



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS  
Instituto de Economia

FINANÇAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO  
EM MINAS GERAIS – AS IMPLICAÇÕES DA RENEGOCIAÇÃO DA  
DÍVIDA SOBRE AS POLÍTICAS DE FOMENTO ESTADUAL

**Danilo Jorge Vieira**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Instituto de Economia da UNICAMP para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Econômico – área de concentração: Economia Regional e Urbana, sob a orientação do Prof. Dr. Francisco Luiz Cazeiro Lopreato.

*Este exemplar corresponde ao original da dissertação defendida por Danilo Jorge Vieira em 15/12/2006 e orientado pelo Prof. Dr. Francisco Luiz Cazeiro Lopreato.*

CPG, 15 / 12 / 2006

A handwritten signature in black ink, which appears to read "Danilo Jorge Vieira", is written over a horizontal line.

Campinas, 2006

**Ficha catalográfica elaborada pela biblioteca  
do Instituto de Economia/UNICAMP**

V673f

Vieira, Danilo Jorge.

Finanças publicas e desenvolvimento economico em Minas Gerais : as implicações da renegociação da divida para as politicas de fomento estadual/ Danilo Jorge Vieira. – Campinas, SP : [s.n.], 2006.

Orientador : Francisco Luiz Cazeiro Lopreato.

Dissertação (mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia.

1. Divida publica – Renegociação. 2. Disparidades economicas regionais. 3. Desenvolvimento regional. 4. Responsabilidade fiscal. I. Lopreato, Francisco Luiz Cazeiro. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia. III. Titulo.

07-017-BIE

**Título em Inglês: Public finance and economic development in Minas Gerais: the implications of the renegotiation of debt for the state's fomentation policies**

**Keywords: Brazil – Public debt renegotition ; Regional economic disparities ; Regional development ; Fiscal responsibility**

**Area de Concentração :** Economia Regional e Urbana

**Titulação:** Mestre em Desenvolvimento Economico

**Banca examinadora:** Prof. Dr. Francisco Luiz Cazeiro Lopreato

Prof. Dr. Sergio Roberto Rios do Prado.

Prof. Dr. Fabricio Augusto de Oliveira

**Data da defesa:** 15-12-2006

**Programa de Pós-Graduação:** Desenvolvimento Economico

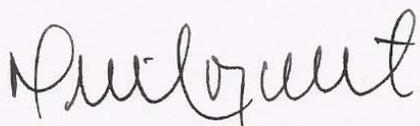
Dissertação de Mestrado

Aluno: DANILO JORGE VIEIRA

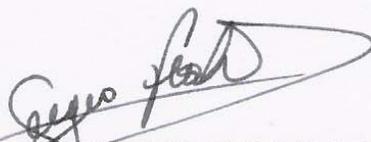
**“Finanças Públicas e Desenvolvimento Econômico em Minas Gerais  
– As Implicações da Renegociação da Dívida sobre as  
Políticas de Fomento Estadual”**

Defendida em 15 / 12 / 2006

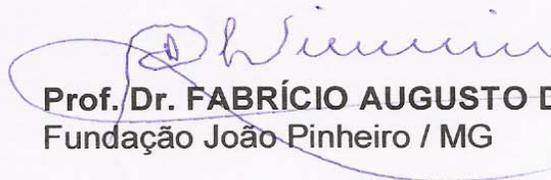
### COMISSÃO JULGADORA



**Prof. Dr. FRANCISCO LUIZ CAZEIRO LOPREATO**  
Orientador – IE / UNICAMP



**Prof. Dr. SÉRGIO ROBERTO RIOS DO PRADO**  
IE / UNICAMP



**Prof. Dr. FABRÍCIO AUGUSTO DE OLIVEIRA**  
Fundação João Pinheiro / MG

*Foi Deus quem me trouxe até aqui, pelas mãos de D. Marta e Glorinha. A elas eu dedico este trabalho.*

---

## **Resumo**

---

O trabalho aborda as conseqüências do ajuste das finanças estaduais efetuado a partir da renegociação da dívida pública, promovida ao amparo da Lei 9.496/1997, sobre a capacidade de implementação de políticas autônomas de fomento por parte dos estados. Demonstra, de início, que os novos parâmetros de gestão fiscal estabelecidos no bojo do processo de ajustamento, aprofundados posteriormente por meio da promulgação da LRF, fizeram emergir fortes restrições, implicando na desarticulação daquelas políticas, que perderam substância e espaço no âmbito dos orçamentos. A partir da análise mais detalhada da experiência de Minas Gerais, verifica, primeiramente, o impacto que tal reordenamento fiscal e financeiro teve para as finanças públicas. Avalia, em seguida, os desdobramentos sobre as estratégias levadas adiante pelo governo mineiro para apoiar a estrutura produtiva local, descrevendo as mudanças pelas quais passaram as diretrizes de atuação e os instrumentos de estímulo manejados, que se tornaram muito mais contidos, obscurecendo as perspectivas de crescimento e modernização da base econômica instalada na região. Conclui que a nova institucionalidade emergente a partir da renegociação da dívida problematizou a evolução dos desequilíbrios econômicos regionais, uma vez que a desestruturação das políticas fomentadoras dos estados – que ocuparam, ainda que de maneira deficiente, a lacuna deixada pelas ações do governo central – não foi acompanhada por uma presença mais incisiva da União. Assim, o ajuste fiscal deixou como saldo possibilidades bem mais opacas de retomada de um novo ciclo expansivo e resultou, em verdade, no debilitamento amplificado da atuação conjunta do setor público, que adquiriu feições bem mais acanhadas a favor do crescimento, empalidecendo as perspectivas de desenvolvimento regional.

---

## **Abstract**

---

This research analyze the consequences of the adjustment of the states finances, promoted by agreement of the public debt (supported in Law 9.496/1997), for the capacity of the states for implementation of regional development policies. It demonstrates that the established new fiscal parameters in the process of the adjustment, fortified later with the LRF (“Fiscal Responsibility Law”), resulted in very restrictions, implying in the rupture of those policies and, thus, in the her loss of substance and of space in the budgets. From the more detailed analysis of the experience of Minas Gerais's state, it verifies, first, the impact that such fiscal and financial adjustment had for the public finance. After this discussion, it evaluates the impact on the used strategies by the government of Minas Gerais to stimulate the local productive structure, describing the changes in the directives and in the used instruments to promote the growth, showing that these had been contained, weakening the possibilities of development of the economic base installed in the region. In the conclusion, it calls the attention that the resultant fiscal order of the adjustment process had consequences for the evolution of the regional economic inequalities, because it weakened the development policies of the states, but without establishing, at the same time, a more strong action of the central government in the attack to the regional inequalities.

---

## **Índice**

---

<b>Introdução</b>	1
<b>Capítulo 1 – Finanças públicas e desequilíbrios econômicos regionais</b>	
1) Introdução	5
2) Finanças públicas “desenvolvimentistas”, crise fiscal e a nova dinâmica da desconcentração produtiva	6
3) As especificidades da crise fiscal e financeira dos anos 1980	19
4) O ajustamento das finanças públicas estaduais a partir do Plano Real	33
5) Considerações finais	48
<b>Capítulo 2 – Crise e ajustamento das finanças públicas de Minas Gerais</b>	
1) Introdução	55
2) As finanças públicas como suporte da expansão econômica de Minas Gerais nos anos 1970	56
3) Aspectos das políticas de fomento e das finanças públicas de Minas Gerais no contexto de crise fiscal dos anos 1980	66
4) Crise e ajustamento das finanças públicas de Minas Gerais	76
4.1) O agravamento da crise fiscal e financeira – 1994 a 1998	78
4.1.1) O comportamento das receitas	79
4.1.2) O comportamento das despesas	82
4.1.3) A evolução do endividamento	83
4.2) O programa de ajustamento fiscal e financeiro do estado	85
4.3) As implicações do ajustamento sobre as finanças estaduais – 1999 a 2004	90
5) Consideração finais	95
<b>Capítulo 3 – Restrições e limites à intervenção fomentadora do Estado</b>	
1) Introdução	103
2) Evolução das estratégias e dos instrumentos de fomento de Minas Gerais	105
2.1) Breves aspectos introdutórios	105
2.2) As ações de fomento num quadro de retomada dos investimentos – 1994 a 1998	111
2.3) As políticas de fomento em um cenário de restrições fiscais – 1999 a 2004	119
2.4) O desempenho dos fundos e dos programas de fomento	127
3) As implicações do ajuste sobre a capacidade de financiamento do BDMG	132

4) Evolução do investimento público e dos gastos em atividades de fomento	139
5) Aspectos sobre os investimentos produtivos em Minas Gerais	141
6) considerações finais	146
<b>Comentários Finais</b>	165
<b>Referências bibliográficas</b>	173

---

## **Índice de tabelas, gráficos e quadros**

---

### **Capítulo 1 – Finanças públicas e desequilíbrios econômicos regionais**

Tabela 1.3 – Evolução do resultado primário ajustado dos estados	41
Tabela 1.10 – Evolução da despesa estadual com capital fixo por região e estados selecionados	44
Tabela 1.11 – Evolução das despesas estaduais consolidadas por função	47
Tabela 1.12 – Evolução da despesa total com capital fixo por nível de governo	47
Tabela 1.1 – Evolução da participação relativa das regiões e estados selecionados no PIB	50
Tabela 1.2 – Contratos de renegociação da dívida dos estados firmados ao amparo da Lei 9.496/1997	50
Tabela 1.4 – Evolução da dívida líquida dos estados	51
Tabela 1.5 – Evolução da arrecadação regional de ICMS	51
Tabela 1.6 – Operações de venda de empresas e bancos públicos estaduais	52
Tabela 1.7 – Evolução de itens das receitas orçamentárias dos estados	53
Tabela 1.8 – Evolução da receita disponível por nível de governo	53
Tabela 1.9 – Evolução de itens das despesas orçamentárias dos estados	53

### **Capítulo 2 – Crise e ajustamento das finanças públicas de Minas Gerais**

Tabela 2.1 – Investimento em relação à receita e despesa total	69
Tabela 2.2 – Evolução de indicadores selecionados das finanças públicas de Minas Gerais	79
Tabela 2.17 – Evolução da dívida pública fundada	94
Tabela 2.3 – Evolução de itens selecionados das receitas orçamentárias	97
Tabela 2.4 – Efeito das desonerações na arrecadação de ICMS	97
Tabela 2.5 – Evolução do FPE e das transferências federais de convênios para Minas Gerais	97
Tabela 2.6 – Principais operações de venda de ativos e privatização de Minas Gerais	98
Tabela 2.7 – Evolução de indicadores selecionados das despesas orçamentárias	98
Tabela 2.8 – Evolução de itens selecionados das despesas orçamentárias	98
Tabela 2.9 – Evolução das operações de crédito, dos serviços e da dívida pública	99

Tabela 2.10 – Evolução do saldo da conta gráfica	99
Tabela 2.11 – Evolução de itens selecionados das receitas orçamentárias	100
Tabela 2.12 – Evolução de itens selecionados das receitas orçamentárias	100
Tabela 2.13 – Evolução da receita líquida corrente, da receita líquida real e da dívida consolidada líquida	100
Tabela 2.14 – Evolução de itens selecionados das despesas orçamentárias	101
Tabela 2.15 – Evolução de itens selecionados das despesas orçamentárias	101
Tabela 2.16 – Evolução do resultado primário de Minas Gerais	101

### **Capítulo 3 – Restrições e limites à intervenção fomentadora do Estado**

Tabela 3.1 – Resultados alcançados pelo Programa de Integração e Diversificação Industrial	109
Tabela 3.2 – Evolução do valor dos financiamentos por programas	128
Tabela 3.3 – Resultados alcançados pelo Programa de Integração e Diversificação Industrial	129
Tabela 3.4 – Resultados alcançados pelo Programa de Indução à Modernização industrial	129
Tabela 3.5 – Itens selecionados da execução orçamentária dos fundos estaduais	130
Tabela 3.6 – Evolução de itens orçamentários de fundos selecionados	131
Tabela 3.7 – Evolução dos recursos para repasse por fonte de suprimento	136
Tabela 3.8 – Evolução das operações de crédito	137
Tabela 3.9 – Evolução dos gastos com investimento	139
Tabela 3.10 – Evolução das despesas por função	140
Gráfico 3.1 – Investimentos industriais privados em Minas Gerais	142
Gráfico 3.2 – Intenção de investimentos no Brasil	143
Gráfico 3.3 – Intenção de investimentos em Minas Gerais	144
Gráfico 3.4 – Investimento médio por período selecionado	145
Tabela 3.11 – Intenção de investimento e participação de Minas Gerais	149
Tabela 3.12 – Evolução dos investimentos privados em Minas Gerais por atividade econômica	149

Tabela 3.13 – Evolução dos investimentos privados em Minas Gerais por atividade econômica	150
Tabela 3.14 – Evolução dos investimentos privados em Minas Gerais por atividade econômica	151
Quadro 3.1 – Pró-Indústria	152
Quadro 3.2 – Proim	154
Quadro 3.3 – Find	156
Quadro 3.4 – Fundiest	157
Quadro 3.5 – Proe-Indústria	158
Quadro 3.6 – Proe-Estruturação	160
Quadro 3.7 – Proe-Agroindústria	162
Quadro 3.8 – Proe-Eletrônica	163
Quadro 3.9 – Fundo de Parcerias Público-Privadas do Estado de Minas Gerais	164

---

## **Agradecimentos**

---

Um trabalho acadêmico jamais resulta do esforço solitário de seu autor. Vários são aqueles que colaboram, cada qual a seu modo, para permitir a depuração de experiências e o amadurecimento sistemático de reflexões acumuladas em um punhado de anos. Com este estudo não foi diferente. Com o risco de cometer injustiças, quero agradecê-los.

O professor Francisco Luiz Cazeiro Lopreato aceitou a tarefa de orientar este trabalho. Fez muito mais do que isso. Seus comentários e escritos – livros, artigos e trabalhos acadêmicos – serviram como fonte permanente de inspiração. Apoiou desde o início o projeto, abrindo-lhe, em verdade, perspectivas bem mais amplas.

Os professores Sérgio Roberto Rios do Prado e Carlos Antônio Brandão se dispuseram a avaliar previamente o texto. Apontaram lacunas e deficiências, o que foi decisivo para qualificar melhor os argumentos expostos.

Meus outros professores do Instituto de Economia deixaram marcas nas formulações aqui apresentadas, por meio de suas aulas e produção acadêmica. Devo destacar o professor Wilson Cano, que me instigou – e segue influenciando – a refletir sobre a complexidade inerente ao processo de desenvolvimento econômico e sobre os dilemas postos à construção de um projeto nacional.

Os professores Germano Mendes de Paula e Humberto Martins, do Instituto de Economia da Universidade Federal de Uberlândia, leram e propuseram mudanças importantes quando este trabalho era ainda apenas uma proposta de projeto de pesquisa. Da mesma forma o fizeram os amigos Cláudio Avanian Jacob e Paulo Henrique de Sousa.

Meu acesso a dados e informações referentes às finanças públicas e à economia de Minas Gerais foi facilitado pelo apoio gentil de Verônica Soares, Álvaro Cunha e Heloisa Neves. Agradecimento especial faço a Marilena Chaves, do Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG).

Denilson Araújo, Cid Olival e Marcus Barberino, colegas da pós-graduação no IE/Unicamp, foram interlocutores freqüentes ao longo de todo o curso. Ajudaram, assim, a apurar em muito certos pontos de vista.

Afonso Jorge, Gabriela Leal, Raquel Massote, Simone Azevedo, Angélica Vilela, Marcos Antinossi, José Edward, Nísio Teixeira e Ivana Moreira foram companheiros e, sem eles, seria tudo muito mais difícil.

Resta frisar que as incorreções e superficialidades que permaneceram no trabalho, bem como as conclusões a que cheguei, são de minha inteira responsabilidade.

*“Pensai no seguinte: se, em lugar do palácio, existir um galinheiro, e se começar a chover, talvez eu trepe no galinheiro, a fim de não me molhar; mas, assim mesmo, não tomarei o galinheiro por um palácio, por gratidão, pelo fato de me ter protegido da chuva. Estais rindo, dizeis até que, neste caso, galinheiro e palácio são a mesma coisa. Sim, respondo, se fosse preciso viver unicamente para não me molhar”*

**Fiódor Dostoiévski,  
Memórias do Subsolo.**

---

# *Introdução*

---

O objetivo deste trabalho foi o de discutir os desdobramentos da renegociação da dívida pública, amparada na Lei 9.496/1997, sobre a capacidade do governo de Minas Gerais conduzir as suas políticas de fomento. A hipótese central que conduziu as reflexões expostas no texto foi a de que o refinanciamento dos passivos promovido pela União, ao ser vinculado a um reordenamento fiscal, financeiro e patrimonial da administração estadual, implicou na desarticulação do aparato institucional e instrumental constituído para induzir e orientar a expansão e a modernização da estrutura produtiva local.

Como ficará claro ao final da leitura, os parâmetros estabelecidos no bojo do processo de reciclagem da dívida estadual modificaram distintivamente o quadro fiscal até então prevalecente. Ao mesmo tempo em que foi obstada a contratação de recursos de terceiros, calcando as bases de financiamento público praticamente em fontes de caráter tributário, a contenção de despesas primárias passou a ser profissão de fé dos gestores das finanças estaduais, devido ao estabelecimento de metas compulsórias de resultados primários crescentes e continuados, de modo a satisfazer o passivo renegociado com a União, cujos desembolsos para fazer frente aos serviços ficaram assegurados por receitas próprias. Esse conjunto de determinações exigiu um ajustamento substantivo, tornando muito mais acanhadas as possibilidades do governo estadual atuar a favor da economia local.

Embora seja um estudo de caso, que avalia com maior ênfase a experiência de Minas Gerais entre os anos de 1994 a 2004, o quadro geral, abarcando todos os estados de forma agregada, não foi desconsiderado. Assim, o trabalho pode também contribuir na reflexão que

busca verificar até que ponto o enfraquecimento das ações autônomas de fomento, decorrente das restrições fiscais e financeiras dos estados, problematizou ainda mais a desconcentração das atividades produtivas, que perdeu ímpeto e amplitude espacial, à medida que as políticas de desenvolvimento regional foram crescentemente desarticuladas no curso da crise dos anos 1980 e das reformas liberalizantes da década de 1990.

Tal indagação, em verdade, subjaz em todo o trabalho – que está organizado em três capítulos. A questão é desenvolvida mais de perto no primeiro capítulo, que buscou, inicialmente, dimensionar o peso que o setor público teve nas possibilidades e nos limites do processo de desconcentração espacial da economia brasileira a partir dos anos 1970. Em seguida, a discussão ficou interessada em demonstrar como os estados conseguiram reunir condições para atuar a favor da estrutura produtiva instalada em suas respectivas regiões, mesmo no cenário de crise da década de 1980 – caracterizada por grande instabilidade macroeconômica e ausência completa de fontes adequadas de financiamento. Essa referência construída previamente é que permite aquilatar a profundidade das mudanças promovidas no arcabouço fiscal pelo ajustamento das finanças estaduais no pós-Real, cujas implicações mais gerais para as contas públicas dos estados e para a capacidade dos mesmos darem suporte à uma atuação fomentadora foram igualmente analisadas.

O segundo capítulo ficou encarregado de abordar a experiência de Minas Gerais, inserindo o estado no contexto mais amplo delimitado anteriormente. A intenção foi mostrar, de início, em que medida a incursão do aparato governamental potenciou as chances de expansão da economia mineira nos anos 1970 e qual foi o saldo resultante dessa atuação do ponto de vista fiscal e financeiro. Na seqüência, a atenção recaiu sobre aspectos da trajetória das políticas de fomento e das finanças de Minas Gerais no contexto de crise dos anos 1980. Foi analisada, por fim, a evolução das contas públicas mineiras entre 1994 e 2004, levando em consideração o acordo de refinanciamento da dívida firmado com a União e as suas conseqüências para as condições fiscais e financeiras da administração estadual.

O terceiro capítulo dá continuidade ao estudo do caso de Minas Gerais, objetivando verificar os efeitos das restrições derivadas do ajustamento sobre a capacidade do estado amparar a expansão e a modernização das atividades produtivas locais. Para tanto, foi acompanhada a evolução dos principais programas e fundos constituídos para estimular o investimento produtivo; as transformações ocorridas nas diretrizes orientadoras da política estadual; os

investimentos públicos; a alocação de receitas em atividades tipicamente direcionadas ao desenvolvimento, e a capacidade de ofertar crédito por meio do BDMG. Ao final do capítulo, foi analisado o desempenho das inversões produtivas em Minas Gerais, com o intuito de demonstrar como o poder do governo estadual de influenciar as decisões de investimento ficaram bem mais pálidas no novo contexto fiscal e financeiro originado do programa de ajuste.

---

*Capítulo 1*

***Finanças públicas e de seqüilíbrios  
e econômicos regionais***

---

### **1. Introdução**

O objetivo deste capítulo é abordar o ajustamento fiscal e financeiro dos estados na segunda metade da década de 1990, visando identificar as suas implicações mais gerais para a evolução dos desequilíbrios econômicos regionais em período recente. Avaliar tal questão exige o entendimento prévio do papel desempenhado pelo setor público no arranjo regional da economia brasileira a partir dos anos 1970, momento no qual foi colocado em curso um processo muito complexo de desconcentração espacial das atividades produtivas, cada vez mais problematizado no contexto subsequente de crise e de reformas liberalizantes.

Nesse sentido, o capítulo está organizado em quatro seções, além da parte introdutória. A primeira pretende enfatizar a ativa participação que o setor público teve na determinação das possibilidades e dos limites do movimento desconcentrador. Argumenta-se que, embora influenciada por diversos fatores, a dinâmica das disparidades regionais foi fortemente influenciada pela capacidade da máquina governamental de efetuar investimentos diretos e prover crédito, incentivos fiscais, subsídios de toda ordem e infra-estrutura para permitir certo espraiamento territorial das atividades produtivas.

A importância do setor público em tal processo é apreendida a partir da análise das razões explicativas da desconcentração ocorrida na década de 1970 e com base nas formulações teóricas

mais importantes a respeito dos dilemas enfrentados pela questão regional no quadro de crise e de reformas dos anos 1980 e 1990. Vale advertir que não foi feita uma avaliação exaustiva da nova dinâmica do movimento descentralizador e dos fatores que o condicionaram nas distintas conjunturas dessas duas décadas. Buscou-se tão somente sumarizar os determinantes centrais arrolados nas principais interpretações sobre a desconcentração nesse longo período, tomado de forma conjunta, porque o objetivo foi o de observar o peso que cada um dos autores citados conferiu ao aparato estatal no desenho espacial da economia brasileira naquele ambiente de mudanças estruturais. Ou seja: o intuito foi perceber até que ponto, para a literatura especializada, o setor público influenciou aquela desconcentração observada pós-1980. Isso é importante para a abordagem aqui proposta porque permite aquilatar em que medida o ajustamento fiscal e financeiro dos estados deve ser considerado no debate regional contemporâneo.

A discussão a respeito da relevância das reformas das finanças estaduais para a questão regional se desdobra na segunda seção, que trata da crise fiscal explicitada nos anos 1980 sob a perspectiva dos governos estaduais. O propósito é demonstrar que os estados, mesmo diante de dificuldades crescentes, conseguiram encontrar alternativas para sustentar investimentos e dar sobrevida a muitas de suas políticas de desenvolvimento local. Tal análise é essencial porque possibilita observar como o ajustamento fiscal e financeiro da segunda metade da década de 1990 irá modificar distintivamente o quadro que prevalecia até então, problematizando ainda mais o arranjo espacial da economia brasileira. A terceira seção aborda essa última questão, partindo da avaliação dos principais fatores que condicionaram e determinaram o modelo de ajustamento imposto aos estados. São discutidos também os princípios que nortearam o reordenamento das finanças dos estados e os seus efeitos mais gerais, com base na apreciação da execução orçamentária dos governos locais. A quarta seção apresenta as considerações finais.

## **2. Finanças públicas ‘desenvolvimentistas’, crise fiscal e a nova dinâmica da desconcentração produtiva**

A evolução dos desequilíbrios econômicos regionais a partir dos anos 1970 não pode ser compreendida sem referência direta ao fortalecimento das finanças públicas promovido pelas reformas centralizadoras do Regime Militar na década imediatamente anterior. Foram elas que incrementaram a carga tributária, revigoraram o setor produtivo estatal e estruturaram fontes diversificadas de financiamento, abastecidas por fundos parafiscais, empréstimos externos, emissão de dívida mobiliária e depósitos a prazo captados por bancos privados e públicos. A

máquina governamental passou então a controlar volume expressivo de recursos e os gestores da política econômica foram municiados com instrumentos capazes de amparar um novo ciclo de crescimento, de conferir maior amplitude às ações de cunho regional<sup>1</sup> e de sancionar tendências já constituídas a favor de um desenvolvimento menos concentrado espacialmente<sup>2</sup>.

As reformas, no entanto, não se restringiram em dotar as finanças públicas de instrumentos discricionários abrangentes, amplificando o potencial intervencionista do Estado. As mudanças concentraram no âmbito federal o poder decisório de mobilização de recursos e de comando de gastos – o que não significa dizer que, a partir de então, o apoio e a realização direta da Formação Bruta de Capital Fixo requerida à pretendida retomada do crescimento acelerado tenham passado a ser tarefa solitária da União. Os governos estaduais também se envolveram profundamente naquele esforço desenvolvimentista.

Mesmo diante da perda de autonomia fiscal e financeira decorrente da forte centralização ocorrida no bojo das reformas, os estados reuniram condições para constituir políticas próprias de fomento. Por um lado, sustentadas na contratação de empréstimos externos e recursos repassados mediante amplas articulações envolvendo seus bancos, autarquias e empresas públicas com as estatais e agentes financeiros federais. Por outro, através de vigorosos estímulos calcados em incentivos tributários, cuja concessão foi possível pelo menos nos anos iniciais de vigência do

---

<sup>1</sup> A questão regional foi revigorada no Brasil ao final dos anos 1950 e início da década seguinte. No plano internacional, contribuíram para dar maior espaço ao debate sobre as desigualdades econômicas regionais, as formulações teóricas da Cepal a respeito dos determinantes do subdesenvolvimento, que ganharam grande destaque no pós-guerra, e a disseminação da chamada “regional science”. Em âmbito nacional, deram substância às discussões a severa temporada de seca no Nordeste, o início da divulgação das Contas Nacionais e a conclusão do bloco de investimentos do Plano de Metas, reconhecidamente concentrado no Sudeste. O reforço da temática redundou em um conjunto de medidas que buscavam enfrentar as disparidades regionais. A adoção de amplos incentivos tributários a empresas que importassem equipamentos para a área do Nordeste, bem como aproveitassem matérias-primas ou instalassem unidades produtivas na região (Lei 3.470/1958) pode ser considerada o marco inicial desse processo, em termos de políticas governamentais mais fundamentadas, que se desdobrou na criação da Sudene e de diversos órgãos similares (Sudam, Sudeco, Sudesul, Suframa) e na constituição de fundos de desenvolvimento regional (Fidene, Fidam, Finor etc.). Ver, entre outros, Cano (1998A: 18-44) e Oliveira (1981: 72-74). A trajetória da questão regional no âmbito das políticas e dos programas nacionais de desenvolvimento a partir dos anos 1950 é sintetizada em Jatobá, Redwood III, Osório & Guimarães Neto (1980: 276-282).

<sup>2</sup> Embora o crescimento vigoroso da economia brasileira entre 1930 e 1970 tenha sido fortemente concentrado em São Paulo, as demais regiões do país expandiram seus respectivos PIB a taxas elevadas. Isso, na verdade, traduzia uma integração articulada do mercado nacional que, mesmo amplamente hegemônica pela economia paulista, já determinava a desconcentração espacial de diversos segmentos produtivos, independente de políticas regionais explícitas. Por outra parte, àquela altura do desenvolvimento econômico brasileiro, a urbanização havia avançado, estimulando a diversificação das estruturas produtivas locais (principalmente de bens de consumo não duráveis) e criando atrativos locais em diversas regiões, como também fazendo aflorar as chamadas “deseconomias de aglomeração” em outras. Da mesma forma, aumentava a necessidade de aproveitamento da disponibilidade dos recursos naturais, dispersos pelo território nacional, e impunha, à grande empresa privada, a ocupação e criação de

ICM, até ser inibida a partir da constituição do Conselho de Política Fazendária (Confaz), em 1975, numa clara ação disciplinadora adotada pelo governo federal com o intuito de abortar a emergente “guerra fiscal” travada entre os estados à época<sup>3</sup>.

É preciso reconhecer, entretanto, que o espaço para uma atuação isolada e competitiva dos governos estaduais a favor de suas respectivas regiões foi contido em vários aspectos sob o quadro autoritário inaugurado com o Regime Militar, muito em decorrência das referidas reformas, que conferiram grande poder coordenador à União, impondo mesmo uma relativa subordinação das diversas estratégias locais de crescimento e modernização às diretrizes estabelecidas em plano nacional – como ficará claro ao longo do texto. Os variados e recorrentes benefícios baseados no ICM concedidos pela União aos setores elegidos como prioritários; a exigência de contrapartidas e de aplicação integral das transferências do FPE em gastos de capital previamente avaliados no âmbito federal, e a comentada submissão das políticas de incentivo fiscal ao Confaz são emblemáticas nesse sentido, evidenciando a ascendência da administração central sobre as demais instâncias federativas no período em análise e sugerindo, ao mesmo tempo, a tentativa de imprimir uma certa convergência de objetivos entre os diversos níveis de governo<sup>4</sup>.

---

novos mercados. Pode-se dizer que a conjunção desses variados fatores incentivava um crescimento menos concentrado espacialmente do que o observado até então.

<sup>3</sup> Embora a reforma tributária de 1966 tenha vetado aos estados o poder de criar novos tributos e contribuições e transferido para o Senado Federal a prerrogativa de estabelecer as alíquotas internas de ICM, criado em substituição ao IVC, alguma liberalidade foi concedida aos governos estaduais, com destaque para o Ato Complementar n.º 34, de janeiro de 1967. A norma permitia a concessão de benefícios baseados no ICM, desde que conveniados entre os estados de uma mesma região. Assistiu-se, então, inúmeros conflitos inter-regionais e disputas localizadas estaduais, levando o governo federal a buscar coordenar as contendas por meio de reuniões rotineiras dos secretários da Fazenda, a partir de 1970, e da posterior constituição do Confaz. A discussão sobre as políticas de fomento estaduais e a ação ordenadora do Confaz no período está em Cavalcanti & Prado (1998: 75-84). Alves (2001: 93-95) detalha os convênios firmados pelos estados entre 1966 e 1969 envolvendo o ICM.

<sup>4</sup> Ainda que as reformas tenham implicado na concentração do poder decisório em âmbito federal, subordinando em grande medida as demais instâncias de governo, deve ser relativizada a capacidade que a União teve de estabelecer uma ação plenamente coordenadora das políticas de desenvolvimento regional, no sentido de compatibilizar e articular sinergicamente as estratégias fomentadoras implementadas em âmbito nacional com as locais. Cano (1998A: 39), refletindo sobre o período do Regime Militar, sustenta que “proliferaram planos nos últimos vinte anos no país: não só pelo governo federal mas principalmente pelos governos estaduais e órgãos regionais de desenvolvimento. Multiplicaram-se as instituições de apoio financeiro e de fomento, com notável expansão do número de Secretarias de Planejamento, Companhias de Desenvolvimento e Bancos Estaduais ou Regionais de Desenvolvimento. Do ponto de vista do ‘Planejamento Regional’, uma crítica que se deve fazer é sobre a quase ausência de uma coordenação em nível nacional. Nem mesmo uma compatibilização regional em nível de projetos industriais incentivados foi feita”. Andrade (1979: 14), ao propor a constituição de uma política nacional e integrada de indução à localização espacial da indústria, reforça essa interpretação, à medida em que verifica a existência de um sistema indutor de decisões locais “informal” operando à época, de forma desconexa e não hierárquica: “o uso dos instrumentos (de estímulo) é feito de forma descoordenada, sem levar em conta as possibilidades de sua conjugação e de sua gradação seletiva”.

De qualquer forma, o novo arcabouço no qual as finanças públicas passaram a ser operadas habilitou o aparato governamental – sobretudo no plano federal – a atuar como principal protagonista do processo de desconcentração produtiva observado nos anos 1970. O Estado, dispondo então de variado elenco de mecanismos para captar e direcionar recursos, pôde implementar políticas de desenvolvimento regional e constituir fartos incentivos creditícios, fiscais e cambiais; efetuar pesados investimentos na construção de infra-estrutura de energia, transporte e telecomunicação, aprofundando a sua abrangência geográfica; comandar inversões expressivas das estatais em diversos ramos produtivos; articular as empresas públicas e os capitais privados nacional e estrangeiro em empreendimentos de grande envergadura; liderar projetos setoriais, como o Pró-Álcool, e dar suporte ostensivo às exportações.

As forças desconcentradoras contidas nesse conjunto de ações foram indubitáveis (Tabela 1.1). A expansão da fronteira agrícola, que vinha em curso, foi dinamizada, estimulando o avanço ulterior da urbanização e da agroindústria em porções territoriais até então menos ocupadas – notadamente, nesse período, áreas da Amazônia e do Centro-Oeste. A migração de capitais foi incentivada, viabilizando a implantação de empreendimentos industriais no Nordeste (Sudene), Amazonas (Suframa) e Espírito Santo. A produção agrícola e a agroindústria foram modernizadas e expandidas no Sul, Centro-Oeste, Sudeste (São Paulo e Minas Gerais) e parte do Nordeste. As fontes de recursos naturais, dispersas geograficamente, foram mais aproveitadas, dando impulso a diversas regiões.

Uma questão deve ser enfatizada a respeito dos motivos que explicam essa nova dinâmica da evolução dos desequilíbrios econômicos regionais a partir dos anos 1970. Até aquele momento, o avanço da industrialização e da integração do mercado nacional – processos articulados entre si – havia sido acompanhado pela concentração espacial da produção e da renda no Sudeste e, principalmente, em São Paulo. Resultaram daí grandes assimetrias econômicas entre as diversas regiões do país, que também se projetavam em marcadas diferenças sobre os estados e no interior de cada um deles<sup>5</sup>.

Mas se o setor público exerceu centralidade no movimento desconcentrador observado a partir da década de 1970, não é menos verdade que não tenha também contribuído em muito para a conformação do referido quadro de desequilíbrios regionais crescentes do período anterior – até porque, foi o aparato estatal que deu ampla sustentação à industrialização e à unificação do

---

<sup>5</sup> Ver Cano (1998A: 149-301).

mercado doméstico, intensificadas com a crise de 1929<sup>6</sup>. Dessa forma, apenas reconhecer a importância do aparato estatal nas mudanças ocorridas torna-se insuficiente para explicar a distribuição espacial menos concentrada das atividades produtivas, exigindo a identificação de outros determinantes que possam ajudar a compreender toda a complexidade desse processo.

Tais fatores podem ser sinteticamente apresentados da seguinte forma<sup>7</sup>. A continuidade da integração do mercado nacional e da industrialização exigiu o aproveitamento mais intenso dos recursos naturais, implicando na montagem de grandes empreendimentos em diversos estados fora da região hegemônica. Por outro lado, “deseconomias” de aglomeração nos centros urbanos mais industrializados combinadas com o aumento dos estímulos aglomerativos em outros pontos do território nacional – decorrente em grande medida do avanço da urbanização e dos investimentos públicos em infra-estrutura referidos anteriormente – resultaram na emergência de novas alternativas locacionais à grande empresa. Essa ampliação de opções era convergente com o interesse das próprias corporações empresariais, que, movidas pela concorrência intercapitalista, buscavam diversificar seus investimentos por meio da ocupação ou a abertura de novos mercados. Também tiveram grande influência as políticas constituídas por estados e municípios para a atração de investimentos. Por fim, a desaceleração econômica a partir da segunda metade da década de 1970 contribuiu para reforçar as tendências centrífugas, à medida que a reversão cíclica teve efeitos mais negativos sobre as áreas mais industrializadas.

Esse conjunto de fatores estaria incompleto sem a referência ao caso específico de São Paulo, que ganha relevância em qualquer análise sobre as mudanças regionais ocorridas em âmbito nacional devido ao seu peso econômico e ao fato de que a desconcentração foi particularmente importante em relação à Área Metropolitana de São Paulo (AMSP) em direção ao interior do estado. Nesse vetor da descentralização produtiva, foram fundamentais os investimentos do governo estadual em infra-estrutura (rodovias, principalmente) e em centros de pesquisa; as medidas adotadas por diversos municípios para atrair empreendimentos; o bloco de inversões federais em refinarias e institutos de pesquisa; as políticas do governo central de apoio

---

<sup>6</sup> A constituição do aparato estatal que serviu de suporte à industrialização é abordada longamente em Draibe (1985). Mello (1987: 89-173) e Tavares (1998B: 123-195) interpretam a conjunção entre Estado e industrialização no caso brasileiro. Uma síntese dessa discussão, restrita ao período que vai da crise de 1929 ao Estado Novo, está em Aureliano (1999: 95-140). Os determinantes históricos da concentração regional, a partir da análise da evolução da indústria, são tratados em Cano (1998B) e, numa visão alternativa, por Oliveira (1981).

<sup>7</sup> Os fatores explicativos da desconcentração produtiva a partir dos anos 1970 estão em Cano (1998A: 312-327), Guimarães Neto (1995: 34-35) e Diniz (2002: 87-92). Uma síntese das principais formulações é apresentada em Pacheco (1998: 209-229).

às exportações e a do Pró-Álcool, e as deseconomias de aglomeração cada vez mais sentidas na AMSP (restrições ambientais, dificuldades de deslocamento, custos crescentes de mão-de-obra e terrenos etc.).

Embora não tenha alcançado amplitude capaz de modificar substancialmente a distribuição espacial das atividades produtivas, a desconcentração surge assim como resultante da combinação de vários determinantes. A apreciação dos fatores que influenciaram a evolução dos desequilíbrios regionais nos anos 1970 evidencia dois aspectos. Um deles diz respeito à complexidade do movimento centrífugo, por causa da multiplicidade de condicionantes que o definiu. O outro aspecto é a importância atribuída ao papel do setor público nas extensas razões arroladas para explicar o processo descentralizador. Transparece a capacidade que a máquina governamental teve para manipular os instrumentos colocados à sua disposição para sustentar investimentos, crédito, subsídios e incentivos fiscais, conformando uma ação que foi decisiva para as mudanças regionais observadas no período.

A crise fiscal e financeira do setor público da década de 1980, precipitada pelo rompimento das linhas externas voluntárias de crédito ao país, e as mudanças liberalizantes dos anos 1990 aprofundaram esses dois aspectos característicos da evolução dos desequilíbrios econômicos regionais referidos acima. Em primeiro lugar, a influência predominante das finanças públicas na distribuição espacial das atividades produtivas no período anterior é reafirmada, uma vez que o seu debilitamento progressivo é identificado como o principal motivo para o movimento desconcentrador ter adquirido nova dinâmica a partir de pelo menos 1985, após a maturação de alguns grandes projetos executados ainda no âmbito do II PND. Pacheco (1998: 20) é contundente a esse respeito:

“O emperramento dos mecanismos e das políticas, implícitas e explícitas, de desenvolvimento regional do período foi preponderantemente determinado pela crise das finanças públicas e do Estado. Este foi um componente decisivo das (im)possibilidades abertas ao desenvolvimento regional”

Em segundo lugar, e derivado desse novo contexto, à medida que a capacidade de intervenção governamental vai sendo crescentemente enfraquecida, fatores diversos – novos e já presentes – ganham relevância na determinação do processo desconcentrador, imprimindo maior complexidade e tornando mais problemática e contraditória a evolução dos desequilíbrios econômicos regionais. Embora negue que tenha havido uma estratégia governamental

fundamentada a favor de um crescimento econômico menos centralizado do ponto de vista espacial<sup>8</sup>, Guimarães Neto (1997: 65) havia destacado esse caráter complexo e contraditório no caso brasileiro:

“No contexto nacional, a desconcentração ocorrida não resultou de nenhuma política coerente e articulada, levada adiante, persistentemente, pelo poder público, em particular o governo federal. Tal processo decorreu, bem mais, de uma soma de determinantes que redefiniram a localização da atividade produtiva, na qual, ao lado de ações voltadas para a desconcentração, sobretudo as políticas de desenvolvimento regional, existiam políticas setoriais e macroeconômicas que induziam, ora maior concentração, ora a desconcentração” (*grifo meu*).

Devem ser enfatizados esses dois aspectos – o papel predominante do setor público na evolução das disparidades econômicas regionais e a complexidade contraditória e problemática desse processo – porque eles vão estar projetados nas principais formulações teóricas a respeito da dinâmica e dos limites da desconcentração produtiva no contexto de crise dos anos 1980 e no de reformas liberalizantes da década de 1990<sup>9</sup>, como pode ser inferido a partir do exame das interpretações apresentadas nos parágrafos seguintes<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> Tal interpretação é um desdobramento das posições defendidas no trabalho de Jatobá, Redwood III, Osório & Guimarães Neto (1980), no qual é sintetizada ampla pesquisa realizada pelo CME-PIMES/UFPE sobre o desenvolvimento regional brasileiro. Na análise do II PND, os autores sustentam que os investimentos aprovados entre 1971 e 1977 pelo CDI, órgão que decidia grande parte dos programas de inversão previstos no plano, foram fortemente concentrados no Sudeste. Argumentam, ainda, que as políticas regionais tiveram nítida conotação compensatória. A crítica a essa interpretação foi feita por Pacheco (1998: 64-72). A propósito, vale reproduzir trecho de Guilherme e Silva & Basília Aguirre citado em Abrucio & Costa (1998: 35): “A opção concreta do II PND por uma industrialização menos concentrada, em termos regionais, vinha ao encontro de aspirações regionais antigas e atendia perfeitamente os reclamos de alguns críticos dos processos de industrialização pelos quais o país havia passado até então. Ela também possibilitava um apoio político mais sólido de segmentos da sociedade, que não possuíam compromissos com a indústria instalada entre Rio de Janeiro e São Paulo”.

<sup>9</sup> É bom registrar que as interpretações sobre a evolução das disparidades regionais passaram a se defrontar com enormes dificuldades para verificar a efetiva distribuição espacial das atividades produtivas desde o fim dos levantamentos econômicos censitários. As fontes utilizadas nos estudos para suprir essa deficiência, como as pesquisas de produção física da indústria regional, são reconhecidamente precárias. Não é por outra razão que Guimarães Neto (1997: 54) sustenta que “nos anos da segunda metade da década de 80 e da primeira metade dos anos 90, as informações disponíveis não permitem que se conclua nem pela continuidade da desconcentração nem pela presença de um processo de reconcentração”. Andrade & Serra (2000: 214) reforçaram essa avaliação, ao confrontar os trabalhos de Pacheco (1999) e Azzoni & Ferreira (1997) que, baseados nos índices da indústria do IBGE, chegaram a resultados completamente opostos. O primeiro, utilizando a PIM-PF, concluiu pela continuidade da desconcentração a partir de 1985. O segundo estudo, com base na PIM-DG, encontrou evidências para sustentar o início de um processo de reconcentração industrial em São Paulo a partir da mesma data. Cano (1998A: 310-312) e Pacheco (1999: 14-15) também chamam a atenção para esse problema.

<sup>10</sup> Vale chamar a atenção, como já salientado na introdução deste capítulo, que não se buscou fazer aqui uma análise exaustiva do significado que as conjunturas distintas dessas duas décadas tiveram para a questão regional recente. A intenção foi tão somente o de sumarizar os determinantes centrais arrolados para explicar os novos contornos assumidos pelo movimento descentralizador num período de mudanças estruturais, o que servirá para conduzir a

O referido quadro problemático do movimento desconcentrador ganha expressão na abordagem de Cano (1998A: 327-335). Observando o período entre 1985 e 1995, o autor identificou o enfraquecimento da ação governamental combinado com forças conflitantes, umas atuando a favor da continuidade da desconcentração e outras em sentido contrário. Entre as primeiras estavam os expedientes de “guerra fiscal” utilizado pelos estados, que teriam beneficiado o Centro-Oeste, Sul, Minas Gerais e a Zona Franca de Manaus; inversões federais no setor petrolífero no Nordeste, Rio de Janeiro e Paraná; o avanço da agricultura irrigada e do setor de turismo no Nordeste; a expansão urbana em diversos estados, devido à redução dos fluxos migratórios motivada pela crise mais intensa nas áreas mais desenvolvidas, estimulando as indústrias “leves” locais, e os efeitos mais acentuados da instabilidade econômica do período sobre a estrutura produtiva de São Paulo – o que, por si só, contribuiu “estatisticamente” para o aumento relativo do PIB de outros estados.

Em direção oposta, estavam o desmantelamento do aparato estatal e dos órgãos de planejamento regional; a liberalização e desregulamentação econômicas, induzindo afluxos de investimentos estrangeiros para São Paulo; a abertura comercial e a valorização do câmbio, que destruiu diversos setores produtivos; a desaceleração e a queda no valor das exportações; a redução dos investimentos públicos em infra-estrutura, deixando de estimular os atrativos locais de diversas áreas periféricas; a maturação de grandes projetos ainda do II PND, e a reestruturação produtiva do setor privado, que reconcentrou em São Paulo investimentos nos segmentos de informática, microeletrônica, telecomunicação e automação.

Como resultante desse conjunto de fatores, Cano percebeu a emergência de dois movimentos simultâneos: enquanto a queda da participação relativa de São Paulo no PIB nacional passou a ocorrer em menor ritmo, alguns ramos produtivos, sobretudo os intensivos em tecnologia, se redirecionaram para aquele estado. Decorre daí a conclusão do autor de que o processo de desconcentração havia alcançado seu ponto de inflexão, deflagrando possivelmente uma “suave” reconcentração a partir de meados da década de 1980.

O significado que estes mesmos anos tiveram para Guimarães Neto (1997: 67-68) foi o de esgotamento da desconcentração, constatada a partir da verificação de que a participação relativa

---

discussão pretendida neste trabalho a respeito das imbricações entre as finanças públicas e o arranjo espacial das atividades produtivas.

de estados e regiões no PIB nacional havia ficado praticamente estável entre 1985 e 1995<sup>11</sup>. Ele identificou a estagnação do processo descentralizador como resultado da drástica redução dos investimentos públicos e privados. Por um lado, devido à crise fiscal que implicou no corte das inversões do governo e das estatais em infra-estrutura. Por outro, porque as medidas de estímulo às exportações e os seguidos planos de combate à inflação encareceram as linhas de financiamento, amplificaram a instabilidade do período, reforçaram as expectativas negativas dos agentes privados e descapitalizaram as estatais, que tiveram tarifas e preços represados para dar suporte ao esforço exportador e à luta contra a escalada inflacionária.

O mérito mais evidente da elaboração de Guimarães Neto foi o de ter enfatizado – embora não de forma sistematizada – a imbricação entre a política macroeconômica e a questão regional, dimensão que já havia tomado relevância nos trabalhos de Pacheco (1998 e 1999)<sup>12</sup>, que defende a tese de continuidade do processo desconcentrador a partir da década de 1980, induzido por um certo tipo de “desenvolvimento fragmentado”. Nessa formulação é essencial considerar duas características marcantes do período pós-1980: a crise fiscal, que minou progressivamente a capacidade de intervenção estatal, e a instabilidade econômica, manifestada nos curtos e insustentáveis ciclos de crescimento intercalados por outros de retração da demanda agregada, resultando na quase estagnação do PIB<sup>13</sup>. Em complemento esteve a política macroeconômica da fase de ajustamento, implementada com o propósito de gerar saldos comerciais adequados às obrigações passivas externas do país.

Em tal contexto, a desconcentração tida e havida perdeu força e seus efeitos espaciais tornaram-se muito menos abrangentes. Mais do que isso, prosseguiu não mais amparada no crescimento articulado e simultâneo entre as diversas economias regionais, padrão que havia governado o desenvolvimento econômico do país desde pelo menos a década de 1930. Agora, a desconcentração passava a ser sustentada pelo dinamismo atomizado de alguns espaços territoriais que conseguiam aproveitar as oportunidades dadas pelo mercado mundial, sobretudo

---

<sup>11</sup> O autor utiliza para a sua análise a evolução das participações relativas do PIB de estados e regiões estimadas pelo IPEA em 1996. Ver Guimarães Neto (1997: 56).

<sup>12</sup> O texto de Pacheco divulgado em 1999 é uma atualização de sua tese de doutoramento (“A questão regional brasileira pós-1980 – desconcentração econômica e fragmentação da economia nacional”), concluída em 1996 e publicada em 1998.

<sup>13</sup> Como o próprio autor destaca, a produção da indústria de transformação teve crescimento real de quase 130% entre 1970 e 1985, espantosamente superior à expansão de cerca de 20% entre 1985 e 1997. Ver Pacheco (1999: 12-13).

aqueles segmentos demandantes de bens intermediários e intensivos em recursos naturais e energia.

É esse o sentido de Pacheco ter observado, ali, a emergência de um desenvolvimento regional fragmentado e heterogêneo, porque os nexos internos mantidos pelas diversas regiões enfraqueceram, tendo como contrapartida uma maior articulação pontual com o mercado internacional<sup>14</sup>. O pouco de dinamismo alcançado por algumas áreas teve efeitos bastante localizados e sem grande referência com o que ocorria efetivamente com o restante da economia nacional<sup>15</sup>.

Os estudos de Pacheco apontam outros fatores que foram adicionados no curso das transformações, problematizando ainda mais a distribuição espacial das atividades produtivas – sobretudo o setor industrial. Entre eles destacam-se a “guerra fiscal” e os investimentos em infraestrutura que os estados mantiveram para dar suporte ao capital privado; o impacto mais acentuado da estagnação econômica do período sobre as economias regionais mais complexas e integradas (sobretudo São Paulo); a continuidade de crescentes deseconomias de aglomeração nos principais centros urbanos, estimulando cidades de porte médio das regiões metropolitanas e do interior; a constituição do Mercosul e a abertura comercial, que potenciaram as referidas tendências fragmentadoras de forma seletiva (privilegiando as áreas de maior peso econômico), e o ajuste da grande empresa privada nacional e estrangeira – processo que envolveu a reestruturação patrimonial (redução de dívidas e elevação das receitas financeiras), a redefinição de mercados (ampliação das exportações) e a reestruturação produtiva (revisão da linha de produtos, terceirização, desverticalização e importações de insumos e componentes), conformando um conjunto de estratégias com amplo desdobramento para o desenvolvimento regional. Colocada nesses termos, a desconcentração explícita, nas palavras de Pacheco, a sua “natureza complexamente determinada”.

---

<sup>14</sup> Cano (1998A: 309) critica o suposto processo de fragmentação, argumentando que “os elos entre o núcleo da acumulação (São Paulo) e o restante da nação permanecem unidos”, embora não descarte o seu risco potencial.

<sup>15</sup> A propósito, Guimarães Neto (1995: 51) já havia chamado a atenção para o fato de que, no contexto de abertura e liberalização da economia brasileira, não poderia ser descartada a constituição de “novas formas de articulação entre partes do território nacional e a economia mundial, nem impactos daí decorrentes para a desestruturação do espaço nacional e regional, e para a Federação”. Affonso (1995: 59), analisando a crise federativa brasileira, também advertiu sobre os efeitos mais gerais do processo de globalização para o arranjo regional dos países: “atuando no mesmo sentido, de diluição das fronteiras econômicas nacionais, ou até como expressão dessa diluição, observa-se a emergência dos ‘regional states’, regiões de um país (ou países) que se articulam em diferentes planos (principalmente econômico) à margem dos estados nacionais”.

Por fim, vale destacar que, além de ter percebido um movimento desconcentrador de menor alcance e profundidade, com efeitos regionais bastante distintos e pontuais, Pacheco identificou um padrão diferenciado por ramos produtivos: haveria tendência de dispersão mais intensa em bens não duráveis de consumo e de forte concentração nos segmentos intensivos em tecnologia.

A tendência de recentralização das atividades de maior teor tecnológico – observada tanto por Pacheco como por Cano – é coerente com a formulação de “desenvolvimento poligonal” elaborada por Diniz (1993), cuja tese central é de que a evolução regional da indústria brasileira desde a década de 1980 passou a estar cada vez mais restrita ao polígono territorial formado a partir de Belo Horizonte – Uberlândia – Londrina – Maringá – Porto Alegre – Florianópolis – São José dos Campos – Belo Horizonte. Uma área de grande dinamismo, que se estenderia do centro de Minas Gerais ao nordeste do Rio Grande do Sul, excetuando a Região Metropolitana de São Paulo (RMSP).

Em verdade, Diniz sustenta que foi este polígono o principal eixo da desconcentração entre 1970 e 1990, período no qual a sua participação na produção nacional da indústria cresceu de 33% para 51%. Contudo, numa primeira fase, que foi até meados da década de 1980<sup>16</sup>, a relativa dispersão industrial, que teve a RMSP como o seu epicentro, acabou por beneficiar a praticamente todos os estados brasileiros. As razões explicativas desse processo foram as economias de aglomeração em várias cidades do país, o avanço da integração do mercado nacional e a competição entre os grandes grupos empresariais nacionais e estrangeiros, que implicou na ocupação “territorial” do mercado. No entanto, a atuação da máquina governamental (provimento de infra-estrutura e concessão de crédito, subsídios e incentivos fiscais) e a maior utilização das fontes disponíveis de recursos naturais, dispersas geograficamente, foram os elementos decisivos para permitir certo transbordamento das atividades industriais para além do polígono<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> Neste trabalho, Diniz não faz uma periodização explícita das duas décadas que analisa, mas deixa sugerido que a primeira fase, na qual ocorreram “a reversão da polarização e o espraiamento industrial no país”, se estende de 1970 a 1985. Ver especificamente as páginas 50 a 52 do referido estudo.

<sup>17</sup> Diante do exposto, a crítica de Barjas Negri (apud Pacheco, 1998: nota 302, pág. 224), segundo a qual a formulação do desenvolvimento poligonal é insuficiente para explicar o crescimento expressivo das regiões fora daquela área no período entre 1970 e 1990, perde a força. Diniz mostra que principalmente devido ao suporte dado pela intervenção pública e ao uso mais intenso dos recursos naturais, dispersos geograficamente pelo território nacional, a desconcentração beneficiou quase todos os estados até pelo menos 1985.

O declínio da intervenção estatal, a menor importância dos recursos naturais contrabalançada com a maior ênfase dada à tecnologia na indústria e a redução drástica das taxas de crescimento nos anos 1980 resultaram, por um lado, no enfraquecimento do movimento desconcentrador e, por outro, reforçaram o poder de atração de investimentos do polígono, já potenciado pela concentração prévia em seus domínios da renda, das atividades de pesquisa e da oferta de mão-de-obra especializada. Diante desse quadro, Diniz concluiu que a desconcentração industrial passaria a estar “confinada” nas fronteiras das regiões Sudeste e Sul, onde se estende o território poligonal<sup>18</sup>.

Tais tendências teriam ganhado substância com a constituição do Mercosul, devido à proximidade geográfica do polígono e os países integrantes do bloco; a privatização, que permitindo a modernização e expansão dos ativos (infra-estrutura) ampliou os atrativos locais dessa área específica; a reestruturação produtiva da grande empresa, por causa dos requisitos tecnológicos e de mão-de-obra qualificada envolvidos no processo e mais aptos de serem atendidos por cidades de médio porte localizadas naquela região, e a abertura comercial, em decorrência da maior capacidade de competição e de modernização da base produtiva ali instalada<sup>19</sup>.

Embora sejam perceptíveis algumas divergências contidas nessas interpretações a respeito do sentido que as mudanças da economia brasileira tiveram para o desenvolvimento regional a partir da década de 1980, transparece um conjunto importante de concordâncias entre elas. A mais evidente e a que interessa aos propósitos deste capítulo é a influência predominante do setor

---

<sup>18</sup> Com base em dados de pessoal ocupado na indústria, população, consumo de energia, pessoal ocupado total, PIB e receitas tributárias para o agregado Brasil e para a área do polígono (sobretudo para o conjunto de suas cidades médias e áreas metropolitanas) referente a 1990 e 1995, Andrade & Serra (s.d.: 07-16) constataram uma “lenta” desconcentração no período, com perdas para aquela região. Dessa forma, afirmam que “embora a indústria não tenha demonstrado uma clara tendência de desconcentração geográfica dentro do Polígono, a reunião dos demais indicadores econômicos mostra que o Polígono Industrial vem diminuindo a sua importância quando comparado com o conjunto nacional”.

<sup>19</sup> Ver Diniz & Crocco (1996) e Diniz (1999 e 2002). Azzoni (2002) e Baer, Haddad & Hewings (2002) também discutiram as injunções entre os desequilíbrios regionais e as mudanças estruturais dos anos 1990 (liberalização e estabilização econômica, reforma do Estado e reestruturação produtiva) e chegaram a conclusões análogas. Em relação ao enfraquecimento das políticas regionais sustentadas pelo setor público, Azzoni (2002: 34) é contundente ao afirmar que “há evidências de que o abandono do sistema econômico à própria sorte, ou ao timão do mercado, tende a levar ao aumento das desigualdades regionais”. Da mesma forma, Baer, Haddad & Hewings (2002: 80) sustentam que “a abertura econômica do Brasil, a retirada do Estado e o jogo total das forças de mercado favorecem a região mais desenvolvida do país (...) Se a igualdade regional é parte da agenda de desenvolvimento do país, é necessária uma política regional ativa por parte do governo central para reduzir as disparidades econômicas regionais”.

público na determinação da nova dinâmica acanhada assumida pela desconcentração num contexto de crise e de reformas liberalizantes.

Isso fica explícito no exame da reflexão feita pelos autores citados, que encontraram na crise das finanças públicas e nas mudanças estruturais subseqüentes do aparato estatal muito das razões explicativas para a perda de ímpeto e alcance espacial do processo desconcentrador. Para além dos variados e complexos fatores envolvidos na questão, sobressai o fato de que o movimento de descentralização produtiva, que havia permitido uma relativa – e ainda insuficiente – convergência da renda entre os estados e as regiões no momento anterior, passou a apresentar efeitos bem mais tímidos em decorrência, sobretudo, do progressivo declínio da ação governamental.

Ora, sendo as finanças públicas o suporte decisivo para o contorno espacial da economia brasileira, cabe indagar se uma reforma específica dos anos 1990, a que envolveu os governos estaduais, tem relevância para a temática regional contemporânea. Aqui vale a pena antecipar uma conclusão das seções seguintes: devido ao seu significado para as possibilidades e os limites de atuação da máquina estatal no arranjo territorial das atividades produtivas, o ajustamento dos estados assume importância no atual debate regional. Afinal, o reordenamento das administrações estaduais modificou distintivamente o quadro fiscal e financeiro anterior, ao contrário do que sugerem alguns estudiosos quando percebem apenas a continuidade de uma crise<sup>20</sup>.

As restrições enfrentadas pelo setor público sabidamente não foram removidas e seguiram em frente, numa trajetória de dificuldades progressivas. Mas a reestruturação das finanças estaduais na segunda metade da década de 1990, embora necessária devido à situação precária em que se encontravam, representou muito mais do que o prosseguimento da crise. Significou uma ruptura efetiva das condições prevalecentes até então e que houvera permitido aos estados manter certa capacidade de investimento, importante no âmbito daquela desconcentração cada vez mais problemática e restrita.

Assim posto, o ajustamento dos governos estaduais não pode ser considerado um evento trivial ou episódico no difícil percurso da economia brasileira nos últimos anos. À medida que constituiu novos elementos e mecanismos para obstar o gasto público, teve peso relevante no gradual debilitamento da intervenção governamental, com desdobramentos singulares na evolução dos desequilíbrios regionais. O entendimento desse aspecto exige a discussão prévia de

---

<sup>20</sup> Ver Guimarães Neto (2002: 172).

algumas particularidades da crise fiscal dos anos 1980, pois elas explicam muito como os estados conseguiram preservar certa condição de sustentação de gastos, mesmo diante de dificuldades financeiras progressivas. O reconhecimento de tal característica específica é que permite apreender a dimensão e a amplitude das mudanças subseqüentes promovidas pelo ajuste das finanças estaduais, que, apesar de ainda não ter merecido a atenção devida nos estudos regionais, ajudam a compreender a complexidade contraditória da desconcentração produtiva recente.

### **3. As especificidades da crise fiscal e financeira dos anos 1980**

Muito embora o ajustamento das finanças estaduais na segunda metade da década de 1990 não tenha buscado recuperar a capacidade de intervenção estatal e, muito menos, recompor as bases de financiamento público, é inegável que o quadro fiscal e financeiro no qual os governos central e estaduais passaram a atuar tornou-se bastante diferente daquele que norteou as principais formulações a respeito da dinâmica assumida pela desconcentração ao irromper a crise da década de 1980.

Um traço distintivo dos mais evidentes desse novo momento foi a perda de autonomia dos estados em comandar gastos. A gestão das finanças públicas estaduais, a partir de então compulsoriamente comprometida com resultados primários e operacionais positivos e a redução do endividamento, passou a ser disciplinada pelo poder central e enquadrada às diretrizes e metas da política econômica estabelecida desde o âmbito federal. Disciplina e enquadramento que inexistiam no período anterior.

No curso da crise aberta a partir da ruptura do crédito externo no início dos anos 1980, que rapidamente se desdobrou em uma crise fiscal e financeira do setor público de grandes proporções, os estados constituíram um permanente ponto de tensão na execução da política econômica, cujo objetivo principal era o de combater obstinadamente o déficit público, desde já identificado como a principal causa do descontrole inflacionário e dos desequilíbrios do balanço de pagamentos.

No breve interregno de 1983/1984, no âmbito de um programa monitorado pelo FMI e exigido pelos credores internacionais como contrapartida ao refinanciamento dos débitos externos (amortização e parte dos juros a vencer), as autoridades econômicas federais conseguiram promover cortes drásticos de despesas e um severo arrocho creditício, reduzindo, assim, as Necessidades de Financiamento do Setor Público (NFSP). A partir de 1985, no entanto,

a política fiscal perdeu substância e adquiriu enorme passividade, gravitando entre tentativas frustradas de conter o déficit e o relaxamento de medidas austeras adotadas para controlar as despesas e o crédito ao setor público – até porque, vale lembrar, o quadro de restrições externas tornava difícil levar adiante qualquer proposta de reestruturação das condições de financiamento do setor público.

É nesse movimento pendular da política fiscal, que foi particularmente verdadeiro nas relações entre o poder central e os estados, que estão encobertas as especificidades da crise que atingiu o setor público nos anos 1980. Uma visão corrente busca explicar a instabilidade marcante do ajustamento enfatizando a conjunção entre o colapso fiscal e o processo de transição e institucionalização democrática que, ao fortalecer a figura política e executiva dos governadores, tornou insustentável a aplicação efetiva de medidas direcionadas a deter o gasto e o endividamento dos estados<sup>21</sup>.

As decisões políticas foram mesmo magnificadas naquele período, mas outros fatores também determinaram fortemente as idas e vindas do ajustamento. Entre eles ganha destaque o nível de fragilização das finanças estaduais, que exigiu a constante incursão do governo federal no âmbito das administrações subnacionais com o propósito de evitar o esgarçamento fiscal e financeiro completo, seja por meio do abrandamento das regras seja pelo socorro financeiro explícito<sup>22</sup>.

A compreensão desse movimento remete à constituição e esgotamento do padrão de financiamento erguido pelas reformas dos anos 1960 no regime autoritário e que deu condições ao setor público, principalmente a União, de comandar o ciclo de crescimento acelerado e o auge da desconcentração produtiva da década seguinte.

Três reformas foram particularmente importantes nesse processo e podem ser resumidas da seguinte forma. No campo tributário<sup>23</sup>, o sistema impositivo foi modernizado e os mecanismos de arrecadação e fiscalização aprimorados, permitindo o incremento da Carga Tributária. No âmbito administrativo, a estrutura do setor público foi descentralizada, resultando na proliferação de um extenso número de empresas públicas e mistas, agências governamentais, autarquias,

---

<sup>21</sup> Ver, entre outros, Abrucio & Costa (1998: 40-49).

<sup>22</sup> Essa visão mais abrangente está em Lopreato (2002: 173-191 e 2000: 08-10). Rodriguez (1995: 431-448) aborda, a partir de uma perspectiva histórica, o papel desempenhado pelos governadores no processo de redemocratização do país, bem como a influência que tiveram nos desdobramentos posteriores para o arranjo federativo e para a questão regional.

<sup>23</sup> Ver Oliveira (1981 e 1995A).

fundos e fundações, que gozavam de grande autonomia financeira e orçamentária<sup>24</sup>. Além disso, as empresas da administração indireta tiveram reforçada a capacidade de alavancagem e autofinanciamento, por conta de uma política tarifária e de preços públicos realista.

No plano financeiro<sup>25</sup>, foi organizado o mercado de dívida pública, a partir da criação das Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional (ORTN), e regulamentado o mecanismo de captação de recursos externos por meio da Resolução nº 63/1967, que veio se somar às regras já existentes definidas pela Lei 4.131/1962<sup>26</sup>. O espaço de financiamento foi igualmente reforçado pela constituição dos fundos de poupança compulsória (FGTS, PIS, PASEP etc.). O Banco Central, que substituiu a Superintendência de Moeda e Crédito (SUMOC), o Conselho Monetário Nacional (CMN) e o Banco Nacional da Habitação (BNH)<sup>27</sup> deram maior organicidade sistêmica ao novo arranjo do Sistema Financeiro Nacional (SFN). As reformas implicaram, ainda, no fracionamento orçamentário para além do tipicamente fiscal, desdobrando nos orçamentos das estatais, da Previdência e o monetário<sup>28</sup>, conferindo grande autonomia na definição e execução de gastos ao poder central em relação ao Congresso Nacional que, ademais, já havia perdido a competência de modificar a proposta orçamentária<sup>29</sup>.

Mas as reformas, que deram enorme capacidade de mobilização de recursos e investimentos à máquina estatal, não fortaleceram a União apenas frente ao Legislativo. Amplificaram também seu poder de controlar e direcionar gastos em relação às outras esferas subnacionais. Na área tributária, o governo federal avançou sobre prerrogativas e receitas das administrações estaduais<sup>30</sup>. A criação dos Fundos de Participação (FPE e FPM) veio para

---

<sup>24</sup> Segundo Biasoto Jr. (1995: 130), a descentralização resultou na criação de 358 entidades na administração indireta entre 1969 e 1979.

<sup>25</sup> Ver Tavares (1998A: 139-186)

<sup>26</sup> A Resolução 63 regulamentava o repasse de crédito externo por meio do sistema bancário, enquanto a Lei 4.131 disciplinava as contratações diretas. Ver Cruz (1999: 113-166) a respeito do funcionamento e desempenho das operações realizadas sob o amparo dessas duas modalidades de captação.

<sup>27</sup> Mesmo no quadro dessas reformas, o Banco do Brasil manteve o seu atributo de autoridade monetária, à medida que preservou, ao lado do Banco Central, efetivo poder de emissão, por meio da “conta movimento”. Esse formato institucional conferiu ao Executivo federal grande poder de determinação de gastos à revelia do Congresso Nacional, uma vez que as programações de despesas atendidas por esse vetor não constavam do Orçamento Fiscal submetido à apreciação do Legislativo. Ver Lopreato (2002: 50-51).

<sup>28</sup> As implicações desse ordenamento orçamentário são discutidas em Oliveira (1995A: 69-93) e Biasoto Jr. (1995: 129-186).

<sup>29</sup> O Ato Institucional nº 1, de abril de 1964, outorgava ao Executivo, em seu artigo 6º, a competência financeira e orçamentária. Ver Moreira Alves (1987: 53-56).

<sup>30</sup> Com a reforma tributária, Os estados ficaram proibidos de criar novos impostos e não puderam mais estabelecer alíquotas tributárias. Também perderam alguns tributos a favor da União, como o de Exportações, e a participação em outros. Após as mudanças, O ICM, o principal imposto estadual, passou a ser manipulado pelo governo federal, que estabeleceu isenções e crédito prêmio ao setor exportador. Mas essas não foram as únicas medidas adotadas pela

contrabalançar o movimento centralizador, mas, ainda assim, a ascendência da União foi reafirmada, uma vez que os repasses foram progressivamente vinculados a despesas com investimentos e condicionados a contrapartidas das instâncias governamentais receptoras<sup>31</sup>.

No campo financeiro, o caráter concentrador da reforma não foi menor. Embora tenham buscado superar os limites das receitas fiscais no mercado de crédito, os estados estiveram submetidos às diretrizes da União, pois os volumosos recursos dos fundos de poupança compulsória eram repassados pelos agentes financeiros federais – BNDE, BB, CEF, BASA, BNB, BNH etc. Além disso, as contratações de financiamentos internos e externos pelos estados sempre passavam pela clivagem do âmbito central e por intrincadas negociações. Por fim, as entidades da administração federal indireta determinavam, na prática, o nível de investimento de suas congêneres em âmbito regional, evidenciando, aqui também, o grande poder decisório depositado no Executivo federal.

Os conflitos decorrentes desse tipo de arranjo fiscal e financeiro centralizado puderam ser contidos à medida que a grande capacidade de mobilização de recursos depositada nas mãos da União permitiu – e engendrou – a constituição de uma complexa rede de relações envolvendo, de um lado, as suas estatais e agentes financeiros e, de outro, os bancos, empresas públicas e entidades da administração indireta dos estados. Essa articulação era alimentada e sustentada por repasses originados em fundos financeiros expressivos controlados em âmbito federal.

Esquema semelhante foi reproduzido no interior dos estados. Diante da limitação fiscal imposta pela centralização tributária, os tesouros estaduais buscaram firmar nexos com os bancos públicos locais que, com posições passivas ampliadas por repasses federais e empréstimos internacionais, possibilitaram a expansão dos investimentos e a oferta direta de crédito ao capital privado, exigida em muitas das políticas regionais autônomas. As instituições financeiras foram ainda crescentemente envolvidas em operações de emissão de dívida por seus controladores, alargando a capacidade de gastos dos mesmos. As empresas públicas foram igualmente enlaçadas

---

União com base no ICM. Outros benefícios foram concedidos para estimular os investimentos (isenção na importação de máquinas e equipamentos) e combater a inflação (redução de alíquotas e isenções em produtos alimentares e agrícolas).

<sup>31</sup> Inicialmente, os estados – assim como os municípios – eram obrigados a aplicar 50% das transferências constitucionais em despesas de capital. A decretação do Ato Institucional nº 5, em dezembro de 1968, modificou fundamentalmente essas regras, ampliando o controle da União sobre as demais instâncias de governo. Por meio do Ato Complementar nº 40/1968, a dotação dos fundos de participação foi cortada pela metade e as transferências passaram a ser integralmente vinculadas a investimentos. Por outro lado, os recursos só eram liberados com a aprovação de programas enquadrados às diretrizes federais.

nessa articulação, servindo como outro vetor de acesso a fontes de financiamento federais e externas.

A desaceleração econômica a partir da segunda metade da década de 1970, combinada com a decisão de manter as taxas de crescimento elevadas, levaria à exacerbação desse conjunto sistêmico de sustentação de gastos. A sobre-utilização dos subsídios e incentivos fiscais e a expansão das operações de crédito provocaram desequilíbrios ameaçadores às finanças públicas – tanto do governo central quanto das administrações estaduais, convocadas a se engajarem no esforço desenvolvimentista do II PND<sup>32</sup>.

A ampliação de subsídios e incentivos fiscais, que em muitos casos assemelhavam-se a verdadeiras transferências de capital a fundo perdido ao setor privado, agravou as condições das contas públicas, porque pressionou ainda mais as Cargas Tributárias Bruta (CTB) e Líquida (CTL), já em queda devido ao menor ritmo de crescimento econômico. Pelo lado das despesas, a crescente participação das operações de crédito na composição dos recursos orçamentários teve como contrapartida o aumento dos encargos financeiros, realimentando o movimento de retração da CTL, que é, enfim, o indicador relevante para mensurar a capacidade de gasto do setor público.

O rompimento do crédito externo ao país no início dos anos 1980 conduziria o aparato centralizado, que pôde operar com certa virtuosidade enquanto havia disponibilidade de fontes líquidas de financiamento, a um gradual e irreversível esfacelamento. Por um lado, porque foram aprofundados os graves desequilíbrios fiscais e financeiros que haviam se insinuado logo após o primeiro choque do petróleo. Por outro, porque vieram à tona as pressões até então contidas dos governos estaduais por recursos crescentes para satisfazerem seus gastos – agora pressionados pela trajetória ascendente dos encargos financeiros<sup>33</sup>.

---

<sup>32</sup> Oliveira (1995A: 53-54) sustenta que a União buscou compensar a perda de recursos gerada pelas generosas concessões de subsídios e isenções por meio do envolvimento compulsório dos estados nos programas federais e, até mesmo, na apropriação de recursos das esferas subnacionais. O autor pondera, no entanto, que muitos estados também decidiram se engajar no processo industrializante, estabelecendo suas próprias políticas de apoio ao capital privado nacional e estrangeiro. Uma visão do conjunto das experiências de desenvolvimento regional e estadual está em Affonso & Silva (1995).

<sup>33</sup> As pressões dos estados por uma repartição de recursos mais equilibrada entre as instâncias federativas foram também estimuladas pelo avanço dos partidos de oposição no contexto de abertura política. Nas eleições de 1982, as principais legendas oposicionistas (PMDB, PT e PDT) conseguiram eleger a maior bancada no Congresso Nacional, com 232 deputados e 22 senadores. O PMDB e o PDT também saíram vitoriosos em dez estados, elegendo os governadores de São Paulo, Minas Gerais, Espírito Santo, Rio de Janeiro, Paraná, Goiás, Mato Grosso do Sul, Pará, Amazonas e Acre. Ver Moreira Alves (1987: 278-289).

O ajustamento recessivo do início da década, cujo propósito era combater o déficit público, e a nova orientação da política econômica de estimular as exportações para gerar as divisas necessárias ao serviço da dívida externa agravaram os desequilíbrios das contas públicas e tensionaram de forma ampliada as relações intergovernamentais. Naquele contexto de ajuste econômico ortodoxo e extrovertido, as fontes de financiamento às máquinas públicas estaduais foram ainda mais constrangidas em diversos aspectos.

Além da interrupção do crédito externo e dos repasses federais e das medidas adotadas abertamente para conter o endividamento dos governos subnacionais e enquadrar seus gastos na realidade de austeridade exigida pelo FMI e pelos credores internacionais, a nova dinâmica econômica reduziu o raio de manobra dos gestores das finanças públicas estaduais. Os fundos de poupança compulsória, que no período anterior proviam recursos de longo prazo por meio das instituições financeiras federais, perderam muito de seu potencial de alavancagem devido ao menor nível de atividade econômica. As estatais, que antes mantinham fortes articulações com os órgãos e empresas públicas da administração indireta dos estados, tiveram seus altos níveis de endividamento agravados pela política cambial ativa, a elevação dos juros e a obrigatoriedade de manter o pagamento do passivo externo. Ademais, elas foram convocadas a auxiliar o setor exportador, por meio dos subsídios implícitos representados pela contenção de preços e tarifas, e o combate ao déficit, através do corte dos investimentos. Por outra parte, o ambiente recessivo e inflacionário, bem como os incentivos fiscais concedidos ao setor exportador, minaram a arrecadação dos governos estaduais, enquanto os juros elevados e a desvalorização cambial ampliaram os encargos financeiros do enorme passivo que detinham.

Diante da forte restrição de recursos e escassez de crédito, os estados buscaram vias alternativas de financiamento de despesas. O quadro de crescente fragilização e iminente colapso das finanças públicas estaduais, aliado à conjuntura política da transição democrática que fortaleceu os governadores recém-eleitos frente ao poder central, obrigou certo relaxamento das medidas de austeridade adotadas, mesmo sob o monitoramento rigoroso do FMI<sup>34</sup>.

---

<sup>34</sup> Lopreato (2002: 150-157) afirma que, após as eleições para governador em novembro de 1982, as autoridades econômicas federais puderam adotar mais livremente medidas severas de enquadramento dos estados, coerentemente com as determinações do FMI. Uma das principais foi a Resolução nº 831/1983 do Banco Central, que estabelecia limites quantitativos estreitos às operações de crédito das instituições financeiras ao setor público, bem abaixo da inflação e da desvalorização cambial. As novas regras implicaram em uma ameaçadora paralisia da máquina pública estadual, levando ao relaxamento das medidas, entre as quais destacam-se os Avisos GB 588 e MF 30 (para permitir o pagamento dos passivos externos) e o Proref (para sanear os bancos estaduais), além do gradual esvaziamento da Resolução nº 831 – substituída posteriormente por outra bem menos rígida (Resolução nº 991/1984).

Pode-se dizer que ali, no momento culminante do ajustamento ortodoxo, ficou estabelecida a dinâmica que a política fiscal assumiria nos anos 1980 em relação aos estados: as diversas tentativas de refrear o dispêndio público para equacionar o déficit implicariam na formatação de um conjunto de medidas severas de enquadramento das administrações estaduais, logo revistas para recompor as condições mínimas de gastos correntes e de investimentos e, assim, atender os interesses regionais reafirmados no processo de distensão política e evitar o colapso nos momentos em que a situação tornava-se insustentável.

Diversos mecanismos e expedientes foram utilizados pelos estados para sustentar despesas e escapar do controle das autoridades econômicas federais num cenário de rápido encurtamento do espaço fiscal e financeiro do setor público – traduzido pela queda das Cargas Tributárias Bruta e Líquida e pela completa ausência de fontes adequadas de crédito. O principal vetor foi o do endividamento e, nesse campo, os bancos estaduais desempenharam papel central. Os estados, frente às dificuldades cada vez maiores de obtenção de recursos, passaram a concentrar as Antecipações de Receitas Orçamentárias (ARO), empréstimos e emissão de dívida mobiliária em seus próprios agentes financeiros. As instituições privadas de crédito também ampliaram suas relações com os governos estaduais, principalmente por meio das contratações das onerosas operações de ARO.

A inadimplência foi outro instrumento utilizado desbragadamente como uma forma espúria de financiamento, à medida que o atraso nos pagamentos de encargos e compromissos financeiros, fornecedores, empreiteiros e contribuições sociais e parafiscais abriam espaços para a ampliação de gastos. As empresas públicas estaduais compuseram mais uma via alternativa de financiamento, por meio das chamadas “operações triangulares” e, também, porque as linhas de crédito que contratavam muitas vezes não eram incluídas nos limites de endividamento regulados pelo Senado<sup>35</sup>.

A variante política deu suporte até mesmo sistêmico a esse conjunto de alternativas de financiamento, conquanto as negociações travadas em âmbito federal e pressões exercidas no Congresso Nacional pelos governadores asseguraram, de forma continuada, a rolagem, reestruturação e assunção de dívidas; a abertura de linhas emergenciais de assistência financeira; a ampliação dos limites de endividamento<sup>36</sup>, e o provimento de liquidez e intervenções e

---

<sup>35</sup> O envolvimento das empresas públicas estaduais na crise de financiamento dos governos estaduais é discutido em Lopreato (1992: 104-121 e 2000: 10).

<sup>36</sup> Sobre a dinâmica do endividamento estadual no período ver Lopreato (2002: 145-171) e Almeida (1996: 08-14).

programas saneadores dos bancos estaduais<sup>37</sup>. O governo federal, principalmente por meio do Banco do Brasil e do Banco Central, acabou sancionando a expansão das despesas públicas estaduais.

Em outra frente, os estados buscaram recuperar suas participações na carga tributária, fortemente centralizada em âmbito federal desde as reformas de meados da década de 1960. É certo que, a partir do governo Geisel (1974/1979), algumas medidas foram tomadas para descomprimir a distribuição concentrada dos recursos tributários. Os esforços empreendidos, no entanto, foram tímidos e esbarraram nos limites dados pela crise, que se explicitou com contundência no início da década de 1980, levando ao acirramento da disputa travada entre as esferas governamentais em torno da partilha da arrecadação de impostos.

Foi nesse contexto de escassez de recursos e afloramento dos conflitos que os estados lograram ampliar seu posicionamento relativo no “bolo” tributário. Por meio de árduas negociações e pressões junto aos congressistas, obtiveram o aumento dos valores dos repasses constitucionais e o direito de aplicar livremente as verbas do FPE<sup>38</sup>; o fim de isenções fiscais amparadas no ICM e o crescimento da base de cálculo<sup>39</sup> e da alíquota desse imposto<sup>40</sup>, e modificações na estrutura de repartição de outros tributos (ISTR, IUCL<sup>41</sup>).

A crise inflacionária, o ambiente recessivo e a resistência do governo central em abrir mão de recursos – que passou a privilegiar na máquina arrecadadora os impostos não compartilhados e as contribuições – limitaram os ganhos esperados pelos governos estaduais. Tal quadro foi particularmente verdadeiro na primeira metade da década de 1980, período no qual os estados de menor peso econômico, mais dependentes das transferências, foram os principais

---

<sup>37</sup> Lopreato (1994 e 1992: 123-150) discute a evolução do sistema financeiro estadual, o entrelaçamento das instituições com os seus controladores e as diversas medidas adotadas para sanear e dar sustentação aos bancos.

<sup>38</sup> A Emenda Constitucional nº 17/1980 determinou a ampliação gradual das transferências do IR e do IPI para o FPE de 9% para 11% até 1984. Ao final de 1983, no entanto, a Emenda Constitucional nº 23 (Passos Porto) elevou os percentuais para 12,5% e 14% em 1984 e 1985, respectivamente. Cabe mencionar que o Decreto-Lei nº 1.833/1980 extinguiu a exigência de estados e municípios apresentarem, para prévia aprovação da União, os programas de aplicação dos recursos do Fundos de Participação, o que era obrigatório desde o comentado AC-40/1968.

<sup>39</sup> A Emenda Passos Porto também determinou a inclusão do IPI na base de cálculo do ICM incidente sobre cigarros.

<sup>40</sup> A alíquota do ICM teve incremento de um ponto percentual em 1980, passando para 15% no Sul e Sudeste e 16% no restante do país, por meio da Resolução nº 129/1979, aprovada pelo Senado. A mesma norma definiu também acréscimo de meio ponto percentual ao ano para aquelas duas regiões até que as alíquotas nacionais fossem igualadas em 1982. Em 1983, no bojo das negociações com o FMI, a alíquota do ICMS foi novamente elevada para 17%, com a aprovação da Resolução nº 364 pelo Senado.

<sup>41</sup> A Emenda Passos Porto estabeleceu que a participação dos estados no total arrecadado do IUCL subiria de 32% em 1983 para 40% em 1988. Já no valor apurado com o ISTR, a Emenda Constitucional nº 27/1985 determinou a ampliação da fatia estadual de 20% para 50%.

beneficiados, devido à ampliação dos repasses federais obrigatórios e voluntários<sup>42</sup>. A retomada do crescimento e a redução dos patamares inflacionários propiciados pelo Plano Cruzado resultaram na expansão da participação estadual na receita disponível, movimento que não se sustentou nos anos seguintes. De qualquer forma, é inegável a melhoria da distribuição fiscal entre as esferas de governo, uma vez que a fatia dos recursos disponíveis apropriada pelos estados subiu de pouco mais de 24% em 1980 para patamar superior a 27% em 1988, ano em que a Constituição fortaleceu o processo descentralizador, reafirmando o poder das administrações subnacionais e, principalmente, dos municípios, tanto do ponto de vista tributário quanto da gestão das finanças públicas<sup>43</sup>.

A gestão da crise fiscal nos anos 1980 surge assim como incapaz de enquadrar os estados nas determinações da política oficial de conter o déficit público, identificado como uma fonte perene de desajustes. Mesmo diante de tal orientação restritiva e da inexistência de fontes adequadas de financiamento, os governos estaduais conseguiram encontrar brechas para sustentar gastos. Usaram intensamente seus bancos e empresas públicas; recorreram diversas vezes à inadimplência; mobilizaram as bancadas parlamentares no Congresso Nacional e travaram exaustivas negociações com o Executivo federal para elevar os limites de endividamento, recuperar espaço na arrecadação tributária, obter condições favoráveis para a rolagem de seus passivos e assegurar permanentes operações de salvamento financeiro.

No curso da transição democrática e da fragilização crescente das finanças estaduais, o governo central foi obrigado a se render ao realismo político e econômico do momento, cedendo às pressões e não se furtando de socorrer os estados. Transparece aí a especificidade que a crise dos anos 1980 teve: o ônus do ajustamento à nova realidade de financiamento ao setor público, dissipado desde a ruptura das linhas externas de crédito voluntário ao país, recaiu principalmente sobre a União. Ao mesmo tempo em que promoveu cortes severos em suas próprias despesas, o governo federal deu respaldo aos gastos correntes e de investimentos dos estados. Isso explica, em grande parte, o fato de a participação dos estados na Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF)

---

<sup>42</sup> Serra & Afonso (1991) mostram que a parcela do IR e do IPI apropriada pelo FPE subiu 9% em 1979/1980 para 19% ao final da década. As transferências voluntárias da União também subiram de forma significativa, passando de 22% do total dos repasses intergovernamentais em 1980 para 43% em 1988.

<sup>43</sup> A discussão sobre a descentralização fiscal está em Afonso (1994A e 1994B), Serra & Afonso (1991), Oliveira (1995A: 119-126/148-151 e 1995B: 95-133) e Lopreato (2002: 97-113).

ter aumentado, chegando a representar mais de quatro vezes a do governo federal em 1989<sup>44</sup>. Não se quer dizer, contudo, que as administrações estaduais conseguiram atravessar a crise ilesas. Em verdade, os estados expandiram os gastos em detrimento das condições fiscais e financeiras permitidas, implicando numa deterioração crescente de suas finanças, particularmente no que se refere aos níveis de endividamento.

Mas essa evolução peculiar da crise fiscal dos anos 1980 teve desdobramentos importantes para a referida dinâmica acanhada e contraditória da desconcentração produtiva no período. Não apenas por ter debilitado a capacidade de intervenção estatal, como visto, mas também porque afetou de forma diferenciada os níveis de governo, impondo muito mais restrições financeiras à esfera federal. Como resultante de tal processo, a relativa capacidade de coordenação e articulação do poder central foi perdendo gradualmente substância, ao passo que as diversas estratégias autônomas de desenvolvimento amparadas pelos estados foram assumindo maior importância no sentido de apoiar as atividades produtivas – o que, evidentemente, problematizou ainda mais a evolução dos desequilíbrios regionais naquele momento, tendo em vista a restrita amplitude dinamizadora e o caráter desintegrado e desconexo das ações fomentadoras patrocinadas pelos governos locais.

Para o melhor entendimento da questão, convém recorrer à discussão feita por Galvão (2003: 79-82) a respeito do caráter e do escopo das políticas regionais de desenvolvimento. Partindo da concepção mais geral de que tais estratégias têm como propósito conferir maior equidade entre as regiões e, assim, minorar as tendências concentradoras intrínsecas ao processo de desenvolvimento, o autor identifica dois modelos de políticas públicas: o “solidário” e o “autocentrado”. O primeiro buscaria, predominantemente, reduzir os desequilíbrios inter-regionais, enquanto o outro teria o objetivo primordial de reforçar e ampliar os potenciais dinâmicos presentes em um determinado espaço econômico.

As políticas solidárias, devido às metas ambicionadas de estabelecer uma distribuição das atividades econômicas e da renda menos concentrada espacialmente, seriam afetadas ao poder central, ainda que envolvam, articulada e sinergicamente, as instâncias locais. As autocentradas, por sua vez, embuídas em perseguir a promoção isolada das estruturas produtivas da própria região, seriam implementadas no âmbito subnacional. Sobressai, desse breve resumo, a

---

<sup>44</sup> Informação consta em Serra & Afonso (1993). Ver também Serra & Afonso (1991), Afonso (1995) e Rezende (1995).

diferenciação essencial a ser considerada entre ambos arquétipos, em que fica evidenciado que as ações autocentradas “tendem a promover competição entre as regiões, levando a uma abordagem individualística do desenvolvimento regional, que tampouco assegura um melhor desempenho agregado do conjunto territorial. Para uma região em si, não importa se suas opções favoreçam ou não o desenvolvimento das outras regiões da mesma unidade nacional” (Galvão: 2003, 82)<sup>45</sup>.

A formulação exposta acima ajuda a compreender parte dos dilemas envolvidos na questão do desenvolvimento regional brasileiro na década de 1980. Naqueles anos, enquanto a administração central arcava com os maiores sacrifícios impostos pela crise, reduzindo e contendo gastos onde fosse possível, os governos estaduais encontraram meios para manter investimentos e sustentar, ainda que precariamente, medidas de apoio e promoção das bases econômicas instaladas nos seus respectivos domínios territoriais. Contribuíram, assim, para potencializar toda a ambigüidade que cercou a evolução regional do período, pois ao mesmo tempo em que as políticas federais entravam em declínio e enfraquecia-se simultaneamente a relativa capacidade articuladora do governo central, colocando em curso forças que bloqueavam e problematizavam a desconcentração, os estados atuavam, contraditoriamente, em sentido oposto.

Pode-se dizer que as políticas de desenvolvimento mais próximas do tipo solidárias cediam progressivamente terreno para outras assentadas em diretrizes autocentradas. As estratégias associadas a objetivos integradores e de amplitude nacional perdiam substância, deixando uma lacuna que ia sendo preenchida por ações isoladas levadas adiante pelos estados, mas agora de forma desordenada e com efeitos dinamizadores muito mais pálidos e bem mais localizados do ponto de vista espacial – até porque os investimentos tiveram forte retração em decorrência do ambiente inflacionário e recessivo, expressando as poucas decisões de implantação ou deslocamento de unidades produtivas tomadas no período<sup>46</sup>. Essa situação

---

<sup>45</sup> Deve ser levado em conta ainda, como o fez Cano (1998A: 310), a limitada capacidade dos governos subnacionais sustentarem políticas de desenvolvimento integradas, uma vez que instrumentos essenciais – câmbio, moeda, comércio externo etc. – estão sob o comando do poder central. Em complemento, Afonso (1994B: 364) reitera as possibilidades restritas dos estados fazerem frente aos requisitos dos projetos infra-estruturais, basilares em qualquer estratégia de fomento, argumentando que “por mais que os governos subnacionais tenham aumentado sua presença nessa área (sobretudo nos transportes rodoviários), nunca poderiam suprir o planejamento e as decisões que exigem visões supra-regionais e muito menos alavancar recursos em grande escala para investimentos intensivos de capital e com baixo retorno (como nos casos de energia elétrica e telecomunicações)”.

<sup>46</sup> Em abono à essa visão, Prado (1999: 06) sustenta que o poder de influenciar direta e indiretamente a alocação espacial dos investimentos públicos e privados, sob a perspectiva de induzir um crescimento regional menos concentrado, “vai sendo perdido pela União, ao longo dos anos 80, em função da crise do regime autoritário e do esgotamento do padrão de financiamento do setor público vigente na década anterior”. Emblemáticas, no sentido de demonstrar esse esvaziamento da capacidade do governo federal conduzir estratégias fomentadoras de amplitude

contraditória e problemática foi claramente percebida por Cano, ao analisar a dinâmica regional predominante entre 1985 e 1995 (1995: 406-407):

“A debilidade fiscal e financeira do governo federal e dos estaduais causou acentuada queda dos investimentos em infra-estrutura e em energia, deixando de ‘impactar’ sobre as estruturas regionais e de gerar economias externas na periferia nacional (mas) algumas políticas regionais, combinadas com projetos privados de novas localizações para suas novas plantas, desconcentrou – de São Paulo em direção à Zona Franca de Manaus, Minas Gerais e ao Sul – no período (frações) da indústria nacional de material de transporte (...) da indústria de material elétrico (...) da metalurgia e da mecânica (...) da indústria do vestuário e calçados e de fumo” (*grifo meu*).

Além de constatar a sobrevida de ações fomentadoras mais acanhadas e desintegradas, Cano deixa evidenciado algo que é fundamental: apenas algumas regiões e estados lograram se beneficiar e/ou manter políticas de atração e de indução de investimentos. Tal análise é coerente com a interpretação que Lopreato (2002: 120-121) faz do desdobramento regional, mas sobretudo diferenciado, da crise, porque foram os estados de maior peso econômico que conseguiram efetivamente garantir espaços acima dos limites dados pela poupança fiscal e, assim, dar continuidade a muitos de seus programas de apoio às atividades econômicas locais:

“Os investimentos (estaduais), dada a insuficiência ou inexistência de recursos próprios, passaram a depender da redução dos gastos com a dívida, do acúmulo dos ‘restos a pagar’ na peça orçamentária e das brechas no controle federal sobre o acesso a fontes de financiamento. Apesar das recorrentes tentativas dos responsáveis pela política econômica de restringirem a contratação de novos financiamentos, os estados apelaram à contratação de recursos de terceiros visando garantir certos investimentos e o pagamento do serviço da dívida, ou, até mesmo, financiar parte dos gastos correntes. A ampliação dos empréstimos na estrutura de financiamento dos estados, nessas condições, tornou-se inevitável e favoreceu o processo de deterioração financeira do final da década, sem se traduzir em expansão dos investimentos. Estes acabaram, em grande medida, dependendo do poder particular de cada unidade de viabilizar o financiamento dos gastos. Os governadores, lançando mão dos títulos da dívida pública, da renegociação da dívida com a esfera federal e das margens de refinanciamento no Senado, de operações triangulares e de empréstimos na rede de bancos privados e públicos, sobretudo junto aos próprios agentes financeiros estaduais,

---

nacional, foram as tentativas fracassadas de execução de novos planos de desenvolvimento na década de 1980 (entre os quais o III PND, formulado para vigorar entre 1980 e 1985, e o I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República, que deveria abranger o período de 1986 a 1989), conforme discutem Costa-Filho (1982), Affonso (1990) e Velasco e Cruz (1997: 53-76).

ampliaram o grau de liberdade na condução das políticas estaduais (...) A luta pela manutenção dos gastos, num ambiente de colapso do padrão de financiamento, acabou favorecendo as unidades de maior poder econômico, com melhores condições de conseguir brechas onde foi possível obter recursos e elevar os investimentos, ampliando o grau de concentração dos gastos no plano estadual. Vale dizer, a crise de financiamento afetou de forma desigual a capacidade de alavancagem de novos investimentos. As unidades de maior poder econômico, sobretudo SP, MG e RJ, valendo-se de capital de terceiros, conseguiram elevar gastos, mesmo à custa do comprometimento das suas condições de financiamento” (*grifo meu*).

O exame mais atento do longo trecho acima, que sintetiza muito o sentido fluído e errático desses anos, permite identificar que um dos principais fatores de diferenciação regional e intergovernamental dos efeitos da crise foi o endividamento – e, no âmbito de sua composição diversificada, a dívida mobiliária. Em termos regionais, porque o acesso ao crédito não foi homogêneo e esteve mais aberto aos estados de maior peso econômico. Do ponto de vista intergovernamental, porque grande parte da dívida e de seus encargos foi transferida crescentemente para a órbita federal.

Em verdade, desde as reformas da década de 1960, o crédito foi um instrumento utilizado por todos os estados para complementar os recursos orçamentários, fortemente restringidos pela centralização tributária<sup>47</sup>. Ademais, a oferta abundante de fontes internas e externas de financiamento reforçou ainda mais a alternativa do endividamento. Os controles estabelecidos (fixação dos níveis de endividamento pelo Senado e de normas de captação pelo Banco Central) foram constantemente levantados para permitir a contratação de dívida extra-limite – principalmente na segunda metade da década de 1970, com o apoio decisivo do governo central<sup>48</sup>. Mas mesmo as regras vigentes favoreciam as unidades de maior peso econômico, uma

---

<sup>47</sup> Oliveira (2002: 145-159), analisando o processo de endividamento de Minas Gerais, critica a interpretação predominante de que a expansão das dívidas estaduais tenha ocorrido apenas por causa da centralização tributária na órbita federal. Para o caso da economia mineira, sustenta que outro fator explicativo foi a decisão do governo local apoiar o “desenvolvimento a qualquer custo”, por meio de amplos incentivos fiscais e subsídios creditícios, além de gastos diretos em infra-estrutura. Como essa não foi uma prática isolada da administração de Minas Gerais, é lícito estender a mesma avaliação para outros estados.

<sup>48</sup> A preocupação do governo central era muito mais o de orientar a destinação que os estados davam aos recursos contratados do que controlar o nível de endividamento. Isso fica explícito nas constantes flexibilizações das normas regulamentadoras (Resoluções nº 58/1968, 53/1971, 52/1972, 62/1975 e 93/1976, entre outras), que buscaram permitir as operações de crédito extra-limite, desde que os valores captados fossem utilizados em investimentos e em projetos alinhados às prioridades estabelecidas no plano federal. Além disso, o financiamento com recursos de diversos fundos federais deixou de ser considerado no cálculo dos limites de endividamento estadual. Com a crise dos anos 1980, essa postura mudou e o objetivo passou a ser o de controlar a evolução do estoque da dívida. Ver Lopreato (2000: 02-10) e Almeida (1996: 08-10).

vez que os critérios de aprovação das linhas de crédito estavam vinculados ao nível da receita líquida estadual. O poder de alavancagem dessas administrações subnacionais, que contavam com as principais empresas públicas e bancos estaduais mais importantes, era também reforçado pela própria dinâmica do endividamento, à medida que prescindia e fomentava ampla articulação daquelas controladas estaduais com os Tesouros, as estatais e instituições financeiras federais e os bancos privados.

O colapso das bases de financiamento ao setor público nos anos 1980 exacerbou esse padrão desigual, pois foram os estados de maior renda que conseguiram reunir melhores condições de contratação de crédito, alavancando recursos principalmente por meio da emissão de títulos – que ganhou espaço na estratégia de sustentação de gastos. O manejo da dívida mobiliária, cujo suporte central foi o banco público estadual, é tipicamente mais restrito às unidades subnacionais mais importantes, tornando-se assim um fator de diferenciação regional de destacada importância<sup>49</sup>.

As dificuldades de financiamento, por outro lado, implicaram na transferência gradual e progressiva dos passivos – e dos encargos – dos estados para a esfera federal. A dívida mobiliária, embora não tenha sido reestruturada até a adoção do programa de ajustamento das finanças estaduais, na segunda metade da década de 1990, teve sua rolagem crescentemente auxiliada pela União. No curso do Plano Collor, para evitar a insolvência dos estados, o Banco do Brasil foi obrigado a absorver títulos estaduais em sua carteira e o Banco Central, na seqüência, teve que substituí-los por LBC, além de estimular o carregamento desses papéis por instituições privadas e federais<sup>50</sup>.

O processo de federalização se estendeu em outra frente, e de maneira mais efetiva, por meio da assunção e do reescalonamento das dívidas estaduais pelo governo central. Na primeira metade da década, ganhou destaque a interposição do Banco do Brasil para fazer frente aos débitos externos dos estados (Avisos MF). Posteriormente, a instituição financeira também propiciou crédito para a rolagem da dívida interna, cobertura do déficit e saneamento dos bancos

---

<sup>49</sup> Ao final da década de 1980, mais de 44% do passivo líquido de estados e municípios era especificado em dívida mobiliária, sendo que cerca de 90% dos títulos tinham sido emitidos pelos governos de São Paulo, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Rio de Janeiro. Ao analisar a distribuição regional do estoque acumulado da dívida estadual até 1996, Mora (2002: 13-17) destaca essa característica que a dívida mobiliária possui de ser um instrumento de captação de recursos mais restrito aos estados de maior renda. Para uma análise dos anos 1980, ver Lopreato (1992: 152-184 e tabela VII-6).

estaduais (Lei 7.614/1987). No final dos anos 1980, mais uma vez o Banco do Brasil foi convocado a consolidar essas duas operações pendentes junto ao Tesouro Nacional (Lei 7.976/1989)<sup>51</sup>. Seguiram-se outras rodadas de refinanciamento dos passivos estaduais detidos contra o FGTS, o INSS (Lei 8.212/1991 e 8.620/1993) e as instituições federais (Lei 8.727/1993)<sup>52</sup>.

A federalização da dívida surge assim como mecanismo de diferenciação intergovernamental porque permitiu aos estados lançar sobre a União parte expressiva do ônus que as dívidas acumuladas impunham às suas finanças, abrindo, em contrapartida, certa folga orçamentária para a ampliação das despesas<sup>53</sup>. Vale dizer: a dívida federalizada funcionou como uma correia de transmissão de desequilíbrios fiscais e financeiros das administrações estaduais, bem como das restrições de gastos aí subjacentes, para o governo central. Tal processo, no entanto, foi incapaz de deter a deterioração das condições de financiamento dos governos estaduais, uma vez que não promoveu o reescalonamento do estoque da dívida mobiliária e de outras modalidades onerosas de obrigações, como as Antecipações de Receita Orçamentária (ARO). Dessa forma, as altas taxas de juros arbitradas pelo Banco Central na primeira metade da década de 1990 resultariam na trajetória explosiva da Dívida Líquida do Setor Público (DLSP) estadual e, sobretudo, do enorme passivo acumulado em títulos<sup>54</sup>, tornando a situação particularmente insustentável após o Plano Real.

#### **4. O ajustamento das finanças públicas estaduais a partir do Plano Real**

O Plano Real submeteu as finanças públicas estaduais a uma drástica pressão. A queda rápida e expressiva da inflação e as elevadas taxas de juros que fundamentaram o programa de

---

<sup>50</sup> Segundo Almeida (1996: 24), 70% da dívida mobiliária estadual chegou a ser financiada no mercado por meio de LBC. Mora (2002: 09) avalia que a ação do Banco Central acabou respaldando o endividamento e adiando medidas efetivas para equacionar os desequilíbrios financeiros dos estados.

<sup>51</sup> A Lei 7.976/1989 refinanciou por 20 anos as dívidas referentes aos Avisos MF, às Antecipações de Receitas Orçamentárias (ARO) realizadas junto aos bancos estaduais e Banco do Brasil e outros débitos com os bancos estaduais.

<sup>52</sup> A Lei 8.727/1993 refinanciou, também por 20 anos, as dívidas com as instituições financeiras federais vencidas até 30 de setembro de 1991.

<sup>53</sup> Ver Almeida (1996: 11-25).

<sup>54</sup> Segundo Mora (2002: 08, Tabela 01), a dívida líquida dos governos estaduais teve crescimento acumulado de 28% entre 1991 e 1994, enquanto o incremento da dívida mobiliária no mesmo período foi de 87%, evidenciando que foi essa modalidade a principal responsável pela expansão do endividamento dos estados. A evolução explosiva da dívida mobiliária é explicada fundamentalmente pela dinâmica de rolagem, que incorporava os juros ao principal, muito por conta das características dos próprios títulos, que não faziam distinção entre esses dois componentes, conforme Almeida (1996: 16) e Lopreato (2000: 22).

estabilização não apenas expuseram os desequilíbrios fiscais e financeiros dos estados, mas também os amplificaram. Muitos dos instrumentos utilizados até então na gestão das finanças estaduais perderam a funcionalidade no novo ambiente macroeconômico, enquanto outros passaram a ser questionados amplamente, porque tidos como ameaçadores à estabilidade alcançada.

De imediato, a brusca redução do patamar inflacionário e o seu ritmo menor de crescimento não permitiram mais aos governos estaduais – e ao setor público em geral – acomodar despesas orçamentárias por meio da desvalorização real de seus valores, mediante o atraso de pagamento e o reajuste abaixo da variação dos preços. Tal movimento foi tão acentuado que não conseguiu ser contrabalançado nem mesmo pelo impacto positivo da queda da inflação sobre a arrecadação – devido à redução do conhecido efeito “Oliveira-Tanzi”. Ademais, a receita foi afetada pelas medidas de desoneração das exportações, sustentadas com base na isenção do ICMS<sup>55</sup>, e as desvinculações de transferências constitucionais para compor o Fundo de Estabilidade Fiscal (FEF)<sup>56</sup>.

Por outro lado, a baixa da inflação, que afetou todo o Sistema Financeiro Nacional por conta da perda expressiva das receitas de floating<sup>57</sup>, agravou as condições dos bancos estaduais, já comprometidas pela concentração de ativos em operações de crédito e títulos de responsabilidade de seus respectivos controladores<sup>58</sup>. A debilidade dessas instituições acabou

---

<sup>55</sup> A Lei Complementar nº 87/1996 estabeleceu isenções de ICMS às exportações de bens primários e semi-elaborados, bem como estabeleceu desonerações na aquisição de máquinas, equipamentos e insumos (energia elétrica, por exemplo).

<sup>56</sup> Alguns autores sustentam que a arrecadação estadual também foi afetada negativamente pela “guerra fiscal”, amparada em isenções de ICMS. Tal avaliação, no entanto, não é conclusiva. Lagemann (1995: 338-342) argumenta que os benefícios concedidos foram em grande parte para atividades econômicas pouco representativas na estrutura de arrecadação estadual, o que teria minimizado as perdas. O autor mostra, ainda, que os valores apurados com ICMS em proporção ao PIB têm aumentado desde 1980, o que o leva a classificar como “exagerada” a tese de que a queda nos valores do imposto entre 1990 e 1994 foi causada exclusivamente pela “guerra fiscal”. Affonso (1995: 60-61) chega a conclusões opostas, a partir da análise comparativa da evolução da arrecadação do IPI, de competência federal, e do ICMS. Entre 1991 e 1993, o primeiro apresentou redução menos acentuada do que o segundo nos períodos de retração da atividade econômica. Nas fases de recuperação, o IPI cresceu à frente do ICMS, sugerindo, nessa trajetória, a perda de capacidade de arrecadação do ICMS em decorrência da “guerra fiscal”.

<sup>57</sup> Com a queda da inflação, a participação do Sistema Financeiro no PIB foi drasticamente reduzida nos anos iniciais do Plano Real, baixando de 15,61% em 1993 para 4,7% em 1996, segundo dados apresentados em Garman, Leite & Marques (2001: 45).

<sup>58</sup> É bem verdade que desde junho de 1993, em decorrência das determinações do Programa de Ação Imediata (PAI), os bancos estaduais deixaram de fazer novas operações de crédito com os seus respectivos controladores, uma vez que a proibição de concessão de empréstimos foi reafirmada. Os administradores das instituições que desrespeitassem as normas poderiam ser até mesmo enquadrados na Lei do Colarinho Branco.

realimentando as restrições fiscais e financeiras dos estados, que tinham muito da capacidade de gasto amparada e ampliada pelas mesmas de forma considerável<sup>59</sup>.

No campo financeiro, os problemas não foram menores. As elevadas taxas de juros ganharam maior vigor ainda a partir do Plano Real e impulsionaram o endividamento estadual, estreitando as possibilidades de rolagem dos passivos acumulados e de contratação de novas operações de crédito. As dificuldades dos estados para refinar a dívida mobiliária, cujo estoque era tonificado devido à referida incorporação dos juros ao principal a cada rolagem, obrigaram o Banco Central a promover outras rodadas de troca de títulos, evidenciando que os desequilíbrios dificilmente seriam resolvidos no âmbito local, sem a interposição do governo federal<sup>60</sup>.

Os desajustes dos estados, por outra parte, era reforçado pelo aumento da participação de operações de crédito onerosas – como as ARO – na complementação orçamentária, principalmente para a cobertura de gastos primários. Apesar do elevado custo, esse tipo de captação foi praticamente o que restou aos estados devido às restrições legais (Emenda Constitucional nº 03/1993) a novas emissões de títulos, asseguradas pelo ostensivo controle do Banco Central. Diante de tal quadro, as finanças públicas estaduais passaram a incorrer em déficits continuados, sendo que a piora mais acentuada do resultado operacional explicitava a predominância de seu componente financeiro<sup>61</sup>.

A extensão e a profundidade da crise exigiram outra vez o auxílio mais amplo do governo central. A interposição federal, entretanto, ocorreria agora em novas bases. Pela primeira vez, a União, fortalecida pelo sucesso obtido no combate à inflação, pôde condicionar seu apoio decisivo a um severo ajustamento das finanças públicas estaduais, que se desdobraria simultaneamente na reestruturação patrimonial do próprio aparato estatal. Defrontando-se com condições fiscais e financeiras visivelmente precárias, os governadores não conseguiram reunir forças para defender seus espaços de sustentação e ampliação de gastos como no passado recente.

Contudo, a dimensão e a orientação dadas ao processo de ajustamento, que modificou as práticas predominantes nas relações entre estados e União nos anos 1980, não podem ser

---

<sup>59</sup> Entre dezembro de 1994 e fevereiro de 1995, o Banco Central interveio no Banespa, Banerj, Produban (Alagoas), Bemat (Mato Grosso) e Beron (Rondônia).

<sup>60</sup> Informações apresentadas por Mora (2002: 09) permitem estimar que, em 1995 e 1996, as operações comandadas pelo Banco Central chegaram a cobrir a cada ano quase 60% da dívida mobiliária dos estados.

explicadas somente pelo grau de fragilização atingido pelas finanças públicas estaduais após o Plano Real e o risco que tais desequilíbrios poderiam significar para a estabilização, como enfatizam alguns autores<sup>62</sup>. Esses elementos certamente estavam presentes, mas a questão transpunha em muito a órbita meramente fiscal e financeira.

O alcance do ajustamento das finanças públicas estaduais deve ser avaliado no âmbito mais geral das reformas liberalizantes da economia brasileira nos anos 1990, que ganharam substância a partir da implementação do Plano Real<sup>63</sup>. Tais mudanças estruturais representaram a adesão do país à globalização, entendida como a integração crescente dos mercados nacionais para permitir o livre trânsito dos capitais financeiros e produtivos. Para nações periféricas e com longo histórico inflacionário, a inserção nesse processo teve como substrato a estabilidade cambial, taxas de juros predominantemente elevadas e a disciplina fiscal. Também tinha como pré-condições mínimas para o acesso ao financiamento externo a abertura dos mercados à concorrência internacional, a liberalização do sistema financeiro e a reforma patrimonial do Estado, por meio da venda de empresas e da permissão de entrada ao capital privado em áreas até então controladas pelo setor público.

A perda de autonomia na implementação e na condução de políticas macroeconômicas – e de políticas públicas em geral consideradas antagônicas a esses paradigmas – foi uma resultante. Em países como o Brasil, no qual os governos estaduais controlam empresas estatais em diversos setores, comandam bancos e têm grande poder impositivo, a subordinação dos mesmos aos parâmetros liberais estabelecidos desde a órbita federal tornou-se, assim, essencial<sup>64</sup>. É por isso que o ajustamento das finanças públicas estaduais deve estar referido não só ao nível de deterioração que alcançaram e ao fortalecimento do poder decisório do governo central. As medidas adotadas para disciplinar e restringir a capacidade de financiamento das administrações

---

<sup>61</sup> Rigolon & Giambiagi (1998:115-118) mostram que o déficit operacional médio anual de estados e municípios cresceu de 0,3% para 2,1% do PIB na comparação entre 1990/1994 e 1995/1998, contribuindo com mais de 35% da piora do resultado operacional agregado do setor público no período.

<sup>62</sup> Abrucio & Costa (1998: 76-81), Mora (2002: 18-22) e Rigolon & Giambiagi (1998: 113) acentuam bastante essas duas condições como os fatores que determinaram a dimensão do ajuste das finanças estaduais.

<sup>63</sup> Essa interpretação mais abrangente está em Lopreato (2002: 200-207 e 2000: 33-37).

<sup>64</sup> É o que Fiori (1995: 33) define de “ingovernabilidade”: “a perda da capacidade de iniciativa de todos os níveis de governo amarrados igualmente por suas dívidas passadas e pelo desiderato do equilíbrio macroeconômico (...) Em economias globalizadas ou em processo de abertura e desregulação, o desiderato dos equilíbrios macroeconômicos retira dos governos nacionais a capacidade de gerir eficazmente as funções sistêmicas mais gerais, indispensáveis à obtenção de lealdade dos seus sócios federados”.

subnacionais tiveram também o sentido de fazê-las convergir para os objetivos traçados no plano federal de abertura ao capital externo e de reforma do Estado.

As primeiras iniciativas em direção ao reordenamento mais vigoroso das finanças públicas estaduais tiveram como base o Voto 162/1995 do Conselho Monetário Nacional (CMN), pelo qual buscou-se combinar o refinanciamento de dívidas com o ajuste fiscal e patrimonial das administrações estaduais. Por meio da Caixa Econômica Federal<sup>65</sup>, os estados tiveram acesso a uma linha de crédito destinada à implementação de programas de demissão incentivada, com o propósito de eliminar o diagnosticado inchaço das folhas de pagamento e de enquadrar as despesas de pessoal nos limites estabelecidos pela Lei Complementar nº 82/1995<sup>66</sup>. Os recursos também foram utilizados na reciclagem das operações de ARO, que passaram a ser vetadas a partir dali pelo Banco Central<sup>67</sup>.

Em contrapartida, os governos estaduais deveriam se comprometer com metas fiscais e financeiras e encaminhar medidas para controlar os gastos com o funcionalismo e reduzir o tamanho da máquina – por meio da venda de estatais, concessão de serviços públicos à iniciativa privada e reestruturação do sistema financeiro, nos parâmetros definidos pelo Programa de Incentivo à Redução do Setor Público na Atividade Bancária (Proes)<sup>68</sup>. O prosseguimento da crise exigiu o aprofundamento das medidas adotadas, cujos parâmetros foram dados pela Lei 9.496/1997.

---

<sup>65</sup> A linha de financiamento aberta pela Caixa Econômica Federal alcançou os R\$ 2 bilhões, montante que poderia ser complementado por crédito externo contratado junto a organismos multilaterais para apoiar programas de demissão voluntária, reforma administrativa e desestatização. A linha da Caixa tinha prazo de 36 meses e seus encargos não poderiam superar a 11% da Receita Líquida Real dos estados, definida pela Portaria nº 89, editada pelo Ministério da Fazenda em 25 de abril de 1997, como a receita total, excluídas as operações de crédito, alienação de bens, transferências de capital e as transferências obrigatórias aos municípios.

<sup>66</sup> A Lei Complementar nº 82/1995, conhecida como Lei Camata, em cumprimento ao artigo nº 169 da Constituição, determinava à União, aos estados e aos municípios limitarem os gastos com pessoal a 60% da receita corrente líquida, em até três anos. Nesse período, ficavam vedados reajustes e aumentos salariais até o cumprimento do limite estabelecido. A Emenda Constitucional nº 09/1998 permitiu a adoção de medidas para o enquadramento, com a possibilidade até mesmo de demitir servidores estáveis. A LC 82/1995 foi posteriormente substituída pela Lei Complementar nº 96/1999, que estabeleceu penalidades aos governos que não cumprissem as regras legais, prevendo, inclusive, a suspensão de transferências voluntárias da União. A norma foi, em seguida, substituída pela Lei Complementar nº 101/2000 (a Lei de Responsabilidade Fiscal).

<sup>67</sup> Segundo Mora (2002: 10), os estados chegaram a alongar R\$ 540 milhões de um total de R\$ 1,6 bilhão de operações de ARO. A partir dessa reestruturação parcial, o Banco Central passou a controlar novas contratações, apoiado em resoluções do CMN (2.443/1997 e 2461/1997) e do Senado (78/1998).

<sup>68</sup> Constituído pela Medida Provisória 1.514/1996, o Proes estabeleceu o refinanciamento integral das dívidas dos estados com seus respectivos bancos em condições semelhantes ao da Lei 9.496/1997, mas condicionado-o à privatização, extinção ou transformação das instituições em agências de fomento. Para refinanciamento parcial dos passivos (50%), os estados poderiam manter o controle dos bancos, desde que promovessem o saneamento financeiro dos mesmos e passassem a seguir critérios mais rígidos de gestão e concessão de crédito.

A partir da avaliação de que os estados defrontavam-se com condições precárias e insustentáveis de financiamento, de grande potencial instabilizador para o conjunto da economia, o governo central comandou acordos bem mais abrangentes de reciclagem dos passivos, incorporando a dívida mobiliária e demais obrigações financeiras das administrações direta e indireta ainda não renegociadas<sup>69</sup>.

A diretriz básica que fundamentou o formato da nova rodada de refinanciamento foi a de reduzir progressivamente o estoque da dívida, que se expandia de maneira acelerada a cada rolagem, a níveis considerados adequados às condições dos estados de fazer frente às suas respectivas obrigações financeiras. Era evidente, então, a necessidade de estabelecer um ritmo de amortização contínuo e em patamar superior ao do incremento dos passivos acumulados, esterilizar os efeitos realimentadores da taxa de juros e restringir a contratação de novas operações de crédito.

Para atender a tais requisitos, o programa estruturado pela União avançou de imediato no sentido de obrigar os estados a alcançarem resultados primários e operacionais positivos e de reestruturarem patrimonialmente as suas máquinas administrativas. As metas de superávits combinavam dois propósitos: gerar recursos dentro do orçamento para permitir o requerido fluxo permanente de amortizações e evitar a ampliação das NFSP. A venda de empresas e bancos estaduais, por outro lado, propiciaria recursos necessários para abater parte do estoque da dívida e criaria obstáculos a novas operações de crédito e expansão de gastos como no passado recente. Adicionalmente, o programa constituiu regras rígidas para assegurar o fluxo contínuo de pagamentos, garantindo as amortizações da dívida refinanciada com receitas próprias e transferências do FPE – o que impediu, na prática, a inadimplência dos governos subnacionais.

Assim, o programa estabeleceu parâmetros que o diferenciaram distintivamente dos outros anteriores, porque, em verdade, não buscou apenas reduzir o montante de passivos acumulados. Vinculou o refinanciamento à adoção de novos marcos para a gestão das finanças públicas estaduais, agora comprometida compulsoriamente com objetivos fiscais austeros, e ao redesenho do próprio aparato estatal, coerente com a política federal predominante de redução da intervenção do setor público no domínio econômico.

---

<sup>69</sup> A referida legislação autorizou a União a assumir a dívida mobiliária dos estados, bem como os passivos contratuais internos e externos e os empréstimos tomados junto à Caixa sob amparo do Voto 162/1995. Não foram incluídos na nova rodada de renegociação os débitos já acertados no âmbito das leis 7.976/1989 e 8.727/1993.

Os objetivos contidos no programa federal também exigiram o alongamento do perfil da dívida, cujo estoque foi reescalado em 30 anos. Os pagamentos, mensais e contínuos<sup>70</sup>, ficaram limitados a um determinado percentual de comprometimento da receita líquida real (RLR)<sup>71</sup>, até o patamar máximo de 15%. Os juros foram arbitrados entre 6% e 7,5%, acrescidos do IGP-DI, sendo que a taxa final dependeu do valor do refinanciamento pago antecipadamente com recursos levantados pela venda de ativos e de empresas e bancos controlados pelos estados<sup>72</sup>. Os governos subnacionais, por outro lado, ficaram proibidos de emitir novos títulos até que o valor da dívida se igualasse à RLR anual<sup>73</sup>. Foram determinadas ainda duras penalidades para o descumprimento das cláusulas acertadas, como a elevação dos juros incorridos no refinanciamento e a elevação dos limites de comprometimento de receitas com as obrigações financeiras.

Com base nesses parâmetros gerais, a União firmou 25 contratos de refinanciamento com os estados e o Distrito Federal ao amparo da Lei 9.496/1997 (Tabela 1.2), nos quais foram estabelecidas metas rígidas em termos de redução progressiva da dívida em proporção à RLR, obtenção de resultados primários, limites para os gastos com pessoal, desempenho da arrecadação de receitas próprias, evolução das despesas com investimentos, desestatização e reforma administrativa. O refinanciamento envolveu quase R\$ 115 bilhões, sem considerar os R\$ 61,4 bilhões empenhados na reestruturação do sistema financeiro estadual, que, determinada por meio do Proes, implicou na privatização, extinção, transformação em agência de fomento ou na federalização (para posterior privatização) de 41 das 54 instituições financeiras controladas pelos governadores<sup>74</sup>.

Os limites estreitos impostos aos gestores das finanças públicas estaduais ganham contornos evidentes a partir dessa apreciação do programa de ajustamento conduzido pelo governo central. Em primeiro lugar, transparece o grande esforço fiscal requerido para o

---

<sup>70</sup> O pagamento do estoque da dívida renegociada ficou definido em 360 parcelas mensais consecutivas, calculadas pela Tabela Price.

<sup>71</sup> A Lei 9.496/1997 definiu a RLR como a resultante da receita total excluídas aquelas provenientes de operações de crédito, alienação de bens e transferências e doações voluntárias para despesas de capital. Também são deduzidas as transferências legais e constitucionais aos municípios.

<sup>72</sup> Pelas regras da renegociação, os estados teriam uma conta junto ao Tesouro Nacional, denominada de “conta gráfica”, cujo saldo contábil corresponderia a 20% do refinanciamento total. Esse valor deveria ser quitado à vista, por meio de recursos levantados com a privatização de empresas ou a entrega de bens e direitos aceitos pela União. O saldo final da conta, caso o estado não conseguisse abatê-lo integralmente, seria incorporado ao refinanciamento.

<sup>73</sup> Operações de crédito externas também ficaram restringidas e sua aprovação condicionada ao cumprimento das metas de redução gradual da dívida em relação à RLR.

<sup>74</sup> Os valores estão expressos a preços da data da formalização dos respectivos acordos de refinanciamento da dívida e de adesão ao Proes, informados em Dias (2004: 11) e Salviano Júnior (2004: 125 e 129).

atendimento das metas e obrigações estabelecidas no acordo de refinanciamento, uma vez que passou a ser compulsório o empenho de até 15% da receita líquida real com o dispêndio efetivo do serviço e amortização da dívida renegociada – e que antes era quase integralmente rolado. O comprometimento de tal nível de recursos assumiu dimensão ainda maior se for considerado que os estados, desde a estabilização inflacionária, incorriam em déficits primários e operacionais crescentes, exigindo, por isso mesmo, tremendo ajustamento para fazer frente ao fluxo contínuo de pagamentos.

Em segundo lugar, os estados passaram a se defrontar com barreiras claras ao financiamento. Além de os contratos firmados com a União obstar as operações de crédito, enquanto a dívida superar a RLR, a reestruturação do aparato estatal vinculado ao programa de ajustamento tolheu os mecanismos que as administrações utilizavam em passado recente para sustentar e ampliar gasto e alavancar crédito por meio de suas empresas e, principalmente, bancos. Assim, as dificuldades e exigências fiscais e financeiras enfrentadas a partir dali tiveram que ser suportadas no âmbito restrito do orçamento e nas condições dadas pelo Tesouro, num explícito estreitamento das bases de financiamento dos estados, magnificando ainda mais o esforço empreendido para atender as diretrizes estipuladas nos acordos de refinanciamento.

Em terceiro lugar, e como resultante dos obstáculos ao financiamento e do esforço fiscal determinado pelo programa de ajustamento, os estados perderam, na prática, muito da autonomia que gozavam no direcionamento dos gastos, tanto devido às metas de evolução das despesas quanto ao fato de que os recursos primários e operacionais gerados no orçamento deveriam servir a dívida renegociada e outros passivos em aberto. A Lei Complementar nº 101 (Lei de Responsabilidade Fiscal – a LRF), aprovada após o término da rodada de renegociação da dívida<sup>75</sup>, aprofundou esses novos marcos para a gestão das finanças públicas, à medida que impôs regras limitadoras aos gastos primários e à contratação de operações de crédito<sup>76</sup> – cujos

---

<sup>75</sup> A Lei Complementar nº 101 foi aprovada pelo Congresso em março de 2000, enquanto os contratos de refinanciamento da dívida estadual foram assinados entre maio de 1997 e outubro de 1999.

<sup>76</sup> O caráter restritivo da LRF transparece na observação do tratamento dado pelas suas normas – e pelas regulamentações feitas pelo Senado através das Resoluções nº 40/2001 e nº 43/2001 – ao endividamento público, que induz um esforço fiscal permanente. Ficou determinado que a dívida consolidada líquida (DCL) dos estados não pode ultrapassar a duas vezes o valor da receita corrente líquida (RCL), composta pela receita corrente, deduzidas as transferências obrigatórias para os municípios, as contribuições de custeio previdenciário dos servidores, a compensação financeira de aposentadorias, computando os recursos líquidos provenientes da LC nº 87/1996 (Lei Kandir) e do Fundef. A proporção estabelecida entre a DCL e a RCL deve ser atingido até 2016, exigindo a redução do excesso numa proporção de 1/15 ao ano a contar de 2002. Para alcançar e/ou manter tal relação (caso já atingida), serão necessários superávits primários robustos e continuados, a fim de permitir a amortização do principal da dívida e, assim, impedir o crescimento desordenado de seu estoque e/ou eliminar os valores excedentes aos limites legais.

parâmetros básicos haviam sido dados pelo padrão estabelecido nos acordos de refinanciamento acertados pelos governos estaduais.

A dimensão do esforço fiscal empreendido pelos estados para se enquadrar às novas determinações e conseguir cumprir as obrigações assumidas com a União pode ser mensurada pela evolução do resultado primário, que de uma posição de déficit foi convertido em superávit a partir de 1999, como demonstrado na Tabela 1.3. Entre 1995 e 1998, o déficit primário médio foi superior R\$ 8,5 bilhões ao ano, enquanto no momento seguinte (1999/2004) o valor anual do superávit foi em média de quase R\$ 8 bilhões. Em verdade, com a exceção de 2001 e 2002, muito por conta da grande instabilidade macroeconômica derivada do racionamento de energia e da forte desvalorização cambial, o resultado primário apresentou melhora crescente – e considerável – desde 1998.

**TABELA 1.3**

**Evolução do resultado primário ajustado dos estados**

Valores constantes R\$ Milhões

Resultado Primário (A)		PIB (B)		A/B (%)							
1995	-10.164	2000	8.747	1995	1.450.940	2000	1.620.064	1995	-0,70	2000	0,54
1996	-8.552	2001	6.308	1996	1.489.515	2001	1.641.328	1996	-0,57	2001	0,38
1997	-2.386	2002	6.122	1997	1.538.242	2002	1.672.954	1997	-0,16	2002	0,37
1998	-13.084	2003	11.131	1998	1.540.272	2003	1.688.071	1998	-0,85	2003	0,66
1999	1.434	2004	13.342	1999	1.552.370	2004	1.769.202	1999	0,09	2004	0,75

Fonte: Elaboração própria. Resultados primários - Mora (2002: 88), complementados com informações disponíveis em [www.stn.gov.br](http://www.stn.gov.br); PIB - Relatório do Banco Central (2004), já atualizado a preços de 2004. Demais valores - Deflator: IGP-DI 2004 = 100

A despeito da magnitude do ajuste, a dívida das administrações e estatais estaduais prosseguiu em trajetória progressiva, subindo de 12,9% para 19,1% do PIB entre 1997 e 2002. Mesmo a regressão observada a partir de 2003 foi insuficiente, mantendo os passivos dos estados em patamares bem superiores aos do momento anterior à renegociação – tanto em proporção ao

Embora autorizadas, novas contratações de crédito são fortemente limitadas, porque a trajetória de queda e permanência da DCL não pode ser alterada e as operações não devem superar a 16% da RCL. Adicionalmente, os gastos com serviços (amortizações, juros e encargos) não podem superar a 11,5% da RCL. Para os municípios, valem as mesmas regras e a dívida líquida não pode ficar acima de 1,2 vezes a RCL. Para a União não foi estabelecida uma trajetória temporal de redução da dívida, mas o seu montante não pode ultrapassar a 3,5 vezes a RCL. O refinanciamento da dívida é vetado, exceto para as obrigações judiciais, e são restringidas as ARO. Também é fortemente obstado o adiamento de dispêndios para o exercício fiscal seguinte – as conhecidas operações de “restos a pagar”, que funcionam como uma forma de financiamento. A LRF determina ainda que novas despesas e concessão de benefícios fiscais só podem ser assumidas com base na definição de fontes efetivas de financiamento. Ademais, as novas regras obrigam o estabelecimento de metas fiscais coerentes com os níveis estreitos de endividamento, a serem cumpridas nos três anos seguintes e consecutivos. Eventuais desvios devem ser equacionados compulsoriamente no próprio exercício fiscal, por meio de instrumentos que asseguram o corte automático de despesas. A LRF determina, de forma complementar, que a folha de pagamento não pode consumir mais de 60% da RCL. Nos estados, esse percentual é dividido entre o executivo (51%), Judiciário (6%) e Legislativo (3%). Os gastos com inativos, por sua vez, ficaram limitados ao teto de 12% da RCL.

PIB quanto em relação às receitas apuradas com o ICMS (Tabela 1.4). Tal dinâmica foi influenciada, sobretudo, pela desvalorização cambial, que tem grande peso na formação do IGP, usado como indexador da dívida renegociada<sup>77</sup>. O que esses números mostram é que, embora a taxa de juros tenha sido pré-fixada, minimizando os efeitos da política monetária sobre o estoque dos débitos em aberto, a evolução da dívida depende não apenas do esforço fiscal dos estados, mas também de variáveis macroeconômicas que não estão no âmbito dos governos locais. O crescimento da dívida indica ainda que o esforço fiscal já empreendido – e as restrições impostas às finanças estaduais – deverá se manter por um longo tempo.

E, como visto, o reordenamento fiscal e financeiro dos estados não foi trivial. É inegável que a reversão dos resultados primários negativos teve contribuição importante pelo lado da receita, impulsionada, em grande medida, pela expansão da arrecadação de ICMS, que chegou a 21% em termos reais entre 1994 e 2004 (Tabela 1.5). Da mesma forma, os governos estaduais puderam se beneficiar dos recursos provenientes da privatização, que rendeu quase US\$ 32 bilhões entre 1996 e 2002, período no qual ocorreu praticamente todo o processo de desestatização (Tabela 1.6). O alcance desses dois fatores para o processo de ajustamento das finanças públicas estaduais, entretanto, deve ser melhor qualificado. É preciso verificar, de imediato, que as receitas apuradas com a venda de empresas e bancos públicos propiciou um alívio de caixa apenas episódico, minimizando, assim, somente de forma temporária a dimensão dos cortes de despesas primárias requeridos para o enquadramento às novas determinações e obrigações constituídas desde a renegociação da dívida pública mobiliária<sup>78</sup>. Além de se configurarem como evidente fonte de recursos extraordinários, as privatizações foram bastante concentradas no tempo: 75% das receitas foram levantadas entre 1997 e 1999, reforçando o referido impacto positivo pontual que tiveram sobre o orçamento dos estados.

Em relação ao ICMS, o desempenho do principal tributo estadual ficou muito aquém do que seria necessário ao esforço fiscal requerido. Embora tenha acumulado crescimento real não

---

<sup>77</sup> O IGP reflete fortemente as variações cambiais devido à sua sistemática de apuração, que combina a variação de outros três índices de preços: o Índice de Preços no Atacado, com peso de 60%; o Índice de Preços ao Consumidor/Brasil (IPC-Brasil), com peso de 30%, e o Índice Nacional de Custo da Construção Civil (INCC), com peso de 10%. Os choques cambiais e as expectativas inflacionárias formadas pelos agentes econômicos são captadas com maior intensidade pelo IPA, “contaminando” o IGP.

<sup>78</sup> Claro que parte dos recursos gerados pelas operações de privatização foi utilizada para quitar antecipadamente parcela do refinanciamento, registrada na referida conta gráfica, mas fatia considerável foi absorvida nos orçamentos, propiciando certo desafogo orçamentário para os estados. A propósito, Mora (2002: 44-48), avaliando o resultado das privatizações entre 1996 e maio de 2000, observou que do total apurado com a privatização, 95% foram pagos em dinheiro e 37% foram destinados à conta gráfica, ficando o restante com os Tesouros estaduais.

desprezível entre 1994 e 2004, a taxa de expansão (21%) ficou bem abaixo da do PIB brasileiro no mesmo período (35%)<sup>79</sup>, demonstrando que a arrecadação do imposto teve seu dinamismo afetado, tanto pelas medidas adotadas em plano federal – a já comentada LC nº 87/1996 – quanto pelos efeitos da “guerra fiscal” e da grande instabilidade da atividade econômica nesses anos. O baixo dinamismo foi marcante também na evolução de outras fontes de receitas fiscais dos estados, com destaque para as transferências constitucionais realizadas pelo FPE, que alcançaram crescimento pouco acima ao da metade do PIB nacional – 18% (Tabela 1.7). Esse comportamento foi condicionado pelos rumos tomados pela distribuição intergovernamental da carga tributária a partir da implantação do Plano Real, que se expandiu de forma muito mais concentrada nas mãos da União, em detrimento, sobretudo, dos estados (Tabela 1.8)<sup>80</sup>. Tal movimento esteve associado à estratégia federal de priorizar na máquina arrecadadora as fontes de receitas não compartilhadas e as extraordinárias constituídas ao longo do período – como a CPMF, os diversos adicionais do Imposto de Renda etc.<sup>81</sup>.

O menor vigor demonstrado pelos recursos de origem fiscal assumiu caráter problemático, à medida que ocorreu em sintonia com a perda de importância das receitas de capital na composição do orçamento dos estados (Tabela 1.7), em decorrência das barreiras colocadas às operações de crédito e do esgotamento das privatizações, potenciando o esforço fiscal que os estados deveriam realizar para atender as metas de resultados primários e operacionais positivos, bem como as de redução do endividamento. A verificação da trajetória das despesas (Tabela 1.9) dá a dimensão das dificuldades enfrentadas pelos estados para se enquadrarem nas novas determinações impostas a partir da renegociação da dívida. Mas demonstra, igualmente, o esforço empreendido pelos gestores das finanças públicas estaduais. Os gastos correntes apresentaram queda real de 6% entre 2001 e 2004, quando atingiram patamar abaixo do verificado em 1998 – uma redução expressiva, levando-se em conta que o PIB brasileiro subiu mais de 9% entre 2001 e 2004 e a inflação, medida pelo IPCA, superou os 42% no mesmo período.

---

<sup>79</sup> O PIB brasileiro acumulou crescimento real de 34,58% entre 1994 e 2004, segundo o Banco Central.

<sup>80</sup> A evolução e a distribuição intergovernamental da carga tributária em período recente são analisadas em Araújo (2001) e em Khair, Araújo & Afonso (2005: 27 a 42). Numa perspectiva histórica, ver Varsano (1996). A discussão sobre o processo de descentralização sob a perspectiva dos estados é feita em Afonso (1997 e 2000).

<sup>81</sup> A evolução da COFINS, do IPI e do IR serve para ilustrar esse movimento. A receita gerada por esses dois últimos tributos, que compõem os fundos de participação, apresentou muito pouco dinamismo entre 1980 e 2000, subindo de 5,2% para 6,0% do PIB. Por outro lado, a COFINS (ex-FINSOCIAL), que apurava apenas 0,3% do PIB em 1982, quando foi criada, já representava 3,5% em 2000, transformando-se na segunda maior fonte de arrecadação própria do governo federal.

Esse comportamento ganha maior relevância se for considerado que estão incluídos no grupo de gastos correntes os desembolsos feitos a título de juros e encargos, que se mantiveram em níveis elevados em todo o período, alcançando uma média permanente de comprometimento de receitas ao redor de R\$ 12 bilhões nos sete exercícios fiscais compreendidos entre 1998 e 2004. Duas observações devem ser feitas a respeito dos dispêndios financeiros. Em primeiro lugar, é preciso considerar que até o acordo de refinanciamento, esse tipo de gasto era contabilizado pelo critério de competência, não representando desembolso efetivo, em decorrência das recorrentes operações de rolagem. Posteriormente, passou a ser lançado pelo critério de caixa, significando gasto efetivo do estado. Outro aspecto é que, desde a renegociação, os serviços da dívida (amortização mais juros e encargos) foram transformados em despesas obrigatórias, garantidos que estavam com os repasses de FPE e receitas próprias, configurando-se como compromissos inadiáveis.

Assim, e lembrando as mencionadas dificuldades em promover cortes nas despesas correntes primárias (sobretudo de pessoal), parte importante do esforço fiscal realizado pelos governos estaduais recaiu sobre os investimentos, a fim de comportar no orçamento os revigorados dispêndios com a dívida e, ao mesmo tempo, convergir para os objetivos de superávits previstos nos acordos de renegociação firmados com a União. Os dados da Tabela 1.10 não deixam dúvidas a respeito da dimensão alcançada pelo ajuste empreendido nesse campo, implicando em cortes substantivos nos gastos com capital fixo da administração direta, que atingiram, em 2003, montante 53% menor do realizado em 1994.

**TABELA 1.10**

**Evolução da despesa estadual com capital fixo por região e estados selecionados**  
R\$ Mil - Valores constantes

	1994	1997	2000	2003	Varição (%)
<b>Norte</b>	1.884.934	1.954.293	2.510.938	1.789.159	-5,08
<b>Nordeste</b>	3.157.007	4.008.928	3.507.310	2.640.940	-16,35
<b>Sudeste</b>	9.662.599	7.084.684	5.067.520	2.833.364	-70,68
<b>Sul</b>	2.401.851	2.174.084	1.523.502	1.481.250	-38,33
<b>Centro-Oeste</b>	4.291.163	2.089.634	1.514.189	1.359.559	-68,32
<b>Brasil</b>	<b>21.397.554</b>	<b>17.311.624</b>	<b>14.123.458</b>	<b>10.104.273</b>	<b>-52,78</b>
<b>São Paulo (I)</b>	5.102.251	3.637.057	3.017.291	1.760.219	-65,50
<b>Rio de Janeiro (II)</b>	953.002	1.437.705	1.147.436	418.580	-56,08
<b>Minas Gerais (III)</b>	3.318.216	1.819.550	712.102	548.632	-83,47
<b>Sub-Total (IV) = (I+II+III)</b>	9.373.469	6.894.313	4.876.829	2.727.431	-70,90
<b>Paraná (V)</b>	572.974	601.316	369.191	379.371	-33,79
<b>Rio Grande do Sul (VI)</b>	905.297	1.089.426	810.624	610.979	-32,51
<b>Sub-Total (VII) = (V+VI)</b>	1.478.272	1.690.742	1.179.815	990.350	-33,01
<b>Total (VIII) = (IV+VII)</b>	<b>10.851.741</b>	<b>8.585.054</b>	<b>6.056.644</b>	<b>3.717.781</b>	<b>-65,74</b>

Fonte: elaboração própria – Regionalização das Transações do Setor Público (Atividade de Administração Pública) Vol. 2 (1994-1997) e 2000; Finanças Públicas do Brasil (2001-2002) e (2002-2003), FIBGE. Deflator: IGP-DI - 2004 = 100

Sobressai, ainda, o fato de que o movimento de contração dos gastos com capital fixo demonstrou uma dinâmica bastante diferenciada e desigual em termos regionais, uma vez que as reduções observadas, de maneira geral, foram muito menos pronunciadas nos estados de menor peso econômico – como os do Norte e Nordeste. Basta verificar que, nos anos analisados, houve uma compressão superior a R\$ 11 bilhões nos recursos destinados a investimentos, sendo que uma parcela de 63% da retração total, pouco mais de R\$ 7 bilhões, foi de responsabilidade das administrações estaduais de São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Paraná e Rio Grande do Sul.

Sob tal perspectiva, é lícito admitir que o processo de ajustamento colocado em curso na segunda metade da década de 1990 afetou principalmente os estados de maior renda que, como visto, eram os que controlavam os mais importantes bancos e empresas públicas estaduais – entidades que ocupavam posição de destaque nos esquemas de financiamento dos estados, permitindo mesmo a expansão de gastos para além das condições dadas pelas bases meramente tributárias. Nesse sentido, a evolução do gasto com capital fixo guarda grande correspondência com o programa de ajustamento e, sobretudo, com o significado que ele teve para a constituição de um novo arcabouço fiscal e financeiro para a gestão das finanças públicas estaduais. Um aspecto relevante a ser considerado é que o refinanciamento da dívida estabelecido ao amparo da Lei 9.496/1997 teve seus efeitos bastante concentrados, uma vez que uma fatia de 88% do montante envolvido (R\$ 115,5 bilhões) correspondeu aos passivos acumulados por apenas quatro estados: São Paulo (51,37%), Rio de Janeiro (16,80%), Minas Gerais (10,98%) e Rio Grande do Sul (9,17%).

Não por acaso, estes eram os maiores emissores de títulos estaduais, como discutido anteriormente, por contar com acesso facilitado ao mercado de capitais e controlar bancos de porte suficiente para carregar em seus ativos os papéis não colocados junto aos investidores privados. Vale dizer: eram os estados que reuniam melhores condições de alavancar crédito para sustentar, ainda que precariamente, seus programas de investimento e fazer frente às exigências de gastos primários e operacionais – e não só por meio da dívida mobiliária, mas também lançando mão de uma série de mecanismos, como as referidas operações triangulares, ARO, dívidas extra-limite etc. Ademais, no histórico recente das federalizações de passivos estaduais (7.976/1989 e 8.727/1993), as dívidas recicladas tinham sido aquelas contratadas junto a agentes financeiros federais e estrangeiros, típicas fontes de crédito de estados de menor renda, que têm

acesso restrito a alternativas de financiamento domésticas. Ou seja: pode-se dizer que os problemas de endividamento dessas administrações estaduais já haviam sido, em alguma medida, aliviados.

Assim, o acordo de refinanciamento e o ajuste fiscal, financeiro e patrimonial a ele associado tiveram impacto muito mais acentuado nos estados de maior renda – o que não significa dizer que os demais não tenham sido igualmente afetados. Ao contrário, embora de forma desigual e gradações diferenciadas, os governos estaduais foram abalados, por causa das metas estabelecidas no âmbito dos contratos, do fluxo compulsório de pagamento do serviço da dívida (antes rolados) e das privatizações de empresas públicas e bancos – pilares essenciais no esquema de financiamento dos estados no período anterior. A autonomia que gozavam em comandar gastos e contratar crédito foi drasticamente contida nos novos marcos erguidos a partir dali e confinada às condições fiscais permitidas estritamente pelo orçamento, desde já enrijecido por critérios quantitativos de dispêndios, comprometimento de receitas e restrições à alavancagem de recursos junto a terceiros.

É por isso que tais reformas não podem ser consideradas triviais e, muito menos, um mero prosseguimento do quadro de dificuldades fiscais e financeiras enfrentadas pelo setor público. A renegociação da dívida e o programa de ajustamento das finanças estaduais conduzidos pela União significaram uma evidente ruptura com as condições herdadas da década de 1980 e o enfraquecimento das ações fomentadoras patrocinadas pelos estados em apoio às suas respectivas economias, debilitando, de forma mais ampliada, a capacidade de intervenção estatal. A observação da evolução das despesas por função reforça essa constatação, à medida que sugere a perda de vigor das políticas regionais de desenvolvimento no âmbito das demais políticas públicas estaduais.

As informações da Tabela 1.11 permitem verificar que os gastos alocados nas áreas tipicamente voltadas ao apoio e à promoção das atividades produtivas locais tiveram retração real de quase 19% entre 1995 e 2004, ante uma expansão, também em termos reais, de 5,6% dos gastos totais. Como consequência, a participação daquelas despesas no orçamento estadual baixou de 7,92% para 6,12% em idêntico período, depois de ter alcançado o patamar de 12,5% em 1997.

**TABELA 1.11****Evolução das despesas estaduais consolidadas por função**

Valores constantes - R\$

Função	1995	1996	1997	1998	1999
Agricultura	3.722.279.733	3.617.896.494	4.169.929.240	4.247.898.876	3.787.677.866
Energia e Recursos Minerais	1.302.961.377	1.002.960.208	670.624.391	1.063.514.929	748.301.108
Indústria, Comércio e Serviços	2.457.601.879	2.422.836.352	3.285.734.530	9.361.112.590	12.502.043.415
Transporte	10.609.746.937	12.288.450.372	36.102.583.419	15.613.512.466	9.621.129.015
<b>Sub-Total (A)</b>	<b>18.092.589.926</b>	<b>19.332.143.426</b>	<b>44.228.871.580</b>	<b>30.286.038.861</b>	<b>26.659.151.403</b>
<b>Total (B)</b>	<b>227.114.638.825</b>	<b>244.304.356.637</b>	<b>352.490.724.460</b>	<b>304.148.294.599</b>	<b>266.560.720.211</b>
<b>A/B – em %</b>	<b>7,97</b>	<b>7,91</b>	<b>12,55</b>	<b>9,96</b>	<b>10,00</b>

Função	2000	2001	2002*	2003	2004
Agricultura	3.258.649.910	3.124.244.377	3.278.757.610	2.678.894.987	2.603.637.042
Energia e Recursos Minerais	241.359.445	626.997.274	688.686.646	528.504.738	448.506.071
Indústria, Comércio e Serviços	4.941.479.942	3.154.139.394	3.525.994.675	2.442.379.532	1.563.798.822
Transporte	109.421.801	11.840.419.531	11.462.609.433	8.467.303.619	10.072.179.678
<b>Sub-Total (A)</b>	<b>8.550.911.098</b>	<b>18.745.800.576</b>	<b>18.956.048.363</b>	<b>14.117.082.876</b>	<b>14.688.121.614</b>
<b>Total (B)</b>	<b>254.870.552.508</b>	<b>260.873.806.170</b>	<b>260.731.902.117</b>	<b>231.324.898.128</b>	<b>239.836.314.272</b>
<b>A/B – em %</b>	<b>3,36</b>	<b>7,19</b>	<b>7,27</b>	<b>6,10</b>	<b>6,12</b>

Fonte: Elaboração própria – dados básicos: STN – Deflator: IGP-DI – 2004 = 100 - (\*) a partir de 2002, os valores referentes a gastos em "recursos minerais" passaram a ser contabilizados na função indústria. Também foram desagregados os valores de "indústria" e de "comércio e serviços", bem como os de "agricultura" e de "organização agrária". Para a elaboração da tabela, procedeu-se a agregação de "indústria" e "comércio e serviços" e de "agricultura" e "organização agrária".

O retraimento das estratégias de fomento promovidas pelos estados, mesmo caracterizadas de forte teor competitivo, como discutido anteriormente, problematizou ainda mais a dinâmica regional, uma vez que não foi contrabalançado por uma ação mais incisiva do governo federal, no sentido de reabilitar as suas políticas de desenvolvimento e, assim, passar a ocupar o espaço que, em grande medida, havia sido preenchido desordenadamente pelas administrações estaduais, conforme sugerem os dados da Tabela 1.12. Fica claro que, ao mesmo tempo em que os estados cortavam investimentos, os aportes da União na formação de capital fixo, que já se encontravam em patamares insuficientemente baixos, declinaram, acumulando queda de 61% em termos reais entre 1994 e 2003.

**Tabela 1.12****Evolução da despesa total de capital fixo por nível de governo**

R\$ Mil - Valores Constantes – Administração Direta

	1994		1997	
	Desembolso	%	Desembolso	%
<b>União</b>	11.819.033	23,1	10.813.082	25,5
<b>Estados</b>	21.397.554	41,8	17.311.602	40,8
<b>Municípios</b>	17.937.798	35,1	14.329.875	33,8
<b>Total</b>	<b>51.154.385</b>	<b>100,0</b>	<b>42.454.559</b>	<b>100,0</b>

	2000		2003	
	Desembolso	%	Desembolso	%
<b>União</b>	9.452.335	24,2	4.613.744	16,1
<b>Estados</b>	14.123.458	36,2	10.104.274	35,3
<b>Municípios</b>	15.443.621	39,6	13.930.707	48,6
<b>Total</b>	<b>39.019.414</b>	<b>100,0</b>	<b>28.648.725</b>	<b>100,0</b>

Fonte: elaboração própria – Regionalização das Transações do Setor Público (Atividade de Administração Pública) Vol. 2 (1994-1997) e 2000; Finanças Públicas do Brasil (2001-2002) e (2002-2003) – FIBGE. Deflator: IGP-DI - 2004 = 100

## 5. Considerações Finais

O exame da evolução dos desequilíbrios econômicos regionais a partir dos anos 1970 permitiu verificar o papel ativo que as finanças públicas desempenharam nesse processo. Foram elas que, revigoradas pelas reformas tributária, financeira e administrativa do Regime Militar, permitiram ao Estado amparar um crescimento menos concentrado espacialmente naquele momento de expansão acelerada. A importância das finanças públicas foi reafirmada no período subsequente, uma vez que o debilitamento progressivo da intervenção governamental, determinado pela crise fiscal e pelas reformas liberalizantes das décadas de 1980 e 1990, explica muito as razões para a perda de ímpeto e alcance do processo desconcentrador – conforme ficou constatado a partir da apreciação dos estudos mais relevantes sobre a questão regional brasileira recente.

Nesse sentido, ganha relevância para a temática regional contemporânea o ajustamento das finanças públicas estaduais a partir da segunda metade da década de 1990, devido ao seu significado para as possibilidades – e os limites – de atuação do setor público no arranjo territorial da economia brasileira. Tal ajustamento, cujo esteio foi o programa de renegociação do volumoso estoque de dívidas acumulado no momento precedente, não ficou circunscrito aos desequilíbrios meramente fiscais e financeiros dos governos estaduais. Logrou promover uma reestruturação profunda do aparato estatal, coerente com a estratégia federal de redução da intervenção governamental no domínio econômico, ao combinar o reescalonamento dos passivos à reforma patrimonial e à adoção de marcos austeros e rígidos para a gestão das finanças públicas.

Tolhidos dos mecanismos que utilizavam para sustentar gastos e alavancar crédito, principalmente por meio das articulações financeiras mantidas com seus bancos e empresas públicas, os estados tiveram a sua autonomia confinada nos estreitos limites dados pelas bases praticamente compostas pelas receitas tributárias. Assim, pode-se dizer que houve uma clara ruptura com o quadro anterior, no qual os governos estaduais, mesmo diante de dificuldades crescentes de financiamento e ao custo do aprofundamento dos desequilíbrios fiscais e do endividamento, conseguiram manter certa capacidade de investimento e dar sobrevida, ainda que de forma precária, a muitas das ações direcionadas a apoiar e a promover as atividades produtivas locais.

Embora com efeitos diferenciados em termos regionais, o programa de ajuste conduzido pela União afetou de maneira geral a capacidade de intervenção de todos os estados, implicando no enfraquecimento de suas políticas autônomas de desenvolvimento, que foram progressivamente perdendo peso no conjunto dos gastos orçamentários. O reordenamento das finanças estaduais contribuiu, desse modo, para tornar ainda mais problemático o desenvolvimento regional, à medida que o retraimento dos estados não foi compensado por uma atuação mais incisiva do governo federal, no sentido de restabelecer políticas de cunho nacional, já fragilizadas no curso da crise irrompida desde a década de 1980, deixando como saldo uma grande lacuna que, embora de forma desordenada e revestida de um inegável caráter competitivo, havia sido preenchida pelas estratégias fomentadoras estaduais. Discutir como esse processo se manifestou em uma economia como a de Minas Gerais, que dependeu muito das finanças públicas para dar suporte à expansão e modernização econômica, é o que será feito nos capítulos seguintes.

**TABELA 1.1****Evolução da participação relativa das regiões e de estados selecionados no PIB (em %)**

	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2002
<b>Brasil</b>	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
<b>Centro-Oeste</b>	3,87	4,11	5,39	4,81	5,16	5,98	6,95	7,44
Goiás	1,52	1,52	1,70	1,80	1,75	1,84	1,97	2,33
<b>Norte</b>	2,16	2,05	3,34	3,84	4,94	4,64	4,60	5,04
Amazonas	0,69	0,74	1,11	1,52	1,82	1,70	1,71	1,86
Pará	1,10	1,03	1,55	1,52	2,06	1,87	1,72	1,90
<b>Nordeste</b>	11,71	11,07	11,96	14,10	12,86	12,78	13,09	13,52
Bahia	3,80	3,70	4,33	5,35	4,49	4,14	4,38	4,61
Ceará	1,44	1,29	1,54	1,72	1,62	1,93	1,89	1,80
<b>Sul</b>	16,71	17,90	16,97	17,10	18,21	17,89	17,57	17,66
Paraná	5,43	6,56	5,76	5,92	6,35	5,94	5,99	6,05
Rio Grande do Sul	8,60	8,53	7,93	7,88	8,13	8,30	7,73	7,76
Santa Catarina	2,68	2,82	3,29	3,30	3,73	3,65	3,85	3,85
<b>Sudeste</b>	65,55	64,86	62,34	60,15	58,83	58,72	57,79	56,34
Espírito Santo	1,18	1,04	1,47	1,72	1,66	1,99	1,96	1,84
Minas Gerais	8,28	8,44	9,42	9,61	9,29	9,74	9,64	9,32
Rio de Janeiro	16,67	15,30	13,73	12,70	10,86	11,52	12,52	12,64
São Paulo	39,43	40,09	37,71	36,12	37,02	35,47	33,67	32,55

Fonte: Reelaborado a partir de informações da FIBGE disponíveis no IPEADATA ([www.ipeadata.gov.br](http://www.ipeadata.gov.br))

Produto Interno Bruto (PIB) - Anual - R\$ de 2000 – Deflacionado pelo Deflator Implícito do PIB nacional

Obs: Para os anos de 1985 a 2000, segundo o conceito a preços de mercado

e para os anos de 1970 a 1980, série calculada segundo conceito a custo de fatores

**TABELA 1.2****Contratos de renegociação da dívida dos estados firmados ao amparo da Lei 9.496/1997**

Valores em R\$ Milhões correntes

<b>Estado</b>	<b>Data do contrato</b>	<b>Valor</b>	<b>Prazo</b>	<b>RLR empenhada</b>	<b>Encargos</b>
Acre	30/04/98	32,9	30 anos	11,5%	IGP-DI + 6,0%
Alagoas	29/06/98	777,8	30 anos	15,0%	IGP-DI + 7,5%
Amazonas	11/03/98	120,1	30 anos	11,5%	IGP-DI + 6,0%
Bahia	01/12/97	1.001,9	30 anos	11,5% a 13,0%	IGP-DI + 6,0%
Ceará	16/10/97	160,6	15 anos	11,5%	IGP-DI + 6,0%
Distrito Federal	29/07/99	512,9	30 anos	13,0%	IGP-DI + 6,0%
Espírito Santo	24/03/98	451,3	30 anos	13,0%	IGP-DI + 6,0%
Goiás	25/03/98	1.527,6	30 anos	13,0% a 15,0%	IGP-DI + 6,0%
Maranhão	22/01/98	316,9	30 anos	13,0%	IGP-DI + 6,0%
Minas Gerais	18/02/98	12.687,4	30 anos	6,79% a 13,0%	IGP-DI + 7,5%
Mato Grosso do Sul	30/03/98	1.649,7	30 anos	14,0% a 15,0%	IGP-DI + 6,0%
Mato Grosso	11/07/97	1.059,0	30 anos	15,0%	IGP-DI + 6,0%
Pará	30/03/98	332,8	30 anos	15,0%	IGP-DI + 7,5%
Paraíba	31/03/98	444,0	30 anos	11,0% a 13,0%	IGP-DI + 6,0%
Pernambuco	23/12/97	1.056,7	30 anos	11,5%	IGP-DI + 6,0%
Piauí	20/01/98	421,0	15 anos	13,0%	IGP-DI + 6,0%
Paraná	31/03/98	642,1	30 anos	12,0% a 13,0%	IGP-DI + 6,0%
Rio de Janeiro	29/10/99	19.408,8	30 anos	12,0% a 13,0%	IGP-DI + 6,0%
Rio Grande do Norte	26/11/97	68,1	15 anos	11,5% a 13,0%	IGP-DI + 6,0%
Rondônia	12/02/98	244,6	30 anos	15,0%	IGP-DI + 6,0%
Roraima	25/03/98	9,1	30 anos	11,5%	IGP-DI + 6,0%
Rio Grande do Sul	15/04/98	10.595,1	30 anos	12,0% a 13,0%	IGP-DI + 6,0%
Santa Catarina	31/03/98	2.236,7	30 anos	12,0% a 13,0%	IGP-DI + 6,0%
Sergipe	27/11/97	434,1	30 anos	11,5% a 13,0%	IGP-DI + 6,0%
São Paulo	22/05/97	59.363,5	30 anos	8,86% a 13,0%	IGP-DI + 6,0%
Refinanciamento total		115.554,7			

Fonte: STN, Dias (2004: 11). Obs: Amapá e Tocantins não renegociaram dívidas pela Lei 9.496/1997

**TABELA 1.4****Evolução da dívida líquida dos estados**

Valores constantes R\$ Milhões

	<b>Interna</b>	<b>% PIB</b>	<b>Externa</b>	<b>% PIB</b>	<b>Total (A)</b>	<b>% PIB</b>	<b>ICMS (B)</b>	<b>A/B</b>
<b>1997</b>	243.258	12,1	16.420	0,8	259.679	12,9	131.907	2,0
<b>1998</b>	267.654	13,3	21.963	1,1	289.617	14,4	129.861	2,2
<b>1999</b>	287.295	14,9	28.513	1,7	315.809	16,3	129.951	2,4
<b>2000</b>	288.797	15,0	27.258	1,6	316.055	16,4	138.446	2,3
<b>2001</b>	332.330	17,3	27.841	1,5	360.171	18,8	143.574	2,5
<b>2002</b>	320.816	17,2	33.693	1,8	354.509	19,1	141.038	2,5
<b>2003</b>	292.650	16,4	18.380	1,0	311.030	17,4	130.546	2,4
<b>2004</b>	289.981	15,6	15.980	0,9	305.961	16,5	138.241	2,2

Fonte: Elaboração própria. Banco Central - Valor em proporção ao PIB a preços correntes.

Deflator - dívida: IGP-DI/fim de período ICMS: IGP-DI média - 2004 = 100

**TABELA 1.5****Evolução da arrecadação regional de ICMS**

Valores constantes - R\$ Milhões

	<b>NO</b>	<b>NE</b>	<b>S</b>	<b>SE</b>	<b>CO</b>	<b>BR</b>	
<b>1994</b>	4.344	14.109	19.758	67.585	8.358	114.154	100
<b>1995</b>	5.240	13.183	20.328	75.837	8.048	122.636	107
<b>1996</b>	5.845	17.646	20.891	79.942	8.717	133.041	117
<b>1997</b>	5.930	17.341	19.660	79.845	9.132	131.907	116
<b>1998</b>	5.554	17.845	19.559	78.336	8.540	129.861	114
<b>1999</b>	5.349	17.595	19.889	77.639	9.473	129.951	114
<b>2000</b>	6.232	19.173	21.466	81.374	10.173	138.446	121
<b>2001</b>	6.720	19.860	22.871	83.525	10.674	143.574	126
<b>2002</b>	6.860	20.404	22.954	80.052	10.766	141.038	124
<b>2003</b>	6.815	18.669	22.275	71.582	11.202	130.546	114
<b>2004</b>	7.272	20.091	22.720	75.928	12.229	138.241	121

Fonte: Banco Central - fluxos de fim de período - Deflator: IGP-DI 2004 = 100

**TABELA 1.6****Operação de venda de empresas e bancos públicos estaduais**

1996 - 2002 - Valores em US\$ Milhões

<b>Empresa</b>	<b>Setor</b>	<b>Estado</b>	<b>Data do leilão</b>	<b>Preço de venda</b>	<b>Dívida transferida</b>
Cerj	Elétrico	RJ	26/11/96	587	364
Ferroeste	Ferroviário	PR	10/12/96	25	0
Part. Minoritárias				794	0
Banerj	Financeiro	RJ	26/06/97	289	0
Riogás	Gás	RJ	14/07/97	146	0
CEG	Gás	RJ	14/07/97	430	0
Coelba	Elétrico	BA	31/07/97	1.598	213
Credireal	Financeiro	MG	07/08/97	112	0
Cachoeira Dourada	Elétrico	GO	05/09/97	714	140
CEEE - NE	Elétrico	RS	21/10/97	1.486	149
CEEE - CO	Elétrico	RS	21/10/97	1.372	64
CPFL	Elétrico	SP	05/11/97	2.731	102
Enersul	Elétrico	MS	19/11/97	565	218
Cia. União Seg. Gerais	Seguros	RS	20/11/97	45	0
Cemat	Elétrico	MT	27/11/97	353	461
Energipe	Elétrico	SE	03/11/97	520	40
Cosern	Elétrico	RN	12/12/97	606	112
Metrô RJ	Transporte	RJ	19/12/97	262	0
Part. Minoritárias				2.388	0
Conerj	Transporte	RJ	05/02/98	29	0
Coelce	Elétrico	CE	02/04/98	868	378
Eletropaulo Metropolitana	Elétrico	SP	15/04/98	1.777	1.241
CRT	Telecomunicação	RS	19/06/98	1.018	822
Celpa	Elétrico	PA	09/07/98	388	116
Flumitrens	Transporte	RJ	15/07/98	240	0
Elektro	SP	SP	16/07/98	1.273	428
Bemge	Financeiro	MG	14/09/98	494	0
EBE	Elétrico	SP	17/09/98	860	375
Terminal Garagem M. Côrtes	Transporte	RJ	28/10/98	67	0
Bandepe	Financeiro	PE	17/11/98	153	0
Part. Minoritárias				330	0
Comgás	Gás	SP	14/04/99	988	88
Baneb	Financeiro	BA	22/06/99	147	0
Cesp - Paranapanema	Elétrico	SP	28/07/99	682	482
Cesp - Tiête	Elétrico	SP	27/10/99	472	668
Gás Noroeste	Gás	SP	09/11/99	143	0
Part. Minoritárias				216	0
Celpe	Elétrico	PE	17/02/00	1.004	131
Gás Sul	Gás	SP	26/04/00	298	0
Cemar	Elétrico	MA	15/06/00	289	158
Manaus Saneamento	Saneamento	AM	29/06/00	106	0
Banestado	Financeiro	PR	17/10/00	869	0
Banespa*	Financeiro	SP	20/11/00	3.604	0
Saelpa	Elétrico	PB	30/11/00	185	0
Bco. Estado da Paraíba	Financeiro	PB	08/11/01	29	0
Bco. do Estado de Goiás*	Financeiro	GO	04/12/01	269	0
BEA*	Financeiro	AM	24/01/02	77	0
<b>Total</b>				<b>31.898</b>	<b>6.750</b>

Obs: (\*) Empresas federalizadas antes da privatização

Fonte: Boletim do Banco Central - Relatório Anual - 2002

**TABELA 1.7****Evolução de itens das receitas orçamentárias dos estados**

Valores constantes - R\$ Mil

	1995	1996	1997	1998	1999
<b>Receita total</b>	210.213.028	238.808.282	384.398.868	289.071.818	261.785.785
<b>Receita corrente</b>	189.626.151	187.360.932	210.827.638	223.868.911	223.886.081
<b>Receita Tributária</b>	132.835.597	126.852.600	139.626.069	139.556.412	138.386.716
<b>Transferências correntes</b>	42.427.128	36.113.155	48.961.895	56.060.555	60.009.890
<b>FPE</b>	20.424.419	14.626.461	21.564.070	22.909.312	25.201.931
<b>Receita de capital</b>	20.586.877	23.372.439	173.571.230	65.202.907	37.899.704
<b>Operações de crédito</b>	18.434.162	15.496.659	142.228.620	39.543.232	24.388.453
<b>Alienação de bens</b>	729.514	2.555.087	25.360.614	21.753.516	10.415.013
<b>Transferências de capital</b>	1.208.942	918.573	2.638.821	3.283.312	2.428.891
	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>
<b>Receita total</b>	256.452.869	255.829.141	254.911.171	228.954.043	239.470.810
<b>Receita corrente</b>	232.615.154	246.361.738	252.735.242	230.964.171	245.450.899
<b>Receita Tributária</b>	146.937.020	155.285.722	158.086.706	147.468.526	156.734.145
<b>Transferências correntes</b>	53.660.486	58.018.123	58.328.001	46.706.986	54.668.109
<b>FPE</b>	23.248.273	24.549.709	27.996.034	23.767.564	23.953.738
<b>Receita de capital</b>	23.837.715	9.467.403	13.587.801	6.988.081	6.231.125
<b>Operações de crédito</b>	5.222.326	2.785.300	5.190.490	2.841.964	2.516.736
<b>Alienação de bens</b>	14.454.467	2.193.217	2.071.710	1.027.245	612.243
<b>Transferências de capital</b>	2.096.211	3.050.156	4.979.434	2.297.849	2.181.311

Fonte: www.stn.gov.br Deflator: IGP-DI 2004 = 100

**TABELA 1.8****Evolução da receita disponível por nível de governo**

Valores constantes R\$ Bilhões

Ano	Base Restrita							
	Total	% PIB	União	% PIB	Estados	% PIB	Municípios	% PIB
1994	427,0	27,5	270,7	17,4	108,0	7,0	48,3	3,1
1995	467,2	27,2	288,6	16,8	121,3	7,1	57,2	3,3
1996	493,8	26,5	303,8	16,3	129,5	7,0	60,5	3,3
1997	512,4	26,6	320,3	16,6	130,2	6,8	61,9	3,2
1998	533,0	27,4	335,0	17,2	130,7	6,7	67,3	3,5
1999	544,0	29,5	344,3	18,7	130,3	7,1	69,5	3,8
2000	555,8	30,4	348,7	19,1	136,5	7,5	70,6	3,9
2001	573,2	31,7	358,2	19,8	140,5	7,8	74,5	4,1
<b>2001-1994 (R\$ Bilhões)</b>	<b>146,2</b>		<b>87,5</b>		<b>32,5</b>		<b>26,1</b>	
<b>2001/1994 (%)</b>	<b>34,2</b>		<b>32,3</b>		<b>30,1</b>		<b>54,0</b>	
<b>Valor Apropriado (%)</b>			<b>59,9</b>		<b>22,2</b>		<b>17,9</b>	
	Base Ampliada							
	Total	% PIB	União	% PIB	Estados	% PIB	Municípios	% PIB
2002	644,6	35,6	373,7	20,7	163,8	9,1	107,1	5,9
2003	599,9	35,2	348,6	20,5	150,5	8,8	100,8	5,9
2004	648,3	36,6	381,7	21,6	159,7	9,0	107,0	6,1
<b>2004-2002 (R\$ Bilhões)</b>	<b>3,7</b>		<b>8,0</b>		<b>-4,1</b>		<b>-0,1</b>	
<b>2004/2002 (%)</b>	<b>0,6</b>		<b>2,1</b>		<b>-2,5</b>		<b>-0,1</b>	
<b>Valor Apropriado (%)</b>			--		--		--	

Fonte: Elaboração própria. 1994 a 2001: www.federativo.bndes.gov.br; 2002: Afonso & Araújo (2004); 2003 a 2004: Khair, Araújo & Afonso (2005). Base restrita: consideram-se apenas as principais transferências intergovernamentais (FPE, FPM, Fpex, Seguro ICMS, Fundef, cota ICMS, cota IPVA e cota FPE). Base Ampliada: consideram-se, além daquelas transferências, as referentes a salário-educação, IOF-Ouro, ITR e Fundef-ICMS. Deflator: IGP-DI - 2004 = 100. Valores em proporção ao PIB a preços correntes.

**TABELA 1.9****Evolução de itens das despesas orçamentárias dos estados**

Valores constantes - R\$ Mil

	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>
<b>Despesa total</b>	227.114.639	244.304.357	352.490.724	304.148.295	266.561.949
<b>Despesa corrente</b>	185.865.960	200.618.129	192.559.187	219.779.976	214.517.227
<b>Pessoal</b>	96.616.248	107.312.477	103.802.391	115.886.346	117.753.581
<b>Juros e encargos</b>	8.276.419	9.015.074	21.291.262	12.232.981	11.838.834
<b>Demais despesas correntes</b>	80.973.292	84.290.577	67.465.535	91.660.649	84.924.812
<b>Despesa de capital</b>	41.248.679	43.686.228	159.931.537	84.368.318	52.044.722
<b>Investimento e inversões</b>	17.279.952	18.314.583	51.236.491	53.841.437	30.642.838
<b>Amortização</b>	18.220.696	20.159.214	104.724.522	24.378.960	17.329.903
	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>
<b>Despesa total</b>	254.870.553	260.873.806	260.731.930	231.324.898	239.836.314
<b>Despesa corrente</b>	215.616.393	226.460.824	225.694.021	206.582.218	212.900.234
<b>Pessoal</b>	114.206.889	114.986.713	120.505.060	107.106.211	107.818.398
<b>Juros e encargos</b>	12.601.799	13.695.215	13.453.747	12.594.027	11.831.301
<b>Demais despesas correntes</b>	88.807.704	97.778.896	91.735.214	86.881.979	93.250.535
<b>Despesa de capital</b>	39.254.160	34.412.982	35.037.909	24.742.680	26.936.080
<b>Investimento e inversões</b>	25.799.928	24.959.542	25.953.952	16.251.315	18.541.377
<b>Amortização</b>	11.845.638	8.156.259	9.083.957	8.491.365	8.394.702

Fonte: www.stn.gov.br Deflator: IGP-DI 2004 = 100

---

## *Capítulo 2*

# *Crise e ajustamento das finanças públicas de Minas Gerais*

---

### **1. Introdução**

O capítulo discute o ajustamento fiscal e financeiro de Minas Gerais a partir da segunda metade da década de 1990, buscando avaliar as conseqüências da renegociação da dívida mobiliária, promovida ao amparo da Lei 9.496/1997, para as finanças estaduais. O propósito é demonstrar que o referido processo de reestruturação dos passivos acumulados em títulos, vinculada a um severo reordenamento das contas públicas, implicou em mudanças profundas para o quadro fiscal precedente, limitando a capacidade de gastos e endividamento, com desdobramentos para as políticas de fomento levadas a efeito pelo governo do estado.

São três seções, além desta parte introdutória e das considerações sumarizadas ao final do capítulo. A primeira trata de realçar o papel que o setor público desempenhou na expansão econômica de Minas Gerais nos anos 1970, verificando os instrumentos de natureza fiscal e financeira utilizados como suporte aos objetivos estabelecidos de modernização da estrutura produtiva local e os efeitos que tais opções a favor do crescimento acelerado tiveram para as finanças estaduais. A seção seguinte busca mostrar que a tentativa do governo de dar continuidade a essa estratégia na década de 1980, num contexto macroeconômico bastante distinto e desfavorável, caracterizado pela inexistência de fontes adequadas de financiamento, de estagnação do PIB e de aceleração inflacionária, resultou em efeitos muito limitados e contribuiu para amplificar os desequilíbrios de suas finanças, sobretudo no que se refere aos níveis de endividamento.

Essa discussão prévia é importante porque é a partir dela que se pode observar como as finanças públicas deram suporte às possibilidades de expansão e modernização da economia de Minas Gerais e em que medida o programa de ajustamento dos anos 1990, vinculado à renegociação da dívida mobiliária, modificou substancialmente o quadro fiscal e financeiro que prevalecia até então. O processo de ajuste é abordado na quarta seção do capítulo, estando dividido em três tópicos. Inicialmente, é verificado o processo de agravamento das finanças estaduais entre 1994 a 1998. Em seguida são apontadas as medidas adotadas no bojo da renegociação da dívida. O terceiro tópico, por fim, avalia as implicações do ajuste, observando a dinâmica assumida pelas contas públicas de Minas Gerais entre 1999 e 2004.

É importante advertir que a discussão da quarta seção ficou restrita ao desempenho das finanças públicas, com base na execução orçamentária do governo, em caráter muito mais descritivo. O propósito foi o de apresentar as restrições que passaram a ser defrontadas pelos gestores da política fiscal e financeira estadual, estabelecendo, assim, o pano de fundo para a análise sobre a atuação de fomento do governo de Minas Gerais no período compreendido entre 1994 e 2004, a ser feita no capítulo seguinte.

## **2. As finanças públicas como suporte à expansão econômica de Minas Gerais nos anos 1970**

O setor público, como demonstrado no capítulo anterior, exerceu papel ativo na configuração espacial da economia brasileira. Se até 1970 sancionou um arranjo centralizado das atividades produtivas no Sudeste e, principalmente, em São Paulo, a partir dali deu substância e suporte à desconcentração daquela década, implicando num movimento de convergência das rendas regionais e estaduais medidas pelo PIB. Tal evolução não foi, entretanto, resultado da atuação isolada do governo central, que municiado com amplos instrumentos de política econômica desde as reformas tributária, financeira e administrativa dos anos 1960, sustentou investimentos e proveu crédito, infra-estrutura, incentivos e subsídios de toda ordem a favor de um crescimento econômico menos concentrado regionalmente. As administrações estaduais também buscaram constituir mecanismos próprios de estímulo às suas respectivas economias, de modo a aproveitar a retomada do ciclo expansivo do período para capturar o maior volume possível de investimentos.

Em verdade, desde pelo menos a década de 1950, quando a questão regional foi revigorada e passou a integrar de forma mais sistemática a agenda nacional, diversos estados se

lançaram num esforço de modernização das estruturas produtivas locais, cuja estratégia central residia na industrialização a qualquer custo. Proliferaram, a partir de então, inúmeras iniciativas de fomento em âmbito estadual, com a criação de bancos de desenvolvimento, companhias de distritos industriais, secretarias de planejamento, órgãos de pesquisa e de promoção industrial. Esse aparato institucional foi dinamizado por fontes líquidas de recursos, de origem interna e externa, tornadas disponíveis no bojo da retomada do crescimento e das referidas reformas da década de 1960, à medida em que favoreceram a ampliação do gasto público. Embora as mudanças impetradas pelo Regime Militar tenham sido reconhecidamente centralizadoras, estabelecendo uma relativa subordinação das instâncias subnacionais às determinações traçadas em âmbito federal, os estados encontraram espaços para manipular variado elenco de instrumentos de natureza fiscal e financeira na atração de investimentos.

Uma situação aparentemente contraditória, mas que se explica por diversos fatores. Deve ser considerado, primeiramente, que o engajamento dos estados em projetos isolados de industrialização estava, de maneira geral, alinhado às orientações nacionais de crescimento acelerado. Muitas das políticas estaduais de desenvolvimento regional encontrariam amparo e estímulo no plano federal. É o que pode ser percebido a partir da verificação do tratamento dado ao endividamento dos estados no período. As regulamentações foram, desde o final dos anos 1960, modificadas seguidamente para permitir a contratação de crédito além dos limites legalmente previstos. A preocupação, naquele momento de condições favoráveis de liquidez do mercado financeiro internacional e de grande dinamismo dos fundos de poupança compulsória, era muito mais o de direcionar os recursos captados para o financiamento de despesas de capital do que controlar os níveis de endividamento.

Ademais, as reformas da década de 1960 engendraram e permitiram o estabelecimento de intrincadas articulações financeiras entre os entes descentralizados estaduais e federais, que garantiam aos primeiros repasses expressivos de recursos. As mudanças também colocaram à disposição dos estados a alternativa das contratações de empréstimos externos, bem como lhes abriram o acesso ao mercado de capitais, ao organizar o mercado de títulos da dívida pública. Assim, no campo financeiro, os governos estaduais, sobretudo os de maior peso econômico, não encontraram maiores dificuldades para financiar os gastos requeridos pelos seus projetos autônomos de desenvolvimento.

O apoio federal aos gastos com investimento pode ser verificado ainda pelas regras estabelecidas para as transferências de recursos por meio do FPE, que foram crescentemente vinculadas às despesas de capital. Mas nessa área tributária, a situação dos estados era muito menos confortável, como demonstram as próprias normas de funcionamento do FPE, à medida que concentraram fortemente o poder decisório de gastos no plano federal. Inicialmente, a reforma tributária de 1966 havia estabelecido a obrigatoriedade dos governos estaduais aplicar 50% dos repasses em investimentos. Com o Ato Complementar n.º 40/1968, os valores do FPE, além de reduzidos à metade, passaram a ser vinculados integralmente aos programas de investimentos elegidos como prioritários pela União. Além do mais, as mudanças implementadas pelo Regime Militar proibiram os estados de instituir novos impostos e transferiram a prerrogativa de estabelecer as alíquotas dos tributos que permaneceram sob sua competência para o Executivo federal e o Senado.

Mesmo em tal quadro francamente desfavorável, foi possível aos governos estaduais manipular o ICM – que substituiu o IVC – como instrumento de atração de investimentos, muito por conta do consentimento das próprias autoridades federais. No bojo da reforma tributária, foi aprovado o Ato Complementar n.º 34/1967 (na seqüência da Lei 5.172/1966) permitindo os estados criarem incentivos fiscais baseados no principal e mais produtivo imposto que lhes competia. Os benefícios, entretanto, deveriam ser negociados e aprovados por meio de convênios acertados entre todas as administrações estaduais da mesma região, o que não impediu a emergência de uma típica “guerra fiscal”<sup>82</sup>. Para coibir as disputas, o governo federal unificou e passou a coordenar as reuniões dos secretários estaduais da Fazenda em âmbito nacional a partir de 1970, o que se desdobrou, mais tarde, na constituição do Conselho de Política Fazendária (Confaz), por meio da Lei Complementar n.º 24/1975, implicando no arrefecimento de muitos dos programas explícitos de incentivos fiscais até então adotados<sup>83</sup>.

Como síntese, o que se observou nesse período foi a acentuada disseminação entre os estados de variados instrumentos destinados a captar investimentos para as suas respectivas

---

<sup>82</sup> Alves (2001: 7-9 e 93-95), analisando os convênios acertados entre 1966 e 1969, observou que o arcabouço constituído para regular os incentivos baseados no ICM durante o período mostrou-se insuficiente para evitar conflitos, à medida que não impediu a ocorrência de uma efetiva “guerra fiscal inter-regional” e a adoção isolada de benefícios por vários estados, como foram os casos de São Paulo, Paraná, Rio Grande do Sul e Minas Gerais, entre outros.

<sup>83</sup> Cavalcanti & Prado (1998: 75-84) chamam a atenção para o fato de que, se por um lado, o novo arcabouço estabelecido a partir da constituição do Confaz, que inibia a adoção isolada e agressiva de incentivos, resultava na

regiões, municiando o referido arcabouço estatal constituído com o propósito de planejar e conduzir as políticas autônomas de desenvolvimento, cuja implementação ocorria sob relativa subordinação e certo alinhamento às orientações federais. Em conjunto com o governo central, e não raras vezes de forma sobreposta, as administrações estaduais passaram a conceder incentivos tributários e a propiciar empréstimos subsidiados, garantias creditícias, infra-estrutura básica e, até mesmo, aportes de capital nos empreendimentos que se decidissem implantar em seus domínios territoriais.

A experiência de Minas Gerais deve estar referenciada a esse contexto, porque as mudanças e as vigorosas taxas de crescimento da economia do estado no período foram potenciadas pelo profundo envolvimento do setor público com as diretrizes de modernização da estrutura produtiva local, cuja ênfase recaiu sobre o setor industrial. Pode-se dizer que as finanças públicas passaram a ser operadas com o intuito obstinado de promover a industrialização, caminho escolhido para superar a diagnosticada inserção subalterna e desvantajosa de Minas Gerais em âmbito nacional e o atraso em relação a outras regiões, sobretudo São Paulo e Rio de Janeiro. Tal percepção havia ganhado força ao final dos anos 1960, quando foi divulgado extenso estudo sobre as condições e as perspectivas da economia mineira, que ressaltou, com bastante vigor, a condição subordinada e de pobreza do estado, como pode ser observado logo nos trechos introdutórios do documento (BDMG, 1968: 21-23):

“O sistema econômico-social de Minas Gerais apresenta todas as características de subdesenvolvimento, quer no seu aparelho produtivo como no seu quadro institucional. Os sintomas mais evidentes são o predomínio da atividade agropecuária, a enorme diferença de produtividade entre o obreiro rural e urbano, o baixo grau de urbanização (...) Como meras ‘extensões’ do parque industrial que veio a fixar-se em torno dos pólos paulista e guanabariniano, implantaram-se no território mineiro projetos dos ramos básicos (...) Incapaz de superar, pela modernização que advém da urbanização, alguns dos maiores obstáculos internos, Minas defrontou-se com empecilhos externos, desde aqueles ligados à atração que os pólos do Centro-Sul desenvolvido exerciam sobre as inversões, até aos estímulos inexpugnáveis de que se lançou mão em favor do Norte e do Nordeste”<sup>84</sup>.

---

perda de vigor dos programas de fomento locais, por outro, a própria desaceleração econômica do último quinquênio da década afetava negativamente essas estratégias desenvolvimentistas.

<sup>84</sup> O “Diagnóstico da Economia Mineira”, produzido pelo Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG) em 1968, é discutido em Diniz (1978: 140-144). Importante considerar que a visão pessimista que predominou no estudo foi bastante influenciada pelo desempenho econômico demonstrado pelo estado à época, no que se refere ao seu peso relativo na economia brasileira. Considerando o Valor da Transformação Industrial (VTI), a participação de Minas Gerais havia caído de 7,1% para 6,5% no total nacional entre 1950 e 1970, ao passo que a indústria paulista tinha

Com base nesse diagnóstico, que sustentava a existência de enormes dificuldades à expansão econômica de Minas Gerais, entre as quais a tendência dos investimentos se dirigirem para as regiões primazes do país (São Paulo e Rio de Janeiro) ou para as que contavam com incentivos federais (Sudene e Sudam), o governo mineiro buscou constituir mecanismos de fomento mais amplos, de modo a estimular um processo acelerado de modernização, no qual o setor industrial seria prioritário. O aparato institucional que deu suporte às ações industrializantes do governo mineiro esteve nucleado no Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG), no Instituto de Desenvolvimento Industrial (INDI)<sup>85</sup> e na Companhia de Distritos Industriais (CDI). Eram esses organismos que, isolada ou conjuntamente, garantiram e executaram diretamente investimentos em infra-estrutura básica, aporte de capital nos empreendimentos, concessão de crédito, doação de terrenos e acesso aos incentivos fiscais patrocinados tanto em âmbito estadual como no plano federal, além de patrocinarem outras atividades como sondagens de potencialidades setoriais, promoção de oportunidades de investimento etc.<sup>86</sup>

Os incentivos fiscais complementaram a ação direta das entidades envolvidas na promoção desenvolvimentista de Minas Gerais. O mais importante instrumento foi constituído com a Lei 5.261, aprovada em 1969, que estabelecia a devolução de 25,6% do ICM gerado pelos novos empreendimentos às empresas do setor de indústria de transformação que decidissem implantar unidades no território mineiro e àquelas já instaladas que ampliassem a capacidade de suas plantas. O benefício poderia chegar a 100% do valor do investimento ou, alternativamente,

---

expandido sua representatividade de 46,6% para 58,1% no mesmo período. Em termos do valor da produção agrícola, a perda relativa de Minas Gerais foi ainda mais acentuada: baixou de 15,5% para 8,9% em idênticos anos, enquanto os estados das regiões Sul e Centro-Oeste conseguiram ampliar suas participações no total nacional de forma expressiva – de 21,3% para 34,7% e de 2,8% para 5,9%, respectivamente.

<sup>85</sup> A Lei 15.682, promulgada em 20 de julho de 2005, alterou a denominação e o objeto social do IndI. O órgão passou a se chamar Instituto de Desenvolvimento Integrado de Minas Gerais, incorporando outros setores produtivos sob a sua alçada.

<sup>86</sup> Tal aparato institucional foi constituído ao longo da década de 1960, sendo que o BDMG pode ser considerado a sua “ponta de lança”. Criado em 1962, a instituição financeira de fomento juntou-se à Cemig, estatal de energia elétrica estadual constituída uma década antes, para formar o INDI, em 1969. Participou também da criação da Fundação João Pinheiro, em 1969, e da CDI, em 1971. O sistema organizacional de apoio à industrialização mineira, entretanto, era mais amplo. Contava ainda com o Conselho Estadual de Desenvolvimento (CED), no qual atuava o Gabinete de Planejamento e Coordenação (GPC). Outras empresas, autarquias, secretarias e órgãos também atuavam dando suporte ativo ou pontual às ações de atração de investimentos, como a Camig, que chegou a participar societariamente de empreendimentos no setor agro-industrial. Os bancos comerciais controlados pelo governo estadual – Bemge e Credireal – também seriam envolvidos, servindo crédito e/ou adquirindo posições acionárias em muitos projetos. Além disso, a Cemig teve papel de relevo em todo o processo. O arranjo institucional e a atuação do Estado na promoção desenvolvimentista deste período são discutidos em Diniz (1978: 134-151), Brito (1988: 55-68), Nabuco (1988: 35-54), Duarte Filho, Chaves & Silva (1979: 925-927) e Andrade (1980: 55-63).

perdurar por cinco anos para cada empresa incentivada. A mesma legislação estabeleceu, adicionalmente, um mecanismo que buscava reforçar a capacidade de planejamento estatal, ao destinar 4% do ICM devido ao BDMG e mais 2,4% para a Fundação João Pinheiro (FJP) sustentar programas e pesquisas institucionais<sup>87</sup>.

Em 1973, foi aprovada a Lei 6.196 com o intuito de ampliar as concessões fiscais aos projetos considerados prioritários pelo governo: a parcela do ICM retornada subiu para 32% nesses casos especiais e o prazo de fruição do benefício foi estendido para até 10 anos. Os dois programas seriam posteriormente suspensos devido à comentada Lei Complementar n.º 24/1975, editada pelo governo federal, e substituídos pelo Fundo de Apoio à Industrialização (FAI). Regulamentado somente no final da década, esse novo mecanismo de fomento não oferecia incentivos fiscais como seus antecessores, mas estabelecia financiamento de capital de giro subsidiado às empresas que implantassem ou expandissem unidades produtivas em Minas Gerais<sup>88</sup>.

Por fim, o aparato governamental pôde também contar com os incentivos fiscais de âmbito federal para promover a industrialização mineira, devido à inclusão da porção Norte do estado na área da Sudene. Para tanto, foi constituída, em 1966, a Superintendência de Desenvolvimento da Área Mineira do Polígono das Secas (Sudeminas) e efetuadas inversões na melhoria das condições de infra-estrutura básica local com o objetivo de potenciar os atrativos da região. Além dos benefícios próprios da Sudene (redução de 50% do Imposto de Renda), os investidores gozavam dos incentivos do ICM previstos nos programas estaduais<sup>89</sup>.

As ações de fomento do governo estadual foram cruciais para o desempenho extraordinário da economia mineira na década de 1970. Claro que outros fatores estiveram presentes no conjunto de determinantes explicativos do impulso vigoroso experimentado por

---

<sup>87</sup> Dessa forma, a Lei 5.261/1969 destinava, em verdade, uma parcela total de 32% do ICM gerado pelos novos empreendimentos à ação fomentadora do governo, o que correspondia a 40% da cota-parte do estado no ICM.

<sup>88</sup> O FAI, criado por meio da Lei n.º 6.875/1976, só foi regulamentado em 1978, mediante a Resolução n.º 4. Tratava-se de um fundo rotativo, abastecido por dotações orçamentárias e o retorno das próprias operações de crédito que efetuava. Os financiamentos tinham prazo de quatro anos, sendo três de carência, com amortizações parceladas em até 12 vezes consecutivas. O FAI foi posteriormente incorporado ao Fundo de Desenvolvimento Econômico e Social (Fundes), criado em 1983, pela Lei 80.402. Oliveira & Duarte Filho (1999: 31-34) discutem o formato do FAI, bem como o seu alcance.

<sup>89</sup> Os incentivos concedidos pelo estado com base no ICM previam valores maiores de devolução para as empresas que investissem na área mineira da Sudene, com parcelas que variavam de 30% a 60%. Os projetos industriais que não tinham similares no estado eram beneficiados com o limite máximo. Mesmo com a Lei Complementar n.º 24/1975, esses incentivos foram preservados, por serem concentrados na região do polígono da seca. Para a

Minas Gerais no período – como a disponibilidade de fontes de recursos naturais mais amplamente utilizadas na estratégia de crescimento dos planos nacionais de desenvolvimento; a indústria de base e a infra-estrutura já constituídas, e a localização geográfica próxima aos grandes centros –, mas a atuação da máquina governamental, que jogou todo o seu peso político e econômico no esforço modernizante não foi, certamente, desprezível.

No período em que vigorou, entre 1970 e 1975, o sistema de incentivos fiscais baseado na Lei 5.261 atendeu 278 projetos industriais, perfazendo investimentos de US\$ 3,83 bilhões<sup>90</sup>. Os dispositivos do programa de fomento estadual exerceram forte atrativo ao capital externo, considerando que Minas Gerais absorveu um quarto de todas as inversões estrangeiras aportadas no país entre 1971 e 1977<sup>91</sup>. Os empreendimentos internacionais também foram amplamente beneficiados, com vantagens que transpunham em muito a órbita dos benefícios fiscais.

O caso mais emblemático é o da Fiat Automóveis, que instalou sua fábrica em Betim, Região Metropolitana de Belo Horizonte. Além da devolução de ICM prevista na legislação estadual, o governo forneceu terreno de dois milhões de metros quadrados, realizou os serviços de terraplanagem e construiu estradas e conjuntos habitacionais nas proximidades. Providenciou ainda os sistemas de energia elétrica, telecomunicação, água e esgoto. O Estado participou também como acionista (46% do capital), aportando US\$ 300 milhões no empreendimento, e financiou o capital de giro com juros e prazos especiais por meio de seu banco público (Bemge).

A agressividade do programa estadual de fomento também se fez sentir no âmbito da Sudene, deslocando provavelmente muitos projetos que se destinariam originalmente ao Nordeste brasileiro. Basta observar que, entre 1960 e 1977, a Sudene concedeu incentivos que corresponderam a 37,20% dos investimentos aportados nas regiões beneficiadas pelos programas federais. Na área mineira da Sudene, os incentivos – que incluíam adicionalmente os benefícios estaduais – representaram 50,10% do total invertido. Considerando apenas o período que vai de

---

discussão sobre o funcionamento do sistema de incentivos fiscais ver os já citados trabalhos de Andrade (1980: 57-59) e Duarte Filho, Chaves & Silva (1979: 926-927).

<sup>90</sup> Valor apresentado em Oliveira & Duarte Filho (1999: 24), que utilizaram a taxa média do câmbio de 1977 (Cr\$ 14,14) para converter os valores originais em Cr\$ 1.000,00.

<sup>91</sup> Brant (1983:322). Diniz (1978: 187-200) aborda a participação do capital estrangeiro na industrialização mineira naquele período. O autor estimou que, apenas em incentivos do ICM amparados na Lei 5.261, o valor retornado às empresas estrangeiras que implantaram unidades industriais em Minas Gerais entre 1970 e 1977 chegou a US\$ 622 milhões, o que correspondeu à metade do total investido de US\$ 1,25 bilhão no mesmo período.

1970 a 1977, os investimentos incentivados na área mineira do polígono das secas chegaram a mais de 70 projetos, correspondendo a 7% do total aportado em toda a jurisdição da Sudene<sup>92</sup>.

Assim, é inegável que as finanças públicas deram suporte essencial para que o investimento na economia mineira demonstrasse grande expansão no período, permitindo o PIB do estado crescer a taxas anuais que se mantiveram acima da média nacional em grande parte da década de 1970<sup>93</sup>. Tal evolução, que implicou na triplicação do PIB de Minas Gerais naquele decênio, interrompeu e inverteu o movimento de queda continuada da participação relativa do estado no produto total brasileiro, observada desde os anos 1950<sup>94</sup>.

A ênfase industrializante da política estadual marcou a dinâmica do crescimento de Minas Gerais, que foi liderado pela indústria de transformação e, no seu interior, pelos segmentos de bens de capital e de consumo duráveis – este último em decorrência da instalação da Fiat. Mesmo com a evolução positiva desses setores, a especialização característica da estrutura industrial mineira em produtos intermediários, notadamente metalurgia e minerais não-metálicos, foi preservada<sup>95</sup>. A agricultura também teve grande impulso nos anos 1970, chegando mesmo a reverter a lenta decadência pela qual passava, por conta, sobretudo, da incorporação de novas áreas (cerrado), da modernização da cafeicultura, do avanço das lavouras de exportação, da ampliação do reflorestamento associado à siderurgia e da expansão agroindustrial<sup>96</sup>.

A estratégia modernizadora levada adiante pelo governo mineiro teve efeitos de longo alcance sobre as finanças públicas, sobretudo no que diz respeito ao endividamento. Deve ser considerado, de imediato, que o custo fiscal decorrente dos programas estaduais de incentivos

---

<sup>92</sup> Valores calculados a partir de Diniz (1978: 150 e 151, Quadro 05 e 06)

<sup>93</sup> A taxa média de crescimento anual do PIB de Minas Gerais, calculada pela Fundação João Pinheiro, foi de 11,67% entre 1970 e 1980, bem acima do desempenho do Brasil (8,56%). Entre 1971 e 1980, a taxa de expansão do PIB mineiro ficou acima da nacional por seis anos. Também é digno de nota que a desaceleração econômica do país, que se inicia em 1974, só se explicita em Minas Gerais três anos depois. Também foi relevante a evolução da Formação Bruta de Capital Fixo em proporção ao PIB, que se manteve acima da média nacional por oito anos entre 1970/1980, iniciando a fase de retração somente em 1979, diferentemente do que havia ocorrido no país, cuja a queda começou a ser observada em 1977.

<sup>94</sup> A participação de Minas Gerais no PIB brasileiro subiu de 8,34% para 9,44% entre 1970 e 1980, de acordo com a Fundação João Pinheiro. No PIB industrial, a expansão relativa foi maior, saltando de 6,93% para 8,66%. No PIB agropecuário, o desempenho foi ainda melhor: passou de 11,86% para 16,35%.

<sup>95</sup> A indústria mineira cresceu a taxas médias anuais de 11,87% na década de 1970, acima da média nacional (9,30%). Enquanto a produção de bens de capital e de consumo duráveis teve incremento médio anual de 21,8%, a de intermediários subiu 11,4%. Assim, a participação daquele segmento no valor agregado da indústria de transformação de Minas Gerais saltou de 5% para 19,8% entre 1970 e 1980, ao passo que a dos produtos intermediários baixou de 60,8% para 47,6%.

<sup>96</sup> Considerando o setor agropecuário, a taxa média de crescimento anual no período foi de 8,16%, bem superior à média nacional, que ficou em 4,75%.

não foi negligenciável, resultando em renúncia tributária importante<sup>97</sup>. Além do mais, o ICM teve seu dinamismo afetado adicionalmente por diversas decisões arbitradas pela União. Em 1967, foram estabelecidas isenções ao setor exportador, que, a partir de 1970, passou a contar também com o crédito-prêmio. O vigor da arrecadação do tributo estadual foi igualmente afetado pelas políticas federais que buscaram estimular o investimento e auxiliar no combate à inflação, por meio da desoneração das importações de máquinas e equipamentos e de um conjunto de produtos agrícolas e alimentares, e pela desaceleração econômica na segunda metade dos anos 1970<sup>98</sup>.

A pressão advinda de tais fatores sobre a principal fonte tributária do estado condicionou o crescimento das receitas em taxas insatisfatórias para atender o volume de gasto requerido pelos planos locais de desenvolvimento. Embora o valor da arrecadação de Minas Gerais tenha triplicado ao longo da década, as despesas com investimento da administração direta mais do que quadruplicaram, evidenciando, aqui, o enorme esforço realizado pelo governo para dar

---

<sup>97</sup> A devolução prevista de ICM chegou a corresponder a quase metade do total de investimentos programados pelos 278 projetos beneficiados pela Lei 5.261/1969, segundo Duarte Filho, Chaves & Silva (1979: 927). O estudo (941-949) buscou estimar os custos efetivos decorrentes dos incentivos amparados por esta legislação. Com base na análise de 209 projetos industriais que já tinham ou estavam usufruindo dos benefícios fiscais, os autores mensuraram impacto líquido médio de apenas 1,97% sobre a arrecadação total de ICM entre 1970 e 1977. Algumas observações devem ser feitas a respeito dessa estimativa. Em primeiro lugar, embora representasse 75% dos 278 projetos beneficiados pelo programa governamental, a amostra utilizada correspondia a menos de 30% do valor dos investimentos enquadrados na legislação mineira. Em segundo lugar, do grupo de empreendimentos avaliados, mais de 10% começaram a usufruir dos benefícios somente em 1977, dificultando, como os próprios autores advertem, o cálculo do volume de ICM que efetivamente essas empresas conseguiriam receber nos anos seguintes. Em terceiro lugar, os 69 projetos industriais que não fizeram parte da análise, porque não tinham recebido os incentivos até dezembro de 1977 ou estavam ainda em implantação, respondiam, conjuntamente, por mais de 80% dos benefícios previstos. Assim, esse grupo de empresas era, sem dúvida, o mais importante em termos da renúncia fiscal que poderiam representar para os cofres públicos, uma vez que o montante de incentivos esperados para elas correspondia a 37% do total de investimentos realizados ao amparo da Lei 5.261. Em quarto lugar, e não menos importante, o prazo de fruição dos benefícios estabelecidos pela legislação terminou em dezembro de 1983, extrapolando o período analisado no referido estudo. Andrade (1980: 67-69) também buscou estimar o custo fiscal dos incentivos. O autor sustenta que a devolução do ICM equivaleu a 8% da arrecadação do tributo acumulada entre 1970 e 1977. Sobre este trabalho não há o que comentar, uma vez que a metodologia de cálculo não foi apresentada.

<sup>98</sup> Oliveira (1988: 77-79) verificou que, embora tenha apresentado expansão média anual de 9,2% na década de 1970, a arrecadação de ICM em Minas Gerais perdeu dinamismo gradualmente ao longo do período, muito por conta das decisões tomadas pela União. A taxa de crescimento anual do tributo estadual, que havia sido de 18% entre 1966 e 1970, baixou para 10,9% entre 1970 e 1975 e para 7,5% no quinquênio seguinte. É claro que esse menor dinamismo do ICM, provocado em grande medida pelas decisões tomadas pelo governo federal, não ficaram restritas a Minas Gerais e afetaram igualmente os demais estados. Importante considerar, ainda, que outras fontes de receitas estaduais não ficaram imunes, tendo seus recursos subtraídos pela União. Além da já comentada redução dos repasses efetuados pelo FPE, cortados pela metade a partir de 1968, a participação no IUCL havia sido diminuída de 60% para 40% em 1967. A desaceleração econômica na segunda metade da década de 1970 acentuaria os efeitos negativos dessas medidas, levando os estados – e os municípios – a exercerem uma pressão crescente por mais receitas. Foi nesse contexto que se aprovaram, naquele período, as Emendas Constitucionais 05/1975 e 17/1980, cujo o objetivo era recompor os patamares de repasses dos Fundos de Participação.

sustentação à sua política de fomento. Se considerados os dispêndios de capital efetuados pelos entes descentralizados do estado, esse ritmo de crescimento certamente terá sido muito maior<sup>99</sup>.

Para prover os recursos necessários ao atendimento de estrutura de gastos tão ampliada como a daquele momento, as operações de crédito surgiram como alternativa até mesmo óbvia, elevando expressivamente o endividamento. As operações de crédito, então, passaram a ser utilizadas permanentemente ao longo de todo o período, mantendo uma participação média anual da ordem de 13% na composição das receitas totais entre 1970 e 1980 – o que foi fundamental não apenas para o governo dar sustentação aos seus planos desenvolvimentistas, mas também para evitar a ocorrência de déficits orçamentários continuados, uma vez que, no mesmo período, as despesas totais corresponderam, em média, a 94% das receitas totais a cada ano<sup>100</sup>.

Como conseqüência, o valor do estoque da dívida mais do que duplicou em idênticos anos, chegando a equivaler a 102% da receita tributária apurada em 1980<sup>101</sup>. Merece destaque o peso inusitado que os créditos contratados no mercado internacional ganharam no esquema de financiamento constituído pelo governo. Chegaram a corresponder a 38,6% da dívida total em 1981, patamar superior a de outros estados, como São Paulo (12,08%), Rio de Janeiro (18,57%), Rio Grande do Sul (11,57%) e Bahia (36,05%) – o que evidencia o papel relevante que essa modalidade de captação assumiu na sustentação de gastos da administração mineira<sup>102</sup>. Isso não quer dizer que a dívida mobiliária tenha ocupado posição secundária. Pelo contrário, esta foi a principal via de endividamento, equivalendo, em 1981, a quase 62% do passivo consolidado do estado<sup>103</sup>.

---

<sup>99</sup> A arrecadação total do estado cresceu 200% entre 1970 e 1980, ao passo que as despesas de investimento tiveram incremento de 304% entre 1972 e 1980, tornando o item dos gastos que mais expandiu naquela década, de acordo com Jayme Jr. (1994: 79-101). Oliveira (1988: 80-82) mostra que as despesas de capital com investimentos, que eram inexpressivas no início da década, ganharam peso progressivo dentro do orçamento da administração direta. Em 1971, correspondiam a 0,6% da receita líquida e das despesas totais. Em 1980, já respondiam por 14% das receitas líquidas e 13,4% dos dispêndios totais. As inversões financeiras, por sua vez, tiveram seu auge entre 1973 e 1977, drenando, no período, fatias que variavam de 8% a 13,4% das receitas líquidas. O autor registra que tal evolução refletia a opção desenvolvimentista do governo estadual que, além dos aportes de capital efetuados em diversas empresas que se instalaram em Minas Gerais no período, não se furtou de construir infra-estrutura básica e conceder outros benefícios fiscais e financeiros para atraí-las.

<sup>100</sup> Valores calculados a partir de informações organizadas por Jayme Jr. (1994, tabelas 3.6 e 3.7).

<sup>101</sup> A dívida total de Minas Gerais cresceu pouco mais de 123% entre 1970 e 1980. Valor calculado a partir de informações organizadas por Jayme Jr. (1994, tabela 3.3).

<sup>102</sup> Valores calculados a partir de informações apresentadas em Haddad (1982: 13, Tabela VI). Macedo (1983: 24-25) demonstra que a dívida externa mineira teve crescimento real de 118,1% entre 1977 e 1982, bem acima das outras modalidades – contratual interna (27,2%) e mobiliária (35,9%). A maior parte desse passivo externo acumulado em 1982 tinha sido tomada junto a bancos privados: 85,2% do total do débito externo e 28,4% da dívida total.

<sup>103</sup> Valor calculado a partir de informação apresentada em Haddad (1982: 13, Tabela VI).

O que transparece da breve discussão feita nos parágrafos acima é que o programa de incentivos fiscais e as despesas de capital (investimento e inversões financeiras) foram instrumentos de expressão manipulados para potenciar os atrativos locacionais de Minas Gerais e, assim, influenciar nas decisões espaciais de investimento. A determinação dos gestores das finanças públicas estaduais de jogar todo o peso do aparato governamental a favor do crescimento acelerado, entretanto, implicou na ampliação da dívida, uma vez que as fontes de financiamento fiscais mostraram-se insuficientes para suportar uma estrutura de gastos tão ampliada como a que foi requerida pelo esforço industrializante do período. A disponibilidade líquida de recursos de origem externa e doméstica alargou as possibilidades de complementação orçamentária por meio das operações de crédito, que não encontraram maiores obstáculos naquele momento para serem contratadas. Por outra parte, o ciclo de expansão econômica, à medida que incrementava a arrecadação tributária, permitiu não só a acomodação dos estoques acumulados como reforçou também as condições para o levantamento de novos e continuados empréstimos. A ruptura do crédito externo no início dos anos 1980, ao conduzir à desestruturação completa das bases de financiamento público que haviam sido constituídas, desdobraria numa crise de grandes dimensões das finanças estaduais – como de resto de todo o setor estatal brasileiro –, resultando em restrições crescentes para a continuidade da estratégia governamental de apoio e promoção econômica.

### **3. Aspectos das políticas de fomento e das finanças públicas de Minas Gerais no contexto de crise fiscal dos anos 1980**

Os limites e as possibilidades de atuação do aparato estatal na promoção e indução do crescimento econômico local foram demarcados pela evolução da crise que irrompeu no começo dos anos 1980 a partir da interrupção dos fluxos voluntários de financiamento internacional ao país. Condicionadas pelas seguidas tentativas de ajustamento das contas públicas, cujo corolário foi a busca do controle do crédito e a contenção dos gastos, as finanças estaduais perderam muito da capacidade que tinham demonstrado em passado recente para amparar as estratégias de fomento. Ademais, a elevação descontrolada dos encargos das dívidas acumuladas preteritamente se somou ao pífio desempenho das receitas tributárias provocado pela estagnação do PIB, a aceleração inflacionária e a ampliação dos incentivos fiscais oferecidos ao setor exportador, coerente com os objetivos da política econômica federal de gerar portentosos saldos comerciais, inibindo ainda mais as ações desenvolvimentistas do estado.

A análise da atuação do aparato governamental na promoção econômica estadual nesse período, entretanto, fica prejudicada pela falta de informações e estudos mais aprofundados a respeito da abrangência e dos resultados alcançados<sup>104</sup>. Mesmo assim, devem ser sumarizados, ainda que em linhas gerais, os seus traços mais evidentes e marcantes. Fica sugerido, de imediato, que não ocorreram mudanças substantivas no “sistema” de fomento então constituído. Pode-se dizer, mesmo, que houve a continuidade de uma estratégia, mas agora em condições macroeconômicas novas e amplamente desfavoráveis. Isso é particularmente verdadeiro no que se refere aos órgãos envolvidos nas diretrizes desenvolvimentistas do estado e aos instrumentos utilizados para promover e apoiar o crescimento das atividades produtivas locais.

Entre esses instrumentos de fomento manipulados pelo governo destaca-se o Fundo de Apoio à Industrialização (FAI), cujo o funcionamento, conforme comentado na seção anterior, havia sido regulamentado no final da década de 1970. Em 1983, o FAI foi incorporado pelo Fundo de Desenvolvimento Econômico e Social (Fundes), constituído por meio da Lei 8.402 com o propósito de aglutinar todos os fundos e programas estaduais, excetuando os de Água e Esgoto (FAE) e de Habitação Popular (FUNDHAP)<sup>105</sup>. Ficou estabelecido que o Fundes seria alimentado, principalmente, por recursos provenientes de dotações orçamentárias; parcelas ou cota-parte de tributos arrecadados pela União e destinados ao estado, e operações de crédito internas e externas vinculadas a programas e projetos econômicos e sociais. Adicionalmente, o Fundes absorveu o patrimônio e os saldos inscritos no Orçamento estadual dos respectivos fundos que tinham sido por ele incorporados. Assim, a criação do Fundes, que oferecia financiamentos subsidiados a empreendimentos de diversos setores, não representou a estruturação de um novo instrumento de fomento, à medida que o seu significado foi muito mais o de consolidar os diversos outros dispositivos existentes em âmbito regional – entre os quais podem ser citados o Programa de Desenvolvimento Mínero-metalúrgico, o Pró-Floresta e o FAI.

---

<sup>104</sup> A discussão sobre as formas e a dimensão da atuação do aparato institucional de Minas Gerais para fomentar a economia local nos anos 1980, que extrapola os propósitos deste trabalho, carece ainda de maior aprofundamento. Alguns estudos abordam esse período, mas não de forma sistemática. O de Oliveira & Duarte Filho (1999: 31-34) identifica os instrumentos de incentivos utilizados pelo governo mineiro entre 1980 e 1989, bem como descreve o funcionamento de cada um deles. Diniz (2002A: 135-143) defende a existência de um processo de “desvirtuamento” das instituições de fomento e de alguns projetos industriais implantados em Minas Gerais, além de buscar avaliar criticamente as diretrizes que foram incorporadas nas ações de planejamento do estado logo no início da década de 1980. Outro trabalho de Diniz (2002B: 207-216) atualiza esse debate, sustentando, ainda, o ponto de vista de um “desmantelamento” de diversos órgãos de fomento, sobretudo aqueles que atuavam na área de pesquisa e desenvolvimento tecnológico.

<sup>105</sup> O Fundes incorporou apenas aqueles fundos e programas que recebiam recursos à conta do Tesouro estadual, conforme artigo 8º da Lei 8.402.

Em 1985, o governo buscou restabelecer algum mecanismo de natureza fiscal para estimular novos empreendimentos em Minas Gerais – instalação ou expansão. Foi arquitetado, então, o programa que ficou conhecido como “GT-Incentivos”, pelo qual era permitida a dilatação do prazo de recolhimento do ICM em até 180 dias e feito o diferimento do imposto devido nas compras de matérias-primas efetuadas no estado, no momento de saída do produto industrializado. Os benefícios eram concedidos a partir da avaliação individual dos projetos submetidos à apreciação das secretarias da Fazenda, do Planejamento e da Indústria e Comércio.

A falta de dados sistematizados, como comentado, não permitem aquilatar com rigor os resultados obtidos por meio do Fundes e do GT-Incentivos. Mas, certamente, ambos dispositivos manipulados pelo governo tiveram alcance muito menor do que o de seus antecessores – as leis 5.621/1969 e 6.196/1973 – por conta dos atrativos bem mais modestos que ofereciam. Além do mais, é possível que o Fundes tenha se defrontado com enormes limitações para avançar crédito, visto que os seus recursos eram originados, principalmente, no Orçamento do estado, nas transferências federais de impostos e na contratação de financiamentos – fontes de receitas que, com certeza, foram severamente contidas pelo desequilíbrio fiscal e financeiro crescente das finanças públicas, a diretriz federal de represar o gasto e o crédito em todas as instâncias de governo, a ausência de linhas adequadas de empréstimos internacionais e domésticas e o menor dinamismo dos tributos devido ao quadro inflacionário e recessivo do período. Por outra parte, a queda substantiva das taxas de investimento na década de 1980 já circunscreveria, por si só, o ímpeto das políticas de fomento em campo bem mais estreito, devido ao menor número de projetos produtivos que estavam em implantação<sup>106</sup>.

Outra dimensão da ação do governo a favor da expansão das atividades produtivas locais é dada pelos gastos efetuados com investimentos diretos em infra-estrutura básica, sabidamente importantes para aumentar a atratividade locacional do estado. Nesse sentido, vale a pena observar alguns dados relativos a esse dispêndio na década de 1980. Considerando apenas a administração direta, a Tabela 2.1 permite constatar que a evolução dos investimentos, tomados em proporção às receitas e despesas totais, foi bastante irregular. Nos momentos agudos de retração econômica e de maior rigor nas tentativas de ajustamento das contas públicas, como foi o caso do período 1981/1983, houve uma visível contenção dos gastos, que perderam espaço no

---

<sup>106</sup> A taxa de Formação Bruta de Capital Fixo em proporção ao PIB em Minas Gerais, que havia alcançado o patamar de 33% em 1976, recuou de forma progressiva a partir de então, chegando a 18,1% em 1985. Em âmbito nacional, o auge ocorreu em 1975, quando atingiu o patamar de 24,4 %, baixando 18% em 1985.

âmbito do orçamento. Mas, de forma geral, é possível dizer que o governo mineiro buscou preservá-los, uma vez que, na maior parte da década, os investimentos mantiveram uma participação no total de receitas e despesas próxima ou superior à dos nos anos 1970. Importa verificar, então, como a administração estadual conseguiu encontrar meios para sustentar, ainda que com reconhecidas dificuldades, esses gastos em níveis não desprezíveis num cenário marcado pela ausência de fontes adequadas de financiamento – tanto de caráter fiscal quanto financeira.

**TABELA 2.1**

<b>Investimento em relação à receita e à despesa total</b>		
Administração Direta (em %)		
	<b>Invest./Receita</b>	<b>Invest./Despesa</b>
<b>1972</b>	5,55	5,55
<b>1973</b>	6,49	6,47
<b>1974</b>	8,79	9,30
<b>1975</b>	7,63	7,74
<b>1976</b>	7,64	8,00
<b>1977</b>	10,92	11,43
<b>1978</b>	11,22	11,34
<b>1979</b>	12,37	12,82
<b>Média</b>	<b>8,82</b>	<b>9,08</b>
<b>1980</b>	12,37	13,43
<b>1981</b>	15,11	14,91
<b>1982</b>	13,51	12,65
<b>1983</b>	11,21	11,16
<b>1984</b>	7,84	9,22
<b>1985</b>	10,90	10,57
<b>1986</b>	12,49	11,92
<b>1987</b>	7,57	8,34
<b>1988</b>	8,94	9,58
<b>1989</b>	9,29	9,28
<b>Média 80/84</b>	<b>12,00</b>	<b>10,27</b>
<b>Média 85/89</b>	<b>9,83</b>	<b>9,93</b>
<b>Média 80/89</b>	<b>10,92</b>	<b>11,11</b>

Fonte: Reelaborado a partir de dados apresentados em Jayme Jr. (1994: Tabelas 3.6 e 3.8)

A passividade que revestiu a política fiscal conduzida em âmbito federal, como discutido no capítulo anterior, foi o que conferiu essa enorme peculiaridade à situação daquele período, no qual o completo esfacelamento das bases de financiamento ao setor público não configurou obstáculo maior para que os estados expandissem seus gastos. Vale lembrar que o Regime Militar, já em franca dissolução, não reunia mais condições políticas para disciplinar os governadores, que fortalecidos no bojo da abertura democrática, puderam antagonizar às inúmeras tentativas de conter o déficit público, identificado como a origem dos desequilíbrios macroeconômicos e fonte permanente dos desajustes do balanço de pagamentos.

Se no primeiro triênio da década pôde ser conduzido o rígido ajustamento implementado pelo governo federal sob a orientação do FMI e a exigência dos credores externos como requisito

ao refinanciamento das obrigações vencidas do país, o que se assistiu nos anos seguintes foi a fracassada intenção de obstar o endividamento e o gasto dos estados. As medidas de austeridade adotadas para enquadrar as finanças estaduais às diretrizes traçadas pela União logo eram abrandadas, com o intuito de atender as demandas regionais, revigoradas no processo de distensão política.

O relaxamento das regras estabelecidas pelo governo federal também veio acompanhado, não raras vezes, de operações de salvamento financeiro. O auxílio recorrente da União teve como propósito evitar o risco, sempre presente, de colapso das administrações estaduais, por meio do refinanciamento de diversas modalidades de passivos, aumento dos limites de endividamento e apoio aos bancos estaduais através de um elenco variado de medidas – como a abertura de linhas emergenciais de liquidez e as intervenções saneadoras.

Os estados também buscaram, por meios próprios, reabilitar suas receitas, fortemente atingidas desde a reforma tributária da década de 1960. Pressionando por meio das bancadas no Congresso Nacional, lograram acelerar o processo de descentralização fiscal, timidamente colocada em curso desde o primeiro choque do petróleo. Ainda que os ganhos tenham sido limitados pela conjuntura recessiva e inflacionária, houve efetivamente melhorias na repartição dos recursos tributários a favor dos estados. Como resultante combinado desses múltiplos movimentos, a União acabou arcando com a maior parte do ônus da crise do período, sancionando, ao mesmo tempo, a expansão dos gastos estaduais para além das condições fiscais e financeiras permitidas, cuja contrapartida foi a explosão do endividamento.

O comportamento das finanças públicas mineiras, evidentemente, esteve determinado por essa dinâmica assumida pela crise. O menor vigor demonstrado pela arrecadação e a ampliação desmedida do peso dos encargos financeiros sobre o orçamento estadual não impediram ao governo de Minas Gerais buscar condições mínimas para dar suporte, onde fosse possível, às atividades produtivas locais. Diante da inexistência de bases de financiamento apropriadas, a decorrência até mesmo óbvia foi o incremento descontrolado da dívida.

Do ponto de vista das receitas, as finanças estaduais foram afetadas duplamente, tanto pelos índices insatisfatórios e instáveis de crescimento quanto pela orientação exportadora da política econômica. De fato, a década de 1980 representou uma ruptura na evolução do PIB mineiro, que subiu a taxas médias anuais de 2,4%<sup>107</sup>. O desempenho da arrecadação de ICM,

---

<sup>107</sup> Esse percentual ficou pouco acima da média nacional de 2,2%, segundo a Fundação João Pinheiro.

assim, foi bastante atingida, perdendo muito do dinamismo demonstrado no período anterior<sup>108</sup>. Ademais, os objetivos estabelecidos em âmbito federal no sentido de propiciar gigantescos saldos na balança comercial brasileira iriam representar constrangimentos adicionais para o ICM, uma vez que os incentivos baseados no tributo estadual a favor do setor exportador afetariam o vigor da arrecadação. A economia mineira, que no bojo das transformações da década de 1970 havia constituído uma base exportadora de expressão e importância nacional, foi particularmente afetada<sup>109</sup>.

As despesas, por outra parte, cresceram em níveis que não correspondiam às condições fiscais e financeiras permitidas, sobrepassando as receitas totais por praticamente toda a década, o que reverteu o padrão prevalecente no período anterior<sup>110</sup>. Os gastos com amortização e encargos da dívida foram os que mais subiram, exercendo pressão crescente sobre o orçamento e drenando parcela cada vez mais considerável dos tributos coletados pelo Tesouro estadual – com breves e pequenos alívios decorrentes dos planos de estabilização adotados na segunda metade da década.

Mas se a própria dinâmica da crise, ao deteriorar as condições de financiamento, introjetou componentes que transformaram os passivos acumulados em matriz permanente de pressão sobre o orçamento, devido ao comentado peso ascendente dos encargos da dívida, os gestores das finanças estaduais também demonstraram grande resistência para adequar os gastos à nova realidade de crédito<sup>111</sup>. As despesas de investimento da administração direta, como discutido nos parágrafos acima, ilustram bem esse aspecto, à medida que continuaram a

---

<sup>108</sup> A arrecadação de ICM, que havia dobrado nos anos 1970, teve incremento de 46% entre 1980 e 1990.

<sup>109</sup> Oliveira & Paixão Júnior (1983: 157) verificaram que, somente no primeiro semestre de 1983, a arrecadação mineira de ICM teve queda muito mais acentuada do que a dos indicadores da atividade econômica. A receita do imposto revertida ao Tesouro estadual baixou 14,9% em relação ao primeiro semestre de 1982, enquanto o PIB total e da indústria de transformação caiu 2,9% e 7,0% no mesmo período, respectivamente. Grande parte dessa desproporcionalidade é imputada, pelos autores, às isenções concedidas ao setor exportador. Eles estimaram perda de 1,8% para a arrecadação do ICM apenas com as exportações do setor siderúrgico.

<sup>110</sup> Enquanto na década de 1970, como assinalado em nota anterior, as despesas totais corresponderam a um patamar médio anual de 94% das receitas totais, nos anos 1980 essa relação subiu para pouco mais de 100%. Vale ressaltar que, na década de 1980, as receitas totais do estado foram insuficientes para cobrir os gastos totais em praticamente todo o período – 1981 a 1983; 1985 e 1986; 1989 e 1990. Valores calculados a partir de dados organizados por Jayme Jr. (1994, tabelas 3.6 e 3.7).

<sup>111</sup> Oliveira & Paiva (1988: 161-172), ao analisar o esforço de ajustamento empreendido pelos gestores das finanças públicas mineiras, mostram que houve, entre 1982 e 1987, uma permanente manutenção de valores de investimento bem acima da disponibilidade de recursos. De fato, os dados organizados pelos autores permitem verificar que, mesmo se os gastos com o serviço da dívida fossem integralmente retirados do orçamento, as receitas líquidas disponíveis continuariam insuficientes para atender o volume de investimentos realizados. Desconsiderando as despesas com o serviço da dívida no período analisado, os investimentos ficaram abaixo dos recursos disponíveis apenas em 1984, ainda como resultado do ajuste ortodoxo monitorado pelo FMI.

corresponder a fatias expressivas das receitas tributárias<sup>112</sup>. Como consequência, as operações de crédito ganharam vulto, tornando-se fonte de recursos essencial na composição orçamentária. O valor médio anual das operações mais do que triplicou na comparação com a década de 1970, acelerando, assim, o endividamento do estado.

O passivo do governo de Minas Gerais, embora já alcançasse volume considerável, passou a apresentar enorme descontrole a partir de 1982<sup>113</sup>, num quadro abertamente recessivo – aprofundado no ano seguinte pelo ajustamento ortodoxo implementado pelo governo federal sob a orientação do FMI – e de agravamento das condições de financiamento público. O endividamento do estado, desde então, ingressaria numa escalada desenfreada. Excetuando as situações episódicas e peculiares constituídas pelos planos Cruzado (1986) e Collor (1990)<sup>114</sup>, o estoque da dívida foi ampliado progressivamente, chegando a corresponder a mais de sete vezes a arrecadação de ICMS em 1989, devido, sobretudo ao custo de sua rolagem, mas também por causa dos gastos primários<sup>115</sup>.

Do exposto, verifica-se que a dívida pública foi o principal instrumento utilizado pelo governo mineiro para avançar gastos e manter investimentos, dando sobrevida, mínima que fosse, à sua política de apoio e promoção às atividades produtivas locais – ainda que em termos e com resultados muito mais acanhados do que havia sido em passado recente. Em verdade, é isso é de

---

<sup>112</sup> A evolução das despesas com investimentos merece alguns comentários adicionais. Jayme Jr. (1994: 88-89) afirma que na década de 1980 houve uma expansão dos gastos de custeio em detrimento à “flagrante diminuição” dos dispêndios com investimento, o que o leva a concluir que o endividamento cresceu para sustentar a manutenção da máquina governamental. Os dados apresentados pelo próprio autor, entretanto, não validam tal interpretação. Conforme as informações das tabelas 3.6 e 3.8 do referido estudo, pode ser verificado que a participação média anual das despesas de custeio nas receitas tributárias ficou praticamente estável, variando de 58,8% para 60,7% entre 1980/1985 e 1985/1990, o mesmo ocorrendo com a participação média anual dos investimentos (19,8% e 18,6%, respectivamente). Em proporção ao total das despesas, a média anual do custeio chegou a baixar de 35,54% para 30,92% na comparação de idênticos anos – redução muito mais acentuada do que a dos investimentos, que caíram de 11,92% para 9,30%. As tabelas 4.5 e 4.6 do mesmo trabalho também dimensionam com maior precisão a trajetória dos gastos de custeio, levando o próprio autor a observar, mais adiante em seu estudo (pg. 116), que a deterioração das finanças públicas mineiras na década de 1980 “não encontra somente nas despesas de custeio seu principal responsável (...) A participação deste item nas receitas correntes e totais manteve-se estável” (Grifo nosso).

<sup>113</sup> Oliveira (1988: 70 e 84) mostra que os indicadores de endividamento de Minas Gerais apresentaram piora acentuada entre 1982 e 1983. Em proporção ao PIB estadual, a dívida saltou de 6,7% para 12,1%. Frente às receitas líquidas (receita total excluídas as operações de crédito), o estoque cresceu de 99,5% para 202,8%. Contribuiu para essa evolução negativa a recessão, que implicou em queda de 25% na receita líquida.

<sup>114</sup> Ambos os planos propiciaram redução do estoque da dívida. O Cruzado, por ter extinguido a correção monetária e favorecido a ampliação das receitas do estado em decorrência da reativação do consumo doméstico. O Plano Collor, por sua vez, permitiu que o governo de Minas Gerais modificasse a composição de sua dívida mobiliária, trocando títulos mais onerosos por outros de menor custo. Segundo Paula (1999:V), uma parcela de 40,5% do passivo mobiliário do estado em LFT foi trocada por BTE, que apresentava maiores prazos de vencimento (19 a 30 meses) e correção mais baixa (IPC e juros de 6% ao ano).

fundamental importância, a via do endividamento como esteio da atuação regional não surgiu como novidade naquele momento, como demonstrado na seção anterior. Pode-se dizer que houve mesmo a continuidade de uma estratégia, mas agora em contexto completamente adverso, devido às inegáveis dificuldades de financiamento que passaram a ser enfrentadas.

Para transpô-las, o governo de Minas Gerais – como os demais estados – lançou mão de diversos expedientes. Além da luta pela recomposição das receitas tributárias, a administração estadual buscou alternativas não fiscais que permitissem a manutenção e a expansão dos gastos. Nesse campo, ganharam relevância as articulações financeiras com seus próprios bancos, que foram aprofundadas no curso da crise com o propósito de aliviar as restrições orçamentárias e a frágil situação do Tesouro mineiro<sup>116</sup>. A interposição do Banco Central – por meio da abertura de linhas de assistência de liquidez, consolidação de dívidas, programas e intervenções de saneamento – deu operacionalidade ao precário esquema de financiamento constituído, cuja contrapartida foi o comprometimento patrimonial das instituições financeiras<sup>117</sup>.

O auxílio federal para assegurar o cumprimento das obrigações externas vencidas dos estados – através dos Avisos MF-30, MF-09 e sucedâneos – foi igualmente importante para atenuar os efeitos da crise sobre as finanças públicas mineiras. Deve ser lembrado, primeiramente, que Minas Gerais acumulara um passivo internacional expressivo desde os anos 1970, cujo o peso financeiro tinha sido magnificado com as novas condições de juros elevados e câmbio depreciado. Ademais, a maior parte da dívida externa mineira fora tomada junto a bancos estrangeiros privados, que propiciavam financiamentos a custos bem mais elevados do que as linhas oferecidas por instituições de fomento. Minas Gerais valeu-se amplamente dos instrumentos operados pelo Banco do Brasil, conseguindo trocar boa parte de seu passivo externo

---

<sup>115</sup> Em 1982, a dívida equivalia a 1,39 vezes a arrecadação de ICM. Valores apresentados em Jayme Jr. (1994: 93, tabela 3.3).

<sup>116</sup> Jayme Jr. & Cerqueira (1996: 483-509) demonstram que o auge do entrelaçamento financeiro entre o Tesouro e os bancos comerciais públicos de Minas Gerais ocorreu em 1987/1989. Nesse período, o Credireal chegou a concentrar quase a totalidade das operações de crédito junto ao setor público do estado, enquanto esses empréstimos respondiam por mais de 40% da carteira do Bemge. O referido estudo sustenta que, na estrutura de financiamento estadual, houve uma “segmentação” entre os bancos comerciais públicos de Minas Gerais. Enquanto o Credireal foi sistematicamente envolvido com o Tesouro e as estatais mineiras desde meados da década de 1970, o Bemge preservou certa autonomia. No rastro da crise dos anos 1980, entretanto, o Bemge também seria arrastado crescentemente para o esquema de financiamento ao governo do estado.

<sup>117</sup> Credireal e Bemge receberam recorrentemente o auxílio do Banco Central. No Credireal, entretanto, os problemas de liquidez foram muito maiores, levando à sua intervenção, pelo Banco Central, entre maio de 1987 e maio de 1989. As condições patrimoniais das outras duas instituições públicas estaduais – BDMG e Minascaixa – também foram, em grande medida, comprometidas pelo envolvimento na crise fiscal e financeira do Tesouro estadual. A Minascaixa, por exemplo, foi liquidada extra-judicialmente em 1991.

por dívida interna federal, o que, inegavelmente, abriu mais espaço para o financiamento de despesas<sup>118</sup>.

A dívida interna, incluindo os débitos originados nos referidos Avisos MF, também seria objeto de operações de refinanciamento pela União, dando fôlego financeiro ao Tesouro estadual. Vale destacar que no âmbito da primeira rodada de renegociação, amparada na Lei 7.614/1987<sup>119</sup>, o governo de Minas Gerais efetuou expressiva emissão de títulos, pela qual foram absorvidos passivos contraídos por entes da administração indireta por meio de autofinanciamento – outra modalidade de dívida em franca generalização à época para burlar as restrições ao endividamento<sup>120</sup>. Na seqüência, mais duas operações conduzidas pelo governo federal, amparadas nas leis 7.976/1989 e 8.727/1993, promoveriam a reciclagem de outros tipos de passivo, propiciando novo desafogo sobre as finanças estaduais<sup>121</sup>.

Simultaneamente nesse período, assistiu-se a tentativa do governo mineiro de reanimar e expandir o escopo de sua estratégia fomentadora, por meio do estabelecimento de novos mecanismos de incentivos. Em 1989, foi criado o Programa de Integração e Diversificação Industrial (Pró-Indústria), com o objetivo de propiciar crédito subsidiado de capital de giro para projetos de implantação ou expansão de capacidade produtiva no estado, com base no ICMS recolhido pela própria empresa beneficiada. De maneira complementar, foi instituído, em 1993, o Programa de Indução à Modernização Industrial (Proim), cujo o propósito era financiar investimento fixo de empresas e setores considerados estratégicos. Os dois programas ganharam maior organicidade a partir de 1994, quando passaram a ser articulados numa política industrial mais sistematizada – motivo pelo qual os seus desdobramentos serão discutidos oportunamente no capítulo seguinte, que tratará das ações de fomento de Minas Gerais entre 1994 e 2004<sup>122</sup>.

---

<sup>118</sup> A participação das obrigações externas na dívida total de Minas Gerais caiu de forma continuada, baixando de 39,57% para 12,14% entre 1985 e 1990, segundo dados apresentados em Paula (1999: Tabela 03).

<sup>119</sup> Esta lei abrangeu os serviços da dívida vencidos até abril de 1987 e os déficits correntes incorridos em anos anteriores.

<sup>120</sup> Segundo Paula (1999: 12), esta colocação de títulos somou R\$ 1,2 bilhão, a preços de dezembro de 1998. Para se ter uma idéia da magnitude da operação, basta verificar que o seu valor correspondeu a aproximadamente 15% da dívida total de Minas Gerais em 1987, de R\$ 7,8 bilhões, conforme o mesmo estudo. Metade dos recursos foi utilizada na absorção das operações de autofinanciamento realizadas pelo Departamento de Estradas de Rodagem de Minas Gerais (DER/MG).

<sup>121</sup> A Lei 7.976/1989 refinanciou por 20 anos as dívidas referentes aos Avisos MF, às Antecipações de Receitas Orçamentárias (ARO) realizadas junto aos bancos estaduais e Banco do Brasil e outros débitos com os bancos estaduais. Já a Lei 8.727/1993 refinanciou, também por 20 anos, as dívidas com as instituições financeiras federais vencidas até 30 de setembro de 1991.

<sup>122</sup> Cavalcanti & Prado (1998: 85-86) chamam a atenção para o fato de que as políticas estaduais de fomento no início da década de 1990 tiveram um forte caráter defensivo, pois objetivavam, sobretudo, preservar o setor

Deve ser salientado, por ora, que aquela busca do governo mineiro de dar maior dimensão aos instrumentos que dispunha para amparar o setor produtivo local – experiência igualmente observada em outros estados – foi incitada, em grande medida, pelas condições mais favoráveis dadas pela Constituição de 1988. O texto constitucional, como discutido em parte anterior deste trabalho, ampliou o raio de manobra dos gestores das finanças públicas estaduais, uma vez que reforçou a arrecadação própria, sobretudo devido à criação do ICMS a partir da incorporação dos impostos federais sobre transporte (ISTR), comunicação (ISC), energia elétrica (IUEE), minerais (IUM) e combustíveis (IUCL) ao antigo ICM<sup>123</sup>. Não pode ser desconsiderado, entretanto, que as seguidas rodadas de renegociação dos passivos, ao propiciar certo alívio financeiro ao Tesouro, também alargaram as perspectivas do governo de Minas Gerais – assim como as de outros estados – no sentido de revitalizar a sua capacidade fomentadora.

Assim, pode ser observado que, se por um lado, a dívida pública instrumentalizou o governo de Minas Gerais para sustentar as despesas necessárias às políticas de apoio e promoção à economia local, por outro, foi a interposição do governo federal, em várias frentes, que sancionou aquela estrutura de gastos. O auxílio da União, entretanto, foi insuficiente para deter – e até mesmo reverter – o processo de desarticulação financeira do estado, uma vez que não estabeleceu mecanismos para o equacionamento da dívida mobiliária, que correspondia à maior e mais problemática modalidade do passivo estadual. O refinanciamento promovido no âmbito da Lei 8.727/1993, não deixa dúvidas a respeito. As medidas adotadas abrangeram tão somente uma parcela ínfima de pouco mais de 12% da dívida total de Minas Gerais<sup>124</sup>. Os problemas decorrentes dos débitos constituídos por títulos, que tinham apresentado ritmo acentuado de crescimento sobretudo a partir de 1987, permaneceram, assim, em aberto. Os desequilíbrios

---

produtivo, amenizando os efeitos negativos derivados da aceleração inflacionária, da recessão e do processo de abertura comercial que caracterizaram os anos de 1990 a 1993. Nesse sentido, o período é considerado muito mais de “preparativos”, com ações que iriam, em verdade, delinear e servir de fundamento às políticas adotadas a partir de 1994, quando a criação e utilização de fundos públicos alimentados por recursos orçamentários ganharam ênfase no âmbito das estratégias autônomas de desenvolvimento estadual. Da mesma forma, Oliveira & Duarte Filho (1999: 34-67), ao analisar as políticas de incentivo adotadas em Minas Gerais entre 1989 e 1996, argumentam que teria ocorrido uma fase “experimental” entre 1989 e 1993, inaugurada com a criação do Pró-Indústria, na qual prevaleceu a falta de diretrizes na condução do programa e na concessão dos benefícios. Um segundo momento emergiria com a instituição do Fundo de Incentivo à Industrialização (Find), em janeiro de 1994, permitindo a “definição de regras claras de política industrial e pelo estabelecimento de instrumentos diferenciais para orientar/induzir, em termos setoriais e espaciais, os investimentos privados”. Tais argumentos validam a proposição aqui colocada de abordar o período inicial dos anos 1990 no âmbito da discussão sobre as políticas de fomento implementadas a partir do Plano Real, visto que as medidas adotadas entre 1990 e 1993 serviram de antecedente das transformações posteriores.

<sup>123</sup> Uma síntese da evolução do ICM/ICMS entre 1980 e 1996 está em Cavalcanti & Prado (1998: 62 – 73).

<sup>124</sup> Calculado a partir de valores informados em Minas Gerais (1994).

fiscais e financeiros daí advindos seriam recrudescidos nos primeiros anos da década de 1990, por causa da predominância de taxas de juros excessivamente elevadas e à nova sistemática de refinanciamento da dívida mobiliária, pela qual os juros eram capitalizados ao principal a cada rolagem.

Como síntese desses anos, verifica-se que a administração estadual buscou dar continuidade à sua estratégia de promoção industrial e modernização econômica, restaurando e constituindo mecanismos de incentivos de natureza financeira e fiscal com o propósito de revitalizar sua capacidade de apoiar as atividades produtivas locais. Também procurou sustentar os níveis de investimentos diretos em infra-estrutura básica, cujo intuito era o de alargar o potencial de atratividade locacional do estado a novos empreendimentos. As condições macroeconômicas do período, caracterizado pelo corte acentuado das taxas de investimento, o avanço da crise fiscal e a completa ausência de fontes adequadas de financiamento foram decisivas para tornar as iniciativas desenvolvimentistas levadas a efeito pelo governo muito mais acanhadas e estreitas do que as precedentes. Mais do que isso, diante daquele cenário amplamente adverso, sobretudo no que se refere às alternativas de crédito, a decisão de dar prosseguimento às linhas gerais que consubstanciaram a estratégia anterior contribuiu para acelerar o nível de endividamento, já impulsionado de forma significativa pelo peso crescente dos encargos incidentes sobre os passivos acumulados preteritamente. Como consequência, os desequilíbrios fiscais e financeiros do estado progrediram, tornando-se insustentáveis a partir do Plano Real.

#### **4. Crise e ajustamento das finanças públicas de Minas Gerais**

A evolução das finanças públicas de Minas Gerais a partir do programa de estabilização pode ser dividida, grosso modo, em dois períodos. O primeiro, de 1994 a 1998, caracterizado pela amplificação dos desequilíbrios das contas do governo, redundando na assinatura do acordo de renegociação da dívida mobiliária, amparado na Lei 9.496/1997. O seguinte, iniciado em 1999, marcado pelo estabelecimento pleno das novas condições fiscais e financeiras determinadas no âmbito do referido processo de refinanciamento, cujos desdobramentos para as políticas de promoção e modernização econômica da base produtiva do estado serão avaliados no próximo capítulo – nesta seção a discussão será estritamente a respeito das principais características

apresentadas pelas finanças estaduais, ainda que em caráter muito mais descritivo, para que sejam identificadas as restrições estabelecidas à atuação fomentadora do governo.

Vale a pena, inicialmente, sintetizar os aspectos mais gerais da nova realidade que se descortinou para as finanças públicas dos estados a partir do Plano Real, à luz do que foi discutido no capítulo anterior, para recobrar o pano de fundo das dificuldades que passariam a ser enfrentadas pelos gestores da política fiscal de Minas Gerais. Em primeiro lugar, deve ser lembrado que, embora a queda dos índices de preços propiciada pelo programa de estabilização tenha favorecido a arrecadação tributária, as despesas foram, ao mesmo tempo, igualmente revigoradas, uma vez que os expedientes utilizados para depreciar os gastos em termos reais não puderam mais ser plenamente utilizados.

Outros ganhos decorrentes da inflação foram também extintos, ao passo que as altas taxas de juros, exigidas como contrapartida ao financiamento do balanço de pagamentos, deteriorado pela valorização cambial, represaram a atividade econômica e deram enorme autonomismo ao crescimento do considerável estoque dos passivos em títulos acumulados pelos governos estaduais. Ademais, o desempenho das receitas dos estados estiveram condicionadas por diversas medidas adotadas pelo governo federal, como a criação do Fundo de Estabilidade Fiscal (FEF), a desoneração das exportações com base no ICMS (Lei Complementar 87/1996) e a estratégia de priorizar as fontes tributárias não compartilhadas na máquina arrecadadora – o que implicou na inflexão do movimento de descentralização que vinha em curso, sobretudo no que se refere aos estados.

O avanço dos desajustes das finanças estaduais exigiu, mais uma vez, a interposição do poder central. O auxílio financeiro, entretanto, ocorreria em novas bases e não mais no sentido de preservar e sancionar a ampliada estrutura de gastos como no passado recente. Fortalecida politicamente pelo sucesso angariado no combate à inflação e defrontando-se com governadores fragilizados pelas condições precárias de seus orçamentos, a União pôde vincular o refinanciamento das dívidas mobiliárias – que se apresentavam como o principal foco dos desequilíbrios – a um severo programa de ajuste e de reforma patrimonial das máquinas administrativas dos estados, coerente com a política de austeridade fiscal e de abertura e liberalização econômica implementada em âmbito federal. Assim, os acordos firmados para a reciclagem do passivo mobiliário estabeleceram mecanismos para constranger o gasto dos estados, ao mesmo tempo em que obstaram os canais de financiamento não fiscal, principalmente

por meio da privatização dos bancos estaduais, que ocupavam, no momento anterior, posição central nas articulações que garantiram crédito continuamente aos seus próprios controladores.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) viria como desdobramento desse novo arranjo, reforçando e dando amplitude aos marcos constituídos no bojo do processo de ajustamento, cuja tônica foi o estabelecimento de limites estreitos aos gestores das finanças públicas, desde então subordinados a critérios rígidos de despesas e de endividamento e ao cumprimento de metas de resultados primários e operacionais positivos para a redução progressiva do estoque das dívidas. A evolução das finanças públicas mineiras, evidentemente, esteve determinada por esse ciclo, no qual ganhou funcionalidade um regime fiscal distinto do que prevalecia até então.

#### **4.1) O agravamento da crise fiscal e financeira – 1994 a 1998<sup>125</sup>**

Os indicadores apresentados na Tabela 2.2 permitem constatar a situação precária das finanças públicas de Minas Gerais nos primeiros anos de estabilização inflacionária. A reduzida – e em alguns momentos, inexistente – capacidade de sustentar os gastos primários com recursos próprios, a predominância de déficits orçamentários, o peso crescente dos custos financeiros e a permanência de poupança corrente negativa mostram a condição insolvente em que se encontrava o estado. Tal debilidade fiscal e financeira se explicitou de forma contundente logo na largada do Plano Real.

O fraco desempenho demonstrado tanto pela receita disponível quanto pela receita própria líquida num momento em que as despesas primárias e o serviço da dívida cresceram em termos reais conduziu à deterioração da margem de autofinanciamento e à explosão dos déficits orçamentário e corrente entre 1994 e 1995. A melhoria de alguns indicadores a partir de 1996, com destaque para a retomada das margens de autofinanciamento e a contenção das despesas primárias, poderia sugerir a adequação das finanças públicas mineiras ao novo contexto macroeconômico.

Mas fica evidente que a recuperação observada foi insuficiente para reverter o conjunto de dificuldades enfrentadas, devido, essencialmente, à pressão exercida pelo expressivo endividamento acumulado, cujos serviços correspondiam, cada vez mais, a fatias substantivas dos recursos fiscais. Em 1997, como se vê, os gastos decorrentes da dívida (amortização mais juros e

---

<sup>125</sup> Os valores apresentados ao longo desta seção são a preços de 2004, deflacionados pelo IGP-DI, salvo os indicados no texto.

encargos) alcançavam mais de 60% da arrecadação total de ICMS, a principal fonte tributária do estado, e quase metade das receitas disponíveis. Diversos fatores explicam o progressivo agravamento da crise das finanças estaduais, que serão discutidos a seguir, com base na observação, em separado, do comportamento dos principais itens das receitas e das despesas e da dinâmica mais geral assumida pela dívida.

**TABELA 2.2**<sup>126</sup>

<b>Evolução de indicadores selecionados das finanças públicas de Minas Gerais</b>					
Valores constantes em R\$ Milhões - 1994 a 1998 - Administração direta					
	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>
<b>MGA</b>	2.218	-2.303	276	1.246	3.339
<b>Receita disponível</b>	12.792	13.538	14.248	15.437	14.799
<b>Receita própria líquida</b>	14.234	14.203	15.232	16.291	17.640
<b>Poupança corrente</b>	-355	-3.042	-817	-841	350
<b>Despesas primárias</b>	18.947	20.929	18.849	18.585	18.545
<b>Serviços dívida</b>	3.636	4.214	3.664	7.358	6.136
<b>Resultado orçamentário</b>	-2.075	-3.805	1.128	651	-159
<b>Serviços dívida/ICMS (%)</b>	31,84	34,68	28,85	60,52	52,81
<b>Serviços dívida/Receita disponível (%)</b>	28,42	31,13	25,71	47,67	41,46
<b>Serviços da dívida/Rec. Próp. Liq. (%)</b>	25,55	29,67	24,05	45,17	34,79
<b>Índice de poupança corrente</b>	-0,03	-0,22	-0,06	-0,05	0,02
<b>Índice de crescimento da dívida</b>	100,00	124,80	146,80	166,30	199,20
<b>MGA/Despesas primárias (%)</b>	11,70	---	1,46	6,71	18,00
<b>MGA/Serviços da dívida (%)</b>	60,99	---	7,52	16,94	54,41

Fonte: Elaboração própria - Dados básicos: Balanço Geral do Governo - Deflator: IGP-DI 2004=100

#### 4.1.1) O comportamento das receitas

Embora a coleta tributária tenha sido amplamente favorecida pelo programa de estabilização, não foi a arrecadação que permitiu o incremento acumulado das receitas entre 1994 e 1998 (Tabela 2.3). Isso fica evidente a partir da constatação de que os recursos originados nos impostos mantiveram trajetória ascendente apenas até 1996, recuando nos dois anos seguintes. Tal desempenho foi determinado pelos valores apurados de ICMS, que, diferentemente do grupo outras receitas tributárias, caíram em 1997 e 1998. É interessante notar que esse foi o período de maior crescimento do PIB brasileiro e mineiro em toda a década de 1990<sup>127</sup>, o que levaria a esperar um comportamento positivo da arrecadação de ICMS. Não foi o que ocorreu, mostrando

<sup>126</sup> Margem de autofinanciamento (MGA) = Receita total - Operações de crédito - Despesa corrente  
 Receita disponível = Receita total - (Transferência municípios + Operações de crédito + Alienação de bens)  
 Poupança corrente = Receita corrente - Despesa corrente  
 Despesa primária = Despesa total - Serviços da dívida  
 Indicador de poupança corrente = Poupança corrente/Receita disponível  
 Resultado orçamentário = Receita total - Despesa total  
 Receita própria líquida = Receita total - Operações de crédito  
 Serviços da dívida = Amortização + Juros e encargos

<sup>127</sup> Entre 1994 e 1997, o PIB brasileiro acumulou crescimento real de 17,06%, enquanto a economia de Minas Gerais, em idênticos anos, apresentou incremento acumulado de 18,93%. A arrecadação mineira de ICMS, por outro lado, teve expansão de 6,47% nesses quatro anos.

que, pelo menos nesses anos, a principal fonte tributária estadual não conseguiu manter a vitalidade alcançada com a queda dos índices de inflação.

Um dos motivos que condicionaram a queda do valor apurado pelo estado com o ICMS foi a Lei Complementar n.º 87/1996 (Lei Kandir), editada pelo governo federal, estabelecendo diversas vantagens fiscais às exportações de bens primários e semi-elaborados – produtos importantes na pauta exportadora de Minas Gerais. Mesmo com os ressarcimentos, as perdas líquidas anuais entre setembro de 1996 e dezembro de 1998 ficaram em média acima de 7% da arrecadação total de ICMS (Tabela 2.4). Mas a dilapidação de recursos tributários não pode ser imputada somente à ação do governo federal. A administração estadual também contribuiu para tolher o dinamismo da arrecadação de ICMS, ao adotar variados benefícios de natureza tributária e financeira amparados na sua principal fonte própria de recursos com a finalidade de estimular determinadas atividades econômicas e se posicionar com vantagens na revigorada “guerra fiscal” dos anos 1990. Embora estivessem em queda, os incentivos estaduais tinham drenado fatias consideráveis de ICMS, representando, em média, mais de 10% da arrecadação anual entre 1994 e 1998 (Tabela 2.4). Somente em 1997, a soma de todos os benefícios determinados em âmbito estadual e federal alcançaram a marca de quase 16% do ICMS, ou R\$ 1,9 bilhão, o suficiente para cobrir a metade das despesas com aposentados e pensionistas daquele ano – de R\$ 3,7 bilhões.

Em relação às transferências correntes recebidas por Minas Gerais, o forte incremento observado logo na largada do Plano Real foi revertido, dando lugar a uma tendência de quase estabilidade dos valores a partir de 1996. Um dos fatores condicionantes desse comportamento merece ser destacado. Como assinalado anteriormente, a estabilização inflacionária propiciou a retomada da carga tributária, estagnada desde pelo menos o início da década de 1970. O crescimento do peso dos impostos no PIB brasileiro, entretanto, foi muito mais favorável à União, que buscou preservar seu espaço tributário por meio da maior participação dada às fontes não compartilhadas na arrecadação e às fontes extraordinárias e temporárias – muitas delas transformadas depois em fontes permanentes de receitas. O governo federal conseguiu, dessa maneira, apropriar uma fatia muito maior dos recursos adicionais gerados pelo aumento da carga tributária do que os governos subnacionais entre 1994 e 1998 – dinâmica que seria acentuada a partir de 1999, levando à inflexão do processo de descentralização, sobretudo no que diz respeito aos estados.

Em tal contexto, era até mesmo presumível a perda de dinamismo das receitas federais recebidas por Minas Gerais (Tabela 2.5). Considerando o FPE, pode ser verificado que após o crescimento expressivo em 1995, as taxas de expansão passaram a ser bem mais modestas, redundando na estagnação da participação relativa no total nacional das receitas tributárias disponíveis. Deve ser salientado que a regulamentação do Fundef, em 1998, determinou a vinculação de parte das transferências do FPE à educação, o que representou uma dedução de quase R\$ 115 milhões no montante de recursos livres de aplicações. Comportamento diverso apresentaram as transferências federais por meio de convênios, tanto para custeio quanto para investimento, que, após a elevação considerável de 1995, acumularam perdas relativas e absolutas continuadas em grandes proporções.

As receitas de capital, contrariamente, demonstraram grande vigor no período, sobretudo entre 1996 e 1998. Dois movimentos são bastante nítidos: o crescimento continuado das operações de crédito entre 1994 e 1997 e a participação importante dos recursos de alienação de bens nas receitas totais – quase 6% em média ao ano. A trajetória das operações de crédito, como será discutido mais à frente, esteve associada ao refinanciamento da dívida mobiliária, uma vez que o governo mineiro não emitiu novos títulos no período, devido ao reforço das regulamentações restringindo o uso dessa modalidade de captação por parte dos governos subnacionais. As receitas de alienação de bens, por outro lado, foram impulsionadas pela venda de ativos financeiros, participações acionárias relevantes e o processo de privatização e saneamento dos bancos estaduais ocorrido no bojo da renegociação da dívida pública mineira. O auge das operações ocorreu em 1998, quando foi apurado valor equivalente a mais de 22% da arrecadação total daquele ano (Tabela 2.6).

Diante do exposto, pode ser constatado que as receitas de capital ganharam relevância no financiamento dos gastos, notadamente a partir de 1995, em detrimento das fontes tributárias, determinando, em grande parte, a evolução das receitas totais e, como consequência, do resultado orçamentário alcançado pelo governo. Esse comportamento refletia, por um lado, a rápida deterioração do padrão de financiamento estadual, que sustentava-se cada vez menos em recursos próprios e mais nas operações de rolagem da dívida, contratação de empréstimos e venda de ativos. Por outro lado, exprimia o peso crescente dos serviços da dívida na estrutura das despesas, como será discutido nos parágrafos seguintes.

#### 4.1.2) O comportamento das despesas

Entre as mudanças mais evidentes provocadas pelo programa de estabilização sobre o orçamento do estado foi a ampliação, quase imediata, de um conjunto de componentes primários da despesa. Um dos motivos para o robustecimento desse tipo de dispêndio foi a queda dos índices de preços, o que anulou os já referidos mecanismos utilizados no passado de descontrole inflacionário para a acomodação de despesas por meio da depreciação de seus valores reais. Perdida a funcionalidade desses expedientes, os reajustes concedidos aos servidores logo na largada do Plano Real não puderam mais ser digeridos facilmente, amplificando em quase 34% os gastos com pessoal entre 1994 e 1995<sup>128</sup>. O mesmo ocorreu com os custos de operação da máquina governamental, que cresceram mais de 80% nos mesmos anos (Tabela 2.7).

A partir de então, o que se observa é a promoção de cortes importantes no custeio da estrutura administrativa e a expansão muito mais moderada das despesas de pessoal. O comportamento dos gastos com o funcionalismo, entretanto, precisa ser melhor qualificado. Se for considerado apenas os ativos, verifica-se que, após o incremento ocorrido em 1995, a folha de salários ficou praticamente estável – no acumulado entre 1996 e 1998, houve pequeno recuo de 0,13%. Assim, foi o dispêndio com inativos e pensionistas o responsável pelo aumento desses gastos. Em relação aos investimentos, percebe-se redução drástica seguida de recuperações insuficientes e reconhecidamente insatisfatórias para recompor seus valores pretéritos (Tabela 2.8). Na comparação com o agregado das despesas primárias, os serviços da dívida foram os que mais cresceram no período, por conta das elevadas taxas de juros e a sistemática de refinanciamento dos passivos, que promovia a capitalização dos juros ao principal, fazendo os custos financeiros do governo crescerem de forma desordenada – sobretudo em 1997, quando o valor dos serviços duplicou, alcançando novo patamar.

Como síntese desses anos, ficam claras as dificuldades do governo promover um ajustamento duradouro em suas contas. Mesmo que tenham sido empreendidos cortes e contenção de despesas primárias, os resultados alcançados não foram suficientes para compensar o enorme peso representado pelo serviço da dívida. Em verdade, o autonomismo conferido à dívida e seus custos pelos altos juros que serviram de esteio ao plano de estabilização restringiu dramaticamente o espaço de atuação dos gestores das finanças públicas estaduais, que

---

<sup>128</sup> Somente o magistério, que respondia por cerca de 40% da folha de pessoal da administração direta, teve reajuste acumulado de 60% em 1995.

concentraram esforços principalmente no grupo de gastos efetivamente sobre seu controle imediato e, portanto, passível de alguma redução – salários dos servidores ativos, custeio administrativo e investimentos – o que, indubitavelmente, acabou por comprometer a atuação do estado em suas múltiplas funções. Ademais, o maior vigor alcançado pelos dispêndios financeiros ocorreram de forma combinada à perda de dinamismo das fontes de recursos fiscais, tanto próprias quanto de origem federal, impedindo que as medidas adotadas detivessem o avanço dos desequilíbrios e, muito menos, a expansão do enorme estoque da dívida.

#### **4.1.3) A evolução do endividamento**

O comportamento dos desembolsos efetivos com serviços entre 1994 e 1998 exprime a dinâmica perversa assumida pela dívida pública estadual (Tabela 2.9). A permanência de valores muito abaixo daquilo que seria necessário à cobertura das amortizações, juros e encargos demonstra que foi constante o refinanciamento dos passivos. Assim, particularmente no que se refere à dívida mobiliária, os estoques acumulados preteritamente foram magnificados a partir da agregação dos juros ao principal, realimentando, de forma explosiva e desordenada, o processo de endividamento do governo – sem que para isso fosse necessário sequer contrair novas obrigações financeiras.

No caso da dívida mobiliária interna, de fato não houve novas contratações, devido ao reforço das restrições impostas aos estados para a captação de novos recursos por meio da colocação de títulos<sup>129</sup>. Dessa forma, a razão para que o valor do estoque dessa modalidade de débito tenha praticamente duplicado em apenas três anos (1994/1997) é encontrada na política monetária restritiva do Banco Central, cujo impacto oneroso era transmitido de forma imediata à dívida estadual por causa da capitalização dos juros nas operações de refinanciamento<sup>130</sup>. A extinção do passivo mobiliário em 1998 foi em decorrência da sua incorporação à dívida

---

<sup>129</sup> A Emenda Constitucional n.º 3, de 1993, proibiu a emissão de novos títulos estaduais até 31 de dezembro de 1999, exceto para o refinanciamento do principal da dívida e para o pagamento de precatórios. A última emissão de novos títulos efetuada pelo Tesouro de Minas Gerais, entretanto, foi anterior à regulamentação. Ocorreu em 1991, com a finalidade de capitalização da Minas Caixa, cuja liquidação foi decretada naquele mesmo ano pelo Banco Central.

<sup>130</sup> A única nova captação efetuada por meio da colocação de títulos foi feita no mercado externo. Garantida por ações preferenciais da Cemig, a operação não teve impacto relevante na composição do endividamento do estado, devido ao valor (menos de 1% do total em média), ao custo (limitado a 12% ao ano) e ao prazo (vencimento em 1999 e 2000). A primeira parcela da dívida não foi quitada pelo governo mineiro, devido à moratória declarada em 1999, sendo honrada pela União, que buscava preservar a credibilidade do país no mercado financeiro internacional. Em fevereiro de 2000, o estado acertou essa pendência, conseguindo o refinanciamento pelo Tesouro Nacional, por prazo de 30 anos.

contratual interna, como resultado do acordo de renegociação firmado entre o governo mineiro e a União.

O acordo, a ser tratado no próximo tópico, foi responsável por adicionar um portentoso débito ao estoque das obrigações financeiras de Minas Gerais, referente ao processo de saneamento do sistema bancário estadual, superior a R\$ 4 bilhões (valor corrente). Mas antes mesmo de absorver os efeitos da reestruturação promovida pela renegociação da dívida, os empréstimos contratados internamente já tinham apresentado crescimento vigoroso, acumulando, entre 1994 e 1997, variação real de mais de 64%.

A expansão considerável do período ocorreu praticamente nos anos 1996 e 1997, refletindo o início do processo de ajustamento das finanças públicas estaduais sob o monitoramento do governo federal. Deve ser lembrado, primeiramente, que o Conselho Monetário Nacional (CMN), ao final de 1995, lançou as bases de um amplo programa de ajuste dos estados, por meio do Voto 162, estabelecendo linhas de refinanciamento de dívidas de curto prazo condicionadas à redução de gastos com pessoal, resultados fiscais positivos e privatização. Sob as diretrizes da regulamentação, Minas Gerais tomou empréstimos junto à Caixa Econômica Federal que somaram R\$ 1,6 bilhão, equivalentes a cerca de 15% de todas as operações de crédito contratuais de 1996 e 1997, para quitar o 13º salário do funcionalismo, alongar ARO efetuada com a própria instituição financeira, promover um plano de desligamento voluntário dos servidores e sanar o Credireal para a sua privatização, ocorrida em 1997<sup>131</sup>. A expansão das operações de crédito nesse período refletiu, ainda, o equacionamento da dívida externa contratual tomada junto aos bancos privados estrangeiros, totalizando R\$ 499 milhões. Em verdade, o que ocorreu foi a simples formalização, em 1997, da internalização da dívida, assumida pela União no âmbito da renegociação da dívida externa brasileira realizada em 1994.

Pelo exposto, pode ser verificado que, embora parte das operações de crédito tenha sido realizada para sustentar gastos primários, como o 13º salário do funcionalismo, a captação de recursos nesse período foi induzida sobretudo pela própria dinâmica da dívida – a mobiliária, que expandia o estoque de títulos acumulados autonomamente; a externa, que foi internalizada, e a contratual, que permitiu a reciclagem de onerosos passivos de curto prazo. A evolução da dívida mostrava-se totalmente incompatível com as condições fiscais e financeiras do estado, o que

---

<sup>131</sup> Todas essas operações foram incluídas, posteriormente, na renegociação estabelecida pela Lei 9.496/1997, assim como uma operação de ARO R\$ 778.879.474 tomada junto ao Banco do Brasil e diversos bancos privados, que também teve seu vencimento alongado em 1996, mas não sob o amparo do Voto 162/1995.

exigiu a interposição do governo federal, mas agora com condicionalidades enormes para garantir a reestruturação dos passivos, cujos objetivos eram o de induzir não só o ajustamento fiscal, mas também a reforma patrimonial da máquina administrativa e o cerceamento dos mecanismos de financiamento não fiscal.

#### **4.2) O programa de ajustamento fiscal e financeiro do estado**

O programa de ajustamento do estado, que havia sido esboçado no bojo das referidas operações de crédito amparadas no Voto 162/1995 do CMN, ganhou corpo no protocolo assinado entre o governo mineiro e a Secretaria do Tesouro Nacional em setembro de 1996, pelo qual foram estabelecidos os passivos a serem refinanciados e os compromissos fiscais e financeiros mais gerais do estado. À União caberia promover a reestruturação da dívida mobiliária, dos empréstimos contratados junto à Caixa Econômica Federal e das operações de ARO em aberto.

Como contrapartida, Minas Gerais deveria igualar a sua dívida à RLR (Receita Líquida Real)<sup>132</sup> até 2006, o que se esperava alcançar por intermédio da redução de gastos primários (sobretudo pessoal), o pagamento regular dos serviços (limitados a 13% da RLR) e a amortização antecipada de parcela do refinanciamento com recursos oriundos da privatização. Parte dos recursos levantados com esse processo de desestatização seria originada na reestruturação do sistema financeiro estadual, que contemplava, além da liquidação da Minas Caixa e da transformação do BDMG em agência de fomento, a venda do Credireal e do Bemge, seguindo as determinações do Programa de Incentivo à Redução do Setor Público na Atividade Bancária (Proes), constituído pela MP 1.514/1996. O restante viria da alienação do controle da Companhia de Armazéns e Silos do Estado de Minas Gerais (Casemg) e da Centrais de Abastecimento de Minas Gerais (Ceasa)<sup>133</sup>.

---

<sup>132</sup> A RLR foi definida, pela Portaria n.º 89, editada pelo Ministério da Fazenda em 25 de abril de 1997, como a receita total, excluídas as operações de crédito, alienação de bens, transferências de capital e as transferências obrigatórias aos municípios. O mesmo conceito foi reafirmado na Lei 9.496, de 11 de setembro de 1997.

<sup>133</sup> O programa estadual de desestatização vinculado ao ajustamento das finanças públicas de Minas Gerais teve suas bases estabelecidas pela Lei 12.422/1996, que autorizou o governo a renegociar a dívida pública com a União. Além da venda das citadas empresas e instituições financeiras, ficou autorizada a alienação adicional de ativos da Minas Caixa e diversos imóveis do Estado. É importante verificar que a venda de 33% do capital votante da Cemig para o grupo Southern Electric Brasil, em junho de 1997, não integrou diretamente o programa. As mudanças na estatal, contudo, devem ser vistas sob o prisma dessa mesma reforma patrimonial, uma vez que a transação tinha como objetivo levantar recursos para servir a dívida, conforme determinava a Lei 11.968/1995. Em verdade, a intenção original da União era induzir a privatização da concessionária mineira, mas, ao que parece, o governo estadual não encontrou condições políticas à época para implementá-la. Dessa forma, foi constituído um arranjo societário inusitado, pelo qual o sócio “estratégico”, embora detendo participação minoritária, teve garantido em estatuto e no

Tais parâmetros avançariam e seriam mais sistematizados com a promulgação da Lei 9.496/1997, consubstanciando-se nos contratos firmados em fevereiro de 1998. A renegociação envolveu uma cifra, em valores correntes, de R\$ 14,9 bilhões<sup>134</sup>. Desse total, R\$ 972,8 milhões – o equivalente a 10% do refinanciamento da dívida mobiliária – foram inscritos na conta gráfica, para abatimento antecipado com recursos apurados com a privatização e a venda de ativos financeiros e participações acionárias<sup>135</sup>.

O prazo do refinanciamento das dívidas e do empréstimo tomado para promover o saneamento do sistema financeiro estadual – que equivalera a R\$ 4,3 bilhões – foi de 30 anos, com pagamentos mensais corrigidos pelo IGP-DI, seguindo o sistema Price. Os juros se diferenciaram: enquanto a taxa sobre o valor correspondente à reestruturação de passivos ficou em 7,5%, a da outra operação foi definida em 6% ao ano. Os desembolsos para fazer frente aos serviços ficaram limitados a 13% da RLR<sup>136</sup>. Mas esse percentual foi escalonado, uma vez que,

---

acordo de acionistas poder de veto sobre decisões amplas da empresa – tais como em qualquer operação financeira acima de R\$ 1 milhão e toda a celebração de contratos entre a companhia e seus sócios, entre os quais, obviamente (e sobretudo), o Estado. Com a mudança de governo, esse arranjo passou a ser contestado. Logo em seu primeiro ano de gestão, Itamar Franco (1999/2002) conseguiu, em setembro de 1999, suspender liminarmente o acordo de acionista no Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG), dando início a uma batalha jurídica com a Southern no âmbito da Justiça mineira. Em dezembro de 2003, o TJMG sentenciou como nulo o acordo de acionista, mas a Southern recorreu ao Supremo Tribunal de Justiça (STJ), que ainda não proferiu uma sentença. De qualquer forma, os atos que implicariam em mudanças societárias de vulto na Cemig permanecem suspensos.

<sup>134</sup> O total do refinanciamento da dívida mais os recursos envolvidos no saneamento do sistema financeiro estadual foi de R\$ 14.980.642.845, distribuído da seguinte forma: dívida mobiliária – R\$ 9.212.176.724; empréstimos junto à Caixa Econômica Federal (13º salário, PDV e ARO) – R\$ 270.647.687; ARO-bancos comerciais – R\$ 141.820.266; ARO-Banco do Brasil – R\$ 38.775.133; conta gráfica – R\$ 972.887.035; Bemge – R\$ 1.561.000.000; BDMG – R\$ 1.017.000.000; Minas Caixa – R\$ 1.420.000.000,00; Credireal – R\$ 346.336.000. O valor final da conta gráfica incluiu desconto de R\$ 50.688.156, referente a crédito de IPI detido por Minas Gerais junto à União.

<sup>135</sup> O governo mineiro ficou obrigado a liquidar a conta gráfica até 30 de novembro de 1998, com recursos provenientes da venda do Bemge, Credireal, Casemg, Ceasa, moedas de privatização, créditos detidos contra o FCVS e a carteira habitacional da Minas Caixa. O prazo para abatimento do saldo devedor, entretanto, foi alongado por meio de dois dos cinco aditivos feitos ao contrato de refinanciamento original. Primeiramente, o limite de amortização dos valores pendentes foi estendido para 30 de novembro de 1999, benefício concedido devido à mudança realizada no artigo 7º da Lei 9.496/1997 pela Medida Provisória 1.733-32/1998, que também permitiu à União cobrar os encargos financeiros decorrentes do adiamento, com base no custo médio de rolagem da dívida mobiliária federal. Posteriormente, foi autorizado o parcelamento do saldo devedor remanescente até 30 de novembro de 2002, conforme previsto em outra Medida Provisória, a de n.º 1.900-44/1999. No curso das mudanças, em dezembro de 2000, a Casemg e a Ceasa foram federalizadas ao preço de R\$ 331.960.171,37, valor integralmente utilizado para abater a conta gráfica. No mesmo ano, foram utilizados ainda créditos decorrentes da LC n.º 87/1996 (Lei Kandir), totalizando mais R\$ 63.676.916,11, com a mesma finalidade.

<sup>136</sup> O valor que excedesse esse percentual de 13% seria incorporado ao saldo devedor e refinanciado por 10 anos, também pelo sistema Price de amortização.

em 1998, o limite de comprometimento de receita foi estabelecido em 6,79%, subindo para 12,5% em 1999 e 13% em 2000<sup>137</sup>.

Os contratos foram garantidos por recursos do FPE e receitas tributárias próprias, que poderiam ser apropriados automaticamente pela União em caso de inadimplência. O descumprimento também resultaria em pesadas punições: o comprometimento da receita com os serviços da dívida subiria para 17% e os encargos passariam a corresponder ao custo médio de captação da dívida mobiliária federal, mais juros moratórios de 1% ao ano.

Os compromissos fiscais e financeiros delineados anteriormente foram fundamentados num conjunto de metas, cujo objetivo, segundo os próprios formuladores do programa, era o de promover um ajuste de longo prazo nas contas estaduais. Algumas diretrizes, entretanto, tinham horizonte mais imediato. Os serviços da dívida, por exemplo, deveriam ficar limitados a um desembolso de R\$ 2,084 bilhão (a preços correntes) em 1998. No mesmo ano, a RLR precisaria subir 12,8%, alcançando taxas de expansão de 5% e 4% em 1999 e 2000. Em idêntico período, os gastos com pessoal não poderiam ultrapassar o patamar de 76%, 73% e 71% da receita<sup>138</sup>.

A evolução da dívida também tinha uma meta programada para os mesmos três anos, devendo representar 2,52 vezes a RLR em 1998, 2,28 em 1999 e 2,20 em 2000. A partir dali, o passivo do estado manteria necessariamente a trajetória descendente em proporção à RLR, de modo a igualá-la em 2014<sup>139</sup>. Outras fontes de pressão sobre o orçamento precisariam ser detidas pelo governo, com a constituição de um fundo de aposentadorias e pensões, a redução dos repasses para os fundos de apoio industrial (Find e Fundiest), e o corte das despesas com o

---

<sup>137</sup> Ficou estabelecido que entre março e novembro de 1998, o limite de empenho da RLR com os serviços da dívida ficaria em 6,79%, subindo para 12% em dezembro de 1998. Em 1999, passaria a vigorar o percentual de 12,5% e de 13% a partir de 2000.

<sup>138</sup> O objetivo, aqui, era fazer os gastos com pessoal do governo mineiro convergir para as determinações da Lei Complementar n.º 82/1995 e sucedâneas, que estabelecia o limite de 60% da RCL para essas despesas – patamar que deveria ser alcançado em três anos. Na seqüência, a LC n.º 101/2000 reforçou tal entendimento, definindo que, nos estados, a folha de pagamento não poderia superar 60% da RCL, sendo esse percentual dividido entre o executivo (51%), Judiciário (6%) e Legislativo (3%). As dificuldades para Minas Gerais se enquadrar nessas regras ficam claras a partir da observação dos dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) a respeito das despesas com pessoal realizadas pelo Executivo em proporção à RCL: 63,86% (2000), 62,83 (2001), 61,67% (2002) 57,72% (2003) e 48,33% (2004).

<sup>139</sup> A Resolução n.º 40/2001 do Senado Federal, que regulamentou os limites de endividamento previstos na LC n.º 101/2000, adotou o parâmetro de RCL (Receita Corrente Líquida), composta pela receita corrente, deduzidas as transferências obrigatórias para os municípios, as contribuições de custeio previdenciário dos servidores, a compensação financeira de aposentadorias, computando os recursos líquidos provenientes da LC n.º 87/1996 (Lei Kandir) e do Fundef. Também determinou que a dívida consolidada líquida dos estados não pode superar a duas vezes a sua RCL. Estabeleceu, ainda, que até 2016 os estados devem se enquadrar nesse limite, exigindo a redução do valor excedente numa proporção de 1/15 ao ano a partir do exercício de 2002.

custeio da máquina administrativa. As metas de resultado primário eram igualmente rígidas: déficits declinantes até o exercício de 1999 e superávits a partir de 2000.

O teor do programa não deixa dúvidas a respeito do enorme esforço fiscal e financeiro requerido do governo de Minas Gerais para o atendimento das metas. Além de diretrizes e compromissos rigorosos, *per si*, deve ser levado em conta, à luz do que foi discutido nos tópicos anteriores, as condições precárias das finanças públicas estaduais, que, em acelerado processo de agravamento, potenciavam ainda mais as dificuldades para o enquadramento às exigências de ajuste impostas pelo acordo de renegociação da dívida.

Pelo lado das receitas, o baixo dinamismo demonstrado particularmente pelas fontes de origem fiscal limitava, em muito, a capacidade de financiamento de gastos sem a complementação proporcionada pelas operações de crédito, que, por sua vez, passaram a ser obstadas pelo programa. Adicionalmente, a renegociação da dívida, ao se vincular à reestruturação patrimonial do aparato estatal, principalmente com a privatização dos bancos estaduais, eliminou as articulações que abriam ao Tesouro o acesso à contratação de recursos de terceiros, o que, até então, vinham possibilitando a sustentação de despesas para além das condições fiscais e financeiras permitidas.

Obstruídos, então, os canais pretéritos de financiamento não fiscal, os cortes de despesas precisariam, necessariamente, alcançar grande dimensão para que pudessem ser produzidos os resultados primários estabelecidos no âmbito do programa. É claro que o próprio acordo de renegociação trouxe certo alívio orçamentário, pois a fixação de uma determinada taxa de juros incidente sobre o refinanciamento minimizou o impacto devastador e imediato da política monetária sobre os gastos com o serviço da dívida. Os efeitos positivos daí decorrentes, entretanto, não se materializaram do ponto de vista do caixa do governo, porque, antes do acordo de renegociação, os dispêndios com amortização, juros e encargos da dívida mobiliária eram permanentemente refinanciados, não significando – ou significando muito pouco – desembolsos efetivos de recursos.

Concluído o acordo, o pagamento dos serviços da dívida passou a ser não apenas efetivo, mas também compulsório e inadiável, pois assegurado com receitas tributárias próprias e repasses do FPE. Assim, ao lado da efetivação dos desembolsos, houve uma maior rigidez na estrutura das despesas, determinando, como contrapartida, o aprofundamento dos cortes em outros itens de natureza primária – custeio, investimento e pessoal.

As restrições originadas do programa de ajustamento se manifestaram, progressivamente, a partir de 1999, em grande medida por causa do escalonamento do percentual de comprometimento das receitas com o serviço da dívida, que praticamente dobrou em relação a 1998 – subiu de 6,79% para 12,5% e, em 2000, atingiu o patamar de 13%, implicando, obviamente, na entrega de valores mais substantivos para fazer frente às revigoradas obrigações financeiras do estado.

Além disso, as fontes de receitas extraordinárias derivadas da venda de ativos não atingiram mais o excepcional desempenho verificado entre 1995 e 1998. Claro que parcela dos recursos apurados no período foi destinada à quitação antecipada de parte da dívida refinanciada, mas a principal utilização foi na sustentação de despesas, uma vez que a liquidação imediata do saldo inscrito na conta gráfica não ocorreu como previsto, sendo estendida até o final de 2002, dando maior alívio ao caixa do governo (Tabela 2.10).

As pressões sobre as contas do Tesouro estadual foram igualmente reduzidas pelo próprio montante de receitas alcançado com as alienações, que superou, em muito, o valor requerido ao abatimento da conta gráfica. Conforme se observa na Tabela 2.6, foi apurado R\$ 6,5 bilhões entre 1995 e 1998. A conta gráfica, também a preços de 2004, equivalia a um passivo de R\$ 2,15 bilhões em 1998 – abaixo, até mesmo, dos recursos conseguidos somente com as operações de desestatização daquele ano.

Contribuiu para essa enorme diferença, que deu inegáveis condições para a sustentação e ampliação de gastos, a decisão tomada pelo governo mineiro, no curso das negociações com a União, de pagar antecipadamente apenas 10% da dívida refinanciada, em vez do limite estabelecido de 20%. A opção, embora tenha reforçado a momentânea folga de caixa, teve impactos duradouros para as finanças públicas, pois a contrapartida foi a elevação da taxa de juros final em 25% (de 6% para 7,5%), magnificando ainda mais o esforço fiscal exigido para o cumprimento das obrigações assumidas pelo estado.

Do que foi dito até aqui, transparece que, tolhidos os mecanismos de financiamento não fiscal e praticamente extintas as fontes de receitas extraordinárias provenientes do processo de desestatização, o governo de Minas Gerais, sobrecarregado por obrigações financeiras revigoradas, passaria a se defrontar com grandes dificuldades para a sustentação de gastos a partir de 1999, como será demonstrado nos próximos tópicos.

### 4.3) As implicações do ajustamento sobre as finanças estaduais – 1999 a 2004

O programa de ajuste determinou, de imediato, uma sensível reordenação na estrutura de financiamento do estado. Por força do acordo de renegociação da dívida, que restringiu a contratação de crédito, as receitas de capital perderam vigor e importância na composição dos recursos orçamentários, enquanto as de origem fiscal – próprios e de transferência – assumiram maior peso na sustentação dos gastos. Essa alteração é importante porque ajuda a compreender parte das dificuldades enfrentadas pelos gestores das finanças estaduais, à medida que as receitas correntes não seriam capazes de compensar a retração daquelas outras fontes de recursos.

É verdade que as receitas totais apresentaram crescimento real entre 1999 e 2004, mas na comparação com os dois anos imediatamente anteriores, a queda foi expressiva. Contribuiu para isso o péssimo desempenho da arrecadação tributária e, dentro dela, do ICMS, cujas taxas de expansão ficaram muito aquém daquilo que seria minimamente necessário para contrabalançar a redução vertiginosa dos valores gerados pelos principais componentes das receitas de capital (Tabela 2.11 e 2.12). A evolução insatisfatória do PIB mineiro e do país, submetido a grandes turbulências no período<sup>140</sup>, e a permanência dos já comentados fatores perniciosos sobre as bases tributárias (desonerações, incentivos e recentralização em âmbito federal), atuaram no sentido de manter o baixo dinamismo da arrecadação, sobretudo do ICMS<sup>141</sup>, que subiu bem menos do que os demais impostos estaduais e os repasses do FPE. Como decorrência, a receita corrente líquida (RCL) e a receita líquida real (RLR) demonstraram grande instabilidade, sendo que a primeira teve modesta expansão e a segunda, redução (Tabela 2.13).

As receitas de capital, como assinalado, mostraram trajetória predominante de queda, mas, o fundamental, foi a proporção quantitativa que essa queda alcançou. No período analisado, apenas dois anos tiveram certa significância: em 2000, devido à federalização da Casemg e da Ceasa, com os recursos sendo utilizados para abater parte do saldo devedor da conta gráfica, e em

---

<sup>140</sup> Entre 1999 e 2004, a economia brasileira passou por diversas crises derivadas de adversidades domésticas (a crise no abastecimento de energia em 2001 e as incertezas políticas de 2002) e internacionais (seguidos abalos no mercado financeiro internacional devido à quebra da Argentina, os atentados terroristas, os escândalos contábeis nos Estados Unidos e Europa etc.), condicionando um desempenho bastante irregular do PIB, que acumulou crescimento de 15,07% no período, sendo que grande parte dessa expansão ocorreu em apenas dois anos da série (2000 e 2004). O PIB de Minas Gerais, por sua vez, acumulou alta de 14,26%, também com uma evolução errática: 1,62% (1999), 4,12% (2000), 0,19% (2001), 2,61% (2002), 0,48% (2003) e 4,54% (2004), segundo dados da Fundação João Pinheiro.

<sup>141</sup> Informações sistematizadas pelo TCE-MG mostram que as desonerações permaneceram em patamares significativos, chegando a representar R\$ 4,15 bilhões em 2003, ou 38% da arrecadação de ICMS daquele ano, em preços correntes.

2002, por causa do convênio que transferiu ao estado trechos da malha rodoviária pertencentes à União<sup>142</sup>. Tal comportamento foi determinado, sobretudo, pelas operações de crédito, que obstadas pelo acordo de renegociação da dívida e, posteriormente, pela Lei de Responsabilidade Fiscal, perderam substância, chegando a representar parcela ínfima do orçamento em 2004.

Transparece, do exposto, que a nova dinâmica assumida pelas receitas atendeu plenamente os objetivos do programa de ajustamento imposto pelo governo federal, entre os quais estava implícito o propósito de limitar a capacidade de gastos às condições fiscais de financiamento. Sem poder mais recorrer a recursos de terceiros, o estado deveria, obrigatoriamente, adequar-se ao novo nível de receitas disponíveis para cumprir as metas de superávits primários e fazer frente às obrigações financeiras da dívida refinanciada, o que exigiria, obviamente, cortes drásticos nas despesas. Ademais, a evolução insatisfatória da RLR teve repercussões de longo alcance para as finanças estaduais, pois, ao servir de base de cálculo para as parcelas entregues a título de serviços, acabou por influenciar a trajetória do endividamento, à medida que os valores efetivamente empenhados (13% da RLR) não foram suficientes para cobrir integralmente o montante requerido para o pagamento da amortização e dos juros, redundando na agregação do excedente ao estoque do passivo – que, como será discutido à frente, crescia a um ritmo muito maior.

Pelo lado das despesas, é visível a redução em todos os seus principais componentes, evidenciando o esforço do ajustamento realizado (Tabela 2.14 e 2.15). Esse movimento, entretanto, precisa ser melhor qualificado, porque, embora seja inegável o corte efetuado pelo governo no conjunto de seus dispêndios primários, a queda é explicada, em grande parte, pelo comportamento dos gastos com amortizações, que demonstraram as mais acentuadas baixas no período analisado. Deve ser considerado, de imediato, que os menores valores destinados ao abatimento do principal da dívida não significaram alívio para as contas do governo, pois, no momento anterior, os desembolsos líquidos eram praticamente inexistentes – ou muito baixos – devido à permanente rolagem das obrigações referentes aos serviços<sup>143</sup>. Assim, o

---

<sup>142</sup> As duas operações renderam, a preços correntes, R\$ 332 milhões e R\$ 557 milhões, respectivamente

<sup>143</sup> Em sua mensagem à Assembléia Legislativa, em janeiro de 1999, o Executivo estadual informa que “o desembolso líquido com serviço da dívida mobiliária, de 1994 a 1998, foi, segundo o documento ‘Situação Fiscal de Minas Gerais: Síntese do Período 1995/98’, de autoria da SEF/MG, os seguintes valores correntes: R\$ 43 milhões, em 1994; R\$ 12 milhões, em 1995; R\$ 1 milhão, em 1996; R\$ 27 milhões, em 1997 e não ultrapassando os R\$ 25 milhões em 1998” (Governo de Minas Gerais: 1999, 53). Com base nessa informação, pode ser verificado que, em valores deflacionados, os gastos efetivos com os serviços da dívida mobiliária corresponderam, em média, a menos

comprometimento de um montante médio anual da ordem de R\$ 1,5 bilhão com as amortizações entre 1999 e 2004 representou um peso enorme para o caixa do Tesouro, à medida que esse tipo de gasto passou a ser, em grande parte, efetivo e inadiável, porque garantido com receitas próprias do estado (ICMS e FPE).

O caráter quase compulsório assumido pelas despesas com amortização e juros transparece a partir da observação dos resultados da moratória declarada pelo então governador Itamar Franco, em janeiro de 1999, logo após a sua posse, que foram praticamente nulos, resumindo-se em um gesto de grande apelo político e pouco alcance para as contas públicas. Naquele mesmo ano, frente à inadimplência do estado, foram bloqueados recursos do FPE e do ICMS, totalizando R\$ 774,5 milhões (a preços correntes), para fazer frente aos compromissos das dívidas domésticas com a União, Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal, bem como dos débitos externos contraídos junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e ao Banco Mundial (BIRD)<sup>144</sup>.

As despesas com juros e encargos, contrariamente, foram mantidas em patamares elevados, sendo que seus valores médios, entre 1999 e 2004, tiveram incremento real considerável. Além da óbvia carga que representou para as finanças estaduais, esse comportamento trouxe, em si, um problema adicional que merece ser destacado. Na composição dos serviços, a participação dos juros e encargos passou a ser progressiva, subindo de 17% para 76% entre 1997 e 2004. Isso significa que, embora o governo fosse impelido a um esforço fiscal importante para permitir gastos efetivos muito maiores para cumprir com suas obrigações financeiras, o estoque da dívida não estava sendo equacionado, devido às amortizações relativamente menores – o que contribuiu, como se verá adiante, para a expansão do passivo.

Os revigorados componentes financeiros do orçamento exigiram, como contrapartida, o corte em itens primários da despesa, não só para o atendimento das metas de superávits, mas também devido à menor disponibilidade de recursos para comportar a estrutura pretérita de gastos. E o esforço fiscal empreendido não foi negligenciável, com destaque para os

---

de R\$ 68 milhões ao ano entre 1994 e 1998. É um montante irrisório, se comparado às despesas médias anuais dos serviços no mesmo período, que chegaram a mais de R\$ 5 bilhões.

<sup>144</sup> Os recursos bloqueados, que em valores brutos chegaram a R\$ 779.513.564,17, a preços correntes, referiram-se ao FPE, IPI-Exportação, ICMS e os ressarcimentos do ICMS previstos pela Lei Kandir. É importante assinalar que a moratória declarada pelo governo mineiro trouxe, ainda que apenas marginalmente, um episódico alívio sobre o caixa do governo, pois, em fevereiro de 1999, não foi quitada a primeira parcela da captação US\$ 200 milhões feita no mercado externo, em 1994, por meio de emissão de títulos garantidos com ações da Cemig. A União honrou essa

investimentos, cuja redução foi uma das mais expressivas observadas no período (abaixo, apenas, da queda verificada nas amortizações), resultando em seguidos superávits primários (Tabela 2.16). Mas a despeito do ajuste promovido e dos desembolsos substantivos e regulares para servir a amortização e os juros, o valor da dívida pública mineira permaneceu em ascendência, acumulando aumento real entre 1999 e 2004. A evolução do estoque detido pela administração direta, entretanto, precisa ser melhor qualificada, para que sejam identificados os fatores que mais influenciaram o seu crescimento.

As informações apresentadas na Tabela 2.17 permitem visualizar que os empréstimos externos, concedidos quase que integralmente por instituições de fomento (BID, BIRD etc.), foram sendo equacionados, até por conta de seus custos, sabidamente mais reduzidos. O inverso ocorreu com as principais operações contratadas no mercado interno, excetuando aquelas acobertadas pela Lei 8.727/1993, cujo volume descreveu redução nos três últimos anos da série. O financiamento tomado junto à Cemig, por ter sido o que registrou o maior índice de elevação, merece alguns comentários. Essa dívida refere-se a créditos detidos pela concessionária de energia contra a União, inscritos na Conta de Resultados a Compensar (CRC), e transferidos ao Tesouro estadual em 1995 para a regularização de outros débitos pendentes na esfera federal<sup>145</sup>. O governo mineiro, entretanto, permaneceu, de forma rotineira, inadimplente com as obrigações assumidas com a estatal, que desde 2004 passou a reter dividendos pertencentes ao Estado para liquidar parcelas em atraso<sup>146</sup>.

---

obrigação e, em fevereiro de 2000, a refinanciou pelo prazo de 30 anos. Correspondia, a preços daquele mês, a R\$ 110.191.451.

<sup>145</sup> O saldo da CRC repassado ao governo somava, a preços correntes, R\$ 602,2 milhões, em 31 de maio de 1995, sendo utilizado para quitar contratos com o Banco do Brasil (votos CMN 340 e 548), Ministério da Saúde e parte dos financiamentos amparados no Aviso MF-09 e Lei 7.976/1989, entre outros.

<sup>146</sup> O contrato de cessão de crédito firmado entre a Cemig e o governo estadual estabelecia, inicialmente, três anos de carência e amortizações mensais e consecutivas em 204 parcelas entre 1º/06/1998 a 1º/05/2015, com juros de 6% ao ano e correção pela Ufir. Até 2004, o contrato recebeu três aditivos, em função da extinção da Ufir (substituído pelo IGP-DI) e da recorrente inadimplência do governo. O terceiro aditivo, firmado em junho de 2004, buscou criar mecanismos que assegurassem a liquidação das parcelas devidas, por meio da retenção dos dividendos e juros sobre capital próprio pertencentes ao Estado. No mesmo ano, uma Assembléia Geral Extraordinária da Cemig modificou a política de bonificação dos acionistas, elevando de 25% para 50% o percentual do lucro distribuído na forma de dividendos. Também aprovou a criação de dividendos extraordinários, que passariam a ser pagos a partir de 2005, a cada dois anos, “até o limite do caixa disponível”, segundo as notas explicativas às Demonstrações Financeiras Padronizadas da Cemig referentes ao exercício de 2004. Mesmo com esses seguidos aditivos e a ampliação dos valores relativos a bonificações, a dívida permaneceu pendente, uma vez que os valores dos dividendos retidos pela Cemig foram insuficientes para saldar os serviços – o que fica claro a partir da observação das referidas notas explicativas, que demonstram que a empresa, no exercício de 2004, reteve R\$ 153,162 milhões de dividendos do governo, enquanto somente os valores em atraso somavam R\$ 696,167 milhões, perfazendo 31% da dívida total. É inquestionável, entretanto, que a rotineira inadimplência deu certo fôlego financeiro ao Tesouro, ainda que em proporção pontual, diante da rígida e revigorada estrutura de gastos analisada ao longo desta seção.

**TABELA 2.17****Evolução da dívida pública fundada**

Valores constantes - R\$ Milhões – Administração direta

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Var. (%)
<b>Contratual interna</b>	39.386,7	40.722,7	41.399,4	42.544,1	39.487,9	40.560,7	41.326,6	4,93
<b>Lei 9.496</b>	21.517,4	22.827,1	23.921,6	25.065,3	22.743,9	23.965,6	24.989,4	16,14
<b>Proes</b>	10.461,9	10.944,2	11.453,3	11.844,3	10.727,6	11.183,4	11.503,4	9,96
<b>Lei 8.727</b>	---	---	---	---	1.505,0	1.406,5	1.220,1	-18,93
<b>CRC-Cemig</b>	2.114,3	1.725,3	1.645,1	1.670,7	2.411,6	2.462,0	2.459,7	16,34
<b>Mobiliária externa</b>	534,4	329,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,00
<b>Contratual externa</b>	1.314,4	1.653,0	1.488,2	1.378,0	1.598,9	1.099,1	785,2	-40,26
<b>Total</b>	41.235,4	42.705,6	42.887,8	43.922,3	41.086,8	41.659,9	42.111,9	2,13
<b>Dívida/PIB MG*</b>	20,84	24,71	23,99	25,33	27,39	25,76	25,29	

Fonte: Elaboração própria - dados básicos TCE/MG - saldos em 31/12; Fundação João Pinheiro - PIB a preços correntes de mercado (\*) Calculado a partir de valores correntes - Deflator: IGP-DI/Fim de período - 2004 = 100

Embora importante, não foi esse passivo, com certeza, o determinante na evolução do endividamento de Minas Gerais. Os dados acima não deixam dúvidas a respeito da relevância das operações referentes ao refinanciamento feito ao amparo da Lei 9.496/1997 e ao empréstimo para a reestruturação do sistema bancário estadual, que chegaram a corresponder a quase 87% da dívida fundada e a mais de 88% da contratual interna. Assim, foram os dois débitos que condicionaram, decisivamente, a trajetória do endividamento do estado. Ambos os passivos contraídos junto à União apresentaram crescimento vigoroso, subindo mais de 9% em apenas dois exercícios (2002 a 2004) e acumulando expansão superior a 14% em todo o período em análise.

O que contribuiu para a aceleração daquelas dívidas foi a utilização do IGP como indexador dos contratos firmados com a União. Como é sabido, esse índice reflete fortemente as variações cambiais, uma vez que os preços no atacado (medido pelo IPA) têm grande peso em sua formação (60%). Assim, a desvalorização do real frente ao dólar verificada no período – de quase 150% entre 1999 e 2004 – impulsionou os serviços da dívida, que, então, sobrepassaram, em muito, os limites de empenho da RLR com as obrigações financeiras. Adicionalmente, como discutido nos parágrafos acima, a RLR demonstrou desempenho insatisfatório: além de não acompanhar o ritmo de crescimento dos encargos da dívida, chegou a acumular perda real. Da mesma forma, a dívida consolidada líquida (DCL) permaneceu quase 25% acima dos limites determinados pela LRF, evidenciando que as restrições derivadas do ajustamento ainda perdurarão por bom tempo (Tabela 2.13).

Do que foi exposto, percebe-se que o programa de ajuste determinou uma sensível mudança no padrão de financiamento do gasto público, que passou a ser sustentado, primordialmente, na capacidade fiscal do Tesouro – seja por meio de recursos tributários

próprios, seja por meio de repasses da União. Essas fontes de receitas, entretanto, não demonstraram grande dinamismo, obrigando o governo a reduzir as despesas primárias em níveis não desprezíveis para, ao mesmo tempo, cumprir as metas de superávits primários e operacionais acertadas com a União e fazer frente aos revigorados serviços da dívida refinanciada. O esforço fiscal e financeiro empreendido, entretanto, não foi suficiente para deter o crescimento do passivo estadual, particularmente de seus estoques mais substantivos (contratuais internos). Tal dinâmica demonstra que o equacionamento da dívida e o ajuste das contas públicas extrapola, em muito, o âmbito estadual, porque dependem de fatores que não estão sob o controle do governo local.

Em primeiro lugar, no arranjo fiscal constituído, que restringe as operações de crédito, os recursos fiscais precisam crescer a taxas bem mais elevadas que as atuais para permitir o atendimento das metas de superávits e de redução dos níveis de endividamento. O desempenho vigoroso daquelas fontes de receitas depende, fundamentalmente, de medidas de política econômica adotadas em plano federal, no sentido de colocar em curso um ciclo de expansão do PIB mais robusto e duradouro. Em segundo lugar, e não menos importante, a evolução da dívida pública estadual, como visto, está fortemente determinada pelo câmbio, recolocando, aqui também, as diretrizes da política econômica federal como condição essencial para o ajustamento fiscal e financeiro do estado.

## **5) Considerações finais**

Ficou demonstrado que o envolvimento do setor público foi decisivo para a considerável expansão e modernização econômica de Minas Gerais na década de 1970. A decisão de prover crédito, infra-estrutura básica, incentivos fiscais e aportes diretos de capital em muitos dos empreendimentos produtivos implantados naquele período foi crucial para permitir o PIB crescer a taxas superiores às de outras regiões do país, aumentando o peso econômico do estado em âmbito nacional. A um só tempo, propiciou também um certo movimento de diversificação da estrutura industrial em direção aos segmentos de bens de consumo duráveis e de capital e deu condições para a reversão da longa decadência pela qual passavam as atividades agropecuárias.

Tal decisão, entretanto, teve repercussões de longo alcance para as finanças públicas, à medida que a ampliada estrutura de gastos requerida pelos objetivos estabelecidos de crescimento acelerado não ter encontrado correspondência com os recursos fiscais disponíveis. A contrapartida foi a expansão da dívida, que surgiu como alternativa evidente de complementação

orçamentária e sustentação de despesas naquele momento, devido à existência de fontes líquidas de recursos de origem externa e doméstica. A interrupção dos fluxos de crédito internacional, no início dos anos 1980, modificaria essas condições substancialmente, ao conduzir ao completo esfacelamento das bases de financiamento público então constituídas. Mesmo diante de um cenário completamente adverso, caracterizado pela ausência de linhas adequadas de financiamento, queda acentuada das taxas de investimento, estagnação do PIB, aceleração inflacionária e perda de dinamismo da arrecadação, o governo de Minas Gerais optou por dar continuidade às suas políticas de fomento – ainda que apoiadas em instrumentos de origem fiscal e financeira bem mais limitados e enfrentando reconhecidas dificuldades para preservar os patamares precedentes de investimentos. Além de resultados bem mais acanhados do que os alcançados no momento anterior, a decisão de resguardar as linhas gerais de sua estratégia de fomento contribuiu para amplificar os níveis de endividamento, já recrudescidos, principalmente, pelo peso crescente dos encargos financeiros, levando a uma situação fiscal e financeira que se mostrou insustentável no novo contexto macroeconômico constituído pelo Plano Real.

Diante da situação de quase insolvência das finanças estaduais, foi colocado em curso um programa de ajustamento, a partir do refinanciamento do enorme estoque da dívida mobiliária. Além de ter sido vinculada à reestruturação patrimonial da máquina governamental, por meio da privatização dos bancos públicos comerciais, a renegociação do passivo induziu um ajuste fiscal substantivo, devido às metas de superávits primários, redução dos níveis de endividamento e enquadramento dos gastos de pessoal às determinações legais. O ajustamento também foi forçoso por causa do caráter compulsório assumido pelos gastos com serviços da dívida, que passaram a ser garantidos com receitas próprias do estado.

Adicionalmente, a processo de renegociação da dívida determinou uma mudança estrutural nas bases de financiamento dos gastos, que deveriam ser suportados, agora, na disponibilidade fiscal do Tesouro, uma vez que a captação de recursos de terceiros ficou seriamente obstada. O governo, então, foi obrigado a cortar despesas primárias para se enquadrar às novas condições de financiamento estritamente fiscais, atender as referidas metas acertadas com a União e fazer frente às suas revigoradas obrigações financeiras. Como decorrência, pode-se dizer que emergiu um novo arranjo fiscal e financeiro, com desdobramentos para a capacidade do aparato estatal atuar no apoio e na promoção das atividades produtivas locais, que serão analisados no próximo capítulo.

**TABELA 2.3****Evolução de itens selecionados das receitas orçamentárias**

Valores constantes - R\$ 1994 a 1998 - Administração direta

	1994	1995	1996	1997	1998
<b>Receitas totais</b>	<b>20.508.370.238</b>	<b>21.338.003.179</b>	<b>23.641.018.485</b>	<b>26.595.356.580</b>	<b>24.521.990.324</b>
<b>Receitas correntes</b>	15.371.424.436	17.446.535.023	18.328.982.463	18.200.458.353	18.760.553.195
<b>Receita Tributária</b>	11.725.408.978	12.803.765.315	13.608.706.873	13.149.019.429	12.922.851.605
<b>ICMS</b>	11.420.793.284	12.153.945.290	12.698.875.412	12.159.699.476	11.619.952.299
<b>Outras</b>	304.615.694	649.820.025	909.817.125	989.319.953	1.302.899.306
<b>Transferências correntes</b>	2.882.666.622	4.005.577.602	3.815.757.078	3.788.891.243	3.868.110.722
<b>FPE</b>	741.872.044	913.091.073	929.801.389	967.008.228	995.866.363
<b>Receitas de Capital</b>	5.136.945.802	3.891.468.156	5.312.036.022	8.394.898.227	5.761.437.129
<b>Operações de crédito</b>	2.563.840.312	3.153.146.695	4.219.659.931	6.307.817.950	2.772.824.149
<b>Alienação de bens</b>	1.441.228.098	664.447.534	983.349.550	854.292.752	2.840.539.770
<b>Transferência convênios federais</b>	1.094.022.090	1.677.031.717	1.488.555.136	1.379.826.853	411.803.168

Fonte: Elaboração Própria - Dados Básicos Balanço Geral do Governo Deflator - IGP-DI 2004 = 100

Obs: Deduzidos os valores do financiamento à reestruturação do sistema bancário estadual, sendo R\$ 346.336.000 em 1997 e R\$ 4.638229.037 em 1998. Os mesmos valores foram excluídos das receitas totais e de capitais.

**TABELA 2.4****Efeito das desonerações na arrecadação de ICMS**

Valor constante - R\$ mil - 1994 a 1998

	Arrecadação (A)	Realizadas (B)	LC 87/96 (C)*	(B/A) %	(C/A) %	(B-C/A) %
<b>1994</b>	11.420.793	2.301.788	0	20,15	0,00	20,15
<b>1995</b>	12.153.945	1.553.253	0	12,78	0,00	12,78
<b>1996</b>	12.698.875	1.646.295	0	12,96	0,00	12,96
<b>1997</b>	12.159.699	1.911.232	1.451.745	15,72	11,94	3,78
<b>1998</b>	11.619.952	925.077	880.118	7,96	7,57	0,39
<b>Média anual</b>	<b>12.010.653</b>	<b>1.667.529</b>	<b>777.287</b>	<b>15,40</b>	<b>7,16</b>	<b>10,01</b>

Fonte: TCE/MG IGP-DI 2004=100 (\*) Líquido de ressarcimento

**TABELA 2.5****Evolução do FPE e das transferências federais de convênios para Minas Gerais**

Valores em R\$ Mil - 1994 a 1998

	Carga trib. (%)	Rec. disp.	Rec. disp. União	Part.	Cresc.
<b>1994</b>	29,8	427.044.157	270.680.801	63,4	
<b>1995</b>	29,4	467.159.542	288.612.315	61,8	6,6
<b>1996</b>	29,1	493.835.781	303.765.780	61,5	16,9
<b>1997</b>	29,6	512.418.530	320.312.859	62,5	13,8
<b>1998</b>	29,6	532.977.314	335.012.136	62,9	8,7
<b>Cresc. Ac. (%)</b>					<b>54,1</b>
	Carga trib. (%)	Rec. disp.	Transf. FPE/ MG	Part.	Cresc.
<b>1994</b>	29,8	427.044.157	741.872	0,2	
<b>1995</b>	29,4	467.159.542	913.091	0,2	23,1
<b>1996</b>	29,1	493.835.781	929.801	0,2	1,8
<b>1997</b>	29,6	512.418.530	967.008	0,2	4,0
<b>1998</b>	29,6	532.977.314	995.866	0,2	3,0
<b>Cresc. Ac. (%)</b>					<b>34,2</b>
	Carga trib. (%)	Rec. disp.	Conv. União/MG	Part.	Cresc.
<b>1994</b>	29,8	427.044.157	1.094.022	0,3	
<b>1995</b>	29,4	467.159.542	1.677.032	0,4	53,3
<b>1996</b>	29,1	493.835.781	1.488.555	0,3	-11,2
<b>1997</b>	29,6	512.418.530	1.379.827	0,3	-7,3
<b>1998</b>	29,6	532.977.314	411.803	0,1	-70,2
<b>Cresc. Ac. (%)</b>					<b>-62,4</b>

Fonte: Elaboração própria - Dados Básicos: www.federativo.bndes.gov.br e Tabela 3.2.

Deflator: IGP-DI 2004=100. Em 1998, R\$ 114.610 (a preços de 2004) foram vinculados à educação.

**TABELA 2.6****Principais operações de venda de ativos e de privatização de Minas Gerais**

Valores constantes - R\$ mil - 1995 a 1998

Operação	1995	1996	1997	1998	Total
Venda de ações da Cemig (*)	663.614.143	982.317.922	1.698.892.562	---	3.344.824.628
Privatização Credireal (**)	---	---	268.175.887	---	268.175.887
Privatização Bemge (**)	---	---	---	1.165.471.734	1.165.471.734
Venda de ações da Copasa	---	---	---	106.595.190	106.595.190
Venda carteira habitacional Minas Caixa	---	---	---	1.231.961.456	1.231.961.456
Venda ativos financeiros BDMG	---	---	---	310.728.383	310.728.383
Venda créditos FCVS Minas Caixa	---	---	---	87.384.049	87.384.049
<b>Total</b>	<b>663.614.143</b>	<b>982.317.922</b>	<b>1.967.068.449</b>	<b>2.902.140.811</b>	<b>6.515.141.326</b>

Fonte: Elaboração própria - dados básicos: TCE/MG - Deflator: IGP-DI 2004=100

(\*) considera ações preferenciais e ordinárias (\*\*) exclui participação de acionistas minoritários

**TABELA 2.7****Evolução de indicadores selecionados das despesas orçamentárias**

Valores em R\$ Mil e em % - 1994 a 1998 – Administração direta

	1994	1995	1996	1997	1998	% Acum.
Serv./Desp.Total (%)	16,10	16,76	32,69	28,36	24,86	
Valor Serv. (R\$)	3.636.032	4.214.402	3.663.869	7.358.455	6.136.283	
Cresc. Serv. (%)		15,91	-13,06	100,84	-16,61	68,77
Custeio/Desp Total (%)	30,44	39,65	42,06	35,54	34,29	
Cresc. Custeio		44,99	-5,01	-2,63	-8,20	23,11
Custeio (-) Pes. Ativo/Desp Total (%)	7,34	11,91	11,55	8,53	6,07	
Valor Custeio (-) Pes. Ativo (R\$)	1.658.672	2.994.219	2.599.741	2.212.171	1.499.382	
Cresc. Custeio (-) Pes. Ativo (%)		80,52	-13,17	-14,91	-32,22	-9,60
Pes. Ativo (+) Inativo/Desp. Total (%)	34,01	40,81	46,53	41,51	45,54	
Valor Pes. Ativo (+) Inativo (R\$)	7.681.244	10.259.959	10.474.498	10.770.623	11.239.678	
Cresc. Pes. Ativo (+) Inativo (%)		33,57	2,09	2,83	4,35	46,33
Inativos/Desp. Total (%)	10,91	13,07	16,01	14,50	17,32	
Cresc. Inativos (%)		33,31	9,71	4,38	13,61	73,44
Ativos/Desp. Total (%)	23,10	27,74	30,51	27,01	28,22	
Cresc. Ativos (%)		33,69	-1,50	2,01	-0,61	33,51
Cresc. Investimento (%)		-65,88	28,78	6,95	14,53	-46,18

Fonte: Tabela 2.8

**TABELA 2.8****Evolução de itens selecionados das despesas orçamentárias**

Valores constantes - R\$ - 1994 a 1998 – Administração direta

	1994	1995	1996	1997	1998
<b>Despesas totais</b>	<b>22.583.429.950</b>	<b>25.143.010.971</b>	<b>22.513.117.013</b>	<b>25.943.931.078</b>	<b>24.681.384.569</b>
<b>Despesas correntes</b>	<b>15.726.869.384</b>	<b>20.488.239.794</b>	<b>19.145.833.901</b>	<b>19.041.161.099</b>	<b>18.410.565.912</b>
<b>Custeio</b>	<b>6.874.994.202</b>	<b>9.968.174.286</b>	<b>9.469.052.625</b>	<b>9.219.801.246</b>	<b>8.463.963.143</b>
<b>Pessoal Ativo</b>	<b>5.216.322.174</b>	<b>6.973.955.076</b>	<b>6.869.311.190</b>	<b>7.007.629.794</b>	<b>6.964.580.932</b>
<b>Transferências correntes</b>	<b>8.851.875.177</b>	<b>10.520.065.508</b>	<b>9.676.781.276</b>	<b>9.821.359.853</b>	<b>9.946.602.769</b>
<b>Municípios</b>	<b>3.710.935.490</b>	<b>3.982.141.673</b>	<b>4.189.530.615</b>	<b>3.996.531.863</b>	<b>4.109.450.877</b>
<b>Inativos e pensionistas</b>	<b>2.464.922.231</b>	<b>3.286.003.730</b>	<b>3.605.186.901</b>	<b>3.762.993.174</b>	<b>4.275.097.236</b>
<b>Juros e encargos da dívida</b>	<b>1.222.637.300</b>	<b>1.328.244.656</b>	<b>1.100.717.309</b>	<b>1.241.963.926</b>	<b>938.713.378</b>
<b>Despesas de capital</b>	<b>6.856.560.566</b>	<b>4.654.771.174</b>	<b>3.367.283.109</b>	<b>6.902.769.977</b>	<b>6.270.818.655</b>
<b>Investimento</b>	<b>992.022.830</b>	<b>338.440.949</b>	<b>435.835.921</b>	<b>466.132.965</b>	<b>533.858.508</b>
<b>Inversões financeiras</b>	<b>271.764.563</b>	<b>71.215.824</b>	<b>38.651.392</b>	<b>7.622.447</b>	<b>418.803</b>
<b>Transferências de capital</b>	<b>5.592.773.168</b>	<b>4.245.114.402</b>	<b>2.892.795.794</b>	<b>6.429.014.564</b>	<b>5.736.541.341</b>
<b>Amortização da dívida</b>	<b>2.413.394.344</b>	<b>2.886.157.606</b>	<b>2.563.151.316</b>	<b>6.116.490.739</b>	<b>5.197.569.267</b>

Fonte: Elaboração Própria - Dados Básicos Balanço Geral do Governo Deflator - IGP-DI 2004 = 100

Obs: Deduzidos os valores do financiamento à reestruturação do sistema bancário estadual, sendo R\$ 351.187.840 em 1997 e R\$ 3.993.305.839 em 1998. Os mesmos valores foram excluídos das despesas totais e de capitais.

**TABELA 2.9****Evolução das operações de crédito, dos serviços e da dívida pública fundada**

Valores Constantes - R\$ milhões - 1994 a 1998 – Administração direta

	<b>1994</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>
<b>Operações de crédito</b>	2.564	3.153	4.220	6.308	2.773
<b>Amortização (A)</b>	2.413	2.886	2.563	6.116	5.198
<b>Juros e encargos (B)</b>	1.223	1.328	1.101	1.242	939
<b>Serviços totais (C)</b>	3.636	4.214	3.664	7.358	6.136
<b>Desembolso efetivo (D)</b>	191	32	2	60	53
<b>Saldo líquido = (D) - (C)</b>	<b>-3.445</b>	<b>-4.183</b>	<b>-3.661</b>	<b>-7.299</b>	<b>-6.083</b>
<b>Dívida mobiliária interna</b>	13.673	18.153	21.176	24.602	0
<b>Dívida contratual interna</b>	5.037	5.580	7.044	8.263	39.387
<b>Sub-total</b>	18.710	23.733	28.221	32.865	39.387
<b>Dívida mobiliária externa</b>	513	512	501	502	534
<b>Dívida contratual externa</b>	1.453	1.503	1.602	1.101	1.314
<b>Sub-total</b>	1.966	2.016	2.103	1.604	1.849
<b>Dívida total</b>	<b>20.676</b>	<b>25.749</b>	<b>30.324</b>	<b>34.469</b>	<b>41.235</b>

Fonte: Elaboração própria - dados básicos: Balanço Geral do Governo, Mensagem do Governo à Assembléia e TCE/MG - Deflator: operações de crédito, amortização, juros e encargos: IGP-DI/média; para dívida: IGP-DI/fim de período 2004 = 100

**TABELA 2.10****Evolução do saldo da conta gráfica**

Valores correntes - R\$

<b>Valor contratual</b>	972.887.035
<b>31/12/1998</b>	385.410.757
<b>31/12/1999</b>	493.662.235
<b>31/12/2000</b>	127.751.028
<b>31/12/2001</b>	61.098.317
<b>31/12/2002</b>	0,00

Fonte: TCE/MG

**TABELA 2.11****Evolução de itens selecionados das receitas orçamentárias**

Valores constantes - R\$ Mil - Governo Consolidado

	1997	1998	1999	2000
<b>Receitas totais</b>	<b>29.130.377</b>	<b>28.156.461</b>	<b>22.245.769</b>	<b>23.758.955</b>
<b>Receitas correntes</b>	19.780.190	21.127.630	20.846.557	21.389.288
<b>Receita Tributária</b>	13.241.127	13.000.283	13.191.213	13.890.993
<b>ICMS</b>	12.159.699	11.619.952	11.928.569	12.522.776
<b>Transferências correntes</b>	3.799.190	4.799.279	4.346.555	4.319.412
<b>FPE</b>	967.008	995.866	968.219	1.074.379
<b>Receitas de Capital</b>	9.350.187	7.028.831	1.399.212	2.369.667
<b>Operações de crédito</b>	6.307.817	2.772.824	179.329	248.245
<b>Alienação de bens</b>	920.424	2.922.147	330.012	1.431.723
<b>Amortização de empréstimos</b>	497.650	571.530	491.566	509.508
<b>Transferências de capital</b>	449.519	649.794	353.071	173.200
	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>
<b>Receitas totais</b>	<b>23.938.937</b>	<b>23.637.357</b>	<b>20.590.362</b>	<b>23.560.617</b>
<b>Receitas correntes</b>	22.736.227	21.466.458	19.726.909	22.940.125
<b>Receita Tributária</b>	15.029.622	14.982.020	13.961.998	15.212.265
<b>ICMS</b>	13.616.314	12.625.247	11.854.554	12.931.305
<b>Transferências correntes</b>	4.187.529	3.415.733	2.837.041	4.285.838
<b>FPE</b>	1.145.644	1.249.141	1.058.236	1.066.226
<b>Receitas de Capital</b>	1.202.710	2.170.898	863.453	620.492
<b>Operações de crédito</b>	83.268	94.179	20.044	10.542
<b>Alienação de bens</b>	284.104	291.408	29.892	31.796
<b>Amortização de empréstimos</b>	537.130	494.356	386.518	327.032
<b>Transferências de capital</b>	280.457	1.288.713	417.283	242.592

Fonte: Elaboração Própria - Dados Básicos Balanço Geral do Governo Deflator - IGP-DI 2004 = 100

Deduzidos os valores do financiamento à reestruturação do sistema bancário estadual, sendo R\$ 346.336.000 em 1997 e R\$ 4.638229.037 em 1998. Os mesmos valores foram excluídos das receitas totais e de capitais.

**TABELA 2.12****Evolução de itens selecionados das receitas orçamentárias**

Valores constantes - Governo Consolidado

	Participação (%)			Valores médios (R\$ Mil)		Variação (%) (B/A)	
	1998	2000	2002	1997 e 1998 (A)	1999 a 2004 (B)		
<b>Receitas totais</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>28.643.419</b>	<b>22.955.333</b>	<b>-19,86</b>
<b>Receitas correntes</b>	75,04	90,03	90,82	97,37	20.453.910	22.281.597	8,94
<b>Receita Tributária</b>	46,17	58,47	63,38	64,57	13.120.705	14.378.019	9,58
<b>ICMS</b>	41,27	52,71	53,41	54,89	11.889.826	12.579.794	5,80
<b>Transferências correntes</b>	17,05	18,18	14,45	18,19	4.299.235	3.898.685	-9,32
<b>FPE</b>	3,54	4,52	5,28	4,53	981.437	1.093.641	11,43
<b>Receitas de Capital</b>	24,96	9,97	9,18	2,63	16.379.020	1.437.739	-91,22
<b>Operações de crédito</b>	9,85	1,04	0,40	0,04	4.540.321	105.935	-97,67
<b>Alienação de bens</b>	10,38	6,03	1,23	0,13	1.921.286	399.823	-79,19
<b>Amortização de empréstimos</b>	2,03	2,14	2,09	1,39	534.590	457.685	-14,39
<b>Transferências de capital</b>	2,31	0,73	5,45	1,03	549.657	459.219	-16,45

Fonte: Tabela 2.11 - Deflator: IGP-DI - 2004 = 100

**TABELA 2.13****Evolução da Receita Corrente Líquida, da Receita Líquida Real e da Dívida Consolidada Líquida**

Valores em R\$ Mil

	RCL (A)		RLR		DCL (B)		B/A (%)
	Corrente	Constante	Corrente	Constante	Corrente	Constante	
<b>2000</b>	9.629.795	16.205.400	632.383	1.064.703	13.614.394	22.921.679	141,38
<b>2001</b>	11.412.858	17.402.887	727.544	1.111.241	26.757.537	40.869.073	234,45
<b>2002</b>	12.542.039	16.849.311	809.796	968.886	32.941.741	39.413.374	262,65
<b>2003</b>	14.305.976	15.651.006	1.030.849	1.153.259	34.735.247	38.859.955	242,80
<b>2004</b>	16.695.979	16.695.979	1.033.458	1.033.458	37.464.487	37.464.487	224,39
<b>Var. real acum. (%)</b>		<b>3,03</b>		<b>-2,93</b>		<b>63,45</b>	

Fonte: www.stn.gov.br e Relatório Resumido da Execução Orçamentária Obs: RLR = média mensal de dezembro; RCL deflacionada pelo IGP-DI/média e RLR e DCL pelo IGP-DI/fim de período - 2004 = 100

TABELA 2.14

## Evolução de itens selecionados das despesas orçamentárias

Valores constantes - R\$ Mil - Governo consolidado

	1997	1998	1999	2000
<b>Despesas totais</b>	<b>30.782.674</b>	<b>29.530.995</b>	<b>23.089.170</b>	<b>24.413.884</b>
<b>Despesas correntes</b>	21.659.200	22.225.965	20.707.734	21.179.637
<b>Pessoal</b>	12.559.855	13.142.172	11.987.920	12.410.994
<b>Juros e encargos</b>	1.243.538	938.882	1.604.200	1.358.420
<b>Demais despesas correntes</b>	7.855.804	8.144.911	7.115.614	7.410.219
<b>Despesas de capital</b>	9.123.473	8.770.049	2.380.151	3.234.248
<b>Investimento</b>	1.699.169	2.177.536	767.514	671.611
<b>Inversões financeiras</b>	1.001.204	890.701	648.880	862.703
<b>Amortização</b>	6.119.329	5.199.299	866.357	1.550.690
	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>
<b>Despesas totais</b>	<b>25.973.544</b>	<b>24.811.970</b>	<b>20.933.544</b>	<b>21.726.607</b>
<b>Despesas correntes</b>	23.225.556	22.321.300	19.335.736	19.766.973
<b>Pessoal</b>	12.594.897	12.059.736	10.249.341	10.439.284
<b>Juros e encargos</b>	1.784.322	1.447.585	1.304.931	1.371.951
<b>Demais despesas correntes</b>	8.846.336	8.813.977	7.781.464	7.955.738
<b>Despesas de capital</b>	2.748.400	2.490.670	1.597.807	1.959.634
<b>Investimento</b>	966.716	1.041.742	657.445	1.109.663
<b>Inversões financeiras</b>	737.969	868.974	474.283	417.583
<b>Amortização</b>	730.631	579.953	466.079	432.388

Fonte: Elaboração Própria - Dados Básicos Balanço Geral do Governo Deflator - IGP-DI 2004 = 100

Deduzidos os valores do financiamento à reestruturação do sistema bancário estadual, sendo R\$ 351.187.840 em 1997 e R\$ 3.993.305.839 em 1998. Os mesmos valores foram excluídos das despesas totais e de capitais.

TABELA 2.15

## Evolução de itens selecionados das despesas orçamentárias

Valores constantes - R\$ Mil - Governo consolidado

	Participação (%)				Valores médios (R\$ Mil)		Variação (%) (B/A)
	1998	2000	2002	2004	1997 e 1998 (A)	1999 a 2004 (B)	
<b>Despesas totais</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>30.156.835</b>	<b>24.669.397</b>	<b>-18,20</b>
<b>Despesas correntes</b>	75,26	86,75	89,96	90,98	21.942.583	21.295.297	<b>-2,95</b>
<b>Pessoal</b>	44,50	50,84	48,60	48,05	12.851.014	11.767.544	<b>-8,43</b>
<b>Juros e encargos</b>	3,18	5,56	5,83	6,31	1.091.210	1.393.070	27,66
<b>Demais despesas correntes</b>	27,58	30,35	35,52	36,62	8.000.358	8.134.682	1,68
<b>Despesas de capital</b>	29,70	13,25	10,04	9,02	8.946.761	3.496.253	-60,92
<b>Investimento</b>	7,37	2,75	4,20	5,11	1.938.352	1.064.255	-45,09
<b>Inversões financeiras</b>	3,02	3,53	3,50	1,92	945.953	717.911	-24,11
<b>Amortização</b>	17,61	6,35	2,34	1,99	5.659.314	1.569.843	-72,26

Fonte: Tabela 2.14

TABELA 2.16

## Evolução do resultado primário de Minas Gerais

Valores correntes - R\$ milhões

Resultado Primário (A)		PIB de Minas Gerais (B)				A/B (%)					
1995	-1.324	2000	1.576	1995	58.882	2000	100.772	1995	-2,25	2000	1,56
1996	-239	2001	271	1996	73.727	2001	113.530	1996	-0,21	2001	0,24
1997	368	2002	449	1997	82.126	2002	117.890	1997	0,45	2002	0,38
1998	152	2003	1.057	1998	84.216	2003	135.909	1998	0,18	2003	0,78
1999	1.061	2004	1.523	1999	86.512	2004	157.085	1999	1,23	2004	0,97

Fonte: Elaboração própria. Dados básicos: www.stn.gov.br (1995 a 1999) e RREO (2000 a 2004)

e Fundação João Pinheiro para os valores do PIB, informados a preços básicos correntes

Obs: Para 1995 a 1999, Resultado primário = receita total menos receitas financeiras, operações de crédito, excluindo-se as despesas totais, não computando nestas os juros e amortizações. Excluídos os valores referentes ao financiamento do sistema bancário estadual, sendo R\$ 351.187.840 em 1997 e R\$ 3.993.305.83 em 1998



---

*Capítulo 3*  
***Restrições e limites à intervenção  
fomentadora do Estado***

---

### **1. Introdução**

A discussão feita até agora ao longo do trabalho buscou avaliar as conseqüências do ajustamento fiscal e financeiro dos anos 1990 muito mais do ponto de vista das finanças públicas, dando maior ênfase à identificação dos principais óbices levantados tanto pelo lado das receitas quanto pelo lado dos gastos. A partir da construção de um quadro no qual ficaram evidenciadas as fortes restrições orçamentárias impostas ao manejo das contas estaduais, o atual capítulo pretende verificar os desdobramentos de tal reordenamento para a capacidade do governo mineiro atuar a favor das atividades produtivas locais.

Para tanto, a abordagem aqui proposta é feita em cinco seções, além desta apresentação introdutória. A primeira acompanha a evolução dos principais programas e fundos constituídos para estimular o investimento produtivo em Minas Gerais, a partir da descrição exaustiva da legislação que os regulamentava, examinando até que ponto as mudanças ocorridas encontravam correspondência com as transformações na próprias diretrizes traçadas nos documentos mais importantes formulados para orientar a política estadual – com destaque para o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI), peça central do planejamento governamental de longo prazo.

Cabe advertir que a seção inicial, dividida em quatro tópicos, adota uma periodização distinta ao tratar da evolução dos mecanismos de fomento, incorporando também os anos compreendidos entre 1990 e 1993 ao período que efetivamente é o foco do estudo (1994-2004). Tal inclusão se deve ao fato de que naqueles anos pôde ser observada em Minas Gerais – e igualmente em outros estados – a tentativa de revitalização das ações autônomas de desenvolvimento, implicando na constituição de instrumentos de incentivos que iriam, a partir de 1994, servir de base para o delineamento mais sistematizado das estratégias de apoio e estímulo à economia local. Assim, torna-se indispensável verificar, ainda que em linhas gerais, esse importante antecedente, para que as transformações ocorridas depois de 1994 possam ser melhor aquilatadas.

Uma última advertência sobre a primeira seção deve ser feita: a análise ficou concentrada nos dispositivos de fomento industrial, devido, basicamente, à importância que o setor secundário assumiu no âmbito das políticas estaduais, tornando-se mesmo o principal alvo das medidas governamentais de estímulo, como ficará claro ao longo da leitura. Ademais, os programas e os fundos constituídos para dar suporte às atividades industriais – e em menor escala ao segmento agroindustrial – estão, com certeza, entre os de maior expressão financeira do ponto de vista do orçamento do estado.

A terceira seção trata do Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG), buscando identificar em que medida o ajustamento das finanças públicas afetou a atuação de fomento da instituição, especificamente no que se refere à sua capacidade de propiciar crédito – tanto com recursos próprios quanto com recursos de terceiros. Na seção seguinte são analisados outros aspectos da incursão do aparato estatal a favor das atividades produtivas locais: o investimento da administração direta e indireta e as despesas alocadas nas funções tipicamente associadas às áreas de apoio e suporte ao desenvolvimento econômico.

A última seção busca levantar algumas questões relacionadas aos efeitos do processo de ajustamento sobre a capacidade do governo interferir nas decisões locais de investimento, a partir da observação da trajetória dos projetos privados industriais implementados em Minas Gerais, bem como os planos de inversões no estado. As principais considerações são apresentadas ao final do capítulo.

## **2. Evolução das estratégias e dos instrumentos de fomento em Minas Gerais**

### **2.1. Breves aspectos introdutórios: a reconstrução das políticas de incentivo**

A análise da evolução das políticas locais de fomento a partir do Plano Real deve levar em consideração o curto período imediatamente anterior, porque foram nos anos iniciais da década de 1990 que se desenharam muito dos mecanismos de caráter fiscal e financeiro empregados posteriormente na atração e indução de investimentos. Embora não tenham alcançado a dimensão do vasto elenco de incentivos e benefícios que viriam a ser concedidos pelos estados, já no âmbito de uma acirrada competição travada em torno de uma série de projetos produtivos, aqueles dispositivos, calcados sobretudo em esquemas de financiamento amparados na receita incremental de ICMS gerada pelos próprios empreendimentos subsidiados<sup>147</sup>, iriam fundamentar e delinear as estratégias regionais de desenvolvimento subsequentes<sup>148</sup>.

Nesses termos, a fase que vai, grosso modo, de 1990 a 1993 pode ser considerada como um momento de quase experimentação, no qual se assistiu a tentativa dos governos estaduais de recobrar a capacidade de influenciar as decisões privadas de investimentos, sem conseguir, no entanto, implementar instrumentos que apresentassem maior articulação com uma política de fomento mais sistematizada. De fato, os programas de incentivos estruturados no período assumiram forte caráter defensivo, buscando, em grande medida, “amenizar” os constrangedores efeitos combinados da aceleração inflacionária, da recessão e da progressiva abertura comercial sobre o setor produtivo instalado nos seus respectivos domínios territoriais<sup>149</sup>. Não se quer dizer, com isso, que as intenções de estimular a expansão e a modernização das estruturas econômicas locais não estivessem presentes. Ao contrário, mesmo diante da aguda conjuntura de crise, as formulações de políticas regionais de fomento foram permeadas por objetivos explícitos de superação do quadro persistente de estagnação, por meio de propostas que preconizavam o apoio

---

<sup>147</sup> Essas modalidades de financiamento foram constituídas muito com o intuito de minimizar os riscos de possíveis contestações jurídicas, uma vez que permitiam, na prática, a ampliação do prazo de recolhimento do ICMS acima dos estabelecidos em convênios acertados no âmbito do Confaz. De maneira geral, as empresas subsidiadas recolhiam o imposto ao Tesouro, logo repassado, em parte, a um fundo de desenvolvimento, que, por meio do agente financeiro estadual, o devolvia na forma de um crédito à empresa beneficiária. A operação, entretanto, não resultava na mera dilatação do prazo de recolhimento do ICMS, à medida que os encargos cobrados eram usualmente bastante vantajosos: não raras vezes, a correção e os juros chegavam a ser dispensados, configurando, na prática, à redução do imposto devido.

<sup>148</sup> Nesse sentido, este trabalho acompanha a interpretação de Cavalcanti & Prado (1998: 85-86).

<sup>149</sup> O citado trabalho de Cavalcanti & Prado (1998:85-86) sustenta tal avaliação, chamando a atenção para o fato de que as reduzidas taxas de Formação Bruta de Capital Fixo em proporção ao PIB indicariam as poucas decisões de realocação ou implantação de unidades produtivas nos anos iniciais da década de 1990.

governamental incisivo ao investimento privado, de modo a assegurar a retomada do crescimento em bases mais competitivas – como foi o caso de Minas Gerais, tratado um pouco mais à frente.

De qualquer forma, é inquestionável a proliferação, entre os estados, de variados esquemas de financiamento do ICMS, muitos dos quais sem a incidência de juros e sem correção monetária. Num ambiente de altas taxas de inflação e de política monetária restritiva, tais benefícios, com certeza, compuseram estímulos não desprezíveis. Entre os fatores que permitiram aos estados vislumbrarem a possibilidade de buscar revitalizar suas estratégias de fomento, bastante enfraquecidas no curso da crise dos anos 1980, estiveram, como salientado no capítulo anterior, as reformas empreendidas no campo tributário pela Constituição de 1988 e as comentadas rodadas de federalização de parte do volumoso estoque de passivos acumulados. Os dois processos, juntos, ampliaram a autonomia fiscal e financeira das administrações estaduais, abrindo novas perspectivas para as políticas autônomas de desenvolvimento<sup>150</sup>.

Foi nesse contexto que o governo de Minas Gerais<sup>151</sup> buscou dar novo ânimo à sua atuação fomentadora, que havia sido igualmente inibida nos anos anteriores, como indica o alcance modesto demonstrado pelo Fundo de Desenvolvimento Econômico e Social (Fundes), criado em 1983, e pelo GT-Incentivos, instituído em 1985<sup>152</sup>. A constituição do Programa de Integração e Diversificação Industrial (Pró-Indústria), em outubro de 1989, viria para cumprir tal finalidade, propiciando linhas de financiamento subsidiado de capital de giro às empresas que decidissem implantar novas unidades industriais no estado ou expandir a capacidade produtiva já instalada. Além de buscar estimular a expansão do parque industrial, o programa tinha o propósito de incentivar o aumento do valor agregado e a diversificação da produção, bem como induzir o uso mais intenso da base de recursos naturais disponível na região.

Sob tal ponto de vista, o Pró-Indústria ajustava-se às diretrizes da política de fomento traçadas em extenso documento produzido pelo Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais

---

<sup>150</sup> Uma análise sobre a evolução do ICMS e, secundariamente, do FPE, entre 1990 e 1995 é feita em Piancastelli & Perobelli (1996: 10-25). Para uma discussão sob perspectiva histórica mais longa (1980-1996), ver o citado trabalho de Cavalcanti & Prado (1998: 62 – 73).

<sup>151</sup> As mudanças desse período até 1995 foram implementadas nas gestões dos governadores Newton Cardoso (1987/1991) e Hélio Garcia (1991/1995).

<sup>152</sup> Como discutido no capítulo anterior (ver páginas 10 a 12), faltam dados sistematizados para dimensionar efetivamente o desempenho alcançado por esses dois instrumentos de fomento. Contudo, o alcance que tiveram foi provavelmente limitado, até por conta da retração substantiva das taxas de investimento no período em que foram criados, a deterioração das condições de financiamento e as constantes medidas adotadas pelo governo federal para represar o crédito e os gastos públicos, restringindo, assim, as fontes de recursos que davam sustentação aos programas estaduais de incentivo.

(BDMG), em 1989, no qual eram diagnosticadas a situação e as perspectivas de crescimento da economia mineira. Partindo da constatação de um quadro nítido de estagnação, em que ficou explicitada a descontinuidade do processo vigoroso de expansão observado nos anos 1970<sup>153</sup>, a instituição sustentava a necessidade de uma ação decisiva do governo no sentido de reforçar os atrativos locacionais do estado, uma vez que as “vantagens” disponíveis – localização geográfica, fontes de recursos naturais, infra-estrutura – não garantiriam, por si só, a retomada de um novo ciclo de crescimento. A atuação do aparato estatal, entretanto, deveria ir além dos objetivos estritos de expansão, passando a abranger medidas que propiciassem a modernização da estrutura produtiva local, de modo a elevar a eficiência, a eficácia e a produtividade das diversas atividades econômicas, sendo que a ênfase recaiu sobre o setor industrial, conforme pode ser inferido da leitura do seguinte trecho do documento (BDMG, 1989: 35):

“A premissa básica é a de que Minas Gerais deve, de forma agressiva e deliberada, retomar seu esforço histórico de industrialização. Esta opção justifica-se, sobretudo, pelos reconhecidos efeitos da indústria como indutora de crescimento da renda interna e núcleo de progresso técnico e dinamismo para os demais setores de atividade”.

Embora estivesse alinhado às diretrizes mais gerais estabelecidas para uma atuação governamental a favor da expansão e da modernização econômica, o Pró-Indústria era, com certeza, muito mais restrito e pontual do que pretendiam os formuladores da nova política de fomento estadual. Em verdade, o conjunto de propostas concebidas para permitir a instrumentalização do aparato estatal tinha dimensão bem mais extensa, extrapolando, em muito, os meros mecanismos de financiamento de capital de giro estabelecidos pelo Pró-Indústria. Defendia, por exemplo, a constituição de uma “agência de desenvolvimento”, cuja função seria a de aportar capital em projetos considerados prioritários. Também sustentava a necessidade de uma ampla reestruturação do próprio BDMG, que possibilitasse a utilização de modalidades de captação junto ao público não permitidas às instituições de fomento, com a finalidade de ampliar a sua capacidade de financiamento. Concebia, ainda, a criação de um fundo de desenvolvimento, de caráter rotativo, para potencializar os programas locais, em face da percepção de uma significativa escassez de recursos federais e estaduais.

---

<sup>153</sup> A propósito, o documento ressalta que o PIB de Minas Gerais, depois de acumular crescimento de 157% entre 1971 e 1980, o que representou uma taxa anual média de 9,9%, alcançou expansão de apenas 17% entre 1981 e 1988, ou 2,2% em média ao ano.

Conferia, por fim, prioridade aos denominados “setores motores”, definidos como aqueles que geram inovações tecnológicas – tais como os de bens de capital, eletrônica e biotecnologia. Nesses segmentos tidos como estratégicos, advogava-se uma atuação “estruturante”, que previa a incursão “direta e incisiva dos órgãos de fomento e promoção industrial na montagem, negociação e gerenciamento de projetos e, ainda, na concessão de apoio financeiro, com condições excepcionais” (BDMG, 1989: 63). Assim, pode-se dizer que, além de muito menos abrangente, o Pró-Indústria, tal como foi operacionalizado, distanciava bastante dos princípios elencados no mencionado diagnóstico, que apontavam na direção de uma “rigorosa seletividade” na oferta de benefícios e da canalização do maior esforço fomentador do governo para os projetos que permitissem a introjeção e a difusão tecnológica.

O decreto 30.332/1989, que instituiu o Pró-Indústria, não estabelecia critérios para a seleção de projetos passíveis de recorrer às linhas de financiamento, que estavam, na prática, disponíveis a todas as empresas que decidissem instalar unidades industriais no estado ou ampliar a capacidade de produção já instalada. Na realidade, o programa assemelhava-se a um mecanismo de dilatação do ICMS para atrair novos investimentos para Minas Gerais. Para escapar de possíveis contestações junto ao Conselho de Política Fazendária (Confaz), o benefício fiscal era concedido às empresas por meio do empréstimo de parte dos recursos do ICMS que era recolhido ao Tesouro, com encargos subsidiados. A linha de financiamento, que tinha como objetivo reforçar o capital de giro, estava limitado a 60% do imposto devido mensalmente, não podendo ultrapassar à metade do valor do investimento fixo. Não havia incidência de juros sobre a operação e a correção monetária equivalia a, no mínimo, 30% da variação do Bônus do Tesouro Nacional (BTN). Sobre cada parcela liberada incidia a comissão do agente financeiro (Bemge/BDMG) de 2,5%. Os recursos para a sustentação do programa eram alocados pelo Tesouro, que repassava ao Fundes a parcela do ICMS recolhido pelas empresas beneficiárias. Os recursos apurados com a amortização do financiamento, cujo prazo era de seis meses depois da liberação, retornavam posteriormente ao Tesouro.

Com o decreto 32.462/1991, o Pró-Indústria teve suas vantagens ampliadas. O prazo de amortização passou para doze meses e o limite do financiamento foi estendido para 80% do valor do investimento fixo realizado pelas empresas beneficiárias. Adicionalmente, foi extinto o teto mínimo de 30% do BTN para a correção monetária, que poderia, agora, ser integralmente dispensada. Na seqüência, a resolução nº 02/1991 buscou estabelecer alguns critérios mínimos

para a orientação espacial dos projetos, oferecendo benefícios maiores para aqueles que fossem implantados nas regiões menos desenvolvidas do estado. A TR, que com a resolução passou a ser o indexador das operações de crédito, seria menor nos empreendimentos localizados nas áreas mais carentes<sup>154</sup>. Alguns meses depois, o decreto 33.110/1991 promoveu outra mudança, desta vez reduzindo o valor máximo do crédito a 50% do ICMS devido. Além disso, o IGP-M foi adotado como o índice de correção monetária.

Os dados apresentados na Tabela 3.1, com os resultados alcançados pelo Pró-Indústria no período em análise, permitem alguns comentários. Pode ser constatado, de imediato, que o desempenho não foi negligenciável. Nos quatro anos iniciais, o programa deu suporte à implementação de 121 projetos no estado, o que somou um montante de US\$ 1,8 bilhão em investimentos, resultando na geração de quase 32 mil empregos. Fica também evidente a grande concentração temporal, em 1992, das inversões (86% do total), do número de projetos (63%) e do volume de postos de trabalho (85%). Transparece, ainda, a limitada capacidade do programa de atrair novos empreendimentos para Minas Gerais, uma vez que a maioria dos projetos beneficiados (62%) foi de expansão da capacidade produtiva já instalada – refletindo, provavelmente, a conjuntura de baixos investimentos da época, o que implicava num igualmente reduzido deslocamento espacial de plantas produtivas<sup>155</sup>.

**TABELA 3.1**

**Resultados alcançados pelo Programa de Integração e Diversificação Industrial**

US\$ Mil

<b>Período</b>	<b>Projetos</b>	<b>Expansão</b>	<b>Implantação</b>	<b>Empregos</b>	<b>Investimentos</b>
<b>1990</b>	18	11	7	1.126	53.762
<b>1991</b>	8	5	3	1.857	64.017
<b>1992</b>	76	51	25	27.108	1.611.438
<b>1993</b>	19	8	11	1.584	134.395
<b>Total</b>	<b>121</b>	<b>75</b>	<b>46</b>	<b>31.675</b>	<b>1.863.612</b>

Fonte: Mensagem nº 388/93 anexa ao projeto de lei 1.618/93. Obs: Números de 1993 até maio.

<sup>154</sup> Nos empreendimentos localizados nas regiões Noroeste, Jequitinhonha e Rio Doce, a correção seria equivalente a 30% da variação da TR. Nas zonas Metalúrgica e Campo das Vertentes (exceto a Região Metropolitana de Belo Horizonte), Mata e Alto São Francisco esse percentual seria de 40%. No Sul, Triângulo, Alto Paranaíba e RMBH, 50%, e de 60% nos municípios de Belo Horizonte, Betim e Contagem.

<sup>155</sup> Esse elevado percentual sugere, por outro lado, que os incentivos propiciados por meio do Pró-Indústria podem ter demonstrado uma expressiva taxa de redundância – entendida aqui como a fração de benefícios que supera o volume mínimo requerido pela empresa para executar seus projetos de implantação de nova capacidade produtiva ou, ainda, que abrange investimentos que, independente de subsídios oferecidos, seriam efetuados de qualquer forma naquela determinada região, conforme conceito discutido em Wells Jr. & Allen (2001: 21-24). Embora extrapole os objetivos deste trabalho a discussão sobre o tema, vale notar que é intrínseco a todos os programas de fomento uma certa taxa maior ou menor de redundância, praticamente impossível de ser mensurada, devido, em grande medida, ao desconhecimento que o agente público (federal ou subnacional) tem a respeito dos critérios levados em consideração pelas empresas nos processos de decisão locacional de investimento. De forma geral, incentivos redundantes envolvem custos para o Tesouro, uma vez que seriam desnecessários e/ou extrapolariam os níveis exigidos efetivamente para estimular a inversão.

A criação do Programa de Indução à Modernização Industrial (Proim), em janeiro de 1993, veio complementar o Pró-Indústria, buscando suprir algumas de suas muitas lacunas e atendendo, ainda que parcialmente, outras diretrizes estabelecidas para a retomada da atuação mais incisiva do aparato estatal a favor do desenvolvimento econômico local, conforme preconizado pelo referido documento preparado pelo BDMG. Isso fica explícito a partir da observação do decreto 34.504/1993, que instituiu o Proim, cujos objetivos, descritos a seguir, enfatizavam os projetos e setores capazes de estimular avanços tecnológicos e a maior integração e dinamização da estrutura produtiva:

- i. financiar empresas dos setores industriais de alto conteúdo tecnológico e aqueles que exigem a ação programática do governo para a implantação e desenvolvimento no estado;
- ii. financiar empresas dos setores-chave do parque industrial, caracterizados por fortes efeitos infra-regionais e pela participação na produção e no comércio exterior do país;
- iii. financiar iniciativas que propiciem a evolução tecnológica, a melhoria de qualidade e o aumento da produtividade, elevando o grau de competitividade da indústria mineira;
- iv. apoiar a recuperação de indústrias prioritárias e empreendimentos que contribuam com a integração do parque industrial mineiro.

Assim, é inegável que o Proim aproximava-se muito mais das estratégias consideradas prioritárias pelos formuladores da política industrial mineira, que defendiam, como visto, a necessidade de amplo suporte aos setores e projetos estratégicos e difusores de tecnologia. Essa proximidade era reforçada, por outra parte, pelo mecanismo de financiamento rotativo concebido para sustentar o novo programa, à medida que parte dos recursos empregados nas operações de crédito realizadas pelo Proim era originada no retorno dos empréstimos efetuados por meio do Pró-Indústria – coerentemente com a proposta apresentada pelo corpo técnico do governo como alternativa à escassez de fontes adequadas de financiamento. Mas o Proim também valeu-se de outras fontes de recursos. O mesmo decreto 34.504 estabeleceu que o programa contaria com alocações de receitas por meio do Fundes e de dotações orçamentárias para prover linhas de crédito subsidiadas ao investimento fixo dos projetos que viria atender. Sobre o financiamento,

que tinha prazo de oito anos (cinco para amortização e outros três de carência), incidia a variação do IGP-M, juros anuais entre 6% a 12% e taxa de 1% a título de comissão.

Do exposto, percebe-se que o governo de Minas Gerais buscou, a partir de 1990, revigorar a sua capacidade de atuar de forma mais abrangente no apoio e na promoção das atividades econômicas do estado, sem conseguir, entretanto, estabelecer um programa de fomento mais sistematizado e articulado com as próprias estratégias estabelecidas pelos formuladores da política de desenvolvimento regional. Embora alinhado aos princípios mais gerais definidos para a superação do quadro de estagnação no qual se encontrava a economia mineira, o Pró-Indústria mostrou-se limitado e restrito para as amplas proposições colocadas em termos de diversificação e modernização da estrutura produtiva local. A constituição do Proim, em 1993, veio complementar o Pró-Indústria, alargando o espectro de atuação dos órgãos de fomento e atendendo, em parte, outras diretrizes contidas no âmbito da política industrial de Minas Gerais. O alcance de ambos os programas, entretanto, seria contido pela própria conjuntura de crise do período, caracterizado por reduzidas taxas de Formação Bruta de Capital Fixo (FBCF) e, conseqüentemente, por um número acanhado de empreendimentos produtivos em implementação. O Plano Real, ao reduzir a inflação e permitir a recuperação dos investimentos, abriria novas perspectivas para atuação fomentadora do aparato estatal, como será discutido no tópico seguinte.

## **2.2. As ações de fomento num quadro de recuperação dos investimentos – 1994 a 1998**

O programa de estabilização implementado em julho de 1994 propiciou a continuidade do ciclo expansivo iniciado em 1993, após três anos de recessão, muito devido à ampliação da demanda doméstica favorecida pela queda da inflação. Os investimentos, por sua vez, foram retomados, embora não tenham demonstrado grande dinamismo, uma vez que, além de arrefecer a partir de 1997/1998, apresentaram bastante irregularidade em termos de atividade econômica, sendo mais vigorosos na indústria de transformação e, dentro dela, nos segmentos produtores de bens de consumo duráveis, com destaque para o automotivo<sup>156</sup>. Dessa certa recomposição dos níveis de inversões, decorreu o aprofundamento e a disseminação das políticas estaduais de fomento, implicando no ressurgimento e na acentuação de uma típica “guerra fiscal” entre os

---

<sup>156</sup> Uma síntese da dinâmica assumida pelo investimento entre 1994 e 1997 está em Carneiro (2002: 343-356).

diversos governos subnacionais – inclusive com o engajamento de muitos municípios – cujo propósito era atrair o maior número possível de empreendimentos para as suas regiões<sup>157</sup>.

Em tal contexto, o governo mineiro buscou aprimorar seus dispositivos de estímulo e apoio aos investimentos privados. Uma primeira iniciativa nessa direção foi a constituição do Fundo de Incentivo à Industrialização (Find), em substituição ao Fundes como instrumento de suporte financeiro ao Pró-Indústria e ao Proim. Em verdade, a criação do Find vinha atender a necessidade já colocada no mencionado documento preparado pelos planejadores das estratégias locais de fomento ao final da década de 1980, que consideravam a instituição de um fundo de caráter rotativo “crucial na diferenciação de Minas Gerais em relação aos demais estados da Federação”, bem como essencial para dar “concretude às intenções da política estadual” (BDMG, 1989: 66)<sup>158</sup>. A mesma interpretação ganharia força nos anos seguintes, à medida que firmava-se, entre os responsáveis pelas ações de planejamento regional, a percepção de uma “inevitável disputa de Minas com outros estados pelos novos investimentos industriais” (MENSAGEM Nº 388/1993)<sup>159</sup>.

Assim, a Lei 11.393, de janeiro de 1994, estabeleceu que o Find apropriaria os retornos dos financiamentos por ele sustentado. Adicionalmente, a mesma legislação definiu que o novo fundo iria incorporar os recursos inscritos na subconta “Apoio à Industrialização” do Fundes, além de ser alimentado por dotações orçamentárias, operações de crédito e outras fontes. O novo fundo financiava capital de giro e investimentos fixos de novos empreendimentos implantados ou realocados no estado; projetos de expansão da capacidade produtiva, e a modernização ou readequação de plantas industriais. As regras de funcionamento do Find buscaram estabelecer dispositivos orientadores para os investimentos. Para estimular as áreas geográficas mais problemáticas do estado, o fundo exigia contrapartidas financeiras menores das empresas e aplicava redutores maiores na correção monetária. Nos projetos localizados nos vales do Jequitinhonha, São Mateus e Mucuri, os investidores deveriam aportar 10% dos recursos –

---

<sup>157</sup> Brito & Bonelli (1997: 13-33) descrevem diversos instrumentos de origem fiscal e financeira operados pelos governos estaduais para fomentar suas regiões.

<sup>158</sup> A criação de um fundo de fomento havia também sido determinada pelo artigo 235 da Constituição estadual.

<sup>159</sup> A Mensagem enviada à Assembléia Legislativa com o projeto de lei propondo a constituição do Find sintetiza o documento “As diretrizes de política industrial do Estado de Minas Gerais”, preparado em novembro de 1992, pelo Conselho de Industrialização (Coind). No referido documento, argumentava-se que as linhas de financiamento de capital de giro e de investimento fixo operadas em Minas Gerais àquela época eram, em sua grande maioria, providas por agências federais, estando, portanto, disponíveis em outros estados em igualdade de condições. Assim, a criação do novo fundo financeiro era considerada essencial para dar maior “flexibilidade” à atuação de fomento local, bem como estabelecer diferenciais competitivos ao estado.

percentual que subia para 20% nas demais regiões. Da mesma forma, e seguindo o princípio aplicado no âmbito do Pró-Indústria desde 1991, os empreendimentos implantados naquelas zonas carentes teriam garantido um abatimento de até 60% sobre o menor índice da correção monetária aplicada nos financiamentos concedidos em todos os programas sustentados por meio do Find.

Ainda em 1994, o governo editou o decreto 35.491, no qual ficou instituído que os recursos do Find oriundos dos empréstimos efetuados pelo Pró-Indústria deveriam ser aplicados exclusivamente no Proim, reforçando a regra adotada no momento em que o programa foi criado. Ademais, o limite de financiamento do Proim foi ampliado para 80% do investimento fixo, sendo que também passaram a ser adotados os mesmos critérios de concessão de vantagens definidos no Find aos empreendimentos implantados em regiões consideradas carentes: contrapartidas de 10% nos projetos desenvolvidos nos vales do Jequitinhonha, São Mateus e Mucuri e 20% nas demais áreas geográficas do estado.

Percebe-se, a partir do exame das normas legais editadas no período para regulamentar o funcionamento dos fundos e programas de fomento, a intenção de orientar espacialmente os investimentos através da aplicação diferenciada de reajustes e de contrapartidas nos financiamentos, que variavam de acordo com a localização do empreendimento. No Proim, entretanto, essa concepção deixou de prevalecer no final de 1996, com a edição do decreto 38.343, que ampliou o limite do crédito oferecido pelo programa para 90%, com contrapartidas de 10%, sem distinção de localidade.

Vale notar que a utilização dos instrumentos de promoção industrial com a finalidade de induzir uma distribuição espacial menos concentrada dos investimentos era contrária às propostas dos formuladores da política de fomento estadual, que entendiam tal vinculação como incongruente e incapaz de solucionar as grandes assimetrias regionais:

“sem minimizar os problemas decorrentes de um padrão de industrialização excessivamente concentrado (...) entende-se, aqui, que as questões de desequilíbrios regionais pertencem, com maior propriedade, ao campo do planejamento do desenvolvimento regional e não ao da política industrial. Tais questões exigem a manipulação de um elenco distinto e variado de instrumentos, onde a industrialização, enquanto estratégia, não é a única vertente, e, em certos casos, tampouco a mais adequada ao enfrentamento dos problemas regionais” (BDMG, 1989: 37).

Em verdade, o documento produzido pelo BDMG para fundamentar as estratégias desenvolvimentistas de Minas Gerais sustentava que ações que visassem a desconcentração industrial eram “prematuras” para o estágio alcançado àquela altura pelo estado e poderiam, até mesmo, caso implementadas, prejudicar o processo de industrialização em curso. Basicamente, argumentava-se que a concentração da indústria na Região Metropolitana de Belo Horizonte não havia atingido níveis de saturação, muito em decorrência da grande heterogeneidade dos municípios que a compunham, entre os quais figuravam cidades sem nenhuma tradição fabril. Nesse sentido, um processo concentrador seria positivo, à medida que permitiria a amplificação de um conjunto de externalidades na RMBH, constituindo, assim, economias aglomerativas, essenciais na atração de novos empreendimentos.

Ao que parece, foi tal visão que tardiamente passou a predominar, enfim, nos ajustes efetuados na forma de operação do Proim pelo citado decreto 38.343, editado em 1996, que também permitiu, em casos excepcionais, a ampliação dos prazos de amortização e carência. Mas não foi a única mudança realizada nos anos finais do período em análise. Merece destaque a alteração promovida pelo mesmo decreto no Pró-Indústria, estendendo os benefícios do programa para projetos do setor agroindustrial. Já em 1998, entretanto, por meio do decreto 39.563, as condições dos financiamentos efetuados no âmbito do Proim sofreriam restrições: o limite do valor dos empréstimos caiu para 50% do investimento total e a contrapartida exigida das empresas foi ampliada para 20%.

Essas últimas modificações no Proim, contudo, não podem ser consideradas, precipitadamente, como uma possível disposição do governo de rever a sua política de incentivos, reduzindo o alcance de alguns dos benefícios que oferecia. Ao contrário, a administração estadual buscou, a partir de 1996, constituir mecanismos adicionais para robustecer a sua capacidade de influenciar as decisões privadas de investimentos. As novas iniciativas tinham o propósito de instrumentalizar o aparato estatal num momento em que a “guerra fiscal” era aprofundada, com uma disputa muito mais acirrada e agressiva sendo travada entre os diversos estados em torno de novos projetos industriais, sobretudo os do setor automotivo<sup>160</sup>.

Em julho de 1996, em meio à concorrência estabelecida com São Paulo e Santa Catarina pela nova unidade da montadora alemã Mercedes-Benz, o governo de Minas Gerais constituiu o

---

<sup>160</sup> Cavalcanti & Prado (1998: 122) demonstram que estava prevista a implantação de 25 projetos automotivos no Brasil entre 1997 e 1999, somando investimentos superiores a US\$ 2,7 bilhões.

Fundo de Desenvolvimento de Indústrias Estratégicas (Fundiest), cujo objetivo, expresso na Lei 12.228, era o de dar suporte financeiro a programas que visassem induzir a implantação e o desenvolvimento de setores industriais estruturantes. Nesse aspecto, o Fundiest aparentemente se acoplava perfeitamente na estratégia mais global definida no I Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI), divulgado no início da gestão do governador Eduardo Azeredo (1995/1998), cuja diretriz de planejamento enfatizava os chamados “projetos estruturantes”, assim denominados porque apresentavam capacidade de “exercer efeitos propulsivos e dinâmicos sobre a economia e as relações sociais, gerar economias externas e de complementaridade e mudar os valores econômicos, sociais e políticos”, (MINAS GERAIS, 1995: 12). Seis programas estruturantes foram selecionados pelo I PMDI:

- i. reforma e modernização do Estado;
- ii. implantação de eixos estratégicos de transporte;
- iii. ciência e tecnologia – missões tecnológicas;
- iv. educação básica de qualidade para todos;
- v. saúde pública;
- vi. aproveitamentos de recursos hídricos para irrigação nas bacias do São Francisco, do Jequitinhonha e do Pardo.

A observação desses programas elegidos como estruturantes pelo governo mineiro reforça a percepção de diversos analistas de que a constituição do Fundiest estava muito mais subordinada às necessidades de momento do governo de Minas Gerais, envolvido na escalada competitiva de incentivos fiscais e financeiros deflagrada pela “guerra fiscal” e, mais especificamente, na disputa pela fábrica da Mercedes-Benz<sup>161</sup>. Direcionado a projetos de implantação de unidades industriais e agroindustriais, o novo fundo propiciava financiamento de capital de giro e de investimento fixo, com prazos, valores e amortizações estabelecidas pelo Executivo, de acordo com a avaliação de cada projeto e nas condições fixadas nos programas específicos. Em termos gerais, contudo, ficou definido que nas operações de capital de giro o crédito seria liberado em parcelas mensais por até dez anos, enquanto que nas de investimento fixo, a amortização não poderia ser superior a três anos. Na mesma modalidade de empréstimos

---

<sup>161</sup> Ver, por exemplo, Alves (2001: 16) e Oliveira & Duarte Filho (1999: 34).

destinados a investimento fixo, foi exigida a contrapartida de 10% da empresa beneficiária. Assim como o Find, o Fundiest era também um fundo rotativo, à medida que apropriava o retorno dos financiamentos que concedia. Dotações orçamentárias e operações de crédito eram outras fontes de recursos.

Dois programas foram constituídos inicialmente no âmbito do Fundiest: o Programa de Apoio à Implantação de Empreendimentos Industriais Estratégicos (Proe-Indústria) e o Programa de Estruturação Comercial de Empreendimentos Industriais Estratégicos (Proe-Estruturação). O primeiro, instituído pelo decreto 38.332/1996, tinha como objetivo estimular e fomentar novos projetos estratégicos e estruturantes do parque fabril do estado, por meio da concessão de financiamentos de capital de giro e de investimento fixo. Poderiam se candidatar às linhas de crédito subsidiadas montadoras, fabricantes de partes, peças e acessórios de veículos e de eletroeletrônicos, incluindo eletrodomésticos. Só estariam habilitados ao financiamento projetos de implantação de novas unidades, cujo investimento mínimo fosse de R\$ 150 milhões e gerasse pelo menos 500 empregos diretos.

As operações destinadas a financiar o investimento fixo estavam limitadas a 15% dos gastos com aquisição de máquinas, equipamentos, ferramentais e componentes que incorporassem avanços tecnológicos, sendo que era exigida a contrapartida mínima de um aporte de 10% pela empresa beneficiária. O crédito seria liberado mensalmente, limitado a três anos (36 meses a partir da implementação física do projeto), com carência de até dez anos. Para o capital de giro, foram definidas duas modalidades de financiamento: a primeira, com parâmetros prefixados, tinha o valor especificado em razão do número de produtos vendidos e a segunda era expressa em percentual em relação ao faturamento líquido. Nos dois tipos, o fator referencial e o percentual seriam estabelecidos contratualmente. Sobre os empréstimos não incidiam juros e a correção monetária seria parcial, podendo ser integralmente dispensada. Em cada parcela liberada era cobrada comissão de 1,5%.

O Proe-Estruturação, criado pelo decreto 38.331/1996, tinha como propósito apoiar a introdução e o desenvolvimento mercadológico de produtos que viriam a ser produzidos na unidade industrial a ser implantada em Minas Gerais. Para tanto, propiciava financiamento de capital de giro à empresa, de modo que ela pudesse importar e vender, no mercado nacional, produto do mesmo gênero durante o período de construção e nos anos iniciais de funcionamento do novo empreendimento. Só poderiam requerer empréstimos as empresas que, simultaneamente,

solicitassem financiamento para a implantação de unidade no estado, sendo que o investimento fixo não poderia ser inferior a R\$ 100 milhões e gerasse, pelo menos, 500 empregos diretos. Ademais, o projeto deveria ser considerado estruturante e prioritário.

O financiamento do Proe-Estruturação era oferecido nas mesmas duas modalidades das operações de capital de giro do Proe-Indústria, com a definição contratual do fator referencial ou do percentual de até 10% do faturamento líquido. Ambos os indicadores, utilizados no cálculo dos valores dos empréstimos, deveriam ser decrescentes, sendo o fator referencial atualizado monetariamente. As parcelas eram liberadas mensalmente, limitadas a 60, com carência de 12 a 60 meses. O número de parcelas e o prazo de carência, entretanto, poderiam ser ampliados para até 120 meses. As operações de crédito oferecidas pelo Proe-Estruturação estavam livres de juros e a correção monetária poderia ser parcial ou dispensada.

Embora o Proe-Indústria e o Proe-Estruturação estivessem abertos a um grupo mais extenso de possíveis empresas que pretendessem implantar novas unidades industriais no estado, conforme definido nos próprios decretos que os instituíram, os dois programas vieram atender, de imediato, um conjunto de benefícios de natureza fiscal e financeira acertados como contrapartida à instalação da unidade fabril da Mercedes-Benz em Juiz de Fora. A execução do projeto da montadora, detalhado em contrato firmado em dezembro de 1996, previa investimento total da ordem de R\$ 845 milhões até 2000 e exigia o cumprimento de uma série de obrigações e a concessão de vastos incentivos por parte do governo de Minas Gerais e da Prefeitura do município.

Entre os benefícios contemplados<sup>162</sup> estavam a doação de terreno de 2,8 milhões de metros quadrados, com as devidas benfeitorias, e a realização de um elenco de obras de infraestrutura básica, tais como sistemas de esgoto; acessos rodoviários; edificação de pátio de estacionamento e de pista de testes; reaparelhamento do aeroporto local; abastecimento de água, energia elétrica, gás natural e telecomunicação. Em termos de financiamento a capital de giro e investimentos fixos, foram assegurados recursos por meio do Proim, no montante de R\$ 112,6 milhões, com juros de 3,5% ao ano, correção monetária parcial (reduzidor de 40%) e carência de três anos. Pelo Proe-Indústria, foi liberado crédito de R\$ 16 milhões, com carência de dez anos, sem juros e correção monetária. Também no âmbito do mesmo programa foi concedido empréstimos mensais, acessados após a entrada em operação da unidade industrial por dez anos,

---

<sup>162</sup> Para detalhamento dos incentivos concedidos à Mercedes-Benz, ver Oliveira & Duarte Filho (1999: 45-51).

equivalente a 9,1% do faturamento apurado mensalmente no mercado doméstico<sup>163</sup>. Por fim, através do Proe-Estruturação, a Mercedes-Benz contou com um linha de crédito, sem juros e sem correção monetária, por dez anos, para a comercialização de veículos no país<sup>164</sup>.

No final do período em análise, outro programa passou a ser servido por recursos do Fundiest. O decreto 40.124, editado em dezembro de 1998, instituiu o Programa de Apoio à Implantação de Agroindústrias Estratégicas (Proe-Agroindústria), para estimular e fomentar projetos agroindustriais considerados estruturantes por meio da concessão de financiamento de capital de giro. As operações de crédito eram direcionadas a empreendimentos integrados que demandassem investimento fixo mínimo de R\$ 75 milhões na implantação de unidade industrial, desde que gerasse pelo menos 100 empregos diretos e outros 200 postos próprios ou terceirizados nas atividades agropecuárias e florestais. O empréstimo, liberado mensalmente, estava limitado a 120 parcelas e correspondia a um valor máximo de 60% a 70% do ICMS devido e recolhido, de acordo com o montante da inversão em capital fixo. A carência, que variava conforme o número de empregos gerados e mantidos pelo empreendimento, não poderia ultrapassar os 120 meses. Sobre as linhas de financiamento incidia comissão de 1,5% e correção monetária (IGP-M) parcial, sendo aplicado redutor de até 80%, dependendo do valor do investimento fixo.

Como síntese desses anos, pode ser verificado que a recuperação dos investimentos privados a partir do Plano Real e a decorrente “guerra fiscal” deflagrada pelos estados levaram o governo de Minas Gerais a aprimorar os programas de fomento constituídos na fase anterior, criando, para isso, um novo instrumento de suporte financeiro (o Find), que, na realidade, buscava aprofundar e sistematizar de forma mais orgânica e articulada a sua política industrial. O acirramento da disputa entre as administrações estaduais em torno de novos empreendimentos, sobretudo aqueles ligados ao setor automotivo, conduziria à uma escalada desenfreada de benefícios, implicando no maior engajamento do governo mineiro nesse processo, por meio do estabelecimento de dispositivos adicionais de estímulos, bem mais amplos e abrangentes em termos de incentivos. Tais estratégias competitivas, entretanto, seriam colocadas em xeque pelo

---

<sup>163</sup> Em verdade, dos 9,1% fixados em contrato, 1,35% seriam de responsabilidade da Prefeitura de Juiz de Fora, sustentados por meio do Fundo Municipal de Desenvolvimento de Indústrias Estratégicas (FMDI), criado em 1996 para essa finalidade.

<sup>164</sup> Alves (2001: 58-67) estimou o custo fiscal dos incentivos concedidos pelo governo de Minas Gerais e a Prefeitura de Juiz de Fora em R\$ 690,5 milhões. Tal valor, trazido a preços de dezembro de 1996, data do contrato firmado com a montadora, refere-se aos “benefícios orçamentários” (gastos com terreno e os financiamentos de capital de giro e investimento fixo) e aos “benefícios tributários” (crédito para capital de giro por meio do diferimento do ICMS) e

ajustamento fiscal e financeiro das contas públicas do estado, promovido ao amparo da Lei 9.496/1997, redundando, como será visto a seguir, em um certo arrefecimento das políticas locais de desenvolvimento.

### **2.3 As políticas de fomento em um cenário de restrições fiscais – 1999 a 2004**

Foi demonstrado nos capítulos precedentes que a renegociação da dívida mobiliária amparada na Lei 9.496/1997 colocou em curso um substantivo ajustamento das finanças públicas estaduais, como decorrência das condições impostas pela União como contrapartida à assunção daquele portentoso passivo. Comprometidos com resultados primários e operacionais positivos e obrigados a reduzir e a manter estável o nível de endividamento, os governos estaduais tiveram que enquadrar as despesas às disponibilidades fiscais dadas pelo Tesouro, uma vez que se restringiu severamente as alternativas de contratação de recursos de terceiros. O ajustamento também foi forçoso por causa do caráter compulsório assumido pelos gastos com serviços da dívida, que ficaram assegurados por receitas próprias dos estados. Em tal contexto, muitos dos mecanismos utilizados até então para influenciar as decisões privadas de investimento, através do provimento de incentivos fiscais, subsídios financeiros e infra-estrutura básica, foram obstados ou passaram a ser manejados com maior dificuldade.

O exame feito da evolução recente das finanças públicas de Minas Gerais permitiu evidenciar a magnitude do ajuste requerido pelo processo de renegociação da dívida mobiliária, limitando, evidentemente, o espaço de atuação governamental a favor da expansão econômica regional. Basta verificar que, como visto no capítulo anterior, o acordo de refinanciamento firmado em fevereiro de 1998 exigiu a contenção dos programas de fomento, à medida que as cláusulas acertadas com a União contemplavam, entre outros pontos, a redução dos repasses de recursos para o Find e o Fundiest – os dois principais pilares financeiros da política industrial do estado. Ademais, as próprias metas de expansão das receitas próprias, o revigoramento das despesas para servir a dívida renegociada e a necessidade de gerar superávits sucessivos impunham, por si só, limites estreitos às ações fomentadoras estaduais<sup>165</sup>.

---

seria atingindo em 22 anos, quando deverá ser quitada a última parcela das operações de crédito propiciadas à empresa.

<sup>165</sup> O estreitamento do espaço para a implementação de políticas autônomas de promoção econômica como decorrência do ajustamento das finanças públicas remete à discussão a respeito das dificuldades dos estados concederem incentivos para induzir investimentos em suas respectivas regiões diante de restrições orçamentárias e desequilíbrios fiscais correntes. Alguns estudos, entre os quais os de Cavalcanti & Prado (1998: 44-54) e Alves

A nova realidade de restrições orçamentárias passou a ser considerada com maior realce na definição das estratégias do governo, ganhando ênfase no II PMDI, divulgado após a posse do governador Itamar Franco (1999/2002) com as diretrizes e as metas para o quadriênio 2000-2003. Embora propusesse a atuação mais incisiva do aparato estatal na promoção do crescimento, da modernização e da desconcentração espacial da estrutura produtiva local, a partir de uma crítica bastante contundente às reformas liberalizantes implementadas em âmbito federal<sup>166</sup>, o documento identificava poucas chances de recuperação de taxas mais vigorosas de expansão diante das limitações para a sustentação de gastos. Advogava-se, então, um conjunto de ações com o propósito de recuperar os níveis de poupança e de investimento do governo, vistos como essenciais para alargar as suas possibilidades de intervenção a favor de taxas de crescimento mais significativas e menos concentradas em termos territoriais<sup>167</sup>. Entre essas ações, merecem destaque: 1) executar um programa de ajuste fiscal, combinando redução das despesas, expansão

---

(2001: 37-50), defendem a inexistência de uma relação direta entre a capacidade do estado efetuar despesas e, ao mesmo tempo, manejar instrumentos de benefício fiscal amparados no ICMS. Para os citados autores, os governos estaduais conseguem oferecer amplos incentivos, mesmo que se defrontem com limitações e desequilíbrios de ordem orçamentária conjuntural. O argumento central de ambos os trabalhos é que tais incentivos estão, na realidade, ancorados na receita incremental proporcionada pelos próprios empreendimentos subsidiados, não afetando, portanto, os recursos tributários correntes. Assim, se os projetos forem bem-sucedidos, a arrecadação será ampliada em relação ao patamar que existia previamente à nova atividade produtiva estimulada. A expansão da receita de ICMS pode ser potenciada ainda mais, à medida que o projeto principal atraia e induza novos investimentos para a região sem a necessidade de a administração local estender a eles benefícios semelhantes adicionais. Como síntese, vale a pena recorrer às conclusões de Alves (2001: 42-43): “Ao receber um novo investimento o estado tem a receita potencial de ICMS incrementada. Como essa receita incrementada adicional decorrente do novo investimento é diferida, a arrecadação efetiva continua a mesma, ou como já observamos, pode até mesmo crescer ainda no período de subsidiamento, caso ocorra a indução de novos investimentos não subsidiados. Isto nos leva a concluir que, *do ponto de vista da situação orçamentária corrente do governo estadual que sedia o investimento, este componente dos incentivos não tem impacto. Ele continua com a mesma receita – na pior das hipóteses – que teria caso o investimento não fosse realizado no estado.* (itálico no original, grifo meu). Uma objeção que se faz à tal proposição é a de que a autora assume o incentivo amparado no ICMS como mero diferimento do imposto, desconsiderando os largos prazos concedidos; as taxas de juros bastante reduzidas ou inexistentes, e a aplicação parcial ou nula da correção monetária – sistemáticas que usualmente integram o incentivo, como a autora também reconhece em trecho anterior ao reproduzido acima (ver página 39 do referido estudo), e caracterizam, igualmente, os programas de fomento de Minas Gerais descritos neste capítulo. Em verdade, o diferimento camufla um abatimento do ICMS, resultando em “uma elevada perda de arrecadação potencial futura”, conforme colocam em melhores termos Cavalcanti & Prado (1998: 50). E se não há, a rigor, efeito negativo sobre as condições orçamentárias presentes, esse abatimento do imposto acaba por provocar um oneroso custo fiscal de ordem intertemporal.

<sup>166</sup> A gestão de Itamar Franco representou, em grande medida, uma ruptura na proximidade política que havia marcado o relacionamento de seus antecessores com o governo central, conforme percebeu Dulci (2000: 648): “houve dois tipos opostos de comportamento durante os anos 90. Hélio Garcia e Eduardo Azeredo procuraram estabelecer com Brasília relações cooperativas, sem atritos, situando-se mais como clientes da administração federal do que como protagonistas da política nacional. Dessa acomodação, passou-se, com Itamar Franco, para uma posição de confronto”.

<sup>167</sup> Em um cenário “otimista”, os formuladores do II PMDI previam taxas de crescimento anual de 2,4% entre 2000 e 2003, reeditando o comportamento da década de 1990. Com as medidas aqui mencionadas, a expectativa era de se alcançar taxas de expansão um pouco maiores: de 3,5% ao ano no mesmo período.

das receitas e reformas administrativa e previdenciária; 2) pleitear alterações nas bases do contrato de refinanciamento da dívida para reduzir o peso dos gastos financeiros no orçamento; 3) dar prioridade aos investimentos em infra-estrutura básica nas regiões mais carentes, e 4) reorientar a política de incentivos, imprimindo maior seletividade na concessão de benefícios.

Deve ser observado que a proposta de promover a reorientação da política de incentivos assumiu forte caráter revisionista, cujo objetivo era “otimizar” os recursos empenhados pelo Tesouro, readequando os percentuais de ICMS concedidos às empresas a título de subsídios e extinguindo muitos deles, conforme as intenções explicitadas no II PMDI (MINAS GERAIS, 1999: 44):

“Além da revisão dos montantes de incentivos atuais destinados ao setor privado, a continuidade da política de avaliação das diversas renúncias fiscais existentes coloca-se como de grande importância para diminuir vazamentos desnecessários e inócuos de receitas que apenas debilitam financeiramente o Tesouro, sem se traduzirem em retornos efetivos para a sociedade”.

As mudanças operadas no Find, no Pró-Indústria e no Proim a partir de 1999 refletiram, ainda que inicialmente de forma parcial, a nova diretriz da política de incentivos. O decreto 40.628, editado naquele ano, definiu que os retornos dos financiamentos efetuados no âmbito do Pró-Indústria seriam aplicados excepcionalmente no próprio programa, limitando às condições orçamentárias dadas a capacidade de avançar crédito do Proim, que desde 1993 absorvia aqueles recursos. A norma foi renovada seguidamente<sup>168</sup>, até que o decreto 43.494, de julho de 2003, acabou com a vinculação e passou a determinar que a destinação das receitas originadas nas operações propiciadas pelo Pró-Indústria ficaria a cargo do grupo coordenador do Find. Assim, ao mesmo tempo em que os dois programas deixaram de contar com uma fonte de recursos assegurada pela legislação, a dinâmica de concessão de incentivos adquiriu maior flexibilidade, com decisões tomadas *ad hoc* pelos gestores dos instrumentos de fomento estadual.

No âmbito do Fundiest, as mudanças foram, em certo sentido, contraditórias em relação às diretrizes traçadas pelo II PMDI, visto que apenas alguns programas foram restringidos em aspectos pontuais, enquanto outros dispositivos de estímulos foram criados. O Proe-Indústria é um bom exemplo. O decreto 40.848, de dezembro de 1999, estendeu os benefícios do programa

---

<sup>168</sup> A norma foi reeditada por meio dos decretos 41.176/2000, 41.587/2001, 42.100/2001, 42.472/2002 e 43.168/2003.

para projetos de no mínimo R\$ 20 milhões implementados pelos fabricantes de parte, peças, acessórios e produtos eletroeletrônicos, desde que gerassem pelo menos 260 empregos diretos – a norma anterior exigia investimentos fixos mínimos de R\$ 150 milhões e 500 postos de trabalho. O mesmo decreto, entretanto, extinguiu a modalidade de financiamento de capital de giro com parâmetros prefixados em razão do número de produtos vendidos e limitou as operações de crédito a 61% do ICMS devido e recolhido mensalmente.

O Proe-Agroindústria foi o programa que passou por maiores restrições no período em análise. O decreto 41.840, de agosto de 2001, limitou o valor do financiamento em 60% do ICMS, reduziu o número de parcelas e a carência para no máximo 96 meses e ampliou a comissão incidente sobre as operações de crédito para até 2,5%. Por fim, o decreto 43.918, de novembro de 2004, baixaria ainda mais o limite do valor do financiamento – para 37,8% do ICMS devido e recolhido – e o prazo de liberação das parcelas – para 30 meses, podendo chegar a 120 meses apenas em casos de ocorrências “supervenientes”.

Em direção oposta a esse movimento, foi instituído, pela Lei 13.431, de dezembro de 1999, o Programa de Apoio às Empresas de Eletrônica, Informática e de Telecomunicação (Proe-Eletrônica), também abastecido por recursos do Fundiest. Regulamentado pelo decreto 41.021, de abril de 2000, o programa foi concebido com o propósito de promover o desenvolvimento e a consolidação de pólos daqueles três segmentos produtivos, por meio da oferta de linhas de financiamento de capital de giro. Poderiam requerer as operações de crédito empresas que apresentassem projetos de implantação, expansão, modernização ou readequação de unidade industrial em Minas Gerais. Exigia-se a aplicação de investimento mínimo equivalente a 3% das vendas em novos produtos e em inovação. As condições do financiamento, cujos valores eram liberados mensalmente, eram diferenciadas e definidas de acordo com a localização do empreendimento. Os situados no Pólo de Itajubá e Santa Rita do Sapucaí e na Região Metropolitana de Belo Horizonte gozavam dos maiores benefícios: créditos correspondentes a 61% do ICMS devido e recolhido, liberados em até 48 meses, carência de idêntico período e sem a incidência de correção monetária. Nas demais regiões do estado, o financiamento equivalia a 50% do ICMS, com prazos de liberação e carência de 36 meses. Nesses casos a correção monetária (IGP-M) poderia ser parcial. Em todos os financiamentos, independente da localização, a comissão era de 1,5%.

Por fim, assistiu-se também no período em análise a tentativa do governo de encontrar alternativas à sua dificuldade de avançar investimentos diretos em infra-estrutura, essenciais para manter e ampliar a atratividade do estado a novos empreendimentos produtivos. Diante das comentadas restrições orçamentárias e da escassez de recursos para sustentar os gastos necessários, a administração estadual buscou estabelecer mecanismos que estimulassem o setor privado efetuar tais inversões. Assim, por meio da Lei 14.869, promulgada em dezembro de 2003, foi constituído o Fundo de Parcerias Público-Privada, de caráter fiduciário, para assegurar aos investidores o pagamento efetivo e continuado das obrigações financeiras assumidas pelo governo no âmbito dos projetos infra-estruturais e de prestação de serviços. Para tanto, o fundo seria abastecido com recursos do orçamento, de operações de crédito e provenientes da União. Também poderia contar com a alocação de ativos e bens móveis e imóveis, cujos rendimentos ou recursos originados de sua alienação seriam utilizados, prioritariamente, em desembolsos para fazer frente aos valores contratados pelo estado junto ao executor do empreendimento<sup>169</sup>.

O Fundo PPP, em verdade, estava em plena consonância com o enfoque recebido pelas ações de fomento nas concepções do III PMDI, divulgado no primeiro ano de gestão do governador Aécio Neves (2003/2006), que conferia peso relevante ao setor privado no esforço desenvolvimentista e modernizador da estrutura econômica local. Entre os dez objetivos prioritários estabelecidos no documento para o governo no médio prazo (2003 a 2007)<sup>170</sup>, figurava, com destaque, a necessidade de viabilizar “novas formas de financiamento dos empreendimentos públicos” (MINAS GERAIS, 2003: 102):

“Também aqui em Minas Gerais será preciso levar em conta um fenômeno que se observa atualmente nos países desenvolvidos. Há uma progressiva e acelerada defasagem entre as necessidades de investimentos públicos e as capacidades do governo para o seu atendimento por intermédio dos instrumentos tradicionais de financiamento. Existem ainda áreas em que a gestão privada, mesmo com financiamento público, se mostra mais eficiente (...) O governo do estado deve ajustar o seu marco legal e desenvolver um amplo processo de aproximação e de formação de alianças com o setor privado”.

Coerentemente com tal visão, o III PMDI defendia a reformulação na forma de atuação do aparato governamental, que deveria, agora, assumir muito mais o “papel de facilitador”, trazendo a

---

<sup>169</sup> Uma síntese da evolução e do debate em torno das PPP, bem como a descrição sumária de algumas experiências estaduais, é apresentada em Fundap (2004: 37-38 e 41-46).

iniciativa privada e aqueles que arrojaram, investem e correm riscos para participar do processo de desenvolvimento de Minas Gerais” e tendo como prioridade a criação e a manutenção de “um ambiente atrativo e propício a investimentos produtivos” (MINAS GERAIS, 2003: 94. *Grifo meu*). Nesses termos, a interpretação dominante no III PMDI se distanciava das estratégias que prevaleceram nos planos e propostas anteriores, sobretudo no que se refere ao II PMDI, de 1999, e ao “Diagnóstico” feito pelo BDMG ao final dos anos 1980, que advogavam uma interposição do setor público muito mais incisiva e abrangente a favor da expansão e da modernização da economia estadual. O documento do BDMG, vale reponar, embora antevendo um processo de “redefinição substantiva” no modelo de intervenção governamental, sustentava como “imperativa” a atuação pública de planejamento e indução dos investimentos. Da mesma forma, o II PMDI, mesmo reconhecendo as severas restrições fiscais e financeiras enfrentadas na gestão das finanças estaduais, preconizava “o incentivo e a proteção estatal” como essenciais no cenário contemporâneo de liberalização e de acirramento da competição, reservando ao Estado “a função de principal orientador do desenvolvimento” (MINAS GERAIS, 1999: 31 e 40). Transparece, assim, que o papel atribuído ao governo no esforço dinamizador, sob as perspectivas dos novos paradigmas assumidos pelos gestores da política estadual, transmudou-se, deixando de ser “imperativo” e “protagonizante” para incorporar muito mais a tarefa de “facilitador” das condições consideradas favoráveis ao capital privado.

Merece ser qualificada a questão colocada no parágrafo anterior, a partir da tipologia feita por Cavalcanti & Prado (1998: 46-49) dos instrumentos usualmente manejados no âmbito das políticas públicas de fomento, diferenciados e agrupados em duas grandes modalidades: sistêmica e seletiva. A primeira estaria assentada, predominantemente, em uma estratégia cujo o objetivo central seria o de ampliar e melhorar as condições de infra-estrutura e de capital social básico disponíveis, bem como o de implementar reformas institucionais favoráveis ao investimento privado em áreas e setores elegidos como prioritários, potenciando, nesse conjunto de ações, os atrativos locais da região de forma estrutural. As ações seletivas, por outro lado, dariam maior ênfase a instrumentos direcionados a dar apoio a atividades e projetos específicos, envolvendo, principalmente, os já comentados esquemas de diferimento subsidiado do ICMS, além de outros tipos de benefícios, como o provimento pontual de infra-estrutura, crédito subsidiado e, até mesmo, aporte de capital nos empreendimentos estimulados.

---

<sup>170</sup> Ver Minas Gerais (2003: 88).

Dois aspectos relevantes devem ser destacados. As políticas seletivas seriam caracterizadas por intervenções de fomento bastante focadas, no que se refere às atividades e projetos produtivos estimulados. As sistêmicas, ao contrário, ao atuar sobre um conjunto indiferenciado de fatores locacionais, apresentariam caráter bem mais difuso. Fica evidente, por fim, que as estratégias seletivas, por estarem calcadas principalmente em incentivos amparados na receita futura do ICMS incrementado pelos próprios empreendimentos subsidiados, dependeriam muito menos da capacidade de gastos correntes do setor público, enquanto as sistêmicas exigiriam condições orçamentárias mais robustas, de modo a permitir a aplicação de receitas substantivas em investimentos, e acesso franqueado ao mercado de crédito, para a captação de recursos adicionais.

A observação do III PMDI permite afirmar que as diretrizes estabelecidas naquele momento ficaram muito mais próximas das políticas sistêmicas, enquanto as seletivas, embora não esquecidas, cederam espaço e passaram a ter menor peso no conjunto das alternativas estaduais de desenvolvimento. Além da completa ausência de propostas – e referências explícitas – em relação ao aparato de fundos e programas de fomento já estabelecido, o documento deixa evidente a opção estratégica assumida, ao destacar, entre os 10 objetivos elegidos como prioritários, que o “suprimento adequado de infra-estrutura constitui elemento decisivo de estímulo ao crescimento econômico, de atração de novos investimentos” (MINAS GERAIS, 2003:90. *Grifo meu*)<sup>171</sup>. Ocorre que, como visto, políticas sistêmicas requerem disponibilidade de recursos orçamentários e fontes acessíveis de crédito, pré-condições que se tornaram bem mais pálidas no bojo do processo de ajustamento das finanças estaduais. O III PMDI buscou enfrentar essa questão com um novo arranjo: incluiu entre as suas prioridades, a tarefa imperiosa de promover reformas institucionais para o estabelecimento de formas alternativas de financiamento, nas quais a iniciativa privada ganhava relevância por intermédio das PPP, cabendo ao Estado muito mais a função aglutinadora dos esforços a favor da constituição e da manutenção de um ambiente propício aos negócios e aos investimentos (MINAS GERAIS, 2003: 94)<sup>172</sup>:

---

<sup>171</sup> É inegável que o suprimento de infra-estrutura econômica é essencial para induzir investimentos e amparar, de forma vigorosa, o crescimento econômico. O realce dado aqui a esse trecho não tem o propósito de contestar ou desqualificar a proposição, mas apenas o de salientar a maior ênfase dada no III PMDI a instrumentos de incentivos sistêmicos.

<sup>172</sup> Nesse aspecto, deve ser ressaltado que o III PMDI estabeleceu a necessidade de implementar um “choque de gestão” como premissa para o setor público exercer “suas capacidades de regulação, coordenação e indução” de um

“É prioridade do governo criar e manter um ambiente atrativo e propício a investimentos produtivos e que seja acolhedor de novos empreendimentos e competências (...) O foco será, sobretudo, no desenvolvimento de parcerias. Poucas vezes na história de Minas Gerais verificou-se tantas oportunidades de formar alianças, com a compreensão tão clara de que não cabe apenas ao setor público a responsabilidade pela reconstrução do ambiente de negócios e do clima de desenvolvimento do Estado. A responsabilidade é de todos (...) Outra tarefa importante e urgente é descomplicar Minas Gerais, facilitando a vida do empreendedor”.

O trecho acima dá melhor sentido ao argumento apresentado anteriormente de que as novas diretrizes predominantes no III PMDI romperam, em grande medida, com as concepções que prevaleciam até então, que advogavam uma incursão bem mais penetrante e intensiva do setor público no apoio e na promoção das atividades produtivas locais, sobretudo nas formulações apresentadas no “Diagnóstico” feito pelo BDMG no final da década de 1980 e no II PMDI divulgado em 1999. Ambos documentos, além de tentarem conciliar e combinar, em graus diferenciados, instrumentos de políticas sistêmicas e seletivas, reservavam ao Estado incumbências muito maiores no processo de crescimento e modernização da economia mineira.

O significado desses anos, em resumo, foi a de explicitação de grandes limitações à gestão das contas públicas estaduais, com conseqüências de longo alcance para as políticas de fomento do governo. O refinanciamento da dívida mobiliária, ao ser vinculado a um processo vigoroso de ajustamento, impôs, de imediato, a contenção da abrangência de muitos dos instrumentos operados para estimular e modernizar a estrutura produtiva local, à medida que foi determinada a redução dos recursos repassados aos dois principais fundos constituídos para dar suporte financeiro aos programas governamentais. As metas e compromissos fiscais e financeiros assumidos no bojo da renegociação, por outro lado, adicionaram maiores restrições orçamentárias, implicando numa revisão gradual dos instrumentos de fomento, que, embora

---

processo virtuoso e sustentável de desenvolvimento (MINAS GERAIS, 2003: 84). A diretriz mais geral era a de promover o equilíbrio fiscal, fortalecer as fontes de receitas (próprias e de transferência), controlar e racionalizar gastos e equacionar a questão previdenciária. Em complemento, o “choque de gestão” contemplava uma série de medidas com vistas a modernizar e reorganizar a administração pública. Como síntese, vale reproduzir o seguinte trecho prospectivo do documento (MINAS GERAIS, 2003: 57): “do lado do setor público, predominam a eficiência e a eficácia da gestão, proporcionadas por um ‘Choque de Gestão’ amplo em todos os poderes e pelo equacionamento fiscal do Estado de forma estrutural, com obediência à totalidade da Lei de Responsabilidade Fiscal. As instituições de regulação e de fomento ao desenvolvimento ganham força e se consolidam, proporcionando credibilidade e ambiente propício aos investimento”. Uma avaliação crítica do “choque de gestão”, sob a perspectiva estrita das finanças públicas, é feita por Oliveira (2006). Os fundamentos teóricos, o detalhamento dos instrumentos e

tenham demonstrado certo movimento contraditório, perderam muito de sua dimensão. Em tal contexto, emergiu e ganhou força uma nova visão acerca do papel reservado ao Estado no esforço desenvolvimentista, bem menos proeminente do que aquele preconizado anteriormente pelos gestores da política de fomento regional. Paralelamente, e coerente com essa interpretação, houve a tentativa de estabelecer mecanismos que permitissem uma participação mais incisiva do setor privado, sobretudo no que se refere à construção e oferta de infra-estrutura básica e de prestação de serviços públicos. Cabe verificar, então, até que ponto essas transformações se materializaram no desempenho dos fundos financeiros e dos programas a ele associados, o que é feito no próximo tópico.

## **2.4 O desempenho dos fundos e dos programas de fomento**

A Tabela 3.2 apresenta a evolução do apoio financeiro propiciado pelo Find e o Fundiest aos seus respectivos programas de fomento. Pode ser percebido que os valores, tomados de forma agregada, são claramente crescentes entre 1995 e 1998, acumulando aumento real superior a 158%. Depois da redução em 1999, há um movimento inicial de recuperação de 2000 a 2002, mas que não se sustenta. Tal dinâmica fica mais evidente se for comparado o montante médio anual de crédito entre 1995/1998 e 1999/2004, que passou de R\$ 452 milhões para R\$ 383 milhões, perfazendo redução de 15%, também em termos reais. Esses números ganham maior relevância se for levado em conta que no primeiro sub-período apenas três programas estiveram efetivamente em funcionamento, contrastando com os seis da etapa seguinte. Assim, pode-se dizer que a constituição do Fundiest, em 1996, embora viesse ampliar o escopo da atuação fomentadora do governo, não foi capaz, se quer, de compensar a redução dos recursos empenhados por meio do Find e, muito menos, impedir a queda dos financiamentos globais.

O menor ímpeto e fôlego financeiro dos programas de fomento pode ser visualizado igualmente com a utilização dos dados divulgados na “Mensagem à Assembléia”, que acompanha anualmente a prestação de contas do governo enviada à apreciação do Legislativo. É preciso esclarecer que, diferentemente do Balanço Geral, que abrange a execução orçamentária, a “Mensagem” fornece informações referentes aos projetos aprovados no exercício, podendo os valores quantitativos ficarem acima ou abaixo do especificado no momento de implementação

---

das ações executadas e os resultados obtidos, do ponto de vista de seus implementadores, são apresentados em Guimarães & Almeida (2006: 05-64).

dos empreendimentos que contaram com algum tipo de benefício e incentivo previsto nos programas estaduais. Esses dados constam das Tabelas 3.3 e 3.4, com o desempenho do Pró-Indústria e do Proim.

**TABELA 3.2**

**Evolução do valor dos financiamentos por programas**

Valores Constantes - R\$

	1995	1996	1997	1998	1999
<b>Pró-Indústria</b>	151.181.051	221.892.439	298.495.723	175.396.288	169.039.537
<b>Proim</b>	88.439.367	123.319.080	233.361.166	236.941.703	178.285.752
<b>Sub-Total</b>	<b>239.620.418</b>	<b>345.211.519</b>	<b>531.856.889</b>	<b>412.337.991</b>	<b>347.325.289</b>
<b>Proe-Indústria</b>	---	---	---	---	14.729.241
<b>Proe-Estruturação</b>	---	---	71.092.949	207.797.594	43.302.617
<b>Proe-Agroindústria</b>	---	---	---	---	---
<b>Proe-Eletrônica</b>	---	---	---	---	---
<b>Sub-Total</b>	---	---	<b>71.092.949</b>	<b>207.797.594</b>	<b>58.031.858</b>
<b>Total</b>	<b>239.620.418</b>	<b>345.211.519</b>	<b>602.949.838</b>	<b>620.135.585</b>	<b>405.357.147</b>
	2000	2001	2002	2003	2004*
<b>Pró-Indústria</b>	301.883.957	237.873.614	179.233.063	91.389.664	42.128.495
<b>Proim</b>	97.688.837	128.430.088	78.681.483	106.456.775	---
<b>Sub-Total</b>	<b>399.572.794</b>	<b>366.303.702</b>	<b>257.914.546</b>	<b>197.846.439</b>	<b>42.128.495</b>
<b>Proe-Indústria</b>	41.948.228	65.369.499	204.199.174	5.345.231	3.910.828
<b>Proe-Estruturação</b>	66.807.784	70.366.213	79.174.111	19.700.558	2.874.617
<b>Proe-Agroindústria</b>	---	7.261.452	15.791.125	18.025.433	18.552.161
<b>Proe-Eletrônica</b>	---	2.022.749	5.337.057	2.912.676	93.034
<b>Sub-Total</b>	<b>108.756.012</b>	<b>145.019.913</b>	<b>304.501.467</b>	<b>45.983.898</b>	<b>25.430.640</b>
<b>Total</b>	<b>508.328.806</b>	<b>511.323.615</b>	<b>562.416.013</b>	<b>243.830.337</b>	<b>67.559.135</b>

Elaboração própria. Dados básicos – Balanço Geral do Governo - Deflator: IGP-DI - 2004 = 100. (\*) O Find serviu recursos à implantação de unidade industrial no valor de R\$ 62.184.000. Mas o Balanço Geral do Governo não informa o programa.

Em relação ao Pró-Indústria, embora possa ser observada grande irregularidade na evolução de praticamente todos os indicadores expostos na Tabela 3.3, transparece o menor ímpeto do programa a partir de 1999 – o que é comprovado quando se comparam os resultados obtidos pelo programa em 1995/1997 com os alcançados em 1999/2003. Em termos de investimentos, a média anual havia sido de R\$ 933 milhões no primeiro sub-período, baixando para R\$ 427 milhões no momento subsequente, perfazendo queda superior a 54% em termos reais. Há também expressiva redução no montante de inversões entre 2001 e 2003, partindo de R\$ 1,2 bilhão para pouco mais de R\$ 30 milhões – o menor patamar alcançado em toda a série analisada. O número de projetos incentivados seguiu a mesma tendência, retraindo de uma média anual de 40 em 1995/1997 para cerca de 11 em 1999/2003. Em tal cenário, o valor dos financiamentos servidos por meio do Pró-Indústria seguiu tendência igualmente contracionista. Nos anos iniciais, as operações de crédito somaram média anual acima de R\$ 600 milhões, retrocedendo para um volume médio de R\$ 155 milhões em 1999/2003. Por fim, a participação dos empréstimos no total invertido pelas empresas, que chegou a um patamar máximo de 77% em 1997, caiu a níveis bem mais reduzidos, até acomodar na faixa dos 40% em 2003.

**TABELA 3.3****Resultados alcançados pelo Programa de Integração e Diversificação Industrial**

R\$ Milhões – Valores Constantes

Período	Investimento (A)	Empregos	Projetos	Financiamento (B)	(B)/(A)
1995	715,1	3.676	35	396,0	55,38
1996	660,4	5.633	50	330,3	50,01
1997	1.423,1	8.559	35	1.094,3	76,90
1999	165,7	77	8	46,4	27,98
2000	500,6	1.615	13	131,3	26,22
2001	1.237,1	3.831	11	532,3	43,03
2002	200,2	1.148	15	55,3	27,64
2003	30,6	345	5	12,0	39,29
<b>Total</b>	<b>4.933,0</b>	<b>24.884</b>	<b>172</b>	<b>2.598,0</b>	

Fonte: Elaboração própria. Dados Básicos: Mensagem à Assembléia – 1995 a 2004 - Deflator: IGP-DI 2004 = 100

A ausência de dados sobre do Proim em alguns anos impede uma análise mais consistente. De qualquer forma, podem ser feitas observações importantes, sobretudo no que se refere à capacidade do programa em propiciar crédito e, assim, induzir investimentos na modernização do parque industrial instalado no estado. Como pode ser visto na Tabela 3.4, depois de alcançar uma participação de quase 40% em 1999, estimulando inversões de cerca de R\$ 400 milhões, os financiamentos do Proim cobriram apenas 10% dos investimentos em 2002 – o inusitado percentual de 43% de 2003 deve-se, com certeza, ao ínfimo valor invertido naquele ano, de R\$ 64 milhões. O número de projetos incentivados também baixou de forma considerável. Depois de totalizar 54 entre 1995 e 1997, somou 41 nos cinco exercícios de 1999 a 2003, com as médias anuais baixando de 18 para oito na comparação dos dois sub-períodos em análise. Os investimentos incentivados caíram igualmente de um volume médio anual de R\$ 992 milhões para R\$ 472 milhões, significando queda real de 52%, muito próxima à taxa do Pró-Indústria.

**TABELA 3.4****Resultados alcançados pelo Programa de Indução à Modernização Industrial (Proim)**

R\$ Milhões – Valores Constantes

Período	Investimento (A)	Empregos	Projetos	Financiamento (B)	(B)/(A)
1995	489,2	2.722	18	99,0	20,24
1996	2.299,5	2.803	15	---	---
1997	190,1	---	21	---	---
1999	381,6	3.265	14	147,2	38,57
2000	288,6	719	3	28,1	9,74
2001	928,9	1.137	11	182,7	19,67
2002	695,4	2.524	9	72,3	10,39
2003	63,5	544	4	27,4	43,10
<b>Total</b>	<b>5.336,8</b>	<b>13.714</b>	<b>95</b>	<b>556,6</b>	<b>10,43</b>

Fonte: Elaboração própria. Dados Básicos: Mensagem à Assembléia - 1995 a 2004 - Deflator: IGP-DI 2004 = 100

O comportamento dos programas governamentais encontram correspondência e justificativa no desempenho dos fundos financeiros constituídos para suportá-los, que perderam muito da capacidade em avançar recursos, conforme pode ser constatado com o auxílio da Tabela

3.5. Deve ser ressaltado que as informações dispostas abaixo abarcam o conjunto de fundos financeiros operados pela administração estadual, incluindo, portanto, não só aqueles que propiciam crédito às ações de fomento, mas também os que dão sustentação a outras áreas, como saúde, infância e adolescência, segurança pública etc. Uma primeira constatação é a redução expressiva das transferências efetuadas pelo Tesouro, superior a 46% em termos reais entre 1998 e 2004. Os empréstimos tiveram trajetória similar, com os montantes anuais caindo de forma progressiva, sendo o valor de 2004 71% menor do que o de 1998, também em termos reais. Mais acentuada foi a retração das operações líquidas de crédito, que voltaram a apresentar saldos negativos no final do período em análise.

**TABELA 3.5**

**Itens selecionados da execução orçamentária dos fundos estaduais**

Valores constantes - em R\$

	1996	1998	2000	2002	2004
<b>Amortização (A)</b>	765.294.620	448.738.622	408.426.018	363.898.008	250.285.800
<b>Juros (B)</b>	21.754.523	55.168.358	77.824.138	71.359.903	78.990.001
<b>Empréstimos (C)</b>	693.045.536	853.141.976	657.557.908	696.124.061	246.851.478
<b>Op. Créd. Líquidas C - (A+B)</b>	-94.003.608	349.234.995	171.307.753	260.866.149	-82.424.323
<b>Transf. capital Tesouro</b>	494.956.161	587.767.372	388.939.821	374.348.877	317.212.854

Fonte: Elaboração própria. Dados básicos - Balanço Geral do Governo - Deflator: IGP-DI - 2004 = 100

Considerando, agora, somente os principais fundos financeiros de fomento, dispostos na Tabela 3.6, esse movimento fica ainda mais claro. É possível perceber que o Fundo de Desenvolvimento Mínero-Metalúrgico (FDMM) passou a incorrer em saldos permanentemente negativos nas operações líquidas de crédito a partir de 2000. Ademais, os financiamentos foram reduzidos de forma substantiva, depois de alcançar o patamar máximo de R\$ 3,2 milhões em 1998. O Pró-Floresta, por sua vez, que já apresentava desempenho errático entre 1994 e 1998, teve essa característica aprofundada nos anos seguintes, demonstrando adicionalmente uma menor capacidade de ofertar crédito.

**TABELA 3.6****Evolução de itens orçamentários de fundos selecionados**

Valores constantes - R\$

	1994	1996	1998	2000	2002	2004
<b>FDMM</b>						
Amortização (A)	5.815.428	617.111	1.199.614	1.299.770	1.199.835	648.984
Juros (B)	589.675	77.938	101.751	465.036	823.080	435.629
Empréstimos (C)	1.248.812	2.771.645	3.211.891	608.178	913.530	581.057
Op. Créd. Líquidas C - (A+B)	-5.156.290	2.076.595	1.910.525	-1.156.627	-1.109.384	-503.556
Transf. Tesouro	---	---	---	---	---	---
<b>Pró-Floresta</b>						
Amortização (A)	5.119.965	---	11.295.429	26.286.148	13.900.867	4.122.948
Juros (B)	---	11.595.883	4.910.459	7.110.983	2.908.855	1.977.499
Empréstimos (C)	24.298.907	1.422.262	16.777.003	2.136.067	22.927.729	4.538.000
Op. Créd. Líquidas C - (A+B)	19.178.942	-10.173.621	571.115	-31.261.064	6.118.007	-1.562.447
Transf. Tesouro	38.985.431	---	---	---	---	---
<b>Find</b>						
Amortização (A)	31.739.414	141.329.782	313.757.575	213.343.912	279.200.637	162.429.293
Juros (B)	322.766	4.033.403	13.676.518	33.098.816	56.302.557	63.571.720
Empréstimos (C)	114.278.576	345.211.519	412.337.991	213.343.912	279.200.637	162.429.293
Op. Créd. Líquidas C - (A+B)	82.216.396	199.848.334	84.903.898	-33.098.816	-56.302.557	-63.571.720
Transf. Tesouro	93.471.443	229.722.969	175.346.345	216.445.345	16.120.454	---
<b>Fundiest</b>						
Amortização (A)	---	---	---	6.978.434	5.978.836	3.171.732
Juros (B)	---	---	---	893.140	695.952	648.201
Empréstimos (C)	---	---	207.797.594	108.756.012	304.501.470	25.430.642
Op. Créd. Líquidas C - (A+B)	---	---	207.797.594	100.884.437	297.826.682	21.610.709
Transf. Tesouro	---	---	207.561.045	101.294.945	299.198.048	22.217.880

Fonte: Elaboração própria. Dados básicos – Balanço Geral do Governo - Deflator: IGP-DI - 2004 = 100

A evolução do Find deixa ainda mais perceptível a perda de alcance e dimensão da capacidade do aparato estatal dar sustentação às atividades produtivas locais. Inicialmente, chama a atenção a significativa redução – acompanhada da interrupção completa – dos aportes diretos do Tesouro, significando que, cada vez mais, o fundo deveria se apoiar sobretudo nos retornos dos financiamentos efetuados preteritamente para abastecer os programas a ele vinculados. Como as receitas apuradas com serviços caíram 31% em termos reais entre 1998 e 2004, os empréstimos concedidos pelo Find se contraíram fortemente, acumulando queda real de 61% no mesmo período, enquanto as operações líquidas de crédito tornaram-se negativas a partir de 2000. O Fundiest, contrariamente, manteve saldos positivos e crescentes nas operações de crédito líquidas por quase todo período – o mesmo ocorrendo com os aportes do Tesouro e com os empréstimos concedidos por meio de seus programas. Mas há uma aparente inflexão no final dos anos em análise. Ao que parece, esse comportamento é explicado pelo período de maturação do fundo. Ou seja: criado em 1996, o Fundiest tornou-se operacional a partir de 1997, propiciando financiamentos caracterizados por largos prazos (até 20 anos, considerando os períodos de carência), não alcançando a plena fase de amortizações.

Em síntese, com base na análise do desempenho dos fundos e programas de fomento e tendo em vista as transformações ocorridas nos instrumentos de incentivos e nas concepções que

imantaram as diretrizes da política estadual de desenvolvimento, pode-se constatar a nítida e progressiva perda de ímpeto e abrangência da atuação governamental a favor da expansão e da modernização da economia local a partir de 1998. O reordenamento das finanças públicas – promovido desde a renegociação da dívida, cujos parâmetros foram dados pela Lei 9.496/1997 – foi decisivo para esse movimento, implicando em ações fomentadoras cada vez mais acanhadas. Embora necessário, tal ajustamento, à luz do que foi demonstrado no capítulo anterior, acabou por eleger a obtenção de resultados primários e operacionais positivos como meta central – e estratégia quase única – da gestão fiscal e financeira do estado. Mais do que isso, vinculou, na prática, parcela expressiva dos recursos aos dispêndios com os passivos estaduais e passou a restringir severamente as formas de financiamento não fiscal antes disponíveis, confinando, assim, a capacidade de gastos às condições estritas do Tesouro. Vale dizer: as despesas, engessadas pelo revigoramento dos serviços da dívida renegociada, tiveram que forçosamente se adequar ao nível permitido pelas receitas tributárias próprias e as transferências federais, exigindo um ajuste orçamentário continuado e permanente.

Diante de restrições fiscais e financeiras tão expressivas, o governo foi obrigado a rever os dispositivos que lançava mão para abastecer e dar suporte às suas políticas de fomento – entre os quais destacavam-se a renúncia fiscal e os aportes diretos do Tesouro, bem como recursos provenientes da União e, em menor dimensão, aqueles originados em operações de crédito. As conseqüências de uma reestruturação dessa ordem foram substantivas, à medida que significaram, em grande medida, o abandono, por parte do aparato estatal, de muitas de suas possibilidades de intervir na promoção da economia de Minas Gerais – o que fica explícito no desempenho recente de alguns importantes fundos de fomento, como é o caso emblemático do Find, que passaram a ser tomadores líquidos de recursos do setor produtivo, perdendo, assim, muito de sua funcionalidade dinamizadora. Tal dimensão pode ser melhor apreendida a partir da observação de outros aspectos envolvidos nas ações fomentadoras estatais, que enlaçam, igualmente, o BDMG, como provedor de linhas de crédito, e a administração direta e indireta, no que se refere aos gastos com investimento.

### **3. As implicações do ajuste sobre a capacidade de financiamento do BDMG**

A conjunção mais relevante a ser considerada entre o programa de ajustamento das finanças públicas mineiras com o BDMG foi o seu processo de saneamento com vistas a

transformá-lo em agência de fomento, o que resultou em limitações de vulto às potencialidades da instituição prover crédito de forma vigorosa e ampliada. A dimensão assumida por tais restrições pode ser qualificada, em grande medida, a partir da leitura dos recentes demonstrativos do banco. No relatório de 2003, o BDMG reconhece que as condições patrimoniais alcançadas no exercício lhe permitiriam uma capacidade de alavancagem acima dos R\$ 2,5 bilhões, montante que superava em quase cinco vezes o total de operações de crédito efetuadas naquele ano. Em 2004, com o novo nível do patrimônio líquido, as contratações poderiam chegar a um limite próximo dos R\$ 4 bilhões, mas os financiamentos concedidos permaneceram em patamares bem modestos, não atingindo a cifra dos R\$ 640 milhões<sup>173</sup>.

Assim, pode-se dizer que o BDMG tem enfrentado grandes constrangimentos para recuperar a capacidade de avançar recursos em níveis mais substantivos às atividades produtivas do estado – função, vale dizer, que está entre as suas principais atribuições, transformando-se mesmo em instrumento essencial para conferir maior amplitude às políticas de fomento governamentais. Cabe verificar, então, quais os fatores que têm obstado a atuação recente do banco no que se refere à oferta de crédito em âmbito regional<sup>174</sup>. Parte das referidas dificuldades demonstradas pela instituição para expandir o financiamento está relacionada à reestruturação do sistema bancário estadual – que foi esboçada logo no início do processo de ajuste fiscal dos estados, ganhando força a partir da instituição, em 1996, do Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (Proes)<sup>175</sup>.

O Proes, como discutido em capítulos anteriores, estava em perfeita consonância com o ajustamento das finanças estaduais, uma vez que atendia, no âmbito daquele processo, o objetivo de cercear o esquema de financiamento não fiscal dos estados, no qual os bancos ocupavam papel de relevo. Ademais, a privatização das instituições públicas asseguraria parcela dos recursos

---

<sup>173</sup> Informações em valores correntes, constantes em BDMG (2004: 16 e 24 e BDMG 2003: 71 e 77). Nas operações de crédito, não são considerados os financiamentos efetuados com recursos dos fundos administrados pelo banco. Mas mesmo levando em conta essas fontes, o total de concessão de crédito fica bem abaixo da capacidade de alavancagem da instituição.

<sup>174</sup> É claro que os problemas relacionados ao financiamento à produção no Brasil envolvem questões amplas e complexas, que extrapolam em muito os propósitos do trabalho. O que interessa discutir aqui é a atuação do BDMG em termos estritos de fornecedor de crédito. Sob tal perspectiva, a ênfase recai sobre a evolução dos financiamentos propiciados pela instituição, bem como as mudanças decorrentes das novas formas de operação estabelecidas no bojo do processo de ajustamento das finanças públicas estaduais.

<sup>175</sup> Como visto nos capítulos precedentes, o Voto 162 aprovado pelo Conselho Monetário Nacional (CMN) em 1995, estabelecendo os parâmetros iniciais do processo de ajustamento das finanças públicas dos estados, contemplava medidas direcionadas ao saneamento dos bancos estaduais com vistas à privatização. Os instrumentos para estimular

necessários à amortização antecipada da dívida renegociada ao amparo da Lei 9.496/1997. Em síntese, o programa estabelecia mecanismos de refinanciamento das dívidas contraídas pelos governadores com seus próprios bancos. A assistência financeira poderia ser integral, desde que os bancos fossem privatizados, extintos ou transformados em agência de fomento<sup>176</sup>. O governo de Minas Gerais foi um dos primeiros a aderir ao Proes: alienou o controle do Credireal (1997) e do Bemge (1998), encerrou a liquidação extrajudicial da Minas Caixa, que se arrastava desde 1991, e se comprometeu com a transformação do BDMG em agência de fomento<sup>177</sup>. Interessa examinar, então, a forma de organização e operação dessas entidades, para que as mudanças envolvendo a instituição financeira remanescente em Minas Gerais possam ser melhor avaliadas.

As bases que regulamentam a constituição e o funcionamento das entidades de fomento são dadas pela Resolução nº 2.828, aprovada pelo Conselho Monetário Nacional (CMN) em março de 2001 – a terceira editada desde a constituição do Proes<sup>178</sup>. Ficou estabelecido que as agências seriam responsáveis pelo financiamento de capital fixo e de giro a projetos produtivos implementados nas suas respectivas regiões. As fontes para abastecer as linhas de crédito foram restringidas a recursos próprios e orçamentários, bem como aqueles originados de fundos constitucionais e de organismos e instituições de desenvolvimento nacionais e internacionais. Assim, ficaram proibidas as captações junto ao público, incluindo o mercado externo. Da mesma forma, foi vedado o acesso das entidades aos depósitos interfinanceiros e à conta de reservas bancárias e linhas de assistência financeira e de redesconto do Banco Central. Também não foi

---

e promover a retirada dos governos estaduais do setor bancário foram instituídos em agosto de 1996, por intermédio da Medida Provisória 1.514. O Proes, a rigor, foi criado em fevereiro de 1997 pela Resolução do CMN nº 2.365.

<sup>176</sup> Cabe mencionar que, embora a adesão ao Proes fosse voluntária, foram adotados importantes mecanismos inibidores para os estados manterem suas instituições. Caso a administração estadual decidisse permanecer no controle dos bancos, os mesmos deveriam ser saneados, sendo obrigatório o aporte de recursos no mesmo montante ao financiamento propiciado pela União, cuja finalidade seria liquidar as dívidas detidas pelos controladores, bem como os passivos da instituição financeira contra terceiros. Além disso, era exigida a capitalização do banco. Ademais, o programa de saneamento deveria receber a aprovação do CMN. Uma discussão descritiva do Proes e de sua evolução é apresentada em Salviano Jr. (2004: 79-130).

<sup>177</sup> Pelo acordo firmado pelo governo de Minas Gerais, a transformação do BDMG em agência de fomento ocorreria concomitante à sua extinção. Embora a instituição já opere sob a perspectiva de uma entidade de fomento, esse processo ainda não foi concluído, dependendo de uma deliberação da Assembléia de Acionistas e da efetivação de acordo com a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) para o recebimento dos recursos destinados à composição de um fundo de liquidez. Segundo a Resolução nº 45 do Senado Federal, aprovada em 29 de maio de 1998, esse fundo seria de R\$ 105 milhões. Para tanto, o Executivo estadual já conta com autorização legislativa, por meio do artigo 13 da Lei 12.422, aprovada em dezembro de 1996.

<sup>178</sup> A regulamentação básica das agências de fomento foi feita originalmente pela Resolução nº 2.347, aprovada pelo CMN em 18 de dezembro de 1996. Posteriormente, foi editada a Resolução nº 2.574, em 17 de dezembro de 1998, ampliando o escopo de atuação das agências, que foram autorizadas também a prestar garantias, serviços de consultoria, bem como operar como agente financeiro e administrador de fundos de desenvolvimento.

permitida a participação societária das agências em outras instituições financeiras e empresas controladas ou coligadas à administração pública de seus estados. Adicionalmente, foram exigidos capital mínimo de R\$ 4 milhões e a constituição de um fundo de liquidez equivalente a pelo menos 10% do valor das obrigações contraídas pela agência, a serem aplicados em títulos públicos federais. A resolução enrijeceu igualmente as regras prudenciais compulsórias, referentes à manutenção de valor mínimo de patrimônio líquido ajustado ao risco de crédito assumido pela entidade.

Na realidade, as normas buscaram demarcar um escopo de atuação para as agências de fomento bem mais restrito do que o dos bancos de desenvolvimento – coerente com os objetivos do programa de ajustamento fiscal dos estados de controlar o crédito e os gastos públicos. Para que isso fique claro, basta observar algumas das várias atribuições conferidas aos bancos de desenvolvimento<sup>179</sup>, que estavam autorizados a efetuar transações ativas muito mais abrangentes, como operações imobiliárias relativas a estruturação de distritos industriais, subscrição de ações ou de debêntures, participação societária, financiamento de aquisição e capitalização de empresas por terceiros etc. Mas o fundamental na conformação de competências menos extensivas e de um espaço de atividade mais contido para as agências de fomento foi, com certeza, a proibição de efetuar captações junto ao público, contrastando abertamente com as prerrogativas dos bancos de desenvolvimento, que podiam recorrer a uma ampla gama de alternativas de suprimento de recursos, entre as quais os depósitos a prazo, as operações de crédito nos mercados doméstico e externo e a emissão de títulos hipotecários<sup>180</sup>.

É preciso reconhecer, entretanto, que no caso do BDMG, as captações junto ao mercado não chegaram a representar uma fonte relevante de recursos para empréstimos e financiamentos, pelo menos no período em análise. Como pode ser verificado na Tabela 3.7, as operações de crédito eram abastecidas praticamente por instituições e organismos públicos federais, responsáveis por uma média anual de 93% dos repasses entre 1994 e 2004. Nesse grupo, o BNDES foi o mais importante supridor, com um montante médio anual equivalente a 65% do valor global disponível. Outras fontes tiveram pouca expressão e perderam espaço na composição de recursos de forma bastante acelerada. As captações por intermédio da Resolução 63, que

---

<sup>179</sup> Ver a Resolução nº 394, aprovada pelo CMN em 20 de outubro de 1976, disciplinando a constituição e o funcionamento dos bancos de desenvolvimento.

<sup>180</sup> Vale observar que a Resolução nº 394 deixava em aberto às alternativas de obtenção de recursos, pois autorizava, em seu artigo 28, “outras modalidades de captação, desde que autorizadas pelo Banco Central”.

participaram com pouco mais de 6% do volume total em 1994, passaram a corresponder a patamares inferiores a 1% em 1998, sendo integralmente cessadas a partir de 1999.

**TABELA 3.7**

**Evolução dos recursos para repasses por fontes de suprimento**

Valores constantes - R\$ Mil

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2002	2003	2004
<b>Tesouro Nacional</b>	142.033	105.647	113.680	121.810	117.855	95.747	82.446	67.432	66.988	22.974
<b>BNDES</b>	907.733	540.427	542.757	515.234	689.290	760.185	675.832	573.309	469.166	399.701
<b>CEF</b>	126.974	100.978	99.679	96.028	93.294	82.858	68.587	46.848	34.951	27.562
<b>Finame</b>	254.956	156.294	127.699	98.090	85.574	61.667	45.432	50.142	72.288	68.992
<b>Outras instituições</b>	30.898	49.612	66.266	70.959	71.659	63.570	40.398	17.851	10.942	5.936
<b>Resolução 63</b>	102.957	65.249	19.934	11.753	9.190	8.250	---	---	---	---
<b>Mercado externo</b>	59.973	38.824	---	---	---	---	---	---	---	---
<b>Mercado interno</b>	42.984	26.425	19.934	11.753	9.190	8.250	---	---	---	---
<b>Outros Interfin.</b>	---	---	---	---	---	---	4.108	---	---	---
<b>Recursos próprios</b>	116.448	75.657	---	---	---	---	---	---	---	---
<b>Total</b>	<b>1.681.998</b>	<b>1.093.864</b>	<b>970.016</b>	<b>913.874</b>	<b>1.066.863</b>	<b>1.072.277</b>	<b>916.803</b>	<b>755.582</b>	<b>654.335</b>	<b>525.165</b>

Fonte: Elaboração própria – Dados básicos: Notas explicativas às demonstrações financeiras – Deflator: IGP-DI 2004 = 100

Não pode ser menosprezada, contudo, a importância assumida pelas captações junto ao público nos anos em tela. Os depósitos a prazo tiveram peso crescente entre 1994 e 1996, chegando a corresponder a um terço dos passivos totais do BDMG. Os recursos captados, pelo que se pode inferir das demonstrações financeiras da instituição, permitiram o carregamento de uma expressiva carteira de títulos de baixa liquidez, como créditos e debêntures do IAA e da Siderbrás, que equivaliam a 30% das posições ativas em 1996<sup>181</sup>. A partir de 1997, refletindo o processo de saneamento e a gradual convergência do banco aos marcos institucionais das agências de fomento, os depósitos baixaram sua participação nos passivos a níveis desprezíveis, sendo interrompidos desde o exercício de 2000<sup>182</sup>.

O importante a ser considerado na questão não é tanto o fato de as alternativas de captação antes disponíveis ao BDMG terem sido utilizadas mais ou menos intensamente, mas sim as impossibilidades derivadas de seu cerceamento. Ou seja: as perspectivas da instituição atuar de forma a garantir um continuado e robusto provimento de crédito, decisivo para dar maior vigor às políticas de fomento estaduais, tornaram-se muito mais acanhadas no novo contexto, uma vez que

<sup>181</sup> Esses ativos, que somavam R\$ 251,6 milhões (a preços de 1996), foram posteriormente retirados dos ativos do BDMG, no âmbito do processo de saneamento da instituição.

<sup>182</sup> Em 1997, o BDMG recebeu financiamento do Banco Central, em nome do governo de Minas Gerais, no valor de R\$ 859,4 milhões, ao amparo do Proes, para carregamento de títulos federais (R\$ 276 milhões) e ativos remanescentes do Credireal (R\$ 583 milhões). Em junho de 1998, o Tesouro Nacional quitou esse passivo do governo e, como contrapartida, o BDMG transferiu à administração estadual ativos do Credireal, direitos de sua propriedade e títulos federais, montando R\$ 897,5 milhões. Nessas operações cruzadas, envolvendo o BC, o Tesouro Nacional e o governo de Minas Gerais, o BDMG foi obrigado a absorver uma perda no valor de R\$ 46 milhões. Adicionalmente, o processo de saneamento exigiu o provisionamento de mais R\$ 107,5 milhões contra operações de crédito de difícil recebimento.

as opções de captação passaram a estar confinadas à disponibilidade de fontes que têm demonstrado pouco dinamismo ou uma visível incapacidade de suprimento de recursos – a saber: instituições e organismos federais e o Tesouro estadual. A evolução dos financiamentos entre 1994 e 2004, apresentada na Tabela 3.8, reforça e dá sentido a essa idéia, à medida em que explicita as dificuldades enfrentadas pelo banco para sustentar o apoio financeiro às atividades produtivas locais.

**TABELA 3.8**

**Evolução das operações de crédito**

Em valores constantes - R\$ mil

	1994	1995	1996	1997	1998
<b>Total</b>	1.681.998	1.010.063	905.045	855.829	858.097
<b>Curto Prazo</b>	503.707	194.714	220.367	232.434	133.808
<b>Longo Prazo</b>	1.178.291	815.348	684.678	623.395	724.289
<b>Aval e fiança</b>	71.881	81.614	37.752	127.290	125.843
	1999	2000	2002	2003	2004
<b>Total</b>	874.128	749.577	582.464	606.189	639.589
<b>Curto Prazo</b>	166.715	175.189	125.917	129.088	134.990
<b>Longo Prazo</b>	707.413	574.388	456.547	477.102	504.599
<b>Aval e fiança</b>	124.567	49.942	38.931	26.446	40.013

Fonte: Elaboração própria – Dados básicos: Balanço Patrimonial do BDMG – Deflator: IGP-DI 2004 = 100

Como se vê, os empréstimos propiciados pelo BDMG tiveram queda de 62% no período, enquanto a prestação de avais e fianças acumulou perda de 44%. Com o auxílio da Tabela 3.7, é possível constatar que a contração significativa no volume de crédito avançado pelo banco foi motivada, sobretudo, pela redução dos repasses efetuados pelas instituições e organismos federais, que chegou a 64%, com destaque para o BNDES, devido ao seu peso como supridor de recursos, cujos desembolsos baixaram em 56%. O retraimento dessas fontes, entretanto, não foi contrabalançado pela expansão de outras. As captações de poupança privada, como apontado, foram crescentemente inexpressivas até a interrupção completa. O BDMG, por sua vez, não foi capaz de fazer aportes adicionais, dada a sua visível insuficiência financeira, comprovada pela participação pontual que teve na composição dos recursos disponíveis em todo o período – somente em 1994 e 1995 e, mesmo assim, com quantias bastante modestas.

Tendo em vista o impedimento às captações, a mera retomada dos fluxos de crédito exigiria alocações maiores de recursos próprios por parte do BDMG, o que dependeria, com certeza, de um apoio financeiro mais incisivo do governo de Minas Gerais. Diante das comentadas restrições orçamentárias, decorrentes dos compromissos fiscais e financeiros assumidos no bojo da renegociação da dívida pública, aportes do Tesouro permanecem como de

difícil implementação<sup>183</sup>. Assim, é inegável que as condições de financiamento do BDMG passaram a estar atreladas, sobretudo, às fontes federais, cuja trajetória tem sido marcada por uma progressiva e continuada contração dos repasses<sup>184</sup>. Tal subordinação é problemática em múltiplos aspectos. Ao mesmo tempo em que retém o potencial de alavancagem de crédito do banco, acaba por reduzir, em muito, a autonomia do governo na definição de diretrizes que permitam conferir maior amplitude às políticas de fomento estaduais, uma vez que passaram a estar disponíveis uma gama bem mais reduzida de alternativas para a oferta de recursos aos projetos, programas e setores produtivos que se busca estimular<sup>185</sup>. Ademais, como os repasses federais estão abertos a todos os estados em bases iguais, as chances do governo mineiro influenciar as decisões privadas de investimento por intermédio de dispositivos de caráter fiscal e financeiro ficaram igualmente mais limitadas.

---

<sup>183</sup> É verdade que ocorreram seguidos aumentos de capital do banco entre 2001 e 2004, totalizando R\$ 272,63 milhões, a preços correntes. Esses aportes efetuados pelo Tesouro, entretanto, estiveram relacionados ao processo de adequação de uma família de fundos estaduais às determinações da Lei Complementar 101/2000 – a LRF. Como é sabido, o artigo nº 35 da LRF proíbe que entes da Federação realizem operações de crédito entre si, mesmo que por forma indireta, através de fundos, autarquias, fundações e empresas dependentes. Dessa forma, passaram a ser vetados os financiamentos concedidos aos municípios por intermédio dos fundos Somma, Prosam, Fesb e Fundeurb, todos administrados pelo BDMG. O mesmo problema ocorreu em outros estados que também contavam com fundos rotativos semelhantes. O encaminhamento dado para regularizar os fluxos de empréstimos veio, basicamente, em duas frentes. O CMN aprovou a referida Resolução nº 2.828, em março de 2001, modificando o caráter original de instituição não financeira das agências de fomento, permitindo que elas funcionassem como tal. Paralelamente, foi aprovada pela Assembléia Legislativa de Minas Gerais, em abril de 2001, a Lei 13.848 promovendo a extinção daqueles fundos e a utilização dos retornos dos financiamentos na capitalização do BDMG, que aplicaria obrigatoriamente os recursos decorrentes desse aporte nos mesmos programas e ações. É inegável, entretanto, que a incorporação dos fundos teve como resultado o fortalecimento patrimonial da instituição, ampliando o potencial de captação junto ao BNDES – o que até agora, como demonstrado pela evolução dos repasses, não se concretizou.

<sup>184</sup> A propósito, vale destacar que, segundo informação apresentada em BDMG (2002:204), o saldo de aplicações da instituição com recursos Finame atingia cerca de US\$ 1 bilhão no início da década de 1980, baixando para apenas US\$ 110 milhões em setembro de 2002.

<sup>185</sup> No referido documento do BDMG (2002:198), essa preocupação está implícita, como se pode inferir a partir do seguinte trecho: “esse novo modelo coloca desafios para que tais agências implementem as ações de desenvolvimento dos estados. No contexto de crise fiscal, será difícil para estes alocar recursos orçamentários significativos para fundos de fomento. Portanto, caberá às agências buscar novas formas de captação de recursos de longo prazo para que não se restrinjam apenas aos repasses de recursos de instituições federais para realizarem as ações essenciais para a promoção da economia local, modernização industrial, recuperação da infra-estrutura econômica etc.” Entre essas “novas formas de captação”, o BDMG propunha mudanças nas regras estabelecidas para o funcionamento das agências de fomento, de modo a permitir a criação de “títulos especiais para projetos de desenvolvimento”, que poderiam ser colocados junto a investidores institucionais e bancos. Adicionalmente, defendia a destinação direta de parte dos recursos do FAT, exclusivos às instituições federais, para as instituições regionais.

#### 4. Evolução do investimento público e dos gastos em atividades de fomento

Resta verificar outro aspecto crucial das políticas regionais de fomento: os gastos efetuados pela administração direta e indireta em investimentos direcionados à implantação e melhoria da infra-estrutura básica, reconhecidamente necessários para estimular a expansão da estrutura produtiva já instalada e reforçar as condições de atratividade do estado a novos empreendimentos. Os dados apresentados na Tabela 3.9 não deixam dúvidas a respeito das dificuldades do governo mineiro em sustentar os dispêndios com Formação Bruta de Capital Fixo desde a implementação do Plano Real. A queda no largo período analisado atingiu quase 60%, considerando apenas a administração direta. Mas também fica evidenciado que os constrangimentos foram muito mais acentuados a partir de 1999, quando os valores empenhados chegaram a níveis bastante reduzidos – a média anual baixou a R\$ 320 milhões em 1999/2004, 42% menor do que a observada em 1994/1998.

As restrições orçamentárias advindas do ajustamento fiscal promovido no bojo do refinanciamento amparado na Lei 9.496/1997 explicam a forte contração ocorrida a partir de 1999, momento no qual os gestores das finanças estaduais passaram a se defrontar com a obrigação de gerar resultados primários e operacionais positivos, sendo forçados a cortar gastos onde fosse possível para fazer frente aos revigorados encargos dos passivos renegociados com a União. E como comprovado no capítulo anterior, os investimentos foram, entre as despesas primárias, os mais afetados.

**TABELA 3.9**

**Evolução dos gastos com investimento**

Valores constantes - R\$ Mil

	<b>Administração direta</b>	<b>Governo Consolidado</b>
<b>1994</b>	992.023	---
<b>1995</b>	338.441	---
<b>1996</b>	435.836	---
<b>1997</b>	466.133	1.699.169
<b>1998</b>	533.859	2.177.536
<b>1999</b>	281.147	767.514
<b>2000</b>	343.094	671.611
<b>2001</b>	313.046	966.716
<b>2002</b>	363.438	1.041.742
<b>2003</b>	211.963	657.445
<b>2004</b>	409.124	1.109.663

Fonte: Balanço Geral do Governo - Deflator: IGP-DI - 2004 = 100

A comparação entre a administração direta e o governo consolidado permite constatar a profundidade alcançada pelo redimensionamento nos gastos com investimento. Entre 1997 e 2004, os percentuais de retração foram de 23% e 35%, respectivamente, indicando que a queda

foi bem mais pronunciada nas autarquias, fundações, fundos e empresas dependentes. Fica explícito, assim, que a capacidade de investimento do setor público estadual foi inibida de forma abrangente e amplificada, devido à referida realidade de aperto fiscal e financeiro ditada pelos parâmetros estabelecidos no âmbito da renegociação da dívida. Diante dos rígidos compromissos representados pelos encargos financeiros e sendo forçado a sustentar despesas praticamente com receitas tributárias, em decorrência dos entraves impostos à contratação de operações de crédito, o Tesouro teve que conter as transferências de capital à administração indireta em patamares significativos, debilitando, como conseqüência, os mecanismos que antes supriam os recursos necessários às ações e aos programas levados adiante pelos entes descentralizados.

Essa compressão ampliada dos investimentos foi relevante no progressivo enfraquecimento das políticas de desenvolvimento estaduais, como pode ser inferido a partir da observação da trajetória das despesas por função entre 1994 e 2004. Conforme demonstrado na Tabela 3.10, a alocação de recursos nas áreas tipicamente relacionadas às atividades de fomento – tais como a melhoria e a expansão da infra-estrutura de transporte e energia; a promoção comercial e industrial; o mapeamento das oportunidades de exploração de fontes de recursos naturais, etc. – foi se tornando cada vez mais modesta. Enquanto as despesas totais, por força do ajustamento, tiveram redução de 34% no período, aquelas efetuadas nas referidas funções baixaram em 73%. Dessa forma, o peso que tinham no orçamento caiu de forma drástica, evidenciando a perda de substância das estratégias de fomento no âmbito das demais políticas públicas.

**TABELA 3.10**

**Evolução das despesas estaduais por função**

Valor constante - R\$ Mil

<b>Função</b>	<b>1994</b>	<b>1998</b>	<b>2000*</b>	<b>2002</b>	<b>2004</b>
Agricultura	447.883	274.145	310.088	155.463	139.110
Energia e Recursos Minerais	406.426	39.082	2.007	1.926	1
Indústria Comércio e Serviços	468.577	2.666.762	833.939	881.956	401.108
Transporte	3.828.982	1.815.687	627.660	1.031.481	874.167
Sub-total (A)	5.151.868	4.795.676	1.773.694	2.070.825	1.414.386
Despesas totais (B)	32.936.442	39.507.007	24.413.885	24.811.971	21.726.608
<b>Participação (A)/(B)</b>	<b>15,64</b>	<b>12,14</b>	<b>7,27</b>	<b>8,35</b>	<b>6,51</b>

Fonte: Elaboração própria – dados básicos: Balanço geral do governo - Deflator: IGP-DI - 2004 = 100

(\*) a partir de 2000, os valores referentes a gastos em "recursos minerais" passaram a ser contabilizados Na função "indústria". Também foram desagregados os valores de "indústria" e de "comércio e serviços", bem como os de "agricultura" e de "organização agrária". Para a elaboração desta tabela, procedeu-se a Agregação de "indústria" e "comércio e serviços" e de "agricultura" e "organização agrária".

## 5. Aspectos sobre os investimentos produtivos em Minas Gerais

Importa discutir algumas resultantes do processo analisado nas seções anteriores para as perspectivas econômicas de Minas Gerais. A questão não é trivial e, muito menos, espera-se encerrá-la neste trabalho. A intenção é abordar apenas certos aspectos que possam subsidiar o entendimento acerca dos limites que emergiram do reordenamento das finanças públicas estaduais para a implementação de políticas que visem apoiar o crescimento e a modernização da estrutura produtiva local. A atenção recai sobre a dinâmica assumida pelos investimentos, por servirem como indicativo das possibilidades abertas ao aparato estatal para atuar favoravelmente no sentido de conferir maior impulso à economia mineira<sup>186</sup>.

Deve ser admitido, inicialmente, que desde a descontinuidade dos levantamentos censitários a respeito da Formação Bruta de Capital Fixo, faltam dados mais sistematizados sobre a evolução dos investimentos em Minas Gerais. Embora sejam reconhecidamente mais precárias, as fontes disponíveis permitem verificar alguns movimentos importantes ocorridos nos anos em análise, auxiliando, assim, o propósito de aquilatar em que medida o ajustamento das finanças públicas e as novas diretrizes estabelecidas para a gestão fiscal e financeira do governo afetaram a sua capacidade de induzir e influenciar as decisões de investimento no estado.

Uma fonte de dados a ser apreciada tem como base as informações organizadas pelo Instituto de Desenvolvimento Integrado de Minas Gerais (INDI-MG). O levantamento do órgão abrange todos os investimentos efetuados no setor secundário do estado com a sua assistência técnica. Os valores são originalmente registrados em dólar, depois de convertidos pela taxa de câmbio vigente no dia em que a implantação do projeto produtivo foi decidida<sup>187</sup>. A outra fonte, de responsabilidade do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), é composta pelos investimentos anunciados pelas próprias empresas e coletados nos principais

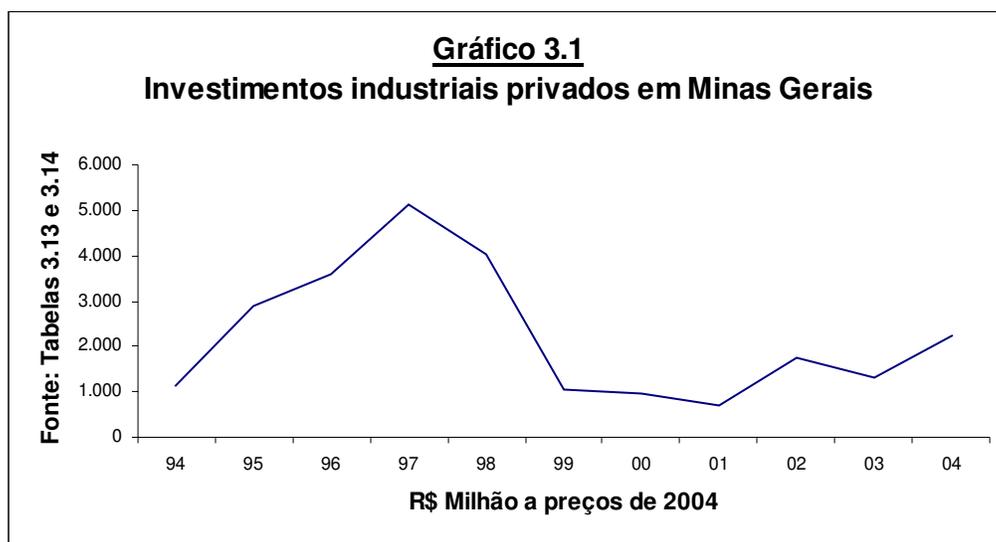
---

<sup>186</sup> A análise de dados referentes a investimentos, tanto programados como os decididos, tem sido incorporada aos estudos de economia regional, por servirem, sobretudo, como um auxiliar na identificação de tendências locais da indústria. Ver Pacheco (1999: 28-30).

<sup>187</sup> Vale frisar que essa sistemática adotada pelo INDI gera, pelo menos, dois problemas: 1) permite apenas a visualização de uma parcela dos investimentos realizados no estado, uma vez que o acompanhamento está restrito àqueles efetuados no setor industrial, e, mesmo assim, somente os que contaram com algum tipo de assistência prestada pelo órgão; 2) cria distorções estatísticas, porque não são informadas as taxas diárias de câmbio utilizadas na conversão dos valores dos investimentos. Neste trabalho, os valores dos investimentos foram convertidos pela taxa média do câmbio nos respectivos anos, deflacionados posteriormente pelo IGP-DI, levando-os a preços de 2004.

jornais brasileiros de circulação nacional<sup>188</sup>. Os dados, que vêm sendo divulgados pela instituição desde 1996, são agrupados em termos setoriais e regionais.

O Gráfico 3.1 não deixa dúvidas sobre a queda no volume de inversões em Minas Gerais a partir de 1999, quando as novas condições determinadas pelo processo de ajustamento do estado passaram a prevalecer integralmente. Embora as decisões de investimento sejam condicionadas por múltiplas e complexas variáveis, não há como desconsiderar que o menor ímpeto das políticas estaduais de fomento, decorrente das comentadas restrições fiscais e financeiras do governo, também tiveram peso na evolução cadente das inversões. Isso fica sugerido com base na apreciação do Gráfico 3.2, que expõe as intenções de investimento das empresas em âmbito nacional. Como pode ser observado, houve uma relativa estabilidade nos valores dos aportes planejados entre 1996 e 2001, ao passo que os investimentos decididos para Minas Gerais tiveram corte bem mais acentuado já em 1999. Se for levado em conta somente as inversões pretendidas, Minas Gerais apresentou perdas substantivas desde 1997, reduzindo gradativamente a participação no conjunto do País, conforme visualizado no Gráfico 3.3.



Assim, pode-se dizer que Minas Gerais perdia atratividade crescente em relação a outras regiões do país nos anos em tela, tendo o menor alcance das estratégias autônomas de desenvolvimento certamente concorrido para essa nova dinâmica. Defrontando-se com restrições orçamentárias e financeiras de vulto, o governo foi obrigado a rever os programas de incentivo,

<sup>188</sup> Para a metodologia, ver Rodrigues & Cardoso (2004), Rodrigues, Cardoso & Cruz (2004) e Rodrigues (2000).

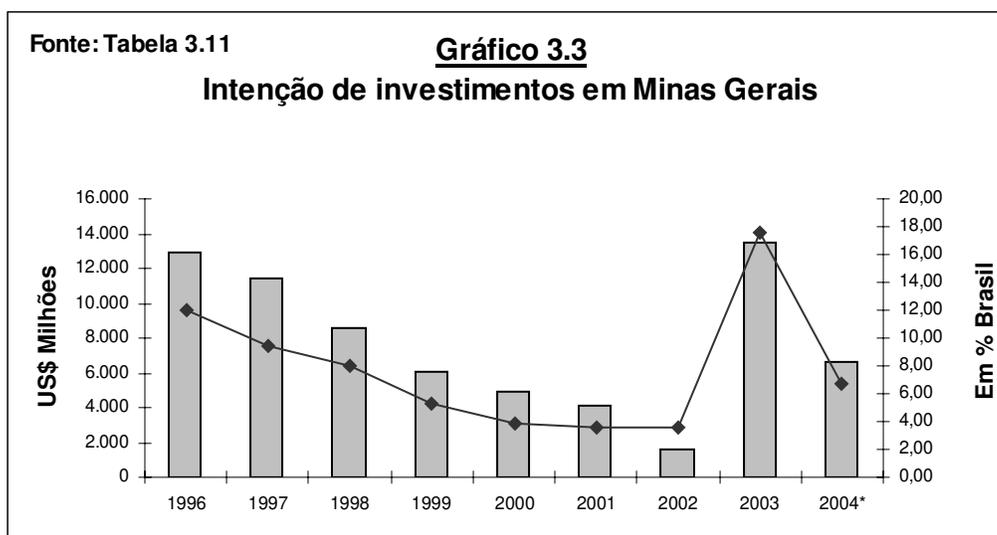
reduzir as transferências do Tesouro aos fundos de fomento, conter a alocação de gastos na expansão e melhoria da infra-estrutura e represar o crédito ofertado pelo BDMG. Como decorrência, o estado passou a se inserir com maiores dificuldades e menor dinamismo em âmbito nacional, uma vez que os instrumentos disponíveis para influenciar as decisões alocativas de investimentos das empresas tornaram-se bem mais tímidos.

Os dados disponíveis, nesse sentido, reforçam a hipótese central sustentada ao longo do estudo, de que o ajustamento das finanças estaduais e as novas diretrizes aplicadas à gestão orçamentária do governo contribuíram, de forma decisiva, para enfraquecer a atuação do aparato governamental a favor da economia local, implicando na perda de fôlego de muitas das políticas que eram levadas adiante com o propósito de amparar e dar suporte ao crescimento e à modernização da estrutura produtiva instalada no estado. O maior acanhamento das ações estatais fica ainda mais evidente numa perspectiva de prazo mais largo, como apresentada no Gráfico 3.4. Percebe-se que os investimentos industriais privados assistidos pelo INDI alcançaram entre 1999 e 2004 valores médios superiores apenas aos verificados em 1980/1983 – período sabidamente caracterizado por grandes incertezas e pela implementação de medidas macroeconômicas de cunho ortodoxa em face do rompimento das linhas externas de crédito voluntário ao país, como discutido em capítulos anteriores.



Merece alguns comentários a melhora dos números nos últimos anos em análise. Embora os dados organizados pelo BNDES revelem uma incongruência com os do INDI, é possível afirmar que há uma certa tendência de recuperação em ambos levantamentos. O da instituição

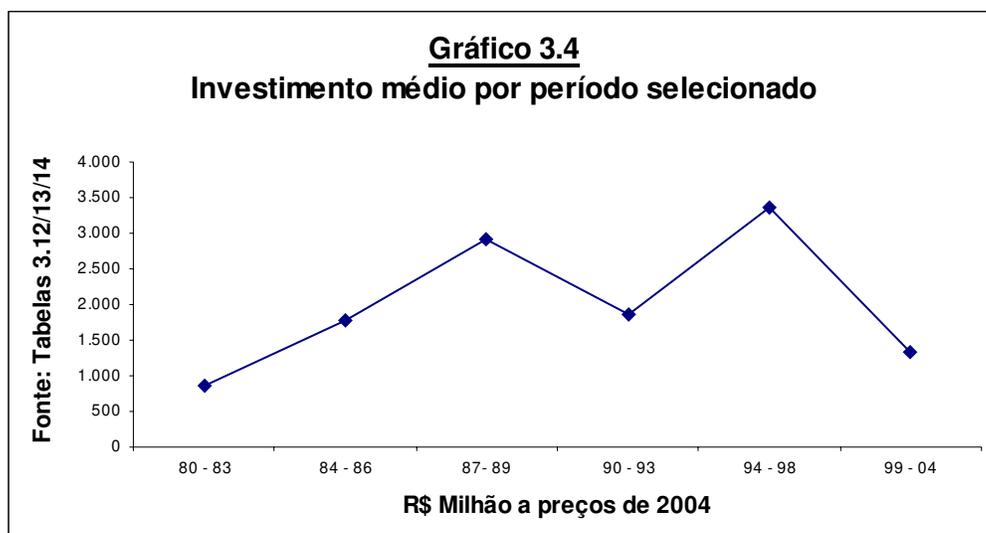
financeira de fomento mostra a elevação – até mesmo inusitada – das inversões e da participação de Minas Gerais no total nacional em 2003, que chegaram, respectivamente, a US\$ 13,5 bilhões e a 17,59% (as maiores desde o início da pesquisa e visivelmente fora do padrão até então predominante). O comportamento dos indicadores, no entanto, derivou, sobretudo, dos projetos dos segmentos de siderurgia e mineração<sup>189</sup>. Ademais, é preciso ter em vista que a participação e os investimentos pretendidos na economia mineira voltaram a retroceder em 2004 – a patamares inferiores aos de 1996/1998 – num momento em que as inversões planejadas em âmbito nacional cresceram mais de 28%, reafirmando, assim, a perda de atratividade do estado em relação a outras regiões (Tabela 3.11). As informações do INDI, por sua vez, demonstram um movimento de recuperação a partir de 2001, quando os investimentos baixaram a R\$ 687 milhões – o menor valor em duas décadas. Os montantes voltaram a crescer entre 2002 e 2004, ainda que numa trajetória irregular e em níveis inferiores aos alcançados em 1995/1998. A verificação das inversões por atividade econômica permite constatar que foram decisivos, naqueles anos, o comportamento dos segmentos de extração de minerais metálicos, papel e celulose, álcool, metalurgia básica, químicos e veículos automotores (Tabela 3.14).



A avaliação do comportamento mais favorável dos investimentos entre 2002 e 2004 revelado nas informações do BNDES e do INDI deve considerar algumas características essenciais dos setores produtivos apontados como responsáveis pelo referido desempenho. Em

<sup>189</sup> Segundo Rodrigues & Cardoso (2004: 01-02), siderurgia e mineração apresentaram crescimento nas suas intenções de investimento entre 2002 e 2003 de 107% e 142,2%, respectivamente, com valores que se situaram

primeiro lugar, em grande parte desses segmentos, Minas Gerais tem reconhecidamente vocação natural e/ou vantagens comparativas e competitivas inquestionáveis – sobretudo nos de minerais metálicos e metalurgia. Em segundo lugar, tratam-se de ramos com forte presença na pauta exportadora mineira<sup>190</sup>. Dessa forma, compõem um grupo de atividades econômicas que depende muito menos dos estímulos patrocinados pelo governo estadual para executar planos de instalação de capacidade produtiva adicional<sup>191</sup>.



Os números discutidos nos parágrafos anteriores sugerem, em resumo, que a economia de Minas Gerais passou a demonstrar maiores dificuldades para alavancar investimentos nos anos posteriores a 1999, devido, em boa medida, ao reordenamento das contas públicas, uma vez que

---

acima da média histórica nacional.

<sup>190</sup> Os principais grupos de produtos exportados por Minas Gerais, entre 1992 e 2002, foram: minérios, produtos siderúrgicos, café, veículos automotores, papel e celulose e químicos. Ver Prates, Rocha & outros (2002: 112).

<sup>191</sup> Fernandes (1997: 155), analisando as transformações da estrutura industrial de Minas Gerais a partir da década de 1980, sustenta que “o mercado externo torna-se uma alternativa e, ao mesmo tempo, uma condicionante para a expansão do PIB mineiro. Em 1980, os produtos industrializados representavam 40% das exportações mineiras e, em 1990, já atingiam 70%, de modo que 25% do produto industrial de Minas Gerais passam a ser exportados. Neste contexto, as políticas macroeconômicas do governo federal têm, então, uma influência decisiva sobre a economia mineira. Os instrumentos de promoção industrial do governo estadual, baseados em incentivos fiscais e financeiros, perdem eficácia e as macrovariáveis, particularmente as que determinam os ganhos no mercado externo, como a taxa de câmbio, por exemplo, passam a adquirir maior relevância para a taxa de crescimento industrial”. Duarte Filho & Chiari (2002: 09-43), com base num modelo inter-regional de insumo-produto para Minas Gerais e os demais estados brasileiros referente ao ano de 1996, corroboram com essa visão, ao fazerem a decomposição da demanda final por origem regional de 42 setores produtivos. O estudo permitiu verificar que o principal componente do consumo final dos ramos siderúrgico, extrativa mineral (exceto combustíveis), outros produtos metalúrgicos, automóveis, peças e acessórios, químicos não-petroquímicos e químicos diversos, entre outros, era exógeno ao estado. Deve ser ressaltado que os dois trabalhos citados sustentam que muitos desses setores, com destaque para atividades pertencentes ao complexo metal-mecânico, têm fortes efeitos multiplicadores sobre a produção total.

tal processo implicou no enfraquecimento dos instrumentos utilizados pelo aparato estatal para dar amparo aos projetos de expansão e modernização da estrutura produtiva local. Assim desorganizadas, as estratégias de fomento se tornaram mais contidas, mostrando limitadas condições de apoiar e estimular investimentos em diversos setores econômicos. O pouco dinamismo apresentado por algumas atividades esteve condicionado, em maior ou menor grau, a fatores alheios às políticas estaduais manejadas pelo governo.

## **6. Considerações finais**

Procurou-se demonstrar neste capítulo os desdobramentos do ajuste das finanças estaduais sobre a capacidade do governo apoiar a expansão e a modernização do setor produtivo. Ficou comprovado que as diretrizes estabelecidas naquele processo, ditadas a partir da renegociação da dívida amparada na Lei 9.496/1997, foram decisivas para a emergência de um novo e adverso quadro de marcadas restrições, cujo efeito mais imediato e duradouro foi o de desorganizar o aparato institucional e instrumental existente, debilitando de forma ampliada as possibilidades de intervenção estatal no sentido de conferir maior dinamismo à economia local.

Emblemática nesse aspecto foi a evolução da legislação regulamentadora dos fundos e programas estaduais de fomento, exaustivamente detalhada nos tópicos introdutórios. Pôde ser constatado que as mudanças efetuadas, por intermédio da constituição de novos e revigorados incentivos, buscaram dotar o governo de instrumentos capazes de revitalizar e reforçar a sua capacidade de influenciar nas decisões privadas de alocação de investimentos. Tais mecanismos assumiram relevância nos respectivos contextos em que foram criados: no começo da década de 1990, deram condições para o Estado intervir, amenizando muito os efeitos da conjuntura aguda de crise sobre o setor produtivo; nos anos iniciais do Plano Real, habilitaram o governo a se inserir na escalada competitiva deflagrada pela guerra fiscal. A partir de 1999, no entanto, os dispositivos de caráter fiscal e financeiro que serviam de esteio às estratégias de fomento tiveram que ser revistos, por força das determinações do ajustamento das finanças públicas, que introduziu restrições orçamentárias de vulto, exigindo a contenção do suporte dado pelo Tesouro e, como conseqüência, dos diversos incentivos e subsídios previstos em âmbito estadual.

Como decorrência, fundos de expressão constituídos para dar suporte financeiro aos programas direcionados à modernização, expansão e diversificação da estrutura produtiva local foram progressivamente sendo represados, perdendo muito da funcionalidade dinamizadora que

demonstravam. Da mesma forma, o aperto fiscal e financeiro condicionou a evolução dos gastos empenhados na construção e na melhoria da infra-estrutura básica, impondo cortes drásticos nos investimentos de forma ampliada. Esses dois movimentos combinados implicaram no esvaziamento das estratégias de fomento, que assumiram menor importância no conjunto das demais políticas públicas, absorvendo cada vez menos recursos e reduzindo a sua participação nas despesas orçamentárias.

Se inicialmente os gestores da política de fomento estadual tinham claro e bem demarcado o papel proeminente que o Estado deveria assumir para induzir e dar consistência aos impulsos de expansão da economia mineira, as convicções foram, também de forma gradual, se ajustando à realidade de restrições orçamentárias. É verdade que se assistiu no breve interregno do começo dos anos 2000 a uma tentativa de abrir novas perspectivas para a intervenção desenvolvimentista do aparato governamental, a partir de uma dura crítica às reformas liberalizantes implementadas desde o governo federal. Os resultados efetivos, no entanto, não se materializaram, ficando confinados muito mais no plano retórico. As concepções logo se transmudaram, passando a preconizar uma estratégia fomentadora na qual a incursão do Estado perdia substância a favor de uma participação mais incisiva do capital privado.

Coerente com essas transformações, e como resultante dos propósitos do programa de ajuste de obstar o crédito e os gastos públicos, o BDMG teve a sua função de provedor de linhas diferenciais de crédito manietada no novo marco institucional estabelecido para o funcionamento das entidades de fomento. Sem contar mais com alternativas amplas de captação, a instituição financeira passou a operar atada às disponibilidades de suprimento de recursos de fontes federais e do Tesouro estadual. O baixo dinamismo demonstrado pelas primeiras e o reconhecido aperto fiscal da administração estadual constrangeram as possibilidades do BDMG ofertar recursos. Ademais, o poder de interferência do governo nas decisões privadas de investimento tornou-se mais acanhado, uma vez que aumentou a dependência de financiamento sustentado por repasses de organismos e instituições federais, concedidos, como se sabe, em igualdade de condições aos demais estados.

Esse novo quadro fiscal e financeiro que se descortinou para o aparato governamental obscureceu as perspectivas econômicas de Minas Gerais, como pôde ser constatado a partir da evolução desfavorável dos investimentos produtivos, tanto os planejados quanto os efetivamente decididos para o estado. A revisão dos programas de incentivo, a redução dos gastos em infra-

estrutura e das transferências aos fundos de fomento e o quase colapso das alternativas de suprimento de crédito – exigidos no bojo do ajustamento do setor público estadual – tornaram a capacidade do governo influenciar as decisões de investimento muito mais contida, implicando numa inserção claramente desvantajosa de Minas Gerais em âmbito nacional e na perda de atratividade em relação a outras regiões do país.

**TABELA 3.11****Intenções de investimento e participação de Minas Gerais**

Valores em US\$ Milhões

Ano	Brasil	MG	MG/Brasil
1996	107.309	12.935	12,05
1997	122.359	11.451	9,36
1998	107.377	8.583	7,99
1999	116.555	6.088	5,22
2000	127.827	4.915	3,85
2001	116.749	4.150	3,55
2002	44.861	1.585	3,53
2003	76.780	13.503	17,59
2004*	98.849	6.586	6,66

Fonte: Rodrigues & Cardoso (2004); Rodrigues, Cardoso & Cruz (2004), e Rodrigues (2000). Obs: (\*) Estimado pelo autor

**TABELA 3.12****Evolução dos investimentos privados em Minas Gerais por atividade econômica**

Valores constantes em R\$ milhões a preços de 2004

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	Total	%
<b>Alimentos e bebidas</b>	21	41	5	28	220	23	457	102	361	494	1.752	9,99
<b>Têxteis</b>	77	49	94	184	1	102	19	9	1.193	0	1.729	9,86
<b>Vestuário</b>	26	8	13	21	3	6	20	0	28	0	125	0,71
<b>Artefatos de couro</b>	48	3	2	6	5	2	32	16	0	10	124	0,71
<b>Coque, petróleo, álcool</b>	366	33	70	442	97	139	3	0	0	0	1.150	6,56
<b>Químicos</b>	10	9	5	33	9	179	125	563	264	812	2.010	11,46
<b>Borracha e plásticos</b>	0	25	0	3	3	16	13	194	1	4	260	1,48
<b>Produtos de minerais não metálicos</b>	777	0	703	7	0	0	5	33	4	645	2.176	12,41
<b>Metalurgia básica</b>	33	21	44	16	366	242	299	66	340	223	1.651	9,41
<b>Produtos de metal</b>	5	18	2	1	3	479	19	24	60	15	625	3,57
<b>Máquinas e equipamentos</b>	4	32	2	0	0	0	55	42	7	6	147	0,84
<b>Materiais elétricos</b>	24	0	4	36	403	2	0	53	88	11	621	3,54
<b>Mat. eletrônico e apar. e equip. de comunic.</b>	2	0	1	0	29	6	18	0	75	1	132	0,75
<b>Máq. p/escritório e equip. de informática</b>	0	6	0	0	50	0	0	0	3	2	60	0,34
<b>Móveis</b>	0	0	1	3	15	1	22	3	0	4	48	0,28
<b>Extração de minerais não metálicos</b>	0	40	3	0	0	0	0	0	0	0	43	0,25
<b>Agricultura e pecuária</b>	0	0	1	0	3	0	0	0	0	0	4	0,02
<b>Extração de minerais metálicos</b>	0	0	1	3	776	0	0	0	0	0	780	4,45
<b>Edição e impressão</b>	0	0	22	0	0	4	0	0	0	0	25	0,14
<b>Fabric. e mont. de veículos automotores</b>	0	0	2	27	27	384	622	19	81	40	1.202	6,86
<b>Instrumentos de precisão</b>	0	0	0	4	0	0	3	0	4	0	11	0,06
<b>Papel e celulose</b>	0	0	0	0	0	18	0	0	0	2.826	2.844	16,22
<b>Produtos de madeira</b>	0	0	0	0	0	0	0	11	4	0	15	0,09
<b>Total</b>	<b>1.393</b>	<b>287</b>	<b>976</b>	<b>814</b>	<b>2.009</b>	<b>1.604</b>	<b>1.713</b>	<b>1.135</b>	<b>2.513</b>	<b>5.092</b>	<b>17.537</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Elaboração própria - Dados Básicos: Indi. Valores originais em dólar convertidos pela taxa de câmbio média do ano; deflator IGP-DI - 2004 = 100.

**TABELA 3.13****Evolução dos investimentos privados em Minas Gerais por atividade econômica**

Valores constantes em R\$ milhões a preços de 2004

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Total	%
<b>Alimentos e bebidas</b>	323	223	121	140	31	561	530	672	321	231	3.152	12,46
<b>Têxteis</b>	90	265	26	34	0	81	186	640	244	239	1.804	7,13
<b>Vestuário</b>	3	0	0	24	27	42	24	96	65	3	283	1,12
<b>Artefatos de couro</b>	37	5	2	12	46	27	5	14	9	4	161	0,64
<b>Coque, petróleo e álcool</b>	0	0	0	0	0	0	73	75	0	0	148	0,58
<b>Químicos</b>	166	14	3	9	55	17	2	183	9	83	541	2,14
<b>Borracha e plásticos</b>	44	16	0	1	5	8	16	125	98	13	327	1,29
<b>Produtos de minerais não metálicos</b>	3	94	21	92	25	10	0	47	550	64	905	3,58
<b>Metalurgia básica</b>	963	534	12	1.020	621	1.209	30	0	1.361	35	5.786	22,87
<b>Produtos de metal</b>	32	121	13	42	221	266	6	147	0	18	866	3,42
<b>Máquinas e equipamentos</b>	93	56	0	0	0	0	130	3	293	0	574	2,27
<b>Materiais elétricos</b>	6	38	21	50	0	226	2	195	4	3	544	2,15
<b>Mat. eletrônico e apar. e equip. de comunic.</b>	1	0	1	12	0	0	32	1	0	0	47	0,19
<b>Máq. p/escritório e equip. de informática</b>	3	0	0	26	0	0	15	0	0	234	278	1,10
<b>Móveis</b>	19	0	0	0	5	6	3	17	0	37	87	0,35
<b>Extração de minerais não metálicos</b>	42	5	0	0	0	0	0	0	0	0	47	0,19
<b>Agricultura e pecuária</b>	0	5	20	15	0	0	0	0	0	25	65	0,26
<b>Extração de minerais metálicos</b>	0	0	790	89	0	0	0	0	0	0	879	3,47
<b>Edição e impressão</b>	0	0	0	0	0	0	0	0	9	0	9	0,03
<b>Fabric. e mont. de veículos automotores</b>	14	52	67	75	96	292	2.471	2.876	305	31	6.280	24,82
<b>Instrumentos de precisão</b>	0	4	4	0	0	0	0	0	0	0	8	0,03
<b>Papel e celulose</b>	82	0	0	0	0	127	60	0	9	8	287	1,13
<b>Fumo</b>	0	0	1.390	0	0	0	0	0	0	0	1.390	5,49
<b>Reciclagem</b>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	6	6	0,02
<b>Produtos de madeira</b>	0	0	0	0	1	2	22	47	732	27	831	3,29
<b>Total</b>	<b>1.920</b>	<b>1.431</b>	<b>2.491</b>	<b>1.640</b>	<b>1.133</b>	<b>2.875</b>	<b>3.606</b>	<b>5.138</b>	<b>4.009</b>	<b>1.061</b>	<b>25.305</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Elaboração própria - Dados Básicos: Indi. Valores originais em dólar convertidos pela taxa de câmbio média do ano; deflator IGP-DI - 2004 = 100.

**TABELA 3.14****Evolução dos investimentos privados em Minas Gerais por atividade econômica**

Valores constantes em R\$ milhões a preços de 2004

	2000	2001	2002	2003	2004	Total	%
Alimentos e bebidas	312	188	271	252	102	1.126	16,23
Têxteis	0	87	191	60	72	409	5,90
Vestuário	9	12	4	7	4	36	0,52
Artefatos de couro	0	1	10	20	14	45	0,64
Coque, petróleo e álcool	0	0	2	221	142	365	5,26
Químicos	63	26	89	28	684	889	12,82
Borracha e plásticos	3	35	54	1	1	93	1,35
Produtos de minerais não metálicos	100	52	38	35	0	225	3,24
Metalurgia básica	30	38	35	218	190	512	7,38
Produtos de metal	10	22	0	17	41	89	1,28
Máquinas e equipamentos	7	10	13	0	0	30	0,43
Materiais elétricos	142	7	0	48	11	209	3,01
Material eletrônico e aparelhos e equipamentos de comunicação	34	0	22	11	6	73	1,05
Maquinas de escritório equipamentos de informática	0	0	0	314	284	599	8,63
Móveis	1	63	64	36	39	202	2,91
Extração de minerais não metálicos	0	0	4	0	0	4	0,06
Agricultura e pecuária	4	0	0	0	0	4	0,06
Extração de minerais metálicos	0	0	667	0	322	989	14,26
Edição e impressão	0	0	0	0	0	0	0,00
Fabricação e montagem de veículos automotores	35	147	8	14	257	462	6,66
Outros equipamentos de transporte	0	0	0	7	0	7	0,11
Instrumentos de precisão	0	0	0	3	5	9	0,12
Papel e celulose	0	0	256	22	63	341	4,92
Fumo	204	0	0	0	0	204	2,94
Reciclagem	0	0	0	0	0	0	0,00
Produtos de madeira	0	0	13	2	0	15	0,22
<b>Total</b>	<b>955</b>	<b>687</b>	<b>1.740</b>	<b>1.316</b>	<b>2.238</b>	<b>6.936</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Elaboração própria - Dados Básicos: Indi. Valores originais em dólar convertidos pela taxa de câmbio média do ano; deflator IGP-DI - 2004 = 100.

**QUADRO 3.1****Pró-Indústria – Programa de Integração e Diversificação Industrial**

	<b>Decreto 30.332 de 25/10/1989 – Institui o Pró-Indústria</b>	<b>Decreto 32.462 de 24/01/1991 – Altera decreto anterior.</b>	<b>Decreto 33.110 de 28/11/1991 – Altera e consolida decretos anteriores.</b>	<b>Decreto 34.504 de 15/01/1993 – Institui Proim.</b>
<b>Objetivos</b>	Financiamento de capital de giro; estimular a instalação e a expansão de indústrias; incentivar o aumento do valor agregado dos produtos; diversificar o parque industrial; estimular a utilização dos recursos naturais.		Estimular a produção e a produtividade.	
<b>Beneficiários</b>				
<b>Recursos</b>	Recursos alocados no Fundes pelo Tesouro, que apropria o retorno dos financiamentos.			Recursos resgatados dos financiamentos deixam de retornar ao Tesouro, para alimentar o Proim.
<b>Financiamento</b>	Liberado mensalmente; limitado a 60% do ICMS devido mensalmente; limitado a 50% do valor do investimento fixo, sendo que em caso de expansão considera-se apenas o acréscimo real do imposto; liberação após o recolhimento do ICMS; parcelas devem ser pagas após seis meses da liberação.	Limitado a 80% do valor do investimento; pagamento a ser feito 12 meses após a liberação da parcela.	Limitado a 50% do ICMS.	
<b>Encargos</b>	30% a 100% da variação do BTN; 2,5% de comissão.	Até 100% da variação do BTN.	Adota o IGP-M como indexador.	

Fonte: Elaboração própria – Dados básicos: Leis e decretos citados

**QUADRO 3.1****Pró-indústria – Programa de Integração e Diversificação Industrial**

	<b>Decreto 35.491 de 29/03/1994 – Regulamenta o Find.</b>	<b>Decreto 38.106 de 01/07/1996 – Altera e consolida regulamento do Find.</b>	<b>Decreto 38.343 de 14/10/1996 – Altera regulamentação do Find.</b>	<b>Decretos 40.628/1999, 41.176/2000, 42.100/2001, 43.168/2003</b>	<b>41.587/2001, 42.472/2002,</b>
<b>Objetivos</b>					
<b>Beneficiários</b>	Empresas que pretendam implantar unidade industrial no estado; expandir unidade industrial já instalada no estado; modernizar ou realocar unidade industrial instalada no estado.		Estende programa ao setor agroindustrial.		
<b>Recursos</b>	Alocados pelo Find.				Determina, excepcionalmente, aplicação do retorno dos financiamentos ao Pró-indústria e renova prazos seguidamente para a aplicação da norma.
<b>Financiamento</b>	Limitado a 50% do ICMS pago mensalmente;	Limitado a 50% do ICMS podendo ser ampliado para 70%.			
<b>Encargos</b>	Atualização monetária pode ser parcial, conforme localização do empreendimento.				

Fonte: Elaboração própria – Dados básicos: Leis e decretos citados

**QUADRO 3.2****Proim – Programa de Indução à Modernização Industrial**

	<b>Decreto 34.504 de 15/01/1993 – Institui o Proim.</b>	<b>Decreto 35.491 de 29/03/1994 – Regulamenta o Find.</b>	<b>Decreto 38.106 de 01/07/1996 – Altera regulamento do Find</b>	<b>Decreto 38.343 de 14/10/1996 – Altera regulamento do Find.</b>
<b>Objetivos</b>	Financiar empresas dos setores industriais de alto conteúdo tecnológico e aqueles que requeiram ação programática para implantação e desenvolvimento; empresas dos setores-chave do parque industrial, caracterizados por fortes efeitos infra-regionais e pela participação relevante na produção e no comércio exterior do país; propiciar evolução tecnológica, melhoria de qualidade e aumento de produtividade; apoiar a recuperação de indústrias prioritárias e empreendimentos que contribuam com a integração do parque industrial mineiro.			
<b>Beneficiários</b>				
<b>Recursos</b>	Alocações do Fundes, retorno dos empréstimos do Pró-indústria; dotações orçamentárias; outras fontes.			
<b>Financiamento</b>	Carência de 36 meses e de 60 meses para amortização.	Limitado a 80% do investimento total; contrapartida mínima de 10% nos projetos localizados no Vale do Jequitinhonha, São Mateus e Mucuri e de 20% nas demais regiões.		Amplia limite para 90% do investimento total, estendendo o patamar de contrapartida de 10% para todas as regiões do estado. Permite a ampliação dos prazos de carência e amortização em casos especiais.
<b>Encargos</b>	Variação do IGP-M; comissão de 1% sobre valor do financiamento; juros de 6% a 12%.	Encargos de 3% sobre o saldo devedor.	Redutor de 60% sobre a menor correção monetária estabelecida, para o Vale do Jequitinhonha, São Mateus e Mucuri; juros de 3,5% a 12%.	

**Fonte: Elaboração própria – Dados básicos: Leis e decretos citados**

**QUADRO 3.2****Proim – Programa de Indução à Modernização Industrial**

	<b>Decreto 39.563 de 30/04/1998 – Altera regulamento do Find.</b>	<b>Decreto 43.494 de 30/07/2003 – Altera regulamento do Find.</b>
<b>Objetivos</b>		
<b>Beneficiários</b>		
<b>Recursos</b>		Vinculação do retorno dos financiamento do Pró-indústria deixa de existir e os recursos originados nessas operações passam a ser aplicados conforme critérios estabelecidos pelo grupo coordenador do Fundo de Incentivo à Industrialização (Find).
<b>Financiamento</b>	Limite do valor do financiamento baixa para 50% do investimento total; amplia também a contrapartida para 20%.	Prazo de amortização pode ser ampliado em até 12 meses em casos especiais.
<b>Encargos</b>		

Fonte: Elaboração própria – Dados básicos: Leis e decretos citados

**QUADRO 3.3****Find – Fundo de Incentivo à Industrialização**

	<b>Lei 11.393 de 06/01/1994 – Cria o Find</b>	<b>Decreto 35.491 de 29/03/1994 – Regulamenta o Find.</b>	<b>Lei 12.281 de 321/07/1996 – Altera a Lei 11.393/1994</b>	<b>Decreto 38.343 de 14/10/1996 – Altera regulamento do Find.</b>	<b>Decreto 39.563 de 30/04/1998 – Altera regulamento do Find.</b>
<b>Objetivos</b>	Dar suporte financeiro a programas destinados ao desenvolvimento industrial do estado; prover recursos ao Pró-indústria e Proim.	Dar suporte financeiro a outros programas que vierem a ser criados.	Dar suporte financeiro a programas destinados ao desenvolvimento industrial e agroindustrial do estado;		
<b>Beneficiários</b>	Projetos implantados ou realocizados em MG; expansão de capacidade instalada; modernização ou readequação				
<b>Recursos</b>	Incorpora subconta “Apoio à Industrialização” do Fundes, dotações orçamentárias; retornos dos financiamentos; resultados de aplicações; operações de crédito; outras fontes.	Retornos do financiamento devem ser aplicados no Proim.			
<b>Financiamento</b>	Rotativo; 10% de contrapartida nos projetos localizados nos vales do Jequitinhonha, São Mateus e Mucuri, sendo 20% nas demais regiões; carência de 12 (capital de giro) e 36 meses (capital fixo); amortização em 60 meses;	Condições definidas no âmbito do Pró-Indústria e do Proim; para os novos programas, prevalecem aquelas definidas na Lei 11.393/94.	Prazos de carência e amortização podem ser ampliados para projetos considerados estratégicos.	Possibilita a ampliação do prazo de carência de até 12 meses, em casos especiais.	Candidata ao financiamento poderá apresentar projetos que resultem em unidades industriais distintas, com localizações diferenciadas; implantação física do projeto deve ser em até três anos.
<b>Encargos</b>	Correção monetária definida pelo Poder Executivo, garantindo redutor de até 60% sobre menor reajuste nos projetos nos Vales do Jequitinhonha, São Mateus e Mucuri; comissão de 3% sobre saldo devedor ou 2,5% sobre cada parcela do financiamento; juros de 12%.				

Fonte: Elaboração própria – Dados básicos: Leis e decretos citados

**QUADRO 3.4****Fundiest – Fundo de Desenvolvimento de Indústrias Estratégicas**

	<b>Lei 12.228 de 04/07/1996 – Cria o Fundiest.</b>	<b>Lei 13.431 de 28/12/1999 – altera legislação que cria Fundiest.</b>
<b>Objetivos</b>	financiar programas de implantação e desenvolvimento de setores estruturantes da indústria.	Cria o Programa de Apoio às Empresas de Eletrônica, Informática e de Telecomunicação – Proe-Eletrônica; dispensa, para acesso ao programa, a realização de projeto de implantação de nova unidade e de geração de empregos diretos.
<b>Beneficiários</b>	Projetos de implantação de unidades industriais e agroindustriais, caracterizados de estruturantes de expansão e modernização.	
<b>Recursos</b>	Dotações orçamentárias; operações de crédito; retornos dos financiamentos; resultados de aplicações, outras fonte.	Abre crédito especial de R\$ 6 milhões para as despesas correntes do Proe-Eletrônica.
<b>Financiamento</b>	Prazos, valores e amortização definidos pelo Executivo; características: investimento fixo – contrapartida de 10%; liberação pode ser feita em parcelas; amortização em até três anos; Capital de giro – liberação após início da operação, em até 120 parcelas mensais; Poder Executivo concede garantias reais ou fidejussórias para assegurar o financiamento.	
<b>Encargos</b>	Amortização e carência em até 120 meses; taxa de juros máxima de 12% ao ano, podendo ser dispensada; atualização monetária pode ser dispensada; comissão de 3% ao ano sobre saldo devedor ou de 1,5% a 2,5% sobre a parcela liberada.	

Fonte: Elaboração própria – Dados básicos: Leis e decretos citados

**QUADRO 3.5****Programa de Apoio à Implantação de Empreendimentos Industriais Estratégicos – Proe-Indústria**

	<b>Decreto 38.332 de 07/10/1996 – cria o Proe-Indústria.</b>	<b>Decreto 39.218 de 10/11/1997 – Dispõe sobre o Proe-Indústria.</b>	<b>Decreto 38.398 de 29/10/1998 – Altera decreto que cria Proe-Indústria.</b>
<b>Objetivos</b>	Estimular e fomentar novos projetos estratégicos e estruturantes do parque industrial do estado, por meio de financiamento a investimento fixo e capital de giro.	Financiamento apenas de capital de giro.	
<b>Beneficiários</b>	Empresas que apresentarem projetos de implantação de nova unidade industrial, sendo: fabricante ou montadora de veículos automotores; fabricante de partes, peças e acessórios de veículos automotores ou produtos eletroeletrônicos, inclusive eletrodomésticos; projetos devem envolver investimento mínimo de R\$ 150 milhões (169.548.999 Ufir) e gerar pelo menos 500 empregos diretos.	Empresas candidatas ao financiamento podem apresentar projetos distintos, desde que protocolados simultaneamente; os somatórios dos investimentos deve ser, no mínimo de R\$ 380 milhões e gerar 1.500 empregos diretos; o prazo total de implantação deve ser de no máximo cinco anos; os projetos podem ser operados direta ou indiretamente pela empresas proponentes; quando efetuado por empresa controlada diretamente pela proponente, a unidade produtiva deve desenvolver produto destinado à proponente ou às controladas integrantes do empreendimento, em unidade localizada no terreno da proponente.	
<b>Recursos</b>	Providos pelo Fundiest.		
<b>Financiamento</b>	Destinado a aquisição de máquinas, equipamentos, ferramentais e componentes que incorporem avanços tecnológicos, limitado a 15% desses gastos, com contrapartida mínima de 10%; liberação em parcelas, no máximo de 36 meses do início da implementação física do projeto; carência de até 120 meses. Capital de giro: liberado mensalmente, sendo em duas modalidades: a primeira, com parâmetros prefixados, tinha valor especificado em razão do número de produtos vendidos e a segunda expressa em percentual em relação ao faturamento líquido. Nos dois tipos, o fator referencial e o percentual seriam estabelecidos contratualmente; máximo de 120 parcelas; carência de 36 a 120 meses.		Valor do financiamento será liberado em parcelas, restrito ao período de no máximo 60 meses do início da implementação do projeto.
<b>Encargos</b>	Livre de juros; comissão de 1,5% sobre cada parcela; correção monetária definida por grupo coordenador, podendo se parcial ou dispensada. Na modalidade de capital de giro, incide o IGP-M, podendo ser parcial ou dispensado.		

Fonte: Elaboração própria – Dados básicos: Leis e decretos citados

**QUADRO 3.5****Programa de Apoio à Implantação de Empreendimentos Industriais Estratégicos – Proe-Indústria**

	<b>Decreto 40.848 de 29/12/1999 – Altera legislação do Proe-Indústria.</b>	<b>Decreto 40.982 de 30/03/2000 – Consolida legislação do Proe-Indústria.</b>
<b>Objetivos</b>		
<b>Beneficiários</b>	Projetos de no mínimo R\$ 150 milhões e que gerem pelo menos 500 empregos diretos – fabricante e montadora de veículos automotores e de peças, partes e acessórios; projetos de no mínimo R\$ 20 milhões e que gerem pelo menos 200 empregos diretos – fabricante de parte, peças, acessórios e produtos eletroeletrônicos, inclusive eletrodomésticos; prazos para comprovação de empregos estabelecidos pelos Coind.	
<b>Recursos</b>		
<b>Financiamento</b>	Candidata ao financiamento pode apresentar projetos distintos, desde que protocolados simultaneamente e os investimentos fixos sejam: de no mínimo R\$ 380 milhões e de 1.500 empregos diretos para fabricante e montadora de veículos automotores e de peças, partes e acessórios; de no mínimo R\$ 45 milhões e de 800 empregos diretos para fabricante de parte, peças, acessórios e produtos eletroeletrônicos, inclusive eletrodomésticos; valores de investimento fixo reajustados pela Ufir; financiamento concedidos apenas na modalidade expressa por percentual, observando: parcelas mensais e consecutivas de até 61% do ICMS devido e recolhido; carência de até 120 meses; carências de acordo com o investimento fixo e empregos diretos.	Será considerado somente o ICMS relativo às operações de venda no mercado interno de produto produzido pela empresa beneficiária do programa, no período de vigência de regime aduaneiro especial; na apuração do faturamento líquido mensal, adota-se o mesmo procedimento.
<b>Encargos</b>	Juros podem ser dispensados; 1,5% de comissão; correção pelo IGP-M, podendo ser parcialmente dispensada, com redutor de até 80%.	

Fonte: Elaboração própria – Dados básicos: Leis e decretos citados

**QUADRO 3.6****Programa de Estruturação Comercial de Empreendimentos Industriais Estratégicos – Proe-Estruturação**

	<b>Decreto 38.331 de 07/10/1996 – Cria o Proe-Estruturação.</b>	<b>Decreto 39.217 de 10/11/1997 Dispõe sobre o Proe-Estruturação.</b>
<b>Objetivos</b>	Apoiar a introdução e o desenvolvimento mercadológico de produto semelhante ao que virá a ser produzido em unidade industrial a ser implantada no estado, oferecendo financiamento de capital de giro à empresa que importar e vender no mercado nacional produto do mesmo gênero do que virá a ser produzido no estado, durante o período de construção e em seus anos iniciais de funcionamento.	
<b>Beneficiários</b>	Empresas que pleiteiam financiamento simultâneo para a implantação de unidade industrial no estado, caracterizada como estruturante ou prioritária, com investimento fixo mínimo de R\$ 100 milhões (113.032.666 Ufir) e 500 empregos diretos no mínimo.	Candidatas ao financiamento podem apresentar projetos distintos, desde que protocolados simultaneamente; os somatórios dos investimentos devem ser, no mínimo, de R\$ 380 milhões e gerar 1.500 empregos diretos; implantação no máximo em cinco anos; projetos podem ser operados direta ou indiretamente pela empresa proponente; quando efetuado por empresa controlada diretamente pela proponente, a unidade produtiva deve desenvolver produto destinado à proponente ou às controladas integrantes do empreendimento, em unidade localizada no terreno da proponente.
<b>Recursos</b>	Providos pelo Fundiest.	
<b>Financiamento</b>	Parcelas mensais; valores definidos em razão do número de produtos importados e vendidos no mercado nacional, tendo como referencial fator estabelecido em contrato; parcelas calculadas em proporção do faturamento líquido mensal ou vendas, cujo percentual é estabelecido em contrato; máximo de 60 parcelas mensais; carência de 12 a 60 meses; percentual limitado a 10% do faturamento líquido; fator referencial e percentual com valores decrescentes; fator referencial atualizado monetariamente; número de parcelas e carência podem ser ampliados para até 120 meses; acesso ao financiamento no máximo seis meses antes do início da implantação física do projeto.	
<b>Encargos</b>	Livre de juros; comissão de 1,5% sobre parcela mensal; IGP-M, podendo ser parcial ou dispensada.	

Fonte: Elaboração própria – Dados básicos: Leis e decretos citados

**QUADRO 3.6****Programa de Estruturação Comercial de Empreendimentos Industriais Estratégicos – Proe-Estruturação**

	<b>Decreto 39.775 de 27/07/1998 – Altera disposição sobre o Proe-Estruturação.</b>	<b>Decreto 43.616 de 26/09/2003 – Altera disposições do decreto 39.217/1997</b>
<b>Objetivos</b>		Não estabelece período para fruição do benefício, como o decreto anterior, que determinava o prazo durante o período de construção e em seus anos iniciais de funcionamento.
<b>Beneficiários</b>	Patamar mínimo do investimento fixo de R\$ 50 milhões, realizáveis em até 36 meses, com a geração de 300 empregos diretos a partir do 24º mês de início da operação da unidade industrial.	Empresas cujo projeto promova a geração de, no mínimo, 300 empregos diretos no caso de implantação de nova unidade industrial, ou, pelo menos, a manutenção dos empregos existentes no caso de expansão ou modernização.
<b>Recursos</b>		
<b>Financiamento</b>		Prazo de liberação das parcelas em até 120 meses; carência de 12 a 120 meses.
<b>Encargos</b>		

Fonte: Elaboração própria – Dados básicos: Leis e decretos citados

**QUADRO 3.7****Programa de Apoio à Implantação de Agroindústrias Estratégicas – Proe-Agroindústria**

	<b>Decreto 40.124 de 04/12/1998 – Dispõe sobre o Proe-Agroindústria.</b>	<b>Decreto 41.840 de 21/08/2001 – Dispõe sobre o Proe-Agroindústria.</b>	<b>Decreto 43.918 de 24/11/2004 – Dispõe sobre o Proe-Agroindústria.</b>
<b>Objetivos</b>	Estimular e fomentar projetos estratégicos e estruturantes da agroindústria por meio de financiamento do capital de giro.		
<b>Beneficiários</b>	Empresa que apresente projeto de implantação de agroindústria integrada: processamento de produtos de origem animal ou vegetal, inclusive madeira reflorestada, originários de região próxima da planta industrial, nos limites do estado, seja produção própria ou de terceiros; investimento fixo na unidade industrial mínimo de R\$ 75 milhões, realizáveis em até 60 meses; empregos diretos gerados e mantidos na unidade industrial de no mínimo 100 a partir do 24º mês do início da operação; empregos próprios terceirizados ou subcontratados vinculados às atividades agropecuárias e florestais de no mínimo 200; no mínimo 75% das matérias-primas básicas sejam originárias de atividades agropecuárias ou florestais.		
<b>Recursos</b>	Providos pelo Fundiest.		
<b>Financiamento</b>	Parcelas mensais e consecutivas, no valor correspondente de 60% a 70% do ICMS devido e recolhido, de acordo com o valor do investimento fixo; máximo de 120 parcelas; carência de no máximo de 120 meses, de acordo com o número de empregos gerados e mantidos.	Parcelas mensais correspondendo até 60% do ICMS devido e recolhido pela empresa beneficiária; máximo de 96 parcelas, não podendo ultrapassar a 96 meses; carência de até 96 meses.	Valor da parcela correspondendo a 37,8% do ICMS devido e recolhido pela empresa beneficiária; liberação de parcelas e prazo de utilização do benefício podem ser prorrogados por até 30 meses se houver fato superveniente, observado o limite de 120 meses.
<b>Encargos</b>	Comissão de 1,5% sobre parcela liberada; IGP-M, com redutor máximo de 80%, de acordo com o investimento fixo.	Comissão de 1,5% a 2,5% sobre parcela liberada.	

Fonte: Elaboração própria – Dados básicos: Leis e decretos citados

**QUADRO 3.8****Programa de Apoio às Empresas de Eletrônica, Informática e de Telecomunicações – Proe-Eletrônica**

	<b>Decreto 41.021 de 24/04/2000 – Dispõe sobre o Programa de Apoio às Empresas de Eletrônica, Informática e de Telecomunicações.</b>		
<b>Objetivos</b>	Promover o desenvolvimento e a consolidação de pólos de eletrônica, informática e telecomunicação no estado, por meio de financiamento de capital de giro.		
<b>Beneficiários</b>	Empresas dos setores de eletrônica, de informática e de telecomunicações e as empresas da indústria pertencente à cadeia produtiva desses setores, desde que apresente projeto de implantação de unidade industrial ou de expansão modernização ou readequação ou proposta de reforço de capital de giro decorrente da necessidade de aumento de capacidade produtiva.		
<b>Recursos</b>	Providos pelo Fundiest.		
<b>Financiamento</b>	Destinação de investimento mínimo de 3% sobre as vendas em desenvolvimento de novos produtos e inovação; crédito concedido no critério expresso por percentual, observado: localização no Pólo de Itajubá e Santa Rita do Sapucaí ou RMBH – liberação em parcelas mensais e consecutivas no valor equivalente a 61% do ICMS devido e recolhido; máximo de 48 parcelas, podendo superar o período de 48 meses; carência de 48 meses; Outras regiões: parcelas mensais e consecutivas, equivalentes a 50% do ICMS devido e recolhido; máximo de 36 parcelas, não podendo o prazo ultrapassar 36 meses; carência de 36 meses.		
<b>Encargos</b>	Dispensada a correção monetária para os projetos localizados em Itajubá, Santa Rita do Sapucaí e RMBH; IGP-M parcial ou integral para as outras regiões; comissão de 1,5% do valor da parcela.		

Fonte: Elaboração própria – Dados básicos: Leis e decretos citados

**QUADRO 3.9****Fundo de Parcerias Público-Privadas do Estado de Minas Gerais**

	<b>Lei 14.869 de 12 de dezembro de 2003 – Cria o Fundo de Parcerias Público-Privadas do Estado de Minas Gerais</b>
<b>Objetivos</b>	Dar sustentação financeira ao Programa de Parcerias Público-Privadas.
<b>Beneficiários</b>	Empresas parceiras definidas e habilitadas nos termos da lei.
<b>Recursos</b>	Dotações orçamentárias; rendimentos das aplicações financeiras do fundo; doações, auxílios, contribuições e legados; operações de crédito internas e externas; provenientes da União; outras.
<b>Demais alocações</b>	Ativos e bens móveis e imóveis do Estado, cujos rendimentos ou recursos provenientes de sua alienação poderão ser utilizados prioritariamente no pagamento de parcelas devidas pelo contratante.
<b>Funcionamento</b>	Liberar recursos para os parceiros privados contratados e oferecer garantias reais que assegurem a continuidade dos desembolsos pelo Estado dos valores contratados; concessão de garantias definidas em regulamento; condições de liberação e utilização de recursos por parte do beneficiário e para concessão de garantias definidas em contratos.
<b>Encargos</b>	Comissão do agente financeiro limitada a 1,5% sobre o valor de cada operação
<b>Prazo</b>	40 anos

**Fonte: Elaboração própria – Dados básicos: Leis e decretos citados**

---

## *Comentários finais*

---

O trabalho não se restringiu em verificar os desdobramentos do ajuste fiscal decorrente da renegociação da dívida sobre a capacidade do governo de Minas Gerais levar adiante as suas estratégias de apoio ao crescimento e à modernização das atividades produtivas locais. Embora tenha sido este o objetivo central e o fio condutor da elaboração feita nos capítulos precedentes, o quadro geral, abarcando os demais estados de forma agregada, não foi desconsiderado. Buscou-se, assim, reunir elementos que pudessem subsidiar o exame de alguns aspectos essenciais envolvidos nos dilemas postos ao desenvolvimento regional brasileiro contemporâneo, levando em conta os novos marcos constituídos para a gestão das finanças públicas estaduais.

Deve ser reconhecido, de início, que o reordenamento fiscal e financeiro dos estados tem freqüentado muito pouco o temário da agenda regional recente. É inquestionável que os principais estudos que buscaram dar sentido analítico à dinâmica complexa e contraditória assumida pela desconcentração produtiva a partir dos anos 1980, momento no qual a ruptura do crédito externo ao país se transbordou em um desajuste do setor público de grandes proporções, avançaram muito no entendimento da evolução dos desequilíbrios econômicos regionais. A despeito das divergências contidas nas várias formulações, houve mesmo a construção de um relativo consenso no meio acadêmico e técnico a respeito das perspectivas bem mais acanhadas que passaram a predominar, à medida que a intervenção estatal ia sendo progressivamente debilitada – primeiro, no bojo da crise; depois, como consequência das reformas liberalizantes implementadas na década de 1990.

A análise, entretanto, ficou muito mais circunstanciada no que ocorria no plano federal, enfatizando os condicionantes e os efeitos da desestruturação das estratégias de desenvolvimento patrocinadas pelo governo central, ao passo que pouca atenção foi dada aos estados. Até porque, as dificuldades enfrentadas pela União para sustentar suas ações fomentadoras e preservar o poder coordenador que havia alcançado no passado evidentemente traziam, em si, impactos muito mais decisivos e de maior abrangência para as bases produtivas regionais, determinando, com contundência, os contornos que o arranjo espacial da economia brasileira ia assumindo no longo curso de crise e de reformas liberalizantes. Além do mais, é indiscutível que o governo federal – devido às atribuições de comando nas áreas monetária, fiscal, financeira e cambial – foi o principal protagonista e fiador do esforço desenvolvimentista, o que o colocaria, necessariamente, no foco das investigações a respeito dos rumos tomados pelo movimento descentralizador colocado em marcha nos anos 1970. De qualquer forma, a discussão sobre o significado que o ajustamento das contas públicas estaduais teve para a questão regional permanece em aberto, exigindo ainda um tratamento que o qualifique.

Nos capítulos anteriores, buscou-se contribuir com esse debate necessário, argumentando que o reordenamento das finanças dos estados representou um efetivo ponto de ruptura, adicionando, por isso mesmo, novos fatores a serem considerados na análise da evolução das marcantes disparidades econômicas regionais. O ponto de partida foi o reconhecimento do papel ativo que o setor público assumiu na configuração espacial da economia brasileira a partir da década de 1970. Embora sem promover alterações substanciais, o processo de desconcentração deflagrado naqueles anos de crescimento acelerado dependeu muito da capacidade do aparato estatal mobilizar e suprir recursos para induzir, sancionar e determinar decisões de investimento relativamente mais dispersas em termos regionais. Para tanto, construiu e promoveu a melhoria da infra-estrutura básica e do capital social, o que foi de fundamental importância para potencializar e criar atrativos locais mais amplos e fora das áreas primazes. Da mesma forma, efetuou inversões diretas, assegurou crédito farto e barato e não se furtou de propiciar estímulos de origem fiscal e subsídios de toda ordem, rebaixando os custos de implantação de nova capacidade produtiva nas mais variadas atividades econômicas e porções territoriais do país.

A incursão do setor público a favor de uma expansão econômica menos concentrada espacialmente, entretanto, não esteve restrita à esfera federal. Os governos estaduais também constituíram projetos autônomos de fomento, visando estimular suas respectivas regiões, embora

seja inegável a subordinação relativa imposta pela União que, fortalecida no bojo das reformas dos anos 1960, pôde estabelecer uma certa coordenação e convergência em direção às suas diretrizes de desenvolvimento nacional. Na década de 1980, esse quadro seria modificado substancialmente. Desnecessário retomar aqui a discussão já feita a respeito do avanço da crise fiscal, irrompida a partir da interrupção do crédito externo ao país. O crucial a ser retido é o seu desdobramento diferenciado, destacando que o ajustamento ao novo e adverso cenário macroeconômico foi suportado muito mais pela União do que pelos estados.

Em verdade, as administrações estaduais não encontraram, a rigor, limites orçamentários para sustentar gastos em níveis não condizentes com as condições prevalentes de financiamento, ao passo que o governo federal arcou com os maiores custos derivados das recorrentes e fracassadas tentativas de contenção do déficit público – identificado como fonte perene dos desajustes da economia brasileira. Como decorrência, os estados conseguiram dar sobrevida, ainda que de forma precária, a muitas de suas estratégias de fomento, enquanto as políticas de desenvolvimento de cunho nacional patrocinadas pela União e a sua capacidade coordenadora iam se esvaindo progressivamente ao compasso da crise.

A contraface dessa peculiar acomodação intergovernamental ao contexto de crise foi a deterioração crescente das finanças dos estados, o que exigiu a continuada interposição do poder central em várias frentes no sentido de evitar o permanente risco de *débâcle*. As constantes operações promovidas pela União de saneamento dos bancos estaduais, reciclagem de passivos e abertura de crédito extra-limite passou a ser até mesmo funcional, à medida que eram elas que renovavam seguidamente o fôlego financeiro dos estados, respaldando suas decisões de gastos correntes e de investimentos. A resultante foi a explosão do endividamento estadual, já pressionado, primordialmente, pelos parâmetros onerosos utilizados na rolagem da dívida e na contratação de recursos de terceiros. É importante notar, nesse sentido, o papel cumprido pela dívida pública e, no seu âmbito diversificado, pela dívida mobiliária. Foi ela o principal mecanismo sancionador de despesas e, conseqüentemente, pilar essencial do precário esquema de financiamento montado pelos estados para permitir levar adiante diversos programas, entre os quais aqueles que visavam dinamizar suas respectivas economias.

Foi esse arranjo fiscal, tornado insustentável na conjuntura de estabilidade do Plano Real, que o programa de ajustamento dos estados logrou modificar. O que deve ser considerado é que tal processo, vinculado à renegociação da dívida, não se cingiu à tentativa de um

encaminhamento aos graves desequilíbrios das contas públicas estaduais. As medidas adotadas extrapolaram o âmbito meramente fiscal, promovendo, de fato, uma verdadeira reconversão das máquinas administrativas estaduais, que passaram a operar atadas ao obstinado compromisso e à meta quase única de geração de resultados primários positivos, necessários à redução do nível de endividamento. Tudo o mais ficou subordinado ao compromisso representado pelo fluxo regular de desembolsos estabelecido para fazer frente aos serviços da dívida, que assumiram estatuto de despesa obrigatória, assegurados forçosamente por meio da esterilização de parte das receitas próprias. A rigidez orçamentária daí advinda foi, por outro lado, amplificada devido ao cerceamento imposto à contratação de novas operações de crédito, confinando o financiamento do gasto público estritamente às bases tributárias. O espaço dos gestores das finanças estaduais foi adicionalmente comprimido em decorrência da privatização de bancos e empresas públicas – entidades que, no momento anterior, cumpriam papel de relevo no sentido de alargar o potencial de alavancagem de crédito do Tesouro.

O somatório dessa nova institucionalidade emergente da renegociação da dívida, aprofundada posteriormente nos marcos da Lei de Responsabilidade Fiscal, implicou em um ajustamento substantivo por parte dos estados, com o comprometimento da eficácia e do alcance das políticas autônomas de fomento, que perderam substância e participação no âmbito dos orçamentos. Ocorre que eram essas ações isoladas que, em grande medida, ocuparam, ainda que de maneira deficiente, a enorme lacuna deixada pelo retraimento das estratégias de desenvolvimento suportadas pelo governo central. Não sendo acompanhado de um movimento simultâneo que restabelecesse uma presença mais incisiva da União, contrabalançando ao menos a queda vertiginosa observada nos gastos dos estados com investimentos, o reordenamento das finanças estaduais acabou por deixar, como saldo remanescente, possibilidades bem mais opacas de retomada de um novo ciclo expansivo, baseado numa articulação solidária entre as diversas regiões do país. Nesses termos, o processo de ajuste fiscal ganha significado muito mais extensivo que o mero enfraquecimento do poder dos estados de levar adiante estratégias autônomas de fomento. Resultou, em verdade, no debilitamento amplificado da atuação conjunta do setor público, que adquiriu feições bem mais acanhadas a favor do crescimento, problematizando e empalidecendo as perspectivas de desenvolvimento regional.

A reestruturação das finanças estaduais deve ser apreciada por esse prisma mais amplo, na medida em que foi efetivamente parte integrante da ampla agenda de reformas liberalizantes

implementada nos anos 1990, cuja diretriz básica foi a de redesenhar o espectro da intervenção estatal no domínio econômico, como condição exigida à reinserção do país no mercado financeiro mundializado. O peso dos estados na economia (detentores de posições financeiras deficitárias de grande potencial instabilizador e controladores de bancos e empresas atuantes em setores de inegável importância) exigia, como etapa até mesmo presumível, a aderência dos governadores como parceiros daquela visão predominante no plano federal – o que foi alcançado por meio da vinculação da reciclagem das dívidas ao redimensionamento patrimonial das administrações estaduais e ao cumprimento obrigatório de parâmetros de gestão orçamentária que apontavam para o esvaziamento de seu poder intervencionista e discricionário.

Não pode escapar ainda a qualquer avaliação o fato de o refinanciamento implementado pela União ter sido incapaz de propiciar as condições necessárias ao equacionamento da dívida. Basta verificar que, entre 1998 e 2004, os estados empenharam R\$ 176 bilhões com os serviços. A despeito do volume expressivo despendido com juros, encargos e amortização, o estoque do passivo contratado no mercado doméstico foi acrescido em quase R\$ 47 bilhões, subindo de 12% do PIB em 1997, momento que pode ser tomado como prévio à renegociação, para 15% em 2004, anuviando, assim, as perspectivas de um ajuste fiscal duradouro e consistente e, mais ainda, de recuperação da capacidade de investimento dos governos estaduais, uma vez que eles deverão conviver ainda por longos anos com as restrições orçamentárias advindas da reestruturação de suas dívidas.

Pode-se dizer, assim, que o novo arcabouço fiscal, tal como foi montado, reitera permanentemente a comentada predominância das obrigações financeiras sobre os demais componentes dos gastos públicos, obscurecendo as possibilidades de construção de alternativas que busquem superar o quadro de estagnação e de enfrentamento das enormes e marcantes disparidades econômicas regionais do país. Evidente que o arranjo anterior não atenderia nenhuma dessas pretensões. Por um lado, a ausência de maiores impedimentos para os estados avançarem despesas acima da capacidade de financiamento permitida conduziu a uma trajetória irreversível de deterioração amplificada das finanças públicas. Por outro, os mecanismos que estabeleceram para apoiar as bases produtivas instaladas em suas respectivas economias, além de revigorar, em período recente, uma acirrada disputa competitiva em torno de investimentos privados, não tinham capacidade de substituir minimamente as ações de abrangência supra-

regionais do governo central, conseguindo, tão somente, conferir certo dinamismo apenas pontual e localizado.

A revitalização de um projeto nacional de desenvolvimento, que contemple, ao mesmo tempo, um crescimento mais robusto e menos concentrado espacialmente, exige a ativa incursão do governo federal, liderando e soldando, coordenada e sinergicamente, os múltiplos esforços isolados empreendidos no âmbito da federação. O programa de ajuste das finanças estaduais, embora necessário, sinalizou em outra direção. Obstou o poder de comandar gastos dos estados e impôs novos e austeros parâmetros para a gestão fiscal, desarticulando os aparatos institucionais e instrumentais que serviam às suas políticas de fomento, sem manter e repor alternativas ou diretrizes mais articuladas, de modo a preservar autonomias e conciliar os interesses regionais com os de dimensão nacional.

O caso de Minas Gerais, mesmo específico, é bastante ilustrativo. Nos anos 1970, a atuação do setor público estadual foi decisiva para alargar as oportunidades de crescimento e modernização surgidas no bojo das decisões estratégicas adotadas no plano federal a favor da expansão acelerada e menos concentrada espacialmente da economia brasileira. Atuando em relativa consonância com o governo central, os gestores da política de fomento local conseguiram aproveitar e potenciar muito das brechas abertas em âmbito nacional e favorecidas pelo mercado mundial naquele momento para capturar empreendimentos produtivos de grande envergadura, propiciando até mesmo uma certa tendência de diversificação da estrutura industrial instalada na região em direção aos segmentos de bens de capital e de consumo duráveis – embora sem modificar a especialização marcante em produtos intermediários. Da mesma forma, foi possível reverter a longa e contínua decadência do setor rural, por meio da incorporação de novas áreas de cultivo e do apoio à implantação das lavouras de exportação. O esforço desenvolvimentista despendido pelo governo estadual – que também estabeleceu seus próprios incentivos fiscais e tratou de prover infra-estrutura, crédito subsidiado e aportes de capital em diversos projetos – teve desdobramentos de longo alcance sobre as finanças públicas, implicando na aceleração dos níveis de endividamento.

Rompidos os fluxos externos de crédito voluntário ao país no começo dos anos 1980, as bases de financiamento então estabelecidas foram progressivamente desarticuladas, colocando em xeque as estratégias fomentadoras do governo estadual. Houve, é claro, a tentativa de dar continuidade às políticas de apoio às atividades produtivas locais, mas amparadas, agora, em

limitados instrumentos de caráter fiscal e financeiro e com dificuldades visíveis para preservar os patamares de investimentos diretos em infra-estrutura e capital social básico. Num quadro macroeconômico adverso, marcado pela aceleração inflacionária, estagnação do PIB, perda de dinamismo da arrecadação, queda nas taxas de investimento e inexistência de fontes adequadas de financiamento, tais ações autônomas de fomento tiveram resultados bastante acanhados, assumindo, assim, caráter muito mais compensatório. Ademais, contribuíram para o aprofundamento dos desajustes das finanças públicas, já magnificados pelos gastos onerosos representados pelos serviços da dívida, cuja trajetória explosiva e desordenada realimentava permanentemente os problemas fiscais do estado.

O ajuste efetuado após o Plano Real, entretanto, não foi acompanhado de mecanismos que permitissem à administração estadual reabilitar a sua capacidade de implementar políticas de desenvolvimento. Ao contrário, o reordenamento das finanças públicas fez emergir um conjunto de restrições de amplos desdobramentos: os investimentos na expansão e na melhoria da infra-estrutura foram contidos; diversos fundos de fomento perderam muito da funcionalidade dinamizadora que cumpriam; vários programas de incentivos foram redimensionados, e a capacidade de ofertar linhas diferenciadas de crédito foi cerceada. Como consequência, as possibilidades abertas ao governo mineiro para atuar em apoio à economia local ficaram fragilizadas, repercutindo, de forma importante, na atratividade do estado ao empreendimento produtivo, cujos projetos de implantação se dirigiram preferencialmente a outras regiões do país. Por outra parte, o dinamismo que os investimentos planejados e decididos demonstraram foi muito mais pontual e circunscrito às atividades em que Minas Gerais detém vantagens comparativas e competitivas amplamente reconhecidas e nos setores que, com forte presença na pauta exportadora brasileira, dependiam menos do suporte dado pela administração estadual e mais das oportunidades e da demanda do mercado externo – bem como das políticas macroeconômicas e dos estímulos estabelecidos no plano federal.

Em simultâneo e como resposta ao novo quadro de dificuldades, ocorreram também modificações nas próprias concepções que haviam imantado as ações fomentadoras do governo mineiro, nas quais o aparato estatal, se defrontando com constrangimentos de vulto, abriu espaço à iniciativa privada nas tarefas de amparar os esforços direcionados a viabilizar os planos de crescimento e modernização econômica. Os resultados alcançados até agora, entretanto, lançam dúvidas sobre a efetiva adequação dessa nova opção estratégica de fazer frente aos enormes

desafios que lhe são colocados, tendo em vista que a interposição do setor público, definida muito mais no sentido de propiciar e preservar um “ambiente” favorável aos negócios, reveste-se de um acentuado viés sancionador das decisões privadas de investimento, que, como comentado, vêm priorizando os ramos já bem posicionados na estrutura produtiva e cujo impulso dinâmico é, em grande medida, mais autônomo em relação ao apoio governamental.

O desafio que se coloca para um país como o Brasil, de grandes e marcadas disparidades regionais, é o de estabelecer regras claras e consensuais que impeçam o descalabro fiscal e financeiro que prevalecia em passado recente, mas sem neutralizar o potencial da ação indutora e orientadora do setor público a favor do crescimento e da modernização da economia. Mais do que isso, é necessário fazer conviver autonomias no âmbito da federação, atribuindo, hierárquica e complementarmente, as respectivas funções que cada nível de governo deva assumir na construção de um projeto de desenvolvimento assentado em bases efetivamente nacionais.

---

## Referências bibliográficas

---

- ABRUCIO, Fernando Luiz & COSTA, Valeriano Mendes Ferreira. *Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro*. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, 1998.
- AFONSO, José Roberto Rodrigues. Federalismo fiscal e reforma institucional: falácias, conquistas e descentralização. *Nova Economia* (Belo Horizonte), v. 04, nº 01, nov. 1994A.
- \_\_\_\_\_. Descentralização fiscal: revendo idéias. *Ensaio FEE* (Porto Alegre), v. 15, nº 02, 1994B.
- AFFONSO, Rui de Brito Álvares. A federação no Brasil: impasses e perspectivas. Em: \_\_\_\_\_ & SILVA, Pedro Luiz Barros (Org.). *A federação em perspectiva – ensaios selecionados*. São Paulo: Fundap, 1995.
- \_\_\_\_\_. A ruptura do padrão de financiamento do setor público e a crise do planejamento no Brasil nos anos 80. *Planejamento e Políticas Públicas* (Brasília), nº 04, dez. 1990.
- \_\_\_\_\_. Os estados e a descentralização no Brasil. *Série Fiscal* (Santiago de Chile), nº 93, 1997.
- \_\_\_\_\_. Descentralização e reforma do Estado: a federação brasileira na encruzilhada. *Economia e Sociedade* (Campinas), nº 14, junho 2000.
- \_\_\_\_\_. & SILVA, Pedro Luiz Barros (Org.). *Desigualdades regionais e Desenvolvimento*. São Paulo: Fundap/Editora Unesp, 1995.
- ALMEIDA, Anna Ozorio. *Evolução e crise da dívida pública estadual*. Textos Para Discussão nº 448. Brasília: Ipea, 1996.
- ALVES, Maria Abadia da Silva. *Guerra fiscal e finanças federativas no Brasil: o caso do setor automotivo*. Campinas, 2001. Dissertação (Mestrado), IE/Unicamp.
- ANDRADE, Thompson. *Industrialização e incentivo fiscal: Minas Gerais no período 1970/1977*. Textos Para Discussão nº 30. Brasília: Ipea, 1980.
- \_\_\_\_\_. *Notas preliminares sobre descentralização industrial no Brasil*. Textos Para Discussão nº 06. Brasília: Ipea, 1979.
- \_\_\_\_\_. & SERRA, R.V. Distribuição espacial da indústria: possibilidades atuais para a sua investigação. *Estudos Econômicos* (São Paulo), v. 30, nº 02, abr/jun 2000.
- \_\_\_\_\_. *Desconcentração industrial no Brasil: 1990/95*. s.d. Disponível na internet: <<http://www.nemesis.org.br>>.
- ARAÚJO, Érika. Carga tributária – evolução histórica: uma tendência crescente. *Informe-se* (Rio de Janeiro), nº 29, julho 2001. Disponível na internet: <<http://www.federativo.bndes.gov.br>>
- AURELIANO, Liana. *No limiar da industrialização*. Campinas: IE/Unicamp, 1999.
- AZZONI, Carlos Roberto. Sobre a necessidade da política regional. Em: KON, Anita (Org.). *Unidade e fragmentação – a questão regional no Brasil*. São Paulo: Perspectiva, 2002.
- BAER, Werner, HADDAD, Eduardo & HEWINGS, Geoffrey. O impacto regional de políticas neoliberais no Brasil. Em: KON, Anita (Org.). *Unidade e fragmentação – a questão regional no Brasil*. São Paulo: Perspectiva, 2002.
- BANCO DE DESENVOLVIMENTO DE MINAS GERAIS (BDMG). *Diagnóstico da economia mineira*. Belo Horizonte, 1968. Volume I.
- \_\_\_\_\_. *Economia Mineira (1989) – diagnóstico e perspectivas* (Volume I). Belo Horizonte, 1989.

- \_\_\_\_\_. O financiamento do desenvolvimento: o papel das agências de fomento e o BDMG. Em: *Minas Gerais do Século XXI* (Volume IX). Belo Horizonte: BDMG, 2002.
- \_\_\_\_\_. *Demonstrativos financeiros*. Vários números (1994 – 2004).
- \_\_\_\_\_. *Relatório anual* – 2003 e 2004.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Boletim do Banco Central*. Vários números.
- \_\_\_\_\_. *Relatório anual*. Vários números.
- BIASOTO JÚNIOR, Geraldo. *A questão fiscal no contexto da crise do pacto desenvolvimentista*. Campinas, 1995. Tese (Doutorado), IE/Unicamp.
- BRANT, Paulo. O setor industrial em Minas Gerais: características, desempenho recente e perspectivas. Em: *Anais do II Seminário sobre a economia mineira*. Belo Horizonte: Cedeplar, FACE/UFMG, 1983.
- BRASIL. Conselho Monetário Nacional. *Resolução 394*, de 20 de outubro de 1976. Regulamenta a constituição e o funcionamento dos bancos de desenvolvimento.
- \_\_\_\_\_. *Resolução 2.347*, de 20 de dezembro de 1996. Regulamenta a constituição e o funcionamento de agências de fomento ou de desenvolvimento.
- \_\_\_\_\_. *Resolução 2.547*, de 17 de dezembro de 1998. Dispõe sobre a constituição e o funcionamento de agências de fomento.
- \_\_\_\_\_. *Resolução 2.828*, de 30 de março de 2001. Dispõe sobre a constituição e o funcionamento de agências de fomento.
- BRASIL. Ministério da Fazenda. *Portaria nº 89*, de 25 de abril de 1987.
- \_\_\_\_\_. *Lei 9.496*, de 11 de setembro de 1997. Estabelece critérios para a consolidação, a assunção e o refinanciamento, pela União, da dívida pública mobiliária e outras que específica, de responsabilidade dos estados e do Distrito Federal.
- BRASIL. Senado Federal. *Resolução nº 45*, de 29 de maio de 1998. Autoriza o Estado de Minas Gerais a contratar operação de crédito.
- BRITO, Fausto. O Estado tutelar: o INDI na experiência mineira de industrialização na década de 70. *Minas em questão*. Belo Horizonte: Cedeplar/UFMG, 1988.
- BRITO, Adriana Fernandes de & BONELLI, Regis. *Políticas descentralizadas: as experiências européias e as iniciativas subnacionais no Brasil*. Textos Para Discussão nº 492. Rio de Janeiro: Ipea, 1997.
- CANO, Wilson. *Desequilíbrios Regionais e Concentração Industrial no Brasil, 1930 – 1995*. Campinas: IE/Unicamp, 1998A.
- \_\_\_\_\_. *Raízes da concentração industrial em São Paulo*. Campinas: IE/Unicamp, 1998B.
- \_\_\_\_\_. Auge e inflexão da desconcentração econômica regional. Em AFFONSO, Rui de Brito Álvares & SILVA, Pedro Luiz Barros (Org.). *A federação em perspectiva – ensaios selecionados*. São Paulo: Fundap, 1995.
- CARDOSO DE MELLO, João Manuel. *O capitalismo tardio*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1987.
- CARNEIRO, Ricardo. *Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto do século XX*. São Paulo: Editora Unesp, IE-Unicamp, 2002.
- CAVALCANTI, Carlos Eduardo G. & PRADO, Sérgio. *Aspectos da guerra fiscal no Brasil*. Brasília: Ipea; São Paulo: Fundap, 1998.
- COMPANHIA ENERGÉTICA DE MINAS GERAIS. *Demonstrações financeiras padronizadas*. Vários números (1997 a 2004).
- COSTA-FILHO, Alfredo H. O planejamento no Brasil: a experiência recente. *Pensamiento Iberoamericano – Revista de Economia Política* (Madri), nº 02, julho/dezembro 1982.

- CRUZ, Paulo Davidoff. *Dívida externa e política econômica – a experiência brasileira nos anos setenta*. Campinas: IE/Unicamp, 1999.
- DIAS, Fernando Álvares Correia. *O refinanciamento dos governos subnacionais e o ajuste fiscal – 1999/2003*. Textos Para Discussão nº 17. Brasília: Consultoria Legislativa do Senado Federal, 2004.
- DINIZ, Clélio Campolina. Desenvolvimento poligonal no Brasil: nem desconcentração, nem contínua polarização. *Nova Economia* (Belo Horizonte), v. 03, nº 01, Set. 1993.
- \_\_\_\_\_. A nova configuração urbano-industrial no Brasil. Em: KON, Anita (Org.). *Unidade e fragmentação – a questão regional no Brasil*. São Paulo: Perspectiva, 2002.
- \_\_\_\_\_. *Impactos territoriais da abertura externa, privatizações e reestruturação produtiva no Brasil*. Texto apresentado ao V Seminário de la RII – Toluca, México, 1999.
- \_\_\_\_\_. *Estado e capital estrangeiro na industrialização mineira*. Campinas, 1978. Dissertação (Mestrado), IE/Unicamp.
- \_\_\_\_\_. Economia e planejamento em Minas Gerais – notas para discussão. Em: *20 anos do seminário sobre a economia mineira – 1982/2002*. Belo Horizonte: UFMG/FACE/Cedeplar, 2002 A.
- \_\_\_\_\_. Minas Gerais na divisão inter-regional do trabalho no Brasil: alterações recentes e perspectivas. Em: *20 anos do seminário sobre a economia mineira – 1982/2002*. Belo Horizonte: UFMG/FACE/Cedeplar, 2002 B.
- \_\_\_\_\_ & CROCCO, Marco Aurélio. Reestruturação econômica e impacto regional: o novo mapa da indústria brasileira. *Nova Economia* (Belo Horizonte), v. 06, nº 01, jul. 1996.
- DULCI, Otávio Soares. Política e economia em Minas Gerais: um balanço dos anos 90. Em: *Anais do IX Seminário sobre a Economia Mineira*. Belo Horizonte: UFMG/FACE/Cedeplar, 2000.
- DRAIBE, Sônia. *Rumos e metamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas de industrialização no Brasil – 1930/1960*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- DUARTE FILHO, Francisco Carvalho, CHAVES, Marilena & SILVA, Rosamaria Roedel. A industrialização mineira e os incentivos fiscais: avaliação da Lei 5.261/69. *Fundação João Pinheiro* (Belo Horizonte), nº 09, dez. 1979.
- \_\_\_\_\_, CHIARI, Juliana Rodrigues de Paula. Características estruturais da economia mineira: uma análise inter-regional de insumo-produto. *Cadernos do BDMG* (Belo Horizonte), nº 04, janeiro 2002.
- FERNANDES, Cândido Luiz de Lima. *A inserção de Minas na economia nacional: uma análise de insumo-produto inter-regional*. Rio de Janeiro, 1997. Tese (Doutorado), IE/UFRJ.
- FIORI, José Luiz. O federalismo diante do desafio da globalização. Em: AFFONSO, Rui de Brito Álvares & SILVA, Pedro Luiz Barros (Org.). *A federação em perspectiva – ensaios selecionados*. São Paulo: Fundap, 1995.
- FUNDAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO ADMINISTRATIVO (FUNDAP). *Indicadores Diesp*. (São Paulo), v. 13, nº 98, jan./fev. 2004.
- GALVÃO, Antônio Carlos Filgueira. *Política de desenvolvimento regional e inovação: lições para o Brasil da experiência européia*. Campinas, 2003. Tese (Doutorado), IE/Unicamp.
- GARMAN, Christopher, SILVA, Cristiane Kerches da Silva & MARQUES, Moisés da Silva. Impactos das relações Banco Central x bancos estaduais no arranjo federativo pós-1994: análise à luz do caso Banespa. *Revista de Economia Política* (São Paulo), v. 21, nº 01, jan./mar. 2001.

- GIAMBIAGI, Fábio. *Do déficit de metas às metas de déficit: a política fiscal do governo Fernando Henrique Cardoso – 1995/2002*. Textos Para Discussão nº 93. Rio de Janeiro: BNDES, 2002.
- GUIMARÃES, Tadeu Barreto & ALMEIDA, Bernardo Tavares de. Da estratégia aos resultados concretos: a experiência do governo de Minas (2003-2005). *Cadernos do BDMG* (Belo Horizonte), nº 12, abril 2006.
- GUIMARÃES NETO, Leonardo. Desigualdades regionais e federalismo. Em: AFFONSO, Rui de Brito Álvares & SILVA, Pedro Luiz Barros (Org.). *Desigualdades regionais e Desenvolvimento*. São Paulo: Fundap/Editora Unesp, 1995.
- \_\_\_\_\_. Desigualdades e políticas regionais no Brasil: caminhos e descaminhos. *Planejamento e Políticas Públicas* (Brasília), nº 15, jun. 1997.
- HADDAD, Paulo Roberto. *A dívida pública do estado de Minas Gerais: o volume; a composição; o perfil; o porquê*. Exposição realizada na Comissão de Finanças e Orçamento da Assembléia Legislativa de Minas Gerais em 30 de novembro de 1982. [S.I. : s.n.].
- IBGE. *Regionalização das transações do setor público* (atividade de administração pública). Vários números.
- \_\_\_\_\_. *Finanças públicas do Brasil: 2001 – 2002*. Rio de Janeiro, 2004.
- \_\_\_\_\_. *Finanças públicas do Brasil: 2002 – 2003*. Rio de Janeiro, 2006.
- JATOBÁ, Jorge; REDWOOD III, John; OSÓRIO, Carlos & GUIMARÃES NETO, Leonardo. Expansão capitalista: o papel do Estado e o desenvolvimento regional recente. *Pesquisa e Planejamento* (Rio de Janeiro), v. 10, nº 01, abril/1980.
- JAYME Jr., Frederico Gonzaga. *Crise fiscal, federalismo e endividamento estadual: um estudo das finanças públicas de Minas Gerais*. Campinas, 1994. Dissertação (Mestrado), IE/Unicamp.
- \_\_\_\_\_ & CERQUEIRA, Hugo Eduardo Gama. *Bancos estaduais e federalismo: um estudo dos bancos mineiros*. Em: Anais do Seminário Sobre a Economia Mineira. Belo Horizonte: Cedeplar, 1996.
- KHAIR, Amir; ARAÚJO, Érika Amorim & AFONSO, José Roberto. Carga tributária: mensuração e impacto sobre o crescimento. *Revista de Economia & Relações Internacionais*, v. 04, nº 07, julho 2005.
- LOPREATO, Francisco Luiz C. *O endividamento dos governos estaduais nos anos 90*. Textos Para Discussão nº 94. Campinas: IE/Unicamp, 2000A.
- \_\_\_\_\_. *O Colapso das Finanças Estaduais e a Crise da Federação*. São Paulo: Editora Unesp; Campinas: IE/Unicamp, 2002.
- \_\_\_\_\_. *Difícultades e perspectivas dos bancos estaduais*. Textos Para Discussão nº 43. Campinas: IE/Unicamp, 1994.
- \_\_\_\_\_. *Crise de financiamento dos governos estaduais (1980/1988)*. Campinas, 1992. Tese (Doutorado), IE/Unicamp.
- \_\_\_\_\_. *Federalismo e finanças estaduais: algumas reflexões*. Textos Para Discussão nº 98. Campinas: IE/Unicamp, 2000B.
- LOUREIRO, Maria Rita & ABRUCIO, Fernando Luiz. Política e reformas fiscais no Brasil recente. *Revista de Economia Política* (São Paulo), v. 24, nº 34, jan./mar. 2004.
- MACEDO, Marcos Letavef. Endividamento estadual: a dívida pública do Estado de Minas Gerais. *Fundação João Pinheiro* (Belo Horizonte), nº 13, dez. 1979.
- MINAS GERAIS. *Lei 8.402*, de 06 de julho de 1983. Cria o Fundo de Desenvolvimento Econômico e Social e dá outras providências.

- \_\_\_\_\_. Constituição (1989). *Constituição do Estado de Minas Gerais*: promulgada em 21 de setembro de 1989. Belo Horizonte: Assembléia Legislativa de Minas Gerais.
- \_\_\_\_\_. *Decreto 30.332*, de 25 de outubro de 1989. Institui o Pró-Indústria.
- \_\_\_\_\_. *Decreto 32.462*, de 24 de janeiro de 1991. Altera disposições do Decreto 30.332/1989.
- \_\_\_\_\_. *Decreto 33.110*, de 28 de novembro de 1991. Altera e consolida disposições do decreto 30.332/1989 com as modificações introduzidas pelo Decreto 32.462/1991.
- \_\_\_\_\_. *Decreto 34.504*, de 15 de janeiro de 1993. Institui o Proim.
- \_\_\_\_\_. *Lei 11.393*, de 06 de janeiro de 1994. Cria o Find e dá outras providências.
- \_\_\_\_\_. *Decreto 35.491*, de 29 de março de 1994. Regulamenta o Find.
- \_\_\_\_\_. *Lei 11.968*, de 1º de novembro de 1995. Autoria o poder executivo a alienar ações de propriedade do Estado que integram o capital social da Companhia Energética de Minas Gerais (Cemig) e do Banco do Estado de Minas Gerais S.A. (Bemge) e dá outras providências.
- \_\_\_\_\_. *Decreto 38.106*, de 1º de julho de 1996. Altera e consolida o regulamento do Find.
- \_\_\_\_\_. *Lei 12.228*, de 04 de julho de 1996. Cria o Fundiest e dá outras providências.
- \_\_\_\_\_. *Lei 12.281*, de 31 de julho de 1996. Altera a Lei 11.393 e dá outras providências.
- \_\_\_\_\_. *Decreto 38.332*, de 07 de outubro de 1996. Cria o PROE-Indústria e dá outras providências.
- \_\_\_\_\_. *Decreto 38.331*, de 07 de outubro de 1996. Cria o PROE-Estruturação e dá outras providências.
- \_\_\_\_\_. *Decreto 38.343*, de 14 de outubro de 1996. Altera decreto 38.106/1996 e acrescenta-lhe dispositivos.
- \_\_\_\_\_. *Lei 12.422*, de 27 de dezembro de 1996. Autoriza o Poder Executivo a realizar operação de crédito com a União para o fim que menciona e dá outras providências.
- \_\_\_\_\_. *Decreto 39.217*, de 10 de novembro de 1997. Dispõe sobre o Proe-Estruturação.
- \_\_\_\_\_. *Decreto 39.218*, de 10 de novembro de 1997. Dispõe sobre o Proe-Indústria.
- \_\_\_\_\_. *Decreto 39.563*, de 30 de abril de 1998. Altera regulamento do FIND e dá outras providências.
- \_\_\_\_\_. *Decreto 39.775*, de 27 de julho de 1998. Altera disposição sobre o Proe-Estruturação.
- \_\_\_\_\_. *Decreto 38.398*, de 29 de outubro de 1998. Altera Decreto que cria Proe-Indústria.
- \_\_\_\_\_. *Decreto 40.124*, de 04 de dezembro de 1998. Dispõe sobre o Proe-Agroindústria.
- \_\_\_\_\_. *Decreto 40.628*, de 08 de outubro de 1999. Altera o Decreto nº 38.106, de 1º de julho de 1996.
- \_\_\_\_\_. *Decreto 40.848*, de 29 de dezembro de 1999, Altera e consolida a legislação do PROE-Indústria.
- \_\_\_\_\_. *Lei 13.431*, de 28 de dezembro de 1999. Altera dispositivos da Lei 12.228 e dá outras providências.
- \_\_\_\_\_. *Decreto 40.848*, de 29 de dezembro de 1999. Altera legislação do Proe-Indústria.
- \_\_\_\_\_. *Decreto 41.021*, de 24 de abril de 2000. Dispõe sobre o Proe-Eletrônica.
- \_\_\_\_\_. *Decreto 40.982*, de 30 de março de 2000. Consolida legislação do Proe-Indústria.
- \_\_\_\_\_. *Decreto 41.176*, de 11 de julho de 2000. Altera decreto 38.106/1996 e dá outras providências.
- \_\_\_\_\_. *Decreto 41.587*, 13 de março de 2001. Altera decreto 38.106/1996 e dá outras providências.

- \_\_\_\_\_. *Lei 13.848*, de 19 de abril de 2001. Extingue o Prosam, o Fundo Somma, o Fesb e o Fundeurb, autoriza a capitalização do BDMG e dá outras providências.
- \_\_\_\_\_. *Decreto 41.840*, de 21 de agosto de 2001. Dispõe sobre o Proe-Agroindústria.
- \_\_\_\_\_. *Decreto 42.100*, 14 de novembro de 2001. Altera decreto 38.106/1996 e dá outras providências.
- \_\_\_\_\_. *Decreto 42.472*, 05 de abril de 2002. Altera decreto 38.106/1996 e dá outras providências.
- \_\_\_\_\_. *Decreto 43.168*, 30 de janeiro de 2003. Altera decreto 38.106/1996 e dá outras providências.
- \_\_\_\_\_. *Decreto 43.494*, de 30 de julho de 2003. Altera regulamento do Find.
- \_\_\_\_\_. *Decreto 43.616*, de 26 de setembro de 2003. Altera disposições do Decreto 39.217/1997
- \_\_\_\_\_. *Lei 14.869*, de 16 de dezembro de 2003. Cria o Fundo de Parcerias Público-Privadas do Estado de Minas Gerais.
- \_\_\_\_\_. *Decreto 43.918*, de 24 de novembro de 2004. Dispõe sobre o Proe-Agroindústria.
- \_\_\_\_\_. *Lei 15.682*, 20 de julho de 2005. Dispõe sobre a denominação e o objeto social do Instituto de Desenvolvimento Industrial de Minas Gerais (Indi) e dá outras providências.
- \_\_\_\_\_. *Mensagem à Assembléia Legislativa*. Belo Horizonte: Imprensa Oficial, vários números.
- \_\_\_\_\_. *Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado*. Belo Horizonte: Imprensa Oficial, 1995.
- \_\_\_\_\_. *Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – uma estratégia para o desenvolvimento sustentável (2000-2003)*. Belo Horizonte: Imprensa Oficial, 1999.
- \_\_\_\_\_. *Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado*. Belo Horizonte: Imprensa Oficial, 2003.
- MENSAGEM Nº 388/93. *Minas Gerais*, Belo Horizonte, 02 de setembro de 1993. Diário do Legislativo, pág. 29.
- MINISTÉRIO DA FAZENDA. *Contabilidade pública (legislação)*. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2003.
- \_\_\_\_\_. *Anexo de metas fiscais e relatório resumido da execução orçamentária: manual de elaboração aplicado à União e aos estados, distrito federal e municípios*. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2005.
- MORA, Mônica. *Federalismo e dívida estadual no Brasil*. Textos Para Discussão nº 866. Rio de Janeiro: Ipea, 2002.
- MOREIRA ALVES, Maria Helena. *Estado e oposição no Brasil (1964 – 1984)*. Petrópolis (RJ): Vozes, 1987.
- NABUCO, Maria Regina. Estratégia do Estado mineiro: de interesses agrários a grandes complexos agro-industriais. *Minas em questão*. Belo Horizonte: Cedeplar/UFMG, 1988.
- OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. *Autoritarismo e crise fiscal no Brasil (1964-1984)*. São Paulo: Hucitec, 1995A.
- \_\_\_\_\_. *Crise, reforma e desordem do sistema tributário nacional*. Campinas: Editora da Unicamp, 1995B.
- \_\_\_\_\_. *A reforma tributária de 1966 e a acumulação de capital no Brasil*. São Paulo: Brasil Debates, 1981.
- \_\_\_\_\_ & PAIXÃO JÚNIOR, Raul de Mattos. As raízes do endividamento mineiro recente. Em: *20 anos do seminário sobre a economia mineira – 1982/2002*. Belo Horizonte: UFMG/FACE/Cedeplar, 2002.

- \_\_\_\_\_. Raízes do endividamento do setor público de Minas Gerais. *Minas em questão*. Belo Horizonte: Cedeplar/UFMG, 1988.
- \_\_\_\_\_ & PAIVA, Paulo. O processo de (des) ajustamento financeiro de Minas Gerais. Em: *20 anos do seminário sobre a economia mineira – 1982/2002*. Belo Horizonte: UFMG/FACE/Cedeplar, 2002.
- \_\_\_\_\_ & DUARTE FILHO, Francisco Carvalho. A política de incentivos fiscais em Minas Gerais. Em: PRADO, Sérgio (Coord.). *Guerra fiscal no Brasil – três estudos de caso: Minas Gerais, Rio de Janeiro e Paraná*. São Paulo: Fundap, 1999.
- \_\_\_\_\_. *O ajuste fiscal de Minas Gerais e o déficit orçamentário zero: a contabilidade que engana*. Belo Horizonte: 2006. (Mimeo).
- OLIVEIRA, Francisco de. *Elegia para uma re(li)gião*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.
- PACHECO, Carlos Américo. *Fragmentação da Nação*. Campinas: IE/Unicamp, 1998.
- \_\_\_\_\_. *Novos padrões de localização industrial? Tendências recentes dos indicadores da produção e do investimento industrial*. Textos Para Discussão nº 633. Brasília: Ipea, 1999.
- PAULA, Paulo Roberto de. A dívida pública de Minas Gerais: 1985 – 1998. Em: *Finanças Públicas e Perfil Socioeconômico*. Belo Horizonte: Assembléia Legislativa de Minas Gerais, 1999.
- PIANCASTELLI, Marcelo & PEROBELLI, Fernando. *ICMS: evolução recente e guerra fiscal*. Textos Para Discussão nº 402. Brasília: Ipea, 1996.
- PRADO, Sérgio. Guerra fiscal e políticas de desenvolvimento estadual no Brasil. *Economia e Sociedade* (Campinas), nº 13, dezembro 1999.
- PRATES, Fernando Martins, ROCHA, Elisa Maria Pinto da & Outros. As transformações em curso. Em: *Minas Gerais do Século XXI* (Volume I). Belo Horizonte: BDMG, 2002.
- RIGOLON, Francisco & GIAMBIAGI, Fabio. *A Renegociação das Dívidas e o Regime Fiscal dos Estados*. 1999. Disponível na internet: <<http://www.bndes.gov.br>>.
- RODRIGUES, Denise Andrade. Os investimentos no Brasil nos anos 90. *Revista do BNDES* (Rio de Janeiro), v. 07, nº 13, jun. 2000.
- \_\_\_\_\_ & CARDOSO, Cilene Ribeiro. Os anúncios de investimento em 2003. *Sinopse Econômica*, nº 133, março de 2004.
- \_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_ & CRUZ, Natália Rego. *A volta ao crescimento econômico sinalizada pelos anúncios de investimentos em 2004*. Disponível na internet: <<http://www.investimentos.desenvolvimento.gov.br>>.
- RODRIGUEZ, Vicente. Federalismo e interesses regionais. Em: AFFONSO, Rui de Brito Álvares & SILVA, Pedro Luiz Barros (Org.). *A federação em perspectiva – ensaios selecionados*. São Paulo: Fundap, 1995.
- SALVIANO Jr., Cleofas. *Bancos estaduais: dos problemas crônicos ao Proes*. Brasília: Banco Central do Brasil, 2004.
- SECRETARIA de Estado da Fazenda de Minas Gerais. *Balanço geral do governo*. Vários números.
- SERRA, José & AFONSO, José Roberto Rodrigues. Federalismo fiscal à brasileira: algumas reflexões. *Revista do BNDES* (Rio de Janeiro), v. 06, nº 12, dez. 1999.
- \_\_\_\_\_. *As finanças públicas municipais: trajetórias e mitos*. Textos Para Discussão nº 03. Campinas: IE/Unicamp, 1991.
- \_\_\_\_\_. Vicissitudes dos investimentos públicos no Brasil (I). 1993. Disponível na internet: <<http://www.federativo.bndes.gov.br>>.

- SOARES FILHO, José Guilherme. *Lei de Responsabilidade Fiscal – um guia legislativo para as finanças públicas, o orçamento e a prestação de contas*. Rio de Janeiro: DO&A, 2001.
- TAVARES, Maria da Conceição. *Ciclo e crise – o movimento recente da industrialização brasileira*. Campinas: IE/Unicamp, 1998A.
- \_\_\_\_\_. *Acumulação de capital e industrialização no Brasil*. Campinas: IE/Unicamp, 1998B.
- TEIXEIRA DOS SANTOS, Fabiana Borges. A construção econômica recente. Em: *Minas Gerais do Século XXI* (Volume I). Belo Horizonte: BDMG, 2002.
- TRIBUNAL de Contas do Estado de Minas Gerais. *Parecer sobre a prestação de contas do governo*. Vários números.
- VARSANO, Ricardo. *A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século XX: anotações e reflexões para futuras reformas*. Textos Para Discussão nº 405. Rio de Janeiro: Ipea, 1996.
- VELASCO E CRUZ, Sebastião C. *Estado e economia em tempo de crise: política industrial e transição política no Brasil nos anos 80*. Rio de Janeiro: Relume Dumará; Campinas: Editora Unicamp, 1997.
- WELLS Jr., Louis T. & ALLEN, Nancy J. Tax holidays to attract foreign direct investment: lessons from two experiments. Em: \_\_\_\_\_ & outros. *Using tax incentives to compete for foreign investment*. Occasional Paper nº 15. Washington: International Finance Corporation e The World Bank, 2001.