e de investimento, mas porque estão submetidos a uma permanente perda de receitas próprias, o que tem favorecido a expansão de alternativas não tributárias de financiamento dos gastos públicos através de diferentes modalidades de operações de crédito, principalmente aquelas que permitem rápida adequação do fluxo de caixa. Até mesmo os Estados de menor porte econômico, ainda que amparados financeiramente pela União, estão sendo obrigados a realizar operações de crédito acima de sua capacidade de pagamento. Esta proposição de caráter geral, que atribui o endividamento à insuficiência de receitas tributárias e não à expansão desmesurada dos dispêndios, não exclui a realidade de muitos Estados que estão muito mal administrados do ponto de vista financeiro, nem exclui a realidade de quase todos os Estados que iniciam programas ambiciosos de investimentos sem a necessária adequação de recursos financeiros.

A tese que defendemos é a de que o centro do problema do endividamento se localiza na busca de fontes alternativas de receitas, uma vez que os recursos disponíveis mal permitem que alguns Estados consigam cobrir sequer suas despesas de custeio. A perda da capacidade de gerar e arrecadar recursos tributários por parte dos Estados tem conduzido a um maior endividamento, que tende a se perpetuar,

dentro ou fora dos orçamentos, como em alguns Estados, e também, como vimos, pela ausência de uma divisão mais nítida da repartição de encargos e de competência entre os diferentes níveis de governo, o que gera duplicação de esforços, lacunas na cobertura dos serviços públicos ou semipúblicos e desperdícios financeiros na atuação governamental. Esta disfunção poderá ser ilustrada pelo fato de serem delegadas novas funções aos Estados, como, por exemplo, o ensino de primeiro grau englobando o antigo ginásial, sem uma necessária e imprescindível transferência de recursos.

Como melhor forma de demonstrar o que tem ocorrido com a perda de receita tributária por parte do Tesouro Estadual, basta examinar a problemática do ICM, a principal fonte de recursos fiscais dos Estados. Instrumento, por princípio, neutro nas transações e, por isso, com alíquotas uniformes e indiferentes à essencialidade dos bens (não seletivo), limitado não para reduzir a autonomia dos Estados mas, sim, para impedir o surgimento de conflitos entre poderes, transformou-se, em pouco tempo, em indiscriminado fomentador de investimentos industriais, promotor de exportações de bens industrializados e, até mesmo, de bens primários, além de estabilizador e atenuador de pressões inflacionárias e redistribuidor de renda. A consequência inevitável desta manipulação foi responsável por parcela significativa da crise financeira dos Estados, que tiveram reduzidas suas fontes de recursos tributários por força das concessões de isenções, de redução da base de cálculos, de crédito presumido, enfim, das mais variadas fórmulas de desonerações impostas na área do ICM, descaracterizando a original neutralidade do tributo. Basicamente, os programas de investimentos, até mesmo dos Estados que, nos últimos anos, apresentaram uma administração financeira austera, têm sido financiados através de empréstimos internos e externos porque sua receita tributária é insuficiente para gerar um *superavit* corrente após o pagamento das despesas de pessoal, custeio e encargos da dívida.

7. Assim, embora haja um grande espaço para se ampliar a receita tributária dos Estados e Municípios através de procedimentos eficazes de arrecadação e fiscalização, embora o montante adequado de recursos de que os Estados e Municípios necessitam dependa de uma divisão mais lógica e explícita de encargos e atribuições entre os

três níveis de governo e embora uma estratégia de endividamento consciente e responsável possa ser fonte adicional de recursos financeiros para os Estados e Municípios, não se pode negar que uma solução definitiva de sua crise fiscal ocorrerá, necessariamente, a partir da implementação de uma nova reforma tributária de profundidade. Não creio, entretanto, que seja possível, dentro do atual contexto político, elaborar um projeto abrangente de reforma tributária por causa das controvérsias doutrinárias e dos conflitos de interesse que emergem em torno da sua elaboração e por causa da própria postura política do Governo Federal diante do assunto. Acho fundamental, pois, realizar de imediato um conjunto de reajustes no sistema tributário que possam tirar os Estados e Municípios da atual crise fiscal, a qual, se não sofrer um processo de reversão, poderá levar a Federação a um período de grande instabilidade política. E qual o conteúdo deste conjunto de reajustes possíveis no sistema tributário nacional? Embora a longa lista das propostas estaduais possa dar a impressão de que um consenso sobre a resposta mais adequada seja praticamente impossível, há fundamentos políticos para se afirmar que os itens abaixo mencionados adquiriram uma boa base de compromisso por parte de muitos Estados, pelo menos *até o período que antecedeu as eleições de novembro de 1982, data básica em que foram redigidas as observações que se seguem.*

O objetivo central da revisão tributária é aumentar a receita tributária dos Estados e Municípios; a restrição é não prejudicar significativamente os resultados da expansão do comércio exterior do Brasil nem a política antiinflacionária; o custo social será a elevação, no máximo, de 1% da carga tributária líquida, incidindo-a seletivamente sobre os custos de alguns bens e serviços; a consistência dos objetivos entre os três níveis do governo será mantida pelo aumento da receita tributária dos Estados e Municípios, sem prejuízo expressivo para os recursos da União, a não ser a elasticidade de demanda. Para isto, propomos a recomposição parcial da base de incidência do ICM, sem deixar de julgar, contudo, que outras alternativas poderiam ser até mais adequadas do que as nossas. A análise do impacto das sugestões propostas teria de ser feita ao nível do CONFAZ (Conselho de Política Fazendária), para evitar que haja um processo de reconcentração de receitas em favor dos Estados

e regiões de maior índice de desenvolvimento ou o agravamento de erros e distorções com a perda de receitas potenciais.

O requisito principal e indispensável para uma revisão do sistema tributário, *segundo o consenso que prevalecia até o início de 1983*, deveria ser a recomposição parcial da base de incidência do ICM. Embora a base tributária do ICM alcance os setores agrícola, industrial e comercial, alguns produtos de grande potencial de receita foram subtraídos dessa base, o que precisava ser revisto e analisado em seus efeitos. Dentro da mais legítima possibilidade de recomposição parcial da base tributária do ICM, mereceria especial destaque, em nossas considerações, o tratamento tributário diferenciado que se dá ao cigarro, no qual se evidencia a subtração de parcelas de receitas imprescindíveis aos enfraquecidos tesouros dos Estados e Municípios, e ainda, por oportuno, se analisaria a conveniência de se transferirem os combustíveis carburantes líquidos parcialmente para a área de incidência do imposto estadual.

a — *Supressão Seletiva das Desonerações*

É notório que o ICM foi desvirtuado em relação à sua concepção inicial de mero gerador de recursos, perdendo sua preconizada característica de neutralidade, baseado nos mais variados propósitos de política econômica nacional: controle do índice de custo de vida; incentivo à indústria de base, à agricultura e à pecuária; direcionamento industrial e proteção a grandes investimentos são alguns exemplos destas motivações. As desonerações do ICM são defendidas em razão destes propósitos a que se destinam, como seria o caso de alguns produtos de primeira necessidade alimentar, os quais, aliás, nunca receberam uma classificação clara e definitiva no ordenamento jurídico-tributário, permanecendo numa conceituação precária, feita em 1967, com base nos produtos hortifrutigranjeiros.

Contudo, observou-se que a mudança do regime tributário de alguns produtos revelou que a isenção não favorecia, na prática, a manutenção de preços mais acessíveis. Pelo contrário, a ciranda inflacionária dos preços, principalmente dos mencionados produtos, guarda muito pouca relação com a imposição de uma base tributária justa. É difícil estabelecer-se uma correlação nítida e precisa da influência do ICM no processo de produção e comercialização. O

pressuposto axiomático de que o ICM repercute no preço final na exata proporção de sua incidência é, no entanto, muito restritivo, em termos econômicos. E não é justo que a situação financeira dos Estados seja considerada impertinente na adoção da política econômica do Governo Federal. Porém, uma efetiva ampliação da base de incidência do ICM, com a total supressão das desonerações, não seria coerente com os objetivos da política antiinflacionária e de equilíbrio no balanço de pagamentos. Daí, propor-se o estabelecimento de um sistema prioritário através do qual seriam classificados e selecionados alguns produtos a serem alcançados pelo benefício.

b — Tributação Integral do Cigarro

Uma grande distorção instituída pelo Código Tributário Nacional e reproduzida pelo Decreto-Lei n.º 406/69 (inciso II, do § 5.º, do artigo 2.º) foi a exclusão da parcela relativa ao Imposto sobre Produtos Industrializados da base de cálculo do ICM, quando relacionada com o preço máximo de venda no varejo, marcado pelo fabricante. Inexiste qualquer argumento lógico, jurídico ou econômico capaz de recomendar tal tratamento tributário que alcança exclusivamente o cigarro, justamente produto menos essencial e, por isso mesmo, mais onerado pelo IPI, ao contrário do que ocorre em relação a todos os demais produtos. Não permitir a integração do IPI na base do cálculo do ICM, neste caso, é retirar dos Estados uma boa parcela de receita, visto que o imposto federal representa aproximadamente 65% do preço final de venda, enquanto o imposto estadual atinge, aproximadamente, apenas 5%.

c — Tributação de Combustíveis

Previstos como produtos sujeitos à incidência do ICM na Constituição de 1967, os combustíveis líquidos foram excluídos da tributação desse imposto pela Emenda Constitucional n.º 1/69. Com a busca de alternativas na área energética e a conseqüente criação do Programa Nacional do Alcool — PROÁLCOOL — acelera-se o crescimento da produção do álcool, resultando em um fator de ponderável influência nas economias regionais em face da utilização de novas áreas agrícolas, da substituição de culturas e atividades conexas e pela ampliação e implantação de indústrias novas no setor. Verifica-

se, no entanto, que os Estados não participam proporcionalmente, em termos de receita tributária, dessa nova e crescente fonte de riqueza, conforme se pode constatar nos seguintes pontos:

1 — o álcool não é tributado pelo ICM que alcança apenas a matéria-prima, ou seja, a cana-de-açúcar, que além de ser um produto primário, de preço controlado por órgãos do Governo Federal, sofre a incidência do imposto em apenas uma fase;

2 — o álcool etílico, para fins carburantes, foi colocado sob incidência do Imposto Único sobre Lubrificantes e Combustíveis Líquidos e Gasosos — IUCL (D.L. 1.483/77), não obstante isento até dezembro de 1985 (D.L. 1.690/79), o que inviabiliza até a receita indireta a que os Estados fariam jus por participarem do produto da arrecadação desse tributo federal;

3 — a despeito do objetivo nacional de reduzir a dependência energética do País, o PROALCOOL traz embutido o fato da substituição de culturas tradicionais e a realocação de fatores de produção, o que, por si só, indica a necessidade do estabelecimento de uma compensação para os Estados em termos de receitas tributárias. É interessante assinalar, sem conotações de argumento principal, que o Governo Federal adotou uma política de contenção do consumo de combustíveis via aumento de preço, o que no mínimo compromete a resistência de uma cobrança de ICM no setor. É justo que se possibilite, portanto, a incidência do ICM sobre combustíveis, especialmente gasolina, óleo diesel e os álcoois etílico e metílico carburantes.

d — Participação no IUCL

Embora se trate de uma proposição financeira e não tributária, não se pode deixar de mencionar os critérios de rateio das quotas do Imposto Único sobre Lubrificantes e Combustíveis Líquidos e Gasosos (IUCL), dado o seu caráter de exercício lesivo de competência tributária praticado pelo Governo da União contra os Estados e Municípios.

Por imperativo constitucional, o IUCL é distribuído entre a União (60%), Estados (32%) e Municípios (8%). Em sua concepção original, era um imposto destinado, em sua maior parte, aos Estados

e Municípios (60%). Visando a gerar recursos para seus programas, a União inverteu esta proporção da maneira mencionada no início do parágrafo.

A compensação aos Estados seria dada com a inclusão, no campo de incidência do ICM, da venda de lubrificantes e combustíveis ao consumidor final. O governo, entretanto, adiou o início desta cobrança mas, imediatamente, processou a redução da participação dos Estados e Municípios no IUCL.

Posteriormente, o governo introduziu as contribuições "para-fiscais", cobradas por dentro do preço dos combustíveis e lubrificantes, mas por fora da base de cálculo do IUCL, obviamente diminuindo o produto da arrecadação do imposto a ser distribuído pelos três níveis da administração.

Neste sentido, impõe-se claramente o restabelecimento dos índices anteriores de partilha (60% para Estados e Municípios e 40% para a União), acompanhado da recomposição da base de cálculo que vem sendo corroída por impertinentes contribuições.

Uma demonstração evidente de que estes itens mencionados poderiam representar um razoável nível de consenso entre muitas Unidades da Federação em termos das mudanças mais urgentes no Sistema Tributário Nacional ocorreu no fim do período legislativo de 1983, com a aprovação da *Emenda Constitucional número 23*, que, embora não tenha esgotado o conjunto de medidas propostas pelos Estados como prioritárias (não cria o fundo de compensação para as exportações de manufaturados, não introduziu alterações no IUM etc.), promoveu as seguintes modificações:

1 — *Quota-parte do IUCL*: na proporção de 2/3 para os Estados e 1/3 para os Municípios, serão distribuídos, do produto arrecadado pelo imposto, 44% em 1984, 48% em 1985, 52% em 1986, 56% em 1987 e 60% em 1988, restabelecendo-se, assim, a distribuição original de 40% do IUCL para os Estados e 20% para os Municípios;

2 — *Fundo de Participação*: na composição do Fundo (IPI + IR), a parcela dos Estados passa para 12,5% em 1984 e 14% em 1985; os Municípios devem receber 13,5% em 1984 e 16% em 1985; o Fundo Especial permanece em 2%;

3 – *Contribuição de Melhoria*: o conceito tributário da contribuição de melhoria, existente na legislação anterior, foi, finalmente, operacionalizado, isto é, pode-se estimá-lo, medi-lo e cobrá-lo;

4 – *ICM sobre cigarros*: passa-se a considerar como base de cálculo os tributos pagos anteriormente, inclusive o IPI. O aumento foi escalonado em três anos, com 1/3, por ano, a partir de 1984;

5 – *Alíquotas do ICM*: a alíquota para as transações intra-estaduais e para o consumo final passa para 17%, em 1984. Para as transações entre os Estados do Sul/Sudeste e entre os Estados do Norte/Nordeste/Centro-Oeste passa para 12%; nas transações inter-regionais (Sul/Nordeste), permanece em 9%;

6 – *ICM-importação*: passa a incidir o imposto sobre as matérias-primas e os bens de ativo fixo importados.

Para se verificar a importância relativa destas mudanças no Sistema Tributário Nacional, basta ver o seu impacto sobre as finanças do Estado de Minas Gerais; a SEF/MG estimou o acréscimo na arrecadação estadual, para o ano de 1984, em 30% sobre o arrecadado em 1983, o que representa quase 15% do orçamento estadual para aquele ano, sem dúvida um alívio sensível nas combatidas finanças dos Estados. Além destas alterações, a Emenda Constitucional legitimou a figura da substituição tributária, a par de ter abrigado o chamado regime de estimativa na cobrança do ICM, o qual já vinha sendo aplicado em Minas Gerais, há alguns anos, com resultados positivos em termos de desburocratização administrativa e de simplificação gerencial para os contribuintes de pequeno porte.

APÊNDICE TÉCNICO

A.II.1 — Cálculo da Perda de Arrecadação no IUM

A Assessoria Econômica da Secretaria de Estado da Fazenda de Minas Gerais estimou, através de procedimento engenhoso, qual tem sido a *tarifa efetiva* do IUM sobre o minério exportado para o mercado internacional bem como a perda "teórica" na arrecadação deste imposto. Os dados se estendem apenas de 1975 a 1980, embora se julgue que os problemas detectados se agravaram nos últimos anos. Os resultados dos cálculos podem ser apresentados em dois quadros abaixo nos quais se mostram as respectivas metodologias que permitiram estimar a tarifa efetiva e a perda "teórica" na arrecadação.

Quadro II.1

MINAS GERAIS: PREÇO MÉDIO, PREÇO DE REFERÊNCIA E BASE DE CÁLCULO PARA O MINÉRIO DE FERRO EXPORTADO — 1975/80

(Valores correntes em Cr\$)

Anos	Preço Médio de Venda FOB/t	Preço Médio de Referência/t	Percentual para Base de Cálculo	Base de Cálculo Legal/t (B × C)	Relação % entre Base Legal e Preço de Venda/t (D/A × 100)	Tarifa Efetiva (%) (0,07 × E)
	A	B	C	D	E	F
1975	101,42	74,64	0,5583	41,67	41	3,0
1976	155,31	150,42	0,6000	90,25	58	4,3
1977	229,61	191,71	0,6000	115,03	50	3,7
1978	252,20	259,77	0,6000	155,86	62	4,6
1979	306,47	305,22	0,6000	210,13	55	4,1
1980(*)	880,30	570,21	0,6000	342,13	39	2,0

FONTE: Assessoria Econômica — SEF/MG

(*) Janeiro a Outubro de 1980.

- Coluna A = o preço efetivo ou de mercado da tonelada de minério exportado;
- Coluna B = o preço de referência determinado pelo Ministério da Fazenda;
- Coluna C = o percentual da base de cálculo;
- Coluna D = o preço "legal" da tonelada sobre o qual deve incidir a alíquota de 7,5%;
- Coluna E = a relação percentual do preço efetivo ou de mercado do minério em comparação com o preço "legal";
- Coluna F = a tarifa efetiva do IUM.

Pode-se constatar, pois, que a tarifa efetivamente cobrada do IUM neste período foi, em média, de 3,76% ao ano, ficando, quase sempre, com o valor um pouco acima da metade da tarifa nominal.

Quadro II.2

MINAS GERAIS: REDUÇÃO DO IUM ARRECADADO PELA SUBESTIMAÇÃO DA BASE DE CÁLCULO DO MINÉRIO DE FERRO EXPORTADO - 1975/80

(Preços correntes em milhões de Cr\$)

Anos	Valor da Exportação A	Valor da Exportação Válido para Base de Cálculo B	Imposto sobre Valor da Exportação (7,5% × A) C	Imposto sobre Base de Cálculo Legal (7,5% × B) D	Redução do IUM (C - D) E	Relação % entre Perda e Imposto Legal (E/D × 100) F
1975	7.270	2.987	545	221	321	143
1976	10.420	6.055	782	454	328	72
1977	11.986	6.007	899	451	448	99
1978	15.002	9.271	1.125	695	430	62
1979	24.871	13.747	1.888	1.051	834	81
1980(*)	49.231	19.133	3.682	1.435	2.257	157

FONTE: Assessoria Econômica - SEF/MG

(*) Janeiro a Outubro de 1980.

- Coluna A = o valor da exportação de minério;
- Coluna B = o valor exportado, caso o preço de mercado correspondesse ao preço "legal" determinado pelo Ministério da Fazenda;
- Coluna C = o resultado da aplicação da alíquota, caso incidisse sobre o valor da exportação;
- Coluna D = o valor efetivamente arrecadado com o imposto;
- Coluna E = estimativa da redução na arrecadação resultante de se utilizar como base de cálculo um preço inferior ao de mercado;
- Coluna F = o quanto representa esta perda "teórica" como porcentagem do valor efetivamente arrecadado.

Constata-se que, no período em análise, esta perda foi, em média, de 102% ao ano, mesmo sem nivelar a alíquota para exportação com a alíquota do mercado interno (15%). Por este cálculo, pode-se constatar que a legislação específica do Governo Federal demonstra interesse em subtributar, na impossibilidade de isentar completamente esta atividade.

A.II.2 — O Fluxo de Caixa na Administração Estadual como Instrumento de Planejamento Financeiro *

O poder público estadual trabalha com um orçamento proposto pelo Executivo e aprovado pelo Legislativo. Em princípio, este orçamento deveria conter os principais programas do Governo Estadual expressos em cruzeiros correntes, sendo elaborado em um exercício para vigorar no exercício seguinte. Normalmente, o nível de detalhamento existente no orçamento não o torna um instrumento hábil para uma visualização mais precisa do que ele se propõe. O administrador financeiro, tendo em suas mãos um orçamento elaborado nos moldes previstos na Lei n.º 4.320, de 17/03/64, que regulamenta a matéria, pode assumir uma postura de perplexidade (cálculos feitos em cruzeiros correntes num período altamente inflacionário, defasagem entre elaboração e efetiva execução, etc.). Portanto, para que o orçamento possa transformar-se em um efetivo instrumento de trabalho, torna-se necessário dar-lhe uma configuração mais simples, e esta configuração constitui o fluxo de caixa da administração pública estadual. Neste apêndice, serão apresentados, de forma sintética, aspectos da elaboração do fluxo de caixa na Secretaria de Estado da Fazenda do Estado de Minas Gerais, ao longo dos últimos oito anos. Este fluxo tem a seguinte estrutura (*situação até o início de 1983*):

* Apêndice Técnico elaborado por José Eduardo Saraiva, economista da CEMIG e ex-Secretário-Adjunto da SEF/MG.

		1 - DISPONÍVEL INICIAL	JAN.	FEV.	MAR.	ABR.
ENTRADAS	RECEITAS ORDINÁRIAS	I.C.M. - 100%				
		DIVIDENDOS RECEBIDOS				
		OUTRAS RECEITAS ORDINÁRIAS				
		OUTRAS ENTRADAS				
		2 - SUBTOTAL				
	TRANSFERÊNCIAS FEDERAIS	F.P.E.				
		I.U.M.				
		T.R.U.				
		F.E.				
		I.C.M. CARNE E GADO				
	3 - SUBTOTAL					
OPER. DE CRÉDITO	ORTM - COLOCAÇÃO					
	EMPRÉSTIMOS INTERNOS					
	EMPRÉSTIMOS EXTERNOS					
4 - SUBTOTAL						
5 - VARIAÇÃO NO FLD						
6 - TOTAL DE ENTRADAS (2+3+4+5)						
SAÍDAS	CUSTEIO	PESSOAL CIVIL				
		PESSOAL MILITAR				
		PESSOAL - ASS. TRIB.				
		CONSIGNAÇÕES				
		P.A.S.E.P.				
		COTAS DE ADM. DIRETA				
		COTAS DE ADM. INDIRETA				
	OUTRAS SAÍDAS					
	7 - SUBTOTAL					
	TRANSF. E REST.	I.C.M. MUNICÍPIOS				
		T.R.U. MUNICÍPIOS				
RESTITUIÇÕES						
8 - SUBTOTAL						
AMORT. E ENC. DA DÍVIDA	AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA					
	ENCARGOS DA DÍVIDA					
	O.R.T.M. AMORTIZAÇÃO					
	O.R.T.M. ENCARGOS					
9 - SUBTOTAL						
10 - INVESTIMENTOS						
11 - VARIAÇÃO NO FLD						
12 - TOTAL DE SAÍDAS (7 + 8 + ... + 11)						
13 - VARIAÇÃO NO FRU						
14 - NOVO DISPONÍVEL						

Os elementos que compõem o fluxo de caixa podem ser assim descritos:

ENTRADAS

Receitas Ordinárias

1 — Imposto sobre Circulação de Mercadorias — ICM — 100%

Considera-se o total da receita estimada no Orçamento Estadual. Pela legislação estadual em vigor, as estimativas da receita do ICM são de competência da Secretaria da Fazenda. Na elaboração deste trabalho, leva-se em conta: o comportamento dos setores industrial, comercial, agrícola, etc.; consultas diretas sobre as perspectivas de investimentos novos, produções, etc.; as experiências contidas nas séries históricas sobre o desempenho do imposto; indicações sobre a tendência da inflação futura, etc. A distribuição dos valores, ao longo do ano, é feita na proporção relativa dos anos anteriores.

2 — Dividendos Recebidos

Dividendos informados pelos órgãos nos quais o Estado mantém participações acionárias: sistema bancário, empresas, etc. Os valores são os constantes do orçamento. Na prática, a quase totalidade dos dividendos é reinvestida nos órgãos de origem; figura, apenas, para melhor avaliação do volume das receitas e para a contabilização respectiva. A distribuição no fluxo é semestral.

3 — Outras Receitas Ordinárias

Constituem-se em arrecadação de Imposto de Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), taxas em geral, receitas patrimoniais e outras. A distribuição ao longo do exercício se dá na mesma proporção do exercício anterior.

4 — Outras Entradas

Representa, basicamente, remuneração dos saldos existentes no Fundo de Liquidez da Dívida — FLD. A distribuição se dá semestralmente — FLD = Fundo constituído para dar liquidez às Obrigações Reajustáveis do Tesouro de Minas — ORTM, no montante de 10% do valor das ORTM em circulação.

Transferências Federais

5 — Fundo de Participação dos Estados — FPE

Número do orçamento fornecido pela SEPLAN-PR. Participação dos Estados na arrecadação nacional do Imposto de Renda e Produtos Industrializados. A composição do Fundo obedece a preceitos constitucionais. Recentemente, foi alterada pela Emenda Constitucional n.º 23. Distribuição ao longo do ano, na proporção relativa dos anos anteriores.

6 — Imposto Único sobre Minerais — IUM

70% das receitas provenientes da extração de matéria mineral em estado bruto.

7 — Taxa Rodoviária Única — TRU

Contrapartida paga pelo usuário de veículo no território nacional para conservação e manutenção do sistema viário. Quanto aos itens 6 e 7, a distribuição ao longo do ano se dá por duodécimo ou na proporção da distribuição dos anos anteriores.

8 — Fundo Especial e outros

Valores de pouca significação. Normalmente, prevê-se, apenas, o valor do orçamento sem se preocupar com sua distribuição, dada a inconstância de seu recebimento. Os valores provenientes deste fundo são vinculados a programas de desenvolvimento regional.

9 – ICM – Carne e Gado

Número do orçamento distribuído igualmente ao longo dos meses. Valores provenientes do regime especial de tributação da carne de gado e suínos em que o Governo Federal transferia aos Estados a parte com que os mesmos subsidiavam estes produtos.

Operações de Crédito

10 – Obrigações Reajustáveis do Tesouro de Minas – ORTM

Este item é decomposto em dois:

- a) Colocações Novas – lançam-se nos meses em que eram concluídas todas as negociações previstas nas Resoluções números 62 e 93, do Senado Federal, quando da inexistência de limites para tal; ou quando da conclusão das negociações com o Banco Central do Brasil, dentro da regulamentação da Resolução 366.
- b) Giro das ORTM – Diante da excelente aceitação que estes títulos possuem no mercado financeiro, dos vencimentos mensais, consideram-se percentuais de 85 a 95% de entidades que optavam pela reaplicação (não resgate) dos mesmos. Os índices de reaplicação no período (até 1982) eram quase de 100%.

11 – Empréstimos Internos

Expectativa de captação de recursos junto a Órgãos Federais, tais como: Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Banco Nacional de Habitação. Normalmente previstos no orçamento, porém com grande dose de incerteza, figuram no orçamento como mecanismo para financiar eventual *deficit* orçamentário.

12 – Empréstimos Externos

Prevalecem os mesmos comentários do item 11, porém os credores são bancos estrangeiros que operam no mercado de eurodólares, e tais empréstimos eram regulados pela Lei 4.131.

SAIDAS

Despesas de Custeio

13 — Pessoal Civil

Valores constantes do orçamento do Estado. Normalmente na previsão das despesas com o pessoal, leva-se em consideração o valor da folha de pagamentos do exercício anterior, a expectativa de inflação para determinação do índice de aumento a ser dado, o crescimento vegetativo estimado com base em anos anteriores. Vale a pena observar que, neste item, inclui-se, apenas, o pessoal pago pelo Tesouro Estadual diretamente, não se incluindo o sistema bancário oficial, empresas públicas, entre outros.

14 e 15 — Pessoal Militar, Assembléia Legislativa e Tribunais

Vale o comentário do item 13.

16 e 17 — Consignações e Pasep

Encargos sociais do Estado, estimados pela Diretoria de Pagamento de Pessoal do Estado, órgão da estrutura administrativa da Secretaria da Fazenda. Os números são distribuídos igualmente ao longo do ano, levando-se em consideração as épocas de aumento do funcionalismo público.

18 e 19 — Cotas de Custeio da Administração Direta e Indireta

Valores constantes do orçamento e considerados necessários para custear as despesas estaduais; material de consumo, combustível, água, luz, telefone, etc. A distribuição ao longo do exercício é baseada em percentuais crescentes, por trimestre, como por exemplo:

20%	—	1.º trimestre
23%	—	2.º trimestre
27%	—	3.º trimestre
30%	—	4.º trimestre

20 – Outras Saídas

Número do orçamento. As principais despesas que compõem este item são:

- Processamento de Dados e Restos a Pagar;
- Indenizações Administrativas e Judiciais;
- Subvenção Econômica a empresas do setor agrícola de pesquisas e outras.

A distribuição dos números ao longo do ano baseia-se no comportamento esperado para a receita do ICM. Entretanto, como tais desembolsos são feitos diretamente pelo Tesouro Estadual, as revisões nos valores a serem pagos tornam-se bastante simples.

Transferências e Restituições

21, 22 e 23 – ICM – Municípios, TRU – Municípios, Restituições

Com relação aos dois primeiros, trata-se de cumprimento da legislação em vigor. Aloca-se para o ICM – Municípios 20% da arrecadação esperada do tributo ao longo do ano. Quanto à TRU, a distribuição no fluxo de caixa é trimestral.

As restituições consideram os incentivos fiscais (créditos de exportações, incentivo à expansão ou instalação de indústrias). O número do orçamento, estimado em função dos compromissos assumidos e sua distribuição, se dá em função do desempenho da arrecadação ou em duodécimo do valor anual.

Amortização e Encargos da Dívida Pública

24 – Amortização da Dívida Pública

25 – Encargos da Dívida Pública

26 – Amortização de ORTM

27 – Encargos da Dívida em ORTM

Os números do fluxo de caixa são os constantes do Orçamento. Para o cálculo, leva-se em consideração a dívida existente e a

previsão de contratação de novos empréstimos no País e no exterior. Os cálculos são feitos por contrato. As variáveis incertas no cálculo são a taxa prevista para a Correção Monetária e a da desvalorização cambial, a nível interno, e as flutuações da LIBOR, no exterior, uma vez que a dívida externa é indexada naquela taxa de captação de recursos no mercado de eurodólares. No que tange aos títulos públicos, como já foi explicado, praticamente não havia amortizações, pois valores mensais vencidos eram reaplicados. A distribuição no fluxo é em função dos vencimentos contratuais.

28 — Investimentos

Neste item, são incluídos os investimentos, propriamente ditos, feitos pelo Estado, as inversões financeiras e as transferências de Capital, exceto a parte relativa à amortização da dívida, que, como foi visto, tem tratamento à parte. O detalhamento dos investimentos por órgãos do Estado é controlado separadamente e o número, evidentemente, é o da proposta orçamentária. Convém destacar que o controle maior é exercido sobre os investimentos livres, isto é, aqueles custeados pelas Receitas do Tesouro Estadual. Os chamados investimentos vinculados, ou seja, que dependem de outra fonte de receita que não o Tesouro Estadual — por exemplo, transferências do Governo Federal — têm sua execução garantida quando do recebimento efetivo dos recursos.

FECHAMENTO DO FLUXO DE CAIXA

Partindo-se de um Disponível Inicial (saldo existente no Caixa no último dia do ano) e adicionando-se a este saldo a soma total das entradas e diminuindo-se a soma do total das saídas, encontra-se o novo disponível. O raciocínio é válido também no caso de *deficit* de caixa. Convém detalhar alguns itens que aparecem na apuração do novo disponível e no fluxo de caixa:

Varição no FLD (Fundo de Liquidez da Dívida)

Reflete os ajustes necessários para manter o FLD no limite dos 10% sobre o total da dívida em títulos, tanto do lado das entradas como das saídas.

Saldo do mês

Valor disponível no mês.

Variação no Fundo de Recursos a Utilizar — FRU

A transferência de recursos do Tesouro para os órgãos do Estado se dá através do Sistema de Caixa Única, centralizado no Banco do Estado de Minas Gerais S.A. O Fundo de Recursos a Utilizar é composto dos valores colocados à disposição dos órgãos, como por exemplo: duodécimo da cota de custeio, investimentos, recursos para pagamento de pessoal, etc. Como os gastos não ocorrem de uma só vez, diariamente, o Tesouro supre estas necessidades, injetando recursos nas diversas contas.

Variação de Recursos Comprometidos

Várias transferências federais vinculadas a investimentos e parcelas de custeio não passam pela Caixa do Tesouro (Imposto Único sobre Combustíveis e Lubrificantes, Imposto sobre Energia Elétrica, Cota do Salário-Educação, etc.), mas são movimentadas através do FRU, e consideradas no Fluxo de Caixa para efeito de melhor previsão e controle. Neste item, são consubstanciados estes valores, que, aparentemente disponíveis, já estão comprometidos com projetos ou programa dos órgãos que os recebem.

Considerando-se todas estas variações, obtém-se o novo disponível, o mais real possível.

Finalmente, convém salientar, como já foi dito no início, que o orçamento é elaborado a preços correntes, com uma defasagem grande entre sua aprovação pelo Legislativo e sua implementação pelo Executivo. Em regime inflacionário como o nosso, torna-se necessário adequar o orçamento em bases mais reais, durante sua execução, ao longo do exercício fiscal. Estes ajustamentos são feitos através das Juntas de Política e Programação Orçamentária, presidida pelo Secretário de Planejamento, e de Programação Financeira, presidida pelo Secretário da Fazenda, tendo, como membros, titulares de órgãos técnicos das duas Secretarias. As reuniões ocorrem sempre quando fatores relevantes impõem modificações tanto na programação do orçamento ou no fluxo de receitas do Estado.

A abordagem de assunto tão complexo como este exige um grande esforço de síntese, que, eventualmente, pode prejudicar a clareza; entretanto, o propósito deste apêndice foi o de contribuir para que este mecanismo seja divulgado e, no tempo, quem sabe, ampliado e melhorado.

A DIMENSÃO ESPACIAL NO PLANEJAMENTO ESTADUAL

1. Uma das questões básicas que deve ser inserida no caminho crítico do planejamento estadual no Brasil é a da desconcentração espacial no processo de desenvolvimento. Neste capítulo, pretendemos abordar os aspectos controversos deste tema a partir da avaliação da experiência de programas e projetos que foram elaborados e implantados no Estado de Minas Gerais, durante os últimos anos, com o objetivo de reduzir a grave concentração espacial dos frutos do crescimento, acumulada nas quatro décadas passadas. Para isto, dividimos o capítulo em cinco seções, as quais, após esta parte introdutória, na qual se mostra a evolução da economia de Minas vista a partir do elevado grau de concentração espacial no seu processo de crescimento, analisam os seguintes temas: os programas de desenvolvimento rural integrado como mecanismos de redução da intensidade do êxodo rural, analisados, numa seção, em termos conceituais e, na seguinte, em termos de resultados operacionais; o programa estadual de centros intermediários como alternativa para reorientar os fluxos migratórios dentro do sistema urbano de Minas; e, finalmente, uma seção de conclusões gerais sobre os tópicos abordados, procurando mostrar, sinteticamente, os resultados que podem ser esperados para Minas Gerais, em 1990, das ações governamentais no âmbito das políticas espaciais.

Minas Gerais apresenta condições extremamente favoráveis para análise e avaliação das questões mencionadas, cabendo-nos destacar duas dentre elas. Dispomos de um bom sistema de informações estatísticas sócio-econômicas, bastante desagregadas em termos seto-

riais, espaciais e institucionais, cobrindo com rigor técnico os fenômenos que ocorreram, principalmente, nas três últimas décadas.¹ Destacam-se, nestas informações, os indicadores globais de crescimento dados pelo produto e renda interna bruta, a formação bruta de capital fixo e as contas do setor público. O Estado de Minas Gerais tem também um sistema de planejamento que se desenvolveu a partir de experiências pioneiras iniciadas depois da II Grande Guerra e que se institucionalizou a partir de 1968, inclusive com o estabelecimento da cooperação técnica entre o ILPES/CEPAL e o Governo Estadual, tendo, desde então, surgido a prática de cada administração apresentar à opinião pública um plano quadrienal de desenvolvimento econômico e social, onde se definem as principais políticas, programas e projetos a serem implementados, os quais vêm sendo objeto de intensa avaliação recentemente.² Mas até onde os problemas de concentração e de centralização no processo de desenvolvimento de Minas são significativos a ponto de nos interessarmos pela sua análise e pela avaliação das ações governamentais adotadas para equacioná-las?

Tem sido comum, entre cientistas sociais que estudam os problemas de desenvolvimento de Minas Gerais, um sentimento de que este Estado sintetiza, de alguma forma, a heterogeneidade brasileira: possui a sua região Norte dentro da área de programação da SUDENE; a sua região Noroeste é a primeira abertura das áreas de cerrados que avançam na direção Centro-Norte do Brasil; a região Sul e o Triângulo Mineiro constituem áreas periféricas dinâmicas sob a influência polarizadora de São Paulo; o Vale do Jequitinhonha apresenta os indicadores de pobreza absoluta, ao nível regional, tão dramáticos quanto as regiões mais pobres do Brasil; o Vale do Rio Doce é um exemplo típico dos resultados perversos do desen-

¹ Superintendência de Estatística e Informações — SEPLAN/MG — *Minas Gerais: Indicadores Sócio-Econômicos* — 1950-1980. Belo Horizonte, 1983.

² Haddad, P. R. "Planificación Estadual en el Brasil: la experiencia de Minas Gerais" — *Boletín de Planificación*, n.º 16, octubre, 1982 ILPES/CEPAL.

Cintra, A. O. e Haddad, P. R. (org.) — *Dilemas do Planejamento Urbano e Regional no Brasil*. Rio; Zahar, 1978.

Andrade, Luis Aureliano Gama de — *Technocracy and development: the case of Minas Gerais*. 1980, tese de doutorado pela Universidade de Michigan.

volvimento de uma economia de enclave na exploração da base de recursos naturais de uma região; e, finalmente, a Região Metropolitana de Belo Horizonte expõe, de forma transparente, para todos os que a analisam, o inventário das tensões sociais e dos problemas de qualidade de vida, típicos de uma moderna sociedade urbano-industrial de um país capitalista dependente, em avançado estágio de desenvolvimento. Embora o Estado possua muitas características específicas no campo cultural, político, histórico e econômico que o tornam distinto do País, um pesquisador, após analisar o seu desenvolvimento desde 1930, pôde concluir que Minas se converteu numa caricatura do capitalismo brasileiro atual: moderno, selvagem, público e estrangeiro.³

De fato, dos indicadores globais sobre o desempenho da economia de Minas nas últimas três décadas, podemos tirar as seguintes proposições:

— o Produto Interno Bruto estadual cresceu à taxa de 7,9% ao ano, no período de 1950 a 1980; esta taxa é ligeiramente superior à da economia brasileira em igual período mas, como o crescimento demográfico de Minas foi bem inferior ao do Brasil, o nosso PIB por habitante em relação ao do Brasil, que era de 50,0% em 1950, passa para 81,6% em 1980; em termos de períodos que compõem as três décadas, é o de 1970 a 1976 que apresenta melhor desempenho em termos da taxa de crescimento do PIB estadual: 13,3% ao ano;

— ao longo das três décadas, houve mudanças significativas na composição setorial do PIB estadual: a agropecuária (incluindo silvicultura, caça e pesca), que, em 1950, participava com 38,4% na estrutura do PIB, passa, em 1980, para 12,4%, já que este setor foi o que apresentou menor taxa de crescimento no período (3,9% ao ano); o inverso aconteceu com a indústria de transformação, que sai de 19,6%, em 1950, e salta para 29,9%, em 1980; entre os outros setores que ganham posição relativa, destaca-se "eletricidade, gás e água", que de 0,4%, em 1950, chega a 6,11%, em 1980; as principais

³ Diniz, C. Campolina — *Estado e Capital Estrangeiro na Industrialização Mineira*. UFMG/PROED — Belo Horizonte, 1981.

contribuições setoriais para o crescimento do PIB, no período de 1950 a 1980, foram dadas pela indústria de transformação (29,5%), construção (15,6%) e comércio, restaurante e hotéis (12,7%);

— a estrutura percentual do PIB estadual, por setores institucionais, mostra que o setor público (atividade governamental e atividade empresarial) passa de 4,8%, em 1950, para 18,3%, em 1980; é de 22,8% a contribuição do setor público para a formação da taxa de crescimento do período 1950/80, dos quais 17,7% são da atividade empresarial e apenas 5,1% da atividade governamental; do total da formação bruta de capital fixo na economia de Minas, o setor público tem participado, em média, com 10,6% através da atividade governamental, aos quais se somam 33,4% da atividade empresarial; nos últimos anos, tem-se acelerado a importância relativa do setor público: a contribuição média à taxa do PIB passa para 25,8% no período de 1976 a 1980, e o percentual para a formação bruta de capital fixo sobe, em 1980, para 10,9% e 36,6%, respectivamente, em termos da atividade governamental e da atividade empresarial;

— quanto aos aspectos distributivos dos frutos de crescimento econômico, dispõe-se de informações sobre a distribuição funcional da renda de 1970 a 1980 (o valor agregado bruto a custo de fatores distribuído entre remuneração aos empregados e excedente bruto) e a distribuição da renda pessoal em 1960, 1970 e 1980 (segundo a participação dos grupos da população economicamente ativa no total); a distribuição funcional mostra a participação dos empregados oscilando em torno de 35% do valor agregado bruto durante a década de 70, enquanto a distribuição da renda pessoal (ver Quadro III.1) mostrou Minas com um perfil cada vez mais concentrado ao longo do tempo (o grupo dos 50% mais pobres da população economicamente ativa, que detinha 20,1% do total da renda, em 1960, passa para 14,2%, em 1980) e relativamente menos concentrado com relação a este mesmo grupo do que na economia brasileira, cujo perfil também se deteriora em termos de maiores desigualdades (as percentagens na renda total do Brasil eram de 17,4%, em 1960, e de 12,6%, em 1980); o caráter dramático da concentração pessoal na distribuição de renda em Minas pode ser observado mais visivelmente pelos seguintes indicadores adicio-

Quadro III.1

MINAS GERAIS: DISTRIBUIÇÃO DA RENDA PESSOAL, SEGUNDO A PARTICIPAÇÃO DOS GRUPOS NO TOTAL - 1960, 1970 E 1980

PEA ¹	1960			1970			1980		
	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural
	(Em %)								
20% mais pobres	0,3	4,7	8,9	4,0	3,3	5,6	3,2	2,9	5,3
30% seguintes	13,8	12,3	10,4	13,7	12,0	15,7	11,0	10,7	14,3
40% seguintes	38,8	41,3	37,3	37,0	37,6	37,7	36,1	37,1	36,6
10% seguintes	40,1	41,7	37,4	44,7	46,2	41,0	49,7	49,3	43,8
5% mais ricos	30,0	31,3	27,7	33,8	34,9	31,3	37,1	36,3	33,5
1% mais ricos	14,1	14,7	13,0	15,9	15,9	15,8	16,7	15,8	17,0
Total	100,0	02,8	37,2	100,0	71,3	28,7	100,0	82,5	17,5

Fonte: Superintendência de Estatística e Informações, SEPLAN MG e IBGE — para 1980.

¹ Considerou-se rural o pessoal das atividades agropecuárias, não inclui pessoas sem rendimento e sem declaração.

nais: a) em 1960, a renda média pessoal do grupo dos 5% mais ricos era 19 vezes maior do que a renda média pessoal dos 20% mais pobres; esta relação passa, em 1980, para 35 vezes; b) a relação entre salário mínimo e o produto interno bruto por habitante em Minas Gerais que era de 11,8%, em 1970, passa para 4,6%, em 1980;

— os levantamentos da Superintendência de Estatística e Informações mostram que, das 185 maiores sociedades anônimas industriais com sede em Minas Gerais, a distribuição percentual no imobilizado líquido quanto à natureza do capital era a seguinte, em 1976: capital privado nacional (22,7%), capital público nacional (57,2%) e capital estrangeiro (20,1%); da mesma forma, pode-se observar que, no total do valor dos investimentos empresariais decididos para serem implantados em Minas Gerais, na década de 70, a predominância ainda é de capitais públicos e estrangeiros, com estes últimos mantendo posição relativa, e a atividade empresarial do Estado ganhando seis pontos em detrimento do capital privado nacional (ver Tabela 36 do livro de Clélio Campolina Diniz, *op. cit.*).

Além destes indicadores globais, interessam, especificamente aos objetivos deste trabalho, as informações estatísticas que se relacionam com a distribuição espacial das atividades econômicas e da população e sua dinâmica temporal em Minas. A concentração espacial das atividades econômicas é um fenômeno típico dos últimos 40 anos, ligado à participação do Estado de Minas Gerais no processo de substituição de importações no Brasil, que se acelera, especialmente, a partir da crise de 1929. O inquérito industrial de 1907 mostrou que Minas possuía 531 estabelecimentos industriais, geralmente de pequeno porte e bastante dispersos geograficamente. Nas décadas recentes, a concentração se acentuou, particularmente, no período de 1970 a 1976, quando a indústria de transformação cresceu no Estado a 13,7% ao ano, sendo responsável por 28,7% na estrutura da contribuição ao crescimento do PIB estadual. Numa avaliação feita da Lei n.º 5.261, que, como vimos no Capítulo II, permitia a vinculação de 25,6% do valor do ICM destinado ao Tesouro do Estado como compensação dos investimentos realizados pelas empresas, constatou-se que, como esta legislação de incentivos, assim como outros mecanismos de promoção industrial, não oferecia qualquer benefício diferenciado regionalmente, houve uma tendência

a que os projetos se concentrassem nas áreas já desenvolvidas que detinham as melhores condições de infra-estrutura: a região I (Metalúrgica e Campos das Vertentes) absorveu cerca de 66% e 59%, respectivamente, dos investimentos e dos empregos induzidos pelos 278 projetos beneficiados pelos mecanismos estaduais de promoção, que estavam já implantados ou em fase de implantação.

Um quadro mais completo do processo de concentração das atividades econômicas em determinadas áreas geográficas do Estado de Minas é melhor fornecido pelo exame das estatísticas do Produto Interno Bruto das macrorregiões, disponíveis infelizmente apenas para os anos de 1970 e 1975, a preços correntes e a preços constantes de mercado. Já em 1970, observa-se que a região I detinha 45,7% do PIB estadual contra uma participação de apenas 26,1% no total da população do Estado naquele ano; em 1975, a sua participação no PIB estadual passa para 49%, enquanto, em termos setoriais, chega a 64,3% na indústria de transformação e a 87,9% na extrativa mineral. Ao mesmo tempo, constata-se que o PIB *per capita* das demais regiões de planejamento em relação à região I é bastante desigual; por exemplo, a região VIII — o Vale do Rio Doce — tinha um PIB *per capita* que era igual a 25% do da região I e a 44,21% do PIB *per capita* estadual em 1970, o que significa cerca de 26% do PIB *per capita* do Brasil, valor semelhante ao das áreas mais deprimidas do Nordeste brasileiro (ver Quadros III.2, III.3 e Diagrama III.1).

Uma forma sintética de apreender a magnitude do fenômeno dos desequilíbrios intra-regionais de desenvolvimento em Minas é o cálculo dos valores dos índices propostos por Williamson, freqüentemente citados como medidas de desigualdade.⁴ Estes índices procuram mensurar a dispersão dos níveis de renda sub-regional *per capita* (o PIB *per capita* das oito macrorregiões, no nosso caso) em relação à renda regional *per capita* (o PIB *per capita* estadual),

⁴ Williamson, J. G. "Regional Inequality and the Process of National Development: A Description of Patterns" in *Economic Development and Cultural Change*, vol. 13, 1965; pp. 3-45.

Haddad, P. R. e Andrade, T.A. "Política Fiscal e Desequilíbrios Regionais" in *Estudos Econômicos*, vol. 4, n.º 1, 1974.

Quadro III.2

PRODUTO INTERNO BRUTO DE MINAS GERAIS: INDICADORES POR REGIÕES DE PLANEJAMENTO - 1970/75

Regiões	PIB per Capita a Preços Correntes 1970	PIB per Capita da Região I em Relação às Demais	Estrutura Regional do PIB - 1970 Preços Correntes (%)	Estrutura Regional do PIB - 1975 Preços Correntes (%)	Taxa de Crescimento Anual 1970/75
I	\$2.492,00	1,00	45,7	49,0	14,4
II	\$1.120,00	2,22	10,0	0,2	8,2
III	\$1.507,00	1,05	17,0	14,2	8,2
IV	\$1.624,00	1,53	0,1	10,2	14,2
V	\$1.038,00	2,40	4,1	3,8	9,3
VI	\$ 746,00	3,34	4,6	4,8	11,8
VII	\$ 401,00	6,21	2,0	2,1	12,1
VIII	\$ 627,00	3,37	0,6	6,7	11,3
Estado	\$1.418,00	1,75	100,0	100,0	12,2

FONTE: SEUSEPLAN - MG.

Quadro III.3

PIB DE MINAS GERAIS - PRINCIPAIS SETORES: INDICADORES POR REGIÕES DE PLANEJAMENTO - 1970/75

Regiões	Agricultura, Silvicultura, Caça e Pesca			Extrativa Mineral			Indústria de Transformação		
	Estrutura Regional (%) a Preços Correntes		Taxa Anual de Crescimento 1970/75	Estrutura Regional (%) a Preços Correntes		Taxa Anual do Crescimento 1970/75	Estrutura Regional (%) a Preços Correntes		Taxa Anual do Crescimento 1970/75
	1970	1975	1970	1975	1970	1975	1970	1975	
I	9,7	7,5	- 1,4	89,8	87,0	20,4	68,4	64,3	11,6
II	12,7	14,0	5,7	1,0	0,5	5,9	10,1	8,4	8,2
III	20,5	19,8	- 2,1	3,2	2,6	16,0	11,0	12,3	15,0
IV	14,4	15,0	4,6	3,5	6,7	38,0	6,6	5,0	17,0
V	8,9	0,2	4,5	0,6	0,2	0,0	2,2	2,3	13,4
VI	11,1	11,6	4,6	0,8	1,0	32,0	1,6	2,3	20,4
VII	4,1	6,0	12,0	1,0	1,0	21,7	0,4	0,3	3,0
VIII	12,6	16,9	10,0	0,3	0,1	0,0	2,7	3,2	16,6
Estado	100,0	100,0	3,7	100,0	100,0	21,0	100,0	100,0	12,3

FONTE: SEI/SEPLAN - MG.

Diagrama III.1

REGIÕES DE PLANEJAMENTO DE MINAS GERAIS



Região I: Metalúrgica e Campos das Vertentes

Região II: Mata

Região III: Sul

Região IV: Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba

Região V: Alto São Francisco

Região VI: Noroeste

Região VII: Jequitinhonha

Região VIII: Rio Doce

sendo cada desvio ponderado pela participação da sub-região na população regional; os valores dos índices oscilam entre os limites de zero e um, e quanto mais próximos de um, maiores serão os diferenciais sub-regionais de renda. Os valores encontrados para Minas Gerais, em 1970 e em 1975, são bastante elevados (ver Apêndice Técnico III.2), quando comparados com a experiência disponível em outras regiões do mundo: por exemplo, Williamson encontrou para os Estados dos E.E.UU. valores que foram, em geral, menores do que a metade dos índices de desigualdade de Minas. Os índices de Minas sofreram uma redução de 1970 a 1975 em virtude do desempenho menos desfavorável do PIB de algumas regiões do Estado, que têm menor grau de desenvolvimento, e dos intensos fluxos migratórios ocorridos no período com perda na importância relativa das regiões com maiores desvios em relação ao PIB *per capita* estadual.

Na verdade, estes fluxos migratórios constituem uma das principais características do processo de desenvolvimento sócio-econômico de Minas Gerais e, mesmo do ponto de vista nacional, a magnitude destes fluxos é bastante expressiva: ⁶ neste século, Minas apresentou saldo migratório negativo superior ao do Nordeste brasileiro até 1950, passando a ter, em média, 55% do saldo total registrado nos seus nove Estados desde então, e 27%, em média, do total dos saldos migratórios brasileiros (ver Quadro III.4). Como consequência, o Estado, que participava, em 1890, com 22,2% da população total do País, passa para 11,2% em 1980. Os saldos líquidos migratórios foram, contudo, positivos para a população urbana de Minas, que absorveu 36,07% e 58,10% das perdas rurais, respectivamente, entre 1960/70 e 1970/80 (ver Quadro III.5); por isso, tanto as taxas de emigração rural quanto as taxas de imigração urbana de Minas foram superiores às do Nordeste nas duas últimas décadas (ver Quadro III.6);

⁶ Coelho, A. L. Nunes, Mendonça, L. M. I. de Michelis e Araújo, M. B. "A reversão do comportamento migratório mineiro: um desafio ao planejamento" in *Fundação João Pinheiro: Análise e Conjuntura*. v. 12, n.ºs 3/4, mar./abr. 1982. Todas as estatísticas referentes aos fluxos migratórios mencionados neste nosso texto foram processadas por estas três demógrafas da Fundação João Pinheiro, as quais são também responsáveis pelas projeções demográficas que utilizaremos nos tópicos seguintes.

Quadro III.4

MINAS GERAIS E NORDESTE: SALDOS MIGRATÓRIOS INTERCENSITÁRIOS – 1872/1980

Intervalos Censitários	Total dos Saldos Migratórios (A)	Saldo Migratório do Nordeste (B)	Saldo Migratório de Minas Gerais (C)	$\frac{B}{A} \times 100$ (%) (D)	$\frac{C}{A} \times 100$ (%) (E)
1872/80	± 454.000	- 346.207	+ 98.769	- 70,25	+ 21,75
1890/1903	± 412.030	+ 10.109	- 93.185	+ 2,45	- 22,61
1900/20	± 581.000	- 178.386	- 230.097	- 30,70	- 39,60
1920/40	± 1.448.000	- 334.973	- 608.455	- 23,13	- 42,02
1940/50	± 1.171.000	- 442.141	- 601.788	- 37,75	- 51,39
1950/60	± 2.014.000	- 1.633.240	- 578.574	- 82,48	- 22,13
1960/70	± 3.274.000	- 1.763.293	- 1.227.346	- 53,85	- 37,48
1970/80	± 4.107.000	- 2.032.505	- 941.824	- 48,75	- 22,93

FONTE: Fundação João Pinheiro: *Análise e Conjuntura* v.12, n.º 3/1 — mar./abr. 1982.

OBS.: a) não está incluída, nas estimativas dos saldos migratórios, a população até 10 anos;

b) a metodologia utilizada nestas estimativas difere da que se utilizou no Quadro III.5 e seguintes, que se referem apenas ao Estado de Minas Gerais; o saldo intercensitário é uma medida sujeita a muitas críticas, justificando sua utilização quase unicamente na comparação entre várias regiões.

esta característica demográfica fez com que as taxas anuais de crescimento da população urbana e o grau de urbanização de Minas fossem semelhantes aos respectivos indicadores do Brasil desde 1940; porém, em termos das taxas de crescimento da população rural, as diferenças foram marcantes (ver Quadro III.7). Em termos das oito regiões de planejamento do Estado, constata-se:

a — uma participação sempre crescente da região I em relação ao Estado (de 20,4%, em 1960, para 32,1%, em 1980) como decorrência da localização nesta região da Área Metropolitana de Belo Horizonte que, em 1980, absorvia 65,4% do total de sua população urbana;

b — todas as regiões tiveram crescimento negativo da população rural na última década, sendo que a região VIII (Vale do Rio Doce) perdeu população total em termos absolutos, pois a sua população, em 1980, é, inclusive, menor do que a de 1960 (ver Quadro III.8);

c — todas as regiões apresentam incremento no grau de urbanização, nas duas últimas décadas, destacando-se, contudo, a presença de três regiões (VI, VII e VIII) que, em 1980, ainda possuem mais de 50% de sua população nas áreas rurais.

Quadro III.5

MINAS GERAIS: SALDOS LÍQUIDOS MIGRATÓRIOS PARA A POPULAÇÃO RURAL E URBANA — 1960/80

Situação de Domicílio	1960/70	1970/80
1. Urbano	+ 999.374	+ 1.588.144
2. Rural	- 2.770.004	- 2.733.269
3. Total	- 1.771.230	- 1.145.125
4. Relação: $\frac{1}{2} \times 100$	36,07%	58,10%

FONTE: Fundação João Pinheiro: *Análise e Conjuntura* v. 12, n.º 3/4, mar./abr. 1982.

Quadro III.6

BRASIL, NORDESTE E MINAS GERAIS: TAXAS DE MIGRAÇÃO — 1950/80

Região	1950/60			1960/70			1970/80		
	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total
1. Brasil	+ 28,6	- 15,1	± 9,61	+ 27,7	- 22,3	± 12,4	+ 23,1	- 28,1	± 12,4
2. Nordeste	+ 18,0	- 18,4	- 0,1	+ 14,5	- 19,5	- 8,0	+ 13,9	- 22,2	- 7,1
3. Minas Gerais	+ 22,4	- 20,1	- 7,4	+ 19,6	- 32,7	- 12,4	+ 16,5	- 35,7	- 8,2

FONTE: Fundação João Pinheiro: *Análise e Conjuntura* v.12, n.º 3/4 — mar./abr. 1982.

OBS.: A taxa de migração mede o saldo migratório dividido pela população no início do período.

Quadro III.7

BRASIL E MINAS GERAIS: TAXAS ANUAIS DE
CRESCIMENTO DA POPULAÇÃO URBANA E RURAL
E GRAU DE URBANIZAÇÃO — 1940/80

Taxas Anuais de Crescimento e Grau de Urbanização	Brasil	Minas Gerais
I. Taxas Anuais de Crescimento		
I.1. 1940/50		
Urbana	3,84	3,21
Rural	1,58	0,74
I.2. 1950/60		
Urbana	5,32	5,27
Rural	1,55	0,64
I.3. 1960/70		
Urbana	5,15	4,56
Rural	0,60	— 0,69
I.4. 1970/80		
Urbana	4,44	4,02
Rural	— 0,61	— 2,07
II. Grau de Urbanização		
II.1. 1940 ^a	31,24	25,04
II.2. 1950 ^a	36,16	29,85
II.3. 1960 ^a	45,00	40,18
II.4. 1970 ^b	55,92	52,76
II.5. 1980 ^b	67,57	67,10

FONTE: Fundação João Pinheiro: *Análise e Conjuntura* v.12, n.º 3/4, mar./abr. 1982.

^a população presente; ^b população residente.

Quadro III.8

MINAS GERAIS: TAXAS ANUAIS DE CRESCIMENTO DA POPULAÇÃO TOTAL, URBANA E RURAL SEGUNDO REGIÕES DE PLANEJAMENTO - 1960/80

Regiões de Planejamento	1960/70			1970/80		
	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total
I. Metalúrgica e Campos das Vertentes	5,91	- 0,08	4,11	4,80	- 1,59	3,71
II. Mata	3,05	- 2,08	0,11	2,50	- 2,50	0,40
III. Sul	2,65	- 1,80	0,31	3,41	- 1,56	1,26
IV. Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba	4,21	- 0,17	2,21	5,09	- 3,66	2,36
V. Alto São Francisco	2,13	- 2,02	0,17	2,06	- 3,33	0,20
VI. Nordeste	5,67	+ 1,08	2,24	6,26	- 1,07	1,65
VII. Jequitinhonha	3,03	+ 0,53	1,23	3,32	- 0,62	0,33
VIII. Rio Doce	4,34	- 0,63	0,86	1,85	- 3,34	- 1,13
Estado	4,40	- 0,78	1,60	4,02	- 2,07	1,54

FONTE: Fundação João Pinheiro: *Análise e Conjuntura* v.12, n.º 3/4, mar./abr. 1982.

A questão do desenvolvimento espacial concentrado fica mais transparente, em Minas Gerais, quando analisamos os indicadores em termos de maior nível de desagregação do que o das oito macrorregiões. Por exemplo, na avaliação dos projetos beneficiados pela Lei n.º 5.261, observa-se que das seis subáreas da região de planejamento I, as subáreas 1 e 2 (que incluem as áreas Metropolitana de Belo Horizonte e de implantação da Açominas) são responsáveis, respectivamente, por 59,69% e 49,65% dos totais dos investimentos fixos e dos empregos induzidos pelos 278 novos projetos. Dentro desta mesma preocupação, estudo recente da Superintendência de Estatística e Informação da SEPLAN/MG analisou a distribuição espacial da população de Minas Gerais. Foram utilizadas as seguintes categorias de municípios:

a - 14 municípios da Área Metropolitana de Belo Horizonte;

b - 11 municípios industriais e mineradores, de importância relativa, situados num raio de aproximadamente 100 quilômetros da Capital;

c — as 16 cidades constantes dos Programas de Cidades Médias do Estado;

d — o conjunto dos demais municípios do Estado. Destacam-se, como principais resultados:

1 — Os 41 municípios que compõem as categorias *a*, *b* e *c* participaram, no conjunto do Estado, com cerca de 39% da população total de 1980, indicando elevado grau de concentração geográfica. Esta verificação é comprovada pelo fato de que, na década de 70/80, 91% do aumento da população estadual ocorreram nestes poucos municípios; ou seja, nesta década, a população do Estado teve um acréscimo de 1 milhão 903 mil habitantes, concentrando-se 1 milhão 728 mil nos 41 municípios; estes municípios foram também os que mais concentraram, relativamente, os resultados do desenvolvimento econômico recente (ver Quadro III.9).

2 — Os ritmos de crescimento são bastante distintos nas quatro categorias de cidades (ver Quadro III.10).

3 — Obviamente, decresce a participação dos 681 municípios restantes do Estado (de cerca de 77% sobre a população total de 1960, para cerca de 61%, em 1980), muito embora alguns deles, dentro dessa categoria, tenham apresentado taxas de crescimento notáveis; os 681 municípios absorveram apenas 9,19% (175 mil pessoas) do incremento da população, na década passada; como este estudo da SEI trabalha com a população total dos municípios e não apenas com a população urbana das sedes municipais, pode-se prever que os graus de concentração no sistema urbano são, na realidade, muito maiores.

Antes de passarmos ao tópico relativo às ações governamentais desencadeadas para atenuar as tendências concentracionistas do padrão de desenvolvimento observado nas últimas décadas, é preciso identificar alguns dos elementos explicativos para a emergência deste padrão através da análise, não só da importância relativa dos fatores locais que influenciaram as decisões empresariais, bem como dos determinantes dos fluxos migratórios. Em primeiro lugar, vejamos uma observação crítica quanto a uma visão comum entre segmentos expressivos das elites empresariais e administrativas de Minas, segundo a qual estas tendências concentracionistas são "naturais"

ao estágio de desenvolvimento pelo qual estamos passando e que, a longo prazo, as forças de mercado poderiam ser orientadas por ações governamentais para corrigir estas distorções. Esta visão está apoiada na própria tese de Williamson, para quem é válida a hipótese de que, nos estágios iniciais do processo de desenvolvimento, há uma tendência para serem gerados grandes diferenciais de renda entre as regiões (migração inter-regional da mão-de-obra extremamente seletiva em favor das áreas em expansão; economias externas resultantes da aglomeração de projetos de investimento nas áreas que se desenvolvem; os objetivos das políticas governamentais orientados para maximizar a taxa de crescimento do PIB; etc.) e de que, em etapas mais avançadas no curso do desenvolvimento, quase todas as tendências desequilibradoras diminuiriam, causando uma reversão no padrão

Quadro III.9

INDICADORES SÓCIO-ECONÔMICOS DE CONCENTRAÇÃO NO ANEL MAIOR DA CIDADE DE BELO HORIZONTE E CIDADES MÉDIAS DE MINAS GERAIS¹ - 1975 OU 1980

Indicadores	Anos	Participação Percentual em Relação no Estado
1. População Total	1980	38,73
2. Valor de Transformação do Setor Indústria	1975	73,70
3. Salários no Setor Indústria	1975	78,77
4. Receitas do Setor Comércio	1975	75,76
5. Arrecadação de ICM	1980	69,60
6. Receitas do Setor Serviços Privados ²	1975	83,57

FONTE: SEI/SEPLAN-MG.

¹ Inclui cidades da RMBH (14); cidades próximas à RMBH (11): Sete Lagoas, Pará de Minas, Itaúna, Divinópolis, Itabirito, Ouro Preto, Mariana, Congonhas, Conselheiro Lafaiete, João Monlevade e Itabira; e as cidades médias (16): Juiz de Fora, Uberlândia, Uberaba, Governador Valadares, Montes Claros, Aglomerado do Vale do Aço (Ipatinga, Coronel Fabriciano, Timóteo), Teófilo Otoni, Patos de Minas, Poços de Caldas, Unaí, Varginha, Itajubá, Pouso Alegre e Três Corações.

² Inclui serviços pessoais, de diversões, comerciais e de reparo.

CBS: A presença das 16 cidades do porte médio neste quadro e no seguinte mostra uma tendência, de 1930 a 1980, ao que poderia se denominar "um processo de descentralização concentrada".

DISTRIBUIÇÃO ESPACIAL DO ACRÉSCIMO DA
POPULAÇÃO DE MINAS GERAIS — 1960/80

Categoria de Municípios	Número de Municípios	Acréscimo da População (%)	
		1960/70	1970/80
a. Área Metropolitana	14	80,71	58,34
b. Cidades Próximas à AM	11	40,88	36,01
c. Cidades Médias	16	36,83	45,10
d. Demais Municípios do Estado	681	5,93	2,18
e. Estado de Minas Gerais	722	17,07	16,57

FONTE: *Indicadores de Conjuntura* — Minas Gerais — v.3, n.º 4.

de desigualdades inter-regionais (a migração tende a se tornar menos seletiva; exaustão das economias de aglomeração; melhor conhecimento das potencialidades das áreas menos desenvolvidas; maior ênfase no conteúdo redistributivo das políticas públicas; etc.). A redução dos índices de desigualdade calculados para Minas Gerais, entre 1970 e 1975, poderia até ser interpretada dentro desta hipótese.

As evidências empíricas disponíveis mais recentemente não são, contudo, concludentes, pois, como vimos, na margem, os projetos que se instalaram nos últimos anos ou que estão em fase de implantação em Minas reforçam as tendências concentracionistas em termos espaciais. Na realidade, a dificuldade com a argumentação do tipo proposto por Williamson é a de não delimitar o peso relativo e a funcionalidade que são esperados das ações governamentais no processo de reverter estas tendências, as quais interviriam como poder compensatório dos efeitos perversos inerentes às forças de mercado na medida em que, deixadas livremente, estas tendem a desconhecer os custos e os benefícios sociais de seus empreendimentos. É esta delimitação é tanto mais importante quanto mais se reconhece, atualmente, a importância dos fatores do tipo *man made* nas tendências locacionais dos novos projetos de desenvolvimento urbano e rural. É óbvio que não podemos desconhecer o papel da base de

recursos naturais e os custos impostos pela distância em função da posição geográfica no processo de desenvolvimento de uma região, pois estes fatores dão as condições iniciais para se definir a soma das vantagens e desvantagens relativas em termos de custos de oportunidade e de concorrência espacial para a produção de determinada mercadoria ou serviço em algum local. Mas, mesmo aqui, é necessário precisar o conceito da base de recursos naturais para evitar alguma interpretação determinística quanto ao potencial de crescimento de uma determinada região.

No médio prazo, pode-se dizer que a dotação de recursos naturais de uma região é, simplesmente, o estoque de recursos requeridos, em algum grau, pela economia nacional para atender às demandas interna e externa. À medida que os requisitos da economia se modificam no longo prazo, a composição do estoque se altera e, nesse sentido, o significado do que seja "dotação de recursos" muda com a dinâmica do crescimento econômico, ou seja, com os determinantes da demanda final (preferência dos consumidores, distribuição de renda, comércio exterior) e com as condições tecnológicas e de organização do sistema produtivo. Assim, o conceito de potencial de recursos é econômico e não físico. O valor de um recurso natural não é intrínseco ao material; depende da estrutura da demanda, dos custos de produção e de transporte, das inovações tecnológicas comercialmente adotadas, etc.⁶

Sob este aspecto, por exemplo, o comportamento desse fator locacional em Minas se apresenta com ambigüidade. Por um lado, a elevação dos custos de transporte e a escassez de recursos financeiros para a execução de grandes investimentos de infra-estrutura na expansão e consolidação da fronteira agrícola poderão viabilizar a exploração da "fronteira interna" em termos de custos relativos, criando momento para a exploração econômica da agricultura de cerrados e de várzeas irrigáveis. Ainda como sinal positivo no tocante à base de recursos naturais, no caso de Minas, tem-se a elevação permanente dos preços de alguns recursos não-renováveis na eco-

⁶ Perloff, H. e Wingo Jr., L. "Natural resource endowment and regional economic growth", in Friedman, J. e Alonso, W. (org.) *Regional Policy: Readings in Theory and Applications*. MIT Press, 1978, cap. 12.

nomia mundial, o que irá permitir a execução de muitos projetos de extração mineral ou vegetal que, anteriormente, não apresentavam rentabilidade adequada. Por outro lado, como sinal negativo, desponta a concorrência inter-regional, com a economia mínero-metalúrgica do Estado, dos projetos que estão sendo desenvolvidos no Norte do País, num ritmo de grande intensidade que é determinado não pela exaustão ou perda de economicidade das atividades similares de outras regiões, mas pelas necessidades de entrada de financiamentos externos para cobrir os *deficits* no balanço de pagamentos.

Portanto, considerando que, até na própria delimitação do potencial de desenvolvimento de uma dada região, há uma interação entre a disponibilidade física dos recursos naturais, o grau de acessibilidade aos mercados de insumos e produtos e a dinâmica dos processos econômicos e sociais, podemos afirmar que todos os demais fatores locais relevantes (recursos humanos qualificados, infraestrutura de transportes e de comunicação, infra-estrutura urbana, etc.) são do tipo *man made*, ou seja, reproduzíveis na escala e intensidade desejadas (a menos de indivisibilidades técnicas), desde que submetidos a rigoroso planejamento de médio e longo prazos. Daí a expectativa de que a distribuição destes fatores locais no espaço geográfico, através da intervenção direta ou indireta do poder público, possa contribuir, de maneira decisiva, para a atenuação de equilíbrios e desigualdades politicamente intoleráveis no processo de desenvolvimento entre regiões de um mesmo Estado ou do mesmo País. Não se pode, contudo, ter em relação a estas questões uma postura voluntarista, pois normalmente elas são muito mais intrincadas e complexas do que parecem à primeira vista. Vejamos, por exemplo, a questão das migrações em Minas.

Dada a heterogeneidade das características estruturais das regiões do Estado, não é adequado, cientificamente, utilizar um único conjunto de hipóteses para explicar a origem, o destino, a composição e a intensidade dos fluxos migratórios. Na realidade, apesar da grave magnitude do fenômeno das migrações internas em Minas, têm sido produzidas relativamente poucas investigações empíricas sobre o tema. Acredito que possamos encontrar situações diferenciadas no tempo e no espaço, no curso do desenvolvimento econômico e social do Estado, que, eventualmente, poderiam ser explicadas por

diferentes hipóteses teóricas. É possível, por exemplo, que a migração dos grupos detentores de maior nível de educação e de qualificação profissional, a qual se processa dentro do sistema urbano, entre centros situados em diferentes níveis hierárquicos e, em geral, tendo origem nos centros de ordem inferior do Estado e indo na direção das aglomerações urbanas de maior porte (dentro ou fora do Estado), possa ser razoavelmente explicada pelo modelo do capital humano. Como se sabe, este modelo analisa os custos e benefícios das decisões de migrar e pressupõe que as pessoas migram quando os custos da migração (custos de deslocamento acima das despesas usuais; as rendas perdidas quando em deslocamento; os custos de treinamento quando necessários para um novo emprego; os custos psíquicos de readaptação social, etc.) forem inferiores aos benefícios (o valor presente do ganho potencial de renda; os valores psíquicos de se estabelecer numa comunidade mais bem equipada em termos culturais, econômicos e sociais; as oportunidades intervenientes para emprego de outros membros da família, etc.) e pressupõe, também, que é apropriado aplicar a análise de investimentos a este tipo de decisão.⁷

Mesmo que este ou outros modelos (a interpretação bimodal da migração rural-urbana, o modelo da renda esperada) possam dispor de estrutura teórica apta para analisar o comportamento de determinados fluxos migratórios com características específicas, o esforço de investigação tem que se concentrar, contudo, na explicação do grandioso êxodo rural que se assiste no processo de desenvolvimento de Minas, êxodo que atinge intensamente a todas as regiões, independentemente de sua base de recursos naturais, de sua posição geográfica ou de ter havido incremento identificável estatisticamente nos benefícios líquidos para os que migram. De modo geral, pode-se afirmar que o aprofundamento deste êxodo se correlaciona com a reestruturação das relações de produção e com o avanço do capitalismo no campo em Minas e no Brasil, através de manifestações

⁷ Sjaastad, L. A. "The costs and returns of human migration" in *Journal of Political Economy*, Suplemento Especial, LXX (outubro, 1962).

Shachar, A. *Internal Migration: Determinants and Policies*. Trabalho apresentado na Latin American Regional Conference do IGU; Belo Horizonte, agosto de 1982.

diferenciadas regionalmente que provocaram grandes perdas de população rural: em determinadas áreas, principalmente do Rio Doce, Noroeste e Triângulo, compras de terras por grandes empresas para a expansão de projetos de reflorestamento com incentivos fiscais; em outras áreas, o crescimento expressivo da produção ocorreu através da introdução de tecnologias intensivas de insumos modernos e equipamentos poupadores de mão-de-obra; perda de competitividade econômica de muitas áreas em função da abertura de novas áreas na fronteira agrícola nacional resultando na "pecuarização" de zonas tradicionais de lavouras; evasão de parceiros meeiros e arrendatários, quase sempre não qualificados para o trabalho nas atividades capitalistas introduzidas nas regiões de onde partem os fluxos migratórios; pressão sobre a base de recursos naturais que o aumento da população acarreta em regiões de assentamento mais antigo (Zona da Mata, Sul), levando à subdivisão de pequenas propriedades que se tornam incapazes de absorver economicamente os membros mais jovens das famílias, muitos dos quais acabam por se incorporar como assalariados no mercado do trabalho das grandes empresas rurais; finalmente, a discriminação das políticas econômicas contra os pequenos produtores rurais que não tiveram quase nenhum acesso aos incentivos financeiros e fiscais durante o último período de expansão da economia brasileira.

Embora reconhecendo todas as restrições político-institucionais mencionadas no capítulo anterior, o III Plano Mineiro de Desenvolvimento Econômico e Social procurou, dentro do estilo do planejamento para negociação, captar recursos financeiros do Governo Federal e de instituições internacionais de fomento (Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento) visando a implementar programas e projetos para atenuar os problemas do êxodo rural e da concentração espacial do desenvolvimento econômico. Entre estes programas e projetos, pela sua dimensão e pela sua dinâmica inovadora, cabe destacar, neste capítulo, os programas de desenvolvimento rural integrado e os programas de desenvolvimento das cidades de porte médio ou centros intermediários. A preocupação do III PMDES é, de um lado, com as pequenas propriedades rurais, que, produzindo a baixos níveis de produtividade e apresentando pequeno excedente de produção, acentuam ainda mais o êxodo rural

com o deslocamento, para as grandes cidades, de contingentes populacionais compostos principalmente de mão-de-obra não qualificada; do outro lado, com a carência de um número maior de centros intermediários no sistema urbano do Estado, os quais seriam de grande importância não só para reter o êxodo rural-urbano, como também para servir de apoio, estímulo e opção locacional a várias atividades sociais e econômicas.

2. Um dos mecanismos de intervenção governamental no processo de desenvolvimento econômico e social que, nos anos recentes, tem sido utilizado com maior ênfase pelo poder público estadual, visando a reduzir a intensidade do êxodo rural em Minas Gerais, é a elaboração, a negociação e a implantação de Programas de Desenvolvimento Rural Integrado (PDRI) em diversas áreas geográficas do Estado. Estes Programas, que atualmente compreendem o Programa de Desenvolvimento Rural Integrado para o Vale do Gortuba, o Programa de Desenvolvimento Rural Integrado da Zona da Mata, o Programa Estadual de Promoção de Pequenos Produtores Rurais de Minas Gerais (MG-II) e o PLANOROESTE-II, já contemplam uma população-alvo de quase 70 mil pequenos produtores rurais (proprietários, parceiros ou arrendatários), sendo o MG-II o mais abrangente dentre eles, pois pretende beneficiar cerca de 30 mil agricultores, em 102 municípios com área de aproximadamente 50.000 km² (10% da superfície total do Estado) e localizados em quatro regiões (Sul de Minas, Zona da Mata, Vale do Rio Doce, Nordeste de Minas). Não desejamos deter-nos na análise dos aspectos metodológicos da elaboração de um PDRI (a título de ilustração, o Apêndice III.3 apresenta o roteiro utilizado na preparação do MG-II), mas propor algumas reflexões sobre a eficácia da atuação destes mecanismos como suporte para uma política de desconcentração e de descentralização do desenvolvimento regional. Antes de passarmos a estas reflexões, algumas observações: estes Programas estão sendo apoiados e financiados pelo Governo Federal e pelo Banco Mundial ou pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento; têm a Universidade Federal de Viçosa ou Fundação João Pinheiro como unidades de avaliação autônoma; são coordenados e implementados por órgãos da administração direta ou indireta do Governo do Estado de Minas Gerais; são avaliados também por frequentes

missões de técnicos do BID e do Banco Mundial; e, finalmente, embora tenham um marco conceitual comum em torno das idéias de planejamento rural integrado, estes Programas vêm-se diferenciando, ao longo do tempo, em função das regiões em que atuam, das prioridades de objetivos, dos estilos de implementação, das experiências acumuladas nos últimos anos, etc.

Em geral, as linhas de ação de um PDRI se concentram no apoio à produção e à comercialização da produção dos pequenos produtores (inclusive sua organização), na localização estratégica de infra-estrutura econômica e social para dar-lhes melhor acesso aos bens e serviços públicos e semipúblicos e, finalmente, no fortalecimento das instituições encarregadas da elaboração e execução de projetos para pequenos produtores. Entre os principais componentes de um PDRI que são mais acionados para sua operacionalização, podemos destacar:

- fortalecimento dos núcleos urbanos pré-selecionados para exercerem o papel de lugar central na prestação dos serviços econômicos e sociais básicos a toda a região;

- melhoria dos equipamentos de educação, saúde, habitação e saneamento;

- dinamização da pesquisa tecnológica, da assistência técnica e da extensão rural;

- sistematização do esquema de intermediação e de comercialização dos produtos agrícolas e de insumos modernos necessários ao processo produtivo;

- racionalização no uso e na distribuição da propriedade via regularização fundiária, implantação de sistemas de legitimação e de compra e venda de terras;

- organização dos produtores por intermédio do incentivo ao cooperativismo e a outros tipos de associação de produtores;

- criação de estímulos à constituição e à organização de indústrias domésticas e de agroindústrias;

- fortalecimento da infra-estrutura rural, tais como a melhoria do sistema viário, das estradas vicinais, da eletrificação e telefonia rural, e da construção de armazéns e de postos de abastecimento e insumos;

- construção de centros comunitários rurais;
- crédito rural orientado;
- compra antecipada da produção;
- implantação de várzeas irrigáveis e de reflorestamento;
- desenvolvimento comunitário.

A utilização ou implantação de cada um destes componentes emerge a partir de uma análise teórica da adequação de instrumentos de intervenção governamental aos objetivos a serem atingidos mas, principalmente, a partir da experiência acumulada na implementação dos PDRI em regiões de desenvolvimento. Assim, por exemplo, tem-se dado maior ênfase, recentemente, para o componente de comercialização de insumos e produtos agrícolas, pois a experiência passada demonstrou que todos os ganhos de produtividade decorrentes do PDRI em favor dos pequenos produtores rurais podem ser apropriados, via relações de troca, ou pela indústria oligopolizada que abastece de insumos as áreas rurais ou pelo sistema de intermediação oligopsonista-oligopolista que se interpõe entre estes produtores e os consumidores urbanos. O maior acesso às informações dos diferentes mercados de produtos e insumos agrícolas, a melhoria da infra-estrutura de armazenamento e de transportes, a maior disponibilidade de crédito rural e a presença da Comissão de Financiamento da Produção nas áreas de atuação dos PDRI permitem aos pequenos produtores aumentar seu poder de barganha na negociação de preços, quantidades, prazos e qualidade nos mercados em que compram ou vendem, reduzindo os fatores limitantes de uma adequada remuneração das atividades produtivas nas regiões em que predomina a pequena produção agrícola.

Tem-se discutido muito, atualmente, a adequação dos programas de desenvolvimento rural integrado à realidade político-administrativa dos países do Terceiro Mundo. Como se sabe, um PDRI envolve enormes problemas de coordenação entre os três níveis de Governo (relações intergovernamentais) e entre os diferentes órgãos da administração direta e indireta do poder público estadual (relações intra-governamentais), pois, normalmente, um PDRI é composto de 15 a 20 componentes ou programas, e não é incomum cada um destes programas se subdividir também em três a cinco subprogramas.

Questiona-se, então, se a história dos inúmeros insucessos dos PDRI não poderia ser explicada pelo fato de se estar introduzindo no planejamento governamental um instrumento de intervenção excessivamente complexo e sofisticado para a capacidade administrativa disponível nos países em desenvolvimento, em termos de elaboração, implantação e controle de políticas, programas e projetos.

A resposta a este questionamento depende de se saber quais são os reais objetivos propostos pelo PDRI, pois, se incluirmos como um destes objetivos um reforço ao programa de modernização administrativa que muitos destes países têm procurado implantar, poderemos transformar o que tem sido considerado como condicionante ou fator restritivo em componente adicional do PDRI. A experiência de Minas Gerais na condução do processo de implementação dos PDRI vai na direção do apoio a este último ponto de vista. Por ser uma peça de objetivos múltiplos e de envolvimento interinstitucional, o PDRI induz determinadas transformações do sistema administrativo tradicional, as quais podem vir a ser extremamente favoráveis em termos de melhorar as condições de eficácia e de eficiência do setor público de uma nação em desenvolvimento, pois podem eliminar-se muitos desperdícios de recursos materiais e humanos que são característicos de uma administração pública que, normalmente, trabalha sem programas e sem objetivos definidos, em departamentos estanques e desmobilizada do ponto de vista de incentivos de qualquer natureza.

Por sua própria concepção, um programa de desenvolvimento rural integrado para ser efetivo exige que se estabeleçam ações de coordenação de objetivos intersetoriais, que se implantem componentes interdependentes através de ações conjuntas entre diferentes instituições que nunca se haviam comunicado de forma sistemática anteriormente, que se institucionalizem, na prática do cotidiano dos órgãos envolvidos com a implantação dos componentes, conceitos e procedimentos operacionais de avaliação e controle.⁸ Enfim, o que se propõe é transformar a oportunidade de intervenção gover-

⁸ Sobre este último tema ver a publicação do Banco Mundial: *A Handbook in Monitoring and Evaluation of Agriculture and Rural Development Projects*. Washington, novembro, 1981.

namental, criada em torno da execução de um PDRI, num esforço programado de dar suporte operacional aos objetivos de modernização administrativa das instituições públicas envolvidas com este estilo de reestruturação da economia agrícola. Ao mesmo tempo, recusa-se a idéia de ir gradativamente simplificando a concepção de um PDRI, a ponto de transformá-lo num programa um pouco mais abrangente do que um sistema de crédito rural dirigido e acoplado com a assistência técnica aos produtores, por causa da interveniência de obstáculos político-administrativos cuja superação é, no nosso entender, um dos próprios objetivos de desenvolvimento de um país.

Um outro ponto que merece ser destacado nesta discussão sobre os aspectos conceituais do PDRI é a falsa idéia, bastante generalizada, de que este tipo de intervenção governamental deveria ser enquadrado na linha de programas "sociais", no sentido de que dele se espera muito mais efeitos redistributivos de renda e de bem-estar para um determinado segmento mais pobre de nossa população, do que resultados em termos de eficiência econômica na alocação de recursos escassos. Na realidade, a preocupação com o retorno econômico dos investimentos que são realizados em um PDRI emerge desde o primeiro momento em que se definem critérios para selecionar as regiões e os grupos de produtores a serem beneficiados. Sabe-se que a avaliação de inúmeros projetos implantados nas zonas rurais isoladamente (malha de estradas vicinais, rede de armazéns, etc.) mostrou baixo desempenho nos indicadores dos benefícios esperados para grupos de pequenos produtores. Isto porque o enfoque *parcial* da promoção agrícola não leva em conta importantes aspectos tipicamente espaciais que se encontram ligados aos problemas rurais, omitindo, por conseguinte, a necessária interdependência funcional entre o meio rural e o meio urbano, entre as atividades agropecuárias e as industriais e terciárias, particularmente o sistema de escoamento e comercialização de insumos e produtos agrícolas.

Por esta razão, os PDRI esperam obter melhor relação global benefício/custo dos investimentos que promovem, através de uma estratégia de ação que inclui, entre outras atividades desenvolvidas de forma articulada e integrada (integração rural/urbana, integração horizontal de produtos e de atividades rurais complementares, etc.), o fortalecimento de núcleos urbanos de menor porte capazes de

prestar os serviços de apoio necessários ao meio rural, o melhor aproveitamento dos recursos naturais e a criação de uma base econômica nas pequenas explorações, visando a elevar de forma duradoura a renda dos agricultores. Dentro desta linha de preocupação, são estabelecidos determinados pré-requisitos para a seleção das regiões de atuação dos PDRI — além do baixo nível da renda média regional como indicador de pobreza — que incluem variáveis as quais demonstram uma nítida preocupação com os resultados econômicos do programa: o grau de potencialidade da região em termos de recursos naturais e a definição de sua vocação agropecuária; o grau de concentração da população de baixa renda; o nível de adequação da infra-estrutura necessária; a base organizacional e administrativa das instituições existentes; o nível de especialização e formação dos recursos humanos; o grau de incorporação da economia da região na economia de mercado.

Um bom exemplo de que os PDRI não são apenas programas de natureza redistributiva mas, principalmente, mecanismos que visam a impulsionar a produção e a produtividade das pequenas explorações agrícolas do Estado, criando nelas uma base econômica competitiva e estável capaz de elevar a renda dos produtores rurais, pode ser dado pela análise de impacto dos resultados esperados das ações do MG-II.⁹ Em primeiro lugar, a equipe técnica da FJP restringiu esta análise dos custos e benefícios do Programa apenas aos componentes produtivos (crédito rural, recuperação de várzeas, reflorestamento) pois, embora reconheça que os custos e benefícios do Programa são decorrentes do conjunto dos projetos integrados, a sua interdependência dificulta enormemente as estimativas e as avaliações dos fluxos de caixa dos diferentes componentes, principalmente aqueles relacionados com a infra-estrutura social e o desenvolvimento comunitário.

As dificuldades de avaliação surgem, no campo metodológico, por várias razões: os fluxos de caixa de muitos projetos não são inde-

⁹ Fundação João Pinheiro — *Análise e Conjuntura*, v. 10, n.º 2, fevereiro 1980. Edição especial que apresenta uma versão resumida do Programa. Este tipo de avaliação *ex-ante* tende, muitas vezes, a subestimar os custos e a superestimar os benefícios do programa, por não levar em conta, devidamente, o contexto das restrições em que se implanta.

pendentes no sentido de que a execução de um deles poderá acarretar mudanças nas estimativas dos fluxos associados aos demais; os custos e os benefícios de muitos projetos somente poderiam ser analisados em termos sociais, utilizando-se custos e preços de oportunidade em lugar de preços de mercado; alguns componentes, indutores de intensos efeitos externos com elevado grau de dispersão, por terem os seus benefícios não quantificáveis, teriam que ser avaliados em termos de custo-efetividade, etc. De qualquer forma, podemos considerar, provisoriamente e com ressalvas, os resultados obtidos apenas com os componentes produtivos como os valores mínimos que se podem obter entre as várias alternativas metodológicas de avaliação global do Programa. Em segundo lugar, para reforçar este último ponto de vista, a equipe estendeu sua análise dos resultados esperados além do cálculo das taxas internas de retorno dos componentes produtivos para incluir o impacto fiscal, a geração de emprego e o impacto ecológico do Programa.

As taxas internas de retorno foram calculadas para 18 modelos de estabelecimentos rurais típicos (seis regiões e três estratos de tamanho: 0 — 10 ha; 10 — 50 ha; 50 — 100 ha), referindo-se aos investimentos na agricultura e bovinocultura financiados pelo Programa. Para se elaborarem estes cálculos, são estimados os valores da produção, os custos operacionais, as inversões e os fluxos de caixa, pressupondo-se um ano de implantação e 10 de operação, para os modelos "típicos" do Programa. Os resultados encontrados mostram as taxas médias geométricas de 55,48%, 33,14% e 41,29% para os estratos com até 10 ha, de 10 a 50 ha e de 50 a 100 ha, respectivamente, e, por região do Estado:

a)	Nordeste	%
	● Espinosa e Mato Verde	53,87
	● Rio Pardo e Poté	44,53
	● Diamantina	46,54
b)	Rio Doce	44,08
c)	Zona da Mata	38,55
d)	Sul de Minas	30,38
	Média Geométrica	42,34

Em geral, constatou-se que as taxas internas de retorno dos investimentos promovidos pelo Programa são maiores na agricultura do que na pecuária, são mais homogêneas estatisticamente no estrato médio (10 — 50 ha) e que a média geométrica é maior nas regiões mais pobres e no estrato de 0 a 10 ha, onde estão os beneficiários mais necessitados. Embora possamos considerar estas taxas um tanto otimistas, tendo em vista que os resultados do trabalho da EMATER/MG para a difusão e adoção de novas tecnologias, visando a obter aumentos nos níveis de produção e de produtividade, tenderão a ser mais lentos do que se pressupõe no perfil dos fluxos de caixa, por causa de diferentes dificuldades e fatores relativos à inelasticidade de oferta (resistência cultural a inovações; conjuntura macroeconômica crescentemente adversa em termos de incentivos e de riscos; atrasos na implementação do Programa, etc.), elas se apresentam, ainda que corrigidas, suficientemente elevadas para justificar a economicidade dos investimentos.

Em seguida, examinaremos o impacto esperado sobre o nível de emprego induzido nas áreas de implantação do Programa pelos seus componentes produtivos. O procedimento adotado pela equipe da FJP para estimar o incremento da mão-de-obra necessária para a implantação destes componentes foi o seguinte:

a — os valores para o ano zero do Programa foram calculados através da quantidade de mão-de-obra necessária na produção agropecuária, considerando que o Programa não fosse implementado, multiplicada pelo número total de beneficiários do Programa no final de cinco anos;

b — para os valores do ano cinco (terminal do Programa), foi considerado o mesmo número de beneficiários, sendo que a mão-de-obra foi aquela requerida para a maior produção com a implementação do programa;

c — obteve-se, pela diferença entre estes dois valores, o aumento total de 2.678.729 dias-homem, o que corresponde a um acréscimo de 59% na necessidade de mão-de-obra gerada pelo Programa; deste total de novas oportunidades de emprego, a agricultura (produção de milho, arroz, feijão, mandioca) será responsável por 53%. Apesar de ser este incremento bastante expressivo em termos do mercado

regional, um balanço entre as disponibilidades de mão-de-obra (projeção da força de trabalho de cada região e sua transformação em dias-homem) e a demanda dos beneficiários e dos não-beneficiários, em cada região no ano cinco, mostra que, mesmo com acréscimo médio de 3,07% na absorção da mão-de-obra provocada pela implantação do Programa (os acréscimos por região serão: Nordeste: 1,30%; Rio Doce: 3,67%; Mata: 4,5% e Sul: 8,36%), deverá haver, nas quatro regiões, um excedente de mão-de-obra que permanecerá desempregada ou subempregada. Isto implica dizer que o Programa poderá dar uma expressiva contribuição para a política de emprego no Estado de Minas Gerais reduzindo a taxa de emigração rural, mas esta contribuição não será suficientemente intensa a ponto de transformar o êxodo rural, nestas regiões, num fenômeno de menor importância sócio-econômica.

Quanto ao impacto ecológico e ao efeito fiscal do MG-II, as conclusões das avaliações são as seguintes:

a — através de melhor uso da terra, por meio do controle das pastagens e dos componentes de reflorestamento (10.000 ha, em cinco anos), espera-se um aperfeiçoamento nas práticas de conservação do solo e da água; além disso, a reabilitação de 6.000 ha de várzeas, através de saneamento agrícola, drenagem e irrigação, também deverá exercer um impacto favorável no ecossistema das quatro regiões;

b — mesmo sem considerar os prováveis impactos indiretos do Programa sobre os não-beneficiários, através dos efeitos de difusão regional das tecnologias de maior rentabilidade e dos serviços de infra-estrutura introduzidos pelo Programa, calculou-se uma previsão de aumento na arrecadação no quinto ano equivalente a 2,5 vezes a mais do que se arrecadava no ano zero, ou seja, um acréscimo líquido de 158% em termos reais atribuídos aos impactos diretos da implantação do MG-II. Tanto estas conclusões quanto aquelas referentes ao retorno econômico dos investimentos dos componentes produtivos do Programa padecem de diversas limitações quanto às informações disponíveis para projeções, às metodologias de abordagem, às simplificações analíticas na especificação das condições de oferta e de concorrência nos mercados de insumos e produtos, etc. Mas não se pode afirmar *a priori* que este processo de ajustamento das projeções,

adotado pela equipe técnica da FJP, resulte em maior margem de erro do que se caminhos analiticamente mais complexos fossem percorridos; por exemplo, se calcularmos as taxas internas de retorno utilizando custos e benefícios sociais, poderia ocorrer a probabilidade de que os valores encontrados ainda continuassem elevados, pois, embora no novo cálculo o custo de oportunidade do capital fosse mais alto, esta elevação poderia ser compensada pela redução de outros itens dos custos (custo social da mão-de-obra mais baixa do que os custos privados) ou pela elevação de outros itens dos benefícios (valor da exportação de carne bovina medido pela taxa social de câmbio superior à taxa de mercado), mesmo sem considerar a revisão do horizonte de tempo adotado na avaliação (apenas 10 anos para um programa de transformação estrutural) e a necessária incorporação das externalidades geradas pela implantação do Programa sobre a eficiência das unidades produtivas não-beneficiárias e sobre o nível de bem-estar social nas áreas-programa. Neste sentido, é preferível deixarmos o campo das discussões mais teóricas e aproveitarmos a chance de que já dispomos de alguns resultados significativos da implantação sistemática de alguns PDRI e analisarmos os impactos que efetivamente provocaram.

Mas antes desta análise, vejamos como tem evoluído a idéia de participação e de mobilização da população-alvo nas diversas etapas de concepção e implantação de um programa de desenvolvimento rural integrado. Pode-se constatar o seguinte desdobramento, desde os primeiros trabalhos com PDRI na administração estadual: uma fase de atividades eminentemente técnicas na qual, desde o levantamento das informações estatísticas e das pesquisas de campo até a elaboração de programas e projetos, prescindia-se da participação dos grupos que seriam direta ou indiretamente afetados pelas ações do PDRI, os quais eram envolvidos, eventualmente, na implementação de um ou outro componente; uma segunda fase — da qual o MG-II e o Gorutuba são típicos — onde a característica da elaboração dos programas e projetos ainda era, predominantemente, uma atividade de técnicos do sistema estadual de planejamento, havendo uma dupla abertura para a participação das comunidades-alvo na estrutura de administração e implementação do Programa através da institucionalização do Núcleo Municipal, assim como na

própria alocação dos recursos de um Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Comunitário; e, atualmente, na elaboração de dois novos PDRI (para a região do Alto Rio Grande, no Sul de Minas, e para o do Jequitaiá-Verde, na Área Mineira da SUDENE), as equipes técnicas estão procurando obter o envolvimento das comunidades-alvo desde a fase inicial de concepção dos programas até, posteriormente, no controle de sua implantação. O que se espera deste novo estilo de planejamento é que quanto maior a base de participação na elaboração e execução de políticas, programas e projetos, mais diversas venham a ser as propostas a serem implementadas e mais legitimadas se tornarão as ações governamentais perante as comunidades-alvo (ver Cap. IV).

3. Os diversos programas de desenvolvimento rural integrado, que foram elaborados e se implantaram a partir de 1979 em Minas, se inspiraram na experiência do PRODEMATA, iniciada em 1976, a qual demonstrou, desde então, as possibilidades concretas de aumentar o nível de renda e de riqueza dos pequenos produtores além de propiciar-lhes um aproveitamento mais global e racional de seus próprios recursos. Embora esta experiência esteja limitada à Zona da Mata de Minas Gerais e não inclua inúmeros componentes que estão sendo contemplados nos programas atuais, o PRODEMATA já nasceu dentro da concepção de programa integrado. Como pode ser observado pelo Quadro III.11, os principais indicadores de desempenho do PRODEMATA mostram o avanço no atendimento das metas físicas globais, embora com alguma defasagem em relação ao cronograma previsto nas negociações com o Banco Mundial. O PRODEMATA tem sido objeto de uma avaliação sistemática e independente por parte da Universidade Federal de Viçosa, o que nos permite retirar lições de sua experiência para o aperfeiçoamento dos novos programas de desenvolvimento rural integrado e estabelecer as bases para projeções mais realistas dos impactos que estes programas poderão ter em suas áreas de influência.

Como os resultados obtidos pelo PRODEMATA nos dão a esperança de que, com alguns aperfeiçoamentos adicionais, o conjunto dos novos programas de desenvolvimento rural integrado poderão constituir-se numa tentativa sistemática e geral de promover a pequena produção agropecuária, vale a pena apresentar alguns detalhes

Quadro III.11

PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO RURAL INTEGRADO DA ZONA DA MATA DE MINAS GERAIS (PRODEMATA): ALGUNS INDICADORES DE DESEMPENHO

Algumas Metas Físicas Globais			Realizadas até Junho do 1983
Especificação	Unidade	Quantidade	
I. Programa de Crédito Rural			
I.1. Atendimento a Novos			
Beneficiários			
Número Total de Famílias	Famílias	30.700	25.435
Parceiros	Parceiros	7.720	7.166
Proprietários:			
0 — 10 ha	Proprietários	11.913	10.744
10 — 50 ha	Proprietários	8.055	5.934
50 — 100 ha	Proprietários	2.759	1.539
100 — 200 ha	Proprietários	253	52
I.2 Total das Áreas Cultivadas			
Financiadas	Hectare	152.404	146.332
I.3. Eletrificação Rural	Total de Ligações	2.445	3.113
II. Subprograma de Saúde	Atendimentos	3.494.627	2.089.626
III. Extensão	Pessoas Treinadas	36.002	21.750
IV. Saneamento			
Fossas	Fossas	12.828	9.802
Filtros	Filtros	24.075	22.218
V. Recuperação de Várzeas	Hectare	12.500	8.189
VI. Área reflorestada com mudas retiradas de viveiros e por insumos distribuídos	Hectare	22.898	37.231

FONTE: SUPAG/SEPLAN — MG.

técnicos do último relatório anual de avaliação preparado pela Universidade de Viçosa para uma apreciação realista do assunto.¹⁰ O conteúdo básico deste relatório consiste na comparação de mudanças que teriam ocorrido na Zona da Mata entre os anos agrícolas de 1976/77 e 1981/82 em decorrência dos efeitos do Programa. Os dados utilizados são provenientes de relatórios trimestrais

¹⁰ Universidade Federal de Viçosa — Departamento de Economia Rural — Programa de Desenvolvimento Rural Integrado da Zona da Mata, MG — Sexto Relatório Anual de Avaliação. Viçosa, janeiro de 1983.

de acompanhamento, de questionários levantados através de amostragem, de informações obtidas em visitas de campo e de estudos especiais. Na composição da amostra (Quadro III.12), consideram-se como assistidos pelo PRODEMATA os agricultores que receberam crédito rural orientado, com assistência técnica da EMATER-MG, por intermédio de um dos agentes financeiros do programa, para qualquer atividade em pelo menos um dos anos agrícolas. Os proprietários de 100 a 200 ha são considerados assistidos apenas quando participam das atividades de reflorestamento, eletrificação rural e recuperação de várzeas. Testes estatísticos foram aplicados para verificar se os diferenciais dos indicadores são significantes, ou seja, se os valores da área cultivada, da renda gerada, dos insumos empregados, etc., para os agricultores assistidos são estatisticamente diferentes daqueles obtidos para agricultores não-assistidos. Destacaremos, em seguida, algumas das principais conclusões indicadas pelo relatório de avaliação em seu capítulo final.

Antes de reproduzir estas conclusões, vamos ressaltar os seguintes pontos:

a — a região é uma economia aberta e, portanto, passível de sofrer intensamente os efeitos dos ciclos econômicos da economia nacional e da economia estadual em que se insere; estes efeitos podem reforçar ou distorcer os impactos atribuíveis ao Programa na região;

b — o PRODEMATA pretende atingir apenas 27% dos 93.515 parceiros e proprietários da Zona da Mata e, em especial, apenas 29% dos 80.532 parceiros e proprietários até 50 hectares existentes;

c — a equipe do Departamento de Economia Rural da UFV encontrou muitas dificuldades técnicas e conceituais para o trabalho de avaliação e, em especial, para isolar metodologicamente as mudanças ocorridas que poderiam ser imputadas ao Programa;

d — o PRODEMATA sofreu várias descontinuidades administrativas e diversas transformações conceituais na implementação de seus componentes que perturbaram a atuação dos efeitos previstos;

e — o Programa, pelo seu caráter integrado, constituiu uma forma de intervenção governamental inédita para a administração

Quadro III.12

COMPOSIÇÃO DA AMOSTRA PARA AVALIAÇÃO DO PRODEMATA

Categorias de Beneficiários	Amostra de 1977	Amostra de 1982					Amostra Total E=D+E
		A Assistidos em 82 e Assistidos antes de 82	B Assistidos em 82 e Não-Assistidos antes de 82	C Assistidos em 82 e Não-Assistidos antes de 82	Total dos Assistidos pelo PRODEMATA D=A+B+C	E Não-Assistidos	
Pareceiros	129	2	1	4	7	50	63
Proprietários 0 — 10 ha	122	15	2	20	37	61	98
Proprietários 10 — 50 ha	220	30	3	69	102	83	185
Proprietários 50 — 100 ha	69	7	4	24	35	28	63
Proprietários 100 — 200 ha	18	1	0	9	10	20	30
Total	548	55	10	126	191	248	436

FONTE: UFV/Relatório de Avaliação.

estadual, representando, portanto, um processo de "aprender, fazendo".

Com estas ressalvas, podemos *destacar algumas das conclusões (Relatório, pp. 323 e seguintes) a que chegaram os técnicos da UFV.* A síntese geral destas conclusões pode ser resumida na afirmativa de que o Programa trouxe grandes benefícios ao público por ele assistido, atingiu objetivos específicos com maior ou menor eficácia, mas, na presença de condições econômicas adversas nos últimos anos, a taxa de progresso tornou-se bem menor do que a inicial. Apesar disso, os agricultores assistidos estão em melhores condições econômicas e sociais do que os não-assistidos. Parece ser necessário reexaminar as estratégias de ação, porque os bons resultados obtidos por volta de 1980/81 não puderam ser melhorados, sugerindo que já se atingiu um máximo de benefícios para a unidade familiar nas condições existentes. Ao que tudo indica sem uma revisão do Programa, tais benefícios poderão ser levados a outras famílias, mas não melhorados para cada unidade.

Os indicadores de renda estão entre os mais importantes elementos para se avaliarem efeitos do Programa no componente "produção agropecuária". Foram apresentadas várias medidas alternativas da renda e verificou-se que os agricultores assistidos obtêm resultados que comprovam ser estatisticamente melhores do que os obtidos pelos não-assistidos. Quando são analisados por categoria, alguns indicadores de renda não permitiram diferenciar agricultores assistidos daqueles não-assistidos. A renda bruta da unidade familiar dos agricultores assistidos supera em 106% a dos não-assistidos, sendo que a mudança atribuível ao Programa é da ordem de 22% da mudança total na Zona da Mata. Entretanto, deve-se registrar que o nível de renda foi mais baixo no último ano agrícola do que nos outros anos recentes, principalmente para os agricultores não-assistidos. Com base neste indicador, conclui-se que o Programa foi bem-sucedido ao aumentar diferenciadamente a renda de seus beneficiários e, mesmo quando o nível de renda tendia a baixar, os agricultores assistidos foram capazes de atenuar a queda em sua renda real.

As análises referentes às explorações agropecuárias revelaram respostas favoráveis dos agricultores assistidos às diretrizes de aumento da produção agropecuária. Entretanto, os incrementos da

quantidade produzida, atribuíveis às ações do Programa, ocorreram, em maior grau, em resposta à expansão de fronteiras agrícolas, com resultados pouco notáveis em relação aos objetivos de aumento da produtividade física da terra; esclarecendo melhor: o sucesso do Programa tem sido mais acentuado no que se refere à expansão de atividades e ao volume dos negócios do que ao aperfeiçoamento destes, embora ambos estejam ocorrendo. Os rendimentos físicos, de modo geral, continuam baixos, e bem inferiores aos propostos como meta do programa.

As técnicas utilizadas nos sistemas de produção, particularmente de arroz, feijão, cana-de-açúcar e suínos, podem ser classificadas como das mais rudimentares e tradicionais. Isso permite inferir que, nesses empreendimentos, o objetivo maior dos agricultores é produzi-los com seus próprios recursos para o autoconsumo, tendo, pois, importância secundária gerar excedentes comercializáveis em maior escala. O Programa, ao proporcionar aumentos nos volumes de produção de milho, arroz e feijão, influenciou, contudo, os agricultores a destinarem maiores proporções desses produtos ao mercado sem que o nível de consumo na fazenda fosse reduzido — aumentou, aliás (o café e a pecuária de leite da Zona da Mata sempre estiveram orientados para a produção de mercado); admitindo-se preços reais constantes, esse resultado implica incrementos na receita monetária. O fato de serem os sistemas de produção bastante diversificados e ocuparem pequenas áreas contribui para que os excedentes comercializáveis ainda não sejam suficientes para dar origem a receitas monetárias mais expressivas, capazes de desencadear um processo de acumulação no qual se identifique, de forma mais nítida, a superação da agricultura de subsistência para uma unidade de produção que também se preocupe com os objetivos de mercado.

Quanto à dotação e distribuição de recursos — terra, mão-de-obra e capital — verifica-se que as ações do Programa fizeram com que os indicadores correspondentes representassem melhores condições do que para os não-assistidos, embora as magnitudes dos indicadores referentes ao ano agrícola de 1981/82 não reflitam grande progresso em termos absolutos:

a — *terra*: enquanto os agricultores assistidos exploram em média cerca de 40 hectares, os não-assistidos exploram cerca de

30 hectares, o que corresponde a um diferencial de 41% (a área média no início do Programa era de 25 ha); aparentemente, os agricultores assistidos encontram-se explorando áreas nas vizinhanças do máximo a que podem chegar nas condições existentes e as possibilidades de expansão da área explorada na agricultura repousam na incorporação de novos beneficiários, levando-os a aumentar a área que exploram; nesse caso, deve-se considerar que a terra é um recurso de oferta fixa e não é esperado que todos os agricultores possam aumentar a área explorada; daí a importância de um processo de transformação de áreas atualmente não exploradas, ou não exploráveis, em terras cultiváveis, bem como a necessidade de processos de produção que aumentem a produtividade em áreas exploradas, como, por exemplo, a recuperação de várzeas e a difusão de novas tecnologias delineadas com esse propósito, uma alternativa geralmente mais complexa ao ser implementada;

b — *mão-de-obra*: a quantidade de mão-de-obra utilizada por hectare explorado foi de 10 dias-homem para os agricultores assistidos, não havendo diferença acentuada ao longo do tempo entre estes e os não-assistidos quando se analisa a amostra total (o diferencial foi de apenas 7%); a disponibilidade total de mão-de-obra, durante todo o ano e em média por propriedade da amostra, foi de 1.170 dias-homem, quase o dobro do ano-base do Programa (611 dias-homem); entretanto, utiliza-se menos da metade dessa mão-de-obra, e os agricultores não-assistidos são os que menos aproveitam essa disponibilidade: como o diferencial foi de 21% em 1982, mostra-se que o Programa trouxe benefícios em termos de emprego; a quantidade absoluta de mão-de-obra empregada aumenta com o tamanho da propriedade, mas a relação mão-de-obra/hectare explorado diminui; por outro lado, a porcentagem de utilização da mão-de-obra familiar aumenta com o tamanho da propriedade, particularmente para os agricultores assistidos; uma decorrência dessa situação é que a utilização de mão-de-obra assalariada diminui e, conseqüentemente, as oportunidades de aumentos de renda do trabalho fora, para assalariados ou pequenos proprietários, são reduzidas;

c — *capital*: os resultados obtidos com a análise do capital em benfeitorias, máquinas, equipamentos e animais por hectare explorado são favoráveis aos agricultores assistidos; o volume de capital

que serviu de base para este cálculo corresponde aos valores de 1982 deflacionados para o ano-base de 1977: os produtores assistidos possuíam 153 mil cruzeiros e os não-assistidos contaram com 90 mil cruzeiros, quando o valor do ano-base do Programa era de 77 mil cruzeiros; os resultados mostram também que os problemas enfrentados pelos agricultores os levaram a diminuir seu capital nos últimos três anos, porém mantendo-o ainda acima do nível inicial, sendo que os agricultores assistidos tiveram, em geral, seus problemas atenuados pelas ações do Programa.

No que se refere à assistência técnica, é importante observar o elevado percentual de agricultores que declaram ter aplicado as orientações técnicas que lhes foram transmitidas; por outro lado, verificou-se que o uso de insumos modernos nos sistemas de produção foi relativamente baixo, o que nos leva a inferir que os agricultores procuram adotar os ensinamentos técnicos que não estavam vinculados ao uso de novos insumos de produção, possivelmente ajustando-os às disponibilidades de seus recursos próprios; os "pacotes" tecnológicos mais avançados quanto ao uso de insumos modernos têm sido pouco adotados pelos agricultores-alvo do Programa; não é difícil perceber a origem dessa resistência: a disponibilidade de recursos e as relações de produção experimentadas por esses produtores são obstáculos importantes para esse objetivo; não se pode também perder de vista que a adoção de novas tecnologias só será viável aos pequenos produtores se ela satisfizer às suas reais necessidades e interesses, assim como se estiver adequada à sua capacidade econômica e gerencial.

Em resumo, a taxa marginal de variação na magnitude dos indicadores pode ser representada por uma curva normal cujo ponto máximo ocorre mais ou menos na metade do Programa; aumentos na importância das mudanças provocadas pelo Programa na Zona da Mata decorrem, primordialmente, da incorporação de novos beneficiários; conseqüentemente, aqueles já atendidos parecem ter atingido um máximo em termos de melhoria de resultados dentro das atuais condições da economia e da própria estratégia do Programa, e esse máximo não é tão excepcional; na categoria de proprietários de 10 a 50 ha, parece estar a divisória entre um nível de renda aceitável com reservas e outro que, mesmo com reservas, parece demasiadamente baixo, até para pequenos produtores.

Embora o MG-II esteja ainda no segundo ano de sua implantação, a avaliação preliminar elaborada pela UFV mostra resultados alentadores.¹¹ Em primeiro lugar, tem que se constatar que a própria UFV apresenta grandes progressos na concepção e na metodologia de avaliação do Programa em função da experiência acumulada no passado, tais como:

a — maior freqüência de visitas aos municípios e comunidades-alvo e de contatos com as gerências centrais dos diversos componentes, com a Unidade de Monitoria e com a Coordenação Executiva para melhor conhecimento da dinâmica de implementação do Programa, de sua reprogramação e das alterações intervenientes;

b — desde 1980, foram feitos três levantamentos de campo, sendo que, em 1982, foram visitadas 796 unidades de produção para entrevistas às famílias dos produtores e o teste estatístico de representatividade desta amostra, com base no atributo área total, indicou que a amostra total e por categoria é representativa ao nível de 95%;

c — para avaliar as principais mudanças sociais e econômicas induzidas pelo MG-II em termos quantitativos e *qualitativos*, as comparações se reportam ao Perfil de Entrada (1979/80), que é um conjunto sistemático de informações que retratam detalhadamente os aspectos relevantes da realidade das áreas de atuação do Programa antes de se iniciarem as ações previstas.

Mesmo reconhecendo que um PDRI como o MG-II tende a provocar resultados mais sensíveis no médio e longo prazos, sendo controvertidas as condições de uma avaliação intermediária nos períodos iniciais de sua instalação, caracterizados por ajustamentos operacionais — o que tem conduzido a própria dinâmica do Programa a uma redefinição e a uma diferenciação da proposta inicial negociada junto ao Banco Mundial (ênfase maior em componentes que apareciam como secundários; reforço do caráter social e educativo do Programa, etc.) — a equipe técnica da UFV apresentou sua avaliação das principais realizações do MG-II (páginas 77 e seguin-

¹¹ Universidade Federal de Viçosa — Programa Estadual de Promoção de Pequenos Produtores Rurais de Minas Gerais (MG-II) — II Relatório de Avaliação — Viçosa, dez. 1982.

tes), da qual destacamos apenas as seguintes observações sobre aspectos institucionais e organizacionais:

— mantém-se uma perspectiva otimista com relação ao desempenho do MG-II, tanto diante de resultados já alcançados em diversas comunidades, quanto pelas condições observadas em outras onde as atividades se organizaram no decorrer do ano agrícola de 1981/82; a presença do MG-II é mais expressiva naqueles municípios onde a participação e a integração se institucionalizaram por intermédio do Núcleo Municipal de ação comunitária que se vem mostrando um importante instrumento de sensibilização, conscientização e mobilização de técnicos, produtores e lideranças locais, criando para estes um relativo poder de decisão;

— uma orientação das ações para objetivar a organização dos produtores tem-se revelado mais eficaz para provocar mudanças do que o empenho em realizar obras de infra-estrutura física; contudo, como o MG-II não incluiu, entre seus propósitos, instrumentos específicos que possibilitassem, de alguma forma, a reorganização fundiária, sua capacidade de provocar mudanças se tornou limitada, pois, mesmo com o componente de Legitimação de Terras situando-se em destaque em relação ao cumprimento das metas do MG-II, a limitação do acesso à terra na área do Programa permanece na base da insuficiência produtiva da pequena produção agrícola, criando a necessidade de serem acionados outros mecanismos de política fundiária;

— além de transtornos decorrentes dos cortes de recursos financeiros programados e da morosidade burocrática provocada por indefinição e dispersão nas ações governamentais, observa-se que a tentativa de aproveitamento das estruturas preexistentes dos órgãos executores, muitas vezes assentados em filosofia e estratégia divergentes das propostas pelo MG-II, transformou-se numa dificuldade operacional a mais, exigindo um espaço de tempo para que cada técnico e cada instituição se conscientizassem do sentido de sua participação, percebendo o Programa de maneira global e sistêmica;

— não há como bloquear os efeitos das políticas macroeconômicas e seu caráter dominante sobre os resultados das ações do Programa; por exemplo: embora, no ano agrícola de 1981/82, tenham sido aprovados 5.024 projetos de crédito rural contra 999 no primeiro ano do MG-II, há muitas reclamações contra a política governa-

mental de elevação das taxas de juros e são encontrados diversos casos de produtores endividados com o sistema financeiro e se descapitalizando para ressarcir suas dívidas; os resultados da pesquisa amostral indicam que, dado o atual contexto de incertezas e riscos, a maioria dos produtores que obtiveram crédito não pretende continuar participando da política de financiamento agropecuário;

— é no componente da “Comercialização de Insumos e Produtos” que a organização dos produtores tem sido um instrumento mais eficiente e eficaz para incorporar mudanças nas relações de produção e garantir a realização das propostas do MG-II; as vendas e compras em comum, além de levar a centenas de produtores os insumos e equipamentos necessários ao processo produtivo a preços inferiores ao mercado e garantir ganhos financeiros através da participação na política dos preços mínimos, estimulam hedonisticamente a organização dos produtores, ajudam a divulgar o Programa e integram diversos órgãos envolvidos em sua implementação;

— embora tenham ocorrido grandes dificuldades iniciais na implementação do Projeto-Piloto de Desenvolvimento Comunitário, transparecendo dúvidas quanto aos objetivos e às formas de atuação dos seus dois principais segmentos (os Núcleos Municipais e o Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Comunitário), com o tempo pôde ser quebrada a inércia das rotinas de trabalho dos técnicos e das autoridades locais que reagiam, com ceticismo, a um processo de mobilização de certa forma inédito em seu cotidiano, e as comunidades, através de seus representantes, foram capazes de diagnosticar problemas, definir prioridades na distribuição dos recursos, propor estratégias de ação e soluções para os problemas; já no terceiro trimestre de 1982, as metas do componente alcançaram um avanço substantivo: em 16 municípios já estavam instalados os Núcleos e em sete foram executados diversos projetos com recursos do Fundo; é evidente que, na implantação do Projeto-Piloto, surgiram confrontos entre as prioridades programáticas apresentadas pelos técnicos e os interesses das comunidades que puderam ser superados através de entendimentos e negociações (ver Cap. IV).

Nem o PRODEMATA nem o MG-II ainda dispõem, entre os seus componentes de avaliação, de estudos específicos sobre o impacto que suas ações estão tendo sobre os fluxos migratórios nas

áreas em que atuam. Como os seus objetivos são orientados também para reduzir o êxodo rural e — como atestam os relatórios de avaliação da UFV — estes objetivos têm sido alcançados de forma razoavelmente satisfatória, é de se esperar que efetivamente contribuam para reduzir a taxa de emigração rural do Estado, ou seja, que ela seja negativamente menor. Os técnicos que trabalham no campo e constataam a expansão do emprego e da produção, bem como a melhoria da infra-estrutura econômica e social nas áreas de atuação dos PDRI, são otimistas quanto a esta possibilidade. Os indicadores censuais relacionados com esta questão ainda não puderam ser processados de forma desagregada para permitir uma opinião mais definitiva sobre o assunto, mesmo porque os novos PDRI estão-se implantando na atual década; somente os impactos do PRODEMATA poderiam, eventualmente, ser apreendidos pelo Censo Demográfico de 1980. De qualquer forma, não podemos deixar de registrar que, das cinco regiões de planejamento de Minas Gerais que, no início da década de 70, tinham um grau de urbanização menor do que a média do Estado e inferior a 50% (Zona da Mata, Alto São Francisco, Noroeste, Jequitinhonha e Rio Doce), foi a Zona da Mata a que apresentou maior crescimento relativo nas perdas de população rural nas duas últimas décadas, ou seja, foi a que conseguiu maior desaceleração no ritmo do êxodo rural.

O PDRI do Vale do Gortuba, que está inserido no POLONORDESTE, tem apresentado resultados ainda mais satisfatórios do que o MG-II e o PRODEMATA por diversas razões: é um programa de menor escala, envolvendo apenas quatro municípios do Norte de Minas; tem aproveitado cuidadosamente as lições da experiência de implantação dos programas anteriores e dispõe também de uma articulação mais bem definida com as agências do Governo Federal, através do Ministério do Interior, o que lhe permite melhores definições sobre o financiamento dos componentes bem como acesso mais ágil aos instrumentos de política econômica, especialmente o crédito rural. Em termos de participação, o avanço se deu no sentido de que as comunidades-alvo têm conseguido controlar melhor a programação anual e a execução de todos os componentes.

Qual o impacto que podemos esperar destes programas de desenvolvimento rural integrado quando interligamos os seus efeitos

sobre as áreas em que atuam com os efeitos dos programas orientados para o desenvolvimento urbano do Estado?

4. A análise da estrutura espacial de Minas Gerais permite identificar duas características fundamentais: a) o espaço sócio-econômico do Estado, além das fortes desigualdades regionais, é marcado por influências dominantes de diversas regiões de outros Estados limítrofes; b) a rede urbana revela desequilíbrios e descontinuidades, apresentando elevado grau de primazia urbana sem que a metrópole tenha ainda alcançado tamanho e importância funcionais que lhe permitam polarizar e integrar todo o território, ficando Belo Horizonte com uma área de influência constituída, principalmente, pelas regiões mais pobres do Estado.¹² Em razão dessas características, as políticas da organização espacial e de desenvolvimento urbano e regional do Estado estão orientadas pelas seguintes diretrizes principais:

a — necessidade de desenvolver programas e projetos que facilitem uma integração maior entre as diversas regiões do território mineiro, e entre estas e outros Estados; integração que permita difusão maior e mais homogênea do desenvolvimento por todas as áreas;

b — necessidade de desenvolver ações governamentais que visem a implantar, apoiar e dinamizar pólos regionais, contribuindo não só para maior irradiação intra-regional dos benefícios e processos que caracterizam o desenvolvimento, como também para elevar o nível hierárquico dos vários centros urbanos, criando uma estrutura mais equilibrada de lugares centrais;

c — necessidade de dar atenção às áreas que, por se situarem nas proximidades de outros centros dinâmicos do País, podem ser beneficiadas pelo transbordamento de atividades tanto urbanas (indústrias e serviços), como rurais.

¹² Fundação João Pinheiro — *Estrutura Espacial do Estado de Minas Gerais*, Relatório de Pesquisa, jan. de 1977.

Ferreira, C. M. de C. "Um estudo de regionalização do Estado de Minas Gerais" in Haddad, P. R. (org.) — *Planejamento Regional; Métodos e aplicação ao caso brasileiro*. IPEA, monografia n.º 8, Rio, 1972.

Dentro destas diretrizes, a preocupação das políticas de desenvolvimento urbano no Estado está centrada nas cidades de porte médio. A razão é que, durante o período de industrialização dos anos 70, aquelas cidades receberam um fluxo intenso de investimentos diretamente produtivos e de migrantes que pressionaram a frágil infra-estrutura econômica e social disponível em cada uma, tornando-as, em geral, impossibilitadas de absorver novos empreendimentos industriais, a menos que haja grandes sacrifícios para a qualidade de vida de seus cidadãos. A expectativa em termos de padrão locacional para os novos projetos industriais que se irão instalar em nossa economia, ao longo da década de 80, é a de que estes ainda venham a se fixar, preferencialmente, nestas cidades de porte médio ou em algumas outras situadas no colar metropolitano, a não ser que haja uma orientação dominante para implantá-los junto a fontes de matérias-primas, o que poderá verificar-se apenas com atividades de primeiros processamentos. As vantagens locacionais das cidades que se situam no colar metropolitano e nos eixos de transporte da região central do Estado decorrem do fato de que estão suficientemente distantes da Região Metropolitana para evitar as suas deseconomias de aglomeração, mas o bastante próximas para desfrutarem de suas externalidades em termos de infra-estrutura e mercado potencial de insumos e produtos.

Além de tornar as cidades de porte médio um *locus* preferencial para novos projetos industriais, o programa de investimentos públicos que as contempla objetiva também reorientar os fluxos migratórios do Estado para que não caminhemos, como vimos, no sentido de um sistema primaz de cidades, onde, de um lado, teríamos uma Região Metropolitana inflada e crítica do ponto de vista das tensões sociais, e, do outro, grande número de cidades mal equipadas em termos de infra-estrutura e exercendo, precariamente, suas funções de lugar central para as populações interioranas.

Dado o quadro tão complexo e heterogêneo do sistema urbano de Minas Gerais e necessidades tão diversificadas, parece evidente que um programa de cidades médias deve ter objetivos múltiplos. Deve, desde logo, abandonar uma ótica que privilegie apenas os aspectos intra-urbanos para dar ênfase às relações das diversas cidades com as regiões por elas comandadas. A metodologia requerida para

a elaboração de um programa de cidades médias apoiado numa estratégia desse tipo torna-se, portanto, mais complexa. Não basta selecionar um certo número de cidades, escolhidas em função de seu tamanho e de suas funções, e realizar aí um conjunto uniforme de projetos. É preciso partir de uma análise global do Estado e de seu sistema urbano, selecionando áreas, regiões e cidades localizadas estrategicamente nesse sistema, e propor projetos específicos capazes de promover mudanças que atendam às exigências mais gerais da política de desenvolvimento urbano e regional do Estado.¹³

Tendo em vista a multiplicidade e inter-relacionamento dos objetivos que motivam a concepção de um programa de desenvolvimento para as cidades médias, é preciso mostrar os principais eixos que as organizam e sintetizam:

a — *Preocupação com o bem-estar e condições de vida da população do Estado, particularmente da população de baixa renda.* O programa deve, nesse particular, desenvolver projetos que tenham como objetivos proporcionar melhoria nas condições de vida dessa população, privilegiando aqueles que proporcionem maior capacitação para o trabalho, melhores serviços de consumo coletivo e melhores salários; além disso, o programa deve enfatizar áreas e cidades que apresentem volumes tanto absolutos como relativos de população carente e infra-estrutura de serviços precária ou congestionada.

b — *Preocupação com a dinâmica demográfica das várias regiões do Estado.* O programa deve, sob esse prisma, desenvolver projetos que possibilitem uma contenção dos fluxos migratórios que são gerados, fundamentalmente, por fatores de expulsão, em áreas estagnadas ou congestionadas; sob esse enfoque ou eixo, serão selecionadas cidades ou áreas que possam desempenhar papel de destaque na reorientação e contenção dos fluxos migratórios, tendo em vista conseguir melhor distribuição espacial da população do Estado.

¹³ Fundação João Pinheiro, *Programa Estadual de Centros Intermediários*. Belo Horizonte, 1980, 9 volumes. Resumimos, nesta seção, os principais elementos conceituais do Programa.

c — *Preocupação espacial ou urbano/regional*. Desenvolvido sob esse prisma, o programa deve dar ênfase a projetos que contribuam para elevar o nível hierárquico das cidades, seja aprimorando suas funções de lugar central, criando condições para o desenvolvimento e a integração microrregional dos mercados polarizados pelos diversos centros, seja facilitando a implantação de diversas atividades econômicas urbanas, agroindustriais ou rurais, de elevada capacidade germinativa; a partir dessa ótica, serão selecionadas áreas e lugares que possuam, por sua localização e função na rede de lugares do sistema urbano mineiro, potencialidades para promover maior integração entre as diversas regiões econômicas do Estado.

d — *Preocupação com o dinamismo da base produtiva (potencial de retorno)*. Nesse aspecto, o programa deve privilegiar as regiões que apresentem um intenso dinamismo na base produtiva e que, através de estímulos do poder público, possam responder mais rapidamente aos investimentos do setor privado; essas áreas têm um potencial de desenvolvimento que deve ser estimulado, o que terá, certamente, reflexos positivos sobre os aspectos levantados acima: pobreza, migração e organização espacial.

Definidos os centros intermediários, a partir de critérios quantitativos que medem a incidência relativa nas 52 microrregiões funcionais polarizadas do Estado e a partir dos eixos de pobreza, demográfico, espacial e de potencial de retorno, inicia-se a identificação dos subprogramas e projetos prioritários para cada centro, dentro dos seguintes objetivos:

- aumentar a renda da população economicamente ativa;
- aumentar a produtividade do setor urbano “informal”;
- ampliar a oferta de emprego e contribuir para a desconcentração espacial e pessoal da renda;
- reduzir a migração rural-urbana e urbana-urbana;
- reforçar e/ou criar articulações entre os centros urbanos intermediários e o sistema espacial regional.

Não haverá um conjunto homogêneo de projetos reaplicáveis em todos os centros. A ação do Estado estará dirigida seletivamente e com ênfases distintas, tanto no que se refere aos problemas urbano-regionais de interesse nacional quanto aos de interesse estadual, e para soluções que, por sua natureza, tenham impactos a curto prazo e que, por sua magnitude, se orientem para a conformação de uma rede de cidades mais integrada a médio e longo prazos. Na seleção desses projetos, procura-se estabelecer junto às lideranças locais (formais e informais) uma ampla consulta que permita incorporar suas idéias, sugestões e críticas na estruturação do programa e sua participação na concepção e na implementação dos projetos. Além do mais, procura-se identificar, em cada projeto ou ação governamental, quais grupos sociais que ganham diretamente ou indiretamente os seus benefícios, pois os esquemas de controle do Programa têm de assegurar que a população-alvo esteja sendo efetivamente privilegiada, ou seja, os grupos de menor renda dentro dos centros intermediários ou em áreas rurais fortemente vinculadas a esses centros têm de apropriar-se da parcela mais expressiva dos benefícios a serem gerados pelo Programa.

Selecionadas 16 cidades estrategicamente localizadas no Estado a partir dos quatro critérios básicos mencionados, foram definidos os componentes através dos quais os objetivos do Programa pudessem ser concretizados (fortalecimento institucional das Prefeituras; ampliação de redes de água e esgoto em bairros de baixa renda; linha global de crédito para atender às demandas de implantação, expansão e manutenção de micro e pequenas empresas; projetos de infra-estrutura urbana; mecanismos diferenciados de promoção industrial; abastecimento e comercialização agrícola, etc). Não pretendemos detalhar aqui os fundamentos teóricos e os procedimentos operacionais utilizados na concepção e implantação do Programa, mas, principalmente, mostrar o impacto combinado dos efeitos do PDRI e das ações governamentais sobre as cidades de porte médio, visando a quantificar os efeitos prováveis em termos de desconcentração do processo de desenvolvimento em Minas ao longo da

década de 80 e, especificamente, sobre os fluxos migratórios e a geração de empregos.¹⁴

Para se avaliar o impacto da ação do poder público sobre a evolução e a distribuição espacial da população do Estado, na década de 80, foi necessário dividir a estimativa da população de 1990 em dois estágios: o primeiro indicaria a tendência histórica das variáveis consideradas, e o segundo se referiria às suas alterações, devido à implementação dos programas públicos. A estimativa da tendência histórica de crescimento populacional no Estado baseou-se no método de projeções por componentes. Este método consistiu em estimar o comportamento do crescimento vegetativo e o da migração, no período 60/80, extrapolado para o período 80/90. O impacto dos programas foi considerado a partir do volume de empregos gerados (ver Apêndice Técnico III.1).

As taxas brutas de natalidade e mortalidade foram estimadas utilizando-se a curva logística. O mesmo foi empregado para a estimativa da população total em 1990, adotando-se, no caso, a curva logística ajustada à população de Minas Gerais desde 1872. Os resultados do Censo Demográfico de 1980 mostram que: a) a taxa bruta de natalidade (número de nascimentos, em um ano, para cada mil pessoas) teve uma redução de 23,30% no período 70/80. Esta redução é consequência do decréscimo que vem sendo observado nas taxas de fecundidade da mulher brasileira e as causas determinantes, no caso, são várias, cabendo destaque para o aumento do grau de urbanização, melhoria dos níveis educacionais e maior participação

¹⁴ A análise demográfica desta seção se baseia no estudo da FJP apresentado na revista dessa instituição (V. 12, números 3/4 — mar./abr. 1982). Como este estudo foi elaborado para atender a requisitos da negociação com o Banco Interamericano de Desenvolvimento, ele isola o impacto do Programa de Centros Intermediários (14 cidades de porte médio), que é financiado por esse órgão internacional de fomento, do impacto provocado pelo Programa Nacional de Cidades de Porte Médio — CNDU — Banco Mundial (que inclui Montes Claros e Juiz de Fora): às vezes, no texto, nos referimos ao impacto destes dois programas de forma agregada. Os quadros que se seguem não coincidem com os que aparecem naquele número da revista da FJP, pois foram atualizados posteriormente, em função de novas informações do Censo Demográfico de 1980, por Alzira Nunes Coelho, Laura de Michelis Mendonça e Bernadete Araújo, a quem agradeço de forma muito especial.

das mulheres na força de trabalho, além de melhores conhecimentos sobre métodos anticoncepcionais; b) a taxa de mortalidade (número de mortos, em um ano, para cada mil pessoas) sofreu decréscimo de 24,60% no período 70/80. Influenciaram a queda da mortalidade, principalmente, o aumento da oferta de serviços de medicina preventiva e a melhoria das condições de vida da população do Estado; c) os fatores responsáveis pelos decréscimos nas taxas de natalidade e de mortalidade deverão continuar ao longo da década de 80, provocando variações descendentes ainda significativas. Estimou-se que, no período 80/90, a Taxa Bruta de Natalidade poderá ter uma queda de 24,90% e, a de Mortalidade, de 18,90%.

Dada a tendência estimada das condições de natalidade e mortalidade em Minas Gerais, espera-se que, entre 1980 e 1990, a população total do Estado tenha um crescimento vegetativo de 1,78% ao ano, com o segmento urbano apresentando incremento de 1,55% e, o rural, de 2,04%. A aplicação dessas taxas sobre os números de 1980 resulta numa população esperada de 15 milhões 857 mil habitantes em 1990, com 10 milhões 477 mil nas áreas urbanas e 5 milhões 380 mil nas áreas rurais. A população estimada em 1990, utilizando-se a curva logística ajustada à população do Estado, foi de 15 milhões e 409 mil habitantes para a população total, sendo 12 milhões e 156

Quadro III.13

MINAS GERAIS: POPULAÇÃO ESTIMADA POR TENDÊNCIA HISTÓRICA — 1990

Situação de Domicílio	População		Taxas Anuais de Crescimento:
	1980	1990	1980/90
Urbana	8.982.134	12.156.862	+ 3,07
Rural	4.396.419	3.251.765	- 2,97
Total	13.378.553	15.408.627	+ 1,42

FONTE: Fundação João Pinheiro

mil para a população urbana e 3 milhões e 252 mil para a população rural. As diferenças entre as populações esperadas e as estimadas constituem os saldos líquidos migratórios apresentados no Quadro III.17, a nível de região de planeamento inclusive. As taxas de crescimento estimadas para a população do Estado entre 1980 e 1990, por tendência histórica, encontram-se no Quadro III.13.

Em grande parte, a atuação governamental no processo de desenvolvimento económico e social, de sentido complementar às forças de mercado, já está considerada na tendência histórica de crescimento populacional, que emerge nos resultados do Quadro III.13. No segundo estágio das estimativas, somente foram levados em conta programas e projetos novos, sem precedentes no território mineiro, até o início desta década. Basicamente, eles podem ser classificados em dois grupos: de um lado, o Programa de Centros Intermediários — BID e, do outro, os Programas Especiais envolvendo os grandes projetos de exploração das potencialidades agrícolas e industriais (Complexo Químico do Triângulo Mineiro, projetos privados de aproveitamento económico dos cerrados, o PROALCOOL), os programas de desenvolvimento rural integrado para a promoção de agricultores de baixa renda, e o Programa Nacional de Cidades de Porte Médio — CNDU/Banco Mundial.¹⁵

A geração adicional de empregos, resultante da implementação daqueles programas e projetos (Quadro III.14), foi traduzida em valores incrementais de crescimento populacional, via migrações, e efetivada através das taxas de participação estimadas no estágio da tendência histórica, nos níveis correspondentes. Os resultados são mostrados no Quadro III.16. As estimativas indicam uma grande diminuição do saldo migratório negativo de Minas Gerais: a previsão é de uma perda líquida de 448 mil 983 pessoas por tendência

¹⁵ Infelizmente, não foi possível isolar, dentro do segundo grupo, a apresentação dos efeitos específicos dos PDRI, pois quando o estudo foi elaborado pela FJP não havia a preocupação com este tipo de problema. Pode-se, contudo, atribuir a estes os maiores valores que aparecem na geração adicional de empregos rurais no Quadro III.14 (54,6%), não incluindo aí o PRODEMATA e o MG-II, que estavam em implantação desde a segunda metade dos anos 70 e cujos efeitos se destacam também na geração de empregos rurais considerados na tendência histórica do Quadro III.15.

Quadro III.14

MINAS GERAIS: DISCRIMINAÇÃO DA PREVISÃO DE EMPREGOS SEGUNDO SUA PARTICIPAÇÃO OU NÃO NA TENDÊNCIA HISTÓRICA – 1980/90

Região	Geração de Empregos Considerados na Tendência Histórica		Geração Adicional de Empregos	
	Urbanos	Rurais	Urbanos	Rurais
I	141.600	11.400	14.713	3.400
II	33.500	15.000	17.103	8.830
III	22.800	28.234	7.142	15.830
IV	38.500	12.850	19.098	—
V	14.200	11.350	2.426	4.350
VI	56.000	119.330	11.665	50.000
VII	36.500	44.250	—	5.180
VIII	37.200	8.500	7.127	21.700
Total	380.300	250.914	79.273	109.290

FONTE: Fundação João Pinheiro.

histórica. Este número relativamente reduzido, frente à experiência passada, é uma expressiva demonstração da importância do processo de desenvolvimento desencadeado em Minas a partir de fins dos anos 60 e do início da década de 70, do que se convencionou chamar “a nova industrialização” e das dificuldades crescentes, desde a última década, com a migração rural-rural em virtude do “fechamento” da fronteira agrícola do País. Os Programas Especiais, voltados predominantemente para o meio rural, e o Programa de Centros Intermediários, com atuação mais direcionada para o setor urbano, poderão contribuir, de forma acumulativa, para que, na década de 80, ocorra, praticamente, um equilíbrio entre os ganhos e as perdas de população no Estado: o saldo líquido positivo estimado é de 60 mil habitantes. A taxa de crescimento populacional seria elevada de 1,42 para 1,75% ao ano, cabendo lembrar que a taxa estimada de crescimento vegetativo, para 1980/90, foi de 1,73% — sem dúvida,

Quadro III.15

MINAS GERAIS: IMPACTO DOS PROGRAMAS E PROJETOS ESPECIAIS NAS TAXAS DE CRESCIMENTO POPULACIONAL — 1980/90

Região	População Total em 1980 Estimada por Tendência Histórica	Taxa de Crescimento 1980/90 por Tendência Histórica	Empregos Gerados em Áreas Urbanas	Aumento no Saldo Líquido Migratório Urbano	Empregos Gerados em Áreas Rurais	Redução no Exodo Rural	População Estimada em 1990	Taxa de Crescimento 1980/90
I	5.805.369	3,05	14.713	34.232	3.400	9.700	5.849.301	3,12
II	1.677.655	0,21	17.102	41.200	8.830	24.268	1.742.153	0,69
III	2.309.067	1,04	7.142	16.388	15.830	38.780	2.364.235	1,28
IV	1.422.889	2,11	19.098	42.729	—	—	1.465.018	2,42
V	710.298	0,37	2.426	6.867	4.350	11.535	727.700	0,61
VI	1.317.483	1,22	11.065	32.331	50.000	140.488	1.490.402	2,47
VII	834.637	0,13	—	—	5.180	17.319	851.956	0,33
VIII	1.351.129	— 1,34	7.127	21.526	21.700	73.089	1.425.544	— 0,66
Total	15.408.627	1,42	79.273	194.073	109.200	315.309	15.917.908	1,75

FONTE: Fundação João Pinheiro

uma experiência nova para um Estado tradicionalmente expulso de população nas últimas décadas (ver Quadro III.17 para maiores detalhes). Em resumo, são os seguintes os prováveis impactos acumulados sobre os fluxos migratórios de Minas Gerais, até 1990:

Quadro III.16

MINAS GERAIS: IMPACTO ACUMULADO DOS PROGRAMAS ESPECIAIS E DO PROGRAMA DE CENTROS INTERMEDIÁRIOS SOBRE A POPULAÇÃO E OS SALDOS LÍQUIDOS MIGRATÓRIOS — 1980/90

Variáveis Estimadas	Tendência Histórica	Programas Especiais	Programa de Centros Intermediários
I — População 1990			
Urbana	12.156.862	12.270.291	12.350.935
Rural	3.251.765	3.566.974	3.566.974
Total	15.408.627	15.837.255	15.917.909
II — Taxas do Crescimento da População 1980/90			
Urbana	3,07	3,17	3,25
Rural	- 2,97	-- 2,07	-- 2,07
Total	1,42	1,70	1,75
III — Saldos Líquidos Migratórios 1980/90			
Urbano	+ 1.679.766	+ 1.793.185	+ 1.873.839
Rural	- 2.128.749	-- 1.813.540	-- 1.813.540
Total	- 448.983	-- 20.355	+ 60.299

FONTE: Fundação João Pinheiro.

As estimativas foram produzidas sem levar em conta transformações que possam estar se processando nos Estados vizinhos, afetando a dimensão absoluta do afluxo populacional para Minas Gerais. Sem dúvida, tais estimativas representam o saldo migratório que o Estado deverá absorver economicamente, de acordo com o

Quadro III.17

MINAS GERAIS: IMPACTO DOS PROGRAMAS SOBRE O COMPORTAMENTO
MIGRATÓRIO — 1980/90

Região	Êxodo Rural 1980/90		Capacidade de Absorção das Cidades Médias		Capacidade de Absorção das Demais Cidades		Saldo Líquido Migratório	
	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)
I	- 219.153	- 290.453	+ 254.779	+ 260.628	+ 694.563	+ 722.918	+ 730.189	+ 774.121
II	- 287.725	- 283.427	+ 44.589	+ 55.788	+ 25.187	+ 25.187	- 217.950	- 152.452
III	- 280.822	- 247.612	+ 70.402	+ 85.081	+ 109.982	+ 111.781	- 105.968	- 50.800
IV	- 149.807	- 149.807	+ 180.937	+ 227.859	+ 38.918	+ 40.806	+ 76.128	+ 118.857
V	- 130.845	- 110.310	+ 9.198	+ 12.255	+ 42.927	+ 45.732	- 78.722	- 81.320
VI	- 334.359	- 183.871	+ 82.886	+ 108.177	+ 109.284	+ 116.324	- 142.189	+ 30.630
VII	- 239.449	- 222.130	-	-	+ 22.380	+ 22.380	- 217.050	- 199.740
VIII	- 450.980	- 407.900	+ 28.947	+ 43.171	- 39.270	- 34.268	- 493.412	- 398.897
Total	- 2.128.749	- 1.813.540	+ 675.845	+ 822.039	+ 1.003.921	+ 1.050.900	- 448.983	+ 60.299

FONTE: Fundação João Pinheiro

(1) Estimativa por tendência histórica.

(2) Resultado final face ao impacto estimado dos programas.

comportamento previsto de sua estrutura produtiva, no período 80/90. Isto não significa que a imigração em Minas não possa ser diferente da prevista em função do desempenho de outras áreas alternativas de atração, deixado de lado na metodologia adotada. Mesmo que ocorra certa margem de erro nas previsões (embora tenham sido escolhidos sempre os valores conservadores, entre as alternativas de projeções), é de se esperar que os valores do Quadro III.16 possam realizar-se, desde que os novos programas de desenvolvimento continuem a ser implementados, de forma intensa e intencional, pelas futuras administrações do Estado.

Por outro lado, os programas de desenvolvimento urbano integrado das cidades de porte médio atuam, dentro do processo de migração por estágios, no sentido de interromper uma etapa do processo migratório, o fluxo em direção às Regiões Metropolitanas e capitais de Estados limítrofes (particularmente, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo, Brasília e Vitória). O resultado esperado é um grau de urbanização em torno de 77,59% quando, pela tendência histórica, este grau seria de 78,90%. Dentro deste processo de urbanização, a intencionalidade do Estado é reforçar, com apoio do Governo Federal (especialmente do CNDU/MINTER) e de instituições internacionais de fomento, a capacidade de absorção das cidades médias, fazendo crescer para 23,09% sua participação no total da população urbana. Pode-se ver que, embora não sejam suficientes para evitar a primazia da RMBH, os Programas atenuam o crescimento de sua participação relativa no contexto mineiro. Simultaneamente, busca o Estado reforçar a tendência de incremento das cidades médias, diligenciando no sentido de tornar o sistema urbano mineiro mais equilibrado, quanto ao tamanho das cidades e sua distribuição espacial (ver Quadro III.18).

Deve ser lembrado, também, que devido ao atual contingente populacional da RMBH e das cidades médias, o crescimento vegetativo é um fator dos mais importantes para que se verifique um acréscimo bastante grande de população. Apesar da significação maior desse crescimento vegetativo e da tendência autônoma da RMBH e das cidades médias em absorver fluxos migratórios, pode-se concluir que os novos programas estaduais tendem a ter um impacto razoavelmente expressivo sobre a economia e a dinâmica popula-

cional mineira. Chega-se a essa conclusão, principalmente, se levarmos em conta a atuação dos Programas de Centros Intermediários e de Cidades de Porte Médio (em apenas 16 pólos regionais) e sua complementaridade em relação a outros programas estaduais e federais.

Finalmente, para se avaliar o comportamento demográfico de Minas Gerais, na década de 80, a partir do impacto provável dos novos programas governamentais desencadeados com o objetivo de reorientar os fluxos migratórios, basta examinar alguns resultados encontrados nos Quadros III.16 e III.18. A expectativa é de que ocorrerão alterações substanciais nas diferentes taxas de crescimento demográfico do Estado se, de fato, os Programas Especiais e o Programa de Centros Intermediários forem implementados segundo o planejamento previsto, em termos de cronograma físico e de recursos financeiros. São as seguintes, estas prováveis alterações:

- 1 — acréscimo de 23,24% na taxa de expansão demográfica anual do Estado;
- 2 — diminuição de 30,30% na taxa anual de redução da população rural;
- 3 — elevação de 12,42% (14 Centros Intermediários — BID e Juiz de Fora e Montes Claros — Cidades de Porte Médio — CNDU/Banco Mundial) no ritmo de crescimento anual das cidades médias;
- 4 — menor ritmo de expansão para as demais cidades, com um acréscimo de apenas 3,94% no seu ritmo de crescimento.

Não custa repetir, no final desta seção, as mesmas ressalvas que foram feitas em relação à possível efetividade das projeções dos efeitos dos PDRI sobre as áreas em que atuam. Todas as predições feitas na análise demográfica são estritamente condicionais e dependem das hipóteses propostas sobre o comportamento das taxas de mortalidade e de naturalidade no Estado, assim como dos impactos das ações governamentais sobre os fluxos migratórios. Sabe-se, em princípio, que estes impactos podem estar superestimados, de alguma forma, pois parcela dos novos empregos gerados nas áreas urbanas poderá, eventualmente, ser preenchida pelos desempregados ou

Quadro III.18

MINAS GERAIS: DISTRIBUIÇÃO ESPACIAL DA POPULAÇÃO URBANA - 1960/90

Distribuição Espacial	População							
	1960		1970		1980		1990	
	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%
Região Metropolitana de Belo Horizonte	789.276	20,03	1.501.628	24,78	2.461.081	27,40	3.622.634	29,33
Centros Intermediárias (14)	453.414	11,51	760.698	12,55	1.303.455	14,51	2.166.895	17,54
Cidades de Porte Médio (2)	165.524	4,20	300.513	4,96	451.145	5,03	685.827	5,55
Cidades Médias (14 + 2)	618.038	15,71	1.061.211	17,51	1.754.600	19,54	2.852.722	23,09
Restante da População Urbana do Estado	2.532.343	64,26	3.497.461	57,71	4.766.453	53,07	5.875.570	47,58
Total da População Urbana do Estado	3.940.557	100,00	6.080.300	100,00	8.982.134	100,00	12.350.936	100,00

FONTE: Fundação João Pinheiro

subempregados nelas residentes. Mas mesmo nesta hipótese, se prevalecerem os fatores explicativos dos fluxos migratórios propostos por Todaro,¹⁰ a magnitude dos impactos, ao contrário, estaria até mesmo subestimada. De qualquer forma, é de se esperar que as projeções realizadas para a população das oito macrorregiões e os principais centros urbanos do Estado estejam mais distorcidas do que os resultados para o total do Estado, pois as condicionalidades, no primeiro caso, serão mais questionáveis do ponto de vista técnico.

Infelizmente, ainda não ocorreu um intervalo de tempo suficientemente amplo que nos permita avaliar os resultados das ações governamentais sobre a conformação e a dinâmica do crescimento do sistema urbano do Estado de Minas Gerais. Dispomos, apenas, de informações sobre a execução dos componentes do Programa (indicadores de eficiência), mas não controlamos quase nenhuma base quantitativa que nos permita afirmar se objetivos propostos estão sendo atingidos em função da implantação dos componentes (indicadores de eficácia). Espera-se, entretanto, que o despertar das cidades médias manifestado, com maior evidência, no último ciclo de expansão da economia de Minas possa ser consolidado através das políticas governamentais, a fim de se atingir, na próxima década, um sistema urbano menos desequilibrado em termos de funcionalidade e de polarização.

5. Não podemos ter ilusões quanto às possibilidades da eficácia e de efetividade das ações de planejamento num período de transição

¹⁰ Segundo a hipótese de Todaro, a migração das zonas rurais para os centros urbanos seria função do diferencial de salários esperados (renda urbana *versus* renda rural), sendo que a taxa de desemprego urbano funciona como mecanismo regulador dos fluxos migratórios. Sob este aspecto, dadas certas características do ciclo econômico, pode ocorrer crescente migração e desemprego nas cidades em função do aumento do emprego urbano como decorrência dos investimentos realizados. A seqüência seria a seguinte: a criação de novos empregos pela implantação dos componentes do Programa eleva a probabilidade de se obter emprego nas cidades de porte médio, aumenta a diferença esperada de renda, estimula a emigração rural, podendo, até mesmo, gerar um nível de desemprego maior do que antes. (Ver Contador, C. R. *Avaliação Social de Projetos*. Ed. Atlas, 1981, para uma excelente exposição do modelo de Todaro). Daí a relevância de se trabalhar, de forma articulada, com os PDRI para a reorientação dos fluxos migratórios.

econômica como o que estamos vivendo presentemente, no Brasil e em Minas. Mas, é precisamente nos momentos de crise econômica e social que o planejamento tem um espaço próprio para desencadear sua grande potencialidade como método e como processo necessários, não apenas para avaliar os custos de oportunidade econômica e social entre diferentes alternativas de desenvolvimento mas, principalmente, para gerar essas próprias alternativas. Dentro do presente contexto histórico, é, mais do que nunca, necessário manter a atualidade do planejamento no Estado e no País, a fim de que, através da formulação e da implementação de políticas públicas de médio e longo prazos, possa haver para a sociedade referências estáveis e racionais que a protejam contra as instabilidades de conjuntura e lhe permitam antecipar a construção de uma ordem econômica e social mais justa e equânime.

Em termos operacionais, é preciso demonstrar que estas políticas públicas, quando articuladas com as tendências das forças de mercado, irão efetivamente alterar a trajetória de variáveis básicas para a melhoria da qualidade de vida de nossa população. Neste texto, procuramos mostrar os efeitos de uma programação de médio e longo prazos sobre uma das questões críticas do processo de desenvolvimento de um país, que é a questão das migrações internas. Utilizamos a experiência de Minas Gerais como base para a avaliação empírica das controvérsias que surgem, normalmente, em relação às estratégias desenvolvidas para atenuar a magnitude e a dramaticidade do êxodo rural. Minas é um bom estudo de caso por várias razões: disponibilidade de um adequado sistema de informações de estatísticas econômicas e sociais, e de um sistema de planejamento institucionalizado que tem permitido a elaboração, a implementação e avaliação de políticas, programas e projetos através de procedimentos sistemáticos; a heterogeneidade estrutural da economia de Minas em termos espaciais, setoriais e sociais dá a este Estado um bom grau de representatividade dos problemas nacionais; do ponto de vista institucional, Minas sofre as mesmas restrições na autonomia do processo decisório, em termos de planejamento econômico e social, que as demais economias estaduais.

A avaliação das políticas públicas que se relacionam com a reorientação do comportamento migratório se concentrou, especifica-

mente, em torno da análise de impacto demográfico dos programas de desenvolvimento rural integrado e dos programas de centros intermediários que se estão implantando em Minas, desde 1976. Embora seja prematura esta avaliação por causa do curto período que envolve experiências de intervenção governamental inéditas para a administração estadual e por causa das grandes dificuldades para operacionalizar esta avaliação do ponto de vista conceitual, metodológico e estatístico, apresentamos alguns resultados preliminares que já podem ser constatados na implementação destas políticas de médio e longo prazos em Minas. Mesmo sabendo que todos os resultados das predições demográficas para 1990, utilizados como peça principal da análise de desenvolvimento das cidades de porte médio, são condicionais e dependentes das hipóteses sobre o comportamento da mortalidade, da natalidade e das ações governamentais sobre os fluxos migratórios, é possível responder a três perguntas sobre a situação de Minas, em 1990, que resumem, de maneira didática, os valores encontrados para a trajetória das variáveis básicas:

a — *Quantos seremos em 1990?* Por tendência histórica, a população de Minas, em 1990, seria de 15.408 mil crescendo a uma taxa de 1,42% e tendo, na década, um saldo líquido migratório negativo de 449 mil habitantes que sairiam do Estado. Quando consideramos o impacto acumulativo dos Programas Especiais e do Programa de Centros Intermediários sobre as variáveis demográficas, constata-se que a população de 1990 poderia ser de 15.917 mil, crescendo a uma taxa geométrica anual de 1,75% (23,24% maior que a taxa de tendência histórica) e tendo, na década, um saldo líquido migratório positivo de aproximadamente 60 mil habitantes.

b — *Onde viveremos em 1990?* Por tendência histórica, cerca de 12.157 mil mineiros viverão nas cidades em 1990, com a população urbana crescendo a uma taxa geométrica anual de 3,07% e recebendo um saldo líquido migratório positivo de 1.680 mil pessoas. Quando consideramos o impacto acumulado dos novos programas governamentais, a população urbana de 1990 poderia passar para 12.351 mil, com a taxa de crescimento subindo para 3,24% ao ano e o saldo migratório para 1.874 mil. Estas alterações ocorreriam principalmente porque poderia haver uma queda de 30,31% na taxa anual de evasão da população com redução do ritmo do êxodo rural, que

cairia de um negativo de 2,97% ao ano para um negativo de 2,07%, com a emigração das áreas rurais diminuindo de 2.129 mil para 1.814 mil habitantes, ou seja, cerca de 315 mil migrantes potenciais não deixariam as áreas rurais. Finalmente, em termos da população urbana de 1990, as ações governamentais sobrepostas às tendências autônomas de crescimento nas diferentes categorias de cidades trariam as seguintes alterações principais no sistema urbano: menor ritmo de expansão para a Região Metropolitana de Belo Horizonte e elevação acentuada no ritmo de crescimento anual das 16 cidades médias, o que é um dos objetivos básicos das políticas de desenvolvimento urbano de Minas Gerais.

c — *Como viveremos em 1990?* Esta questão não pode ser respondida sem um grau elevado de incerteza e imprecisão, pois a economia estadual, dentro do atual esquema institucional de relações intergovernamentais, é um sistema dependente do ponto de vista do processo decisório. O esforço de mobilização das nossas potencialidades de crescimento dependerá do comportamento da economia brasileira nos próximos anos desta década (já que não existe um ciclo econômico próprio e específico da economia de Minas desvinculado do ciclo econômico nacional), assim como de mudanças institucionais de profundidade que possam restabelecer a autonomia do processo decisório dos Estados. A expectativa é de que a atual fase recessiva da economia brasileira e seus rebatimentos perversos sobre as economias estaduais deverão ser superados dentro de dois ou três anos, retornando a expansão do nosso PIB à sua tendência histórica de crescimento em torno de 7% ao ano. Finalmente, a mais difícil tarefa de planejamento de longo prazo, em Minas Gerais, será promover a reversão das tendências concentracionistas do padrão de crescimento econômico no período recente, evitando que os ganhos de produtividade econômica e os gastos públicos se dirijam no sentido de beneficiar apenas um pequeno segmento da nossa sociedade. Se temos muitas dúvidas quanto à realização histórica das projeções demográficas aqui expostas, muito maior é a nossa inquietação em relação às possibilidades de ocorrerem estas reversões redistributivas, uma vez que todo processo de distribuição de renda e de riqueza depende, fundamentalmente, de contextos políticos favoráveis à participação e à justiça social, os quais ficam à espera de uma definição mais estável sobre o futuro da redemocratização no Brasil.

A.III.1 — Projeções Demográficas de Minas em 1990

A — Sumário da Metodologia Utilizada pela FJP

1.º estágio: Tendência Histórica

A estimativa da tendência histórica de crescimento populacional no Estado de Minas baseou-se no método de projeção por componentes. Este método consiste na estimação do comportamento do crescimento vegetativo e da migração, no período 60/80, extrapolado para o período 80/90. Foram estimados os comportamentos das principais cidades de Minas, das regiões de planejamento e do Estado como um todo. Nos dois últimos níveis de agregação, discriminaram-se estimativas urbanas e rurais. Os três níveis foram compatibilizados de forma a determinar-se uma tendência histórica consistente das cidades. O resultado obtido com esse processo foi o tamanho populacional residente, em 1990, nos principais centros urbanos do Estado, nas oito regiões de planejamento e no Estado, em decorrência, única e exclusivamente, da atuação de forças implícitas no processo de desenvolvimento mineiro no período 60/80.

A partir dessa estimativa do estoque populacional residente, fazia-se necessário traduzi-lo em população economicamente ativa, uma vez que a geração de novos empregos tem seu impacto primeiro sobre este segmento da população. Para isto, estimou-se a evolução do comportamento da taxa de participação no período 1960/1980, com base nos Censos Demográficos de 1960, 1970 e 1980.

Foram diferenciados os níveis urbano e rural e estimados valores correspondentes às principais cidades, às regiões de planejamento e ao Estado como um todo, para o período 80/90. As taxas de participação estimadas pela tendência histórica foram as utilizadas no segundo estágio para transformar a geração de novos empregos na correspondente retenção ou atração populacional, uma vez que se adotou a hipótese de que as determinantes fundamentais dos deslocamentos populacionais são a geração e a redistribuição espacial de oportunidades econômicas.

2.º estágio: Impacto dos Programas Especiais e do Programa de Centros Intermediários

A geração direta de empregos com os Programas Especiais e Programa de Centros Intermediários reflete a intencionalidade do Governo mineiro de alterar a distribuição espacial de oportunidades econômicas e de população, no território do Estado, e de estimular o processo de desenvolvimento, incrementando sua posição relativa em âmbito nacional. Assim, esta ação foi interpretada como um fator adicional à tendência histórica, ou seja, tomando-se esta por base, estimou-se a correção incremental positiva a ocorrer na taxa de crescimento populacional do Estado para 1980/1990, calculada no primeiro estágio.

Considerou-se, portanto, a geração de novos empregos, que não estavam implícitos no processo histórico de desenvolvimento do Estado, através de programas e projetos novos, sem precedentes no espaço mineiro. Adotou-se apenas a geração direta de empregos, uma vez que o impacto indireto dessa intencionalidade foi entendido como já integrante da tendência histórica de crescimento do Estado.

A conversão da geração adicional de empregos em valores incrementais de crescimento populacional, via migrações, foi feita através das taxas de participação estimadas no estágio da tendência histórica, nos níveis correspondentes. Discriminaram-se os impactos dos Programas Especiais e do Programa de Centros Intermediários, para um melhor delineamento da eficácia da intencionalidade do Governo mineiro, através de duas formas de atuação, visto ser a primeira predominantemente rural e, a segunda, urbana.

B — Conceitos

A *Taxa Bruta de Mortalidade* é definida como o número de mortos, em um ano, em cada mil pessoas.

A *Taxa Bruta de Natalidade* é definida como o número de nascidos vivos, em um ano, em cada mil pessoas.

A *Taxa de Crescimento Vegetativo* é a diferença entre o número de nascimentos e de mortos em um ano, em cada mil pessoas. É igual à Taxa Bruta de Natalidade menos a Taxa Bruta de Mortalidade.

Para o cálculo das Taxas Brutas de Natalidade e Mortalidade foi utilizado o método de Brass, com dados dos Censos Demográficos de 1970 e de 1980.

O *Saldo Líquido Migratório* é a diferença entre a população esperada, que se obtém pelo crescimento vegetativo da população da região no ano inicial do período, e a população recenseada no final do período.

A *Taxa Anual de Crescimento* é calculada utilizando-se a população recenseada no início e no final do período:

$$P_t = P_o (1 + r)^n$$

P_t = População no período final.

P_o = População no período inicial.

r = Taxa de Crescimento.

n = Número de anos.

População Economicamente Ativa (PEA) — A PEA é composta pelas pessoas de 10 anos e mais, que trabalharam nos 12 meses anteriores à data do Censo, mesmo que, na referida data, estivessem desempregadas. A partir de 1970, também foram consideradas ativas as pessoas de 10 anos e mais que, na data do Censo, estivessem procurando trabalho pela primeira vez.

A *Taxa de Participação na População Economicamente Ativa* é definida como o número de pessoas na PEA dividido pela população total.

A.III.2 — Cálculo das Medidas de Desequilíbrio Intra-Estadual de Desenvolvimento

As três medidas de desigualdade regional no processo de desenvolvimento, propostas por Williamson, são as seguintes:

$$1) V_w = \frac{\sqrt{\sum_i (y_i - \bar{y})^2 \cdot \frac{f_i}{n}}}{\bar{y}}$$

$$2) V_{uw} = \frac{\sqrt{\sum_i \frac{(y_i - \bar{y})^2}{N}}}{\bar{y}}$$

$$3) M_w = \frac{\sum_i |y_i - \bar{y}| \cdot \frac{f_i}{n}}{\bar{y}} \times 100$$

onde, no nosso caso:

f_i = população da macrorregião i .

n = população estadual.

y_i = PIB *per capita* da macrorregião i .

\bar{y} = PIB *per capita* estadual.

N = número de macrorregiões (oito regiões de planejamento).

O coeficiente V_w mede a dispersão dos níveis do PIB macrorregional *per capita* em relação ao PIB estadual *per capita*, sendo que cada desvio é ponderado pela participação da população da macrorregião ou região de planejamento na população estadual. O valor numérico do coeficiente varia de 0 a 1, sendo que quanto mais próximo estiver de 1 maiores serão os diferenciais regionais de PIB *per capita*.

O coeficiente V_{w10} é semelhante a V_w , com a diferença de que não pondera os desvios; varia também de 0 a 1 e tem a mesma interpretação. O seu valor é influenciado pelo número arbitrário de unidades regionais (N).

O coeficiente M_w surge da preocupação de que, ao ser calculado V_w , os desvios são elevados ao quadrado, podendo torná-lo muito sensível a desvios extremos. O valor numérico de M_w oscila também entre 0 e 1 (ou 0 e 100, quando multiplicado por 100).

Utilizando dados fornecidos pela Superintendência de Estatística e Informações da SEPLAN/MG, foram calculadas estas três medidas para Minas Gerais, em 1970 e 1975, e encontrados os seguintes valores:

	1970	1975
1) V_w	0,51	0,48
2) V_{w10}	0,47	0,44
3) M_w	43,69	44,12

A.III.3 — Roteiro Metodológico Utilizado na Elaboração do MG-II pela Fundação João Pinheiro

Os técnicos da Fundação João Pinheiro¹⁷ precederam a elaboração deste programa de desenvolvimento rural integrado de estudos básicos sobre a agricultura de baixa renda em Minas Gerais, desdobrando-os em quatro partes principais:

- a) a problemática da pequena produção dentro da economia de mercado no Brasil;
- b) a inserção da pequena produção dentro da estrutura de exploração da agropecuária de Minas Gerais;
- c) identificação e discussão das políticas econômico-sociais de promoção dos pequenos produtores rurais;

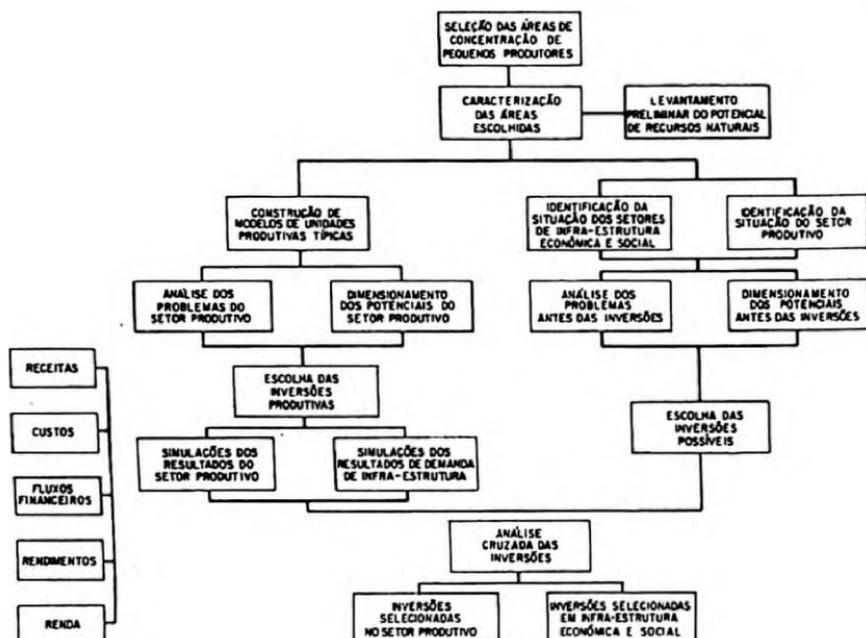
¹⁷ Fundação João Pinheiro — *Análise e Conjuntura*, v. 10, n.º 2, fevereiro 1980 (páginas 137 e seguintes).

- d) diagnóstico da pequena produção rural de baixa renda nas áreas selecionadas de Minas Gerais; o diagnóstico foi realizado ao nível do setor produtivo e ao nível dos setores de infra-estrutura econômica e social.

Na fase de programação, os “modelos típicos” constituem a base para o roteiro metodológico de elaboração de um PDRI. Fundamentam-se na formação de unidades produtivas típicas ou representativas da estrutura de produção nas fazendas existentes nas regiões selecionadas do Programa. A partir da estrutura atual, procura-se consultar os órgãos operacionais que atuarão a nível produtivo (extensão, pesquisa, crédito, associativismo, etc.) e que têm familiaridade com os assuntos envolvidos, para obter novos parâmetros da estrutura de produção prevista em função das ações do Programa. Normalmente, elabora-se um “modelo típico” para representar os estabelecimentos agropecuários de um determinado estrato de tamanho para cada área homogênea da região — objeto do Programa. Um “modelo típico” compõe-se, geralmente, dos seguintes elementos:

- 1 — estimativa do uso atual e previsto da terra (lavouras temporárias e permanentes, pastagens naturais e plantadas, matas e florestas, e outros usos);
- 2 — coeficientes técnicos da agricultura, atuais e previstos (produtividade, uso de insumos por unidade de área, etc.);
- 3 — coeficientes técnicos da bovinocultura, atuais e previstos (capacidade de suporte das pastagens, taxas de descarte, taxa de natalidade, produtividade leiteira, etc.);
- 4 — investimentos previstos para se implementarem as modificações no uso da terra e nos coeficientes técnicos;
- 5 — produção agropecuária desagregada a nível de produtos, níveis atual e previsto;
- 6 — fluxos financeiros representativos dos itens anteriores e cálculos da taxa interna de retorno (situação atual — sem projeto — e situação prevista — com projeto).

ROTEIRO METODOLÓGICO PARA A ELABORAÇÃO DO MG - II



FONTE: Fundação João Pinheiro

Agregando-se os resultados esperados a partir dos “modelos típicos”, é possível, através de processos iterativos e de aproximações sucessivas, dimensionar as necessidades de infra-estrutura (transporte, armazenamento, etc.) assim como medir os impactos macrorregionais do Programa (nível de renda e de emprego; efeito fiscal, etc.). Embora esta metodologia, por escassez de informações estatísticas, trabalhe com alguns pressupostos menos realistas ao nível das projeções necessárias para caracterizar a nova estrutura de produção agrícola (coeficientes técnicos fixos, proporcionalidades inalteradas na composição da produção, etc.), ela apresenta grande utilidade prática na organização das tarefas de elaboração do PDRI (ver Diagrama III.2).

EXPERIÊNCIAS DE PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO

1. A quarta estratégia que mencionamos, na introdução do Capítulo II, como alternativa para promover o avanço técnico e político das experiências de planejamento estadual no Brasil, é a estratégia de ativação social, definida por Boisier¹ como o conjunto de procedimentos utilizados para gerar, na região, uma determinada atitude da sociedade que viabilize a transformação qualitativa do crescimento econômico em desenvolvimento, o qual, entre outros elementos, pressupõe o aumento da capacidade regional de decisão, a internalização regional do crescimento e a participação social. Todos estes elementos são de análise complexa, pressupõem na sua abordagem um enfoque interdisciplinar e têm sido relativamente pouco pesquisados como tópicos do processo de desenvolvimento regional. Basta lembrar que pretendem dar respostas a indagações, tais como: como é possível aumentar a capacidade regional para controlar as forças que determinam o crescimento, dentro de um marco de interdependência entre regiões; qual a representatividade política das autoridades regionais para conduzir um processo de negociação; como controlar a forma pela qual é apropriado o excedente econômico regional, assim como o uso do excedente por parte de quem o capta, visando a retê-lo e a reinvertê-lo na região; como reverter a natureza excludente do processo de crescimento através (como propõe Boisier, *op. cit.*, p. 118) da melhor distribuição da renda, da maior partici-

¹ Boisier, S. *Política Económica, Organización Social y Desarrollo Regional*. Cuadernos del ILPES, n.º 29. Santiago de Chile, 1982 (cap. IV).

pação da população regional em processos políticos e no próprio processo de planejamento, e da conformação de uma malha de estruturas formais que permitam o fácil acoplamento entre os grupos sociais regionais não organizados e os canais formais através dos quais opera tanto o Estado como boa parte do setor privado.

Creio que será possível trazeremos alguma contribuição para a implementação desta estratégia se descrevermos, neste capítulo, os acertos e desacertos de algumas experiências de planejamento participativo, desenvolvidas em Minas Gerais durante a execução do III PMDES, pois é neste campo da ativação social que temos observações empíricas para relatar. Em primeiro lugar, há uma distinção a ser feita entre as formas e os níveis de participação nos processos de planejamento. As experiências que iremos analisar se referem às ações de grupos sociais e associações comunitárias, que tenham algum grau significativo de organização interna, cuja participação se processa de forma *direta e informal*, complementando a participação *formal e indireta* através dos seus representantes no Poder Legislativo. Quanto ao nível de participação, é possível, de um lado, organizar sistemas de planejamento nos quais se definam, em suas várias etapas (diagnóstico, determinação de objetivos e metas, seleção de instrumentos, avaliação e controle), ações a serem desenvolvidas de forma institucionalizada não apenas pelos planejadores e representantes eleitos, mas também por segmentos da sociedade civil (que se informam; que expressam opiniões, sugestões, críticas e objeções; que preparam propostas alternativas, etc.); mas, por outro lado, é possível também ter um nível de participação menos abrangente, que não se relacione com o sistema de planejamento em todas as suas etapas, mas que se realize ao nível de programas e projetos, os quais estejam mais próximos da realidade diuturna de determinado grupo social que seja, direta ou indiretamente, envolvido em termos de custos e benefícios por estes programas e projetos. Neste capítulo vamos examinar apenas *experiências de participação sob a forma direta e informal que ocorreram ao nível de programas e projetos de desenvolvimento em Minas Gerais*. Para que o leitor possa sentir estas limitações que estão sendo impostas à análise do tema, vamos referir-nos a um caso oposto: a necessidade de se ampliar a parti-

cipação sob a forma indireta e formal no nível da alocação dos recursos públicos nacionais, no Brasil.

Como se sabe, o País vive atualmente um grande descompasso entre o processo de redemocratização política, que se está consolidando nos últimos quatro anos com a reconquista das liberdades civis, e a excessiva centralização do poder de decisão na formulação e controle das políticas econômicas e sociais. Esta centralização ocorre em dois níveis: ao nível vertical das relações intergovernamentais, esvaziando a autonomia de decisão dos governos estaduais e municipais; ao nível horizontal das relações intragovernamentais, concentrando o poder decisório em algumas poucas instituições do Poder Executivo central. Apenas a partir do novo período legislativo iniciado após as eleições de novembro de 1982, começa a surgir uma participação maior dos deputados e senadores na avaliação e mudanças das políticas públicas, com especial destaque para a questão salarial e a reforma tributária. Apesar disto, o Poder Legislativo ainda examina e controla somente pouco mais do que 15% dos dispêndios efetivamente realizados pela União.

Isto ocorre basicamente, porque temos, atualmente no Brasil, três orçamentos que são manipulados pelo Governo Federal: o *orçamento da União*, que engloba as receitas fiscais (IPI, IR, etc.) e as despesas típicas de funcionamento da administração direta (custeio e investimentos dos setores de educação, saúde, segurança, etc.); o *orçamento das estatais*, que se refere às empresas, fundações e autarquias do poder central, discriminando as fontes de recursos (receita industrial, empréstimos, etc.) utilizadas para financiar as despesas correntes e de investimentos destas instituições; e, finalmente, o *orçamento monetário*, que mostra despesas (subsídios, fundos, programas especiais, etc.) e recursos sob a responsabilidade das Autoridades Monetárias (Banco do Brasil e Banco Central). Ocorre que, desses três orçamentos, o único que é discutido e aprovado pelo Poder Legislativo é o orçamento da União que, em termos de valores monetários, é o menos expressivo dos três, pois o dispêndio global

do Governo Federal em relação ao PIB, tinha, em 1980 e 1981, a seguinte distribuição: ²

	1980	1981
	(% do PIB)	(% do PIB)
1 — Dispêndio Líquido da União	4,00	3,58
2 — Dispêndio das Empresas	27,03	28,76
3 — Despesas no Orçamento Monetário	6,84	4,91

Como quase a metade da receita tributária do Governo Federal tem sido transferida para cobrir os *deficits* dos dois outros orçamentos para evitar que estes sejam financiados pela expansão da base monetária, as funções típicas da administração pública federal estão sendo sacrificadas em termos de disponibilidade de recursos financeiros, provocando-se uma queda quantitativa e qualitativa na oferta de serviços públicos e semipúblicos tradicionais, os quais vinham se constituindo, ainda que parcialmente, num dos elementos que tendiam a atenuar o agravamento da distribuição de renda no Brasil. Não nos interessa discutir os aspectos macroeconômicos resultantes da interação destes três orçamentos, mas destacar que a superação da fase de autoritarismo político no Brasil pressupõe que o conjunto integrado dos três orçamentos do Poder Executivo Federal sejam encaminhados para o debate e a aprovação do Poder Legislativo, para serem enquadrados nas normas usuais das democracias representativas, que envolvem uma participação indispensável do Poder Judiciário no controle sobre todos os dispêndios públicos. Neste sentido, é politicamente mais relevante ampliar a participação formal dos representantes do Poder Legislativo na alocação dos recursos públicos nacionais (o que irá induzir debates, junto à opinião pública, sobre a prioridade de certos programas e projetos ou sobre a importância relativa de diversas políticas públicas) do que apenas estimular experiências de planejamento participativo de natureza informal.

² Doellinger, C. V. "Estatização, Deficit Público e Suas Implicações" *apud* *A Crise do "Bom" Patrão*. Cedes/Apec, 1982. O dispêndio líquido da União exclui as transferências aos demais orçamentos.

Embora o objetivo deste capítulo seja o de analisar experiências de planejamento participativo sem nos determos em alguns aspectos teóricos mais relevantes, não há como deixar de tratar de dois entre eles, ainda que de forma sumária: a relação entre as condições de efetividade da participação no processo de planejamento e os paradigmas de desenvolvimento regional; e a delimitação de categorias analíticas para se esboçar uma taxonomia de modelos de participação no planejamento.

2. Na literatura recente sobre as teorias de desenvolvimento regional,³ tem sido comum distinguir dois paradigmas de maior expressão histórica e analítica: o paradigma do tipo *centre-down* ou centro-periferia e o paradigma do tipo *bottom-up* ou *from bellow*. O primeiro paradigma parte do pressuposto que o desenvolvimento se inicia, de forma espontânea ou programada, a partir de alguns setores dinâmicos e aglomerados geográficos e se difunde para os demais setores e áreas geográficas da periferia. Stöhr e Tödtling fizeram uma ampla avaliação empírica desse paradigma a partir das experiências de desenvolvimento regional em vários países. Em geral, pôde-se concluir que, quando se toma este paradigma como referência analítica para a formulação e implementação de políticas públicas para a promoção do desenvolvimento das áreas periféricas (regiões de recursos, regiões deprimidas), estas políticas tendem a ser estruturadas em função dos valores e dos interesses das áreas desenvolvidas do País e do exterior, com as seguintes conseqüências prováveis:⁴

a — os dispêndios governamentais ficam, fundamentalmente, orientados no sentido de garantir os investimentos de infra-estrutura econômica necessários para dar suporte à promoção de indústrias “modernas” nas áreas periféricas, o que tem minimizado a produção de serviços básicos de natureza social nestas áreas;

³ Stöhr, W. B. e Taylor, D. R. F. (ed.) *Development from Above or Bellow? The Dialectics of Regional Planning in Developing Countries* 1981, John Wiley.

Stöhr, W. B. e Tödtling, F. “An evaluation of regional policies — experiences in market and mixed economies”, *apud* Hansen, N. M. (org.) *Human Settlement Systems*. Ballinger, 1978.

⁴ Para uma reflexão sobre este tema, no caso brasileiro, ver: Haddad, P. R. “Brazil: economic efficiency and the disintegration of peripheral regions” *apud* Stöhr e Taylor, *op. cit.*, capítulo 15.

b — por discriminar em favor das grandes empresas e dos pólos industriais, o paradigma permite a desorganização e a desestruturação das atividades tradicionais produtoras de bens de consumo popular nas áreas periféricas;

c — a modernização da economia das áreas periféricas cria uma acentuada dependência em relação a fatores de produção e a componentes da demanda advindos do exterior, agravando o problema do subemprego e do “vazamento” de renda;

d — o efeito conjugado destas ações poderá resultar no agravamento da natureza dualística das economias regionais da periferia, no acréscimo dos diferenciais de renda e de produtividade entre as áreas urbanas e rurais, e no aumento das desigualdades sociais;

e — ao se estenderem para as áreas periféricas facilidades de treinamento e educacionais, assim como setores das organizações públicas e privadas vinculadas às áreas centrais, há a emergência do reforço do sistema de valores, padrões e normas das áreas centrais para as áreas menos desenvolvidas.

O paradigma *from above*, quando analisa as potencialidades de desenvolvimento de uma área periférica, procura detectar quais os recursos (em geral, naturais renováveis ou não-renováveis) que esta área dispõe para organizar uma base de exportação a partir de investimentos de infra-estrutura (usualmente, a extensão de sistemas de transporte e de comunicação das regiões desenvolvidas até as periféricas) que explore suas vantagens comparativas inter-regionais. Na prática, o que se consegue desencadear é um processo de crescimento econômico excludente (aumento acelerado do PIB real), pois os fatores que condicionam a capacidade de uma região em se desenvolver a partir de uma base de exportação, evitando-se a formação apenas de “enclaves” econômicos modernos, são complexos podendo ser classificados da seguinte forma: ⁵

a — o ritmo de desenvolvimento econômico da região fica condicionado pelo dinamismo da base de exportação, o qual é função da elasticidade-renda da procura dos bens exportados e do seu custo CIF,

⁵ Schwartzman, J. “A teoria da base de exportação e o desenvolvimento regional” *apud* Haddad, P. R. (editor). *Desequilíbrios Regionais e Descentralização Industrial*. IPEA, série Monográfica n.º 16. Rio, 1975.

composto pela soma dos custos operacionais com os custos de transferências. Assim, quanto maior for a elasticidade-renda da demanda para os produtos que formarem a base de exportação regional, tanto mais a região exportará para as áreas desenvolvidas do País e o exterior, quando a renda interna dessas áreas crescer. É evidente que o valor desta elasticidade depende das características dos produtos de exportação e das condições de crescimento econômico das áreas desenvolvidas, mas não há dúvida de que há sempre muitas ações que uma região pode implementar para tornar-se mais competitiva na disputa de mercados para os produtos de sua base de exportação. Essas ações devem concentrar-se na redução de custos CIF, através de aumentos na produtividade dos fatores de produção utilizados e na melhoria dos sistemas de transporte e de comunicação, visando a diminuir os custos de transferências; e

b — a estrutura de desenvolvimento econômico da região fica condicionada pela capacidade de difusão do dinamismo da base de exportação para outros setores da economia regional, o que dependerá da diversidade dos recursos naturais da região e das características dos produtos de exportação em termos dos efeitos de interdependência e do perfil de distribuição de renda que deles emergem. Ou seja, se a região possuir uma grande diversidade de recursos naturais, a formação de economias externas em torno de uma base de exportação pode permitir que estes sejam também explorados. Isso pode ser reforçado pelas repercussões que a tecnologia usada na produção dos produtos de exportação pode ter nos outros setores produtivos da região, através da quantidade de insumos regionais utilizados, da possibilidade de o produto exportado ser usado como insumo para outras atividades e da demanda secundária gerada pelos fatores de produção nos vários estágios (respectivamente, os efeitos para trás, para frente e induzidos).

Para evitar que as áreas periféricas sejam submetidas a uma dinâmica de colonialismo interno com suporte em grandes projetos predatórios de sua base de recursos naturais (áreas de fronteira), tem-se sugerido um outro paradigma de desenvolvimento, adequado também para áreas deprimidas que não esperam ser beneficiadas, em prazo politicamente tolerável, pelos efeitos de transbordamento das estratégias expansionistas “de cima para baixo”. A concepção e

as bases operacionais desse outro paradigma estão intimamente relacionadas com as condições sócio-culturais, históricas e institucionais específicas de cada região. Existem, contudo, alguns elementos que são propostos como componentes essenciais das estratégias de desenvolvimento dentro do paradigma alternativo *from below*:

a — provisão de acesso amplo à terra como o principal fator de produção nas áreas rurais;

b — atribuição de prioridade para projetos que sirvam à satisfação das necessidades básicas da população (alimentos, habitação, serviços básicos), utilizando o máximo possível de recursos regionais;

c — garantia de maior grau relativo de autodeterminação para as áreas rurais e periféricas, em relação à utilização e transformação das instituições existentes (ou a criação de novas), para a promoção de seu desenvolvimento em função de seus próprios objetivos;

d — reestruturação dos sistemas urbanos e de transporte para melhorar a acessibilidade regional às funções urbanas e não apenas a acessibilidade aos mercados externos;

e — no caso de insuficiência de recursos na periferia para a satisfação das necessidades básicas, ajuda externa (nacional ou internacional) suprida numa intensidade suficiente para compensar os efeitos erosivos das dependências que emergiram previamente;

f — no desenvolvimento de atividades básicas para exportações, prioridade a ser dada nas regiões periféricas para aqueles projetos que facilitem: o pleno emprego dos recursos naturais e de mão-de-obra da região; a aplicação de tecnologias que preservem a utilização intensiva de recursos abundantes na região; a competitividade nos mercados extra-regionais baseada em diferenciação qualitativa de produtos e não apenas em preços e escalas de produção, etc.

Dentro deste paradigma, uma redefinição das potencialidades de desenvolvimento de uma determinada região pode ser feita através de nossa criatividade para estruturar soluções alternativas para problemas tradicionais e de um esforço de mobilização endógena da sociedade maior do que tem ocorrido até agora. O planejamento é considerado, normalmente, como a administração dos recursos escassos para a promoção do desenvolvimento. O conceito de escassez está, contudo, ligado aos padrões tecnológicos e de demanda que incorporamos aos projetos de desenvolvimento. Assim, quando se olha

para regiões menos desenvolvidas ou deprimidas do País e se indaga de que recursos dispõem essas regiões para se desenvolverem, sente-se, claramente, que a abundância ou escassez de recursos, que se consegue identificar, estão determinadas pelos processos de produção e de consumo a serem adotados. Nestas regiões, encontramos abundância relativa de terras, de energia solar, de mão-de-obra não especializada e um estoque de conhecimentos tradicionais para produzir e circular bens e serviços. É evidente que, se o potencial de desenvolvimento dessas regiões for medido pela disponibilidade de fatores locais modernos, tais como infra-estrutura urbana para o apoio às atividades produtivas, capacidade de gerenciamento de organizações complexas, mão-de-obra com qualificação técnica, sistemas integrados de comunicação e acessibilidade, concluiremos que suas populações poderão viver duradouramente sob o signo da pobreza e do subdesenvolvimento, principalmente se considerarmos a visível penúria de recursos disponíveis para financiar a reprodução desses fatores, nos próximos anos. Ao contrário, se procurarmos adaptar processos de produção, produtos e tecnologias intermediárias que sejam apropriados à constelação de recursos existentes nessas regiões e à sua heterogeneidade cultural, passamos a descobrir que elas são potencialmente mais ricas e que, paradoxalmente, o planejamento não seria apenas a administração da escassez, mas pode se transformar até mesmo em fonte geradora de escassez, pela forma linear e monolítica de conceber o processo de desenvolvimento.

Em princípio, podemos esperar, pois, que o paradigma *from below*, por enfatizar a necessidade da mais intensa mobilização de recursos regionais e não apenas da atração e negociação de recursos nacionais, por pressupor que se as áreas periféricas mantiverem uma pluralidade de sistemas de valores e de estilos de vida melhorarão as chances de desenvolver as suas próprias potencialidades e por estimular novos procedimentos organizacionais voltados prioritariamente para o atendimento das necessidades básicas da população, constitui um campo mais fértil para a emergência de experiências de planejamento participativo do que o contexto de um processo de crescimento a partir do paradigma *from above*. Neste paradigma, normalmente, participam do processo decisório tão-somente atores institucionais, submetidos a rígidos condicionamentos normativos em suas opções entre alternativas de ação, quase sempre através de uma

participação compulsória resultante da organização formal do processo de planejamento.

3. Para delimitar categorias analíticas que nos permitam elaborar uma taxonomia de modelos de participação no planejamento, utilizaremos uma proposta engenhosa apresentada por técnicos da Fundação João Pinheiro, em estudo divulgado recentemente.⁶ Sugerem duas dimensões analíticas para identificar quatro modelos de planejamento participativo: a) o tipo de participação que caracteriza o programa ou projeto — se mais induzida ou espontânea; b) o modelo institucional que relaciona o sistema de planejamento com a comunidade — se incorporativo ou autônomo. Segundo os autores, o envolvimento comunitário será mais induzido naquelas situações onde a comunidade não dispõe de recursos de mobilização, tais como entidades civis organizadas, informações básicas (especialmente sobre seus direitos como cidadão), familiaridade com modelos de ação coletiva organizada, etc.; por outro lado, é a estratégia deliberada dos planejadores o elemento mais importante para caracterizar a segunda dimensão analítica: enquanto no modelo incorporativo, procura-se explicitamente, através do programa, criar um canal institucionalizado de relacionamento Estado-Sociedade; no autônomo, busca-se o oposto: uma relação Comunidade-Estado com total autonomia institucional da comunidade. Cruzando estas duas dimensões, os autores chegam a uma tipologia para categorizar as experiências de planejamento participativo desencadeadas pelo III PMDES:

Tipo de Participação	Modelo Institucional	
	Incorporativo	Autônomo
Induzido	I. modelo incorporativo de participação induzida	III. modelo autônomo de participação induzida
Espontâneo	II. modelo incorporativo de participação espontânea	IV. modelo autônomo de participação espontânea

⁶ Prates, A. A. P., Andrade, L. A. G., Fernandes, C. L. L. e Múndin, R. N. "A emergência da estratégia do planejamento participativo no Estado de Minas Gerais: um balanço político-institucional" in *Fundação João Pinheiro. Análise e Conjuntura*. v. 12, n.ºs 9/10, set./out. 1982.

Em primeiro lugar, cabe destacar que, na própria seleção dos programas e projetos que compuseram o III PMDES, foi realizada, em 1979, uma ampla campanha publicitária procurando detectar quais as principais sugestões, críticas e prioridades que os diferentes segmentos da sociedade indicavam para a composição do plano. Cerca de 10 mil cidadãos, residentes na capital e no interior do Estado, manifestaram-se através de correspondência individual ou em grupo, fazendo reivindicações pessoais, críticas às diversas ações e políticas governamentais, indicações sobre obras prioritárias para comunidades, etc. Posteriormente, essas reivindicações foram analisadas e avaliadas pelos sistemas operacionais do Governo do Estado, que as hierarquizaram de acordo com os objetivos e metas definidas no plano, dentro das restrições técnicas e financeiras disponíveis. A partir desse ponto, começaram a ser divulgadas, publicamente e através das lideranças políticas, os programas e projetos que seriam implementados e as razões gerais da não-implementação de muitas das reivindicações, tais como a escassez de recursos financeiros, a baixa prioridade relativa, a inviabilidade técnica ou os limites da atuação do poder público estadual.

Embora este sistema de consulta pública tenha provocado grandes alterações programáticas e institucionais na atuação do setor público estadual, o papel crucial da participação no processo de desenvolvimento econômico e social ocorreu, contudo, ao nível da concepção e implementação de programas e projetos específicos. É evidente que os níveis, as formas e os atores relevantes no processo de participação variaram com a natureza das políticas, programas e projetos. Tivemos experiências bem-sucedidas com determinados grupos que participaram na estruturação de certos projetos do setor público (por exemplo, o debate com os movimentos de conservação da natureza sobre o impacto ecológico do aeroporto metropolitano de Belo Horizonte), com outros grupos que se interessaram em pensar as alternativas que se ofereciam ao desenvolvimento do Estado (por exemplo, os painéis do BMDG com empresários para a análise de conjuntura econômica nacional e estadual) e com outros que participavam desde a concepção até a própria implementação dos projetos (por exemplo, no programa de reurbanização de áreas de periferia). Mas vale a pena ressaltar, principalmente, algumas experiências mais

institucionalizadas nos campos do desenvolvimento de comunidades, do desenvolvimento urbano, do transporte urbano, das associações de municípios e dos PDRI:

a — No segundo semestre de 1979, foi criado o Programa de Desenvolvimento de Comunidades (PRODECOM) visando a induzir a mobilização do esforço e da capacidade criativa das associações comunitárias da região metropolitana de Belo Horizonte e de algumas áreas urbanas e rurais do interior de Minas. Para operacionalizar esta mobilização, o programa atuava da seguinte forma: se os membros de uma comunidade, reunidos em uma associação com personalidade jurídica, decidiam realizar uma obra de interesse coletivo, a qual não se configurava como função constitucional ou competência regular do Estado, deviam preparar uma proposta de projeto listando os recursos materiais e humanos que dispunham e solicitar ao Estado recursos adicionais a fundo perdido, os quais jamais seriam superiores a 50% do valor total do projeto, sendo que os recursos próprios da comunidade eram avaliados a preços de mercado através de imputação de valores. Este programa foi uma demonstração viva de que é correta a hipótese mencionada segundo a qual existem recursos latentes e não-mobilizados nas sociedades em desenvolvimento pois, em pouco mais de três anos, conseguiu-se induzir a construção e ampliação de mais de 15 mil unidades habitacionais, quase sempre através do sistema de mutirão, e a realização de centenas de projetos nas áreas de serviços comunitários, urbanização de áreas periféricas, melhoria nutricional e abastecimento, beneficiando direta ou indiretamente mais de 500 mil pessoas (ver item 5).

b — O Programa de Centros Intermediários, como vimos no Capítulo III, foi estruturado em Minas Gerais com o objetivo de implantar, apoiar e dinamizar 14 pólos regionais do Estado visando a permitir difusão maior e mais homogênea do desenvolvimento nas diversas áreas geográficas, bem como a elevar o nível hierárquico de vários centros urbanos criando uma estrutura mais equilibrada de lugares centrais. Em cada uma das 14 cidades, previa-se a estruturação de uma comissão de acompanhamento do planejamento urbano, formada por líderes políticos, representantes

de associações de bairros, líderes sindicais e empresariais, os quais se reuniam mensalmente, para oferecer subsídios às prefeituras sobre a estratégia de desenvolvimento local, planos de ação, programação de investimentos, legislação urbanística básica, ou projetos específicos.

c — Na área de transporte urbano, esteve em curso uma experiência de discussão conjunta entre a empresa estatal, responsável pelo setor na região metropolitana, e as populações dos diversos bairros e vilas, visando a encontrar soluções mais satisfatórias para os problemas de tráfego, tais como trajetos de ônibus, localização de pontos de parada, alterações de mão nas vias de acesso, qualidade dos serviços, etc. Embora incipiente, esta experiência demonstrou que a instância processual de uma política pública, que se constitui nos procedimentos utilizados para tornar real os objetivos e as metas perseguidas, somente se efetiva com eficiência quando operacionalizada de acordo com o princípio da participação dos segmentos sociais implicados na ação coletiva (ver item 5).

d — Sabe-se que, dos 722 municípios de Minas, mais de 600 apresentam uma situação financeira precária, de tal forma que sua receita tributária mais transferências são recursos insuficientes para cobrir os gastos de investimentos mínimos necessários ao nível local ou, até mesmo, para a manutenção de um pequeno grupo de técnicos capazes de exercer atividades básicas de planejamento e execução de projetos. A fim de superar este estrangulamento, foram criadas, em Minas, associações microrregionais de municípios, que têm por objetivo prestar serviços técnicos e de investimentos aos centros urbanos e áreas rurais de sua zona de influência, desde que estes serviços apresentem economias de escala ou pressuponham estrutura organizacional que escapam às possibilidades orçamentárias e administrativas de cada município isoladamente. Estes serviços, que são programados e executados com a participação dos prefeitos e lideranças locais, incluem itens como patrulhas mecanizadas, treinamento à distância, assessoria técnica para assuntos de legislação tributária ou de engenharia de projetos, etc.

e — Nos Programas de Desenvolvimento Rural Integrado, como foi visto no Capítulo III, houve uma grande transformação em relação à participação e à mobilização das populações-alvo que, mais recentemente, passaram a ter um papel cada vez mais intenso (em-

bora ainda não satisfatório) na administração e implementação dos PDRI através da institucionalização dos Núcleos Municipais, assim como na alocação de recursos através do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Comunitário (ver item 4).

Destas experiências, iremos selecionar dois estudos de caso para ilustrar os desafios e os potenciais que emergem com a implantação do estilo de planejamento participativo ao nível de programas e projetos no contexto do processo de desenvolvimento de uma economia estadual. Em primeiro lugar, analisaremos os Programas de Desenvolvimento Rural Integrado (especificamente, o MG-II) que, em geral, se enquadram dentro do modelo incorporativo de participação induzida; em seguida, nos deteremos na análise do Programa de Desenvolvimento de Comunidades (PRODECOM) cujas características permitem classificá-lo como um tipo de modelo autônomo de participação espontânea. A escolha destes dois programas não se deu pelo fato de serem eles mais relevantes ou mais complexos em termos analíticos do que os demais, mas simplesmente porque, nestes casos, dispomos de avaliação elaborada por instituições científicas ou pesquisadores idôneos, os quais nos permitem garantir maior objetividade nas conclusões a que chegamos.

4. Na concepção original do Programa Estadual de Promoção de Pequenos Produtores Rurais — MG-II, havia a previsão de um componente de desenvolvimento comunitário, cujos objetivos previstos eram:

- fomentar a participação das comunidades rurais selecionadas nas ações e nas decisões a serem efetivadas pelo Programa, propiciando-lhes apoio técnico-institucional nos projetos gerados no seu próprio âmbito;
- desenvolver uma experiência prática de ação integrada que envolva agências públicas e privadas;
- levantar subsídios para novos programas e proceder à sistematização de referências teórico-operacionais adequadas à realidade sócio-econômica e política das comunidades rurais do Estado de Minas.

A quantificação destes objetivos em metas se realizaria através da implementação do Projeto-Piloto de Desenvolvimento Comunitário que pretende beneficiar, diretamente, 50 comunidades selecionadas. Em termos de organização e gerência do Programa, prevê-se a formação do Núcleo Municipal de Ação Comunitária, integrado por representantes dos sistemas operacionais do Estado, da Câmara Municipal, três elementos escolhidos por cada uma das comunidades-alvo e o prefeito municipal ou seu representante legal, a quem cabe a coordenação dos trabalhos do Núcleo. O Núcleo tem por atribuições:

- captar e veicular toda informação gerada pelo Programa em todos os seus níveis;
- articular as ações da comunidade dentro do Programa a nível municipal, setorial e local; articular-se com o Núcleo Central do Programa, através da Coordenação Executiva; e
- acompanhar a implementação do Programa no município e promover a sua respectiva avaliação juntamente com a comunidade. Propostas e demandas que emergissem das reuniões dos Núcleos a que não tivessem possibilidades de ser implementadas com recursos alocados nos componentes do Programa poderiam, eventualmente, ser financiadas por um Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Comunitário constituído para facilitar as metas previstas pelo MG-II.

De modo geral, pode se dizer que, em termos das metas quantitativas, a implantação do componente de desenvolvimento comunitário mostra que, em pouco mais de dois anos, completou-se a instalação dos Núcleos Municipais de Ação Comunitária em 16 municípios; foram executados projetos com recursos do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Comunitário em sete municípios; e, em muitos outros, já estavam completadas as pesquisas básicas para a implantação do componente (situação no terceiro trimestre de 1982). Mas o que nos interessa, neste capítulo, é destacar, desta experiência, alguns aspectos qualitativos que sejam relevantes para

avaliar o estilo de planejamento participativo ao nível de programas e projetos.⁷

Do ponto de vista da participação, os técnicos da Fundação João Pinheiro identificaram dois problemas principais no modelo incorporativo de participação induzida: a dificuldade de mobilização das comunidades e o risco de cooptação política. Admitem que a participação das comunidades será tanto maior, quanto maior for o grau de centralidade ou importância que a estratégia global do Programa atribuir ao desenvolvimento comunitário, e quanto maior for o nível de integração entre as agências públicas envolvidas na implementação dos componentes do programa. Comparam o MG-II e o PDRI-Gorutuba para dar fundamento empírico a esta conclusão: no MG-II, o desenvolvimento comunitário constitui apenas um dos 18 componentes do Programa e o nível de participação tem sido insatisfatório, enquanto no PDRI-Gorutuba, o envolvimento comunitário é a peça central na estratégia global pois, como pré-requisito de sua implementação, foi feito "um trabalho prévio com as comunidades locais da região, em termos de levantamento e diagnóstico de problemas, de forma que, quando o plano operativo foi enviado para discussão nos núcleos municipais, estes foram capazes de sugerir mudanças e proposições que transformaram quase totalmente o projeto inicial elaborado pelo núcleo central; portanto, houve, de fato, no momento inicial da implementação do Programa, uma participação de baixo, que efetivamente influenciou suas decisões operativas, obviamente dentro do espaço de negociações possíveis estabelecido pelas metas globais do Plano".

Vale dizer, se as comunidades não estiverem preparadas em termos de informações sobre as ações previstas no Programa e em termos de condições organizacionais, dificilmente poderão dar uma contribuição efetiva ao processo de planejamento. Mas mesmo que estes requisitos estejam cobertos, pode um político local ou um líder comunitário ter condições de discutir todas as complexas questões

⁷ Nesta avaliação, utilizaremos, além do estudo dos técnicos da Fundação João Pinheiro, o *II Relatório de Avaliação do MG-II-1982* (Universidade Federal de Viçosa, dezembro de 1983), e o documento: *Projeto-Piloto de Desenvolvimento Comunitário do MG-II-Avaliação* (preparado por uma equipe de professores da Faculdade de Educação da UFMG).

que envolvem a organização dos planos, dos programas e dos projetos? A resposta depende do estilo e do conteúdo dos planos, dos programas e dos projetos. Por exemplo, se estamos elaborando um plano de estilo macroeconômico, que trabalha com grandes objetivos nacionais e desagregações ao nível setorial e regional, acho bastante difícil que possa ser muito ampliada a participação dos cidadãos em sua elaboração e implementação. Mas há planos e planos e, em cada um, vários níveis de análise e discussão. Se um plano se detém, no nível das diretrizes gerais e dos grandes programas e projetos, o seu grau de abstração fica elevado demais para que os não-especialistas possam contribuir de alguma forma construtiva. Por outro lado, se o plano parte da identificação dos projetos e das políticas que atingem os interesses mais imediatos dos diferentes grupos sociais, será mais significativo o grau de participação no processo de planejamento.

Como destaca Fagence,⁸ quanto maior for essa base de participação na elaboração e execução dos programas, maior tenderá a ser a influência potencial dos políticos, dos não-especialistas, dos cidadãos nas políticas públicas. Além do mais, quanto mais diversos forem os interesses representados na programação, mais inovadoras tenderão a ser as propostas de programas e projetos a serem implementados e mais legitimados se tornarão perante o público-alvo.

O plano se constitui, quase sempre, de diagnósticos, projeções, avaliação de políticas, propostas alternativas de desenvolvimento, programas e projetos. Para cada um desses elementos, é maior ou menor a contribuição que pode ser conseguida fora das agências especializadas em planejamento. Quanto mais genérico o escopo do plano e mais amplo o seu horizonte de tempo, menos adequado e útil será o planejamento participativo. Quanto mais o planejamento se aproximar das necessidades básicas e diretas da população e de seus problemas concretos, mais os cidadãos e seus interlocutores políticos poderão opinar sobre a prioridade entre projetos alternativos. Da mesma forma, sentir-se-ão mais motivados para mobilizar os seus próprios recursos na execução desses projetos.

⁸ Fagence, M. *Citizen Participation in Planning*. Pergamon Press, Oxford, 1977.

A questão do nível de integração interagências públicas é também crucial para o sucesso de experiências de planejamento participativo, como a dos PDRI. Se o Núcleo Central, que coordena todo o Programa, não for capaz de dar respostas eficientes às demandas que são formuladas pelos Núcleos Municipais, surge um grande obstáculo à estratégia participativa. Este problema ocorre, segundo diagnosticaram os técnicos da Fundação João Pinheiro, porque cada agência tende a agir dentro do processo de planejamento “como se não houvesse nenhuma necessidade de acomodação institucional, mantendo intacto o seu estilo, a linha e os interesses organizacionais no processo de implementação. Como a maioria destas agências não é e não foi treinada para uma atuação com clientela de baixa renda, e muito menos no estilo participativo, é pouco provável que as pressões dos Núcleos Municipais produzam mudanças significativas na sua forma de agir”. Daí concluírem que os riscos da cooptação política poderão ser menores onde o desenvolvimento comunitário tenha maior centralidade na organização do Programa pois, neste contexto, a participação comunitária “tende a assumir uma dinâmica própria, articulando demandas que efetivamente pressionam o aparato institucional no sentido de sua abertura e flexibilidade”.

No primeiro relatório de avaliação que realizaram do Projeto-Piloto de Desenvolvimento Comunitário do MG-II, professores da UFMG apresentaram novas observações críticas sobre o caráter inovador e experimental deste componente de planejamento participativo. A avaliação centrou-se em três aspectos principais:

- a — Objetivos específicos do Projeto enquanto componente do MG-II;
- b — Estratégia da ação comunitária prevista para atingir seus objetivos; e
- c — Estrutura operativa implementada.

Foram utilizados, na avaliação, diferentes fontes de coleta de dados, inclusive visitas ao campo em 11 municípios, escolhidos de forma a captar os seguintes aspectos: a diversidade sócio-econômica e cultural das regiões onde atua o Programa; os estágios diferenciados do trabalho de desenvolvimento comunitário; e os possíveis fatores condicionantes das diferenças na implementação do Projeto-Piloto.

Apresentamos, a seguir, algumas das conclusões a que chegaram os pesquisadores, de acordo com os principais temas:

1) O desenvolvimento comunitário é *percebido* pelos pequenos produtores como uma das maiores novidades do Programa; a diferença destacada é a presença dos técnicos que passaram a conviver de perto com os pequenos produtores, gerando para estes a possibilidade de apresentarem seus problemas e de reivindicarem soluções junto ao governo; ou seja, a novidade para eles não está tanto nos benefícios que vão chegando através do MG-II, mas, sobretudo, na forma como chegam esses benefícios;

2) nos municípios onde as diversas instituições públicas que participam do MG-II não conseguiram uma ação conjunta ou chegaram apenas a níveis de *integração* formal, a integração e a participação dos pequenos produtores não ultrapassam o nível do formal; além do mais, a integração do PDRI não decorre apenas da necessidade de se articularem as múltiplas agências públicas e privadas envolvidas na sua implantação, mas, fundamentalmente, de uma maneira nova de conceber e tratar a problemática rural, por natureza integrada e articulada com o processo sócio-econômico mais global; esta distinção traz conseqüências para o modelo de nucleação da ação comunitária; e

3) as dificuldades normais de implementação de um programa público do porte do MG-II nas suas primeiras fases, a reinterpretção da estratégia de participação feita por cada um dos órgãos e técnicos envolvidos, a tradição autoritária da administração do público e a tradição passiva do povo frente à ação pública trouxeram à tona vários desafios para esta experiência de planejamento participativo, entre os quais cabe mencionar: tem surgido um processo seletivo de problemas e de elementos da comunidade, de tal forma que as questões mais vinculadas às condições estruturais do pequeno produtor rural, trazidas nas reuniões, vão sendo marginalizadas, enquanto são privilegiadas ações e problemas periféricos; os pequenos produtores foram incentivados a se reunir, levantar suas necessidades e indicar prioridades de ação, depois vão percebendo que o Programa já pré-definia o tipo de componente e a ação para cada município em termos de critérios técnicos inacessíveis, reduzindo seus espaços de decisão, de tal forma que, na realidade, a comunidade é convocada

apenas para ajudar a operacionalizar uma decisão tomada pelos órgãos públicos.

Estas observações não esgotam o conjunto da análise crítica do cuidadoso trabalho elaborado pelos pesquisadores da UFMG, no qual são feitas inúmeras sugestões para o aperfeiçoamento do Programa, a fim de que este possa "alterar significativamente a situação histórica da pequena propriedade rural"; mas não deixam de reconhecer que o modelo de nucleação comunitária do Projeto-Piloto "é viável e consegue ativar as comunidades para a participação e organização, desde que se trate da solução de problemas tidos como prioritários" e que "projetos que afetam ou trazem algum tipo de solução a nível de infra-estrutura e de novas oportunidades de produção e comercialização dos produtos conseguem uma mobilização mais permanente, integram áreas de atuação do Programa e tendem a fortalecer as formas de organização local", pois "a experiência sugere que o pequeno produtor rural tem consciência de suas condições reais de vida e das medidas necessárias à sua promoção, e que tem capacidade de ser agente de seu próprio desenvolvimento, quando se permitem espaços para sua real participação".

5. O Programa de Desenvolvimento de Comunidades (PRODECOM) se caracteriza como um modelo autônomo de participação espontânea, na medida em que os grupos beneficiários tomam a iniciativa de se relacionar com sua estrutura administrativa de forma totalmente espontânea. É uma experiência de planejamento participativo concebida dentro do paradigma de desenvolvimento *from bellow*, pois seus objetivos básicos são: induzir a mobilização do esforço e da capacidade criativa das comunidades, os quais permanecem latentes por falta de estímulos que os aglutinem e direcionem; promover, como prioridade máxima, a satisfação das necessidades básicas das comunidades, utilizando substancialmente seus próprios recursos e sua iniciativa endógena; propiciar a formação e a consolidação de uma cultura e de uma prática comunitárias, reduzindo a função tutelar da organização estatal.

O procedimento operacional encontrado para mobilizar estes recursos latentes pode ser explicado, com mais detalhes do que no item anterior, da seguinte forma: se os membros de uma comunidade,

reunidos em uma associação com personalidade jurídica, decidem desenvolver um projeto de interesse coletivo, preparam uma proposta do projeto, listando os recursos disponíveis da comunidade, tanto humanos quanto materiais, quer próprios, quer doados, submetendo-o a uma Secretaria Executiva, a qual seleciona as propostas que se enquadram nos objetivos do Programa. Sendo acolhido o projeto, a Secretaria Executiva solicita da comunidade esclarecimentos ou detalhes complementares. Todo projeto terá um agente técnico de apoio, que é o órgão ou entidade governamental à qual estará afeta a coordenação executiva do projeto, em função da área ou setor específico a que se referir. Esse agente técnico, em conjunto com a entidade comunitária e a Secretaria Executiva, examina a viabilidade, a importância e o interesse do projeto, detalhando-o tecnicamente. Cumpridas satisfatoriamente estas exigências, o projeto é encaminhado a um Conselho Deliberativo que, atendidos os critérios e prioridades estabelecidos, aprova o projeto e autoriza a liberação dos recursos, através da Secretaria Executiva.

Os recursos colocados à disposição da comunidade, a fundo perdido, constituem uma parcela que, em geral, não será superior a 50% dos recursos totais do projeto, sendo que a mão-de-obra, os materiais e todos os recursos que constituem a contrapartida da comunidade são avaliados a preços de mercado (valores imputados). É critério restritivo a proibição de financiar projetos que já constituam competência regular e constitucional do Estado — tais como, o saneamento básico (água e esgoto canalizados), escolas primárias e secundárias, arruamentos, eletrificação, etc. — e, correlativamente, que não se trate de projetos de caráter privado. Muitos projetos apresentados à Secretaria Executiva foram, por isso mesmo, liminarmente não enquadrados no Programa, e outros, embora acatados pela Secretaria Executiva, não foram aprovados pelo Conselho Deliberativo e, por essa razão, encaminhados aos respectivos órgãos ou entidades que, dentro da organização institucional do Estado, são competentes para sua execução. Vale a pena ressaltar que o Programa procura utilizar recursos ociosos do próprio setor público no apoio técnico aos projetos, sem induzir, desnecessariamente, a ampliação das despesas de custeio ou de investimento no orçamento estadual.

O Programa, após três anos de atividades, se organizou em cinco subprogramas sob a coordenação direta de um quadro técnico bastante reduzido, a fim de não onerar os seus custos:

a – *Nutrição e abastecimento*: projetos de hortas, pomares e plantios, produção animal, apoio a pequenos produtores, barracas de abastecimento comunitário, mercados expedidores, legitimação de terras rurais;

b – *Melhorias urbanas*: projetos de urbanização de áreas periféricas da região metropolitana de Belo Horizonte;

c – *Serviços comunitários*: projetos de creches, sedes de associações, centros comunitários, bibliotecas, lavanderias, áreas de lazer, etc.;

d – *Habitações populares*: projetos de produção de novas unidades, reforma, ampliação ou término de casas inadequadas; e

e – *Legalização de terras urbanas*.

Embora o Programa tenha um caráter extremamente inovativo na medida em que as relações do aparato estatal são feitas diretamente com associações comunitárias dos mais variados tipos (religiosas, de bairro, de ação social, de trabalhadores, etc.) desde que formalmente legalizadas, os seus resultados são surpreendentes. De setembro de 1979 a março de 1983, era esta a situação de projetos executados ou em execução pelo PRODECOM:

Subprogramas	Total do Investimento em Mil Cruzeiros de 03/83	Número do Projetos	Distribuição Geográfica entre Interior e Capital do Estado
1. Habitações Populares	18.079.020	130	14.635 Casas Construídas no Interior e 986 na Capital
2. Legalização de Terras Urbanas	654.132	9	1.850 Lotes Legalizados no Interior e 6.030 na Capital
3. Melhorias Urbanas	3.427.507	171	28 Projetos na Capital e 143 no Interior
4. Nutrição e Abastecimento	790.345	193	43 Projetos na Capital e 150 no Interior
5. Serviços Comunitários	2.916.426	473	61 Projetos na Capital e 412 no Interior.
Total	25.867.431	976	171 Projetos na Capital e 805 no Interior

OBS.: A quase totalidade dos recursos do subprograma de habitações populares foi ori-ginária do FICAM/PNH.

Não cabe, neste livro, descrever pormenorizadamente como evoluíram os aspectos operacionais das experiências com a implantação de cada um destes subprogramas,⁹ mas destacar observações críticas para se avaliar o estilo de planejamento participativo, elemento central de uma estratégia de ativação social. Não são muitos os trabalhos de pesquisa que procuraram fazer esta avaliação, mas todas as observações que se seguem são retiradas dos poucos resultados disponíveis, a fim de que não se atribua qualquer conotação oficialista às conclusões a que chegarmos¹⁰.

Em primeiro lugar, é preciso estabelecer os limites político-administrativos de uma experiência como a do PRODECOM, para que este não se transforme num programa de distribuição regressiva ao longo do processo de desenvolvimento, configurando-se como um instrumento de "exploração das comunidades". Por que exigir que as comunidades tenham de se mobilizar na produção de bens e serviços básicos nas periferias das grandes cidades ou nas regiões deprimidas, quando muitos desses mesmos bens e serviços são fornecidos com recursos do Tesouro às populações de rendas mais elevadas nas próprias cidades ou regiões?

Como frisamos, um programa deste estilo não deve financiar projetos que já constituam competência regular e constitucional do Estado; além do mais, quando a mobilização dos recursos comunitários for necessária para a implementação de um determinado projeto, tem-se que incluir nos custos explícitos do projeto o valor destes recursos (salários para os que trabalharem nas obras de urba-

⁹ Os leitores interessados em conhecer esta evolução podem consultar o relatório: *PRODECOM — Três Anos de Atividades*. Seplan/MG, Belo Horizonte, 1982.

¹⁰ Os trabalhos que utilizaremos são os seguintes: a) Stephen David Scheibe — *Planejamento e Participação: Possibilidades e Limites de um "Novo Estilo" de Desenvolvimento*; apresentado na 35.^a Reunião Anual da SBPC, julho de 1983, Belém. b) Flávio Saliba Cunha — *Urbanização de Favelas e Bairros da Periferia: Considerações sobre a Experiência do PRODECOM em Belo Horizonte*; apresentado no VI Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, outubro de 1982, Friburgo. c) O artigo, já citado, dos técnicos da Fundação João Pinheiro sobre a emergência do planejamento participativo em Minas; d) O capítulo final do meu livro: *Participação Justiça Social e Planejamento* — (Zahar ed., Rio, 1980).

nização de áreas periféricas; margem adicional sobre os preços dos hortigranjeiros distribuídos pelas barracas de abastecimento para incluir custos de transporte, embalagem e vendas; etc.). Sob este aspecto, o mutirão como atividade voluntária somente se justifica, do ponto de vista social, quando o valor do trabalho incorporado nas obras de infra-estrutura for apropriado pelas comunidades (charizes, centros sociais, etc.) ou pelos indivíduos (construção, ampliação ou melhorias de habitações) que as produziram. Ainda dentro deste tema, é preciso destacar que uma boa maioria dos projetos do PRODECOM têm muito pouco a ver com a questão do mutirão, centrando as suas atividades de gerenciamento em processos: de desburocratização, de inovações tecnológicas, de coordenação das ações de múltiplas agências do setor público em seus três níveis de jurisdição, de negociação e atração de recursos nacionais disponíveis, de melhoria de acesso a determinados instrumentos de políticas governamentais, etc.

Do ponto de vista institucional, os técnicos da Fundação João Pinheiro identificaram dois problemas básicos com o modelo autônomo de participação espontânea, no qual se enquadra a experiência do PRODECOM. O primeiro se refere ao fato de que o Programa, por não dispor de um aparato organizacional específico, constituído pela articulação interinstitucional como no caso dos PDRI, tem que assumir os custos da negociação com as agências que, por definição legal de competências, são responsáveis pela execução de obras específicas nos subprogramas em que atua. E, como apontam, “a mobilização institucional requerida esbarra, não raro, nos interesses, ideologias funcionais e inércia dos órgãos envolvidos, complicando ainda mais a difícil tarefa de sintonizar a máquina pública, constituída de entidades dinâmicas e lentas, modernas e tradicionais, centrais e periféricas”, as quais têm que ser sensibilizadas de maneira informal ou induzidas pelo escalão superior do sistema decisório do aparato público do Estado a fim de se integrarem no Programa. O segundo problema que detectaram se refere às características de heterogeneidade das comunidades-alvo do Programa, as quais variam em decorrência de diversos condicionantes de natureza política, econômica e social. Esta heterogeneidade trouxe para a implementação

dos projetos dificuldades imprevistas nas áreas de gerenciamento, controle e avaliação, uma vez que, na sua concepção, o Programa previa uma relação Comunidade-Estado com total autonomia institucional para as comunidades. A maioria destas dificuldades pode ser superada de forma simples, na medida em que melhorarem as bases cognitivas sobre as experiências de planejamento participativo e se aperfeiçoarem os mecanismos de avaliação e controle dos projetos; por exemplo, o CEAG-MG desenvolveu um programa muito didático de treinamento gerencial para as associações de bairro da região metropolitana de Belo Horizonte, visando a dotá-las de condições mínimas de organização e controle das novas tarefas em que se envolveram no relacionamento com o PRODECOM. Mas como bem frisaram os técnicos da Fundação João Pinheiro, estas dificuldades são relativamente pequenas diante dos benefícios do Programa que, por não dispor de mecanismos institucionais de incorporação, reduz os riscos da cooptação política e de que os ganhos dos projetos escapem das mãos dos grupos de baixa renda.

Do ponto de vista teórico, pode-se argumentar que o planejamento participativo ainda não dispõe de um conjunto de conceitos e estruturas suficientemente desenvolvidos e capazes de organizar a intervenção governamental nos mecanismos e processos de desenvolvimento econômico e social. Aparentemente, o planejamento participativo poderia ser não mais que um conjunto de observações empíricas sobre o comportamento de comunidades, elaboradas a partir de intuições e opiniões informadas de planejadores que estariam à frente da implementação de programas e projetos de promoção dos grupos sociais de baixa renda nas zonas urbanas e rurais do País ou do Estado. Por conseqüência, argumenta-se que o poder público não deveria organizar o sistema de planejamento em função desse novo estilo, uma vez que esbarraria, eventualmente, na ausência de uma estrutura analítica que servisse de fundamento referencial para o processo decisório.

A crítica é válida sob certos aspectos, principalmente quando, ao ser considerado prioritário no processo de planejamento o grau de previsão sobre os efeitos prováveis da intervenção governamental, não se dispuser de teorias de desenvolvimento social que possam

respaldar a análise desses efeitos. Contudo, uma política¹¹ pode desdobrar-se em duas instâncias formais:

a — *teleológica*: a fixação de finalidades, objetivos e metas a serem perseguidos;

b — *processual*: os procedimentos ou o conjunto de etapas, de estágios, de métodos a serem mobilizados tanto para fazer real a instância teleológica, quanto para retificá-la, levando-se em consideração as próprias vicissitudes de sua implementação.

O novo estilo de planejamento admite que o desenvolvimento comunitário somente se efetiva quando as instâncias teleológica e processual são operacionalizadas de acordo com o princípio da participação dos segmentos sociais implicados na ação coletiva e que, portanto, os esquemas clássicos de planejamento devem ser alterados para incorporar essa participação, o que necessariamente fará da teoria do planejamento uma teoria política. Nesse sentido, a crítica mencionada deve ser dirigida, fundamentalmente, à insuficiente integração das modernas teorias políticas no corpo dos diferentes e usuais modelos de planejamento ou ao próprio caráter incipiente das teorias de desenvolvimento social e não ao estilo do planejamento participativo em si.

Após constatar que o interesse sobre os temas da participação e da mobilização tem sido retomado a partir do enfraquecimento e o declínio de regimes autoritários na América Latina, Steve Scheibe apresenta uma discussão teórica sobre as orientações que têm sido encontradas na literatura sobre participação: participação como integração; participação desde a ótica dialética; e participação como uma forma de mobilizar recursos. Em seguida, utiliza a experiência do PRODECOM como estudo de caso do estilo de planejamento participativo, levantando questões sobre a validade das conclusões destas três abordagens sobre o papel da intervenção estatal e seus efeitos sobre a participação comunitária, dentro do contexto brasileiro. Entre suas conclusões, cabe destacar a seguinte proposição geral sobre sua avaliação do PRODECOM: "Finalmente, recursos foram

¹¹ Amaral, H. P. *Sugestões para formulação de uma teoria do desenvolvimento comunitário e do planejamento participativo*. Seplan/MG, versão preliminar, 1980.

mobilizados. A disponibilidade de recursos externos ajudou na mobilização de recursos internos à comunidade. Melhorias significativas em termos da infra-estrutura, habitação e outras áreas foram os frutos da interação entre o governo e as comunidades. Contudo, as benfeitorias não reduzem substancialmente as desigualdades políticas e sociais. Somente, a longo prazo, e com alianças com outros setores da sociedade brasileira (com ou sem o Estado) é que se pode pensar na expansão real do conteúdo da cidadania para as camadas mais pobres da população urbana. Antes que esta conclusão seja interpretada como demasiadamente pessimista, é bom lembrar que as formas de organização e participação política urbana já representam um avanço com relação ao estágio anterior do 'coronelismo' e o predomínio das relações patriarcais encontradas no campo". Neste mesmo estudo, Scheibe investiga as relações entre participação e manipulação política através de pesquisa com 295 entrevistas feitas, logo após as eleições de novembro de 1982, em quatro comunidades da periferia de Belo Horizonte, das quais três haviam trabalhado com o PRODECOM. As suas conclusões são no sentido de que: "embora significativas a nível individual e local, as melhorias alcançadas através da organização e ação comunitária são muito pequenas com relação à escala das desigualdades políticas e econômicas existentes... numa situação de relativa abertura política, as pessoas das comunidades pobres identificam seus interesses com os partidos oposicionistas... e as possibilidades de manipulação ou cooptação direta diminuem bastante".

6. Podemos concluir, baseados nos estudos de casos apresentados ainda que de forma sumária e na experiência de vários países, que quanto mais o processo de planejamento facilitar a participação dos cidadãos, mais a comunidade considerará a função de planejamento como uma forma democrática. Se planejar significasse, simplesmente, a produção de um documento em linguagem técnica e especializada, teríamos, inevitavelmente, um divórcio no relacionamento genuíno entre cidadãos e planejadores. Não podemos assumir, contudo, uma atitude ingênua em face do planejamento participativo. Existem inúmeras dificuldades para estabelecer esse tipo de participação: como o conceito pode ser aplicado; que recursos são necessários; como definir a legitimidade das representações, bem como seu nível

de responsabilidade; etc. Tudo isso sem falar que a participação é, de fato, um meio de reduzir diferenças de poder, envolvendo, pois, delicadas questões no bojo do sistema político. Apesar de todas essas dificuldades, alguns progressos podem ser realizados, sem grandes riscos ou situações dramáticas.

Sabemos o quanto a sociedade brasileira está acostumada a esperar, na solução de seus problemas, decisões que são tomadas ao nível do aparato burocrático com elevado nível de centralização administrativa. Assim, por exemplo, quando determinada comunidade localizada no interior do País tem que equacionar os problemas de merenda escolar, de habitação popular ou de serviços sociais, a tendência geral é conduzir o problema, através dos canais tradicionais do sistema político-administrativo, até Brasília, onde se termina por organizar um programa novo ou nova instituição para cuidar do assunto, consolidando-se, ainda mais, o processo de concentração de recursos e de instrumentos de política no poder central. Sabemos também quão oneroso, ineficiente e autoritário é este sistema centralizado de controle sobre a concepção e a execução de decisões que interessam diretamente ao atendimento das necessidades básicas da nossa população.

Programas que estimulem a execução de projetos estreitamente vinculados à função de bem-estar social das diferentes comunidades poderão constituir um dos caminhos que as agências governamentais venham a encontrar para a sua articulação com os segmentos da sociedade civil no processo de planejamento. Esses programas têm um elevado conteúdo redistributivo e passam a ter especial oportunidade na atual conjuntura econômica do País. Como se sabe, apesar de todo o crescimento da economia brasileira, a distribuição dos frutos desse crescimento foi altamente concentrada. Além do mais, as desigualdades sociais estão atingindo uma situação politicamente intolerável, no momento em que se cruzam uma elevada taxa de inflação e sinais de profunda recessão econômica no País, acumulando-se tensões sociais provocadas pelas condições de subemprego e de pobreza.

Ora, há várias políticas de governo que necessitam ser acionadas para que essa situação seja superada. O planejamento participativo não pode ser apresentado, contudo, como panacéia para equacionar

soluções de problemas sociais em cujas raízes estejam a ausência de uma adequada política de emprego, uma organização industrial e financeira oligopolizada em setores dominantes conduzindo à lucratividade extremamente elevada, uma estrutura fundiária inadequada à expansão acelerada do produto agrícola, etc. Contudo, existe a necessidade de se estabelecer uma reciclagem de inúmeras agências de planejamento espalhadas em todo o País, a fim de que o seu trabalho esteja inserido no novo contexto político da Nação. Um dos pontos fundamentais dessa reciclagem envolve a necessidade de se obter maior legitimidade e apoio para os planos governamentais através do uso intensivo de consultas públicas em suas diferentes fases.

Neste sentido, tem que haver um processo de melhor distribuição do poder sobre decisões e instrumentos de políticas públicas entre a área central da máquina político-administrativa e os grupos periféricos, aumentando o grau de participação das comunidades, dos vários grupos não governamentais, dos diferentes níveis de governo, a fim de que possa haver maior mobilização de recursos latentes para as soluções alternativas que, em geral, são melhor conhecidas pelos próprios grupos afetados. Esta mobilização não ocorrerá, simplesmente, como fruto de campanhas publicitárias ou de retóricas ufanistas em torno de decantadas imagens dos grandes projetos nacionais, mas através da institucionalização de um estilo de planejamento participativo que estimule novos arranjos organizacionais e geração de incentivos econômicos e políticos, a fim de dar à iniciativa privada e às comunidades todas as condições para que desenvolvam, ao máximo, sua criatividade e capacidade gerencial, para mobilizar os seus próprios recursos humanos e materiais na solução de seus problemas. No caso brasileiro, este novo estilo de planejamento pressupõe tornar o Estado mais aberto e mais sensível às aspirações e demandas da sociedade e, concretamente, além do fortalecimento do poder político subnacional, a realização de uma reforma institucional que reconstrua a autonomia de decisão dos Estados e Municípios.

Estas e outras formas institucionalizadas de operacionalizar os conceitos do planejamento participativo mostram que a participação de diferentes grupos sociais, associações comunitárias e profissionais, a

qual se processa de forma direta e informal, complementa a participação formal e indireta através dos seus representantes no Poder Legislativo. O efeito altamente positivo dessa nova forma de participação no processo de planejamento decorre dos movimentos que segmentos da sociedade civil desencadeiam em favor de seus direitos, forçando os técnicos da burocracia estatal a estabelecer, com maior legitimidade política, a hierarquia das prioridades que norteiam as ações governamentais e o conteúdo adequado da intervenção estatal na economia, substituindo os procedimentos usuais nos últimos anos, através dos quais decisões fundamentais sobre o desenvolvimento nacional têm sido tomadas por um pequeno grupo de técnicos dispendo de informações e formação limitadas.

**Composto e Impresso no
Centro de Serviços Gráficos do IBGE
Rio de Janeiro, RJ, novembro de 1985
O.S. 24 952**

PNPE: OUTRAS PESQUISAS CONCLUÍDAS

A IMIGRAÇÃO ESTRANGEIRA PARA O BRASIL
NO PERÍODO 1873-1932 — Elisa Reis

AS CAUSAS DA EVOLUÇÃO RECENTE DA
POSSE DE BENS DURÁVEIS NO BRASIL — João
Saboia

CARACTERÍSTICAS E NATUREZA DO CRESCI-
MENTO INDUSTRIAL: 1906-1914 — Maria Tereza
Versiani

INFLAÇÃO E BALANÇO DE PAGAMENTOS —
Francisco Lopes e André Lara Resende

SALÁRIO E PRODUTIVIDADE NA INDÚSTRIA
DE TRANSFORMAÇÃO: 1970-1976 — Paulo Baltar
e Paulo Renato Souza

URBANIZAÇÃO E CUSTOS NUMA ECONOMIA
EM DESENVOLVIMENTO: O CASO DE MINAS
GERAIS — Afrânio Andrade e Roberto Monte-Mór

ENERGIA E ECONOMIA: UM MODELO INTE-
GRADO — Eduardo Modiano

INFLAÇÃO E NÍVEL DE ATIVIDADE NO
BRASIL — Francisco Lopes

REFORMA FINANCEIRA INTERNA E ABER-
TURA FINANCEIRA AO EXTERIOR NA AMÉ-
RICA LATINA — Edmar L. Bacha e Carlos Díaz-
Alejandro

- 1 — FUNDAMENTOS DA POLÍTICA PÚBLICA — Jorge Vianna Monteiro
- 2 — OS SALÁRIOS NA TEORIA ECONÓMICA — Roberto Macedo
- 3 — ANÁLISE MATEMÁTICA: UM TEXTO PARA ECONOMISTAS — Antonio Salazar Pessoa Brandão
- 4 — PROGRAMAÇÃO LINEAR: CONCEITOS E APLICAÇÕES — Edgar A. Lanzer
- 5 — MOEDA E SISTEMA FINANCEIRO NO BRASIL — André Franco Montoro Filho
- 6 — ANÁLISE MACROECONÓMICA: UM TEXTO INTERMEDIÁRIO — Edmar L. Bacha
- 7 — ESTRUTURA INDUSTRIAL NO BRASIL: CONCENTRAÇÃO E DIVERSIFICAÇÃO — Sérgio Buarque de Holanda Filho
- 8 — A INFLAÇÃO BRASILEIRA NO PÓS-GUERRA: MONETARISMO *VERSUS* ESTRUTURALISMO — Fernando de Holanda Barbosa
- 9 — DAS OLIGARQUIAS AGRÁRIAS AO PREDOMÍNIO URBANO-INDUSTRIAL: UM ESTUDO DO PROCESSO DE FORMAÇÃO DE POLÍTICAS AGRÍCOLAS NO BRASIL — Charles C. Mueller
- 10 — MICROECONOMIA: TEORIA, MODELOS ECONOMÉTRICOS E APLICAÇÕES À ECONOMIA BRASILEIRA — Fernando de Holanda Barbosa
- 11 — TECNOLOGIA, CONCORRÊNCIA E MUDANÇA ESTRUTURAL: A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA RECENTE — José Tavares de Araujo Jr.
- 12 — INDUSTRIALIZAÇÃO, CRESCIMENTO E EMPREGO: UMA AVANÇADA DA EXPERIÊNCIA BRASILEIRA — Ronaldo Lamounier Locatelli
- 13 — DIMENSÕES DO PLANEJAMENTO ESTADUAL NO BRASIL: ANÁLISE DE EXPERIÊNCIAS — Paulo Roberto Haddad

