

AJUSTE FISCAL E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO: UM EXAME DAS ESTRATÉGIAS DE FOMENTO DE MINAS GERAIS APÓS O PLANO REAL

DANILO JORGE VIEIRA
IE/UNICAMP

ARTIGO SUBMETIDO À SESSÃO TEMÁTICA: ECONOMIA MINEIRA
SUB-ÁREA: FINANÇAS PÚBLICAS E PLANEJAMENTO DO DESENVOLVIMENTO EM MINAS GERAIS (E-5)
XIII SEMINÁRIO SOBRE A ECONOMIA MINEIRA – 2008

RESUMO: O artigo examina a evolução das estratégias de fomento do governo de Minas Gerais após a implementação do Plano Real, período no qual se assistiu a constituição de novos marcos institucionais para a gestão das finanças públicas, cujas bases foram delineadas a partir da renegociação das dívidas estaduais (Lei 9.496/1997) e aprofundadas, posteriormente, com a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000). O objetivo do texto é verificar os desdobramentos desse novo arcabouço, caracterizado pela busca de um controle mais rigoroso dos gastos e do endividamento, sobre os instrumentos e as diretrizes de desenvolvimento autônomo do estado.

Palavras-chave: Política industrial, Desenvolvimento econômico, Responsabilidade fiscal

AJUSTE FISCAL E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO: UM EXAME DAS ESTRATÉGIAS DE FOMENTO DE MINAS GERAIS APÓS O PLANO REAL

1. INTRODUÇÃO

Após a implementação do Plano Real, o governo federal logrou promover um reordenamento substantivo das finanças estaduais, que, no contexto macroeconômico derivado do programa de estabilização, tiveram seus desequilíbrios fiscais e financeiros aprofundados. A renegociação do enorme passivo detido pelos estados, amparada na Lei 9.496/1997, e a posterior promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000) foram marcos do referido processo. A nova institucionalidade fiscal emergente do ajustamento obstou a capacidade de gastos dos governos estaduais, comprometendo a execução de suas políticas públicas em várias frentes, entre as quais aquelas direcionadas à promoção das atividades produtivas locais. Este artigo tem o objetivo de examinar a evolução da política de fomento do governo de Minas Gerais dentro deste novo contexto, buscando verificar até que ponto o referido ajuste fiscal e financeiro promovido no bojo do Plano Real condicionou mudanças nos instrumentos e nas estratégias de desenvolvimento autônomo do estado.

O texto está dividido em cinco seções, incluindo esta apresentação introdutória e as considerações finais. A próxima seção faz um breve apanhado do ajuste implementado, sem se preocupar com uma sistemática análise do processo, tendo apenas o intuito de destacar seus aspectos essenciais. Delimitado esse pano de fundo, a terceira seção acompanha a evolução dos principais programas e fundos constituídos para estimular o investimento produtivo em Minas Gerais, verificando, ao mesmo tempo, a trajetória das diretrizes da política estadual, a partir, principalmente, do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI). Cabe advertir que essa seção incorpora os anos 1990/1993 ao período que efetivamente é o foco do trabalho (os anos pós-Real: 1994-2006), devido ao fato de que, naquele momento, observou-se em Minas Gerais – e igualmente em outros estados – a tentativa de revitalização das ações autônomas de desenvolvimento, implicando na constituição de incentivos que iriam, a partir do Plano Real, 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. Uma última advertência sobre essa seção deve ser feita: a análise enfatizou os programas abrigados no Fundo de Incentivo à Industrialização (Find) e no Fundo de Desenvolvimento de Industrias Estratégicas (Fundiest), devido, basicamente, à maior importância que assumiram no âmbito do orçamento do estado e no conjunto das estratégias de fomento do governo no período em tela. Esta análise é complementada na quarta seção, que analisa as despesas alocadas nas funções associadas ao desenvolvimento econômico, bem como os gastos com investimento da administração direta e indireta.

2. VISÃO SUMÁRIA DO AJUSTAMENTO DAS FINANÇAS ESTADUAIS A PARTIR DO PLANO REAL

Os desequilíbrios das finanças estaduais foram acentuados a partir do Plano Real. A queda da inflação e as elevadas taxas de juros prevalecentes não apenas expuseram, mas também amplificaram os desajustes fiscais e financeiros dos estados. Nos anos iniciais de estabilização, a brusca redução do patamar inflacionário não permitiu mais acomodar despesas orçamentárias por meio da depreciação real de seus valores, mediante atrasos de pagamento e reajustes abaixo da variação dos preços. Tal movimento foi tão intenso que não conseguiu ser contrabalançado nem mesmo pelo impacto positivo imediato que o arrefecimento da inflação provocou naquele momento à arrecadação, que, ademais, perderia dinamismo em decorrência de diversos fatores, entre os quais cabe mencionar a desoneração das exportações sustentada no ICMS (Lei Complementar 87/1996), as seguidas desvinculações de transferências feitas pela União¹ e os efeitos da revitalizada “guerra

¹ O governo central se apropriou de recursos de estados e municípios por meio do Fundo Social de Emergência (FSE), criado em março de 1994 através da Emenda Constitucional Revisora nº 1. A vigência do FSE foi prorrogada posteriormente pela Emenda Constitucional nº 10/1996, que também lhe deu a nova denominação de Fundo de Estabilidade Fiscal (FEF). Em 2000, o FEF foi

fiscal” travada entre os estados. Por outro lado, a menor inflação, que afetou todo o Sistema Financeiro Nacional por conta da contração expressiva das receitas de floating, agravou ainda mais as condições patrimoniais dos bancos estaduais, já comprometidas pela forte concentração de ativos em operações de crédito e títulos de responsabilidade de seus respectivos controladores. A debilidade dessas instituições realimentou as dificuldades fiscais e financeiras dos estados, à medida em que eles tinham muito da capacidade de gasto amparada e ampliada pelas mesmas. De outra parte, os juros elevados impulsionaram o endividamento estadual, estreitando as possibilidades de rolagem dos passivos acumulados e também as opções de contratação de novas operações de crédito. Além do mais, diante das restrições impostas a novas emissões de títulos (Emenda Constitucional nº 3/1993), outras modalidades de crédito mais onerosas, como as Antecipações de Receitas Orçamentárias (ARO), ganharam espaço na complementação de recursos, acelerando a deterioração financeira dos estados (MORA, 2006).

Diante de tal quadro de problemas crescentes, as finanças públicas estaduais passaram a incorrer em déficits continuados. A significativa deterioração do resultado operacional de estados e municípios desde o Plano Real sugere a predominância do componente financeiro dos desequilíbrios fiscais. O déficit operacional cresceu de uma média anual de 0,3% para 2,1% do PIB entre 1990/1994 e 1995/1998, contribuindo com mais de 35% da piora do resultado operacional agregado do setor público no mesmo período (RIGOLON & GIAMBIAGI, 1999, p. 9-10). A extensão da crise exigiu, outra vez, o auxílio do governo central, prática que havia sido recorrente ao longo dos anos 1980. Vale a pena destacar, como exemplo, o socorro prestado pelo Banco do Brasil na primeira metade daquela década, fazendo frente aos débitos externos dos estados (Avisos MF-30, MF-09 e sucedâneos). A mesma instituição propiciou posteriormente crédito para a rolagem da dívida interna, a cobertura do déficit e o saneamento dos bancos estaduais (Lei 7.614/1987). Na seqüência, o Banco do Brasil foi mais uma vez convocado a consolidar essas duas operações pendentes junto ao Tesouro Nacional (Lei 7.976/1989). Outras rodadas de refinanciamento viriam depois para equacionar os passivos estaduais detidos contra o FGTS, o INSS (Lei 8.212/1991 e 8.620/1993) e as instituições federais (Lei 8.727/1993).

A interposição do governo central, entretanto, ocorreria agora em novas bases. Fortalecida pelo sucesso obtido no combate à inflação, a União pôde impor suas diretrizes, fazendo os governadores, incapazes de defender seus espaços de sustentação de gastos, convergir em direção às determinações mais gerais da política macroeconômica estabelecidas no plano federal (LOPREATO, 2002). Foi nesse contexto que se instituiu o Programa de Apoio à Reestruturação Fiscal e Financeira dos Estados, por meio do Voto 162/1995 do Conselho Monetário Nacional (CMN), combinando o refinanciamento de dívidas com o ajuste fiscal e a reforma patrimonial das administrações subnacionais. Em contrapartida a créditos destinados à implementação de programas de demissão incentivada e à reciclagem de ARO, os governos estaduais deveriam cumprir metas fiscais e financeiras e encaminhar medidas visando a venda de estatais, a concessão de serviços públicos e, seguindo os parâmetros do Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária (Proes)², promover a reorganização de seus sistemas financeiros.

O prosseguimento da crise, no entanto, exigiu o aprofundamento das medidas, cujas bases foram dadas pela Lei 9.496/1997, permitindo o governo federal estabelecer ações mais abrangentes, com a inclusão da dívida mobiliária e demais passivos das administrações direta e indireta ainda não renegociados. A diretriz básica que fundamentou o formato da nova rodada de refinanciamento foi a de reduzir, progressivamente, o estoque da dívida – em expansão acelerada devido à sistemática de incorporação dos juros ao principal nas operações de rolagem – a níveis considerados adequados às condições dos estados em cumprirem com suas obrigações financeiras. Era evidente, portanto, a necessidade de estabelecer um fluxo contínuo de amortizações e em patamar superior ao do incremento dos passivos acumulados, além de promover a esterilização dos efeitos da taxa de

substituído pela Desvinculação de Receitas da União (DRU), estabelecida pela Emenda Constitucional nº 27.

² O Proes (MP 1.514/1996) estabeleceu o refinanciamento das dívidas dos estados com seus 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 (50%), os estados poderiam manter o controle dos bancos, desde que os saneassem e passassem a seguir critérios rígidos de gestão e concessão de crédito.

juros sobre os estoques e da adoção de regras que restringissem a contratação de novas operações de crédito.

Para atender a tais requisitos, o programa federal avançou com vistas a disciplinar, por meio de regras duras, a gestão fiscal e financeira dos estados, bem como a induzi-los a vender empresas controladas (sobretudo concessionárias de energia elétrica) e a privatizar ou liquidar seus bancos, ceifando, assim, um vetor potencial de expansão de gastos e de crédito. Adicionalmente, foram constituídos mecanismos legais para assegurar o pagamento dos serviços da dívida refinanciada, através do empenho obrigatório e automático de receitas próprias e transferências do Fundo de Participação, impedindo, na prática, a inadimplência dos governadores³ – prática que havia sido recorrente no passado, tendo frustrado continuamente as expectativas de ajuste que se esperava lograr após os seguidos auxílios financeiros propiciados pela União. Assim, a renegociação amparada na Lei 9.496/1997 estabeleceu parâmetros que a diferenciaram distintivamente de outras anteriores, porque não buscou apenas reestruturar os passivos acumulados. Vinculou o refinanciamento à adoção de novos marcos para a gestão das finanças estaduais, desde então comprometida, compulsoriamente, com objetivos fiscais austeros, e ao redesenho do próprio aparato estatal, coerente com a estratégia predominante em âmbito federal de redução da intervenção do setor público no domínio econômico.

De maneira geral, o programa federal refinanciou as dívidas por 30 anos, fixando pagamentos mensais e consecutivos, cujas parcelas eram calculadas pela Tabela Price e limitadas a um patamar entre 11,5% e 15% da Receita Líquida Real (RLR). Os juros variaram de 6% a 9% ao ano, acrescidos do IGP-DI, sendo que a taxa final dependeria do valor do refinanciamento pago antecipadamente com recursos originados na venda de ativos, empresas e bancos controlados pelos estados. Em contrapartida, os governos estaduais ficaram proibidos de emitir novos títulos até o valor da dívida igualar ao da RLR anual e foram obrigados a cumprir metas rígidas relativas a (i) resultados primários; (ii) despesas com funcionalismo; (iii) investimentos/RLR; (iv) dívida financeira/RLR; (v) arrecadação de receitas próprias e, (vi) desestatização e reforma administrativa.

Os limites estreitos impostos aos gestores das finanças públicas estaduais ganham contornos evidentes a partir dessa apreciação panorâmica do programa federal. Em primeiro lugar, transparece o grande esforço fiscal requerido para o atendimento das metas e das obrigações estabelecidas no acordo de refinanciamento. Basta verificar, por exemplo, que os dispêndios dos serviços da dívida, que antes eram rolados praticamente na sua totalidade, passaram a ser compulsórios, alcançando valores importantes de até 15% da Receita Líquida Real. O comprometimento de tal nível de recursos assumiu dimensão substantiva, se for considerado que os estados, desde a estabilização inflacionária, incorriam em déficits primários e operacionais crescentes, determinando, por isso mesmo, ajustamento expressivo para fazer frente ao fluxo agora contínuo e obrigatório representado pelos gastos financeiros. Em segundo lugar, os governos estaduais passaram a se defrontar com barreiras claras ao financiamento. Além dos contratos firmados com a União obstarem as operações de crédito enquanto a dívida superasse a RLR, a reestruturação do aparato estatal vinculada ao programa tolheu os mecanismos que as administrações utilizavam no passado recente para sustentar e ampliar gastos e alavancar crédito por meio de suas empresas e, principalmente, bancos. Assim, as dificuldades fiscais e financeiras enfrentadas desde aquele momento tiveram que ser suportadas no âmbito restrito do orçamento e nas condições dadas, praticamente, pela capacidade tributária do Tesouro, num explícito estreitamento das bases de financiamento, ampliando ainda mais o esforço exigido ao atendimento das obrigações estipuladas nos acordos de renegociação da dívida. Em terceiro lugar, e como resultante dos obstáculos ao financiamento e do esforço fiscal determinado pelo ajustamento, os estados perderam, na prática, muito da autonomia que tinham no direcionamento de gastos, tanto devido às metas de evolução das despesas quanto ao fato de que os recursos primários gerados no orçamento deveriam servir a dívida renegociada.

³ As duas rodadas de renegociação de passivos estaduais anteriores, promovidas ao amparo das Leis 7.976/1989 e 8.727/1993, também estabeleceram mecanismos semelhantes para coibir a inadimplência dos governadores. Enquanto na primeira foram empenhadas as transferências constitucionais, na segunda a garantia foi estendida, incorporando recursos próprios, que poderiam ser apropriados pela União em caso de atrasos no pagamento.

A Lei Complementar 101/2000 (a Lei de Responsabilidade Fiscal) viria como desdobramento das mudanças antes descritas, reforçando os novos marcos institucionais estabelecidos com vistas a ensejar uma gestão comprometida com o equilíbrio das finanças públicas. É ilustrativo, nesse sentido, o novo tratamento dado ao endividamento público, cujas regras definidas pelas resoluções nº 40/2001 e 43/2001 do Senado, seguindo os princípios da LRF, impõem um esforço fiscal permanente. No caso dos estados, ficou determinado que a Dívida Consolidada Líquida (DCL) deve equivaler a no máximo duas vezes a Receita Corrente Líquida (RCL) até 2016, obrigando a eliminação do excesso numa proporção de 1/15 ao ano a partir de dezembro de 2001, estando as administrações estaduais desenquadradas proibidas de efetuarem operações de crédito (incluindo ARO) e de receberem transferências voluntárias. Mesmo para os estados que demonstrem DCL igual ou abaixo do limite⁴, as regras são rígidas, pois eventuais desvios devem ser forçosamente eliminados no prazo de um ano (três quadrimestres), sendo que pelo menos 25% do excesso deve ser suprimido no primeiro quadrimestre. Em ambas as situações, portanto, a premissa é a geração compulsória de superávits primários continuados.

Embora autorizadas, novas contratações de crédito foram obstadas por um extenso conjunto de condições: a referida trajetória da DCL em relação à RCL não pode ser alterada; o valor das operações está limitado a 16% da RCL; os gastos com serviços não podem superar a 11,5% da RCL, e devem ser atendidos todos os demais limites estabelecidos na LRF. Também foram vedados os refinanciamentos da dívida e restringidas as ARO: tais operações, limitadas a 7% da RCL, devem ser liquidadas no mesmo exercício fiscal em que foram contratadas e ficaram proibidas no último ano de mandato dos administradores. Da mesma forma, não pode ser contraído nenhum crédito a 180 dias do término do mandato e se restringiu o adiamento de dispêndios para o exercício fiscal seguinte. Por outra parte, a LRF constituiu parâmetros de gestão mais rigorosos, à medida em que fixou teto para o gasto com funcionalismo (60% da RCL no caso de estados e municípios) e passou a exigir a identificação de fontes efetivas de financiamento ou medidas compensatórias para a renúncia de receitas e a criação de despesas, com destaque para aquelas obrigatórias de caráter continuado. As novas regras determinam ainda o estabelecimento de metas fiscais coerentes com os níveis estreitos de endividamento, a serem cumpridas nos três anos seguintes e consecutivos, sendo que os eventuais desvios devem ser equacionados obrigatoriamente no próprio exercício fiscal, por meio de instrumentos que assegurem o corte automático de gastos.

O que deve ser retido do exposto nos parágrafos anteriores é que os novos marcos institucionais a que se vêm fazendo referência estabeleceram parâmetros que objetivaram circunscrever a capacidade de gastos públicos às condições dadas estritamente pelas bases de origem tributária, obstando, para isso, a contratação de recursos de terceiros e confinando, portanto, os orçamentos praticamente às disponibilidades de caráter fiscal. Vale dizer: “revalorizou o papel do Tesouro como *locus* da atuação estadual” (LOPREATO, 2006, p. 266). Diante do maior peso dos serviços da dívida e das metas de resultados primários e de evolução sustentável dos passivos, os estados foram levados a readequar seus dispêndios com o fito de comportá-los nessa nova realidade de obrigações e de financiamento, implicando em cortes de vulto nas despesas primárias, em paralelo à busca do fortalecimento da arrecadação – vetor este que apontava não só para o aumento da receita, mas também para a necessidade de revisão de diversos incentivos fiscais. Como decorrência, as possibilidades dos estados conduzirem suas políticas públicas ficaram mais acanhadas, exigindo o redimensionamento de muitas delas, como foi o caso daquelas direcionadas a fomentar a estrutura produtiva local, que perderam espaço e substância no âmbito dos orçamentos (VIEIRA, 2007).

Em Minas Gerais não foi diferente. O reescalonamento da dívida, a reestruturação do sistema financeiro estadual e a posterior convergência às determinações da LRF forçaram igualmente o redesenho da política fiscal, ao impor um conjunto de obrigações e de metas de desempenho, concomitante à sensível mudança no padrão de financiamento do gasto público, que passou a ser sustentado, primordialmente, na arrecadação tributária própria e nos repasses legais e

⁴ Em dezembro 2001, entre os 26 estados e o Distrito Federal, cinco unidades estavam acima do limite (GO, MA, MG, MS e RS), número que caiu para dois (AL e RS) no mesmo mês de 2006.

voluntários da União. Não cabe aqui fazer uma análise minuciosa desse processo, mas apenas realçar alguns aspectos mais gerais. Deve ser ressaltado, inicialmente, que a renegociação da dívida pública mineira, conforme chamou a atenção Riani & Andrade (2006), acabou por agregar novos passivos ao seu estoque, derivados do empréstimo contratado no âmbito do Proes para viabilizar a privatização do Credireal e do Bemge, a liquidação extrajudicial da MinasCaixa e o saneamento do BDMG, equivalentes a quase 30% do total refinanciado de R\$ 14,9 bilhões, a preços de 1998, ou algo próximo a 5% do PIB estadual daquele ano, quando o acordo com a União foi firmado. Além do mais, por ter antecipado o pagamento de apenas 10% da dívida reescalada, em vez do limite de 20% previsto na Lei 9.496/1997, Minas Gerais passou a arcar com juros de 7,5% ao ano, patamar elevado em relação ao padrão de 6% dos acordos dos demais estados, comparáveis apenas aos de Alagoas e do Pará, acrescendo, de forma permanente, o custo dos serviços em 25%. Esse dois componentes se vincularam para magnificar ainda mais o esforço requerido do estado para se ajustar as novas condições fiscais e financeiras então estabelecidas.

Um outro aspecto a ser considerado, embora não esteja restrito a Minas Gerais, diz respeito à utilização do IGP-DI como indexador dos contratos de renegociação, que por ter grande exposição ao câmbio, criou um complicador a mais: as desvalorizações do real frente ao dólar até 2003, principalmente as de 1999 e 2002, fizeram com que os serviços da dívida subissem em ritmo maior do que o da arrecadação e atingissem, assim, valores bem superiores aos limites de empenho da RLR, contribuindo, ao lado de outros fatores, para a expansão desmensurada do estoque dos passivos estaduais. Esse “efeito IGP-DI”, embora contrabalançado em alguma medida pela valorização do real desde 2004, ainda levará bom tempo para ser absorvido devido à dimensão que alcançou (MORA & GIAMBIAGI, 2007, p. 485-487). O caso de Minas Gerais é ilustrativo. O estoque da DCL do estado teve incremento contínuo, passando, em valores correntes, de R\$ 13,6 bilhões para R\$ 41,7 bilhões entre 2000 e 2006, sendo que a relação DCL/RCL, depois de permanecer acima do limite legal de 2,0 entre 2001 e 2005, foi conduzida a nível inferior a este (1,89) a partir de 2006, em parte por causa da comentada valorização cambial. Mas o substantivo volume atingido pela dívida, cujo estoque nos anos referidos saltou de 1,15% para 1,80% do PIB brasileiro, indica, mesmo diante da melhora de diversos indicadores fiscais e financeiros nos últimos anos, com destaque a comentada queda da relação DCL/RCL, a persistência de restrições extensivas aos gestores das finanças públicas de Minas Gerais (JAYME JR., REIS & ROMERO, 2007), cujos desdobramentos para os instrumentos e as diretrizes de fomento serão discutidos nas próximas seções.

3. EVOLUÇÃO DAS ESTRATÉGIAS E DOS INSTRUMENTOS DE FOMENTO DE MINAS GERAIS

3.1. A TENTATIVA DE RECONSTRUÇÃO DAS POLÍTICAS DE INCENTIVO – 1990 A 1993

A análise da evolução das políticas locais de fomento a partir do Plano Real deve levar em consideração o 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 contexto 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 subsidiados⁵, iriam fundamentar e delinear as estratégias regionais de desenvolvimento subsequentes (CAVALCANTI & PRADO, 1998, p. 85-86). 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

⁵ Essas modalidades de financiamento funcionavam, de maneira geral, da seguinte forma: 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, uma redução do imposto devido.

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. 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 de fomento foram permeadas por objetivos explícitos de superação do quadro persistente de estagnação, por meio de propostas que preconizavam o apoio 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 mais adiante.

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 as reformas empreendidas no campo tributário pela Constituição de 1988, que fortaleceram as finanças estaduais, com destaque para a criação do ICMS a partir da incorporação dos impostos únicos federais sobre transporte (ISTR), comunicação (ISC), energia elétrica (IUEE), minerais (IUM) e combustíveis (IUCL) ao antigo ICM (OLIVEIRA, 1995). Foi nesse contexto que o governo de Minas Gerais buscou dar novo ânimo à sua atuação fomentadora, que havia sido 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 1985⁶. 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 implantassem novas unidades industriais no estado ou ampliassem a capacidade produtiva 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 dos recursos naturais disponíveis na região.

Sob tal ponto de vista, o Pró-Indústria ajustava-se às diretrizes da política de fomento traçadas em extenso documento produzido pelo BDMG, em 1989, no qual eram diagnosticadas a situação e as perspectivas de crescimento da economia mineira⁷. Partindo da constatação de um quadro nítido de estagnação, em que ficou explicitada a descontinuidade do processo vigoroso de expansão observado nos anos 1970, a instituição sustentava a necessidade de uma ação decisiva do governo no sentido de reforçar os atrativos locais 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:

“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” (BDMG, 1989, p. 35).

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,

⁶ 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. O PIB mineiro, por sua vez, depois de acumular crescimento de 157% entre 1971 e 1980 (taxa anual média de 9,9%), alcançou expansão de apenas 17% entre 1981 e 1988 (2,2% em média ao ano). Para uma discussão a respeito das políticas e do aparato de fomento de Minas Gerais nos anos 1980, ver Oliveira & Duarte Filho (1999: 31-34) e Diniz (2002A: 135-143 e 2002B: 207-216).

⁷ Para uma discussão desse documento, ver Chaves (1990).

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. 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, p. 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 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 carentes⁸. 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.

A Tabela 1 apresenta os resultados alcançados pelo Pró-Indústria no período em análise. Pode ser constatado que o desempenho não foi negligenciável: nos quatro anos iniciais, o programa

⁸ Nos empreendimentos localizados nas regiões Noroeste, Jequitinhonha e Rio Doce, a correção seria de 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.

deu suporte à implementação de 121 projetos, no montante de US\$ 1,8 bilhão em investimentos, resultando na geração de quase 32 mil empregos. 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 – refletindo, provavelmente, a conjuntura de baixos investimentos da época, o que implicava num igualmente reduzido deslocamento espacial de plantas produtivas.

TABELA 1

Resultados alcançados pelo Programa de Integração e Diversificação Industrial

Valores em US\$ Mil

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

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

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 do 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 (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 estadual. 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 a atuação fomentadora do aparato estatal, como será discutido no tópico seguinte.

3.2. AS AÇÕES DE FOMENTO NUM QUADRO DE RECUPERAÇÃO DOS INVESTIMENTOS – 1994 A 1998

O programa de estabilização implementado em 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 (CARNEIRO, 2002, p. 343-356). De qualquer forma, 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 diversos governos subnacionais – inclusive com o engajamento de muitos municípios – cujo propósito era atrair o maior número possível de empreendimentos para as suas regiões (BRITO & BONELLI, 1997).

Em tal contexto, o governo mineiro buscou aprimorar seus dispositivos de estímulo 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, p. 66). 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)⁹.

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 – 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 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

⁹ 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.

foi ampliado para 80% do investimento fixo, sendo que também passaram a ser adotados as mesmas vantagens definidas no Find aos empreendimentos implantados em regiões consideradas carentes.

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 especialmente 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, p. 37).

Em verdade, o documento preparado pelo BDMG 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. Foi tal visão que passou a predominar 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 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 agroindustrial¹⁰. 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 automotivo¹¹. Em julho de 1996, em meio à concorrência com São Paulo e Santa Catarina pela nova unidade da montadora alemã Mercedes-Benz, o governo de Minas Gerais constituiu o 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),

¹⁰ Vale mencionar que poucos meses antes o Pró-Indústria teve seu raio de ação igualmente ampliado, por meio do Decreto 38.106, de julho de 1996, passando a oferecer financiamento a projetos de modernização e readequação de unidades industriais paralisadas no estado.

¹¹ Cavalcanti & Prado (1998, p. 122) estimaram que estava prevista a implantação de 25 projetos automotivos no Brasil entre 1997 e 1999, somando investimentos superiores a US\$ 2,7 bilhões.

divulgado no início da gestão do governador Eduardo Azeredo (1995/1998), cuja a 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, p. 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 reforça a percepção 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 [(ALVES, 2001, p. 16) e (OLIVEIRA & DUARTE FILHO, 1999, p. 34)]. 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 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, objetivava 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. Os empréstimos seriam concedidos em até 120 parcelas mensais, com carência de pagamento de no mínimo 36 meses. Sobre as operações de capital de giro 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 em implantação 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 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 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 infra-estrutura 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, equivalente a 9,1% do faturamento apurado mensalmente no mercado doméstico. 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 país¹².

Depois de pouco mais de um ano de sua criação, o Proe-Indústria passaria por modificações importantes. O Decreto 39.218, de novembro de 1997, reduziu o escopo do programa, que deixou de operar linhas de crédito para investimento fixo, direcionando seus financiamentos apenas a capital de giro. Por outra parte, passaram a ser admitidos pleitos de uma mesma empresa para projetos distintos, desde que solicitados simultaneamente e atingissem, em conjunto, investimento mínimo de R\$ 380 milhões e 1.500 empregos diretos. Tais empreendimentos deveriam, ainda, ser implantados em até cinco anos. Em seguida, o Decreto 38.398, de outubro de 1998, reduziu o prazo máximo do financiamento de 120 meses para 60 meses, a contar do início da implantação do empreendimento.

No final do período em análise, outro programa passou a ser servido pelo Fundiest. O Decreto 40.124, editado em dezembro de 1998, instituiu o Programa de Apoio à Implantação de Agroindústrias Estratégicas (Proe-Agroindústria), para estimular 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 variava conforme o número de empregos gerados e mantidos pelo empreendimento e não poderia ultrapassar os 120 meses. Sobre as linhas de financiamento incidia comissão de 1,5% e correção monetária (IGP-M) parcial, sendo aplicado reduzidor de até 80%, dependendo do valor do investimento fixo.

¹² Para detalhamento dos incentivos concedidos à Mercedes-Benz, ver Oliveira & Duarte Filho (1999, p. 45-51).

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 articular de forma mais sistemática 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 de dispositivos adicionais de estímulos, bem mais amplos e abrangentes em termos de incentivos (Fundiest). Tais estratégias competitivas, entretanto, seriam colocadas em xeque pelo ajustamento fiscal e financeiro das contas públicas do estado, redundando, como será visto a seguir, no arrefecimento das políticas locais de desenvolvimento.

3.3 AS POLÍTICAS DE FOMENTO EM UM CENÁRIO DE RESTRIÇÕES FISCAIS – 1999 A 2006

Como assinalado anteriormente, a renegociação da dívida amparada na Lei 9.496/1997, cujos os parâmetros foram aprofundados posteriormente por meio da LRF, colocou em curso um substantivo ajustamento das finanças públicas estaduais. Em tal contexto, muitos dos mecanismos utilizados até então para influenciar as decisões privadas de investimento – concessão de incentivos fiscais e subsídios financeiros, provimento de infra-estrutura básica etc. – foram obstados ou passaram a ser manejados com maior dificuldade. Basta verificar que o acordo de refinanciamento da dívida firmado em fevereiro de 1998 pelo governo de Minas Gerais 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. Ademais, as próprias metas de evolução das receitas próprias e de gastos primários, o revigoramento das despesas para servir a dívida renegociada e a necessidade de gerar superávits primários demarcavam, por si só, limites orçamentários estreitos para a condução das ações fomentadoras estaduais.

Essa 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 federal¹³, 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, visto como essencial para alargar as suas possibilidades de intervenção a favor de taxas de crescimento mais significativas e menos concentradas em termos territoriais. Entre essas ações, merecem destaque: i) executar um programa de ajuste fiscal, combinando redução das despesas, expansão das receitas e reformas administrativa e previdenciária; ii) pleitear alterações nas bases do contrato de refinanciamento da dívida para reduzir o peso dos gastos financeiros no orçamento; iii) dar prioridade aos investimentos em infra-estrutura básica nas regiões mais carentes, e iv) 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 seria o de “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:

“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

¹³ A gestão de Itamar Franco representou uma inflexão nas relações políticas do Executivo estadual com o governo central, conforme assinala Dulci (2000, p. 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”.

diminuir vazamentos desnecessários e inócuos de receitas que apenas debilitam financeiramente o Tesouro, sem se traduzirem em retornos efetivos para a sociedade” (MINAS GERAIS, 1999, p. 44).

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, 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, visto que alguns programas passaram por restrições em diversos aspectos e ampliação em outros, enquanto novo dispositivo de estímulos foi criado.

O Proe-Indústria é bom exemplo. O Decreto 40.848, de dezembro de 1999, estendeu os benefícios do programa 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. Também foi ampliado o prazo de utilização do financiamento de 60 para até 120 meses, com igual período máximo de carência. 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. Passou a exigir ainda garantias reais e fidejussórias e estabeleceu redutor máximo de 80% sobre a atualização monetária (IGP-M), que antes era passível de ser dispensada integralmente. O Proe-Agroindústria foi o programa que teve maiores restrições nesse período. 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 mais restritivo, 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 – mas como se verá adiante, esse programa não chegou a ter grande expressão financeira, mobilizando, entre 2001/2006, R\$ 11,7 milhões. 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 do financiamento de capital de giro a empresas que apresentassem projetos de implantação, expansão, modernização ou readequação de unidade industrial em Minas Gerais. Exigia-se investimento mínimo de 3% das vendas em novos produtos e em inovação. As condições do crédito, 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 no fim do período em análise, já então na gestão do governador Aécio Neves (2003/2006), a tentativa da administração estadual de encontrar alternativas às dificuldades

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, o governo buscou estabelecer mecanismos que estimulassem o setor privado a efetuar tais inversões. Assim, por meio da Lei 14.869, de dezembro de 2003, foi constituído o Fundo de Parcerias Público-Privadas, 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, no pagamento dos valores contratados pelo estado junto ao executor do empreendimento.

O Fundo PPP, em verdade, estava em plena consonância com o novo enfoque recebido pelas ações de fomento no III PMDI, divulgado no primeiro ano de gestão do novo governo, que passava a conferir peso mais 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), figurava, com destaque, a necessidade de viabilizar “novas formas de financiamento dos empreendimentos públicos” (MINAS GERAIS, 2003, p. 88):

“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” (MINAS GERAIS, 2003, p. 102).

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 iniciativa privada e aqueles que arrojam, 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, p. 94. *Grifo meu*)¹⁴. 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 apontar, 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 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, p. 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, p. 46-49) dos instrumentos usualmente manejados no âmbito das políticas públicas de fomento, diferenciados e agrupados em duas modalidades: sistêmica e seletiva.

¹⁴ O III PMDI teve como antecedente o extenso estudo patrocinado pelo BDMG “Minas Gerais do Século XXI”, divulgado no final de 2002, no qual a instituição apresentou o seu terceiro diagnóstico da economia mineira, seguindo os que tinham sido elaborados em 1968 e 1989. Nesse amplo documento, composto por 10 volumes, o BDMG já apontava para a necessidade de redesenho das políticas de fomento governamentais, em paralelo à redefinição da forma de intervenção do Estado e a modernização da administração pública. No presente artigo, a análise se restringe ao PMDI. Para uma síntese do referido estudo, ver BDMG (2002, Volume Especial).

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 básicos 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 locacionais 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 comentados esquemas de diferimento subsidiado do ICMS, além de outros tipos de benefícios, como o provimento pontual de infra-estrutura, concessão de crédito subsidiado e aporte de capital nos empreendimentos estimulados.

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 diretas – 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, p. 90. *Grifo meu*)¹⁵. Ocorre que, como visto, políticas sistêmicas exigiriam maior disponibilidade de recursos orçamentários e fontes acessíveis de crédito, pré-condições que se tornaram mais pálidas no bojo do ajustamento das finanças estaduais. O III PMDI buscou enfrentar tal questão com um novo arranjo: incluiu, entre 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 manutenção de um ambiente propício aos negócios e aos investimentos¹⁶:

“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” (MINAS GERAIS, 2003, p. 94).

¹⁵ É inegável que o suprimento de infra-estrutura econômica é essencial para induzir investimentos e amparar 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.

¹⁶ 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 processo virtuoso e sustentável de desenvolvimento (MINAS GERAIS, 2003, p. 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, p. 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 investimentos”. 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 das ações executadas e os resultados obtidos, do ponto de vista de seus implementadores, são apresentados em Guimarães & Almeida (2006, p. 05 a 64).

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.

As mudanças subsequentes, embora possam ter implicado em algumas inovações, não modificaram o quadro a que se vem fazendo referência, dando prosseguimento ao comentado processo de redimensionamento dos instrumentos de incentivo manejados pelos gestores da política estadual de fomento¹⁷. Vale destacar, inicialmente, as alterações efetuadas por meio do Decreto 44.071, de junho de 2005, no Pró-Indústria, que teve o seu limite de empréstimos reduzido de 80% para 30% do valor do investimento fixo. As parcelas do financiamento também caíram de 50% para 37,8% do ICMS devido e recolhido – cabendo mencionar que o patamar máximo anterior poderia, em casos especiais, ser ampliado a 70% (Decreto 38.106/1996), o que evidencia uma redução bem mais acentuada nos incentivos propiciados pelo programa. O Pró-Indústria, por outro lado, buscou estimular projetos nas regiões carentes (os vales do Jequitinhonha, Mucuri e São Mateus), oferecendo redutor de 66% sobre o IPCA, definido como indexador. Em outras áreas do estado, o redutor aplicado foi fixado em 60%. O programa também procurou beneficiar empreendimentos com maior impacto na economia estadual, possibilitando a ampliação dos prazos de utilização do financiamento e de carência para os projetos que concentrassem pelos menos 60% das aquisições nacionais ligadas ao investimento, excetuando terreno industrial, junto a produtores localizados em Minas Gerais.

O Proe-Eletrônica ficou igualmente mais contido, à medida que o Decreto 44.048, de junho de 2005, deixou de oferecer incentivos diferenciados de acordo com a localização geográfica dos empreendimentos e baixou a 37,8% do ICMS as parcelas do financiamento, que eram de 61% (Itajubá, Santa Rita do Sapucaí e RMBH) e de 50% (demais regiões). Da mesma forma, o percentual dos empréstimos do Proe-Indústria foi reduzido de 61% para 37,8% do ICMS, por meio do Decreto 44.047/2005. O Find, por sua vez, elevou a exigência de contrapartida mínima dos investidores de 10% para 20% (Decreto 44.066/2005). De diferente modo, o Decreto 44.072, de julho de 2005, ampliou o limite de financiamento do Proim de 50% para 80% do investimento total, que passou igualmente a contemplar empreendimentos agroindustriais e projetos de reativação de unidades produtivas paralisadas no estado. A taxa de juros máxima também foi reduzida de 12% para 6%, sendo possível seu rebaixamento para 4%, na forma de “prêmio de adimplemento”, e para 3,5%, nos casos de projetos considerados estratégicos. Esse tipo de projeto também ficou passível de se beneficiar de redutores: nos cinco primeiros anos, seria aplicada correção (juros e atualização monetária) de até 10,5% e, se o IPCA superasse essa marca, aplicaria-se dedução de 80% no indexador nos cinco anos seguintes.

As mudanças antes delineadas se desdobraram na criação, em janeiro de 2006, do Fundo de Incentivo ao Desenvolvimento (Findes), que, na visão de seus implementadores, além de atender as exigências impostas pelo ajuste, ampliaria e daria maior flexibilidade às estratégias de fomento do estado (MENSAGEM Nº 444/2005). O Findes, contudo, trouxe poucas inovações e, mais importante, não reverteu o movimento de contenção dos mecanismos de estímulo às inversões privadas, servindo, basicamente, para consolidar em um único fundo o Find, o Fundiest, o Fundo de Desenvolvimento Minerometalúrgico (FDMM) e seus respectivos programas. Constituído pela Lei

¹⁷ A propósito desse processo de redimensionamento dos instrumentos de incentivo do estado, vale a pena reproduzir o seguinte trecho da Mensagem nº 444, enviada pelo governo à Assembléia Legislativa, em setembro de 2005, junto com o Projeto de Lei que propunha a criação do Fundo de Incentivo ao Desenvolvimento (Findes), a ser tratado mais adiante: “a necessidade de criação do novo fundo foi provocada pelo ajuste fiscal e financeiro implantado pelo Governo do Estado, estabelecendo metas de superávit fiscal e equilíbrio das contas. Para que isso fosse possível várias ações foram implementadas no Estado, sob a alcunha de ‘Choque de Gestão’, entre elas ajustar os fundos de apoio ao desenvolvimento das atividades produtivas existentes para a nova realidade proposta”

15.981/2006 com o objetivo de dar suporte financeiro a investimentos fixos, capital de giro e demais despesas associadas aos projetos de expansão e modernização do parque industrial do estado e às atividades produtivas e de serviços a ele integradas, o Findes incorporou o patrimônio e os contratos do Find, Fundiest e FDMM¹⁸. Quatro programas foram criados em substituição aos que estavam vigentes (Decreto 44.351/2006): Programa de Apoio ao Investimento – Pró-Invest (Proim e FDMM), Programa de Apoio ao Desenvolvimento Produtivo Integrado – Pró-Giro (Pró-Indústria, Proe-Indústria, Proe-Agroindústria e Proe-Eletrônica), Programa de Estruturação Comercial de Empreendimentos Estratégicos – Pró-Estruturação (Proe-Estruturação) e o Programa de Financiamento a Produtores Integrados – Findes-Integração. Como a Lei 16.191, de junho de 2006, manteve os antigos programas em funcionamento até 31 de dezembro de 2006, adiando o início da operação dos novos para o exercício de 2007, o presente artigo não irá detalhá-los. Ademais, os parâmetros estabelecidos no âmbito de cada um deles seguem, de modo geral, os dos programas que os precederam, em termos dos limites antes vigentes de prazos, custos financeiros, contrapartidas, fração do ICMS passível de financiamento etc¹⁹.

No mesmo ano, foi também constituído o Fundo de Equalização do Estado de Minas Gerais (FEE), amparado, principalmente, nos recursos oriundos da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM), sendo permitida ainda a retenção do superávit financeiro, bem como aportes do orçamento e de operações de crédito internas e externas (Lei 15.980/2006). Criado com o propósito de atrair e manter empreendimentos considerados estratégicos no estado, o FEE tem um raio de manobra mais restrito, uma vez que não fornece crédito para capital fixo e de giro, mas para a cobertura do diferencial de encargos contratuais de financiamentos tomados pelas empresas beneficiárias junto a instituições nacionais e internacionais, tanto privadas como oficiais, incluindo as próprias operações de repasse do BDMG. As condições financeiras básicas da equalização, que pode ser parcial ou integral, não foram pré-definidas, dependendo da disponibilidade de recursos e da importância de cada um dos projetos, acrescidos dos custos de comissão (3%) e da Taxa de Abertura de Crédito (0,5%). As parcelas da operação são liberadas mensalmente, a cada vencimento do contrato-referência objeto da equalização. O prazo de amortização e carência foi fixado em três anos após o vencimento do contrato-referência, limitado a doze anos (Decreto 44.373/2006).

O significado desses anos, em resumo, foi a de explicitação de grandes limitações à gestão das contas públicas estaduais, com conseqüências importantes para as políticas de fomento do governo. A reestruturação da dívida, ao ser vinculada a um vigoroso ajuste fiscal e financeiro, impôs, de imediato, a contenção da abrangência de muitos dos instrumentos operados para estimular e modernizar a estrutura produtiva local, à medida em que foi determinada a redução dos repasses aos dois principais fundos constituídos para dar suporte aos programas governamentais (Find e Fundiest). As metas e compromissos fiscais e financeiros assumidos no bojo do reordenamento das finanças estaduais, por outro lado, adicionaram maiores restrições orçamentárias, implicando na revisão gradual dos instrumentos de fomento, que perderam muito de sua dimensão e amplitude. A persistência das dificuldades balizou a reorganização dos fundos e programas vigentes (Findes) e a criação de novos mecanismos (FEE), não dando espaços para a reversão do mencionado processo de constrição. Em tal contexto, emergiu e ganhou força uma nova diretriz que apontava para uma ação fomentadora do Estado menos proeminente do que a preconizada antes pelos gestores da política estadual. Coerente com essa orientação, houve a

¹⁸ A extinção dos mencionados fundos e a transferência de seus patrimônios e contratos foram determinadas pelo Decreto 44.351/2006, enquanto a Lei 16.191/2006 manteve os mesmos em vigor até 31/12/2006.

¹⁹ Uma diferença do Findes a ser destacada é a inclusão de novas atividades passíveis de serem contempladas: i) o setor de comércio atacadista em expansão, modernização ou realocação no estado, e ii) empresas fornecedoras de insumos ou prestadoras de serviços a empreendimentos industriais e agroindustriais instaladas ou em processo de instalação em Minas Gerais. Também passou a permitir o refinanciamento de passivos onerosos de projetos considerados estratégicos, desde que contraídos junto ao BDMG. Deve ser mencionado que, em alguns casos, os benefícios previstos foram redefinidos a partir de novas bases referenciais. O Decreto 44.356/2006, por exemplo, especificou que no Pró-Giro as parcelas do financiamento concedido para expansão, modernização e realocação de plantas (limitadas a 37,8% do ICMS) deveriam ser calculadas sobre o incremento do imposto propiciado por aqueles novos projetos incentivados, o que difere das normas legais do Pró-Indústria, Proe-Indústria, Proe-Agroindústria e Proe-Eletrônica, que faziam referência ao volume de imposto devido e recolhido pela empresa beneficiada. Para o detalhamento dos novos programas, ver, respectivamente, os seguintes decretos: 44.354/2006, 44.356/2006, 44.358/2006 e 44.361/2006.

tentativa de estabelecer dispositivos que permitissem a 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 projetaram no desempenho dos fundos e dos programas a eles associados, o que é feito no próximo tópico.

3.4 DESEMPENHO DOS FUNDOS E DOS PROGRAMAS DE FOMENTO

Este tópico busca observar as mudanças antes referidas sob a ótica do desempenho de um conjunto selecionado de fundos e programas de fomento. Cabe advertir, mais uma vez, que a análise enfatiza os instrumentos comentados na parte precedente, por terem sido, no âmbito das ações fomentadoras do período analisado, os de maior expressão, tanto do ponto de vista do orçamento quanto no bojo da política estadual, sendo eles, ademais, os que foram constituídos para apoiar os chamados empreendimentos estruturadores e/ou de grande porte, com impactos mais consideráveis sobre a estrutura produtiva do estado²⁰. A Tabela 2 apresenta a evolução do suporte financeiro propiciado pelo Find e o Fundiest aos seus respectivos programas. É possível perceber que os valores consolidados foram crescentes entre 1994/1998, perfazendo aumento real superior a 440%, desempenho que não se sustentou nos anos posteriores à renegociação da dívida: depois de verificar queda abrupta em 1999 (35%), os financiamentos tiveram grande oscilação e também tendência de redução, acumulando perda real de 22% em 2006.

TABELA 2

Evolução dos financiamentos por programas

Valores Constantes - R\$ Mil

| | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 |
|---------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Pró-Indústria | 100.834 | 162.963 | 239.186 | 321.759 | 189.066 | 182.214 | 325.411 |
| Proim | 22.350 | 95.332 | 132.930 | 251.548 | 255.408 | 192.180 | 105.302 |
| Total Find | 123.185 | 258.295 | 372.115 | 573.307 | 444.473 | 374.394 | 430.713 |
| Proe-Indústria | --- | --- | --- | --- | --- | 15.877 | 45.217 |
| Proe-Estruturação | --- | --- | --- | 76.634 | 223.992 | 46.677 | 72.014 |
| Proe-Agroindústria | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Proe-Eletrônica | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Total Fundiest | --- | --- | --- | 76.634 | 223.992 | 62.555 | 117.232 |
| Total Consolidado | 123.185 | 258.295 | 372.115 | 649.941 | 668.466 | 436.949 | 547.945 |
| | | 2001 | 2002 | 2003 | 2004* | 2005* | 2006 |
| Pró-Indústria | | 256.412 | 193.202 | 98.512 | 45.412 | 44.576 | 99.060 |
| Proim | | 138.439 | 84.813 | 114.753 | --- | --- | 180.899 |
| Total Find | | 394.851 | 278.015 | 213.266 | 112.442 | 246.270 | 279.959 |
| Proe-Indústria | | 70.464 | 220.113 | 5.762 | 4.216 | 25.744 | 629 |
| Proe-Estruturação | | 75.850 | 85.345 | 21.236 | 3.099 | 21.100 | 34.923 |
| Proe-Agroindústria | | 7.827 | 17.022 | 19.430 | 19.998 | 23.183 | 26.364 |
| Proe-Eletrônica | | 2.180 | 5.753 | 3.140 | 100 | --- | --- |
| Total Fundiest | | 156.322 | 328.233 | 49.568 | 27.413 | 70.027 | 61.916 |
| Total Consolidado | | 551.173 | 606.248 | 262.833 | 139.855 | 316.298 | 341.875 |

Elaboração própria. Dados básicos - Balanço Geral do Estado - Deflator: IGP-DI - 2006 = 100. (*) O Find deu apoio financeiro à implantação de unidade industrial no valor de R\$ 62.184.000 (2004) e R\$ 198.274.000 (2005). Mas o Balanço Geral do Estado não informa o programa.

Tal dinâmica fica mais evidente se for comparado o volume anual médio de crédito em 1994/1998 e 1999/2006, que passou de R\$ 414 milhões para R\$ 400 milhões, alcançando redução real de 3%. Esse número, ainda que possa parecer modesto, ganha significância se for levado em conta que no primeiro sub-período apenas três programas estiveram efetivamente em operação (Pró-indústria, Proim e, nos dois últimos anos, o Proe-estruturação), contrastando com os seis da etapa seguinte. Assim, pode-se dizer que a constituição do Fundiest, em 1996, embora viesse para ampliar o escopo da atuação fomentadora do governo, não foi capaz de compensar a redução dos recursos empenhados por meio do Find e, muito menos, impedir a queda dos financiamentos globais. Isso fica mais claro se for comparado separadamente o desempenho dos dois fundos, tomando 2001 como ano base, quando se pode dizer que o Fundiest alcançou o seu pleno funcionamento.

²⁰ Outra advertência diz respeito especificamente ao FEE e ao Fundo de Parcerias Público-Privadas. Ambos não entram na análise feita nesta seção por terem registrado movimentação de recursos somente no exercício de 2006 – R\$ 26 milhões e R\$ 49,9 milhões, respectivamente.

Enquanto o Find apresentou retração de 29% entre 2001/2006, o Fundiest – que só superou o Find em 2002 – teve queda acumulada de 60%.

Merece ser comentado, ainda que brevemente, o crescimento dos financiamentos ao final do período em análise, que esteve relacionado, entre outros fatores, ao cenário macroeconômico mais favorável a partir de 2004. Basta verificar que o PIB brasileiro acumulou expansão de 13% em 2004/2006, mais do que o dobro do triênio imediatamente anterior (5,2% em 2001/2003), contribuindo, de maneira geral, para a melhora de diversos indicadores das finanças públicas dos estados. A RCL consolidada, por exemplo, motivada pelo aquecimento da atividade econômica, subiu de 9,3% para 10% do PIB nacional entre 2003 e 2006. A valorização do real frente ao dólar nos anos mais recentes, por outra parte, se desdobrou numa variação mais moderada do IGP-DI, indexador das dívidas estaduais, com impacto financeiro positivo sobre as contas públicas dos estados, tendo o índice crescido 13% em 2004/2006, ante alta superior a 50% em 2001/2003. Em Minas Gerais não foi diferente. Ao lado dos resultados obtidos no campo fiscal, por meio de medidas para conter gastos correntes e conferir maior eficiência na alocação de recursos (REIS, 2006, p. 105-123), o desempenho mais vigoroso do PIB estadual – que subiu acima da média nacional (14,37% em 2004/2006), permitindo o fortalecimento da arrecadação, de modo que a RCL cresceu de 9,4% para 10,6% do PIB – e o mencionado menor ímpeto do IGP-DI atenuaram um pouco as restrições orçamentárias, dando certo fôlego ao Tesouro. Mas mesmo que tenham duplicado em 2004/2006, é importante considerar que os financiamentos permaneceram comprimidos, uma vez que o valor médio anual nesses referidos anos, nos quais estavam em vigência as novas diretrizes do III PMDI (2004/2007), foi de R\$ 266 milhões, ficando abaixo da média dos períodos dos planos de desenvolvimento anteriores: R\$ 492 milhões em 2000/2003 (II PMDI) e R\$ 532 milhões em 1996/1999 (I PMDI).

TABELA 3

Evolução de itens orçamentários de fundos selecionados

Valores Constantes - R\$ Milhão

| | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|---------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|---------|---------|--------|--------|
| FDMM | | | | | | | | | | | | | |
| Amortização | 6,27 | --- | 0,67 | 2,57 | 1,29 | 1,24 | 1,40 | 1,63 | 1,29 | 0,70 | 0,70 | 0,60 | 0,46 |
| Juros | 0,64 | --- | 0,08 | 0,12 | 0,11 | 0,35 | 0,50 | 0,56 | 0,89 | 0,55 | 0,47 | 0,30 | 0,24 |
| Empréstimos | 1,35 | 1,51 | 2,99 | 0,83 | 3,46 | 1,18 | 0,66 | 0,69 | 0,98 | 0,97 | 0,63 | 1,98 | 17,58 |
| OC líquidas* | -5,56 | 1,51 | 2,24 | -1,87 | 2,06 | -0,41 | -1,25 | -1,49 | -1,20 | -0,28 | -0,54 | 1,08 | 16,88 |
| Transf. Tesouro | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | 1,52 | 17,27 |
| Pró-Floresta | | | | | | | | | | | | | |
| Amortização | 5,52 | --- | --- | 6,54 | 12,18 | 14,67 | 28,33 | 18,55 | 14,98 | 5,32 | 4,44 | 9,46 | 1,51 |
| Juros | --- | --- | 12,50 | 8,81 | 5,29 | 6,35 | 7,72 | 3,70 | 3,14 | 1,92 | 2,13 | 5,19 | 2,54 |
| Empréstimos | 26,19 | 0,76 | 1,53 | 6,02 | 18,08 | 16,56 | 2,30 | 18,02 | 24,71 | 14,09 | 4,89 | 13,13 | 10,00 |
| OC líquidas* | 20,67 | 0,76 | -10,97 | -9,33 | 0,62 | -4,46 | -33,75 | -4,23 | 6,59 | 6,85 | -1,68 | -1,51 | 5,95 |
| Transf. Tesouro | 42,02 | 4,29 | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | 8,71 |
| Find | | | | | | | | | | | | | |
| Amortização | 34,21 | 75,04 | 152,34 | 226,87 | 338,21 | 283,81 | 229,97 | 353,76 | 300,96 | 237,71 | 175,09 | 126,37 | 138,14 |
| Juros | 0,35 | 0,34 | 4,35 | 9,72 | 14,74 | 26,81 | 35,71 | 46,94 | 60,69 | 81,98 | 68,53 | 67,10 | 57,42 |
| Empréstimos | 123,18 | 258,30 | 372,12 | 573,31 | 444,47 | 374,39 | 430,71 | 394,85 | 278,02 | 213,27 | 112,44 | 246,27 | 279,96 |
| OC líquidas* | 88,62 | 182,92 | 215,42 | 336,72 | 91,52 | 63,77 | 165,03 | -5,85 | -83,64 | -106,43 | -131,17 | 52,80 | 84,40 |
| Transf. Tesouro | 100,76 | 162,96 | 247,63 | 321,76 | 189,01 | 151,26 | 233,31 | 61,67 | 17,38 | --- | --- | 34,59 | 84,42 |
| Fundiést | | | | | | | | | | | | | |
| Amortização | --- | --- | --- | --- | --- | 3,68 | 7,52 | 1,74 | 6,44 | 3,51 | 3,42 | 1,85 | 5,59 |
| Juros | --- | --- | --- | --- | --- | 0,26 | 0,96 | 0,23 | 0,75 | 0,73 | 0,70 | 0,27 | 0,21 |
| Empréstimos | --- | --- | --- | 76,63 | 223,99 | 62,55 | 117,23 | 156,32 | 328,23 | 49,57 | 27,41 | 70,03 | 61,92 |
| OC líquidas* | --- | --- | --- | 76,63 | 223,99 | 58,62 | 108,75 | 154,35 | 321,04 | 45,32 | 23,29 | 67,90 | 56,11 |
| Transf. Tesouro | --- | --- | --- | 76,63 | 223,74 | 58,62 | 109,19 | 154,07 | 322,52 | 45,81 | 23,95 | 67,64 | 56,89 |

Elaboração própria. Dados: Balanço Geral do Estado. Deflator IGP-DI - 2006 = 100. *OC Líquidas = Empréstimos - (Amortização+Juros)

O abrandamento das restrições orçamentárias, no entanto, foi importante, como pode ser visualizado na Tabela 3. O Find é bom exemplo. De maneira geral, o Fundo veio perdendo dinamismo desde 1998. Os empréstimos caíram progressivamente, em paralelo à redução das transferências do Tesouro, interrompidas em 2003, indicando que, cada vez mais, ele deveria se apoiar nos retornos dos financiamentos para abastecer seus programas vinculados. Mas frente à redução dos financiamentos, as Operações de Crédito Líquidas ficaram negativas entre 2001/2004, só voltando a apresentar saldos positivos em 2005, quando o Tesouro retomou as transferências de recursos, permitindo, igualmente, a elevação dos empréstimos. Mas duas observações devem ser

feitas. Em primeiro lugar, parte do saldo positivo verificado nas Operações de Crédito Líquidas em 2005 e 2006 se deve aos menores serviços (amortização e juros) pagos pelos tomadores, que apresentaram queda continuada desde 2001, perfazendo redução de 51% em termos reais. Em segundo lugar, os empréstimos e as Operações de Crédito Líquidas, embora tenham crescido nos dois últimos anos, permaneceram em níveis baixos, acumulando queda real de 37% e 8% em relação aos valores de 1998, respectivamente.

A evolução do FDMM e do Pró-Floresta também evidenciam as maiores dificuldades vivenciadas nos anos de reestruturação das contas públicas. Enquanto o primeiro passou a incorrer em saldos permanentemente negativos nas Operações de Crédito Líquidas entre 1999/2004, em simultâneo à redução substantiva dos empréstimos, o Pró-Floresta, que apresentava desempenho errático entre 1994/1998, teve essa característica aprofundada nos anos seguintes, demonstrando adicionalmente uma menor capacidade de ofertar crédito. O comentado abrandamento das restrições orçamentárias do estado proporcionou melhor fôlego financeiro ao Pró-Floresta em 2006, sendo esse movimento de recuperação mais nítido no FDMM, particularmente nos dois últimos anos finais da série analisada.

O Fundiest, por sua vez, demonstrou recuperação também em 2005/2006, mas em volumes de crédito igualmente modestos. A evolução dos gastos dos fundos estaduais por função, apresentada na Tabela 4, permite visualizar melhor essas mudanças recentes. A queda real de 8,2% nas despesas totais entre 2001/2006 foi acompanhada por cortes bem mais pronunciados nos recursos destinados às ações típicas de fomento (31,4%). Com isso, a participação de tais dispêndios no conjunto do orçamento dos fundos teve redução superior a 10 pontos percentuais no período, sendo que mais da metade dessa perda acumulada ocorreu em 2006, frustrando a tentativa de recuperação ensaiada entre 2004/2005.

TABELA 4

Evolução das despesas estaduais por função - Fundos Estaduais

Valor constante - R\$ Mil

| | 2001 | (%) | 2002 | (%) | 2003 | (%) | 2004** | (%) | 2005** | (%) | 2006** | (%) | (%) |
|-----------------------------|--------------|------|--------------|------|--------------|------|--------------|------|--------------|------|--------------|------|--------------|
| Agricultura* | 68.164 | 3,3 | 29.019 | 1,9 | 18.161 | 1,4 | 6.463 | 0,5 | 41.942 | 2,3 | 12.760 | 0,7 | -81,3 |
| Urbanismo | 2.706 | 0,1 | --- | 0,0 | --- | 0,0 | --- | 0,0 | 101.616 | 5,7 | --- | 0,0 | --- |
| Indústria | 720.727 | 34,8 | 719.564 | 46,1 | 359.235 | 28,5 | 256.126 | 18,6 | 469.749 | 26,2 | 499.216 | 26,3 | -30,7 |
| Transporte | 36.986 | 1,8 | 21.635 | 1,4 | 33.835 | 2,7 | 23.954 | 1,7 | 27.152 | 1,5 | 56.420 | 3,0 | 52,5 |
| Subtotal (A) | 828.583 | | 770.217 | | 411.231 | | 286.543 | | 640.459 | | 568.397 | | -31,4 |
| Total das Despesas (B) | 2.071.590 | | 1.559.720 | | 1.258.616 | | 1.378.235 | | 1.795.775 | | 1.900.801 | | -8,2 |
| Participação (A)/(B) | 40,00 | | 49,38 | | 32,67 | | 20,79 | | 35,66 | | 29,90 | | -25,2 |

Elaboração própria. Dados básicos: Balanço Geral do Estado. Deflator: IGP-DI 2006 = 100.

(*) Inclui Gestão Ambiental (**) Desconsideram os gastos alocados na função "Previdência".

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 foi importante para esse movimento, implicando em ações fomentadoras cada vez mais acanhadas. Embora necessário, devido ao nível de desequilíbrios fiscais e financeiros alcançados, tal ajustamento acabou por eleger a obtenção de resultados primários positivos como meta central da gestão das finanças 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. Diante de restrições orçamentárias 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 as transferências do Tesouro. As conseqüências de uma reestruturação dessa magnitude 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 de importantes fundos, bem como na evolução dos gastos alocados por intermédio deles nas ações de fomento.

4. EVOLUÇÃO DO INVESTIMENTO PÚBLICO E DOS GASTOS EM ATIVIDADES DE FOMENTO

Cabe verificar agora outro aspecto das políticas regionais de fomento: os gastos efetuados pela administração direta e indireta em investimentos na implantação e melhoria da infra-estrutura básica, reconhecidamente necessários para estimular a expansão das atividades produtivas já instaladas e reforçar as condições de atratividade do estado a novos empreendimentos. Os dados da Tabela 5 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, o que é evidenciado mais claramente pela trajetória dos gastos da administração direta no largo período analisado. Depois da abrupta redução de quase 66% em termos reais entre 1994/1995, os investimentos permaneceram comprimidos, só retornando a patamar semelhante ao período inicial em 2006, quando atingiu valor 8% superior em termos reais ao de 1994, em decorrência, entre outros fatores, da melhoria da conjuntura macroeconômica antes comentada.

TABELA 5
Evolução dos gastos com investimento do governo estadual
Valores constantes - em R\$ Mil

| | Administração Direta | Governo Consolidado |
|------|----------------------|---------------------|
| 1994 | 1.069.336 | --- |
| 1995 | 364.817 | --- |
| 1996 | 469.803 | --- |
| 1997 | 502.461 | 1.831.595 |
| 1998 | 575.465 | 2.347.242 |
| 1999 | 303.058 | 827.332 |
| 2000 | 325.066 | 723.954 |
| 2001 | 337.443 | 1.050.276 |
| 2002 | 391.762 | 1.122.930 |
| 2003 | 228.482 | 708.512 |
| 2004 | 441.009 | 1.196.144 |
| 2005 | 859.929 | 2.059.495 |
| 2006 | 1.155.656 | 2.712.928 |

Fonte: Balanço Geral do Estado. Deflator: IGP-DI 2006 = 100

Os dados sugerem igualmente que as dificuldades do governo estadual em inverter recursos foram mais acentuadas a partir de 1999, no novo contexto fiscal e financeiro advindo desde a renegociação da dívida pública, à medida que as despesas médias anuais baixaram de R\$ 596,3 milhões para R\$ 505,3 milhões na comparação entre 1994/1998 e 1999/2006, perfazendo queda real superior a 15%. Mesmo desconsiderando os anos de 1994 e 2006, cujos valores despendidos destoam dos demais, o volume médio anual registra diminuição importante: de R\$ 478,1 milhões (19995/1998) para R\$ R\$ 412,3 milhões (1999/2005), o que significou retração real de quase 14%. A observação do desempenho do governo consolidado permite constatar a profundidade alcançada pelo redimensionamento nos gastos com investimento, tendo em vista que, mesmo com o forte incremento verificado a partir de 2003, o valor médio anual em 1999/2006 (R\$ 1,3 bilhão) se situou abaixo dos montantes realizados isoladamente nos exercícios de 1997 e 1998.

TABELA 6
Evolução das despesas estaduais por função - Administração Direta

Valor constante - R\$ Milhão

| | 1994 | (%) | 1998* | (%) | 2002 | (%) | 2003 | (%) | 2004 | (%) | 2005 | (%) | 2006 | (%) |
|-----------------------------------|--------------|-------|-------------|------|-------------|------|-------------|------|-------------|------|-------------|------|-------------|------|
| Agricultura | 331 | 1,36 | 182 | 0,69 | 22 | 0,10 | 23 | 0,12 | 5 | 0,03 | 10 | 0,06 | 11 | 0,06 |
| Energia e Recursos Minerais | 300 | 1,23 | 42 | 0,16 | 2 | 0,01 | 1 | 0,01 | --- | 0,00 | 2 | 0,01 | 5 | 0,03 |
| Indústria Comércio e Serviços | 346 | 1,42 | 2.011 | 7,56 | 155 | 0,70 | 111 | 0,58 | 106 | 0,66 | 96 | 0,54 | 71 | 0,35 |
| Transporte | 2.830 | 11,63 | 7 | 0,03 | 57 | 0,26 | 33 | 0,17 | 25 | 0,16 | 86 | 0,49 | 86 | 0,42 |
| Comunicação | 81 | 0,33 | 7 | 0,03 | --- | 0,00 | --- | 0,00 | --- | 0,00 | --- | 0,00 | --- | 0,00 |
| Sub-Total (A) | 3.889 | | 2.249 | | 236 | | 169 | | 137 | | 194 | | 173 | |
| Total das Despesas (B) | 24.343 | | 26.605 | | 22.153 | | 19.266 | | 16.020 | | 17.749 | | 20.210 | |
| Participação (A)/(B) - (%) | 15,98 | | 8,45 | | 1,07 | | 0,88 | | 0,86 | | 1,09 | | 0,86 | |

Elaboração própria. Dados básicos: Balanço Geral do Estado. Deflator: IGP-DI 2006 = 100. Excluído Valor de R\$ 3.993.305.839 (a preços correntes) referente às operações da renegociação da dívida.

Essa evolução do investimento público teve desdobramento relevante no progressivo enfraquecimento das políticas estaduais de fomento, como pode ser inferido a partir das

informações contidas na Tabela 6. Como se vê, a alocação de recursos nas áreas tipicamente relacionadas às atividades de desenvolvimento econômico foi se tornando cada vez menor. Enquanto as despesas totais tiveram redução real de 24% entre 1998 e 2006, por força do ajustamento exigido pelas novas condições fiscais e financeiras que passaram a prevalecer desde a renegociação da dívida pública, os dispêndios efetuados nas referidas funções baixaram 92% no mesmo período, também em termos reais. Dessa forma, a participação que tinham no orçamento caiu de forma drástica, correspondendo a menos de 1% do total dos gastos em 2006, depois de ter respondido por 16%, em 1994, evidenciando, assim, a perda de substância das estratégias de fomento no âmbito das demais políticas públicas.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O artigo avaliou a evolução dos dispositivos e das diretrizes que fundamentaram as políticas de fomento industrial de Minas Gerais após a implementação do Plano Real, buscando verificar em que medida o reordenamento das finanças estaduais afetou a capacidade do governo apoiar a expansão e a modernização do setor produtivo local. Foi observado que o processo de ajuste, demarcado pelos parâmetros estabelecidos no bojo do refinanciamento da dívida (Lei 9.496/1997) e aprofundados pela LRF, foi decisivo para a emergência de um adverso quadro de marcadas restrições, o que exigiu o redimensionamento do aparato institucional e instrumental existente, debilitando as possibilidades de intervenção estatal no sentido de estimular investimentos na economia mineira. Emblemática nesse aspecto foi a trajetória dos fundos e dos programas estaduais de fomento, que, por força do ajustamento requerido, foram sendo progressivamente represados. Da mesma forma, o aperto fiscal e financeiro impôs à administração pública a necessidade de redimensionamento dos gastos, implicando em cortes substantivos nos investimentos. Esses dois movimentos combinados conduziram à fragilização das estratégias de fomento, que assumiram menor importância no conjunto das demais políticas públicas, absorvendo cada vez menos recursos e reduzindo a sua participação no âmbito do orçamento. Em simultâneo, e refletindo o novo contexto restritivo, ocorreram também mudanças de expressão nas próprias concepções que imantavam as ações fomentadoras do governo, com o redesenho daquele papel mais ativo que havia sido reservado ao Estado no esforço de induzir e dar consistência aos impulsos de expansão da economia mineira. Esse quadro de mudanças antes delineado, no qual passaram a ser operados com maior dificuldade os mecanismos disponíveis para incentivar transformações nas bases produtivas, aponta para a necessidade de se buscar alternativas que ensejem uma gestão comprometida com o equilíbrio fiscal sem neutralizar, ao mesmo tempo, o potencial de atuação do setor público a favor do desenvolvimento econômico.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALVES, M.A.S. **Guerra fiscal e finanças federativas no Brasil: o caso do setor automotivo**. Campinas, 2001. Dissertação (Mestrado), IE/Unicamp.
- BDMG. **Economia Mineira (1989) – diagnóstico e perspectivas** (Volume I). Belo Horizonte, 1989.
- _____. **Minas Gerais do Século XXI**. Belo Horizonte: Rona Editora, 2002.
- BRITO, A.F. & BONELLI, R. **Políticas descentralizadas: as experiências européias e as iniciativas subnacionais no Brasil**. Textos Para Discussão nº 492. Rio de Janeiro: Ipea, 1997.
- CARNEIRO, R. **Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto do século XX**. São Paulo: Editora Unesp, IE-Unicamp, 2002.
- CAVALCANTI, C.E.G. & PRADO, S. **Aspectos da guerra fiscal no Brasil**. Brasília: Ipea; São Paulo: Fundap, 1998.
- CHAVES, M. Economia mineira: avaliação e perspectivas. Em: **Anais do V Seminário sobre a Economia Mineira**. Diamantina: UFMG/FACE/Cedeplar, 1990.
- DINIZ, C. C. Economia e planejamento em Minas Gerais – notas para discussão. Em: PAULA, J.A (Coord.). **20 anos do Seminário sobre a Economia Mineira - 1982-2002: coletânea de trabalhos, 1982/2000**. Belo Horizonte: UFMG/FACE/CEDEPLAR, 2002 (A).

_____. Minas Gerais na divisão inter-regional do trabalho no Brasil: alterações recentes e perspectivas. Em: PAULA, J.A (Coord.). **20 anos do Seminário sobre a Economia Mineira - 1982-2002: coletânea de trabalhos, 1982/2000**. Belo Horizonte: UFMG/FACE/CEDEPLAR, 2002 (B).

DULCI, O.S. Política e economia em Minas Gerais: um balanço dos anos 90. **Anais do IX Seminário sobre a Economia Mineira**. Diamantina: UFMG/FACE/Cedeplar, 2000.

GUIMARÃES, T.B. & ALMEIDA, B.T. Da estratégia aos resultados concretos: a experiência do governo de Minas (2003-2005). **Cadernos do BDMG** (Belo Horizonte), nº 12, abril 2006.

LOPREATO, F.L.C. A situação financeira dos estados e a reforma tributária. Em: PINTO, M.P.A. & BIASOTO JR., G. (Org.). **Política fiscal e desenvolvimento no Brasil**. Campinas: Editora da Unicamp, 2006.

_____. **O colapso das finanças estaduais e a crise da federação**. São Paulo: Editora Unesp; Campinas: IE/Unicamp, 2002.

MINAS GERAIS. **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.

MEDEIROS, J.R. **Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal**. Rio de Janeiro: IBAM, 2001.

MENSAGEM Nº 388/1993. **Minas Gerais**, Belo Horizonte, 02 de setembro de 1993. Diário do Legislativo, p. 29.

MENSAGEM Nº 444/2005. **Minas Gerais**, Belo Horizonte, 06 de outubro de 2005. Diário do Legislativo, p. 36.

MORA, M. A crise da dívida estadual. Em: PINTO, M.P.A. & BIASOTO JR., G. (Org.). **Política fiscal e desenvolvimento no Brasil**. Campinas: Editora da Unicamp, 2006.

MORA, M. & GIAMBIAGI, F. Federalismo e endividamento subnacional: uma discussão sobre a sustentabilidade da dívida estadual. **Revista de Economia Política** (São Paulo), v. 27, nº 3, julho/setembro de 2007.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Contabilidade pública (legislação)**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2003.

OLIVEIRA, F.A. & DUARTE FILHO, F.C. A política de incentivos fiscais em Minas Gerais. Em: PRADO, S. (Coord.). **Guerra fiscal no Brasil – três estudos de caso: Minas Gerais, Rio de Janeiro e Paraná**. São Paulo: Fundap, 1999.

OLIVEIRA, F.A. **O ajuste fiscal de Minas Gerais e o déficit orçamentário zero: a contabilidade que engana**. Belo Horizonte: 2006. (Mimeo).

_____. **Crise, reforma e desordem do sistema tributário nacional**. Campinas: Editora da Unicamp, 1995.

REIS, A.A. **Avaliação das contas do governo do estado de Minas Gerais de 1995 a 2005: uma busca por iniciativas de ajuste fiscal**. Belo Horizonte, 2006. Dissertação (Mestrado), Escola de Governo/Fundação João Pinheiro.

JAYME JR., F.G.; REIS, J.C. & ROMERO, J.P. Restrição orçamentária e Lei de Responsabilidade Fiscal: um estudo para Minas Gerais – 1995-06. **Ensaio FEE** (Porto Alegre), v. 28, nº 2, outubro de 2007.

RIANI, F. ANDRADE, S.M. Dívida pública de Minas Gerais: resultados após oito anos da renegociação de 1998. **Anais do XII Seminário sobre a Economia Mineira**. Diamantina: UFMG/FACE/Cedeplar, 2006.

RIGOLON, F. & GIAMBIAGI, F. **A renegociação das dívidas e o regime fiscal dos estados**. Textos Para Discussão nº 69. Rio de Janeiro: BNDES, 1999.

SECRETARIA de Estado da Fazenda de Minas Gerais. **Balanço geral do estado**. Vários números.

VIEIRA, D.J. Finanças públicas e desenvolvimento econômico regional: as implicações do ajuste fiscal para as políticas estaduais de fomento. **Anais do XII Encontro Nacional de Economia Política**. São Paulo: Sociedade Brasileira de Economia Política, 2007.