

A DIMENSÃO ESPACIAL DO PLANEJAMENTO ESTADUAL

Paulo Roberto Haddad
(Professor da Universidade Federal de Minas Gerais)

Resumo: O artigo parte da constatação de que o Brasil vive atualmente um período de sua História no qual, as atividades do processo de planejamento de médio e longo prazo, se encontram enfraquecidas, envoltas por determinadas falácias que são criticadas: a de que, num período de recessão, o planejamento fica determinado pela conjuntura; a de que a expansão do sistema de planejamento é um dos fatores responsáveis pelo recrudescimento da taxa de inflação; a de que há uma prioridade cronológica, para o equacionamento das questões de curto prazo, antes de se lançarem políticas, programas e projetos que visem a atingir objetivos de médio e longo prazo. Considerando a necessidade de se resgatarem as experiências de planejamento de médio e longo prazo no Brasil, e considerando que os problemas de desenvolvimento econômico e social do Estado de Minas Gerais sintetizam, de alguma forma, a heterogeneidade brasileira, o artigo procura analisar as políticas públicas que foram adotadas no planejamento desse Estado para reduzir a grave concentração espacial dos frutos de crescimento, acumulada durante as últimas décadas. O texto está dividido em seções que apresentam, seqüencialmente, os seguintes temas: a evolução da economia de Minas vista a partir do elevado grau de concentração espacial no seu processo de crescimento; a avaliação crítica do grau de autonomia que o poder público dispõe para desencadear ações compensatórias visando a redirecionar os fluxos migratórios e de investimentos no espaço; os programas de desenvolvimento rural integrado como mecanismos de redução da intensidade do êxodo rural, analisados, numa seção, em termos conceituais e, na seguinte, em termos de resultados operacionais; o programa estadual de centros intermediários como alternativa para reorientar os fluxos migratórios dentro do sistema urbano de Minas; e, finalmente, mesmo considerando que as projeções demográficas realizadas para 1990 ainda estão em fase de revisão final, a última seção mostra os números a que se chega como resultado dos impactos dos programas de médio e longo prazo sobre o êxodo rural, os quais são bastante animadores.

Uma das principais tarefas que se impõe, na atualidade brasileira, para superar a grave crise econômica e social que estamos sofrendo, é a de resgatar o planejamento de médio e de longo prazos, como instrumento ancilar e fun-

damental para o reencontro dos caminhos de desenvolvimento do País. Sabe-se que, em alguns países industrializados, está havendo, nos últimos anos, uma tendência para reforçar os mecanismos de mercado como forma de alocação de recursos e de tomada de decisões na esfera econômica; essa tendência se manifesta através da diminuição do grau de intervenção do Estado, reduzindo-se a participação de programas governamentais e de legislações públicas na alocação de recursos, na estabilização do sistema econômico e na distribuição dos frutos do crescimento.

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

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

mica e social, a redução dos ganhos de monopólios ou a dinamização das fontes de crescimento.

Nos anos recentes, o Brasil tem absorvido, através de segmentos importantes de suas elites econômicas, empresariais e administrativas, as formulações básicas dessa onda de neoliberalismo, as quais resultaram numa forte campanha de opinião pública contra as empresas estatais, no enfraquecimento das atividades de programação de médio e longo prazos e na predominância de um estilo de política econômica inteiramente voltado para as questões imediatas do curto prazo. Como se percebe, essas formulações têm conduzido a uma perspectiva distorcida, sobre o sentido e a funcionalidade que o planejamento econômico e social, de médio e longo prazos pode ter dentro do atual contexto de crise no Brasil, resultando em verdadeiras falácias que merecem ser criticadas.

A primeira dessas falácias expressa-se na idéia de que, num período de recessão, o planejamento fica determinado pela conjuntura, ou seja: numa fase de recessão, em que há uma situação de capacidade ociosa na economia combinada com altos índices inflacionários, uma elevação na taxa de desemprego aberto, um alto nível de endividamento externo e uma situação pré-falimentar, particularmente no segmento de pequenos e médios empresários, as condições de planejamento ficariam determinadas pela conjuntura econômica; como evitar, num contexto como este, que as alternativas de políticas econômicas sejam, em última instância, comandadas pelas exigências das opções realizadas no passado, de tal forma que o sistema passa a substituir em função de uma seqüência interminável de políticas de curto prazo de caráter pragmático?

A crítica principal que se pode fazer a esta proposição é a de que, atualmente, não estamos vivendo, na economia brasileira, impasses de natureza simplesmente conjuntural, mas sim de natureza estrutural. Observando, estatisticamente, as economias industrializadas após a crise de 29 e alguns períodos da própria história econômica do Brasil no pós-guerra, podemos identificar, através de indicadores do desempenho das atividades econômicas, ocorrências de um tipo de recessão que puderam ser atenuadas por meio do aquecimento da demanda agregada pelo setor público, quer gerando estímulos para que o setor privado realizasse mais investimentos ou expandisse o seu consumo, quer promovendo diretamente investimentos que reativassem a iniciativa privada, através dos efeitos combinados do multiplicador e do acelerador. Acontece, porém, que no caso específico deste momento de nossa história, as raízes da recessão são de natureza estrutural, ligadas à

crise energética e ao reordenamento das relações internacionais decorrentes da reestruturação interna das economias industrializadas da Europa, dos Estados Unidos e do Japão.

Não será pela via das políticas anticíclicas convencionais que poderemos retomar as bases de um novo estágio do nosso processo de desenvolvimento. Temos de raciocinar em termos de soluções globais, visando a modificar os nossos processos tecnológicos e promover alterações estruturais na economia, procurando induzir fontes alternativas de energia e novos padrões de crescimento, de distribuição e de organização espacial. Ora, é justamente aqui que o planejamento ganha maior dimensão, pois o grande potencial de planejamento reside não apenas na seleção de alternativas específicas para o processo de desenvolvimento, mas na própria geração dessas alternativas, ao identificar problemas e fatores estratégicos para se atingir um conjunto de objetivos da sociedade com menores custos de oportunidade econômica e social. Portanto, a tese, segundo a qual, numa recessão, a conjuntura determina o planejamento, pode ser válida se a recessão for de natureza conjuntural; de fato, neste caso, as medidas e o próprio estilo de planejamento ficam automaticamente determinados pelo caráter anticíclico da intervenção governamental. Mas, se a recessão for de natureza estrutural envolvendo, na sua superação, novos padrões de crescimento e um reordenamento da economia em seu conjunto, devemos concluir até por uma proposição contrária: as alternativas para a conjuntura surgem a partir do planejamento, ou seja, a conjuntura ficaria determinada pelo planejamento.

Outra falácia sobre o planejamento no Brasil está relacionada à idéia de que o planejamento, ao provocar a estruturação das necessidades da população em programas e projetos, constituir-se-ia em um elemento de pressão inflacionária; vale dizer, à proporção que o planejamento transforma estudos de demanda e necessidades da população, em programas e projetos de governo, haveria, necessariamente, um impacto inflacionário partindo daquela ação. Há quem considere que quanto mais se planejou nesse País, mais se estimulou o gosto público, mais de induziu a pressão sobre os recursos disponíveis e, conseqüentemente, mais de inflacionou a economia brasileira.

Entende-se que essa tese está ligada a uma avaliação errônea do planejamento, pois o papel principal do planejamento é o de coordenar o uso de recursos escassos. Na situação crítica em que a economia brasileira se encontra atualmente, pode-se perceber claramente que, se houvesse um trabalho melhor de coordenação e de reorientação dos gastos públicos, resultados mais expressivos seriam obtidos com a mesma quantidade de dispêndios. Ou seja, nem sempre é através da expansão de gastos em novos programas

e projetos que se resolvem os problemas, mas com a mobilização de recursos latentes ou ociosos, com regulamentações ou a reprogramação de recursos que estão sendo aplicados fora da estrutura de preferência da sociedade e dos critérios de rentabilidade privada ou social.

Sente-se, em todo caso, que uma sociedade em regime de recessão inclina-se a considerar a atividade de planejamento como supérflua e residual. No entanto, o planejamento deve investir mais no estudo continuado do médio e longo prazos; afinar seus instrumentos de detecção das tendências que atuam, moldando o presente tumultuado; e, também, trabalhar mais sistematicamente com cenários que dêem aos executores das políticas em andamento as referências estáveis que socorram, contra a instabilidade da conjuntura, aqueles que, por dever, articulam a ação do Estado, que se deseja racional, no curto, médio e longo prazos.

Uma terceira falácia sobre a situação do planejamento, no Brasil, se refere à relação entre os problemas do curto e os do longo prazo. Acredita-se que os problemas de curto prazo da economia brasileira são tão graves, que não haveria oportunidade para se pensar em termos do médio e do longo prazos, vale dizer, estes problemas são tão dominantes, absorventes e críticos, que o País não teria condições de se programar em médio e longo prazos sem que as questões de curto prazo sejam devidamente equacionadas. A estratégia oficial adotada presentemente propõe que, sendo a inflação e a dívida externa problemas de curto prazo tão graves e agudos, o governo os deveria abordar e atacar prioritariamente, a partir do momento em que se conseguissem certo equilíbrio no balanço de pagamentos e uma estabilização monetária adequada, quando somente deveriam ser tratados os problemas de longo prazo da economia brasileira, tais como a questão da pobreza absoluta, da descentralização industrial, da preservação do meio ambiente, dos desequilíbrios regionais, dentre outros.

É preciso, mais uma vez, chamar a atenção para o fato de que o Governo, ao direcionar todo o seu esforço para os problemas de curto prazo, está praticamente abrindo mão de uma programação de médio e longo prazos. Iniciou-se a década de 80 sem um projeto de longo prazo para o País, enquanto o governo concentra toda a sua ação no combate à inflação e na redução do endividamento externo. Com isso, estamos, tecnicamente, transformando condicionantes em objetivos. Não se pode dizer que o objetivo do planejamento seja combater a inflação ou reduzir o déficit no balanço de pagamentos, porque esses procedimentos não são objetivos, mas condicionantes. O País, ao realizar um processo de planejamento, precisa estabelecer objeti-

vos referentes ao nível de emprego, à distribuição da renda, à eliminação das disparidades regionais de renda, à erradicação da pobreza absoluta, pois objetivos se fixam em função da qualidade de vida de grupos sociais e em função da independência econômica e política do País.

Além do mais, a distinção entre o curto e o longo prazos é uma distinção analítica, não é uma distinção histórica. Não se pode conceber uma política de reajustamento da economia brasileira que não contenha em seu bojo uma estratégia de desenvolvimento de médio e longo prazos; não é correto discutir a política salarial, a política cambial ou a reforma tributária apenas sob a dimensão de seus reflexos anti-inflacionários, desvinculados da sua necessária articulação com a retomada do crescimento, com as políticas de distribuição de renda e de riqueza ou com a reconstrução do Federalismo no Brasil. Como se sabe, as políticas de reajustamento, para realizar o duplo esforço de reduzir o ritmo anual de inflação de quase duzentos por cento para alguma taxa tolerável e de pagar parcela substancial de uma dívida externa que já está em torno de cem bilhões de dólares, resultam em sacrifícios para os diferentes grupos sociais. À proporção que essas políticas de curto prazo tornam esses sacrifícios inevitáveis, por causa do aumento da carga tributária, dos efeitos da desindexação ou das restrições às oportunidades de emprego e de negócios, cabe uma indagação de natureza política: como é possível impor esses sacrifícios se não se conta com elementos para oferecer à população uma taxa de troca entre custos de curto prazo e benefícios de médio e longo prazos?

É evidente que a eliminação dos déficits externos e a redução da taxa inflacionária constituem grandes benefícios por si só, mas, dependendo das políticas adotadas, podem gerar desemprego e recessão por um prazo politicamente intolerável. É uma grande ilusão imaginar que se possa sustentar o combate à inflação e a redução do déficit no balanço de pagamentos trabalhando apenas com políticas de curto prazo. A melhor forma de atacar problemas de curto prazo é de uma elasticidade de tempo maior para trabalhar com políticas e objetivos alternativos, de tal modo que cada grupo social possa perceber por que e em troca de que se está fazendo um sacrifício no presente, vale dizer, é preciso articular as soluções dos graves condicionantes de curto prazo com ações compensatórias de médio e longo prazos, a fim de que haja maior espaço para a negociação política de saídas para a crise, em bases ampliadas, para se chegar a um consenso entre interesses divergentes, quanto aos custos sociais das políticas de reajustamento. Resgatar o planejamento atualmente no Brasil significa, pois, articular as políticas de reajustamento de curto prazo com uma programação de médio e longo prazos, vi-

sando a reorientar o nosso padrão de desenvolvimento, a fim de que possamos crescer com redistribuição e menor dependência externa.

Nesse sentido, uma das questões que deve ser inserida no caminho crítico das políticas públicas é a da desconcentração e da descentralização no processo de desenvolvimento regional. Neste texto, pretende-se abordar os aspectos controversos deste tema a partir da avaliação da experiência de programas e projetos que foram elaborados e implantados no Estado de Minas Gerais, durante os últimos anos, com o objetivo de reduzir a grave concentração espacial dos frutos do crescimento, acumulada nas quatro décadas passadas. Para isto, dividiu-se o texto em seis seções, as quais, após esta parte introdutória, apresentam, sequencialmente, os seguintes temas: a evolução da economia de Minas vista a partir do elevado grau de concentração espacial no seu processo de crescimento; a avaliação crítica do grau de autonomia que o poder público estadual dispõe para desencadear ações compensatórias, visando a redirecionar os fluxos migratórios e de investimentos no espaço; os programas de desenvolvimento rural integrado como mecanismos de redução da intensidade do êxodo rural, analisados, numa seção, em termos conceituais e, na seguinte, em termos de resultados operacionais; o programa estadual de centros intermediários como alternativa para reorientar os fluxos migratórios dentro do sistema urbano de Minas; e, finalmente, uma seção de conclusões gerais sobre os tópicos abordados, procurando mostrar as possibilidades de replicar as experiências desenvolvidas no Estado, e as lições que delas se podem retirar.

Minas Gerais apresenta condições extremamente favoráveis para análise e avaliação das questões mencionadas, cabendo destacar duas dentre elas. Dispondo-se de um bom sistema de informações estatísticas sócio-econômicas, bastante desagregadas em termos setoriais, espaciais e institucionais, cobrindo com rigor técnico os fenômenos que ocorreram, principalmente, nas três últimas décadas⁽¹⁾. Destacam-se, nestas informações, os indicadores globais de crescimento dados pelo produto e renda interna bruta, a formação bruta de capital fixo e as contas do setor público. O Estado de Minas Gerais tem, também, um sistema de planejamento que se desenvolveu a partir de experiências pioneiras, iniciadas depois da II Grande Guerra e que se institucionalizou a partir de 1968, inclusive com o estabelecimento da cooperação técnica entre o ILPES/CEPAL e o governo estadual, tendo, desde então, surgido a prática de cada administração apresentar à opinião pública um pla-

(1) SUPERINTENDÊNCIA DE ESTATÍSTICA E INFORMAÇÕES - SEPLAN/MG. Minas Gerais: Indicadores Sócio-econômicos - 1950-1980. Belo Horizonte, 1983.

no quadrienal de desenvolvimento econômico e social, onde se definem as principais políticas, programas e projetos a serem implementados, os quais vêm sendo objeto de intensa avaliação, recentemente⁽²⁾. Mas até onde os problemas de concentração e de centralização no processo de desenvolvimento de Minas são significativos a ponto de despertar interesse pela sua análise e pela avaliação das ações governamentais adotadas para equacioná-las?

Tem sido comum, entre cientistas sociais que estudam os problemas de desenvolvimento de Minas Gerais, um sentimento de que este Estado sintetiza, de alguma forma, a heterogeneidade brasileira: possui a sua região Norte dentro da área de programação da SUDENE; a sua região Noroeste é a primeira abertura das áreas de cerrados que avançam na direção Centro-Norte do Brasil; a região Sul e o Triângulo Mineiro constituem áreas periféricas dinâmicas sob a influência polarizadora de São Paulo; o Vale do Jequitinhonha apresenta os indicadores de pobreza absoluta, ao nível regional, tão dramáticos quanto as regiões mais pobres do Brasil; o Vale do Rio Doce é um exemplo típico dos resultados perversos do desenvolvimento de uma economia de enclave na exploração da base de recursos naturais de uma região; e, finalmente a Região Metropolitana de Belo Horizonte expõe, de forma transparente, para todos os que a analisam, o inventário das tensões sociais e dos problemas de qualidade de vida típicos de uma moderna sociedade urbano-industrial de um país capitalista dependente, em avançado estágio de desenvolvimento. Embora o Estado possua muitas características específicas no campo cultural, político, histórico e econômico que o tornam distinto do País, um pesquisador, após analisar o seu desenvolvimento desde 1930, pôde concluir que Minas se converteu numa caricatura do capitalismo brasileiro atual: moderno, selvagem, público e estrangeiro⁽³⁾.

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

- a) o Produto Interno Bruto estadual cresceu à taxa de 7,9% ao ano, no período de 1950 a 1980; esta taxa é ligeiramente superior à da economia brasileira em igual período mas, como o crescimento de-

(2) HADDAD, P.R. — Planificación estadual en el Brasil: la experiencia de Minas Gerais. *Boletín de Planificación*, ILPES/CEPAL (16), Oct., 1982.
CINTRA, A. O. & HADDAD, P.R. org. — Dilemas do planejamento urbano e regional no Brasil. Rio, Zahar, 1978.
ANDRADE, Luís Aureliano Gama de. *Technocracy and development: the case of Minas Gerais*. 1980 (tese de doutorado pela Universidade de Michigan).

(3) DINIZ, C. Campolina — Estado e capital estrangeiro na industrialização mineira. Belo Horizonte, UFMG/PROED, 1981.

mográfico de Minas foi bem inferior ao do Brasil, o PIB por habitante em relação ao do Brasil, que era de 50,0%, em 1950, passa para 81,6% em 1980; em termos de períodos que compõem as três décadas, foi a de 1970 que apresentou melhor desempenho em termos da taxa de crescimento do PIB estadual; 13,3% ao ano;

- b) ao longo das três décadas, houve mudanças significativas na composição setorial do PIB estadual: a agropecuária (incluindo silvicultura, caça e pesca) que, em 1950, participava com 38,4% na estrutura do PIB, passa, em 1980, para 12,4% já que este setor foi o que apresentou menor taxa de crescimento no período (3,9% ao ano); o inverso aconteceu com a indústria de transformação, que sai de 19,6%, em 1950, e salta para 29,9%, em 1980; entre os outros setores que ganham posição relativa, destacam-se eletricidade, gás e água que, de 0,4%, em 1950, chegam a 6,11%, em 1980; as principais contribuições setoriais para o crescimento do PIB, no período de 1950 a 1980, foram dadas pela indústria de transformação (29,5%), construção (15,6%) e comércio, restaurantes e hotéis (12,7%);
- c) a estrutura percentual do PIB estadual, por setores institucionais, mostra que setor público (atividade governamental e atividade empresarial) passa de 4,8%, em 1950, para 18,3%, em 1980; é de 22,8% a contribuição do setor público para a formação da taxa de crescimento do período 1950/1980, dos quais 17,7% são da atividade empresarial e apenas 5,1% da atividade governamental; do total da formação bruta de capital fixo na economia de Minas, o setor público tem participado, em média, com 10,6%, através da atividade governamental, aos quais se somam 33,4% da atividade empresarial; nos últimos anos, tem-se acelerado a importância relativa do setor público: a contribuição média à taxa do PIB passa para 25,8% no período de 1976 a 1980, e o percentual para a formação bruta de capital fixo sobe, em 1980, para 10,9% e 36,6%, respectivamente, em termos da atividade governamental e da atividade empresarial;
- d) quanto aos aspectos distributivos dos frutos de crescimento econômico, dispõe-se de informações sobre a distribuição funcional da renda de 1970 a 1980 (o valor agregado bruto, a custo de fatores, distribuído entre remuneração aos empregados e excedente bruto) e a distribuição da renda pessoal em 1960, 1970 e 1980 (segundo a participação dos grupos da população economicamente ativa no to-

tal); a distribuição funcional mostra a participação dos empregados oscilando em torno de 35% do valor agregado bruto durante a década de setenta, enquanto a distribuição da renda pessoal (ver Quadro XV dos apêndices estatísticos) mostra Minas com um perfil cada vez mais concentrado ao longo do tempo (o grupo dos cinquenta por cento mais pobres da população economicamente ativa que detinha 20,1% do total da renda, em 1960, passa para 14,2%, em 1980) e relativamente menos concentrado com relação a este grupo do que na economia brasileira cujo perfil também se deteriora em termos de maiores desigualdades (as porcentagens na renda total do Brasil eram de 17,4%, em 1960, e de 12,6%, em 1980); o caráter dramático da concentração pessoal na distribuição de renda em Minas pode ser observado mais visivelmente pelos seguintes indicadores adicionais: a) em 1960, a renda média pessoal do grupo dos 5% mais ricos era 19 vezes maior do que a renda média pessoal dos 20% mais pobres; esta relação passa, em 1980, para 35 vezes; b) a relação entre salário mínimo e o produto interno bruto por habitante em Minas Gerais que era de 11,8%, em 1970, passa para 4,6%, em 1980;

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

Além desses indicadores globais, interessam, especificamente para os objetivos do nosso trabalho, as informações estatísticas que se relacionam com a distribuição espacial das atividades econômicas e da população e sua dinâmica temporal em Minas. A concentração espacial das atividades econômicas é um fenômeno típico dos últimos quarenta anos, ligado à participação do Estado no processo de substituição de importações no Brasil, que se acelera, especialmente, a partir da crise de 1929. O inquérito industrial de 1907 mostrou que Minas possuía 531 estabelecimentos industriais, geral-

mente de pequeno porte e bastante dispersos geograficamente. Nas décadas recentes, a concentração se acentuou, particularmente, no período de 1970 a 1976, quando a indústria de transformação cresceu no Estado a 13,7% ao ano, sendo responsável por 28,7% na estrutura da contribuição ao crescimento do PIB estadual. Numa avaliação feita da Lei 5.261, através da qual eram vinculados 25,6% do valor do ICM destinado ao Tesouro do Estado como compensação dos investimentos realizados pelas empresas, constatou-se que, como a legislação dos incentivos não oferecia nenhum benefício diferenciado regionalmente, houve uma tendência a que os projetos se concentrassem nas áreas que ofereciam as melhores condições de infraestrutura: a região I (Metalúrgica e Campos da Vertentes) absorveu cerca de 66% e 59%, respectivamente, dos investimentos e dos empregos induzidos pelos 278 projetos beneficiados pelos mecanismos estaduais de promoção, que estavam já implantados ou em fase de implantação⁽⁴⁾.

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

Uma forma sintética de aprender a magnitude do fenômeno dos desequilíbrios intra-regionais de desenvolvimento em Minas é o cálculo dos valores dos índices propostos por Williamson, frequentemente citados como me-

⁽⁴⁾ DUARTE FILHO, F.C., CHAVES M. & ROEDEL SILVA, R. A. *Industrialização mineira e os incentivos fiscais; avaliação da Lei 5.261/69*. Fundação João Pinheiro: *Análise e Conjuntura* 9 (12), dez., 1979. A Lei, de 1969, foi regulamentada e modificada por quatro decretos posteriores e sobreviveu até que, pela Lei Complementar n. 24 de 1975, foi praticamente vetado aos Estados utilizarem o ICM como base para a concessão de incentivos fiscais.

didadas de desigualdade⁽⁵⁾. Estes índices procuram mensurar a dispersão dos níveis de renda sub-regional “per capita” (o PIB “per capita” das oito macrorregiões no nosso caso) em relação à renda regional “per capita” (o PIB “per capita” estadual), sendo cada desvio ponderado pela participação da sub-região na população regional; os valores dos índices oscilam entre os limites de zero e um, e quanto mais próximos de um, maiores serão os diferenciais sub-regionais de renda. Os valores encontrados para Minas Gerais, em 1970 e em 1975, são bastante elevados quando comparados com a experiência disponível em outras regiões do mundo; por exemplo, Williamson encontrou para os Estados dos E.E.UU. valores que foram, em geral, menores do que a metade dos índices de desigualdades de Minas. Os índices de Minas sofreram uma redução de 1970 a 1975, em virtude do desempenho menos desfavorável do PIB de algumas regiões do Estado que têm menor grau de desenvolvimento e dos intensos fluxos migratórios ocorridos no período, com perda na importância relativa das regiões com maiores desvios em relação ao PIB “per capita” estadual.

Na verdade, esses fluxos migratórios constituem uma das principais características do processo de desenvolvimento sócio-econômico de Minas Gerais e, mesmo do ponto de vista nacional, a magnitude desses fluxos é bastante expressiva;⁽⁶⁾ neste século, Minas apresentou saldo migratório negativo superior ao do Nordeste Brasileiro até 1950, passando a ter, em média, 55% do saldo total registrado nos seus nove Estados desde então, e 27%, em média, do total dos saldos migratórios brasileiros (ver Quadro I); como consequência, o Estado que participava, em 1890, com 22,2% da população total do País passa para 11,2% em 1980. Os saldos líquidos migratórios foram, contudo, positivos para a população urbana de Minas que absorveu 47,31, 38,10 e 51,46% das perdas rurais, respectivamente, entre 1950/60, 1960/70 e 1970/80 (ver Quadro II), por isso, tanto as taxas de emigração rural quanto as taxas de imigração urbana de Minas, foram superiores às do Nordeste, nas duas últimas décadas (ver Quadro III); esta característica demográfica faz com que as taxas anuais de crescimento da po-

(5) WILLIAMSON, J. G. Regional Inequality and the Process of National Development: A Description of Patterns. *Economic Development and Cultural Change*, 13:3-45, 1965.

HADDAD, P. R. & ANDRADE, T. A. Política fiscal e desequilíbrios regionais. *Estudos Econômicos*, 4 (1), 1974.

(6) NUNES COELHO, A. L.; DE MICHELIS MENDONÇA, L.M.I. & ARAÚJO M. B. A reversão do comportamento migratório mineiro: um desafio ao planejamento. *Fundação João Pinheiro. Análise e Conjuntura*, 12 (3/4), mar./abr. 1982. Todas as estatísticas referentes aos fluxos migratórios mencionados neste texto foram processadas por estas três demógrafas da Fundação João Pinheiro, as quais são também responsáveis pelas projeções demográficas que se utilizam nos tópicos seguintes.

pulação urbana e o grau de urbanização de Minas sejam semelhantes aos respectivos indicadores do Brasil desde 1940, mas que, em termos das taxas de crescimento da população rural, as diferenças sejam marcantes (ver Quadro IV). Em termos das oito regiões de planejamento do Estado, constata-se:

- a) uma participação sempre crescente da região I em relação ao Estado (de 20,4%, em 1960, para 32,1%, em 1980) como decorrência da localização nesta região da Área Metropolitana de Belo Horizonte que, em 1980, absorvia 65,4% do total de sua população urbana;
- b) que todas as regiões tiveram crescimento negativo da população rural na última década, sendo que a região VIII (vale do Rio Doce) perdeu população total em termos absolutos, pois a sua população em 1980, é, inclusive, menor do que a de 1960 (ver Quadro V);
- c) que todas as regiões apresentam incremento no grau de urbanização, nas duas últimas décadas, destacando-se, contudo, a presença de três regiões (VI, VII e VIII) que, em 1980, ainda possuem mais de 50% de sua população nas áreas rurais.

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

- a) 14 municípios da Área Metropolitana de Belo Horizonte;
- b) 11 municípios industriais e mineradores, de importância relativa, situados num raio de aproximadamente 100 quilômetros da Capital;
- c) as 16 cidades constantes dos Programas de Cidades Médias do Estado;

d) o conjunto dos demais municípios do Estado.

Destacam-se, deste estudo, os principais resultados:

- 1) os 41 municípios que compõem as categorias a, b e c participaram, no conjunto do Estado, com cerca de 39% da população total de 1980, indicando elevado grau de concentração geográfica. Esta verificação é comprovada no fato de que, na década de 70/80, 91% do aumento da população estadual ocorreu, nestes poucos municípios; ou seja, nesta década, a população do Estado teve um acréscimo de 1 milhão, 903 mil habitantes, concentrando-se 1 milhão, 728 mil nos 41 municípios; estes municípios foram também os que mais concentraram relativamente, os resultados do desenvolvimento econômico recente (ver Quadro VIII);
- 2) os ritmos de crescimento são bastante distintos nas quatro categorias de cidades (ver Quadro IX);
- 3) obviamente, decresce a participação dos 681 municípios restantes do Estado (de cerca de 77% sobre a população total de 1960, para cerca de 61%, em 1980), muito embora alguns deles, dentro desta categoria, tenham apresentado taxas de crescimento notáveis; os 681 municípios absorveram apenas 9,19% (175 mil pessoas) do incremento da população, na década passada; como este estudo da SEI trabalha com a população total dos municípios e não apenas com a população urbana das sedes municipais, pode-se prever que os graus de concentração no sistema urbano são, na realidade muito maiores.

Antes de passar ao tópico relativo às ações governamentais desencadeadas para atenuar as tendências concentracionistas do padrão de desenvolvimento observado nas últimas décadas, é preciso identificar alguns dos elementos explicativos para a emergência deste padrão através da análise, não só da importância relativa dos fatores locacionais que influenciaram as decisões empresariais, bem como dos determinantes dos fluxos migratórios. Em primeiro lugar, faça-se uma observação crítica quanto a uma visão comum entre segmentos expressivos das elites empresariais e administrativas de Minas, segundo a qual, essas tendências concentracionistas são “naturais” ao estágio de desenvolvimento pelo qual estamos passando e que, a longo prazo, as forças de mercado poderiam ser orientadas por ações governamentais para corrigir essas distorções. Esta visão está apoiada na própria tese de Williamson para quem é válida a hipótese de que, nos estágios iniciais

do processo de desenvolvimento há uma tendência para serem gerados grandes diferenciais de renda entre as regiões (migração inter-regional da mão-de-obra extremamente seletiva em favor das áreas em expansão: economias externas resultantes da aglomeração de projetos de investimento nas áreas que se desenvolvem; os objetivos das políticas governamentais, orientados para maximizar a taxa de crescimento do PIB, etc.) e que, em etapas mais avançadas no curso do desenvolvimento, quase todas as tendências desequilibradoras diminuiriam, causando uma reversão no padrão de desigualdades inter-regionais (a migração tende a se tornar menos seletiva; exaustão das economias de aglomeração; melhor conhecimento das potencialidades das áreas menos desenvolvidas; maior ênfase no conteúdo redistributivo das políticas públicas, etc.). A redução dos índices de desigualdade calculados para Minas Gerais, entre 1970 e 1975, poderia até ser interpretada dentro desta hipótese.

As evidências empíricas disponíveis mais recentemente não são, contudo, concludentes pois, como se vê, na margem, os projetos que se instalaram nos últimos anos ou que estão em fase de implantação em Minas reforçam as tendências concentracionistas em termos espaciais. Na realidade, a dificuldade com a argumentação do tipo proposto por Williamson é a de não delimitar o peso relativo e a funcionalidade que são esperados das ações governamentais no processo de reverter essas tendências, as quais interviriam como poder compensatório dos efeitos perversos inerentes às forças de mercado na medida em que, deixadas livremente, essas tendem a desconhecer os custos e os benefícios sociais de seus empreendimentos. E essa delimitação é tanto mais importante quanto mais se reconhece, atualmente, a importância dos fatores do tipo "man made" nas tendências locacionais dos novos projetos de desenvolvimento urbano e rural. É óbvio que não podemos desconhecer o papel da base de recursos naturais e os custos impostos pela distância em função da posição geográfica, no processo de desenvolvimento de uma região, pois estes fatores dão as pré-condições iniciais para se definir a soma das vantagens e desvantagens relativas, em termos de custos de oportunidade, e de concorrência espacial para a produção de determinada mercadoria ou serviço, em algum local. Mas, mesmo aqui é necessário precisar o conceito da base de recursos naturais, para evitar alguma interpretação determinística quanto ao potencial de crescimento de uma certa região.

No médio prazo, pode-se dizer que a dotação de recursos naturais de uma região é, simplesmente, o estoque de recursos requeridos, em algum grau, pela economia nacional para atender às demandas interna e externa. À medida que os requisitos da economia se modificam no longo prazo, a

composição do estoque se altera e, nesse sentido, o significado do que seja “dotação de recursos” muda com a dinâmica do crescimento econômico, ou seja, com os determinantes da demanda final (preferência dos consumidores, distribuição de renda, comércio exterior) e com as condições tecnológicas e de organização do sistema produtivo. Assim, o conceito de potencial de recursos é econômico e não físico. O valor de um recurso natural não é intrínseco ao material; depende da estrutura da demanda, dos custos de produção e de transporte, das inovações tecnológicas comercialmente adotadas etc.⁽⁷⁾

Sob este aspecto, por exemplo, o comportamento desse fator locacional, em Minas, se apresenta com ambigüidade. Por um lado, a elevação dos custos de transporte e a escassez de recursos financeiros para a execução de grandes investimentos de infra-estrutura, na expansão e consolidação da fronteira agrícola, poderão viabilizar a exploração da “fronteira interna”, em termos de gastos relativos, criando momento para a exploração econômica da agricultura de cerrados e de várzeas irrigáveis. Ainda como sinal positivo no tocante à base de recursos naturais, no caso de Minas, tem-se a elevação permanente dos preços de alguns recursos não-renováveis na economia mundial, o que irá permitir a execução de muitos projetos de extração mineral ou vegetal que, anteriormente, não apresentavam rentabilidade adequada. Por outro lado, como sinal negativo, desponta a concorrência inter-regional, com a economia mineiro-metalúrgica do Estado, dos projetos que estão sendo desenvolvidos no Norte do País, num ritmo de grande intensidade que é determinado não pela exaustão ou perda de economicidade das atividades similares de outras regiões, mas pelas necessidades de entrada de financiamentos externos para cobrir os déficits no balanço de pagamentos.

Portanto, considerando que, até na própria delimitação do potencial de desenvolvimento de uma dada região, há uma interação entre a disponibilidade física dos recursos naturais, o grau de acessibilidade aos mercados de insumos e produtos e a dinâmica dos processos econômicos e sociais, pode-se afirmar que todos os demais fatores locais relevantes (recursos humanos qualificados, infra-estrutura de transporte e de comunicação, infra-estrutura urbana etc.) são do tipo “man made”, ou seja, reproduzíveis na escala e intensidade desejadas (a menos de indivisibilidade técnicas), desde que submetidos a rigoroso planejamento de médio e longo prazos. Daí a expectativa de que a distribuição desses fatores locais no espaço geográfico,

⁽⁷⁾ PERLOFF, H. & WINGO JR., L. Natural resource endowment and regional economic growth. In: FRIEDMAN, J. & ALONSO, W. org. *Regional policy: readings in theory and applications*. MIT Press, 1978, cap. 12.

através da intervenção direta ou indireta do poder público, possa contribuir de maneira decisiva para a atenuação de desequilíbrios e desigualdades politicamente intoleráveis no processo de desenvolvimento entre regiões de um mesmo Estado ou do mesmo país. Não se pode, contudo, ter em relação a estas questões uma postura voluntarista, pois, normalmente, elas são muito mais intrincadas e complexas do que parecem à primeira vista. Veja-se, por exemplo, a questão das migrações em Minas.

Dada a heterogeneidade das características estruturais das regiões do Estado, não é adequado, cientificamente, utilizar um único conjunto de hipóteses para explicar a origem, o destino, a composição e a intensidade dos fluxos migratórios. Na realidade, apesar da grave magnitude do fenômeno das migrações internas em Minas, têm sido produzidas, relativamente, poucas investigações empíricas sobre o tema. Acredita-se que se possam encontrar situações diferenciadas no tempo e no espaço, no curso do desenvolvimento econômico e social do Estado que, eventualmente, poderiam ser explicadas por diferentes hipóteses teóricas. É possível, por exemplo, que a migração dos grupos detentores de maior nível de educação e de qualificação profissional — a qual se processa dentro do sistema urbano, entre centros situados em diferentes níveis hierárquicos e, em geral, tendo origem nos centros de ordem inferior do Estado e indo na direção das aglomerações urbanas de maior porte (dentro ou fora do Estado) — possa ser razoavelmente explicada pelo modelo do capital humano. Como se sabe, este modelo analisa os custos e benefícios das decisões de migrar e pressupõe que as pessoas migram quando os custos da migração (custos de deslocamento acima das despesas usuais, as rendas perdidas quando em deslocamento, os custos de treinamento quando necessários para um novo emprego, os custos psíquicos de readaptação social etc.) forem inferiores aos benefícios (o valor presente do ganho potencial de renda, os valores psíquicos de se estabelecer numa comunidade mais bem equipada em termos culturais, econômicos e sociais, as oportunidades intervenientes para emprego de outros membros da família, etc.) e pressupõe, também, que é apropriado aplicar a análise de investimentos a esse tipo de decisão.⁽⁸⁾

Mesmo se esse ou outros modelos (a interpretação bimodal da migração rural-urbana, o modelo da renda esperada) puderem dispor de boa capacidade preditiva para analisar o comportamento de determinados fluxos

(8) SJAASTAD, L. A. The costs and returns of human migration. *Journal of Political Economy*, special supplement, LXX (october, 1962).
SHACHAR, A. *Internal migration: determinants and policies*. Trabalho apresentado na Latin American Regional Conference do IGU; Belo Horizonte, agosto de 1982.

migratórios com características específicas, o esforço de investigação tem que se concentrar, contudo, na explicação do grandioso êxodo rural que se assiste no processo de desenvolvimento de Minas, êxodo que atinge intensamente a todas as regiões independentemente de sua base de recursos naturais, de sua posição geográfica ou de ter havido incremento identificável estatisticamente nos benefícios líquidos para os que migram.

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

Mas, eventualmente, haveria condições para que o poder público estadual tivesse condições de reverter essas tendências?

Uma das principais características das relações intergovernamentais no Brasil, durante as quatro últimas décadas tem sido o esvaziamento, pelo poder central, dos instrumentos de política econômica de que os Estados podem lançar mão para atingir determinados objetivos de desenvolvimento econômico e social. Se se comparar a estrutura das relações intergovernamentais à época da crise de 29 com a do período atual, buscando cotejar a situação de poder decisório que as Unidades da Federação tinham na-

quele tempo, com a situação de crise que enfrentam em 1983, constatar-se-á que, na crise de 29, o grau de autonomia dos Estados, em matéria de política econômica e financeira, era tão grande que foram capazes de promover uma política anticíclica de defesa dos níveis de renda e de emprego das suas economias.

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

Como muitos destes instrumentos têm que ser necessariamente controlados de forma centralizada pois, em princípio, devem atender a objetivos macroeconômicos de interesse nacional, e os interesses nacionais têm, normalmente, que se sobrepor aos interesses regionais e locais: concentre-se essa análise sobre a questão da perda de autonomia dos Estados em termos da política fiscal, cujos mecanismos deveriam ser razoavelmente descentralizados dentro de um sistema federativo. Como esse assunto é complexo e abrangente, detenhamo-nos em três pontos principais:

- a) a descrição de uma experiência bem sucedida de administração de incentivos fiscais com o ICM em Minas Gerais, de 1969 a 1975, para mostrar que a reconquista da autonomia decisória dos Estados poderá estimular a emergência de novas soluções para os problemas de desenvolvimento;
- b) a perda de vitalidades das finanças públicas estaduais e, conseqüentemente, a perda de controle, por parte dos Estados, do último recurso político que detinham como alternativa para enfrentar os desafios do desenvolvimento;

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

Em primeiro lugar, dentro do esforço de atração de projetos de investimentos privados, cabe destacar a experiência com incentivos fiscais de ICM que foi adotada em Minas, de 1969 a 1975, com resultados altamente favoráveis para a economia do Estado. Em 1969, foi aprovada a Lei 5.261, que vinculava 25,6% do valor do ICM destinado ao Tesouro do Estado como compensação dos investimentos realizados pela empresa na execução de projetos beneficiados pela política de incentivos. A lei apresentava as seguintes características:

- a) poderiam beneficiar-se desse incentivo empresas do setor de indústrias de transformação que implantassem ou ampliassem uma unidade industrial no Estado; e, ainda, empresas que se propusessem a entrar em novas linhas de produção ou fabricar novos produtos, desde que isso não resultasse na diminuição da capacidade produtiva das linhas já existentes;
- b) constituía requisito indispensável para que uma empresa se candidatasse a esse incentivo fiscal que a realização dos investimentos por elas pretendidos resultasse num ativo fixo equivalente a, no mínimo, mil vezes o maior salário mínimo vigente no país, à época do pedido de enquadramento;
- c) as empresas já existentes e que se dispunham a expandir sua unidade produtiva poderiam beneficiar-se desse incentivo, desde que tal expansão resultasse num aumento de, no mínimo, 40% da sua produção física em relação ao ano-base;
- d) a liberação das parcelas de retorno do ICM condicionava-se, também, a que o valor médio da quota-parte do imposto destinado ao Estado não fosse inferior à média do recolhimento verificado no ano-base, a preços constantes, de tal forma que estaria garantido ao Estado um recolhimento de ICM, por parte das empresas beneficiadas, equivalente, no mínimo, ao valor do ICM pago antes do período de fruição do benefício, em termos reais;
- e) o período de vigência do benefício para cada empresa estava limitado por um prazo máximo de cinco anos, ou pelo tempo de recu-

peração do valor do investimento compensável e aceito como comprovado, após a execução do projeto, numa data fixada em contrato;

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

Numa pesquisa⁽⁹⁾ em que se fez uma descrição dos projetos beneficiados pela Lei 5.261 e a avaliação dos efeitos dos incentivos, as conclusões mostram que, embora o crescimento industrial de Minas no período após 1970 seja o resultado de um conjunto interdependente de fatores, os incentivos fiscais concedidos exerceram papel relevante para que as empresas (245 projetos implantados e 33 em implantação, em 1977) se localizassem ou se expandissem no Estado, pois foi elevada a taxa de recuperação dos investimentos para as empresas (a taxa mede a relação, a preços constantes, entre incentivos efetivamente recebidos e investimentos fixos), sendo superior a 40% para quase todos os projetos encerrados por valor. Do ponto de vista da economia estadual, além do substancial acréscimo de quase 100 mil novos empregos diretos, a pesquisa conclui que "os custos da política de incentivos não foram muito elevados, tendo significado, no período 1970-77, menos de 2% da arrecadação total de ICM. Isso não representou, todavia, uma perda de arrecadação para o Estado, porque os recursos foram gerados pelas próprias empresas e, não tendo de efetuar desembolsos, ele simplesmente abriu mão de parcela do acréscimo de arrecadação". Em 1977, o ICM gerado por 209 projetos da Lei n. 5.261 representava 19% do total arrecadado no setor industrial do Estado.

⁽⁹⁾ FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *A Industrialização mineira e os incentivos fiscais: avaliação da Lei 5.261*. Belo Horizonte, 1979 (Relatório de Pesquisa, 3).
Ver também: DUARTE FILHO, F. C. *Incentivos fiscais na industrialização de Minas Gerais: Lei 5.261*. Belo Horizonte, UFMG, CEDEPLAR. 1979.

Como se sabe o governo federal tem-se mostrado vacilante, quando considera a questão de especificação de diretrizes mais concretas para políticas e programas que envolvem fortes conflitos de interesse entre as unidades da federação. Os três últimos planos nacionais de desenvolvimento têm destacado, como um de seus objetivos principais, a definição de uma política de descentralização industrial no Centro-Sul para evitar a excessiva concentração de atividades dinâmicas, principalmente na área metropolitana de São Paulo. Trata-se de exemplo típico de um problema que interessa a vários Estados, mas cujas alternativas de solução só podem ser avaliadas em termos de instrumentos de política econômica controlados pelo governo federal (financiamentos oficiais, isenções tarifárias, etc.). Esses instrumentos, contudo, têm sido manipulados, basicamente, para se atingirem metas globais ou setoriais propostas nos planos nacionais, sem uma adequada diferenciação territorial para os Estados do Centro-Sul.

Como consequência dessas indefinições, os Estados tiveram de internalizar os custos do processo de descentralização industrial, uma vez que, por se encontrarem em concorrência aberta, cada um tem de aumentar a sua capacidade de negociação no sentido de atrair projetos de investimentos privados, comprometendo-se com a criação de infra-estrutura, participações financeiras, concessão de incentivos, etc. Seria ingênuo imaginar que esses contextos venham a se alterar no médio prazo, pois estão sustentados por interesses políticos que apresentam alta sensibilidade de reação. Assim, poder-se-ia pensar no retorno da autonomia dos Estados em administrar o ICM como instrumento de promoção industrial desde que, por convênio do CONFAZ, possam se estabelecer limites aos valores dos incentivos diferenciados por setores produtivos, por áreas geográficas e por escala de projeto. O que pode tornar a experiência de Minas adequada para instrumentalizar o objetivo de descentralização industrial no País é que “os retornos de ICM só seriam garantidos às empresas implantadas que produzissem e gerassem impostos e são limitados pelo valor da parcela do investimento compensável que efetivamente for comprovado”.

No que se refere à perda de vitalidade das finanças públicas estaduais, pode-se constatar⁽¹⁰⁾ a formação de um “ciclo de dependência” dos Estados, em relação ao governo federal, que se processa da seguinte forma: os impostos mais produtivos estão sendo arrecadados e concentrados no

(10) HADDAD, P. R. — A Dívida pública do Estado de Minas Gerais. Belo Horizonte, SEF/MG, 1983.
MINAS GERAIS, Secretaria de Estado da Fazenda. Relatório de gestão: 1979-1982. Belo Horizonte, 1983.

poder central; a provisão da maior parte dos serviços públicos e semipúblicos é realizada a nível subnacional, pelos Estados e Municípios; ao longo do tempo, as despesas dos Estados e Municípios tendem a crescer, em termos reais, mais rapidamente do que suas fontes de recursos; o déficit financeiro decorrente desse descompasso, leva os Estados e os Municípios a dependerem de negociações permanentes com o governo federal para acertarem os seus fluxos de caixa; o ciclo da dependência se fecha e se torna mais intenso quando os Estados e Municípios passam a depender de negociação com o governo federal, não apenas para a realização de seus programas de investimento ou para a rolagem de suas dívidas, mas principalmente para controlar o custeio mensal das atividades dos órgãos da administração direta e indireta.

Em termos da Federação, a dívida dos Estados tem crescido, nos últimos cinco anos, em média de 10% ao ano em termos reais, consideravelmente acima dos 3% ao ano de crescimento médio real das receitas tributárias estaduais. Em geral, pode-se afirmar que os Estados estão-se endividando crescentemente, não porque estejam desencadeando um processo incontrolável de despesas de custeio e de investimento, mas porque estão submetidos a uma permanente perda de receitas próprias, o que tem favorecido a expansão de alternativas não-tributárias de financiamento dos gastos públicos, através de diferentes modalidades de operações de crédito, principalmente aquelas que permitem rápida adequação do fluxo de caixa. Até mesmo os Estados de menor porte econômico, ainda que amparados financeiramente pela União, estão sendo obrigados a realizar operações de crédito acima de sua capacidade de pagamento. Esta proposição de caráter geral, que atribui o endividamento à insuficiência de receitas tributárias e não à expansão desmensurada dos dispêndios, não inclui a realidade de alguns Estados que estão muito mal administrados do ponto de vista financeiro, nem exclui a realidade de muitos outros que iniciam programas ambiciosos de investimentos sem a necessária adequação de recursos financeiros.

A tese defendida é a de que o centro do problema do endividamento se localiza na busca de fontes alternativas de receitas, uma vez que os recursos disponíveis mal permitem que alguns Estados consigam cobrir sequer suas despesas de custeio. A perda de capacidade de gerar e arrecadar recursos tributários por parte dos Estados tem conduzido a um maior endividamento que tende a perpetuar-se, dentro ou fora dos orçamentos, como a maior esperança de se realizarem investimentos em alguns Estados ou mesmo para cobrir despesas de custeio de outros. Esse quadro é agravado pela má qualidade da administração financeira em muitos Estados e também pela ausência

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

Como melhor forma de demonstrar o que tem ocorrido com a perda de receita tributária por parte do Tesouro Estadual, basta examinar a problemática do ICM, a principal fonte de recursos fiscais dos Estados. Instrumento, por princípio, neutro nas transações e, por isso, com alíquotas uniformes e indiferentes à essencialidade dos bens (não-seletivo), limitado não para reduzir a autonomia dos Estados, mas, sim, para impedir o surgimento de conflitos entre poderes, transformou-se, em pouco tempo, em indiscriminado fomentador de investimentos industriais, promotor de exportações de bens industrializados e, até mesmo, de bens primários, além de estabilizador e atenuador de pressões inflacionárias e redistribuidor de renda.

A consequência inevitável dessa manipulação foi responsável por parcela significativa da crise financeira dos Estados, que tiveram reduzidas suas fontes de recursos tributários por força das concessões, de redução da base de cálculo, de crédito presumido, enfim, das mais variadas fórmulas de desonerações impostas na área do ICM, descaracterizando a original neutralidade do tributo. Essa redução das fontes de recursos tributários não atinge apenas o ICM, mas também no caso de Minas, o Imposto Único sobre Minerais (IUM), para o qual a legislação específica do governo federal demonstra interesse em subtributar, na impossibilidade de isentar completamente essa atividade (ver Apêndice Técnico II).

Basicamente, os programas de investimentos até mesmo dos Estados que, nos últimos anos, apresentaram uma administração financeira austera, têm sido financiados através de empréstimos internos e externos, porque sua receita tributária é insuficiente para gerar um superávit corrente após o pagamento das despesas de pessoal, custeio e encargos da dívida. No caso específico de Minas, em 1982, havia no Senado Federal, à espera de decisão, autorizações de endividamento no valor de 50 bilhões de cruzeiros para a realização de investimentos de infra-estrutura econômica e social. Contudo, estima-se entre 30 a 35% de perda da receita de ICM do Estado por causa das desonerações mencionadas, o que representa, nesse caso, cerca de 60 a 70 bilhões nesse mesmo ano. Conclui-se, pois, que os Estados estão-se endividando

para financiar as políticas do governo federal e que, para retirá-los dessa situação paradoxal, é necessário promover, com urgência, mudanças no sistema tributário nacional.

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

Assim, o sistema de planejamento estadual que seguir os passos de uma experiência clássica cairá no vazio ou ficará na retórica, porque o governador e seus secretários, quando procurarem os botões que devem apertar para chegar a determinado objetivo, sentirão que eles não estarão disponíveis para serem acionados. O que estão fazendo dos Estados? Promovem o planejamento para negociação, procuram saber quais são os recursos existentes na área federal, quais são as linhas de financiamento, quais são os programas prioritários, quais são os fundos e as condições de acesso a eles. Passam, pois, a adotar um planejamento adaptativo, através do qual elaboram programas e projetos para negociar e captar recursos junto aos organismos federais e internacionais.⁽¹¹⁾

Entretanto, o planejamento para negociação apresenta aspectos funcionais e disfuncionais para as economias estaduais. Veja-se por que todo Estado da Federação tem problemas estaduais de interesse nacional. O transporte metropolitano, por exemplo, é um problema estadual de interesse nacional; o governo federal, sabendo que cerca de 90% da produção industrial

(11) HADDAD, P. R. *Participação, justiça social e planejamento*. Rio de Janeiro, Zahar, 1980.
BOISIER, S. *Política económica, organización social y desarrollo regional*. (Cuadernos del ILPES n. 29, Santiago do Chile, 1982).

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

Mas, os Estados têm também problemas estaduais de interesse estadual. Minas Gerais, por exemplo, apresenta, como se vê, um grave problema de desequilíbrios regionais de desenvolvimento: acima do paralelo 19 há quatro milhões de mineiros com renda "per capita" semelhante à renda "per capita" das áreas mais pobres do Nordeste. Esse é um dos problemas estaduais de interesse estadual; outro exemplo: os problemas das pequenas e médias empresas de setores produtivos, nos quais a economia estadual tem um índice de especialização regional mais acentuado. Na verdade, dificilmente se conseguem recursos para viabilizar as soluções nesses casos, porque os instrumentos de política e os meios apropriados ao seu equacionamento estão centralizados na área federal, e esses problemas não chegam a ter uma escala econômica ou um impacto político necessários para mobilizar ações do poder central. Como resultado do planejamento para negociação, os Estados estão sob forte dependência do planejamento nacional e executando projetos, cujas prioridades são definidas numa escala nacional. Evidentemente, é normal que isso aconteça, mas um adequado equilíbrio entre prioridades e recursos não está ocorrendo: devido aos mecanismos tributários e à concentração de poder decisório, os Estados não dispõem de recursos para resolver os problemas estaduais de interesse estadual, o que gera grave disfunção no processo de planejamento.

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

podem ser identificadas três fases bem nítidas.⁽¹²⁾ A primeira, na qual se destaca o Plano de Recuperação Econômica e Fomento da Produção de 1947, corresponde exatamente ao início do moderno planejamento no Estado, sendo típico de “uma fase de planos sem o prévio planejamento global”. Nessa fase, também estão incluídos o Plano de Eletrificação de Minas de 1950 — o qual pode ser considerado uma continuação do anterior — e o Plano-programa de Belo Horizonte de 1951. A segunda fase ocorreu duas décadas mais tarde com a elaboração e publicação do Diagnóstico da Economia Mineira, em 1968. O diagnóstico não constituía um plano, mas sim uma ampla pesquisa sobre a economia do Estado, feita por economistas do Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais. Esses técnicos sugeriam, enfaticamente, a adoção do planejamento centralizado, abrangente, baseado no estudo intensivo da economia mineira. Finalmente, a terceira fase da experiência de planejamento em Minas Gerais tem início com a Reforma Administrativa de 1971, que estabeleceu o mecanismo central do planejamento, e com a formulação do I Plano Mineiro de Desenvolvimento Econômico e Social (PMDES-1971).

No que se refere, especificamente, ao tema de desconcentração do processo de desenvolvimento, o III Plano Mineiro de Desenvolvimento Econômico e Social, após avaliar os desdobramentos espaciais e sociais do último ciclo de expansão da economia mineira, propôs tratar com maior ênfase a programação do desenvolvimento regional, a partir de uma dimensão social. Sabe-se que, durante muito tempo, prevaleceu, no Brasil e em Minas Gerais, uma concepção de desenvolvimento, que partia do pressuposto de que, uma vez garantida uma taxa elevada de crescimento do produto interno bruto, haveria efeitos de transbordamento que iriam beneficiar diferentes grupos sociais de diversas regiões, como decorrência de um excedente econômico e de uma base tributável maiores.

Essa concepção é, estatística e empiricamente contestada por processos econômicos e sociais que ocorreram no Brasil, em geral, e em Minas Gerais, em particular, durante os últimos anos. Sabe-se que, se não for planejado o desenvolvimento social e se não se trabalhar especificamente com a população-alvo (os agricultores de baixa renda, a população periférica da Região Metropolitana, etc.), à proporção que o tempo passa, os mecanismos

(12) CINTRA, A. O. & ANDRADE, L. A. G. de. Planejamento: reflexão sobre uma experiência estadual. In: CINTRA, A. O. & HADDAD, P. R. org. *Dilemas do planejamento urbano do Brasil*. Rio, Zahar, 1978.
MINAS GERAIS. Governo. *III Plano Mineiro de Desenvolvimento Econômico e Social – 1980/83*. Belo Horizonte, 1979.

espontâneos de mercado tornam cada vez mais concentrados os benefícios do crescimento. Pelo menos, estes mecanismos tendem a ser concentradores no estágio de desenvolvimento atual, porque, na medida em que se deixa em aberto a questão de tecnologia, da localização e da escala de produção nas atividades de promoção industrial, podem ser estimulados e atraídos projetos que se integrem pouco com a base de recursos naturais da região, que utilizam tecnologias danosas ao meio ambiente ou recursos intensivos de capital, numa economia estadual que precisa gerar mais de cem mil novos empregos por ano.

O que aconteceu no passado, contudo, trouxe experiências e muitos potenciais, não apenas problemas. Atualmente, tem-se um mercado de trabalho maior, um setor público fortalecido, instituições privadas e públicas mais bem estruturadas e equipadas de recursos humanos qualificados, em condições de atuar sobre um número maior de objetivos do desenvolvimento. A alternativa que se apresenta é a do crescimento com redistribuição. Isso significa, em primeiro lugar, uma seleção mais adequada dos projetos que vão se instalar na economia regional. Em segundo lugar, desconhecer a tese do transbordamento e programar, de fato, o desenvolvimento social; não se trata, porém, de simplesmente reestruturar o padrão de dispêndios no orçamento do Estado, mas também de captar recursos disponíveis na área federal e nas instituições internacionais de fomento e compatibilizar a programação de projetos do setor público com os interesses das populações-alvo. E, em terceiro lugar, fortalecer as instituições, os grupos técnicos e o nível de poder político que atuam junto a essas populações. Evidentemente, essa não é uma mudança simples pois envolve grandes transformações e exige, sobretudo, a mudança do próprio estilo de planejamento. Entretanto, algumas dessas experiências já têm apresentado resultados relativamente positivos no processo de desenvolvimento em Minas. Entre esses resultados, cabe destacar as políticas de desenvolvimento urbano e regional, particularmente as que se relacionam com o esforço governamental de reorientação dos fluxos migratórios num duplo sentido: a reversão do comportamento migratório do Estado em termos globais e o redirecionamento dos movimentos de população resultantes do êxodo rural, principalmente através da atuação conjugada de programas de desenvolvimento rural integrado e de programas de desenvolvimento das cidades de porte médio.

Um dos mecanismos de intervenção governamental no processo de desenvolvimento econômico e social que, nos anos recentes, tem sido utilizado com maior ênfase pelo poder público estadual, visando a reduzir a intensidade do êxodo rural em Minas Gerais, é a elaboração, a negociação e a

implantação de Programas de Desenvolvimento Rural Integrado (PDRI) em diversas áreas geográficas do Estado. Esses Programas que, atualmente, compreendem o Programa de Desenvolvimento Rural Integrado para o Vale do Grotuba, o Programa de Desenvolvimento Rural Integrado da Zona da Mata, o Programa Estadual de Promoção de Pequenos Produtores Rurais de Minas Gerais (MG-II) e o Planoroeste-II já contemplam uma população-alvo de quase setenta mil pequenos produtores rurais (proprietários, parceiros ou arrendatários), sendo o MG-II o mais abrangente dentre eles, pois pretende beneficiar cerca de 30 mil agricultores, em 102 municípios, com área de aproximadamente 50.000 km² (10% da superfície total do Estado) e localizados em quatro regiões (Sul de Minas, Zona da Mata, Vale do Rio Doce e Nordeste de Minas). Não desejamos deter-nos na análise dos aspectos metodológicos da elaboração de um PDRI (a título de ilustração, o Apêndice IV apresenta o roteiro metodológico utilizado no MG-II), mas propor algumas reflexões sobre a eficácia da atuação desses mecanismos com suporte para uma política de desconcentração e de descentralização do desenvolvimento regional. Antes de passarmos a essas reflexões, algumas observações: esses Programas estão sendo apoiados e financiados pelo governo federal e pelo Banco Mundial ou pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento; têm a Universidade Federal de Viçosa ou Fundação João Pinheiro como unidades de avaliação autônoma; são coordenados e implementados por órgãos da administração direta ou indireta do governo do Estado de Minas Gerais; são avaliados também por freqüentes missões de técnicos do BID e do Banco Mundial; e, finalmente, embora tenham um marco conceitual comum em torno das idéias de planejamento rural integrado, esses Programas vêm-se diferenciando, ao longo do tempo, em função das regiões em que atuam, das prioridades de objetivos, dos estilos de implementação, das experiências acumuladas nos últimos anos, etc.

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

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

- b) melhoria dos equipamentos de educação, saúde, habitação e saneamento;
- c) dinamização da pesquisa tecnológica, da assistência técnica e da extensão rural;
- d) sistematização do esquema de intermediação e de comercialização dos produtos agrícolas e de insumos modernos, necessários ao processo produtivo;
- e) racionalização no uso e na distribuição da propriedade via regularização fundiária, implantação de sistemas de legitimação e de compra e venda de terras;
- f) organização dos produtores por intermédio do incentivo ao cooperativismo e a outros tipos de associação de produtores;
- g) criação de estímulos à constituição e à organização de indústrias domésticas e de agroindústrias;
- h) fortalecimentos da infra-estrutura rural, tais como a melhoria do sistema viário, das estradas vicinais, da eletrificação e telefonia rural, e da construção de armazéns e de postos de abastecimento e insumos;
- i) construção de centros comunitários rurais;
- j) crédito rural orientado;
- l) compra antecipada da produção;
- m) implantação de várzeas irrigáveis e de reflorestamento;
- n) desenvolvimento comunitário.

A utilização ou implantação de cada um destes componentes emerge a partir de uma análise teórica da adequação de instrumentos de intervenção governamental aos objetivos a serem atingidos mas, principalmente, a partir da experiência acumulada na implementação dos PDRI's em regiões de desenvolvimento. Assim, por exemplo, tem-se dado maior ênfase, recentemente, para o componente de comercialização de insumos e produtos agrí-

colas pois, a experiência passada demonstrou que todos os ganhos de produtividade decorrentes do PDRI em favor dos pequenos produtores rurais podem ser apropriados, via relações de troca, ou pela indústria oligopolizada que abastece de insumos as áreas rurais ou pelo sistema de intermediação oligopsonista-oligopolista que se interpõe entre esses produtores e os consumidores urbanos. O maior acesso às informações dos diferentes mercados de produtos e insumos agrícolas, a melhoria da infra-estrutura de armazenamento e de transportes, a maior disponibilidade de crédito rural e a presença da Comissão de Financiamento da Produção nas áreas de atuação dos PDRI's permitem aos pequenos produtores aumentar seu poder de barganha na negociação de preços, quantidades, prazos e qualidade nos mercados em que comprem ou vendem, reduzindo os fatores limitantes de uma adequada remuneração das atividades produtivas nas regiões em que predomina a pequena produção agrícola.

Tem-se discutido muito, atualmente, a adequação dos programas de desenvolvimento rural integrado à realidade político-administrativa dos países do Terceiro Mundo. Como se sabe, um PDRI envolve enormes problemas de coordenação entre os três níveis de Governo (relações intergovernamentais) e entre os diferentes órgãos da administração direta e indireta do poder público estadual (relações intragovernamentais), pois, normalmente, um PDRI é composto de quinze a vinte componentes ou programas, e não é incomum cada um destes programas se subdividir também em três a cinco subprogramas. Questiona-se, então, se a história dos inúmeros insucessos dos PDRI's não poderia ser explicada pelo fato de estar se introduzindo no planejamento governamental um instrumento de intervenção excessivamente complexo e sofisticado para a capacidade administrativa disponível nos países em desenvolvimento, em termos de elaboração, implantação e controle de políticas, programas e projetos.

A resposta a este questionamento depende de se saber quais são os reais objetivos propostos pelo PDRI, pois, se se concluir como um desses objetivos um reforço ao programa de modernização administrativa que muitos desses países têm procurado implantar, poder-se-á transformar, o que tem sido considerado como condicionante ou fator restritivo, em componente adicional do PDRI. A experiência de Minas Gerais na condução do processo de implementação dos PDRI's vai na direção do apoio a esse último ponto de vista. Por ser uma peça de objetivos múltiplos e de envolvimento inter-institucional, o PDRI induz determinadas transformações do sistema administrativo tradicional, as quais podem vir a ser extremamente favoráveis, em termos de melhorar as condições de eficácia e de eficiência do setor público

de uma nação em desenvolvimento, pois podem eliminar-se muitos desperdícios de recursos materiais e humanos que são característicos de uma administração pública que, normalmente trabalha sem programas e sem objetivos definidos, em departamentos estanques e desmobilizada do ponto de vista de incentivos de qualquer natureza.

Por sua própria concepção, um programa de desenvolvimento rural integrado para ser efetivo exige que se estabeleçam ações de coordenação de objetivos intersetoriais, que se implantem componentes interdependentes através de ações conjuntas entre diferentes instituições que nunca haviam se comunicado de forma sistemática anteriormente, que se institucionalizem, na prática do cotidiano dos órgãos envolvidos com a implantação dos componentes, conceitos e procedimentos operacionais de avaliação e controle.⁽¹³⁾ Enfim, o que se propõe é transformar a oportunidade de intervenção governamental, criada em torno da execução de um PDRI, num esforço programado de dar suporte operacional aos objetivos de modernização administrativa das instituições públicas envolvidas com esse estilo de reestruturação da economia agrícola e, ao mesmo tempo, recusar a idéia de ir gradativamente simplificando a concepção de um PDRI, a ponto de transformá-lo num programa um pouco mais abrangente do que um sistema de crédito rural dirigido e acoplado com a assistência técnica aos produtores, por causa da interveniência de obstáculos político-administrativos cuja superação é um dos próprios objetivos de desenvolvimento de um país.

Um outro ponto que merece ser destacado nessa discussão sobre os aspectos conceituais do PDRI é a falsa idéia, bastante generalizada, de que esse tipo de intervenção governamental deveria ser enquadrado na linha de programas "sociais", no sentido de que dele se espera muito mais efeitos redistributivos de renda e de bem-estar para um determinado segmento mais pobre da população, do que resultados em termos de eficiência econômica na alocação de recursos escassos. Na realidade, a preocupação com o retorno econômico dos investimentos que são realizados em um PDRI emerge desde o primeiro momento em que se definem critérios para selecionar as regiões e os grupos de produtores a serem beneficiados. Sabe-se que a avaliação de inúmeros projetos implantados nas zonas rurais, isoladamente (malha de estradas vicinais, rede de armazéns etc.), mostrou baixo desempenho nos indicadores dos benefícios esperados para grupos de produtores de baixa renda, pois o enfoque **parcial** da promoção agrícola não leva em conta importantes

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

aspectos tipicamente espaciais que se encontram ligados aos problemas rurais, omitindo, por conseguinte, a necessária interdependência funcional entre o meio rural e o meio urbano, entre as atividades agropecuárias e as atividades industriais e terciárias, particularmente o sistema de escoamento e comercialização de insunos e produtos agrícolas.

Por esta razão, os PDRI's esperam obter melhor relação global benefício/custo dos investimentos que promovem, através de uma estratégia de ação que inclui, entre outras atividades desenvolvidas de forma articulada e integrada (integração rural/urbana, integração horizontal de produtos e de atividades rurais complementares; etc.), o fortalecimento de núcleos urbanos de menor porte capazes de prestar os serviços de apoio necessários ao meio rural, o melhor aproveitamento dos recursos naturais e a criação de uma base econômica nas pequenas explorações, visando a elevar, de forma duradoura, a renda dos agricultores. Dentro dessa linha de preocupação, são estabelecidos determinados pré-requisitos para a seleção das regiões de atuação dos PDRI's – além do baixo nível da renda média regional como indicador de pobreza – que incluem variáveis, as quais demonstram uma nítida preocupação com os resultados econômicos do programa: o grau de potencialidade da região em termos de recursos naturais e a definição de sua vocação agropecuária; o grau de concentração da população de baixa renda; o nível de adequação da infra-estrutura necessária; a base organizacional e administrativa das instituições existentes; o nível de especialização e formação dos recursos humanos; o grau de incorporação da economia da região na economia de mercado.

Um bom exemplo de que os PDRI's não são apenas programas de natureza redistributiva mas, principalmente, mecanismos que visam a impulsionar a produção e a produtividade das pequenas explorações agrícolas do Estado, criando nelas uma base econômica competitiva e estável capaz de elevar a renda dos produtores rurais, pode ser dado pela análise de impacto dos resultados esperados das ações do MG-II.⁽¹⁴⁾ Em primeiro lugar, a equipe técnica da FJP restringiu esta análise dos custos e benefícios do Programa apenas aos componentes produtivos (crédito rural, recuperação de várzeas, reflorestamento), pois, embora reconheça que os custos e benefícios do Programa são decorrentes do conjunto dos projetos integrados, a sua interdependência dificulta enormemente as estimativas e as avaliações dos fluxos de caixa dos diferentes componentes, principalmente aqueles relacionados com a infra-estrutura social e o desenvolvimento comunitário.

(14) FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Análise e Conjuntura*. 10 (2), fev. 1980. Edição especial que apresenta uma versão resumida do Programa.

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

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

a) Nordeste:	
• Espinosa e Mato Verde53,87%
• Rio Pardo e Poté44,53%
• Diamantina46,54%
b) Rio Doce44,08%
c) Zona da Mata38,55%
d) Sul de Minas30,38%
Média Geométrica42,34%

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

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

- a) os valores para o ano zero do Programa foram calculados através da quantidade de mão-de-obra necessária na produção agropecuária, considerando que o Programa não fosse implementado, multiplicada pelo número total de beneficiários do Programa no final de cinco anos;
- b) para os valores do ano cinco (terminal do Programa), foi considerado o mesmo número de beneficiários, sendo que a mão-de-obra foi aquela requerida para a maior produção com a implementação do projeto;
- c) obteve-se pela diferença entre esses dois valores, o aumento total de 2.678.729 dias-homens, o que corresponde a um acréscimo de 59% na necessidade de mão-de-obra gerada pelo Programa; desse total de novas oportunidades de emprego, a agricultura (produção de milho, arroz, feijão, mandioca) será responsável por 53%. Apesar de esse incremento ser bastante expressivo em termos do mercado regional, um balanço entre as disponibilidades de mão-de-obra (projeção da força de trabalho de cada região e sua transformação em dias-homens) e a demanda dos beneficiários e dos não-beneficiários,

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

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

- a) através de melhor uso da terra, por meio do controle das pastagens e do componente de reflorestamento (10.000ha em cinco anos), espera-se um aperfeiçoamento nas práticas de conservação do solo e da água; além disso, a reabilitação de 6.000ha de várzeas, através de saneamento agrícola, drenagem e irrigação, também deverá exercer um impacto favorável no ecossistema das quatro regiões;
- b) mesmo sem considerar os prováveis impactos indiretos do Programa sobre os não-beneficiários, através dos efeitos de difusão regional das tecnologias de maior rentabilidade e dos serviços de infra-estrutura introduzidos pelo Programa, calculou-se uma previsão de aumento na arrecadação, no quinto ano, equivalente a 2,5 vezes a mais do que se arrecadava no ano zero, ou seja, um acréscimo líquido de 158%, em termos reais, atribuído aos impactos diretos da implantação do MG-II. Tanto estas conclusões, quanto aquelas referentes ao retorno econômico dos investimentos dos componentes produtivos do Programa, padecem de diversas limitações quanto às informações disponíveis para projeções, às metodologias de abordagem, às simplificações analíticas na especificação das condições de oferta e de concorrência nos mercados de insumos e produtos, etc. Mas não se pode afirmar "a priori" que esse processo de ajustamento das projeções, adotado pela equipe técnica da FJP, resulte em maior margem de erro do que se caminhos analiticamente mais complexos fossem percorridos; por exemplo, se se calcularem as taxas internas de retorno utilizando custos e benefícios sociais, poderia ocorrer a probabilidade de que os valores encontrados ainda continuassem ele-

vados, pois, embora no novo cálculo o custo de oportunidade do capital fosse mais alto, essa elevação poderia ser compensada pela redução de outros itens dos custos (custo social da mão-de-obra mais baixa do que os custos privados) ou pela elevação de outros itens dos benefícios (valor da exportação de carne bovina medido pela taxa social de câmbio superior à taxa de mercado), mesmo sem considerar a revisão do horizonte de tempo adotado na avaliação (apenas dez anos para um programa de transformação estrutural) e a necessária incorporação das externalidades geradas pela implantação do Programa sobre a eficiência das unidades produtivas não-beneficiárias e sobre o nível de bem-estar social nas áreas-programa. Nesse sentido, é preferível deixar o campo das discussões mais teóricas e aproveitar a chance, de que já se dispõe, de alguns resultados significativos da implantação sistemática de alguns PDRI's e analisar os impactos que efetivamente provocaram.

Mas antes desta análise, veja-se como tem evoluído a idéia de participação e de mobilização da população-alvo nas diversas etapas de concepção e implantação de um programa de desenvolvimento rural integrado. Pode-se constatar o seguinte desdobramento, desde os primeiros trabalhos com PDRI na administração estadual: uma fase de atividades eminentemente técnicas na qual, desde o levantamento das informações estatísticas e das pesquisas de campo até a elaboração de programas e projetos, prescindia-se da participação dos grupos que seriam direta ou indiretamente afetados pelas ações do PDRI, os quais eram envolvidos, eventualmente, na implementação de um ou outro componente; uma segunda fase — da qual o MG-II e o GORU-TUBA são típicos — onde a característica da elaboração dos programas e projetos ainda era, predominantemente, uma atividade de técnicos do sistema estadual de planejamento, havendo uma dupla abertura para a participação das comunidades-alvo na estrutura de administração e implementação do Programa, através da institucionalização do Núcleo Municipal, assim como na própria alocação dos recursos de um Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Comunitário; e, atualmente, na elaboração de dois novos PDRI's (para a região do Alto Rio Grande, no Sul de Minas, e para a do Jequitaiá-Verde, na área mineira da SUDENE), as equipes técnicas estão procurando obter o envolvimento das comunidades-alvo desde a fase inicial de concepção dos programas até, posteriormente, no controle de sua implantação. O que se espera desse novo estilo de planejamento é que, quanto maior a base de participação na elaboração e execução de políticas, programas e projetos, mais diversas venham a ser as propostas a serem implementadas e mais legitimadas se tornarão as ações governamentais perante as comunidades-alvo.

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

Como os resultados obtidos pelo PRODEMATA dão a esperança de que, com alguns aperfeiçoamentos adicionais, o conjunto dos novos programas de desenvolvimento rural integrado poderão constituir-se uma tentativa sistemática e geral de promover a pequena produção agropecuária, vale a pena apresentar alguns detalhes técnicos do último relatório anual de avaliação preparado pela Universidade de Viçosa para uma apreciação realista do assunto.⁽¹⁵⁾

O conteúdo básico desse relatório consiste na comparação de mudanças que teriam ocorrido na Zona da Mata entre os anos agrícolas de 1976/77 e 1981/82 em decorrência dos efeitos do Programa. Os dados utilizados são provenientes de relatórios trimestrais de acompanhamento, de questionários levantados através de amostragem, de informações obtidas em visitas de campo e de estudos especiais. Na composição da amostra consideram-se como assistidos pelo PRODEMATA os agricultores que receberam crédito rural orientado, com assistência técnica da EMATER-MG, por intermédio de um dos agentes financeiros do programa, para qualquer atividade em, pelo menos, um dos anos agrícolas. Os proprietários de 100 a 200ha são considerados assistidos apenas quando participam das atividades de reflorestamento, eletrificação rural e recuperação de várzeas. Testes estatísticos foram aplica-

(15) UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA. Departamento de Economia Rural. Programa de desenvolvimento rural integrado da Zona da Mata-MG. Viçosa, 1983.

dos para verificar se os diferenciais dos indicadores são significantes, ou seja, se os valores da área cultivada, da renda gerada, dos insumos empregados, etc. para os agricultores assistidos são estatisticamente diferentes daqueles obtidos para agricultores não-assistidos. Destacam-se, em seguida, algumas das principais conclusões indicadas pelo relatório de avaliação em seu capítulo final.

Antes de reproduzir estas conclusões, ressaltam-se os seguintes pontos:

- a) a região é uma economia aberta e, portanto, passível de sofrer intensamente os efeitos dos ciclos econômicos da economia nacional e da economia estadual em que se insere; esses efeitos podem reforçar ou distorcer os impactos atribuíveis ao Programa na região;
- b) o PRODEMATA pretende atingir apenas 27% dos 93.515 parceiros e proprietários da Zona da Mata e, em especial, apenas 29% dos 80.532 parceiros e proprietários até 50 hectares existentes;
- c) a equipe do Departamento de Economia Rural da UFV encontrou muitas dificuldades técnicas e conceituais para o trabalho de avaliação e, em especial, para isolar metodologicamente as mudanças ocorridas que poderiam ser imputadas ao Programa;
- d) o PRODEMATA sofreu várias descontinuidades administrativas e diversas transformações conceituais na implementação de seus componentes que perturbaram a atuação dos efeitos previstos;
- e) o Programa, pelo seu caráter integrado, constituiu uma forma de intervenção governamental inédita para a administração estadual, representando, portanto, um processo de “aprender, fazendo”.

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

que indica, sem uma revisão do Programa, tais benefícios poderão ser levados a outras famílias, mas não melhorados para cada unidade.

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

As análises referentes às explorações agropecuárias revelaram respostas favoráveis dos agricultores assistidos às diretrizes do aumento da produção agropecuária. Entretanto, os incrementos da quantidade produzida, atribuíveis às ações do Programa, ocorreram, em maior grau, em resposta à expansão de fronteiras agrícolas, com resultados pouco notáveis em relação aos objetivos de aumento da produtividade física da terra. Esclarecendo melhor, o sucesso do Programa tem sido mais acentuado no que se refere à expansão de atividades e ao volume dos negócios do que ao aperfeiçoamento destes, embora ambos estejam ocorrendo. Os rendimentos físicos, de modo geral, continuam baixos, e bem inferiores aos propostos como meta do programa.

As técnicas utilizadas nos sistemas de produção, particularmente de arroz, feijão, cana-de-açúcar e suínos, podem ser classificadas como das mais rudimentares e tradicionais. Isso permite inferir que, nesses empreendimentos, o objetivo maior dos agricultores é produzi-los com seus próprios recursos para o autoconsumo, tendo, pois, importância secundária gerar excedentes comercializáveis em maior escala. O Programa, ao proporcionar aumentos nos volumes de produção de milho, arroz e feijão, influenciou contudo, os agricultores a destinarem maiores proporções desses produtos ao mercado sem que o nível de consumo na fazenda fosse reduzido, que, aliás, aumentou (o café e a pecuária de leite da Zona da Mata sempre estiveram orientados

para a produção de mercado). Admitindo preços reais constantes, esse resultado implica incrementos na receita monetária. O fato de serem os sistemas de produção bastante diversificados e ocuparem pequenas áreas contribui para que os excedentes comercializáveis ainda não sejam suficientes para dar origem a receitas monetárias mais expressivas, capazes de desencadear um processo de acumulação no qual se identifique, de forma mais nítida, a superação da agricultura de subsistência para uma unidade de produção que também se preocupe com os objetivos de mercado.

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

a) terra

enquanto os agricultores assistidos exploram em média cerca de 40 hectares, os não-assistidos exploram cerca de 30 hectares, o que corresponde a um diferencial de 41% (a área média no início do Programa era de 25ha); aparentemente, os agricultores assistidos encontram-se explorando áreas nas vizinhanças no máximo a que podem chegar nas condições existentes e as possibilidades de expansão da área explorada na agricultura repousam na incorporação de novos beneficiários, levando-os a aumentar a área que exploram; nesse caso, deve-se considerar que a terra é um recurso de oferta fixa e não é esperado que todos os agricultores possam aumentar a área explorada; daí a importância de um processo de transformação de áreas atualmente não-exploradas, ou não-exploráveis, em terras cultiváveis, bem como da necessidade de processos de produção que aumentem a produtividade em áreas exploradas como, por exemplo, a recuperação de várzeas e a difusão de novas tecnologias delineadas com esse propósito, uma alternativa geralmente mais complexa ao ser implementada;

b) mão-de-obra

a quantidade de mão-de-obra utilizada por hectare explorado foi de 10 dias-homem para os agricultores assistidos, não havendo diferença acentuada ao longo do tempo entre estes e os não-assistidos, quando se analisa a amostra total (o diferencial foi de apenas 7%);

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

c) capital

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

No que se refere à assistência técnica, é importante observar o elevado percentual de agricultores que declaram ter aplicado as orientações técnicas que lhes foram transmitidas; por outro lado, verificou-se que o uso de insumos modernos nos sistemas de produção foi relativamente baixo, o que nos leva a inferir que os agricultores procuram adotar os ensinamentos técnicos que não estavam vinculados ao uso de novos insumos de produção, possivelmente, ajustando-os às disponibilidades de seus recursos próprios; os pacotes tecnológicos mais avançados quanto ao uso de insumos modernos têm sido pouco adotados pelos agricultores alvos do Programa; não é difícil perceber a origem dessa resistência: a disponibilidade de recursos e as relações de produção experimentadas por esses produtores são obstáculos importan-

tes para esse objetivo; não se pode também perder de vista que a adoção de novas tecnologias só será viável aos pequenos produtores se ela satisfizer as suas reais necessidades e interesses, assim como se estiver adequada à sua capacidade econômica e gerencial.

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

Embora o MG-II esteja ainda no segundo ano de sua implantação, a avaliação interina elaborada pela UFV mostra resultados alentadores.⁽¹⁶⁾ Em primeiro lugar, tem que se constatar que a própria UFV apresenta grandes progressos na concepção e na metodologia de avaliação do Programa em função da experiência acumulada no passado, tais como:

- a) maior freqüência de visitas aos municípios e comunidades-alvo e de contatos com as gerências centrais dos diversos componentes, com a Unidade de Monitoria e com a Coordenação Executiva para melhor conhecimento da dinâmica de implementação do Programa, de sua reprogramação e das alterações intervenientes;
- b) desde 1980, foram feitos três levantamentos de campo sendo que, em 1982, foram visitadas 796 unidades de produção para entrevistas às famílias dos produtores e o teste estatístico de representatividade dessa amostra, com base no atributo área total, indicou que a amostra total e por categoria é representativa ao nível de 95%;
- c) para avaliar as principais mudanças sociais e econômicas induzidas pelo MG-II, em termos quantitativos e qualitativos, as comparações se reportam ao Perfil de Entrada (1979/80), que é um con-

(16) UNIVERSIDADE FEDERAL DE VIÇOSA, Programa estadual de promoção de pequenos produtores rurais de Minas Gerais (MG-II) – II; Relatório de Avaliação – Viçosa. 1982.

junto sistemático de informações que retratam detalhadamente os aspectos relevantes da realidade das áreas de atuação do Programa antes de se iniciarem as ações previstas.

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

- a) mantém-se uma perspectiva otimista com relação ao desempenho do MG-II, tanto diante de resultados já alcançados em diversas comunidades quanto pelas condições observadas em outras, onde as atividades se organizaram no decorrer do ano agrícola 1981/82; a presença do MG-II é mais expressiva naqueles municípios onde a participação e a integração se institucionalizaram por intermédio do Núcleo Municipal de ação comunitária, que vem se mostrando um importante instrumento de sensibilização, conscientização e mobilização de técnicos, produtores e lideranças locais, criando para estes um relativo poder de decisão;
- b) uma orientação das ações para objetivar a organização dos produtores tem-se revelado mais eficaz para provocar mudanças do que o empenho em realizar obras de infra-estrutura física; contudo, como o MG-II não incluiu, entre seus propósitos, instrumentos específicos que possibilitassem, de alguma forma, a reorganização fundiária, sua capacidade de provocar mudanças se tornou limitada pois, mesmo com o componente de Legitimação de Terras situando-se em destaque em relação ao cumprimento das metas do MG-II, a limitação do acesso à terra, na área do Programa, permanece na base da insuficiência produtiva da pequena produção agrícola, criando a necessidade de serem acionados outros mecanismos de política fundiária;
- c) além de transtornos decorrentes dos cortes de recursos financeiros programados e da morosidade burocrática provocados por indefi-

nição e dispersão nas ações governamentais, observa-se que a tentativa de aproveitamento das estruturas preexistentes dos órgãos executores, muitas vezes assentados em filosofia e estratégia divergentes das propostas pelo MG-II, transformou-se numa dificuldade operacional a mais, exigindo um espaço de tempo para que cada técnico e cada instituição se conscientizassem do sentido de sua participação, percebendo o Programa de maneira global e sistêmica;

- d) não há como bloquear os efeitos das políticas macroeconômicas e seu caráter dominante sobre os resultados das ações do Programa; por exemplo: embora, no ano agrícola de 1981/82, tenham sido aprovados 5.024 projetos de crédito rural contra 999 no primeiro ano do MG-II, há muitas reclamações contra a política governamental de elevação das taxas de juros e são encontrados diversos casos de produtores endividados com o sistema financeiro e se descapitalizando para ressarcir suas dívidas; os resultados da pesquisa amostral indicam que, dado o atual contexto de incertezas e riscos, a maioria dos produtores que obtiveram crédito não pretende continuar participando da política de financiamento agropecuário;
- e) é no componente da “Comercialização de Insumos e Produtos” que a organização dos produtores tem sido um instrumento mais eficiente e eficaz para incorporar mudanças nas relações de produção e garantir a realização das propostas do MG-II; as vendas e compras em comum, além de levarem a centenas de produtores os insumos e equipamentos necessários ao processo produtivo a preços inferiores ao mercado e garantirem ganhos financeiros através da participação na política dos preços mínimos, estimulam hedonisticamente a organização dos produtores, ajudam a divulgar o Programa e integram diversos órgãos envolvidos em sua implementação;
- f) embora tenham ocorrido grandes dificuldades iniciais na implementação do Projeto-piloto de Desenvolvimento Comunitário, transparecendo dúvidas quanto aos objetivos e às formas de atuação dos seus dois principais segmentos (os Núcleos Municipais e o Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Comunitário), com o tempo pôde ser quebrada a inércia das rotinas de trabalho dos técnicos e das autoridades locais que reagiam, com ceticismo, a um processo de mobilização de certa forma inédito em seu cotidiano, e as comunidades, através de seus representantes foram capazes de diagnosticar problemas, definir prioridades na distribuição dos re-

curso, propor estratégias de ação e soluções para os problemas; já no terceiro trimestre de 1982, as metas do componente alcançaram um avanço substantivo: em dezesseis municípios já estavam instalados os Núcleos e em sete foram executados diversos projetos com recursos do Fundo; é evidente que, na implantação do projeto-piloto, surgiram confrontos entre as prioridades programáticas apresentadas pelos técnicos e os interesses das comunidades que puderam ser superados através de entendimentos e negociações.

Nem o PRODEMATA nem o MG-II ainda dispõem, entre os seus componentes de avaliação, de estudos específicos sobre o impacto que suas ações estão tendo sobre os fluxos migratórios nas áreas em que atuam. Como os seus objetivos são orientados também para reduzir o êxodo rural e — como atestam os relatórios de avaliação da UFV — esses objetivos têm sido alcançados de forma razoavelmente satisfatória, é de se esperar que efetivamente contribuam para reduzir a taxa de emigração rural do Estado, ou seja, que ela seja negativamente menor. Os técnicos que trabalham no campo e constatarem a expansão do emprego e da produção, bem como a melhoria da infra-estrutura econômica e social nas áreas de atuação dos PDRI's, são otimistas quanto a essa possibilidade. Os indicadores censais relacionados com esta questão ainda não puderam ser processados de forma desagregada para permitir uma opinião mais definitiva sobre o assunto, mesmo porque os novos PDRI's estão se implantando na atual década; somente os impactos do PRODEMATA poderiam, eventualmente, ser apreendidos pelo Censo Demográfico de 1980. De qualquer forma, não podemos deixar de registrar que, das cinco regiões de planejamento de Minas Gerais que, no início da década de setenta, tinham um grau de urbanização menor do que a média do Estado e inferior a 50%, a que apresentou menor crescimento das taxas anuais de decréscimo da população rural, entre 1970 e 1980, foi a Zona da Mata (Zona da Mata: 21,35%; Alto São Francisco: 67,32%; Noroeste: 198,16%; Jequitinhonha: 273,58%; Rio Doce: 430,15%; Minas Gerais: 172,36% — cálculo feito dividindo-se as diferenças absolutas das taxas de crescimento rural dos períodos 1970/1980 e 1960/1970 pelas taxas do período 1960/1970).

O PDRI do Vale do Gortuba, que está inserido no POLONORDESTE, tem apresentado resultados ainda mais satisfatórios do que o MG-II e o PRODEMATA por diversas razões: é um programa de menor escala, envolvendo apenas quatro municípios do Norte de Minas; tem aproveitado cuidadosamente as lições da experiência de implantação dos programas anteriores e dispõe também de uma articulação mais bem definida com as agências do Governo Federal, através do Ministério do Interior, o que lhe permite melho-

res definições sobre o financiamento dos componentes bem como acesso mais ágil aos instrumentos de política econômica, especialmente o crédito rural. Em termos de participação, o avanço se deu no sentido de que as comunidades-alvo têm conseguido controlar melhor a programação anual e a execução de todos os componentes.

Qual o impacto que se pode esperar desses programas de desenvolvimento rural integrado, quando se interligam os seus efeitos sobre as áreas em que atuam com os efeitos dos programas orientados para o desenvolvimento urbano do Estado?

A análise da estrutura espacial de Minas Gerais permite identificar duas características fundamentais: a) o espaço sócio-econômico do Estado, além das fortes desigualdades regionais, é marcado por influências dominantes de diversas regiões de outros Estados limítrofes; b) a rede urbana revela desequilíbrios e descontinuidades, apresentando elevado grau de primazia urbana sem que a metrópole tenha ainda alcançado tamanho e importância funcionais que lhe permitam polarizar e integrar todo o território, ficando Belo Horizonte com uma área de influência constituída, principalmente, pelas regiões mais pobres do Estado.⁽¹⁷⁾ Em razão dessas características, as políticas da organização espacial e de desenvolvimento urbano e regional do Estado estão orientadas pelas seguintes diretrizes principais:

- a) necessidade de desenvolver programas e projetos que facilitem uma integração maior entre as diversas regiões do território mineiro, e entre estas e outros Estados; integração que permita difusão maior e mais homogênea do desenvolvimento por todas as áreas;
- b) necessidade de desenvolver ações governamentais que visem a implantar, apoiar e dinamizar pólos regionais, contribuindo não só para maior irradiação intra-regional dos benefícios e processos que caracterizam o desenvolvimento, como também para elevar o nível hierárquico dos vários centros urbanos, criando uma estrutura mais equilibrada de lugares centrais;
- c) necessidade de dar atenção às áreas que, por se situarem nas pro-

⁽¹⁷⁾ FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Estrutura espacial do Estado de Minas Gerais*. (Relatório de Pesquisa).
FERREIRA, C. M. de C. Um Estudo de regionalização do Estado de Minas Gerais. In: HADDAD, P. R. org. *Planejamento regional: métodos e aplicação do caso brasileiro*. Rio, IPEA, 1972 (monografia, 8).

ximidades de outros centros dinâmicos do país, podem ser beneficiadas pelo transbordamento de atividades tanto urbanas (indústrias e serviços) como rurais.

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

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

Dado o quadro tão complexo e heterogêneo do sistema urbano de Minas Gerais e necessidades tão diversificadas, parece evidente que um programa de cidades médias deve ter objetivos múltiplos. Deve, desde logo, abandonar uma óptica que privilegie apenas os aspectos intra-urbanos para dar ênfase às relações das diversas cidades com as regiões por elas comandadas. A metodologia requerida para a elaboração de um programa de cidades médias, apoiado numa estratégia desse tipo torna-se, portanto, mais complexa. Não basta selecionar um certo número de cidades, escolhidas em função de seu ta-

manho e de suas funções, e realizar aí um conjunto uniforme de projetos. É preciso partir de uma análise global do Estado e do seu sistema urbano, selecionando áreas, regiões e cidades localizadas estrategicamente nesse sistema, e propor projetos específicos, capazes de promover mudanças que atendam às exigências mais gerais da política de desenvolvimento urbano e regional do Estado.⁽¹⁸⁾

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

- a) **Preocupação com o bem-estar e condições de vida da população do Estado, particularmente da população de baixa renda.** O programa deve, nesse particular, desenvolver projetos que tenham como objetivos proporcionar melhoria nas condições de vida dessa população, privilegiando aqueles que proporcionem maior capacitação para o trabalho, melhores serviços de consumo coletivo e melhores salários, além disso, o programa deve enfatizar áreas e cidades que apresentem volumes tanto absolutos como relativos de população carente e infra-estrutura de serviços precária ou congestionada.
- b) **Preocupação com a dinâmica demográfica das várias regiões do Estado.** O programa deve, sob esse prisma, desenvolver projetos que possibilitem uma contenção dos fluxos migratórios, que são gerados fundamentalmente por fatores de expulsão, em áreas estagnadas ou congestionadas; sob esse enfoque ou eixo, serão selecionadas cidades ou áreas que possam desempenhar papel de destaque na reorientação e contenção dos fluxos migratórios, tendo em vista conseguir melhor distribuição espacial da população do Estado.
- c) **Preocupação espacial ou urbano/regional.** Desenvolvido sob esse prisma, o programa deve dar ênfase a projetos que contribuam para elevar o nível hierárquico das cidades, seja aprimorando suas funções de lugar central, criando condições para o desenvolvimento e a integração microrregional dos mercados polarizados pelos diversos centros, seja facilitando a implantação de diversas atividades econômicas urbanas, agroindustriais ou rurais, de elevada capacidade ger-

(18) FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Programa estadual de centros intermediários. Belo Horizonte, 1980. 9 volumes, Resumidos, nesta seção, os principais elementos conceituais do Programa.

minativa; a partir dessa óptica, serão selecionadas áreas e lugares que possuam, por sua localização e função na rede de lugares do sistema urbano mineiro, potencialidades para promover maior integração entre as diversas regiões econômicas do Estado.

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

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

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

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

sendo efetivamente privilegiada, ou seja, os grupos de menor renda dentro dos centros intermediários ou em áreas rurais fortemente vinculadas a esses centros têm de apropriar-se da parcela mais expressiva dos benefícios a serem gerados pelo Programa.

Selecionadas dezesseis cidades estrategicamente localizadas no Estado, a partir dos quatro critérios básicos mencionados, foram definidos os componentes através dos quais os objetivos do Programa pudessem ser concretizados (fortalecimento institucional das Prefeituras; ampliação de redes de água e esgoto em bairros de baixa renda; linha global de crédito para atender às demandas de implantação, expansão e manutenção de micro e pequenas empresas; projetos de infra-estrutura urbana; mecanismos diferenciados de promoção industrial; abastecimento e comercialização agrícola etc.). Não se pretende detalhar aqui os fundamentos teóricos e os procedimentos operacionais utilizados na concepção e implantação do Programa, mas principalmente mostrar o impacto combinado dos efeitos dos PDRI's e das ações governamentais sobre as cidades de porte médio, visando a quantificar os efeitos prováveis em termos de desconcentração do processo de desenvolvimento em Minas ao longo da década de oitenta e, especificamente, sobre os fluxos migratórios e a geração de empregos.⁽¹⁹⁾

Para se avaliar o impacto da ação do poder público sobre a evolução e a distribuição espacial da população do Estado, na década de 1980, foi necessário dividir a estimativa da população de 1990 em dois estágios: o primeiro indicaria a tendência histórica das variáveis consideradas e o segundo se referiria às suas alterações, devido à implementação dos programas públicos. A estimativa da tendência histórica de crescimento populacional no Estado baseou-se no método de projeções por componentes. Esse método consiste em estimar o comportamento do crescimento vegetativo e o da migração, no período 60/80, extrapolado para o período 80/90. O impacto dos programas foi considerado a partir do volume de empregos gerados (ver Apêndice Técnico n. I).

(19) A análise demográfica desta seção se baseia no estudo da FJP apresentado no número especial da revista desta instituição (V. 12, números 3/4 – mar/abr. 1982), no qual também temos um artigo “Minas na Década de 80”. Como este estudo foi elaborado para atender a requisitos da negociação com o Banco Interamericano de Desenvolvimento, ele isola o impacto do Programa de Centros Intermediários (14 cidades de porte médio), que é financiado por este órgão internacional de fomento, do impacto provocado pelo Programa Nacional de Cidades de Porte Médio – CNDU/Banco Mundial (que inclui Montes Claros e Juiz de Fora); às vezes, o texto se refere ao impacto destes dois programas de forma agregada.

Em relação à estimativa dos componentes, adotaram-se os seguintes procedimentos a partir de cálculos feitos para a população urbana e rural nos períodos 1960/70 e 1970/80: a) a taxa bruta de natalidade (número de nascimentos, em um ano, para cada mil pessoas) teve uma redução de 21,92%, no período 70/80; esta redução é consequência do decréscimo que vem sendo observado nas taxas de fecundidade da mulher brasileira e as causas determinantes, no caso, são várias, cabendo destaque para o aumento do grau de urbanização, melhoria dos níveis educacionais e maior participação das mulheres na força de trabalho, além de melhores conhecimentos sobre métodos concepcionais; b) a taxa de mortalidade (número de mortos, em um ano, para cada mil pessoas) sofreu decréscimo de 15,36%, no período 70/80, sendo maior nas áreas urbanas do que no meio rural. Influenciaram a queda da mortalidade, principalmente, o aumento da oferta de serviços de medicina preventiva e a melhoria das condições de vida da população do Estado; c) os fatores responsáveis pelos decréscimos nas taxas de natalidade e de mortalidade deverão continuar ao longo da década de 80, provocando variações descendentes ainda significativas, embora inferiores às verificadas no passado; o declínio no ritmo de redução das taxas foi considerado de forma conservadora, uma vez que o impacto das variáveis levadas em conta é cada vez menor, à medida que as taxas se tornam mais baixas; assim, estimou-se que, no período 80/90, a Taxa Bruta de Natalidade poderá ter uma queda de 10,96%, e a de Mortalidade, de 7,68%.

Com essas hipóteses sobre a evolução das condições de natalidade e mortalidade em Minas Gerais, espera-se que, entre 1980 e 1990, a população total do Estado tenha um crescimento vegetativo de 1,97% ao ano, com o segmento urbano apresentando incremento de 1,82% e, o rural, de 2,28%. A aplicação dessas taxas sobre os números de 1980 resulta numa população esperada de 16 milhões 234 mil habitantes em 1990, com 10 milhões 762 mil nas áreas urbanas e 5 milhões 572 mil nas áreas rurais.

Contudo, a taxa de crescimento demográfico é composta, não apenas de natalidade e mortalidade, mas também pela taxa de migração líquida, ou seja, ao crescimento vegetativo (natalidade menos mortalidade) adicionam-se os saldos migratórios. A partir desse ponto, tais projeções tornam-se menos seguras e mais incertas devido à complexidade dos fatores causais dos fluxos migratórios, mais difíceis de serem quantificados do que os fatores que afetam a natalidade e a mortalidade. Para a estimativa dos saldos migratórios entre 1980 e 1990, adotou-se a tendência histórica dos coeficientes entre os saldos nas décadas anteriores e a população no início da década atual.

Esses coeficientes para o Estado resultam de um processo iterativo de aplicação dessa metodologia em vários níveis de desagregação: as oito regiões de planejamento, as principais cidades e os conjuntos das cidades que perderam ou ganharam população, entre 1960 e 1980. A estimativa da população do Estado para 1990, por tendência histórica, encontra-se no Quadro X.

Em grande parte, a atuação governamental no processo de desenvolvimento econômico e social, de sentido complementar às forças de mercado, já está considerada na tendência histórica de crescimento populacional, que emerge nos resultados do Quadro X. No segundo estágio das estimativas, somente foram levados em conta programas e projetos novos, sem precedentes no território mineiro, até o início desta década. Basicamente, eles podem ser classificados em dois grupos: de um lado, o Programa de Centros Intermediários (BID) e, do outro, os Programas Especiais envolvendo os grandes projetos de exploração das potencialidades agrícolas e industriais (Complexo Químico do Triângulo Mineiro, projetos privados de aproveitamento econômico dos cerrados, o Proálcool), os programas de desenvolvimento rural integrado para a promoção de agricultores de baixa renda, e o Programa Nacional de cidade de Porte Médio – CNDU/Banco Mundial.⁽²⁰⁾

A geração adicional de empregos, resultante da implementação daqueles programas e projetos (Quadro XI), foi traduzida em valores incrementais de crescimento populacional, via migrações, e efetivada através das taxas de participação estimadas no estágio da tendência histórica, nos níveis correspondentes. Os resultados são mostrados no Quadro XII. As estimativas indicam a quase anulação do saldo migratório negativo de Minas Gerais; a previsão é de uma perda líquida de 100 mil 704 pessoas por tendência histórica. Este número relativamente reduzido frente à experiência passada é uma expressiva demonstração da importância do processo de desenvolvimento desencadeado em Minas, a partir de fins dos anos 60 e do início da década de 70, do que se convencionou chamar “a nova industrialização” e das dificuldades crescentes, desde a última década, com a migração rural-rural em virtude do “fechamento” da fronteira agrícola do país. Os programas especiais, voltados predominantemente para o meio rural, e o Programa de centros intermediários, com atuação mais direcionada para o setor urbano, poderão con-

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

tribuir, de forma acumulativa, para que, na década de 80, o território mineiro seja receptor de população, com um saldo positivo de 445 mil imigrantes. A taxa de crescimento populacional seria elevada de 1,94 para 2,28% ao ano, cabendo lembrar que a taxa estimada de crescimento vegetativo, para 1980/90, foi de 1,97%. Sem dúvida, uma experiência nova para um Estado tradicionalmente expulsor de população nas últimas décadas. Em resumo, são os seguintes os prováveis impactos acumulados sobre os fluxos migratórios de Minas Gerais até 1990:

QUADRO I
Impacto Acumulado dos Programas Especiais e do
Programa de Centros Intermediários sobre a
População e os Saldos Líquidos Migratórios

Variáveis Estimadas	Tendência Histórica	Programas Especiais	Programa de Centros Intermediários
I. População 1990			
Urbana	12.705.513	12.829.137	12.921.631
Rural	3.528.730	3.858.394	3.858.394
TOTAL	16.234.243	16.687.531	16.780.025
II. Taxas de Crescimento da População 1980/1990			
Urbana	3,52	3,62	3,70
Rural	-2,19	-1,32	-1,32
TOTAL	1,94	2,23	2,28
III. Saldos Líquidos Migratórios 1980/1990			
Urbano	+1.943.085	+2.066.709	+2.159.203
Rural	-2.043.789	-1.714.125	-1.714.125
TOTAL	-100.704	+352.584	+445.078

FONTE: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Análise e Conjuntura, 12 (3/4), mar/abr., 1982.

As estimativas foram produzidas sem levar em conta transformações que possam estar se processando nos Estados vizinhos, afetando a dimensão absoluta do afluxo populacional para Minas Gerais. Sem dúvida, tais estimativas representam o saldo migratório que o Estado deverá absorver economicamente, de acordo com o comportamento previsto de sua estrutura produtiva, no período 80/90. Isto não significa que a imigração em Minas não possa ser diferente da prevista, em função do desempenho de outras áreas alternativas de atração, deixado de lado na metodologia adotada. Mesmo que ocorra certa margem de erro nas previsões (embora não tenham sido escolhidos sempre os valores conservadores, entre as alternativas de projeções), é de se esperar que os valores do Quadro XV possam se realizar, desde que os novos programas de desenvolvimento continuem a ser implementados, de forma intensa e intencional, pelas futuras administrações do Estado.

Por outro lado, os programas de desenvolvimento urbano integrado das cidades de porte médio atuam, dentro do processo de migração por estágios, no sentido de interromper uma etapa do processo migratório, o fluxo em direção às Regiões Metropolitanas e capitais de Estados limítrofes (particularmente, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo, Brasília e Vitória). O resultado esperado é um grau de urbanização em torno de 77%, quando, pela tendência histórica, este grau seria de 78,26%. Dentro desse processo de urbanização, a intencionalidade do Estado é reforçar, com apoio do governo federal (especialmente do CNDU/MINTER) e de instituições internacionais de fomento, a capacidade de absorção das cidades médias, fazendo crescer para 22,35% sua participação no total da população urbana. Pode-se ver que, embora não sejam suficientes para evitar a primazia da RMBH, os programas atenuam o crescimento de sua participação relativa no contexto mineiro. Simultaneamente, busca o Estado reforçar a tendência de incremento das cidades médias, diligenciando no sentido de tornar o sistema urbano mineiro mais equilibrado, quanto ao tamanho das cidades e sua distribuição espacial (ver Quadro XIV do Apêndice Estatístico).

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

Porte Médio em apenas 16 pólos regionais e sua complementaridade em relação a outros programas estaduais e federais.

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

- 1) acréscimo de 17,53% na taxa de expansão demográfica anual do Estado;
- 2) diminuição de 39,73% na taxa anual de redução da população rural;
- 3) elevação de 9,98% (14 Centros Intermediários – BID) e de 24,87% (Juiz de Fora e Montes Claros – Cidades de Porte Médio – CNDU/Banco Mundial) no ritmo de crescimento anual das cidades médias;
- 4) menor ritmo de expansão para as demais cidades, exceto a RMBH, que, entre 1960 e 1980, foram classificadas como receptoras de população (saldo migratório positivo), com um acréscimo de apenas 3,57% no seu ritmo de crescimento.

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

explicativos dos fluxos migratórios propostos por Todaro,⁽²¹⁾ a magnitude dos impactos, ao contrário, estaria até mesmo subestimada. De qualquer forma é de se esperar que as projeções realizadas para a população das oito macrorregiões e para os principais centros urbanos do Estado estejam mais distorcidas do que os resultados para o total do Estado, pois as condicionais, no primeiro caso, serão mais questionáveis do ponto de vista técnico.

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

Não se pode ter ilusões quanto às possibilidades da eficácia e da efetividade das ações de planejamento num período de transição econômica como o que se vive presentemente, no Brasil e em Minas. Mas, é precisamente nos momentos de crise econômica e social que o planejamento tem um espaço próprio para desencadear sua grande potencialidade como método e como processo necessários, não apenas para avaliar os custos de oportunidade econômica e social entre diferentes alternativas de desenvolvimento mas, principalmente, para gerar essas próprias alternativas. Dentro do presente contexto histórico, é, mais do que nunca, necessário manter a atualidade do planejamento no Estado e no País, a fim de que, através da formulação e da im-

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

plementação de políticas públicas de médio e longo prazos possa haver para a sociedade referências estáveis e racionais que a protejam contra as instabilidades de conjuntura e lhe permitam antecipar a construção de uma ordem econômica e social mais justa e equânime.

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

A avaliação das políticas públicas que se relacionam com a reversão do comportamento migratório se concentrou, especificamente, em torno da análise de impacto demográfico dos programas de desenvolvimento rural integrado e dos programas de centros intermediários que estão se implantando em Minas, desde 1976. Embora seja prematura esta avaliação por causa do curto período que envolve experiências de intervenção governamental inéditas para a administração estadual e por causa das grandes dificuldades para operacionalizar esta avaliação do ponto de vista conceitual, metodológico e estatístico, apresentam-se alguns resultados interinos que já podem ser constatados na implementação dessas políticas de médio e longo prazos em Minas. Mesmo sabendo que todos os resultados das previsões demográficas para 1990, utilizados como peça principal da análise de impacto dos efeitos combinados dos PDRI's e dos programas de desenvolvimento das cidades de porte médio, são condicionais e dependentes das hipóteses sobre o comportamento da mortalidade, da natalidade e das ações governamentais sobre os fluxos migratórios, é possível responder a três perguntas sobre a situação

de Minas, em 1990, que resumem, de maneira didática, os valores encontrados para a trajetória das variáveis básicas:

- a) **Quanto serão em 1990?** Por tendência histórica, a população de Minas, em 1990, seria de 16.234 mil, crescendo a uma taxa de 1,94% e tendo, na década, um saldo líquido migratório negativo de 100 mil habitantes que saíam do Estado. Quando se considera o impacto acumulativo dos Programas Especiais e do Programa de Centros Intermediários sobre as variáveis demográficas, constata-se que a população de 1990 poderia ser de 16.780 mil, crescendo a uma taxa geométrica anual de 2,28% (17,53% maior que a taxa de tendência histórica) e tendo, na década, um saldo líquido migratório positivo de 445 mil habitantes.
- b) **Onde viverão em 1990?** Por tendência histórica, cerca de 12.705 mil mineiros viverão nas cidades em 1990, com a população urbana crescendo a uma taxa geométrica anual de 3,52% e recebendo um saldo líquido migratório positivo de 1.943 mil pessoas. Quando se considera o impacto acumulado dos novos programas governamentais, a população urbana de 1990 poderia passar para 12.921 mil, com a taxa de crescimento subindo para 3,70% ao ano e o saldo migratório, para 2.159 mil. Estas alterações ocorreriam principalmente porque poderia haver uma queda de 39,73% na taxa anual de decréscimo da população com redução do ritmo do êxodo rural, que cairia de um negativo de 2,19% ao ano para um negativo de 1,32% com a emigração das áreas rurais diminuindo de 2.043 mil para 1.714 mil habitantes, ou seja, cerca de 329 mil migrantes potenciais não deixariam as áreas rurais. Finalmente, em termos da população urbana de 1990, as ações governamentais sobrepostas às tendências autônomas de crescimento nas diferentes categorias de cidades trariam as seguintes alterações principais no sistema urbano: menor ritmo de expansão para a Região Metropolitana de Belo Horizonte e elevação acentuada no ritmo de crescimento anual das dezesseis cidades médias, o que é um dos objetivos básicos das políticas de desenvolvimento urbano de Minas Gerais.
- c) **Como viverão em 1990?** Esta questão não pode ser respondida sem um grau elevado de incerteza e imprecisão, pois a economia estadual, dentro do atual esquema institucional de relações intergovernamentais, é um sistema dependente do ponto de vista do processo decisório. O esforço de mobilização das potencialidades

de crescimento dependerá do comportamento da economia brasileira nos próximos anos desta década já que não existe um ciclo econômico próprio e específico da economia mineira desvinculado do ciclo econômico nacional, assim como de mudanças institucionais de profundidade que possam restabelecer a autonomia do processo decisório dos Estados. A expectativa é de que a atual fase recessiva da economia brasileira e seus rebatimentos perversos sobre as economias regionais deverão ser superados dentro de dois ou três anos, retomando a expansão do PIB à sua tendência histórica de crescimento em torno de 7% ao ano. Finalmente, a mais difícil tarefa de planejamento de longo prazo, em Minas Gerais, será promover a reversão das tendências concentracionistas do padrão de crescimento econômico no período recente, evitando que os ganhos de produtividade econômica e os gastos públicos se dirijam no sentido de beneficiar apenas um pequeno segmento da sociedade. Se se têm muitas dúvidas quanto à realização histórica das projeções demográficas aqui expostas, muito maior é a inquietação em relação às possibilidades de ocorrerem essas reversões redistributivas, uma vez que todo processo de distribuição de renda e de riqueza depende, fundamentalmente, de contextos políticos favoráveis à participação e à justiça social, os quais ficam à espera de uma definição mais estável sobre o futuro da redemocratização no Brasil.