

A EXPERIÊNCIA DE MINAS GERAIS

Relatório feito por A.J.C. ANTUNES,
em colaboração com os técnicos de
ILPES que participaram da assessoria a Minas Gerais, em 1972.

ÍNDICE

	Página
I ANTECEDENTES GERAIS	1
II - OBJETIVOS DO CONVÊNIO E MODELO DE ASSESSORAMENTO ...	5
1. Objetivos e Realizações	5
2. A Assessoria e a Conclusão dos Trabalhos	6
III - BASES PARA UMA ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO	9
1. Antecedentes Gerais	9
2. Os Objetivos Estratégicos Estaduais e Nacionais	13
IV - BASES PARA A FORMULAÇÃO DO PLANO DE MÉDIO PRAZO	20
1. Antecedentes Gerais	20
2. Política Global para o Quinquênio	20
V - APLICAÇÃO DE INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO DE CURTO PRAZO	24
VI - ADMINISTRAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO	26
VII - METODOLOGIA E ESTUDOS ESPECIAIS	29
Anexo 1 - BREVE CARACTERIZAÇÃO DA ECONOMIA MINEIRA .	1
1.1 - Antecedentes Gerais	1
1.2 - A Estrutura Produtiva	5
1.3 - Características do Espaço Econômico.	12

Anexo 2 - A SUB-REGIONALIZAÇÃO DE MINAS GERAIS COMO REQUISITO BÁSICO DA ESTRATÉGIA	1
2.1 - Os Alcances da Sub-Regionalização na Estratégia	1
2.2 - Os Objetivos e Requisitos Gerais do Reordenamento Espacial de Minas Gerais	5
2.3 - Definição das Sub-Regiões	8
Anexo 3 - TRAJETÓRIA E ALCANCES QUANTITATIVOS DA ESTRATÉGIA DE MINAS GERAIS	1
3.1 - Antecedentes Gerais	1
3.2 - Distribuição da População no Espaço Econômico	1
3.3 - As Trocas na Estrutura Produtiva ...	4
3.4 - A Reordenação Espacial da Economia Mineira	8
3.5 - Absorção da Subocupação	15
Anexo 4 - LISTA DOS PRINCIPAIS DOCUMENTOS ELABORADOS DURANTE A ASSESSORIA A MINAS GERAIS	1
a) Documentos Fundamentais	1
b) Documentos Auxiliares	1
c) Documentos de Implantação Direta Ações, Inspirados pelos Trabalhos de Elaboração da Estratégia e não Cobertos diretamente pelo Convênio	3

I. ANTECEDENTES GERAIS

As presentes notas contêm os aspectos fundamentais da experiência de planejamento em Minas Gerais. A elas se combinam assuntos técnicos e metodológicos e enfoques concretos surgidos de uma importante comunhão de interesses entre os funcionários do ILPES e do Estado de Minas Gerais.

A situação proposta ao ILPES com esta assessoria tem sido bastante peculiar. Primeiro, tratava-se de um Estado dentro de um País de grande tamanho; logo, se fazia necessário assessorá-lo em planejamento, no curto prazo estabelecido no Convênio de Assistência Técnica, mas com muito maior extensão e profundidade do que se havia dado até o momento.

A tarefa do Instituto orientou-se, basicamente, em acompanhar o sistema integrado de planejamento: estratégia, plano a médio prazo e plano a curto prazo. Além disso o ILPES deu assessoramento nas bases da organização e funcionamento, tanto do sistema de planejamento como da estrutura do resto do aparato administrativo es total, incluindo suas relações com o setor privado.

Pode-se assinalar, então, que esta assessoria tem sido uma das experiências mais completas do ILPES, já que até então se havia atuado em vários países da região em aspectos parciais da planificação, tais como planos a médio prazo, orçamentos por programas, estratégias, etc., mas não se havia tido a oportunidade de abordar simultaneamente o sistema integrado de planejamento na quase totalidade de seus componentes.

O trabalho em si foi um desafio importante, pois devia estabelecer-se, por um lado, um modelo de crescimento do Estado que permitisse os melhores níveis de ocupação e bem estar à sua população, mas, por outro, era necessário que as diretrizes estratégicas fossem atrativas às pessoas do Governo Federal que deviam abordar o desenvolvimento do Brasil em seu conjunto.

Outro ponto relevante dos trabalhos foi introduzir, de forma destacada e principal, a utilização dos recursos humanos e também o meio no qual se desenvolvem: o espaço económico.

Nestas notas se abordam os aspectos mais destacados e que melhor caracterizam estas experiências. Necessariamente, só foi possível considerar alguns temas, já que seria impossível recorrer neste informe à totalidade do intercâmbio técnico e de assuntos substantivos, que se manteve permanentemente com os técnicos desse Estado.

Em síntese, em Minas Gerais permaneceu todo um enfoque para abordar o planeamento e operação de planos, enfoque que, em suas modalidades especiais e em seu funcionamento, se atribuiu em conjunto aos técnicos mineiros e aos assessores do ILPES. Permaneceram também as bases para encarar as próprias diretrizes estratégicas, que embora tendo sido esboçadas com a colaboração do ILPES, são de responsabilidade dos funcionários do Estado. Elaboraram-se também bases para a formulação de um plano a médio prazo, e buscaram-se metodologias de orçamentos por programas que já se encontram em plena operação. Foram dadas ainda as bases de organização e funcionamento do sistema de planificação e do resto do setor público.

Para o ILPES, destacou-se com especial relevância a necessidade do esforço interdisciplinar e reforçou-se o enfoque integral da planificação, já que o tratamento parcial, disperso ou isolado de seus elementos, somente conduz a um esgotamento ou a seu desprestígio como instrumento de governo.

Por outra parte, o ILPES comprovou novamente que só um trabalho conjunto com os técnicos e administradores nacionais é realmente fecundo e transcende as equipes assessoras e nacionais, para incorporar-se ao património intelectual dos que devem assistir aos políticos ou assumir responsabilidades políticas; o ILPES tem visto vários dos técnicos que antes ajudavam aos políticos, convertidos agora nos que têm que tomar as decisões.

É assim que, tendo estado muito perto dos técnicos em jornadas de estudo, de capacitação, no próprio contato do trabalho, o ILPES tem tido a oportunidade de vincular-se com muitos deles, estabelecendo uma importante comunicação no plano técnico e humano.

SECRETARIA DE PLANEJAMENTO DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
INSTITUTO DE PLANEJAMENTO ECONÓMICO E SOCIAL (IPEA)

Nestas notas, se começará expondo brevemente os propósitos do convênio e assinalando o que o ILPES pôde abordar, como também o que resta por fazer, tudo isto dentro do espírito do convênio. Nesta parte se incluirá também uma curta relação da forma como se desenvolveu a assistência do ILPES.

Em continuação se entrarã em cada um dos grandes temas, advertindo para as limitações de imagens parciais daquilo que, na realidade, foi um encadeamento de ações nas quais primou a interdisciplina e o tratamento integrado da formulação e operação dos planos.

O primeiro tema a ser exposto será o da estratégia, e ao redor desta se desenvolverão vários aspectos vinculados. Aqui se listarã, com breves comentários, as grandes linhas que condicionarão as futuras tarefas da planificação e desenvolvimento, linhas que o ILPES ajudou amplamente a discutir e a cristalizar.

Com os antecedentes das diretrizes estratégicas, será abordado o plano a médio prazo. Embora a assistência do ILPES não tenha alcançado a etapa de preparação do próprio plano, ela esteve presente em suas diretrizes básicas e no intercâmbio das idéias acerca de seu conteúdo.

Como etapa seguinte no sistema integrado de planejamento, apontam-se os instrumentos mais importantes do planejamento anual, em especial o orçamento por programas do Setor Público. Com o caso de Minas Gerais, a experiência da CEPAL e ILPES de mais de um decênio enriqueceu-se notavelmente. Foi a oportunidade de dar cumprimento com maior rigor a um dos postulados que constituem a razão de ser do orçamento por programas: que este seja um instrumento para cristalizar no curto prazo, no que diz respeito à ação do Setor Público, os objetivos e metas do planejamento para prazo mais longo.

Outro tema destacado foi o da capacidade administrativa para o desenvolvimento. Expõe-se nesta parte o enfoque que o ILPES desenvolveu no último decênio, e que constitui um aporte conceitual de grande importância para a administração para o desenvolvimento. Propôs-se a aplicação dos chamados sistemas operacionais, o que se tem encarado com bastante profundidade para determinar as

transformações necessárias na administração estatal, e que constituem requisitos importantes na cristalização das bases estratégicas e do plano.

Finalmente, incluem-se vários aspectos vinculados basicamente ao desenvolvimento de metodologias e estudos especiais, que se levaram a cabo como requisito e/ou consequência das tarefas da planificação.

Nestas notas omitiram-se detalhes do diagnóstico e outros aspectos do tipo quantitativo e qualitativo, relacionados com aspectos técnicos e/ou substantivos dos trabalhos do convênio.

Sem embargo, achou-se necessário incluí-los em anexos que foram preparados para fins informativos.

Eles são: o Anexo 1: "Breve caracterização da economia Mineira", que contém um conjunto de antecedentes que poderiam corresponder a um resumo ou diagnóstico da economia; o Anexo 2: "A sub regionalização de Minas Gerais como requisito da estratégia", que contém as bases do reordenamento espacial da economia; o Anexo 3: "Trajetória e alcances quantitativos da Estratégia de Minas Gerais", que define as etapas a cumprir para a consecução da imagem objetiva e apresenta algumas estimações importantes das metas globais, setoriais e sub-regionais. Finalmente, o Anexo 4: contém a lista dos principais documentos elaborados durante a assessoria a Minas Gerais.

Se em poucas linhas se quisesse expressar o que tem significado, em essência, a experiência de Minas Gerais, ter-se-ia que destacar, em primeiro lugar, o importante intercâmbio técnico e substantivo que se cristalizou nas discussões e na paulatina adoção, pelos grupos dirigentes, das bases estratégicas do desenvolvimento.

Assim, deve-se ressaltar a experiência realizada com um valioso grupo de jovens técnicos, muitos dos quais têm assumido paulatinamente importantes responsabilidades políticas.

Deveria merecer também um lugar preponderante a aplicação do sistema integrado de planejamento e operação de planos, e a organização e funcionamento dos sistemas administrativos, um dos quais, o do planejamento, tem sido posto em funcionamento em importante medida.

II. OBJETIVOS DO CONVÊNIO E MODELO DE ASSESSORAMENTO

1. Objetivos e realizações

Os objetivos estipulados pelo convênio⁽¹⁾ para o trabalho realizado em Minas Gerais foram os seguintes:

- Elaborar uma estratégia global de desenvolvimento a longo prazo para o Estado de Minas Gerais, Brasil, e para os principais setores, que identificasse as diretrizes para a solução de seus problemas e servisse de marco de referência para a elaboração de planos de médio e curto prazo.

- Esboçar a reconstrução do incipiente sistema estadual de planejamento.

- Formular os planos de desenvolvimento a médio prazo, operativos, e orçamentos anuais compatíveis com a estratégia elaborada.

- Reestruturar o sistema estatístico estadual para adequá-lo as necessidades da planificação.

A simples leitura do convênio que fixa os objetivos e determina as responsabilidades dos órgãos participantes, não permite visualizar o espírito com que foi concebido e efetuado o trabalho.

Com efeito, o texto enuncia os objetivos na ordem lógica com que deveriam ser tratados, mas ele deve ser tomado como marco de referência, já que as finalidades do trabalho eram as de abordar simultaneamente os instrumentos programáticos e a organização respectiva, e, ainda mais, acelerar sua implantação.

Realmente, as tarefas voltadas para a adoção do sistema integrado de planificação iniciaram quase simultaneamente. Enquanto

(1) Firmado em 2.05.69 pelo ILPES, pelo Conselho Estadual de Desenvolvimento de Minas Gerais e pelo Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais, e que posteriormente contou com a Co-participação da Fundação João Pinheiro, a partir de janeiro de 1971.

iam-se criando os planos da estratégia, que surgiam de interpretações mais afinadas da economia Mineira e do Brasil em seu conjunto, definiam-se os requisitos do plano de médio prazo, estruturavam-se os orçamentos por programas do Setor Público e esboçavam-se as bases da administração para o desenvolvimento. E, o que é mais importante, iam sendo postas em prática várias das idéias concebidas.

É necessário destacar que a equipe local sabia que, para que funcionassem os instrumentos programados e se levassem à prática as idéias da organização do sistema a implantar, eram necessárias, antes e durante sua elaboração, certas condições de viabilidade dentro do setor público estadual e federal, o que requeria tempo, trabalho e oportunidade política. Tem-se pois consciência de que no processo deveria existir uma estreita participação dos mecanismos de decisão e execução do setor público, em todos os níveis e setores onde se aplicariam os instrumentos programáticos a elaborar.

Se for feito um balanço das tarefas realizadas, pode-se afirmar que o convênio foi cumprido em seus objetivos fundamentais.

O fato de que alguns dos trabalhos estivessem em pleno desenvolvimento e incompletos ao término do convênio, deve-se interpretar como consequência natural da concepção própria das tarefas a realizar, e não como um não cumprimento do convênio.

Resta ainda bastante por fazer para melhorar os instrumentos de médio prazo. A reestruturação da administração pública será uma tarefa longa e difícil, e deverão melhorar notavelmente os sistemas de informações. Será também necessário aperfeiçoar e estender a aplicação dos orçamentos por programas, dentro do marco dos planos anuais operativos.

De fato, o trabalho continuará em Minas Gerais e tudo indica que em melhores condições de viabilidade, fundamentalmente devido ao fato de, no procedimento adotado, ter-se contado com a participação, como se tem assinalado, dos correspondentes agentes de decisão e execução do setor público.

2. A Assessoria e a Conclusão dos Trabalhos

O Instituto Latino Americano de Planejamento Econômico e Social participou nos trabalhos como assessor, e para isto contou

SECRETARIA DE PLANEJAMENTO DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
INSTITUTO DE PLANEJAMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (IPEA)

com a colaboração eventual da CEPAL, do Centro Latino Americano de Demografia, da Organização Internacional do Trabalho, da Oficina Sanitária Panamericana e da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura.

A assessoria prestada se revestiu de características especiais desde sua concepção inicial. Nos trabalhos sobre "Diagnóstico da Economia Mineira", elaborado por uma equipe do Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais que depois participou no convênio, a contraparte de Minas Gerais tinha idéias claras sobre a situação econômica e social do Estado, sendo portanto muito propícia a oportunidade para esboçar e encaminhar soluções, dentro de um processo de implantação de planejamento.

No Diagnóstico resultava quase óbvia a necessidade de uma estratégia e de um mecanismo de racionalização das ações de promoção e orientação do desenvolvimento, por parte do setor público.

Foi nesse momento que se solicitou ao Instituto a assessoria para o estabelecimento das bases de um sistema integrado de planejamento. A assessoria foi concebida para ser realizada por missões convocadas de tempo em tempo, por períodos que as duas partes, de comum acordo, julgassem necessários conforme o programa de trabalho conduzido e realizado pela contraparte local⁽¹⁾. Essa definição inicial do modus operandi da assessoria internacional reflete a maturidade da equipe local, que depois de haver elaborado um diagnóstico em que foram abordados os problemas fundamentais da economia de Minas Gerais, tem clara consciência dos passos a seguir para o esboço de soluções, da assessoria necessária em cada etapa de sua responsabilidade na condução técnica do processo, e das vinculações a realizar com os centros de decisões políticas.

Antes e depois de cada Missão de assessoramento no campo, levaram-se a cabo no ILPES seções de trabalho destinadas a desenvolver com bastante detalhe os diversos temas derivados do convênio.

(1) Posteriormente foi acertada a presença em Minas Gerais de um Programador Geral do ILPES como residente, para dar assistência em metodologia e para coordenar as comunicações deste organismo com a contraparte local.

É importante destacar que, em uma primeira etapa, o ILPES deu assistência com bastante intensidade na organização das equipes que iam desenvolver e pôr em prática as tarefas vinculadas com o convênio. Especial ênfase deu-se também à organização dos grupos que iam se responsabilizar pelas reformas orçamentárias.

Deve-se indicar por outra parte que, durante todo o período do convênio, o ILPES esteve participando na elaboração de metodologias e em programas de difusão e capacitação em matérias de planejamentos. Do mesmo modo, colaborou na produção de importantes documentos que abordavam tanto os aspectos técnicos como as diretrizes fundamentais para a estratégia e o plano. No anexo 4 se apresenta a lista dos principais documentos que se produziram durante o desenvolvimento do Convênio.

III. BASES PARA UMA ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO

1. Antecedentes Gerais

A elaboração da estratégia de Minas Gerais se constitui na primeira etapa do tratamento de um caso peculiar de planejamento regional, já que se trata de um Estado de grande importância no Brasil. Nele confluem e sintetizam-se quase todos os aspectos positivos e negativos da realidade econômica e social do País, que se destacam quando se faz uma análise desde o ponto de vista espacial e de sua estrutura produtiva e social. Esta ubiquação na encruzilhada dos aspectos geo-econômicos, estruturais e sociais, coloca-lhe, por uma parte, possibilidades de desenvolvimento atribuíveis à sua participação em aspectos "avançados" do País, mas por outra, o defronta às limitações devidas ao fato de compartilhar dos problemas correspondentes a setores e regiões mais atrasadas.

Esta característica fundamental do caso mineiro traça o problema da ubiquação da estratégia estadual (ou regional) dentro do marco nacional.

Minas Gerais é uma região em que confluem contradições que impedem tratá-la como outras mais conhecidas. Não é tipicamente uma região problema, como é o Nordeste do Brasil; nem uma região vazia, mas de interesse geopolítico como o Norte do País; nem uma região virgem possuidora de recursos naturais necessários ao País; nem muito menos uma região de concentração e polarização do desenvolvimento nacional, como é o caso do Rio de Janeiro e São Paulo; sem embargo, é um pouco de cada um dos casos mencionados. Esta situação obrigou a esboçar a estratégia de Minas Gerais, a fazer análises e a aplicar metodologias com aspectos peculiares e de grande complexidade.

O modelo de desenvolvimento da economia de Minas Gerais caracterizou-se, basicamente, por seu escasso dinamismo, pela concentração geográfica das atividades econômicas e da população, com tendência a acentuar-se, pela migração de grandes contingentes populacionais, e pela excessiva especialização produtiva. Ao que foi dit

soma-se um setor público débil e com sérias características de desarticulação, e portanto, com importantes limitações para dirigir um processo de desenvolvimento.

Pode-se assinalar que tem existido uma insuficiente integração interna dos setores produtivos: a mineração não tem dinamizado atividades conexas; a indústria tradicional tem tido pouca relevância, as indústrias básicas têm estado orientadas aos pólos do Rio e São Paulo, com escassas vinculações com o resto do setor industrial.

Apresentou-se uma excessiva concentração geográfica das atividades econômicas, limitando as possibilidades da incorporação de potencialidades de recursos naturais e humanos de outras regiões do Estado e, desde logo, a própria ampliação do mercado interno.

A deterioração das atividades agrícolas tem sido persistente. Iguais características apresenta a indústria tradicional, pela concorrência dos pólos mais desenvolvidos.

Destas e de outras características, resulta a concentração espacial e urbana de seu desenvolvimento, e a incapacidade de gerar empregos produtivos em quantidade suficiente, provocando a emigração de grandes contingentes populacionais.

Desta forma o papel que Minas Gerais tem desempenhado no desenvolvimento nacional é secundário, dependente e complementar ao dos grandes pólos do País. O modelo de crescimento mineiro provem tanto de fatores intrínsecos, institucionais e históricos de desenvolvimento nacional, como de fatores internos, entre eles a especial dotação de recursos naturais do Estado, sobretudo de minerais.

Isto não quer dizer que o modelo não apresente sua própria especificidade, representativa de sua história econômica e de suas variáveis internas. Significa somente que está fortemente submetido à influência de comportamentos exógenos.

Esse modelo foi incapaz de manter um ritmo auto-sustentado de desenvolvimento econômico. Determinou a marginalização de importantes contingentes populacionais do Estado, em condições de subemprego e desemprego total. O problema se torna mais grave na agri-

cultura e em outros serviços, onde é mínima a produtividade da mão-de-obra ocupada. Em muitos casos, os agricultores dispõem apenas de uma renda de subsistência, o que limita seriamente a demanda por produto manufaturados e restringe, portanto, as possibilidades de ampliação do mercado interno de Minas Gerais.

Assim, a dependência de Minas Gerais dos grandes pólos nacionais, somada às deficiências econômicas internas, tem produzido a emigração de seus habitantes para outros Estados da Federação, e das áreas internas mais saturadas em direção, principalmente, de Belo Horizonte, dando como resultado a exagerada concentração espacial e urbana de seu desenvolvimento⁽¹⁾.

As primeiras bases para uma estratégia de desenvolvimento que resultaram depois de investigações, discussões, visitas ao lugar e elaboração de vários estudos preliminares, estão contidas no conjunto de documentos publicados pelo Conselho Estadual de Desenvolvimento (CED) a partir de junho de 1970. Entre estes cabe destacar: "Regiões para fins de programação", (GPC-01) e "Diretrizes da Estratégia de Desenvolvimento - visão qualitativa e quantitativa" (GPC-02). Os documentos mencionados representam o auge de um processo analítico para estudar os problemas fundamentais de Minas Gerais e esboçar suas grandes linhas de solução, o que foi iniciado com a elaboração do "Diagnóstico da Economia Mineira". A partir do Diagnóstico, circunscreveram-se melhor as investigações, desenvolvendo-se novas perguntas e linhas de ação, idéias que se incluíram no documento "Bases para uma Estratégia de Desenvolvimento", publicado pelo CED em junho de 1969.

Esse estudo definiu os alcances de três grandes objetivos de uma estratégia para Minas Gerais: a) apoiar o desenvolvimento dos pólos nacionais Rio-São Paulo; b) integrar o mercado interno estadual; e c) apoiar a integração econômica das áreas interiores do País. Mesmo que estas diretrizes não fossem excludentes, teve-se presente que não defini-las poderia produzir más interpretações e incompatibilidades, pelo que foi preciso desenvolver em melhor forma asub

(1) No anexo 1, são apresentados maiores antecedentes para a caracterização mais completa da economia mineira.

regionalização do Estado no esboço de sua estratégia. Assim, os documentos que contêm a Estratégia, "Regiões para fins de programação" e "Diretrizes da Estratégia", estabelecem a necessidade da sub-regionalização da economia Mineira, e indicam suas opções de desenvolvimento, compatibilizando aquelas três diretrizes.

Dado que a sub-regionalização se constitui no requisito fundamental para o esboço da Estratégia, foi incluída no Anexo 2 uma explicação mais ampla de sua fundamentação e conteúdo.

Em trabalhos posteriores aperfeiçoaram-se as diretrizes estratégicas. Assinalou-se que se devia estabelecer objetivos que por uma parte considerem o papel a ser desempenhado por Minas no desenvolvimento nacional, e por outra incluam as bases próprias do desenvolvimento do Estado. E assim, no que diz respeito ao papel de Minas no desenvolvimento brasileiro, estabeleceram-se os seguintes objetivos:

- Contribuir na política de exportações do País e no abastecimento nacional dos produtos das indústrias básicas;
- Avançar para novas etapas de elaboração manufatureira de seus produtos básicos, dirigidos a uma política nacional de descentralização industrial do Centro-Sul;
- Desenvolver uma capacidade de criação de empregos e de atração urbana suficiente para reter populações, freando os fluxos migratórios para as metrópoles do litoral;
- Participar do esforço nacional de penetração ao interior.

No que diz respeito as linhas de diretrizes para o desenvolvimento próprio do Estado, a estratégia assinala:

- Diversificação de sua estrutura produtiva;
- Desconcentração espacial do seu desenvolvimento;

- Incorporação econômica do Noroeste do Estado;
- Melhor distribuição dos frutos do desenvolvimento.

A parte seguinte inclui maiores antecedentes do conteúdo destes objetivos.

2. Os objetivos Estratégicos Estaduais e Nacionais

A compatibilização dos objetivos estaduais e nacionais constituiu o primeiro desafio metodológico e substantivo para a elaboração da estratégia de desenvolvimento de Minas Gerais e suas conseqüentes orientações de médio prazo. Não se contava para isto com suficientes definições programáticas do Governo Federal para situar o papel a ser desempenhado pela regiões e Estados no futuro desenvolvimento nacional, embora se desenvolvessem estudos básicos tendentes a estabelecê-la.

Sem embargo, existiam políticas, medidas, projetos e programas efetivos que, ao lado das intenções enunciadas dentro do Governo Federal, tendiam a configurar no futuro certas diretrizes de uma política regionalizada de desenvolvimento nacional.

Desde logo, nesse sentido, as políticas efetivas de desenvolvimento regional aplicadas ao Norte e ao Nordeste do País constituíam importantes pontos de referência. Também existiam algumas medidas, projetos e políticas de aplicação restrita a alguns setores ou áreas limitadas do território estadual e nacional, que de uma ou outra forma incidam parcialmente na configuração do papel de Minas Gerais no desenvolvimento nacional. Incluem-se nesses termos os esforços federais existentes, correspondentes a certos vales de rios, a reforma agrária e a colonização, a imigração, a infra-estrutura de energia, transportes e comunicações e o desenvolvimento de algumas atividades produtivas que se aplicassem a alguma parte do território mineiro, ou condicionassem o desenvolvimento de algum importante setor do Estado. Também, durante a elaboração da estratégia, surgiram indicações de intenções do Governo Federal tendentes a integrar ao desenvolvimento nacional as regiões com problemas sociais e as de baixa densidade demográfica, com grandes reservas de recursos naturais pouco explorados, embora continuasse a crescente polarização do desenvolvimento industrial do País em torno do eixo Rio e São Paulo.

A estratégia de Minas Gerais teve que ser elaborada sem esperar a definição dos papéis da região e seus Estados no desenvolvimento do País, tratando-se de conciliar os interesses nacionais e os do Estado. É importante assinalar que a solução substantiva e metodológica dessa confrontação de objetivos atuais e em perspectiva foi-se delineando durante o próprio processo de elaboração dos instrumentos programáticos.

Ao final chegou-se ao estabelecimento de uma estratégia de longo prazo e de orientações a médio prazo, com indicações de medidas e programas para a orientação da ação pública estadual e/ou federal, assumindo o duplo caráter de instrumento racionalizador tanto das medidas próprias do governo de Minas Gerais como de apoio do Governo Federal. Em consequência, como instrumentos vitais e base da modalidade do processo de planejamento que se começa a implantar em Minas Gerais, a estratégia e as orientações de médio prazo podem sofrer modificações, a partir do diálogo que deverá estabelecer-se entre os dois níveis do Governo.

Com relação ao papel que Minas Gerais se propõe desempenhar no País dentro de sua estratégia, ficou estabelecida a modificação de seu papel histórico no apoio ao desenvolvimento nacional, de modo que este incluirá por sua vez a complementação espacial e setorial da estrutura produtiva do Estado.

Propõe-se na estratégia que Minas Gerais continue contribuindo na política de exportações do País e no abastecimento nacional, tendo em conta as atividades agropecuárias e industriais para as quais o Estado conta com notável capacidade em recursos naturais (café, cereais, carnes, mineral de ferro, aço, alumínio, cimento, materiais refratários e fertilizantes):

Atribui-se ao Estado o objetivo de criar novas etapas de elaboração industrial de seus produtos básicos, como apoio a uma política nacional de descentralização industrial do Centro-Sul. Este segundo papel responde à necessidade nacional de desconcentrar a economia industrial do Rio e São Paulo, para aproveitar melhor as potencialidades do território nacional e alcançar uma situação de maior harmonia inter-regional do desenvolvimento. O cumprimento desse papel nacional corresponde também a uma parte do objetivo estadual de

desenvolver uma estrutura econômica diversificada e intersetorialmente complementada. Para isto, Minas Gerais necessitará integrar verticalmente sua indústria de base, desenvolvendo atividades produtoras de seus insumos e elaboradoras de seus produtos, levar a cabo algumas atividades não necessariamente relacionadas com sua indústria básica do setor metal-mecânico, e abordar outros ramos produtores de bens de consumo não suficientemente desenvolvidos (calçados, vestuário, couros, peles e móveis). Também deverá recuperar suas indústrias tradicionais (têxtil e de alimento), elevando seus níveis tecnológicos, substituindo seus equipamentos obsoletos, promovendo, sua reorganização produtiva e de comercialização e sua realocação espacial.

O objetivo estadual de desenvolver uma economia diversificada e intersetorialmente complementar exigirá, por outra parte, a suspensão do processo de deterioração das atividades agrícolas de Minas Gerais, mediante a modificação das proporções de solos dedicados a distintos tipos de cultivos em cada região do Estado. Essas regiões deverão especializar-se de acordo com a potencialidade de suas terras, e através da elevação da capacidade competitiva da agricultura do Estado pela introdução de melhorias no manejo dos cultivos e utilização de adubos e inseticidas. Isso tudo deverá ser feito dentro de uma estrutura organizacional, promovida pelo Setor Público, de cooperativas de comercialização, difusão técnica e financiamento dos agricultores, evitando que uma promoção indiscriminada promova um tipo de modernização que são beneficiaria a grandes empresas agrícolas, em detrimento do emprego da mão-de-obra e das empresas menores.

Dentro da especialização regional indicada, haverá lugar para distintos tipos de tecnologias agrícolas entre as regiões do Estado. Assim, a agricultura mecanizada é recomendada para as regiões do Triângulo Mineiro e para algumas zonas do sul e centro-oeste de Minas, enquanto se promoverão cultivos intensivos em mão-de-obra (hortigranjeiros, café e outros) nas regiões metalúrgica, da mata e Sul do Estado.

Desenvolver uma capacidade de geração de empregos e uma atração urbanística suficiente para reter a população, freando os flu

xos migrat6rios para as metr6poles do litoral, constitui o outro grande papel de Minas Gerais no desenvolvimento nacional. Este papel reforça a necessidade de uma pol6tica de diversificaç6o da economia de Minas Gerais e exige uma diretriz de desconcentraç6o espacial das atividades econ6micas dentro do pr6prio Estado, com a criaç6o de sistemas regionais pr6prios, nos quais se complementam centros urbanos-industriais com atividades prim6rias capazes de manter os fluxos de populaç6o dentro de margens limitadas, com o objetivo de evitar o congestionamento urbano das grandes metr6poles do Pa6s, que j6 se pode sentir na atualidade.

Em realidade, todos os objetivos pr6prios do Estado conduzem ao cumprimento desse papel de Minas Gerais no desenvolvimento nacional. Sem embargo, esse papel relaciona-se mais intimamente com o objetivo estadual de concentrar seu pr6prio desenvolvimento, reorganizando espacialmente sua economia mediante certas pol6ticas de desconcentraç6o industrial e administrativa, de adequada utilizaç6o agropecu6ria, dos solos e dos recursos minerais e florestais nas regi6es do Estado, de integraç6o do sistema de infra-estrutura de transporte em direç6o a regi6es isoladas que devem ser desenvolvidas e do estabelecimento de redes urbanas capazes de cumprir as funç6es de retenç6o da populaç6o, de atender a todas as necessidades econ6mico-urbanas de suas 6reas de influ6ncia, e de permitir a integraç6o das regi6es do Estado como subsistemas dentro de um sistema econ6mico-espacial.

Por outra parte, a desconcentraç6o espacial do desenvolvimento de Minas Gerais busca corrigir as deformaç6es regionais e de urbanizaç6o que se agravariam se continuassem as atuais tend6ncias. As disparidades entre regi6es de Minas Gerais j6 s6o acentuadas e tendem a aumentar no futuro: 53% do PIB total e 74% do industrial do Estado s6o gerados na regi6o metal6rgica, que cont6m 26% da populaç6o do Estado. Essa regi6o apresenta uma renda per capita duas vezes superior a m6dia estadual, enquanto as demais demonstram, em relaç6o 6 mesma, proporç6es que variam entre 55 e 69 por cento. Ademais, s6o grandes as diferenç6as de renda entre a populaç6o urbana e rural, como reflexo da debilidade e atraso em geral da agricultura mineira e da localizaç6o urbana de suas atividades mais din6micas. Todo o processo espacial tende a aumentar exageradamente a populaç6o de Belo Horizonte, simulta-

neamente com a dispersão da população urbana em um grande número de cidades pequenas, incapazes de deter os fluxos migratórios do meio rural. Se continuarem as atuais tendências, Belo Horizonte poderá chegar a alcançar 6 000 000 de habitantes dentro de 20 anos.

Além disso, para evitar o congestionamento de Belo Horizonte, a desconcentração do desenvolvimento de Minas Gerais tratou de eliminar a saturação da população que vive da agricultura de subsistência em algumas áreas do Estado, integrar economicamente o território mineiro, visualizar o uso das potencialidades das regiões pouco exploradas e elevar o nível de emprego e da produtividade das zonas rurais.

O outro papel importante de Minas Gerais dentro do contexto do País é o de sua participação no esforço nacional de penetração econômica do desenvolvimento rumo ao interior.

Este papel fundamenta-se no fato de que se agravam os problemas de saturação de população nos espaços rurais do Brasil (Nordeste e outras áreas), na necessidade de buscar novas oportunidades, para as inversões públicas e de integrar um volume apreciável de recursos naturais, agropecuários e minerais na economia nacional. Novos espaços rurais devem ser incorporados e Centros Urbanos de importância devem ser estabelecidos, para permitir a criação de novas oportunidades de emprego e a geração de excedentes.

A ocupação de novos espaços com recursos ociosos foi realizada pouco a pouco no desenvolvimento nacional, na medida em que estes se faziam necessários para o comércio exterior ou para os pólos nacionais e, ultimamente, quando os excedentes de poupança dos pólos e a capacidade ociosa de algumas atividades exigiam a ampliação da demanda do setor público. Também a busca de novos espaços tem assumido, às vezes, um caráter muito explicável em um País cujo desenvolvimento e população se concentram na faixa litorânea. As construções de Brasília, das estradas Belém-Brasília, e o início da Transamazônica, tiveram essas motivações reforçadas. Na incorporação de terras interiores, Minas Gerais foi primeiro um exemplo em si, e depois um ponto de apoio, mantendo a tendência de sua vocação para continuar esse apoio no futuro.

Na estratégia indica-se que Minas Gerais poderá continuar essa vocação mediante: o desenvolvimento de novos centros interiores dentro dos limites estaduais (zona do rio São Francisco e áreas do Triângulo Mineiro); o abastecimento a esses centros interiores e sua própria transformação no mercado importante para a produção desses centros do interior do País.

Como parte desse papel, na estratégia se propõe a incorporação econômica da vasta região Noroeste, composta pelas zonas fisiográficas de Paracatú, Alto e Médio São Francisco, Montes Claros e parte de Itacombira, que oferecem amplas potencialidades agropecuárias e industriais, inclusive por estar grande parte desse território compreendido na área da SUDENE.

Pretende-se dispor das possibilidades de irrigação da área de 800 000 hectares de terras no vale do São Francisco e de seus afluentes. Indica-se o desenvolvimento industrial de seus principais centros urbanos: Montes Claros e Pirapora, com base nos recursos agropecuários da região; a proximidade das matérias primas básicas e dos produtos semi-elaborados da região Metalúrgica; a proximidade relativa dos principais centros urbanos do Centro-Oeste, Centro-Sul e Nordeste, cujo acesso se vê facilitado pela possibilidade de criar uma rede de transporte terrestre, ferroviário e fluvial (Rio São Francisco); e os incentivos da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), a que têm direito esses centros urbanos. Os incentivos da SUDENE e as outras potencialidades mencionadas dão às cidades uma ampla perspectiva de desenvolvimento industrial⁽¹⁾, não obstante suas pequenas dimensões e atraso em que se acham atualmente.

Dotar a economia de capacidade para ocupar os recursos humanos crescentes do Estado e melhorar as condições de vida da população, constituem os aspectos que são o objetivo de fundo da estratégia, do ponto de vista estadual.

Em consequência, nas orientações a médio prazo, além de incluir-se as diretrizes e medidas setoriais e regionais compatíveis com os objetivos a longo prazo, e conducente a cumprir esse objetivo, propõe-se melhorar substancialmente o serviço de educação e saúde como meio de atender diretamente as respectivas necessidades humanas,

(1) - Os 27 projetos industriais aprovados pela SUDENE, a serem localizados nas duas cidades, dos quais 14 se acham em adiantada fase de implantação, criarão 4 000 empregos diretos, duplicando o atual nível da sub-região Noroeste do Estado.

SECRETARIA DE PLANEJAMENTO DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
INSTITUTO DE PLANEJAMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (IPEA)

melhorando desse modo a distribuição dos frutos do desenvolvimento e corrigindo graves deficiências de ambos setores, e como forma de propiciar a capacitação dos recursos humanos que se faz necessária para cumprir as metas do desenvolvimento proposto.

A esse respeito, propõe-se um especial esforço rumo à capacitação urgente dos recursos humanos através dos sistemas educacionais não regulares, junto com indicações muito concretas relativas ao ensino básico, como forma de evitar que o crescimento econômico proposto seja acompanhado do subemprego de uma grande parte da força de trabalho, por falta de habilitação necessária. Propõe-se cuidar da preparação dos desempregados e subdesempregados nos serviços de aprendizagem comercial e industrial disponíveis e atuantes no Estado, em forma coordenada com o sistema de planificação para compatibilizar o tipo e intensidade de ensino com as necessidades do desenvolvimento promovido.

Simultaneamente, propõem-se programas concretos de educação (ensino primário e secundário) e saúde, para as respectivas secretarias do Estado e para a coordenação com os organismos federais responsáveis.

Nessas duas áreas de programação, os objetivos estaduais coincidiram com as políticas nacionais a respeito, consideradas prioritárias para o Governo Federal.

IV - BASES PARA A FORMULAÇÃO DO PLANO DE MÉDIO PRAZO

1. Antecedentes Gerais

A assistência na formulação de um plano de médio prazo tem constituído outra das tarefas prioritárias que o ILPES desenvolveu de acordo com as bases do convênio.

Como se estabeleceu, a assessoria desde o princípio foi proposta dentro do esquema conceitual do sistema integrado de planejamento. Assim, o plano devia considerar em forma explícita as diretrizes contidas na estratégia. Pode-se assinalar que o trabalho do plano foi facilitado em grande parte pela modalidade estabelecida nas análises da estratégia. Com efeito, esta foi abordada com bastante detalhe pelas exigências da sub-regionalização, a que já se tem feito referência em partes anteriores destas notas e no anexo respectivo.

Embora a missão do ILPES não tenha dado assistência no trabalho de confecção do próprio plano, teve um papel importante nas tarefas de esboço tanto das bases globais de médio prazo como dos lineamentos de vários setores prioritários, concepções estas que mais adiante se incorporarão quase integralmente no Plano.

Dentro da trajetória definida na estratégia, estabeleceu-se que no período 1972-1976, primeira etapa na consecução da imagem objetivo no longo prazo, deviam iniciar-se trocas importantes nas tendências da economia, como também consolidar-se as bases para seu desenvolvimento.

2. Política Global para o Quinquênio

A política global para o quinquênio pode ser expressa através das seguintes orientações, já detalhadas no Plano:

- criar as bases mínimas institucionais necessárias para a implementação do desenvolvimento integrado da economia mineira. Nesse contexto dá-se especial ênfase à necessidade de reformulação do Sistema Estadual de Planejamento já promovida pelo Governo.

intensificar o apoio ao desenvolvimento do país, através do abastecimento nacional e das exportações de produtos nos quais Minas Gerais revela uma notável capacidade econômica. Propõem-se, entre outras medidas, a necessidade de definir uma política estadual da mineração e metalurgia do ferro. Na pecuária, será dada grande importância ao programa de melhoria dos rebanhos e de elevação da produtividade. Deverá ser também desenvolvido um programa agressivo de promoção do cultivo de café.

- Melhorar significativamente o uso do potencial humano, com a criação de oportunidades de emprego produtivo rural e urbano. Esse objetivo será alcançado, principalmente, pelo apoio ao desenvolvimento de atividades mais absorventes de mão-de-obra, tais como algumas indústrias de bens de consumo atualmente pouco desenvolvidas (vestuário, calçados, móveis, metal-mecânicos, eletrônicos), ao lado de certas atividades agrícolas como o cultivo do café, horticultura, fruticultura, etc.
- Acentuar significativamente a diversificação da estrutura produtiva do Estado.

Deverá iniciar-se a diversificação da indústria de bens intermediários, de bens de capital, de consumo durável (especialmente metal-mecânica) e a expansão das indústrias de bens de consumo que têm pouca participação no produto manufatureiro e no mercado interno (derivados de frutas, sementes oleaginosas, legumes, indústria açucareira, vestuário e calçados, couros e peles e mobiliário).

- Recuperar técnica e economicamente as atividades tradicionais por meio de uma ação planejada. As atividades tradicionais, agrícolas ou industriais, sofrem de baixo nível de eficiência, que põe em perigo a sobrevivência de várias empresas. A recuperação da indústria tradicional obedecerá a uma ordem de prioridades, começando-se com as atividades em que se manifesta a maior capacidade de Minas (produtos lácteos e têxteis),

continuando-se com as que se destinam a substituir im portações de outros Estados (indústria açucareira) e, finalmente, com o desenvolvimento daquelas cuja expansão se faz possível pela adequada disponibilidade de recursos naturais.

Iniciar o processo de reorganização espacial da economia Mineira, orientando-o no sentido de aproveitar recursos naturais de grandes áreas, de corrigir as disparidades regionais e resolver os problemas das áreas rurais em depressão e saturação de população. Trata-se de cumprir uma diretriz a longo prazo, encaminhando a integração do território mineiro através de uma distribuição mais equilibrada das atividades entre as regiões do Estado.

O papel desse primeiro quinquênio, como o das demais etapas sucessivas, é de realizar uma diminuição relativa das brechas existentes entre as produtividades médias das regiões ou setores da economia urbana e rural. Entre as políticas que devem ser implantadas pelo Governo, destaca-se a de integração do território. A consecução desse objetivo se fará, por exemplo, pelo melhoramento e construção de estradas sobre o paralelo 19 e especialmente no Triângulo.

- Reestruturar operacional e regionalmente os setores de educação, saúde e saneamento básico, para aumentar sua capacidade e eficiência.
- O Plano destaca também a grande importância da política de descentralização administrativa, transferindo as decisões e sua execução para o local dos acontecimentos.

Deve-se destacar nesta parte que, para os propósitos da estratégia e do plano, foi feito um esforço especial para estabelecer uma metodologia de análise das alternativas de desenvolvimento do Estado e seus efeitos sobre os níveis de emprego e produtividade, seto

SECRETARIA DE PLANEJAMENTO DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
INSTITUTO DE PLANEJAMENTO ECONÓMICO E SOCIAL (IPEA)

riais e sub-regionais. Para este propósito, elaborou-se um modelo preliminar de experimentação numérica, que deverá ser aperfeiçoado à medida que se avance o processo de planejamento⁽¹⁾.

É importante destacar, finalmente, que, nas tarefas do Plano, tem-se dado especial ênfase à adequação da estrutura e funções do setor público aos requerimentos da estratégia e do Plano. No esboço das novas concepções para melhorar notadamente a capacidade do Estado, a participação do ILPES desenvolveu-se com bastante intensidade.

(1) Ver maiores antecedentes na parte correspondente à metodologia e estudos especiais.

V - APLICAÇÃO DE INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO DE CURTO PRAZO

O objetivo estabelecido no convênio, de formular orçamentos anuais, foi amplamente cumprido. Existiam bases legais no governo central que determinavam a aplicação dos Orçamentos por Programas. Estas foram utilizadas amplamente para começar a substituição das práticas tradicionais e para enfrentar da melhor forma a grave situação deficitária e de débil controle do setor público de Minas Gerais. Sem embargo, neste caso, cabe destacar que a reforma orçamentária orientou-se rumo à implantação de um processo de formulação e avaliação orçamentária dentro de um sistema integrado de planejamento, isto é, estratégias de desenvolvimento, planos a médio prazo e planos anuais operativos. Para a instalação desse sistema orçamentário, foi posto em prática um programa de capacitação de pessoal e de difusão em todos os âmbitos da administração. Na prática, a capacitação dos funcionários, tanto da administração direta como da indireta, realizou-se simultaneamente com o processo de formulação do orçamento.

A implantação do Orçamento por Programas esteve a cargo do Conselho Estadual de Desenvolvimento e da Diretoria de Orçamento da Secretaria da Fazenda, em coordenação com todas as Secretarias do Governo, através de suas Assessorias de Planejamento e Coordenação, formadas e paulatinamente capacitadas para estes efeitos. Assim, foram elaborados os orçamentos de 1970 e 1971 e vários documentos de orientação metodológica, que, ao ser conhecidos pelo governo nacional e em outros Estados, foram acolhidos com grande interesse pelos apurtes técnicos que continham⁽¹⁾. Durante a elaboração dos orçamentos de 1970 e 1971, produziu-se um notável esforço de vinculações entre os técnicos orçamentários e os setorialistas e globalistas, considerando-se os elementos da Estratégia e das Orientações a médio prazo disponíveis nesse momento, antecipando-se, portanto, a posta em prática da concepção integral do sistema estadual de planejamento, apesar da incipiência de seu processo de instalação e da pouca flexibilidade que teria o Orçamento nesse caso. Outra peculiaridade consistiu no tratamento conjunto de todas as etapas de elaboração, execução,

(1) Nessas tarefas, foram elaborados os seguintes documentos: "Normas Gerais para Elaboração Orçamentária", "Classificação de Despesas", "Manual de Execução, Avaliação e Controle", "Manual de Elaboração de Orçamento por Programas".

evolução e controle do Orçamento, tanto em termos físicos como em termos financeiros e suas inter-relações com os demais instrumentos de planejamento. Ademais, o sistema organizativo e operacional proposto para o setor público foi concebido para permitir posteriormente a aplicação dos planos anuais operativos.

Deve-se assinalar a respeito que, conscientemente, postergou-se a elaboração de Planos Anuais Operativos, na espera de que as medidas de reestruturação do setor público e a difusão do instrumento orçamentário alcançassem condições para isto. Sem embargo, os aspectos metodológicos e os requisitos organizacionais para sua implantação foram motivos de várias discussões e de algumas definições preliminares, levadas a cabo principalmente no Conselho Estadual de Desenvolvimento e na Secretaria da Fazenda.

VI - ADMINISTRAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO

Os lineamentos estratégicos dão ao setor público um papel muito importante no desenvolvimento econômico e social. Este fato estabeleceu a necessária reestruturação de sua organização e funções como única forma de permitir-lhe assumir um papel de liderança, na condução do processo.

Com base nessa premissa, foi possível que a proposta de reforma administrativa não incorresse nos vícios que se apresentam quando as transformações não consideram a fundo os objetivos concretos a cumprir. Tal não ocorre se na medida da definição da estratégia e do plano, e na análise dos requerimentos operativos, forem-se estabelecendo as bases de um setor público dinâmico e coerente.

Para esses efeitos, desenvolveram-se os chamados sistemas operacionais. Esses sistemas, que podem ser horizontais (sistema de planejamento, de financiamento) ou verticais (setor industrial, setor agropecuário, etc.), definem um conjunto de instituições, com suas funções e faculdades, de tal maneira hierarquizadas e estruturadas que, ao operar, permitem levar a cabo ações coordenadas e compatibilizadas interna e externamente ao setor ou nível a que se referem, conduzindo desta forma a execução das políticas gerais e setoriais. Abordam-se também, para cada caso, as relações com o setor privado da economia.

Nesta parte serão comentados brevemente os trabalhos nos sistemas de planejamento e de financiamento, e os que se referem aos diversos setores econômico-sociais.

No que diz respeito ao sistema de planejamento, foi-lhe dado um tratamento compatível com as possibilidades de expansão técnica local e com as tarefas que se poderiam prever no futuro.

Estabeleceram-se os mecanismos de coordenação e participação a nível político e técnico, centrais e regionais, cujo funcionamento se está levando a cabo progressivamente. Criaram-se as entidades responsáveis pelo planejamento de longo, médio e curto prazo e vários escritórios setoriais de planejamento e orçamentos.

Adotou-se, além disso, mecanismos de estreita colaboração entre o sistema de planejamento e o sistema financeiro estadual, especialmente no referente ao orçamento do setor público, para obter maiores condições para que se cumpram as metas e objetivos estabelecidos pelo planejamento de mais longo prazo.

Com referência ao sistema financeiro estadual, que padece de graves problemas, propôs-se a integração do mesmo, com o objetivo de dar maior capacidade de ação na mobilização de recursos e sua canalização em função do planejamento. Concebeu-se o sistema Operacional Financeiro, abrangendo todas as entidades do campo do setor público estadual, debaixo do comando do Secretário da Fazenda. Propôs-se a reestruturação da Secretaria da Fazenda e estabeleceram-se mecanismos de coordenação que possibilitarão levar a cabo uma política financeira estadual compatível com os objetivos dos Planos. Reforçou-se a necessidade de manter relações muito estreitas com a área financeira federal, já que as possibilidades neste campo, a nível estadual, são limitadas.

No que diz respeito aos demais órgãos públicos, propôs-se a implantação dos sistemas operacionais setoriais, com o objetivo de conseguir uma ação mais coordenada e eficiente por parte dos órgãos públicos estaduais e em função do planejamento.

Os principais elementos desses sistemas operacionais são:

O comando, que se vincula à principal autoridade política do setor (Secretário), assessorado por um escritório de planejamento e orçamento setorial.

Mecanismo de coordenação e participação, constituído por um conselho de Desenvolvimento Setorial, presidido pelo Secretário respectivo e integrado pelos diretores dos órgãos públicos do Sistema Operacional e representantes dos grupos sociais pertinentes.

Entidades Executoras, de acordo com a atividade de cada setor e com a maior ou menor participação do Governo. A este respeito, tem-se estudado a redistribuição de funções com o objetivo de especializar os órgãos e conseguir maior eficiência no cumprimento de suas ações. Examinou-se a conveniência de refundir alguns e eliminar

outros, devido à duplicação de funções. Propôs-se a criação de um órgão para coordenar a ação empresarial do Estado por setor, quando se justifique.

No que diz respeito à descentralização, estudou-se a regionalização dos serviços públicos, de modo progressivo, para concluir o desenvolvimento das regiões mais atrasadas e, desta maneira, conseguir os objetivos propostos quanto à distribuição do desenvolvimento no espaço econômico do Estado. Indicou-se para futuras etapas a necessidade de criar capacidade planejadora e operativa a nível regional com o mesmo objetivo:

Sugeriram-se algumas medidas tendentes a integrar os municípios ao processo de planejamento e a conseguir uma coordenação e complementação de ações e recursos entre estas e as demais instituições do setor público.

Deve-se ressaltar, finalmente, que no esboço de todos os sistemas a que se tem feito referência, tem-se considerado a estreita relação com o Governo Federal.

VII - METODOLOGIA E ESTUDOS ESPECIAIS

Durante o período do Convênio, foi necessário levar a cabo diversas tarefas especiais, destinadas a reforçar ou a instrumentar as diversas fases do processo de planejamento.

Foi indispensável, por exemplo, desenvolver estudos básicos sobre demografia, recursos naturais, recursos humanos, modelos econômicos, contas sociais, orçamentos por programas, etc.

No que diz respeito a recursos naturais, analisou-se uma metodologia apropriada e, em vários estudos seguintes, as formas de utilização dos solos agrícolas e suas relações com o emprego da mão-de-obra e a dinâmica demográfica rural⁽¹⁾. As análises e conclusões desses estudos fazem parte dos fundamentos centrais da estratégia formulada, no que corresponde ao reordenamento espacial da economia mineira, ao emprego dos recursos humanos e sua mobilidade, e à estratégia do setor agropecuário.

Devido à incapacidade estrutural da economia de Minas Gerais para empregar seus recursos humanos, o estudo dos mesmos teve que ser aprofundado, utilizando-se métodos e conceitos que representam um importante avanço no tratamento do tema na América Latina⁽²⁾. Os resultados dessas análises encontram-se incluídos em toda a estratégia proposta, em seus setores e especialmente nas recomendações de capacitação do capítulo sobre educação.

A urbanização também recebeu um tratamento metodológico especial, devido, por uma parte, à importância de determinados centros urbanos como determinantes de processos de integração econômica, e, por outra, pelo papel de algumas cidades das sub-regiões no futuro desenvolvimento do Estado.

Para melhor compreensão da estratégia e do plano, elaborou-se um modelo de experimentação numérica que permite analisar as

(1) - Ver, a respeito "O Espaço Rural e a Estratégia de Desenvolvimento - GPC 03", do Conselho Estadual de Desenvolvimento, Julho de 1970.

(2) - Vale ressaltar o tratamento específico que se deu à subocupação.

repercussões de diferentes alternativas de desenvolvimento econômico, mediante variação nos valores atribuídos a seus parâmetros. Pretende-se considerar as variações dos elementos principais dentro das orientações que se pensa promover no desenvolvimento econômico de Minas Gerais.

Nesse sentido, o modelo deve ser considerado como um elemento instrumental ou auxiliar das decisões econômicas e de compatibilização técnica. Dado o conjunto de objetivos econômicos e sociais principais que se considera desejável alcançar dentro de uma estratégia, o uso instrumental do modelo apresenta, através de um processo técnico, a possibilidade de avaliá-los em função dos recursos disponíveis.

Esse modelo é resultado do aperfeiçoamento de outro preliminar, que consistiu fundamentalmente na formulação de algumas relações funcionais entre os elementos mais importantes da estratégia que se estava discutindo.

O segundo modelo reformula e amplia o anterior a partir de dois pontos de vista. Em primeiro lugar, foi ampliado no que se refere a demanda final, distribuição de renda, setor público e a uma conta de poupança-investimento; em segundo lugar, foi reformulado e ampliado todo o modelo em função das equações necessárias para que pudessem ser operadas através de um sistema de computação.

Esse modelo, tal como se encontra formulado até agora, trata principalmente dos aspectos da estratégia vinculados aos problemas de ocupação e de ampliação do mercado interno. Esta problemática torna necessária especificar as atividades econômicas setoriais. Embora tal desagregação seja insuficiente, o método permite tornar compatíveis as metas globais mais significativas e que, no momento de sua formulação, não o são necessariamente. Ademais, o modelo possibilita integrar posteriormente submodelos setoriais, tais como o agropecuário, o industrial, o demográfico e o educacional, bem como deverá ser aperfeiçoado para incluir a sub-regionalização do Estado.

Por outra parte, utiliza-se no modelo um aparato conceitual um tanto mais rigoroso do que se costuma usar nestes casos, ou seja:

- a formulação do modelo adequou-se aos objetivos e conteúdo qualitativo de uma estratégia já definida em suas grandes linhas, e não ao contrário; e
- os conceitos utilizados no modelo foram definidos de modo que possa expressar quantitativamente, na forma mais clara possível, os objetivos ocupacionais das possíveis estratégias de desenvolvimento que forem consideradas.

A seguinte lista apresenta os principais estudos e metodologias elaboradas durante o período do Convênio:

- Critérios para a definição das sub-regiões segundo suas funções dentro de uma estratégia global de desenvolvimento;

Critérios para identificação dos centros urbanos que deverão desempenhar o papel de centros de gravitação econômica dentro de cada sub-região, em conformidade com uma política de redes urbanas compreendidas na estratégia;

- Modelo de experimentação numérica de análises de alternativas estratégicas;
- Métodos de estimativa de contas nacionais de programação;

Métodos de estimativa de variáveis relacionadas com o problema de emprego;

- Métodos de Orçamento por Programas;
- Métodos de análises quantitativa e qualitativa do setor público (Aspectos Administrativos e Financeiros).

SECRETARIA DE PLANEJAMENTO DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
INSTITUTO DE PLANEJAMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (IPEA)

- Métodos de elaboração de programas setoriais, como Agricultura, Indústria, Saúde (com participação da DSP) e Educação (com participação da UNESCO);
- Metodologia de análises da relação entre os solos agropecuários e a distribuição e produtividade da força de trabalho rural;
- Métodos de estimativas demográficas (em colaboração com CELADE);
- Métodos de análises de Planejamento Urbano.

ANEXO 1

BREVE CARACTERIZAÇÃO DA ECONOMIA MINEIRA

1. Antecedentes Gerais

O Estado de Minas Gerais tem uma extensão de 585 mil km² e abriga 18,5 milhões de habitantes (1970), isto é, 7,5 por cento e 12 por cento do território e população nacional, respectivamente.

Situado em posição central dentro do Brasil, muito próximo do Rio de Janeiro e de São Paulo, os dois Estados que polarizam o desenvolvimento nacional, Minas Gerais tem desempenhado um papel importante na história nacional desde o ciclo do ouro (fins do século XVII), e durante o ciclo do café (começo do século XIX), no processo de substituição de importações, até os dias atuais em que a economia nacional é impulsionada por investimentos públicos, por novos instrumentos e medidas financeiras e pelas exportações não tradicionais. Devido a esse papel na história do Brasil, e ao peso de sua população, Minas Gerais pode ser considerada como uma fonte de poder político, se for levada em conta a importância das manifestações regionais e locais em um país como o Brasil. Desde esse ponto de vista, Minas Gerais encontra-se sempre entre os quatro Estados de maior gravitação, tanto nas decisões nacionais como na importância econômica, apesar de enfrentar atualmente graves problemas econômicos e sociais.

A importância atual e futura de Minas Gerais fundamenta-se, principalmente, em certas atividades para as quais revela notável capacidade e que pode desenvolver com base em seus recursos naturais, tanto para o mercado nacional, concentrado principalmente em áreas próximas (Rio e São Paulo), como para apoiar a política de exportações do país.

Com efeito, da produção total nacional, Minas Gerais responde por: 100% do minério de ferro; 40% do aço; 100% da bauxita; 70% do alumínio; 28% do cimento, 40% dos materiais refratários, 55% do zinco, 28% da energia elétrica; 20% do gado bovino, e 6% do café.

Os estudos de tendência indicam que Minas Gerais continuará participando com ponderações similares às citadas nas atividades estratégicas nacionais mencionadas, podendo inclusive aumentar sua participação em alguns ramos, tais como: energia elétrica, alumínio, zinco e café.

Não obstante sua importância territorial, demográfica, histórica, política e econômica, Minas Gerais apresenta distorções e disparidades em seu desenvolvimento econômico setorial e regional, sendo de alcance nacional as repercursões sociais desta situação.

Minas ocupa uma posição central e mediterrânea no país, na confluência das regiões Centro-Sul, Centro-Oeste e Nordeste. Possui áreas próximas ao Rio e São Paulo, mais polarizadas por essas cidades do que por Belo Horizonte. O Polígono das Secas abarca uma parte importante de seu território, e por isso parte do Estado é beneficiada pelos incentivos e políticas da SUDENE. Próximo a esta área, está o Vale do Jequitinhonha, cujas condições climáticas e econômicas se assemelham às de certas zonas do Nordeste.

Amplios setores próximos a Mato Grosso e Goiás têm características próprias do Brasil Central.

A zona metalúrgica e da mineração, polarizada por Belo Horizonte, constitui um núcleo fundamental por conter uma administração centralizada e as mais importantes atividades industriais e de serviços. Belo Horizonte dista 482 km do Rio e 586 km de São Paulo. Dentro de um país da conformação e dimensões geográficas como o Brasil, essas distâncias são relativamente pequenas, condicionando entrelaçamentos e superposições das influências urbanas e econômicas das três cidades mencionadas.

De fato, Rio, São Paulo e Belo Horizonte formam um espaço econômico triangular quase contínuo, onde se concentra o desenvolvimento industrial e urbano do país.

Embora se pudesse estabelecer que Minas Gerais pertence à região de maior desenvolvimento do Brasil, deve-se aclarar que esta situação não lhe tem trazido nem ao menos benefícios similares aos recebidos pelo Rio e São Paulo. Ao contrário, acentuaram-se as disparidades setoriais, espaciais e sociais de Minas com a intensificação de sua integração no espaço de maior desenvolvimento já mencionado.

As atividades dinâmicas que se situam no referido espaço triangular não têm transmitido seu dinamismo à economia do Estado, já que funcionam muito mais como complementação e prolongação das estruturas produtivas do Rio e São Paulo. Essas atividades têm poucas conexões entre si e com o resto da economia de Minas Gerais, uma alta intensidade de capital e pouca capacidade de absorção direta de mão-de-obra.

Por outro lado, a grande proximidade do Rio e de São Paulo coloca Minas em uma posição mais vulnerável em relação às demais regiões do país, pela concorrência de seus setores agrícolas e tradicionais com os similares mais eficientes dos dois Estados mais avançados.

Consequentemente, o fato de participar na zona urbano-industrial de maior importância no país, apesar das vantagens que representa não faz desaparecer as contradições e disparidades de Minas, porque o Estado reúne também os problemas das regiões menos desenvolvidas do Brasil, assumindo, portanto, uma peculiar característica ambivalente.

Assim, por um lado, o Estado se beneficia parcialmente do desenvolvimento concentrado nacional, o que se reflete em alguns aspectos modernos de sua infra-estrutura de transportes, de telecomunicações e de serviços urbanos, e se sustenta principalmente em suas atividades de mineração e industriais básicas ligada à demanda nacional. Por outro lado, Minas Gerais sofre os efeitos negativos da polarização nacional, assim como ocorre no Nordeste, no Norte e no Centro do país.

Assim, Minas apresenta em partes do seu território características similares às da Região Nordeste. Podem-se mencionar algumas como a existência de áreas agrícolas saturadas de população com muito baixos níveis de vida; as relações de produção e as técnicas antiquadas na agricultura; solos de baixo rendimento natural, vulnerabilidade provocada por secas periódicas; importantes áreas do território ocupadas por criação extensiva associada a núcleos saturados de população dedicada à agricultura de subsistência; retrocesso e estancamento em atividades tradicionais agrícolas e industriais, pela concorrência com as similares do Centro-Sul; especialização em poucas atividades primárias e industriais para as quais possui vantagens em re

ursos naturais; escasso desenvolvimento de certos ramos industriais em relação ao mercado interno regional, devido à concorrência do Rio e São Paulo, e pelos grandes movimentos migratórios causados pela incapacidade estrutural de absorver os recursos humanos.

A semelhança de Minas Gerais com o Norte e Centro do país quanto aos efeitos da polarização nacional refere-se ao fato de que, assim como aquelas regiões, o Estado compreende algumas grandes áreas de baixa densidade demográfica e com grande disponibilidade de recursos naturais, não incorporados à sua economia em benefício próprio. O interior aparece como consequência do modo de organização espacial da agricultura e de outras atividades primárias do país, que tende a concentrar os investimentos e os mercados em áreas mais próximas do litoral num processo acumulativo.

A concentração do desenvolvimento nacional em São Paulo e Rio foi produto de um processo que se configurou sobretudo nos primeiros decênios do século XIX, e foi intensificado com o desenvolvimento da cafeicultura e o processo de substituição de importações. As economias externas e o mercado concentraram-se no Rio e São Paulo por razões político-administrativas e, principalmente, como resultado das exportações do café.

A substituição de importações acelerou essa concentração com o apoio do mercado e de economias externas existentes no Rio e São Paulo, criando o desenvolvimento industrial desses centros novas forças de atração. Este, em geral, teve lugar em detrimento das demais regiões do país, as quais algumas vezes conseguiram beneficiar-se como consequência das crises conjunturais e de estrutura da demanda pública e privada dos pólos.

O processo de expansão da fronteira agropecuária e sua integração econômica têm estado influenciados pelos incentivos e investimentos do setor público e pelos interesses das empresas dos pólos.

2. A Estrutura Produtiva

A história de Minas Gerais está marcada por certas atividades cujos sucessivos desenvolvimentos determinaram as oscilações de sua economia e conformaram uma estrutura produtiva e espacial peculiar, com base fundamentalmente na pecuária, na mineração do ouro, na cafeicultura, na siderurgia e na mineração do ferro. Essas atividades, tendo em conta as vantajosas condições dos recursos naturais do Estado e estimuladas pela demanda externa e nacional, desenvolveram-se de um modo cíclico, deixando seus efeitos diretos nas sub-regiões em que se realizaram. A falta de complementação com outras atividades do Estado contribuiu para que os efeitos indiretos se fizessem sentir no Rio e São Paulo, aumentando-se paulatinamente a concentração do processo econômico nestes pólos.

A complementação imprescindível proporcionada pela economia do Estado permitiu desenvolver outras atividades nas sub-regiões em que se localizaram, destacando-se as comerciais e financeiras, certas indústrias tradicionais e cultivos agrícolas para consumo local, com alguns excedentes destinados a outros Estados.

Em algumas das sub-regiões, uma parte das poupanças ali geradas nas atividades de complementação, principalmente nas agropecuárias e comerciais, foram investidas em indústrias tradicionais (textil e alimentícia), aproveitando o conjunto de fatores constituídos pela disponibilidade de um grande número de pequenos potenciais hidráulicos de fácil utilização; pela produção local de algumas matérias-primas (algodão, leite, cana, etc.); pela mão-de-obra barata, especialmente feminina; e pelas condições favoráveis de mercado existentes na época. Essas indústrias, ao contrário daquelas atividades principais, foram implantadas por interesses e motivações puramente estaduais, embora aproveitando as favoráveis condições do mercado nacional, para o qual canalizaram parte significativa de sua produção.

Em complementação às principais atividades da criação e da cafeicultura, desenvolveu-se também uma agricultura tradicional para o abastecimento dos mercados locais isolados, característicos de Minas Gerais antes da década de 50, com alguns excedentes em grãos para a comercialização entre zonas do Estado e com o resto do país.

Isso foi em uma época em que as distâncias e os custos de transporte serviam de barreiras protecionistas às produções locais, e em que as diferenças de rendimento dos solos entre Minas Gerais e o resto do país não se faziam sentir.

Também se desenvolveram outras atividades industriais artesanais e semi-artesanais para abastecimento dos mercados locais isolados, mas de pouca significação na formação do produto estadual.

Antes da Segunda Guerra Mundial, o sistema de transportes, em que predominavam as ferrovias, orientava-se preferencialmente para ligar as principais regiões de Minas Gerais com o Rio e São Paulo, para abastecê-las dos produtos mineiros. Somente a partir dos anos 50 iniciou-se a construção de estradas de rodagem, que permitiam intercomunicar as distintas regiões de Minas Gerais de um modo permanente.

No que se refere à energia elétrica, a disponibilidade até 1947 provinha de um grande número de pequenas usinas hidrelétricas e térmicas distribuídas pelas principais zonas do Estado, iniciando-se então o aproveitamento do grande potencial hidrelétrico com que conta o Estado e sua integração em um sistema energético estadual.

A consolidação e expansão da infra-estrutura de transportes e energia, que se intensificou na década dos anos 50, permitiu integrar as zonas do Estado entre si, mas sem favorecer a diversificação da produção, como consequência da política nacional, implícita na qual se designava um papel muito especializado à economia do Estado principalmente nos campos da mineração e indústrias básicas, produzindo-se uma deterioração das atividades tradicionais agrícolas e industriais (têxtil e alimentícias), como consequência da ausência de políticas deliberadas.

Assim, na década de 60, a economia de Minas Gerais apresenta como atividades dinâmicas a mineração (ferro e bauxita), a produção de energia elétrica, a metalurgia, a fabricação de produtos minerais não metálicos e a criação de gado, que alcançaram 30% do PIB estadual em 1970.

Estimuladas pela demanda e pela política nacional, e fundamentadas na vantagem relativa dos recursos naturais de Minas Ge-

rais, essas atividades tiveram taxas de crescimento significativas no decênio passado, que variaram entre 11 e 18% acumulativos anuais, excluindo-se a pecuária, que cresceu 4% a.a. Mas este crescimento não se propagou ao resto da economia estadual, porque essas atividades empregavam diretamente pouca mão-de-obra, eram intensivas em capital, não pertenciam em geral a empresas locais e não foram complementadas por atividades industriais elaboradoras de seus produtos e fabricantes de seus insumos, funcionando mais como prolongamento das indústrias diversificadas e integradas de São Paulo e Rio.

Entretanto, a produção agrícola de Minas Gerais, durante o mesmo decênio, cresceu menos que a nacional e que sua própria população, baixando sua participação no PIB do Estado de 12,5 para 8,6% entre 1960 e 1970. Em geral, essa produção esteve sofrendo um processo de deterioração pela concorrência das produções mais modernas de São Paulo, e da maior fertilidade dos solos do Paraná dentro de um processo de reorganização nacional do mercado de produtos agrícolas. A integração da infra-estrutura eliminou a proteção dos custos de transportes para a agricultura mineira, coincidindo com uma expansão da comercialização dos bens agrícolas de São Paulo, que incluiu os próprios mercados locais de Minas Gerais. Além disso, os solos do Estado, que em geral não se igualavam aos do resto do país, por sua fertilidade média inferior e por suas condições topográficas acidentais, encontravam-se esgotados por muitos anos de exploração.

Dentro da produção agrícola, também diminuiu a produção de café, que fora uma das principais atividades impulsoras do desenvolvimento estadual. Em termos físicos a produção da rubiácea em Minas Gerais diminuiu uns 30% entre 1960 e 1970, passando de 14% da produção agrícola estadual a 9% nos mesmos anos, respectivamente. Por sua conhecida capacidade de absorver recursos humanos, a erradicação deste cultivo teve um impacto negativo muito forte na economia estadual, especialmente nas zonas da Mata e Sul de Minas, não sendo substituído por cultivos que tivessem papel similar na utilização da mão-de-obra.

Em geral, a deterioração das atividades agrícolas do Estado foi acompanhada pela expansão substitutiva na pecuária, resultando um processo de expulsão da mão-de-obra rural que agravou o problema do subemprego urbano das cidades mineiras e do litoral centro-sul.

No que diz respeito ao setor manufatureiro do Estado, este desempenhou um papel importante no decênio passado, com um crescimento médio de 8,5% a.a. para o período, e 11% a.a. no último quinquênio, o que fez ascender sua participação no PIB estadual de 22% em 1960 a quase 26% em 1970. Sem embargo, isto se deveu fundamentalmente aos ramos das indústrias básicas já mencionadas (metalurgia e minerais não metálicos), cuja importância aumentou desde a Segunda Guerra Mundial.

Em 1960, a metalurgia e a produção de produtos minerais não metálicos representavam, respectivamente, 13,7% e 7,7% do Produto Industrial, crescendo depois às elevadas taxas de 13,8% a.a. e 10,9% a.a., representando em 1970 respectivamente 25,8% e 10,8% do Produto Industrial.

O ramo de derivados do petróleo começou a operar no Estado, mediante a implantação de uma refinaria, a partir de 1968, representando 7,6% do Produto Industrial nesse ano, e 8,8% no ano seguinte, sendo em grande medida responsável pela elevação da taxa de crescimento do setor, e demonstrando como os grandes projetos isolados têm significativos impactos sobre a indústria mineira. Por outra parte, a instalação da refinaria junto de Belo Horizonte com vistas a atender o mercado do Brasil Central, confirma o novo papel de Minas Gerais na integração do interior do país.

Enquanto as indústrias básicas cresceram rapidamente em linhas especializadas, sem difundir seu dinamismo às atividades tecnicamente afins, as indústrias tradicionais, que antes da segunda guerra haviam desempenhado importante papel no emprego de mão-de-obra e geração do Produto Industrial, sofreram uma crise que se prolongou até hoje. Desde logo, as indústrias tradicionais que realmente tiveram importância em Minas Gerais foram a têxtil e a alimentícia, que baixaram suas participações respectivas no Produto Industrial do Estado, de 15% e 34% em 1960 para 9% e 14% respectivamente, em 1970. As causas deste declínio se acham nos reajustes verificados nos ramos tradicionais do país, depois que se esgotou o processo de substituição de importações e que foi imposto o modelo atual de desenvolvimento nacional. Em geral, as indústrias tradicionais de Minas Gerais são de menor tamanho e de menor capacidade financeira e empresarial que suas competidoras do Rio e São Paulo, e têm menores condições para adaptar-se às novas políticas nacionais de moderniza

ção dos equipamentos e do processo de comercialização, algumas vezes com restrições na demanda e sempre com a tendência à troca de consumo em direção a produtos mais refinados. Apesar disso, o Estado possui algumas empresas capazes de enfrentar as novas bases do mercado e o prova, por exemplo, o fato de que, apesar de seu lento crescimento, a indústria têxtil de Minas Gerais exporta 50% ou mais de sua produção, principalmente para São Paulo, Rio e Rio Grande do Sul.

Os outros ramos tradicionais sempre tiveram pouco peso na economia de Minas Gerais, já que se importavam os produtos correspondentes do resto do país. Assim, os ramos de calçados e vestuário, e de móveis e madeira, os mais importantes depois dos têxteis e alimentícios dentro das indústrias tradicionais, responderam tão somente por 3% do Produto Industrial em 1960, baixando essa participação para 2% em 1970. As indústrias de vestuário e calçado apenas seguiram o ritmo do crescimento da população, enquanto a de móveis decresceu em 4% a.a. no último decênio.

O setor das indústrias da construção desempenhou um importante papel no desenvolvimento de Minas Gerais, principalmente no último decênio, respondendo por 3% do PIB estadual em 1960 e aumentando a 5% essa participação em 1970. Nesse ano, o setor empregou cerca de 130 000 pessoas diretamente, cifra de significação se comparada com os 260 000 empregados pelo setor manufatureiro. Em boa parte, esse crescimento tão rápido e importante do setor de construções deveu-se aos investimentos públicos em energia e transportes e à política federal habitacional e financeira, simultâneas ao acelerado processo de urbanização de Minas Gerais.

A evolução histórica da estrutura produtiva e espacial de Minas Gerais, com suas distorções, sua falta de coesão e integração entre atividades e entre sub-regiões, com suas oscilações, auge e declinações de umas poucas atividades comandadas de fora e insuficientes para integrar e expandir a economia estadual, demonstrou que essa situação resultou particularmente incapaz para absorver sua crescente força de trabalho. Consequentemente, Minas Gerais tem sido permanentemente um Estado de emigração líquida dentro do país, baixando sua participação na população nacional de 20% em 1900 para 12% em 1970, e cedendo a São Paulo, a partir de 1960, sua posição como a Unidade da Federação com maior população.

As estimativas das emigrações líquidas do Estado são de: 600 000 pessoas entre 1940 e 1950; de 490 000 no decênio seguinte, e provavelmente quase o mesmo entre 1960 e 1970. Agregue-se o fato de que ao término de 1950 se constatou que 1,4 milhões de mineiros viviam fora do Estado.

Deve apontar-se, além disso, que a estrutura produtiva de Minas Gerais é consequência de suas relações regionais, e que se manifestou, desde muito tempo atrás, incapaz de absorver mão-de-obra. Nela incidiu a deterioração das atividades tradicionais, e paralelamente, ocorreu um aumento considerável do subemprego, localizado nas atividades agropecuárias e nos setores de serviços urbanos.

Tal como se aprecia no quadro 1, embora o setor agropecuário empregue em 1970 quase a metade da população ocupada (cerca de 2 milhões de pessoas), 56,7% acha-se em condições de subemprego, estimando-se que umas 750 000 pessoas se achem em condições de desocupação equivalente, isto é, mão-de-obra excedente no campo. Embora os serviços nas cidades registrem 1 455 000 pessoas ocupadas, mais de 80% estariam em condições de subemprego e 45% em condições de desocupação equivalente. Estas cifras da estrutura ocupacional mostram claramente a magnitude do problema ocupacional de Minas Gerais.

QUADRO 1

MINAS GERAIS: FORÇA DE TRABALHO, OCUPAÇÃO, SUBOCUPAÇÃO, DESOCUPAÇÃO EQUIVALENTE E
DESOCUPAÇÃO ABERTA EM 1970, POR GRANDES SETORES ECONÔMICOS

DISCRIMINAÇÃO	OCUPAÇÃO		SUBOCUPAÇÃO		DESOCUPAÇÃO EQUIVALENTE		PORCENTAGENS SOBRE OCUPAÇÃO	
	(1 000 pessoas)	%	(1 000 pessoas)	%	(1 000 pessoas)	%	Subocupação (1 000 pessoas)	Desocupa ção Equi valente
Agropecuária	1 918	49,6	1 088	44,2	744	49,3	56,7	38,7
Mineração	52	1,4	20	0,8	5	0,4	38,5	9,6
Manufatura	260	6,7	98	4,0	65	4,3	37,7	25,0
Construção	183	4,7	69	2,8	46	3,0	37,7	25,1
Serviços	1 455	37,6	1 186	48,2	649	43,0	81,5	44,6
TOTAL	3 868	100,0	2 461	100,0	1 509	100,0	63,6	39,0

NOTA: Desocupação Aberta: 111
Força de Trabalho: 3 979

3. Características do Espaço Econômico

A escassa integração do Estado deveu-se no passado a seus fatores orográficos, que impuseram limitações às vias de transportes e condicionaram as vinculações das distintas zonas do Estado entre si e com o resto do país. No amplo núcleo central do Estado originam-se as quatro bacias dos rios São Francisco, Paranã, Jequitinhonha e Doce, e uma parte importante da bacia do rio Paraíba do Sul passa por sua região sudoeste, dando um aspecto acidentado à fisiografia de Minas Gerais. As separações dessas bacias entre si, por formações montanhosas relativamente altas e acidentadas, dificultavam suas comunicações e facilitavam as vinculações de algumas delas com os Estados vizinhos, para os quais se estendiam.

Sobre essa estrutura geográfica dispersa conformaram-se a população e o desenvolvimento econômico sub-regionalizado de Minas Gerais, com base na exploração sucessiva dos pastos naturais, do ouro, das terras aptas para a cafeicultura, dos minerais de ferro e manganês, dos bosques naturais que serviram de fonte para o carvão na siderurgia, do potencial hidrelétrico e dos minerais metálicos não ferrosos (bauxita, nióbio) e não metálicos (calcário e apatite). As explorações desses recursos naturais dependeram da demanda externa do Estado, e se apresentaram na história de Minas Gerais cada uma em período e áreas distintas, o que sucessivamente foi ajustando as diversas sub-regiões econômicas do Estado. Os auge e declínios dessas explorações eram determinados, por um lado, pela demanda externa do país e pela demanda nacional polarizada no Rio de Janeiro e São Paulo, e, por outro, pela disponibilidade de recursos naturais das sub-regiões mineiras, em relação com similares do resto do país.

Os decréscimos de algumas explorações coincidiram, algumas vezes, com o quase esgotamento de suas bases naturais, como no caso do ouro e do café, provocando importantes recessos nas sub-regiões correspondentes.

Em algumas sub-regiões, o retrocesso provocado pelo declínio de uma exploração foi substituído, posteriormente, pelo auge de outra exploração, como no caso da zona metalúrgica (ouro e ferro).

De acordo com a dinâmica atual do desenvolvimento regional de Minas Gerais, podem-se distinguir três tipos de estruturas econômico-espaciais do Estado.

Um primeiro tipo, eminentemente mineiro-industrial e urbano, impulsionado inicialmente pela exploração do ouro no período colonial, apresenta hoje em dia certo dinamismo devido à indústria de base (metalúrgica e minerais não metálicos) e à mineração do ferro, atividades intimamente conectadas com o desenvolvimento nacional polarizado no Rio e São Paulo e com a política de exportações do país. Nessa estrutura se localiza o centro político-administrativo e financeiro do Estado (Belo Horizonte), que ajuda a manter o dinamismo de seu crescimento. Esta estrutura corresponde geograficamente à chamada Zona Metalúrgica e parte do Campo das Vertentes, situada no centro do Estado, nas cabeceiras das quatro principais bacias já mencionadas. Nelas, as atividades agropecuárias desempenham um papel marginal, sua população é preponderantemente urbana (77%), concentrando-se principalmente em Belo Horizonte, que foi construída há 70 anos com a finalidade de exercer as funções de capital do Estado, sendo sua localização escolhida pelas facilidades de acesso a todas as bacias antes mencionadas. Esta estrutura se acha em pleno crescimento econômico, ainda que não suficiente para exercer um papel integrador com respeito ao espaço do Estado, e tampouco para absorver os recursos humanos que para ela afluem, atraídos por suas vantagens econômicas e por falta de oportunidades nas outras estruturas. A participação na população total e urbana do Estado tem sido crescente, alcançando respectivamente 26% e 39% em 1970. Trata-se de uma estrutura de alta densidade demográfica (63 hab/km²), superando em pouco mais de três vezes a densidade demográfica do Estado (20 hab/km²). Assim mesmo, o desenvolvimento econômico de Minas Gerais concentra-se cada vez mais nessa estrutura, chegando a responder por 62% do produto interno bruto não agropecuário (mineração, manufaturas, construção e serviços) e por 53% do PIB total em 1970.

O segundo tipo de estrutura desenvolveu-se apoiada pela cafeicultura associada com a criação leiteira, ambas destinadas fundamentalmente a vender seus produtos fora do Estado. Essas atividades eram complementadas por uma agricultura de subsistência, com alguns excedentes comercializáveis, e por indústrias tradicionais (têxtil e alimentícia), iniciadas nas cidades com base nas poupanças que o café gerou, e nas facilidades de pequenas fontes hidrelétricas de energia.

Como esse tipo de estrutura corresponde quase exclusivamente à área do Estado situada entre a sub-região central (Zonas Metalúrgica e Campos das Vertentes), o paralelo 19, o meridiano 47 e os Estados do Rio e São Paulo, permaneceu sob uma influência muito estreita dos pólos Belo Horizonte, Rio e São Paulo. Este fato, e as formas de produção das atividades principais, iniciadas com base na mão-de-obra escrava e continuadas posteriormente com grande concentração de renda, associaram-se às condições orográficas predominantes nas áreas compreendidas, gerando uma estrutura espacial pouco integrada, com um número muito grande de pequenas e médias cidades com poucas relações econômicas entre si, atendendo pequenas áreas de influência rural e formando uma rede urbana que não ajudou a integrar o espaço econômico. As cidades surgiram muito perto umas das outras, com a função básica de aprovisionamento dos produtos de exportação do Estado e de atender seus pequenos núcleos de influência urbana e rural, a cuja população se distribuía uma renda de baixo nível e alta concentração, formando mercados atendidos principalmente pelas produções locais. Sem embargo, as bases econômicas e sua evolução no tempo geraram uma alta densidade demográfica (35 hab/km²), mais de uma vez e meia superior à densidade média do Estado (20 hab/km²). A distribuição da população nesse espaço foi condicionada fundamentalmente pela atividade agropecuária, que absorveu 52% da população ocupada em 1970, mas apresentava a particularidade de haver alcançado um alto grau de urbanização (50%) explicado, em parte, pelas tendências à deterioração daquelas atividades. Por outra parte, o processo da urbanização, com um grande número de pequenas e médias cidades, formou um setor de serviços de pequenas unidades, que absorvia uma grande proporção de sua população total ocupada (37% em 1970). Também as indústrias tradicionais (têxtil e alimentícia) explicam, em parte, o peso da população urbana, principalmente porque muitas dessas indústrias apresentavam dimensões superiores ao que permitiriam os estreitos mercados locais, chegando em muitos casos a colocar a maioria de seus produtos em outros Estados da Federação.

Este segundo tipo de estrutura espacial, que se acha em crise, foi iniciado nas últimas fases do processo de substituição de importações, e intensificado com a modernização da indústria tradicional, com a integração de infra-estrutura e do mercado nacional e com a política de erradicação do café.

A integração da infra-estrutura vinculou os mercados regionais do país com a oferta de produtos agrícolas de São Paulo e Paraná. Esta, melhor fundamentada em termos de rendimentos físicos, organização, relações de produção, escalas e extensão da comercialização, e com melhor apoio técnico e financeiro dos governos estaduais e setores industriais privados ligados à agricultura, expôs a estrutura de produção de Minas Gerais a uma concorrência desigual, acelerando sua deterioração. Esta, em uma parte importante, foi reforçada pela política de erradicação do café, baseada na justificação de mais baixos rendimentos relativos de suas terras em relação com as de São Paulo e Paraná.

Igualmente, as indústrias tradicionais dessa estrutura econômico-espacial, predominantemente composta de pequenas e médias empresas, sofreram um processo parecido, quando não puderam em geral adequar-se às recentes trocas do mercado nacional, tendentes à modernização e concentração da produção e à modificação nos padrões de consumo para produtos mais finos e melhor apresentados, em condições de lento crescimento da demanda.

A deterioração desse tipo de estrutura acelerou a emigração de seus recursos humanos, com tendências a trocar suas características de grande densidade populacional rural com a existência de áreas de subsistência saturadas de mão-de-obra. Estas operam como núcleos de reservas, associados à cafeicultura e ao gado leiteiro, e já se está alcançando o ponto a partir do qual faltarão recursos humanos para as atividades agropecuárias, principalmente se reimplantada a cafeicultura em áreas erradicadas, sobre bases técnicas mais modernas, devido à alta exigência de mão-de-obra típica desse cultivo.

As emigrações dessa estrutura se manifestam nas baixíssimas taxas de crescimento de sua população total e rural, a partir de 1950. Com efeito, no período 50/70, a população total dessa estrutura espacial cresceu a uma taxa de apenas 0,8% a.a., contra a taxa de 2,0% do Estado, o qual já sofre uma forte taxa de emigração. O fenômeno é mais intenso ainda na população rural, em que a taxa foi negativa para a estrutura analisada, aproximadamente de -0,8% acumulativo anual, enquanto que, para o Estado, foi positiva, embora de somente 0,2% a.a., no período mencionado.

O impacto da deterioração dessa estrutura econômico-espacial tem um grande alcance na economia estadual, pois ela ainda representa 29,7% da população total, 30,5% da rural, 21,4% do PIB total e 33% do Produto Agropecuário do Estado (1970).

O terceiro tipo de estrutura espacial de Minas Gerais, com uma grande variedade de características devido a que compreende cerca de 75% do território, ao norte do paralelo 19 e ao oeste da Serra da Canastra, apresenta como traço fundamental o fato de sua população e desenvolvimento econômico terem-se realizado em função da criação extensiva, resultando em uma baixa densidade demográfica, (12 ha/km²), quase a metade da média do Estado (20 hab/km²), e pouco mais de um quarto da média das outras estruturas (44 ha/km²).

Seu setor urbano, que apenas contém 38% da população total, constitui-se por umas poucas cidades distribuídas sobre um grande território, nas quais ocorre fundamentalmente o comércio de gado, e o de grãos em alguns casos, caracterizando-se por uma elevada concentração de renda. Apresentando grandes descontinuidades e vazios de influência urbana, são frequentes nessa estrutura as áreas de recursos naturais não aproveitados, com baixíssima densidade demográfica combinada com núcleos saturados de população de ínfimo nível de renda, dedicada à agricultura de subsistência em complementação à criação extensiva. Em algumas partes, é importante a agricultura de grãos (milho, arroz) sobre bases relativamente modernas, voltada para os mercados estaduais, nacional e exterior, fazendo que essa estrutura participe com quase 58% do produto agrícola de Minas Gerais. Nessa mesma proporção participa na produção de gado do Estado, em virtude do fato de a grande maioria de seu território se destinar a esta última atividade.

Dentro da dinâmica espacial de Minas Gerais, essa estrutura, em geral, sofreu menos a concorrência da agricultura do resto do país.

Sua população evoluiu paralelamente à do Estado, mas dentro dela há sub-regiões expulsoras e sub-regiões absorvedoras da população.

O mais importante na consideração dessa estrutura é a potencialidade de absorção de recursos humanos que oferece, se forem utilizados seus recursos naturais ociosos. Com excessão de suas áreas saturadas, em que as condições sociais e institucionais têm graves manifestações e consequências, trata-se de uma estrutura que não sofreu a crise da segunda estrutura, mas tampouco apresentou o dinamismo da primeira. Sem embargo, além de conter terras aptas e outros recursos naturais ociosos, essa estrutura econômico-espacial apresenta certas vantagens institucionais, como a SUDENE, que a tem feito dinamizar-se ultimamente, em algumas de suas zonas.

ANEXO 2

A SUB-REGIONALIZAÇÃO DE MINAS GERAIS COMO REQUISITO BÁSICO DA ESTRATÉGIA

1. Os Alcances da Sub-Regionalização na Estratégia

Os efeitos da polarização do desenvolvimento nacional sobre as distintas partes do Território de Minas Gerais, combinadas com as características fisiográficas e econômicas peculiares dessas partes, produziram uma falta de coesão do espaço econômico do Estado, com tendências à concentração de seu desenvolvimento industrial e urbano na zona central metalúrgica, e a grandes disparidades de renda entre suas sub-regiões.

Esta deficiência se traduz no inadequado aproveitamento da disponibilidade de seus recursos naturais, principalmente em áreas situadas ao norte do paralelo 18 e a oeste do meridiano 45, e no movimento centrífugo de áreas próximas às fronteiras com os Estados do Rio e São Paulo, que tendem a depender, estreitamente, em termos econômicos e sociais, cada vez mais das duas metrópoles nacionais sem a mediação de Belo Horizonte, cujo papel em relação às mesmas se limita à sua condição de centro administrativo do Estado. Junto à falta de coesão espacial, apresenta-se uma ausência de integração intersetorial, a qual, a nível das zonas do Estado, com exclusão da zona metalúrgica, assume características especialmente agudas. Em Minas Gerais, estas duas limitações se acham intimamente ligadas, de modo que não se pode analisar uma separadamente da outra, e, conseqüentemente, propor soluções para a integração intersetorial sem abordar um padrão de relações espaciais que persiga a coesão das zonas do Estado. Essa peculiaridade se faz mais relevante quando se trata de indicar soluções para a principal resultante da falta de coesão espacial e de integração intersetorial: a incapacidade da economia mineira para absorver produtivamente, de forma crescente, seus recursos humanos disponíveis.

Embora no "Diagnóstico da Economia Mineira" já tenham sido indicados os dois aspectos assinalados, foi durante a elaboração da própria estratégia que se impôs a necessidade imprescindível da sub-regionalização do Estado, considerando-o como um sistema espacial composto por subsistemas a serem ativados e integrados em si e entre si, tratando-se de aproveitar suas potencialidades dentro das limitações fisiográficas e econômicas não removíveis. Esta integração inter e intra-regional, orientava-se pelos propósitos de evitar a excessiva concentração industrial e urbana na Zona Metalúrgica e em Belo Horizonte; de aproveitar as potencialidades "esquecidas" do Estado; e, ao mesmo tempo, de permitir uma polarização estadual mais funcional e harmoniosa com a mediação econômica e político-administrativa de sua capital.

Simultaneamente, a sub-regionalização, colocada nesses termos, foi a modalidade encontrada para combinar os objetivos estaduais e nacionais, diminuindo os possíveis conflitos de suas realizações.

Assim, a sub-regionalização é inerente aos objetivos do desenvolvimento estadual e ao papel que Minas Gerais deve desempenhar no desenvolvimento nacional, tal como se estabelece na estratégia.

Ao propor um novo padrão espacial para o desenvolvimento de Minas Gerais, reconhece-se, por uma parte, que não abordar o problema espacial significaria, de fato, a continuação das tendências de crescente falta de coesão, de concentração urbana e industrial na zona central metalúrgica e em Belo Horizonte, de tendência a cair na força centrífuga produzida pelos pólos de áreas limítrofes como Rio e São Paulo, e ao desperdício de certos recursos naturais disponíveis, com a conseqüente permanência da incapacidade estrutural da economia mineira de absorver produtivamente seus recursos humanos.

O novo padrão espacial proposto opôs-se à alternativa que pretendia intensificar o crescimento reforçando o papel de certas cidades mais importantes, especialmente Belo Horizonte, mediante a expansão e diversificação de suas atividades, com fundamento nas facilidades de mercado e em economias externas nelas existentes. Es

ta alternativa de diversificar a estrutura produtiva, concentrando o desenvolvimento espacial, apresenta vários inconvenientes. Por mais que este espaço privilegiado se desenvolva em forma diversificada, não seria capaz de absorver os recursos humanos crescentes, provocando-se migrações para Belo Horizonte, Rio e São Paulo, que aumentariam os problemas de marginalização, subemprego e saturação urbana, com suas consequências sociais e econômicas. Ao mesmo tempo, a concentração urbana em Belo Horizonte, implícita nessa alternativa, forçaria, a essa cidade, uma muito rápida modernização dos serviços para atender o vertiginoso crescimento e concentração demográfica, o que repercutiria negativamente na capacidade de emprego do sistema. Por outra parte, a alternativa não aproveitaria as potencialidades de recursos naturais das sub-regiões deixadas de lado, e, ao não propor uma integração do espaço econômico, permitiria um aumento do processo centrífugo das áreas limítrofes com Rio e São Paulo, em detrimento dos interesses econômicos e político-administrativos de Minas Gerais.

Os inconvenientes da alternativa não estão nas formas propostas de desenvolvimento em si, mas em seu caráter incompleto, ao não considerar o espaço econômico de Minas Gerais como um todo a integrar. Nesse sentido, a estratégia significou uma superação dessa alternativa, ao considerar um modelo espacial orgânico de integração, em que cada zona do Estado deve desempenhar uma função, sem deixar de considerar as vantagens existentes nas economias externas e de mercado, o papel polarizador de Belo Horizonte e da Zona Metalúrgica, e as relações que as áreas limítrofes devem manter com os Estados vizinhos.

Na estratégia, o Estado divide-se em sub-regiões com funções específicas para o seu desenvolvimento e integração espacial. Em cada sub-região, propugna-se por sua própria integração, mediante o desenvolvimento de atividades primárias de forma complementar com o desenvolvimento ou criação de núcleos urbano-industriais, que devem relacionar-se estreitamente com a sub-região, através de relações intersetoriais e de prestação de serviços urbanos, tendendo a polarizar, em maior ou menor medida, o desenvolvimento da mesma. O grau de polarização a ser exercido pelos núcleos urbanos de gravitação sub

regional, depende das características urbanas e econômicas atuais, inclusive a maior ou menor proximidade do Rio, Belo Horizonte e São Paulo, e da função atribuída a cada sub-região.

Através dos núcleos urbano-industriais sub-regionais, pretende-se canalizar a integração espacial do Estado e a polarização de Belo Horizonte.

Essa orientação resulta em grande medida, das próprias características dimensionais e fisiográficas do território de Minas Gerais, que impedem uma integração entre sub-regiões vizinhas mediante fluxos de pessoas e mercadorias mais ou menos uniformes ao longo de suas fronteiras. Em troca, os fluxos entre as sub-regiões devem canalizar-se através de umas poucas vias de transporte, que ligam as respectivas cidades principais entre si.

Dadas as características próprias de Minas Gerais, a reorganização espacial proposta na estratégia deverá ser dirigida mediante cinco políticas: de utilização dos recursos naturais, que está incluída na estratégia agropecuária sub-regionalizada; de desenvolvimento urbano integrado, que estabelece o tipo de redes urbanas e o papel a desempenhar, e os requisitos das principais cidades de gravitação sub-regional na integração de cada sub-região e do Estado; de descentralização e diversificação do desenvolvimento industrial, capaz de ativar as sub-regiões através de seus núcleos urbano-industriais e de evitar a excessiva concentração na Zona Metalúrgica e em Belo Horizonte; de descentralização da Administração Pública e de serviços, destinada a fortalecer as funções econômicas, sociais e urbanas dos referidos núcleos de cada sub-região, aumentando a eficiência no atendimento das correspondentes necessidades das pessoas, dado que na atualidade estas têm que se deslocar frequentemente a Belo Horizonte, onde se centralizam os serviços; e a integração da infraestrutura de transportes para apoiar todas as demais políticas. Tal como se destacou anteriormente, a integração econômica da sub-região Noroeste de Minas constituiu um objetivo em si dentro da estratégia do Estado, pelas dimensões do projeto.

Do exposto, cabe ressaltar que a sub-regionalização da estratégia não é resultado de uma abertura ou tradução de objetivos e requisitos gerais e setoriais para o nível das sub-regiões do Estado, mas é inerente à própria estratégia, à sua própria elaboração, constituindo-se na modalidade intrínseca das soluções compatíveis para enfrentar os problemas do desenvolvimento de Minas Gerais dentro do contexto nacional.

2. Os Objetivos e Requisitos Gerais do Reordenamento Espacial de Minas Gerais

Os objetivos próprios do desenvolvimento de Minas Gerais e seu papel dentro do contexto nacional estabeleceram a necessidade de reordenar sua economia em termos espaciais.

Nesses termos, orientou-se a sub-regionalização pela necessidade de eliminar as tendências dinâmicas ao desequilíbrio, como parte do objetivo de fundo do desenvolvimento, de diminuir as discrepâncias da renda per capita entre sub-regiões e entre atividades rurais e urbanas, e para evitar que as disparidades espaciais continuassem fomentando movimentos migratórios em direção às grandes capitais do Centro, onde agravavam os problemas da marginalização e subemprego.

Essa eliminação de tendências ao desequilíbrio requer a ativação de potencialidades de algumas zonas do Estado e a detenção da deterioração de outras, ao mesmo tempo que propugna pela descentralização do desenvolvimento desde a zona central metalúrgica para as outras regiões, e, dentro da mesma, a descentralização de Belo Horizonte para outras cidades.

Ao ser proposto que se acelerasse o desenvolvimento de todas as zonas do Estado, objetivou-se a incorporação de recursos ociosos que se situavam principalmente no terceiro tipo de estrutura espacial de Minas Gerais, analisada no item anterior. Com efeito, embora existam recursos aproveitáveis nos outros dois tipos de estruturas, é no terceiro tipo, especialmente nas bacias dos Rios Grande, Paranaíba e São Francisco, que a existência de recursos naturais abundantes e ociosos assume caráter mais importante, como respaldo da troca do padrão espacial de desenvolvimento no sentido que se faz necessário. Principalmente na bacia do São Francisco, foi proposta a incorporação de toda a sub-região Noroeste, formada pelas zonas fisiográficas de Paracatu, do Alto e Médio São Francisco e de Montes Claros (159.972 km²), como um grande e completo projeto de interesse nacional, com base em seus recursos agrícolas que incluem 800 000 ha de solos irrigáveis; em seus recursos minerais e pecuários, e nos

incentivos da SUDENE de que goza grande parte dessa região (1)

De modo geral, a ativação das zonas de relativamente grande potencialidade no terceiro tipo de estrutura, em grande medida se fundamenta nas tendências recentes da integração do interior do Brasil e de suas regiões-problema em seu processo de desenvolvimento; garantindo-se por esse lado a viabilidade do novo padrão espacial proposto.

O estancamento da deterioração sub-regional é proposto especialmente para as zonas do segundo tipo de estrutura, mesmo que também existam zonas saturadas de população e economicamente atrasadas no terceiro tipo. A intenção desse objetivo é o de evitar, o quanto antes possível, que um forte deslocamento de população (principalmente do segundo tipo de estrutura) agrave o subemprego dos principais centros urbanos do Centro-Sul (Belo Horizonte, Rio e São Paulo), e que resulte em uma carência irreparável de mão-de-obra nas zonas correspondentes, quando dela se necessitar para a recuperação econômica de ditas zonas. Ali se propõe aumentar simultaneamente o rendimento da terra, a produtividade da mão-de-obra e a sustentação de certo nível de emprego, mediante a modificação da proporção de cultivos por área de solos, resultando em uma especialização parcial de áreas por cultivos, e a reorganização da produção e da comercialização através de grupos de produtores em cooperativas assistidas técnica e financeiramente pelo governo estadual.

A reativação da agricultura nas zonas de erradicação do café apresenta-se como um ponto a destacar, por sua importância na geração de empregos e rendas.

Outro objetivo inerente à reorganização espacial proposta; de descentralização do desenvolvimento desde o primeiro tipo de estrutura espacial (Zona Metalúrgica) para as outras zonas do Estado, e de evitar, dentro do primeiro tipo, a excessiva concentração urbano-industrial em Belo Horizonte, consiste em promover mais oportunidades de emprego nas outras zonas e impedir que sigam as tendências da capital do Estado, de transformar-se muito rapidamente

(1) Essa região é beneficiada pelo PLANOROESTE, de exploração agrícola complexa com base na irrigação de 100.000 ha., para cujo financiamento do pré-investimento o BID entregará 1,5 milhões de dólares.

em uma megalópolis nos próximos vinte anos, com os consequentes problemas urbanos e económicos de congestionamento, de que são exemplo várias grandes cidades, incluindo São Paulo e Rio (1).

Para isso, propõe-se que se criem ou reforcem quatro centros urbanos na Zona Metalúrgica, complementares de Belo Horizonte, suficientemente distantes dessa cidade tanto para evitar o prematuro congestionamento como para reter parte significativa das futuras migrações para a capital.

A ativação de novas áreas de recuperação em zonas deterioradas e o processo de desconcentração que se propoe deverão diminuir as diferenças de produtividade e renda per capita entre as sub-regiões e, em cada uma dessas, entre a população urbana e a população rural.

Um dos objetivos fundamentais do reordenamento proposto é o de aumentar a capacidade de emprego de recursos humanos da economia de Minas Gerais. Para isso, fez-se necessário definir a capacidade das distintas zonas do Estado, chegando-se à conclusão que algumas poderão ser absorvedoras de população, e outras terão que diminuir sua população rural para chegar a uma proporção adequada de recursos. Pretende-se criar condições de absorção nas zonas potencialmente absorvedoras e melhorar a produtividade dos recursos nas áreas saturadas de população, de forma a chegar, dentro de uns vinte anos, a uma situação mais harmoniosa entre população e recursos.

Para concretizar os objetivos e requisitos da reordenação proposta, estabeleceu-se uma política de criação e/ou fortalecimento de núcleos urbanos, em complementação com outra de ativação e/ou reorganização da utilização dos recursos naturais (inclusive os agrícolas) em cada sub-região definida.

Para implementar essas políticas, será promovida a descentralização da administração pública estadual, da localização de indústrias nos núcleos urbanos da gravitação sub-regional e a integração da infra-estrutura de transporte; principalmente ao norte do paralelo 19 e a oeste da Serra da Canastra.

(1) A partir de certos limites, além da concentração e polarização em algumas áreas serem fatores que impedem o crescimento de áreas deprimidas, as megalópolis começam a apresentar problemas de custos sociais crescentes e de cada vez maiores custos marginais dos investimentos em infra-estrutura, custos que gradualmente vão gerando deseconomias externas para o setor privado.

3. Definição das Sub-Regiões

Tanto para o esboço como para a execução das políticas de reordenação espacial da economia de Minas Gerais, foi necessário dividir o território do Estado em sub-regiões.

De acordo com os estudos do Conselho Nacional de Geografia, Minas Gerais compõem-se de 15 Zonas Fisiográficas, subdivididas em 46 Microrregiões Homogêneas, que não puderam ser identificadas com as sub-regiões para fins de programação do desenvolvimento.

Além de considerar elementos fisiográficos, os critérios para definição das sub-regiões consideraram as possibilidades e limitações econômicas e institucionais de cada uma delas, de modo que cada uma funcionasse como um subsistema a integrar-se em si e a cumprir uma função na integração do sistema estadual. Pelo papel potencial que devem assumir as sub-regiões dentro do modelo espacial proposto para o longo prazo, foi necessário estabelecer critérios diferentes dos empregados na análise regional para caracterizar situações com fenômenos de polarização ou de homogeneidade entre regiões.

Para a definição das sub-regiões e suas fronteiras, considerou-se a funcionalidade de cada uma delas, conforme suas potencialidades e limitações dadas por:

- a) sua posição e acesso as diferentes partes do país e do Estado, principalmente em relação com os pólos Rio, São Paulo, Brasília e Belo Horizonte;
- b) as dimensões e características fisiográficas;
- c) as relações entre o uso atual e potencial de solos agrícolas com sua população rural atual e futura;
- d) as disponibilidades de recursos florestais, minerais e agropecuários ⁽¹⁾;

(1) Os recursos hídricos e a energia elétrica são economicamente acessíveis a todo o território estadual, com escassas exceções, como é a água potável em Montes Claros, que ainda é um problema, mas para o qual poderá ser encontrada solução.

- e) as atividades económicās, com seu nível, grau de diversificação e vinculações com o resto do Estado e do país;
- f) as características de sua rede urbana relacionada com as áreas a que serve ou influi e em suas vinculações com o resto do Estado e do país;
- g) os marcos institucionais e político-administrativos estaduais e federais que lhes podem dar apoio e unidade funcional, dentro do espaço econômico de Minas Gerais e do Brasil;
- h) as produtividades e rendimentos de suas atividades urbanas e rurais relacionadas entre si;
- i) as características demográficas urbanas e rurais, destacando-se as possibilidades futuras de expulsão e absorção de população;
- j) os tipos de vinculações que podem desenvolver com o resto do Estado e do país, abrangendo todos os aspectos assinalados.

Para permitir a localização precisa dos programas e projetos estratégicos dos diferentes setores, a integração de cada sub-região em si e em suas vinculações com o resto do Estado e do país, dividiram-se as sub-regiões em áreas, que coincidem com as Micror-regiões Homogêneas definidas pelo Conselho Nacional de Geografia e contêm um número inteiro de Municípios.

Conter um número inteiro de Municípios nas áreas e sub-regiões foi uma condição necessária, porque o Município é a maior unidade político-administrativa e estatística da organização governamental do país e porque a divisão das sub-regiões tem um caráter operativo.

Pelas mesmas razões e pelas complexidades dos critérios adotados, as fronteiras de cada sub-região contêm, às vezes, algum grau de arbitrariedade.

As 8 sub-regiões em que se dividiu o Estado acham-se definidas no quadro 1.

QUADRO 1

SUB-REGIÃO ;	ZONAS FISIOGRAFICAS	Nº DE ÁREAS	Nº DE MUNICÍPIOS	SUPERFICIE KM ²	POPULAÇÃO 1970 MIL PESSOAS
<u>SUB-REGIÃO I</u> Metalúrgica	Metalúrgica, parte de Campos das Vertentes	6	122	47 502	2 990
<u>SUB-REGIÃO II</u> Mata	Zona da Mata	7	127	36 058	1 578
<u>SUB-REGIÃO III</u> Sulde Minas	Sul de Minas e parte de Campos de Vertentes	8	177	62 498	1 838
<u>SUB-REGIÃO IV</u> Triângulo	Triângulo e parte do Alto Paranaíba	6	51	80 192	915
<u>SUB-REGIÃO V</u> Alto São Francisco	Alto São Francisco e parte do Alto Paranaíba	4	58	55 837	648
<u>SUB-REGIÃO VI</u> Noroeste	Paraçatu, Alto Médio São Francisco, Montes Claros, parte de Itacombira	4	45	159 972	1 014
<u>SUB-REGIÃO VII</u> Jequitinhonha	Alto Jequitinhonha, Médio Jequitinhonha, parte de Itacombira	5	51	78 451	801
<u>SUB-REGIÃO VIII</u> Rio Doce	Rio Doce e Mucuri	6	91	62 071	1 706
TOTAL		46	722	582 586	11 490

ANEXO 3

TRAJETÓRIA E ALCANCES QUANTITATIVOS DA ESTRATÉGIA DE MINAS GERAIS

1. Antecedentes Gerais

Na estratégia de Minas Gerais definem-se os objetivos e requisitos do desenvolvimento do Estado, esboçando-se uma imagem qualitativa e quantitativa que deverá ser alcançada em um prazo de 20 anos e que constitui seu marco de referência. Nas orientações de médio prazo delinea-se uma trajetória viável para alcançar aquele marco de referência, especificando-se com maior detalhe as medidas e mudanças necessárias para uma primeira etapa de cinco anos, que, junto com as tendências não modificáveis no mesmo período, constituirão o primeiro elo na consecução dos objetivos propostos, preparando as condições para as etapas seguintes.

Em termos quantitativos, os efeitos das transformações propostas para essa primeira etapa não serão significativamente diferentes das tendências atuais da economia de Minas Gerais, dado que com esta fase se persegue implementar, fortalecer e consolidar as bases do desenvolvimento futuro, corrigindo tendências negativas e executando programas e projetos para a superação dos grandes problemas do Estado, tendo em conta que a maturação destes excede o prazo de 5 anos. Além disso, as significativas taxas de crescimento do Produto, que nos dois últimos anos foram de 8,7% por período, superando a média de 5,7% anual para o decênio 1960-1970, por efeito de programas e projetos pecuários, de minérios e da indústria básica (metalurgia e minerais não metálicos) em andamento, apenas poderão ser modificadas pelas medidas propostas para a primeira etapa.

2. Distribuição da População no Espaço Econômico

Minas Gerais conta atualmente com uma população de 11,5 milhões de pessoas. Previu-se que nos primeiros cinco anos a taxa de crescimento da mesma será de 2,0% anual, aumentando paulatinamente até chegar à média de 2,3% a.a. para o período 1970-1990.

Os objetivos de longo prazo e as diretrizes que forem adotadas no médio prazo, derivarão em substanciais modificações na distribuição da população no espaço econômico do Estado. Não obstante, a sub-região I manterá sua importância relativa, com pouco mais de 25% da população total. Atualmente, nesta sub-região se concentra mais de 50% da atividade econômica do Estado, e dentro dela o desenvolvimento industrial e urbano da capital representa importante papel. Embora a concentração urbana de Belo Horizonte e arredores seja um fenômeno irreversível do ponto de vista da população e das migrações, seu crescimento em termos de atividades não repartiu benefícios com o resto do Estado. Muito pelo contrário, grande parte da população marginal do Estado vive justamente na capital. A estratégia prevê uma tendência à eliminação desse fenômeno, e as orientações de médio prazo estão voltadas para sua atenuação ao término da primeira etapa de cinco anos, mesmo que seus efeitos sejam apenas sensíveis na sub-região I nesse primeiro período. Essa diminuição dos efeitos negativos na população será conseguida com uma política de desconcentração espacial de atividades e da administração pública, o que, somado à diversificação do setor industrial, gerará direta ou indiretamente os empregos necessários para o desenvolvimento urbano. Paralelamente, será promovida uma adequada ocupação do espaço rural, por ampliação de áreas cultivadas em diversas sub-regiões, tais como a VI, atualmente quase vazia, e a IV.

O grau de urbanização, que atualmente é de 52%, será de 57% em 1975 e de 75% em 1990. Esse crescimento urbano, ao redor de 4% a.a., irá modificando gradualmente a estrutura do Estado, e terá como consequência e complemento uma redistribuição espacial da população rural, de tal forma que haverá três sub-regiões absorvedoras de população: a IV, a V e, especialmente, a VI. Atualmente, essas três sub-regiões contam com 19,3% da população urbana total do Estado; em 1975 contarão com 20,7% e em 1990 com 29,8%. A população rural, em valores absolutos, já está diminuindo, embora a um ritmo muito lento. Em 1970 era de 5,5 milhões de pessoas, terá umas 100 mil pessoas a menos em 1975, e será de somente 4,5 milhões em 1990. Atualmente, grande parte desse setor da população está marginalizada do mercado de bens e conta com níveis de vida muito baixos. A política espacial e as diretrizes gerais para a primeira etapa da execução da estratégia, determinarão uma gradual redistribuição da população

rural, cujos efeitos começarão a aparecer ao final do período de cinco anos, simultaneamente com a conclusão de certas obras de infra-estrutura de transportes, que unirão as sub-regiões VII e VIII com a V, e com o começo das obras de infra-estrutura social e de irrigação na VI. Isto estará acompanhado pela intensificação do desenvolvimento industrial em forma integral. Inicialmente, as obras de infra-estrutura tiveram um papel importante do ponto de vista da ocupação, absorvendo contingentes de mão-de-obra para sua implantação. Gradualmente, outros setores produtivos irão eliminando a subocupação rural e urbana, de forma a propiciar a realocação da população dentro do território de Minas Gerais, de forma mais racional e compatível com os recursos potenciais das sub-regiões.

3. As Trocas na Estrutura Produtiva

Minas Gerais cresceu a um ritmo de 5,7% no global, mas a um ritmo muito lento nos setores agropecuário (2,6%) e nas indústrias tradicionais (3%). Contrastando com isso, o crescimento da mineração (14,8%) e das indústrias produtoras de produtos intermediários (14,7%), foi determinado pelo dinamismo imposto pela complementação do eixo Rio-São Paulo. A estratégia preconiza, como um de seus objetivos mais importantes, o apoio às exportações e ao abastecimento do país naqueles produtos básicos para os quais Minas Gerais tem natural capacidade produtiva. Por sua vez, nas orientações de médio prazo, propõe-se que nesta primeira etapa se acentue essa política, já que, embora sejam atividades que não geram diretamente grandes níveis de ocupação, será possível conseguir que uma maior proporção dos excedentes gerados nessas atividades sejam reinvestidos no Estado. Nesta primeira etapa de consolidação das bases do desenvolvimento futuro de Minas, cabe ao setor manufatureiro um caráter importante. Os projetos que já estão em execução nas indústrias essencialmente produtoras de bens intermediários, e outros considerados estratégicos, determinarão um crescimento da indústria a um ritmo de 11,2% a.a., que inicialmente será de 5,5% nas indústrias essencialmente produtoras de bens de consumo não duráveis, de 14,7% nas indústrias essencialmente produtoras de bens intermediários e de 11,2% nas indústrias em que predominam as atividades produtoras de bens de capital e de consumo duráveis. A mineração, de acordo com os programas de expansão previstos e, em muitos casos, já em execução, também crescerá no quinquênio a um ritmo elevado (15%), enquanto que o setor agropecuário crescerá somente a 4,4% a.a., já que ainda não estarão dadas as condições para a expansão de áreas cultivadas com a intensidade necessária, o que será importante em uma segunda etapa da estratégia. As obras de infra-estrutura econômica e social determinarão o crescimento do setor de construção em 8,7% a.a., similar à taxa histórica, enquanto que os serviços básicos, onde pesa consideravelmente o programa de expansão energética, crescerão a 9,0% a.a., e o resto dos serviços a 6,8% a.a.

Esta expansão de atividades setoriais determina um produto anual que aumentará a um ritmo de 8,5% a.a., significando um processo de industrialização de 1,32. Este desenvolvimento não terá eliminado, dentro de cinco anos, muitas das contradições internas quanto ao subemprego e marginalidade. O Estado de Minas Gerais importa

grande parte dos produtos que necessita para seu abastecimento, e dentro de cinco anos somente se terá atenuado esse fenômeno. A expansão da mineração, da indústria básica e da pecuária para a exportação, permitirão criar os excedentes que o Estado necessita para sua expansão. Ao mesmo tempo, deverá ser fomentada, através da política financeira, institucional e creditícia, uma diversificação de atividades, começando por aquelas que permitam substituir importações, produzir insumos ou elaborar produtos das atividades de apoio às exportações e ao abastecimento nacional (gado, café, produtos minerais não metálicos, ferro, zinco, nióbio, metalurgia ferrosa e não ferrosa).

A partir de 1975, quando o esforço inicial de desenvolvimento tiver concretizado as bases do desenvolvimento futuro, no setor manufatureiro deverá ocorrer diversificação de suas atividades, em especial nos ramos basicamente produtores de bens de consumo e de bens de capital. Nessas atividades, o crescimento deverá ocorrer a ritmos superiores aos da primeira etapa. Sem embargo, os ramos atualmente dinâmicos dentro da indústria crescerão a ritmos menores que os atuais; supõe-se que estas indústrias absorverão a demanda insatisfeita nacional e passarão a crescer a taxas similares às de um crescimento "normal" do mercado interno. Como resultado, o setor manufatureiro deverá crescer a uma taxa de 8,9% nas duas décadas (1970-1990). Ao mesmo tempo, o setor agropecuário crescerá a 5% a.a. e o produto total a 7,3% a.a. Segundo se observa no Quadro 1, para uma estrutura inicial onde o setor agropecuário diminuirá sua importância relativa dos 16,7% atuais para 13,8% em 1975 e 10,8% em 1990, o setor manufatureiro passará de 25,8% para 29,2% e 34,7%, respectivamente.

O produto por habitante, que em 1970 foi de Cr\$ 1 642 (aproximadamente US\$360), aumentará para Cr\$ 2 232 (US\$490) em 1975, passando para Cr\$ 4 289 em 1990 (US\$970), quer dizer, mais de duas vezes a média atual. (Ver gráfico 1).

QUADRO 1
MINAS GERAIS: MUDANÇAS NA ESTRUTURA PRODUTIVA

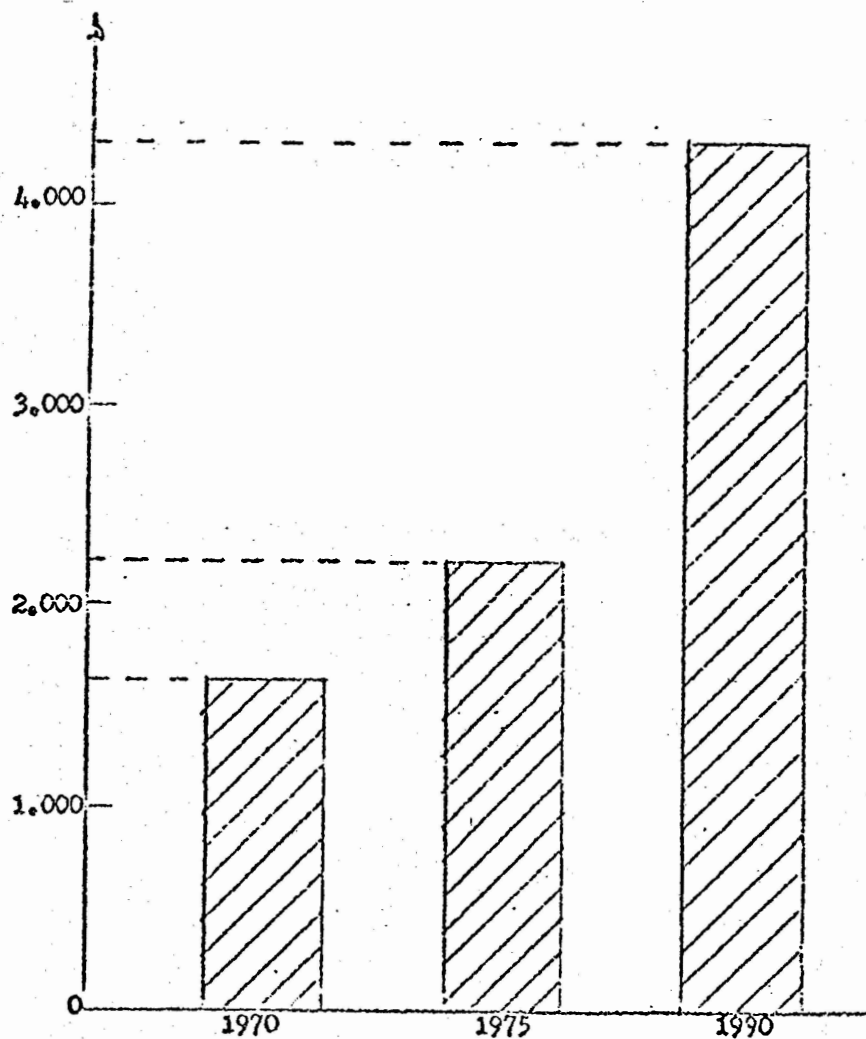
DISCRIMINAÇÃO	PRODUTO BRUTO INTERNO (Em Porcentagem)				TAXAS DE CRESCIMENTO (Em Porcentagem a.a.)		
	<u>1960</u>	<u>1970</u>	<u>1975</u>	<u>1990</u>	1960/70	1970/75	1970/90
AGROPECUÁRIA	<u>23,5</u>	<u>16,7</u>	<u>13,8</u>	<u>10,8</u>	<u>2,6</u>	<u>4,4</u>	<u>5,0</u>
AGRICULTURA	12,5	8,6	7,2	5,5	1,5	4,4	4,9
REBANHO	11,0	8,1	6,6	5,3	3,9	4,3	5,1
MINERAÇÃO	<u>4,3</u>	<u>5,3</u>	<u>7,1</u>	<u>6,6</u>	<u>14,8</u>	<u>15,0</u>	<u>8,5</u>
MANUFATURA	<u>22,3</u>	<u>25,8</u>	<u>29,2</u>	<u>34,7</u>	<u>8,6</u>	<u>11,2</u>	<u>8,9</u>
GRUPO A	13,5	9,1	7,9	6,9	3,0	5,5	5,9
GRUPO B	6,5	12,8	17,0	19,6	14,7	14,7	9,6
GRUPO C	2,3	3,9	4,3	8,2	13,3	11,0	11,5
CONSTRUÇÃO	<u>3,1</u>	<u>5,9</u>	<u>6,6</u>	<u>6,3</u>	<u>8,7</u>	<u>8,7</u>	<u>7,6</u>
SERVIÇOS	<u>46,8</u>	<u>46,3</u>	<u>43,9</u>	<u>41,6</u>	<u>4,6</u>	<u>7,3</u>	<u>6,9</u>
BÁSICOS	6,1	8,9	9,1	-	9,4	9,0	-
OUTROS	40,7	37,4	34,8	-	3,8	6,9	-
<u>TOTAL</u>	<u>100,0</u>	<u>100,0</u>	<u>100,0</u>	<u>100,0</u>	<u>5,7</u>	<u>8,5</u>	<u>7,3</u>

FONTE: Estimções CED/ILPES.

- a) Grupo A: Indústrias de alimentôs, bebidas, tabaco, têxtil, vestiário, calçados, móveis, madeira, curtume, editorial e gráfica.
- Grupo B: Indústria de celulose e papel, borracha, química, derivados de petróleo, produtos minerais não-metálicos e metálicos básicos.
- Grupo C: Indústrias de produtos metálicos, mecânicos, elétricos e de comunicação, de transporte.

Gráfico 1
MINAS GERAIS
PRODUTO INTERNO BRUTO POR HABITANTE
(Em Cr\$ constantes de 1970)

Cr\$ de 1970



4. A Reordenação Espacial da Economia Mineira

A reorientação espacial da economia mineira tenderá a superar os grandes desequilíbrios entre as diversas regiões do Estado. Como se pode observar no Quadro 2, atualmente 62,1% das atividades urbanas estão concentradas na sub-região I. Embora até 1975 esta participação deva aumentar, isso se deverá à grande expansão prevista na exploração do minério de ferro e nas indústrias de bens intermediários, que têm um grande peso na mesma. Em 1970 a participação da mineração e daquelas indústrias era de 94%, pelo que uma taxa acumulativa anual de quase 15% nos cinco anos aumentará sua participação dentro do marco do produto urbano do Estado em seu conjunto. Ainda tendo em conta o efeito comentado, a sub-região I diminuirá sua participação de 63,3% em 1975 para 52,3% em 1990.

Dentro da área urbana, as sub-regiões III, IV e VI (especialmente esta última), serão as responsáveis pela perda de importância relativa da sub-região metalúrgica (I), passando as três em conjunto a aumentar sua participação relativa dos 19,1% atuais das atividades não agrícolas, para 20,7% em 1975 e 28,7% em 1990. O esforço de complementação e diversificação industrial terá efeito muito importante nestas regiões, através de atividades agro-industriais na III e IV, reorganização e modernização das indústrias tradicionais, como indústrias de laticínios e têxteis na primeira, e uma diversificação mais ampla na região VI, na qual se parte de uma base quantitativa muito inferior. Montes Claros e Pirapora assumirão um caráter importante como nascentes pólos de desenvolvimento, canalizadores de importantes atividades, uma vez que deverão cumprir um papel de centros irradiadores de seu dinamismo, para o qual a rede de estradas prevista e em execução nesta primeira etapa, cumprirá um eficiente trabalho integrador do território mineiro em zonas atualmente quase vazias.

As regiões VII e VIII manterão suas posições de importância relativamente menor dentro das atividades urbanas do Estado, com distintas características, já que na primeira não existirá um núcleo urbano de significação (surgirá, de certo modo, um sistema urbano disperso ao longo das grandes estradas); a VIII, em troca, terá aumentada a importância de Governador Valadares e Teófilo Otoni.

QUADRO 2

MINAS GERAIS: ESTRUTURA REGIONAL DO PRODUTO INTERNO BRUTO
POR GRANDES SETORES ECONÔMICOS

(Em Porcentagens sobre o Total do Estado)

REGIÕES	AGROPECUÁRIO			NÃO-AGROPECUÁRIO			TOTAL		
	1970	1975	1990	1970	1975	1990	1970	1975	1990
I	9,3	9,6	13,5	62,1	63,3	52,3	53,3	55,9	48,1
II	13,1	12,4	9,9	8,9	7,9	8,5	9,6	8,6	8,6
III	19,9	19,4	12,2	10,2	9,1	11,9	11,8	10,5	11,9
VI	15,2	15,5	12,6	5,9	6,3	7,8	7,4	7,5	8,3
V	9,5	9,7	11,1	3,3	3,0	3,6	4,4	3,9	4,4
VI	12,0	12,4	21,3	3,0	4,3	9,0	4,5	5,4	10,3
VII	5,9	6,1	6,9	1,4	1,3	1,5	2,2	2,0	2,1
VIII	15,1	14,9	12,5	5,2	4,8	5,4	6,8	6,2	6,2
<u>TOTAL</u>	<u>100,0</u>	<u>100,0</u>	<u>100,0</u>	<u>100,0</u>	<u>100,0</u>	<u>100,0</u>	<u>100,0</u>	<u>100,0</u>	<u>100,0</u>

Ambas serão essencialmente zonas de produção pecuária, o que não contribuirá para eliminar o alto coeficiente de saturação da população de algumas de suas áreas. Comparando as oportunidades de emprego com a força de trabalho, comprova-se a gravidade do problema analisando as seguintes cifras:

MINAS GERAIS: OCUPAÇÃO DE MÃO-DE-OBRA NAS REGIÕES VII E VIII
ANO 1970

REGIÕES	COEFICIENTES	OCUPAÇÃO TOTAL	OCUPAÇÃO EQUIVALENTE
	Rural	Urbano	Total
VII	4,7	1,7	3,4
VIII	3,1	1,8	2,4

Assim, como estas sub-regiões não aumentarão sua importância relativa dentro do contexto das atividades urbanas e agrícolas, continuarão sendo zonas expulsoras de população, como no presente. Mas, em lugar de alimentar uma migração rural-urbana ou urbana-urbana que se orienta espontaneamente para outras regiões, de gerando no grave problema da marginalidade e da subocupação, essa migração será canalizada pelas diretrizes da planificação, para outras regiões onde o conjunto das potencialidades naturais possibilita um dinamismo agora inexistente.

Essa política de reorientação espacial da economia terá também seus efeitos quantitativos nas zonas rurais. O abastecimento hortigranjeiro do grande Belo Horizonte é feito pelas sub-regiões II e III ou vem de fora do Estado. Um desenvolvimento destas atividades na sub-região I incidirá em um aumento da participação dentro da atividade agropecuária, dos 9,3% atuais para 9,6% em 1975 e 13,5% em 1990. As sub-regiões V, VI e VII também aumentarão sua participação; na VI, a irrigação de 800 000 hectares da zona do Alto Médio São Francisco, cuja implantação será iniciada nos primeiros cinco anos, elevará a participação da região dos 12,0% atuais para 21,3% dentro de duas décadas; nas regiões V e VII, o aumento se

rã devido fundamentalmente à expansão da pecuária de corte. Em troca, as regiões II e III, embora mantenham sua importância relativa dentro do total agropecuário estadual em 1975, diminuirão esta participação em 1990. Isto se deverá a uma mudança na estrutura produtiva, já que, embora tendo diminuída sua participação relativa na lavoura, aumentarão consideravelmente sua participação na pecuária de leite.

A política espacial, baseada na desconcentração de atividades e integração do território mineiro, junto ao apoio às exportações e ao abastecimento nacional, propiciará, já no médio prazo, a diminuição dos desequilíbrios inter-regionais. Isto pode ser constatado através da comparação do produto por habitante no quadro seguinte:

EVOLUÇÃO DA ESTRUTURA INTER-REGIONAL
DO PRODUTO POR HABITANTE

REGIÕES	1970	1975	1990
I	2,05	2,04	1,69
II	0,70	0,68	0,79
III	0,74	0,67	0,81
IV	0,93	0,86	0,76
V	0,78	0,66	0,68
VI	0,51	0,53	0,73
VII	0,31	0,32	0,50
VIII	0,46	0,45	0,61
Estado	1,00	1,00	1,00

Com referência ao desequilíbrio rural-urbano, embora aparentemente a brecha da renda por habitante rural não diminuirá com relação ao urbano no primeiro período (passando de 4,8 e 5,0 respectivamente), é necessário separar, na análise dos setores urbanos, aqueles setores relativamente autônomos, de alta produtividade na economia, que empregam pouca mão-de-obra, e que neste primeiro período tenham, como já se comentou, crescido a ritmos muito acelerados. É o caso da mineração e das indústrias produtoras essencialmente de bens de uso intermediário.

Do ponto de vista inter-regional, os desequilíbrios na renda por habitante com relação à média do Estado, tenderão a diminuir, tanto na área rural como na área urbana. As regiões VII e VIII, onde mais agudamente se verifica o problema de baixa renda, terão melhorado em 1975 suas posições em relação à média per capita rural, de 0,54 para 0,60 na VII e de 0,74 para 0,79 na VIII; em 1990, estarão mais próximas da média. Fenômeno similar será observado nas zonas urbanas.

TAXAS DE CRESCIMENTO DO PIB POR HABITANTE

PERÍODO	AGROPECUÁRIO	NÃO AGROPECUÁRIO	TOTAL
1970-1975	4,8	5,0	6,3
1970-1990	6,1	3,4	4,9

Nesta primeira fase de médio prazo, o conjunto de atividades crescerá a um ritmo por habitante de 9,5% anual, enquanto que os setores urbanos que absorvem mais mão-de-obra e nos quais o efeito direto é mais amplo, crescerão somente a uma taxa per capita de 2,0% a.a. Em média, as atividades urbanas devem crescer a 5,0% por habitante urbano, criando a ilusão de que, em seus efeitos diretos e imediatos, a brecha da renda urbana-rural não diminuirá.

É necessário ressaltar também que uma mudança substancial na estrutura da população e no grau de urbanização, conduz a um crescimento per capita do produto total a 6,3%, enquanto que o correspondente à área rural é de 4,8% e o urbano de 5,0%. Dado que a população rural diminuirá no período a uma taxa de -0,3% anual, e que a urbana crescerá a 4,0%, existe uma ampla margem de população que emigra do campo à cidade, nas seguintes ordens de magnitude:

MINAS GERAIS : POPULAÇÃO RURAL, URBANA E TOTAL

ANOS	TOTAL	TEÓRICA (a)	EMIG. 1970-75	REAL	TEÓRICA (a)	EMIG. 1970-75	REAL
1970	11 490	5 511	-	5 511	5 979	-	5 979
1975	12 686	6 085	-668	5 417	6 601	668	7 269

(a) Para simplificar a análise, supôs-se inexistência de movimentos migratórios para outros Estados.

A população que emigra do campo para a cidade (668 000 pessoas no período de cinco anos), incorpora-se nas zonas urbanas a atividades de baixa produtividade, na maioria dos casos. Não obstante, esse setor da população gerará um aumento de renda por habitante a taxas muito maiores que a média urbana, dado que provém de uma área de muito baixa renda por habitante. Estas mudanças estruturais da população explicam que o produto por habitante total aumente a um ritmo maior que o das áreas rural ou urbana separadamente.

De acordo com uma conjetura, dado que a informação básica é insuficiente, estimou-se que o coeficiente de investimento é algo superior a 15% na atualidade. O desenvolvimento esperado através das estratégias estabelecidas e das diretrizes de médio prazo, implica aumentar este coeficiente para 16% em 1975 e 20% em 1990. A relação capital/produto, que atualmente seria de 1,80, aumentaria para 2,0 no término de duas décadas. Tal como está previsto nos programas e projetos em execução, este esforço de capitalização se orientará a princípio, fundamentalmente, para a expansão da exploração da mineração e da indústria básica. Não obstante, também em projetos em execução e outros considerados importantes nas diretrizes do médio prazo, deverá iniciar-se desde já um processo de inversões sucessivas, que possibilitem a diversificação industrial, a desconcentração espacial e a integração territorial, fatores imprescindíveis para o posterior arranco do desenvolvimento de Minas Gerais. A remodelação e modernização das atividades tradicionais da agricultura e da indústria, assim como a expansão de outras atividades industriais de bens de capital e de bens de consumo duráveis, implicarão em

uma crescente absorção do financiamento necessário para possibilitar a capitalização requerida. Isto implicaria na posterior diminuição das taxas de crescimento dos setores atualmente dinâmicos, se a expansão destes depender unicamente dos excedentes por eles gerados.

Por essa razão, o modelo de desenvolvimento deste primeiro quinquênio difere daquele da segunda etapa, no sentido de que as ênfases são distintas por setores e regiões, tal como se comentou na exposição quantitativa das diretrizes básicas às quais se ajustara o desenvolvimento no médio prazo.

5. Absorção da Subocupação

Do ponto de vista dos recursos humanos, ao fim do primeiro período começou-se a lançar bases importantes, que permitirão a paulatina absorção da desocupação, do subemprego e da marginalidade. Não obstante ser este um dos postulados mais importantes da melhor distribuição dos benefícios do desenvolvimento, seu efeito apenas será visível em 1975, já que, em boa medida, a maior e melhor utilização dos recursos humanos deverá ser necessariamente fruto de um processo lento de maturação, que dependerá da aplicação das demais diretrizes no médio e longo prazo, enquanto se vai cumprindo um cronograma de ações e medidas de política econômica. Não obstante, alguns sintomas de solução já serão percebidos ao término do presente quinquênio. A subocupação atual, que alcança aproximadamente uns 60% da força de trabalho, em termos de desocupação equivalente (ou seja, oportunidades de trabalho que faltam para ocupar plenamente a força de trabalho existente), na atualidade é de 40,2%. Em 1975 esta percentagem terá diminuído para 35%, e ao final da próxima década, para 13%. Setorialmente, em 1970, metade da ocupação estava no setor agropecuário, e, dentro dos setores urbanos, os serviços ocupavam 37,6%. Os setores urbanos deverão, em 1975 ocupar 55,8%, e, dentro dos mesmos, os serviços quase 42%. Para efeitos de não agravar o problema subocupacional nestes setores, deverá ser desestimulada a modernização prematura dos serviços em geral. A produtividade de destes setores deverá crescer muito lentamente no primeiro período.

Os ritmos de aumento anual do produto por ocupação equivalente serão de 2,5 e 3,6% na primeira etapa, e nas duas décadas de 3,5 e 1,3%, nos setores rural e urbano, respectivamente. Isto se deve à mudança estrutural que se operará nos quinze anos seguintes. No setor agrário aumentará a exploração da área mais tecnificada e haverá uma maior expansão da pecuária, atividades de alta produtividade. Em troca, nas zonas urbanas, o menor crescimento relativo das atividades dinâmicas após 1975, e a diversificação da economia, aumentando consideravelmente as atividades industriais de alimentos, têxteis, calçados e vestuário, assim como a ampliação do mercado, terão preparado o aumento das atividades de comercialização e transporte, setores que em geral são de baixa produtividade.

ANEXO 4

LISTA DOS PRINCIPAIS DOCUMENTOS ELABORADOS DURANTE O
ASSESSORAMENTO A MINAS GERAIS

A. Documentos Fundamentais

1. Bases para uma estratégia de desenvolvimento
2. Diretrizes da Estratégia de Desenvolvimento de Minas Gerais - visão qualitativa e quantitativa
3. O espaço rural e a Estratégia de Desenvolvimento
4. A rede de transportes de Minas Gerais e a Integração do seu Espaço Econômico
5. Minas Gerais: perspectivas e diretrizes 1971/1975
6. Perspectivas e diretrizes para o setor agropecuário: 1971/1975
7. Perspectivas e diretrizes para o setor industrial: 1971/1975
8. Programa Mínimo para o setor Saúde 1971/1975
9. Ensino Primário e Ensino Médio: orientações e medidas imediatas e de longo prazo
10. Sugestões para a reforma administrativa (circulação restrita e controlada)
11. Diretrizes Institucionais (idem)
12. Orientações para o Setor Público (1971/1975)

B. Documentos Auxiliares

13. Grupo de balanço de produtos e mercados
14. Projeto de trabalho para elaboração do Diagnóstico e da Estratégia de Desenvolvimento do setor Saúde
15. Exportações de Minas Gerais a preços correntes

16. Tarifas de transportes em Minas Gerais e custos operacionais de transporte rodoviário de cargas
17. Qualificação do grau de acesso proporcionado pela rede de transportes
18. Projetos sugeridos para a Estratégia (industriais)
19. Projetos de transportes em andamento
20. Projetos de transporte sugeridos para a Estratégia de Desenvolvimento
21. Programa Geral do Estado (Programação Geral do Estado; Esforço de planejamento Desenvolvido pelo Estado; Programação Financeira do Estado)
22. Quantificação do PIB por grandes setores econômicos
23. Informações básicas do setor industrial (estatísticas e contas sociais)
24. Regiões para fins de programação
25. Micro-regiões econômicas do Estado
26. Orientações Preliminares do Estado para trabalhos setoriais
27. Preparação de programação de caixa
28. Metodologia para a Preparação do Orçamento Trienal de Investimento (OTI)
29. Orçamento analítico para 1970
30. Orçamento por Programas (2 volumes)*
31. Normas Gerais para elaboração orçamentária
32. Classificação de Despesas
33. Manual de Execução, Avaliação e Controle de Orçamento
34. Manual de Elaboração (de Orçamento por Programa)
35. Diagnóstico de Recursos Humanos
36. Relação entre o Planejamento e Orçamento de Setor Público
37. Instrumentos Estaduais de Política Econômica
38. Relacionamento de Programas Estratégicos para o setor Agropecuário e roteiro de análise

39. Bases Gerais de um sistema estatístico integrado de Minas Gerais
40. Estatísticas Necessárias para o Planejamento de Minas Gerais
41. A situação operacional do Departamento Estadual de Estatística de Minas Gerais
42. Centrofoto - relatório anual de 1970
43. Alguns elementos para a imagem-objetivo em 1990
44. Modelo GPC 2 - Um instrumento de análise de alternativas de estratégia de desenvolvimento para Minas Gerais. (formulação matemática e programação para computador)
45. Objetivos e Programas Estratégicos

C. Documentos de Implantação Direta de Ações, Inspirados Pelos Trabalhos de Elaboração da Estratégia e não Cobertos Diretamente pelo Convênio

46. Programa de Desenvolvimento da Cafeicultura
47. Programa de Desenvolvimento Florestal
48. Programa de Desenvolvimento da Fruticultura
49. Programa de Cotonicultura
50. Plano de Desenvolvimento da Pecuária Leiteira
51. Programa da Avicultura
52. Programa da Criação de Suínos
53. Programa de Desenvolvimento da Pecuária de Corte
54. Diretrizes para aplicação do Crédito Rural em Minas Gerais
55. Suinocultura (pesquisa realizada nos principais frigoríficos de Belo Horizonte - Programa de Incentivo e Financiamento de Núcleos de Produtores e Reprodutores)
56. Programa de Financiamento da Média e Grande Indústria de Minas Gerais
57. Programa Integrado de Desenvolvimento da Pecuária Leiteira e Suinocultura

58. Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte
59. Um estudo sobre as perspectivas de desenvolvimento da Zona do Polígono das Secas de Minas Gerais
60. Um estudo sobre Pirapora como pólo potencial de desenvolvimento da Região Noroeste de Minas Gerais
61. Um estudo sobre a identificação do núcleo urbano regional principal da região Sul de Minas Gerais (subregião III).

