

001666
1
291

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO
UNIDAD DE INVESTIGACION Y DOCENCIA - AUTOGOBIERNO
FACULTAD DE ARQUITECTURA

PROGRAMA ESTATAL DE CIUDADES INTERMEDIAS DE MINAS GERAIS

La falacia de las políticas urbanas en Brasil

Tesis presentada por:
Jupira Gomes de Mendonça

Para obtener el título de:
MAESTRO EN ARQUITECTURA
EN INVESTIGACION Y DOCENCIA
AREA DE URBANISMO

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Cd. Universitaria, abril de 1990



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Indice

Introducción	01
1. El desarrollo urbano industrial de Minas Gerais en el contexto brasileño	09
1.1 - Antecedentes	11
1.2 - Minas Gerais en el contexto de la economía agrario exportadora	17
1.3 - Los años 30, etapa inicial de la industrialización en Brasil	25
1.4 - Minas Gerais en el contexto de la industrialización brasileña	28
1.5 - Los años 50, consolidación del capitalismo industrial	31
1.6 - Minas Gerais en la división territorial del trabajo en el Brasil industrial	38
1.7 - El desarrollo urbano industrial brasileño a partir de la década de los sesenta	41
1.8 - El desarrollo urbano industrial reciente en Minas Gerais	48
2. El contexto de la política urbana para las ciudades medias en Minas Gerais	64
2.1 - El contexto de origen del PROECI	66
2.2 - El contexto de formulación del PROECI	73
2.2.1 - Los aspectos fundamentales de las políticas estatales en el gobierno de Francelino Pereira	80
2.2.2 - El papel de las agencias internacionales en el contexto de la intervención estatal	87
2.3 - El contexto de implantación del PROECI	95

3. PROECI _ Revisión de su concepción e implantación	103
3.1 - La formulación del programa	105
3.2 - Negociaciones con el BID	111
3.3 - Los proyectos definidos	116
3.4 - El proceso de implantación del programa	123
3.4.1 - El desarrollo de los proyectos integrantes del PROECI	133
3.4.2 - Síntesis	168
4. Conclusiones	172
Notas	185
Bibliografía y fuentes documentales consultadas y citadas	221
Entrevistas	233

"Cuando los 'científicos sociales', los tecnócratas y los políticos empiezan a llenar libros y revistas con 'análisis', elaboran sin cesar planos y programas para 'resolver' u ocupan parte de sus discursos oficiales en formular políticas en torno a un aspecto particular de la vida social, es porque él se ha convertido en el escenario de contradicciones sociales relevantes. (...) Afectan el normal desarrollo del régimen social imperante o introducen elementos contrarios a su estabilidad".
(PRADILLA COBOS)

Introducción

El presente trabajo surgió de la inquietud por comprender por qué las intervenciones estatales que surgieron, en Brasil, bajo la forma de las "políticas urbanas" no han presentado una práctica efectiva.

La manera que se nos presentó más viable para llevar a cabo nuestros objetivos fue desarrollar el estudio de una intervención específica dentro del discurso de las políticas urbanas. Es decir, a través del análisis de una acción más concreta, intentar desmenuzar el desarrollo del proceso desde su concepción e implantación, buscando comprender cómo esta acción se inserta en el cuadro más general de la intervención estatal.

Para llevar a cabo esta tarea, ubicamos el estudio en el estado de Minas Gerais, por dos razones: primera, es ahí donde hemos desarrollado nuestra práctica profesional; y segunda, este lugar presenta una configuración urbano regional muy heterogénea. Asimismo, es un estado en que la actividad estatal planeada ha sido estructurada y puesta en práctica de un modo más incisivo, desde, por lo menos, los años sesenta, entrando en los setenta con un aparato de Estado bastante estructurado y capaz de ajustarse al nuevo período de intervención estatal vivido en el país a partir de esta época.

La intervención estatal en lo urbano, bajo a forma de lo que han sido las llamadas políticas urbanas, empezó, en Brasil, a mediados de los años setenta.

Desde los comienzos de aquella década, la expansión del

proceso de acumulación capitalista requirió del Estado una planificación integrada a nivel nacional, que pudiera orientar su intervención hacia la creación de las condiciones para el desarrollo del proceso en todo el país, bajo los criterios dictados por la división territorial del trabajo.

A mediados de los setenta surgieron más claramente las propuestas de intervención planeada sobre lo urbano. Por una parte, fue necesaria la organización de la actuación del Estado, orientada hacia la adecuación del sistema de soportes materiales - incluyendo la configuración urbano regional - a los requisistos de la expansión capitalista. Por otra parte, hubo que conformar un discurso que justificara la acción estatal, bajo el punto de vista del "desarrollo social".

De un modo general, podemos decir que la "política urbana" es un conjunto de instrumentos que siempre van detrás de la intervención más amplia del Estado; acompañan los límites del proceso de expansión cíclica del capital y tienen un fuerte carácter ideológico, principalmente en los periodos de crisis. En realidad, las políticas urbanas no son resultado de una voluntad política de actuar sobre la calidad de vida urbana. Al contrario, constituyen una práctica para organizar las acciones estatales orientadas hacia la adecuación del sistema de soportes materiales a los requisitos del capital y, además, configurar un discurso que cumple el papel de intentar aminorar las tensiones sociales e influir en los movimientos organizados de la sociedad civil.

Las necesidades del capital, a nivel de lo que son la creación y expansión de las condiciones generales para la producción

y de las condiciones para la reproducción de la fuerza de trabajo, son atendidas principalmente a través de lo que suelen ser llamadas políticas sectoriales. Empero, la "política urbana nacional", además de intentar coordinar las acción de las políticas sectoriales, vino a moldear el discurso de la "mejora de la calidad de vida de las poblaciones urbana", de la "erradicación de los círculos de pobreza" y de la "búsqueda de crecimiento con distribución". Su acción concreta no ha provocado, sin embargo, los impactos "esperados", ni mucho menos ha presentado eficacia en la supuesta búsqueda de equidad en la distribución de los "frutos del crecimiento económico".

A partir de estas premisas, tomamos el Programa Estatal de Ciudades Intermedias de Minas Gerais, PROECI, para un trabajo de análisis y desmitificación del discurso de la intervención estatal a través de las políticas urbanas.

El contexto de origen del PROECI se ubica justamente a mediados de la década de 1970, cuando, en medio de un rápido crecimiento económico industrial, el gobierno de Minas Gerais formuló la propuesta de una política urbana estatal, con el eje central en la intervención sobre las llamadas ciudades medias. Los objetivos básicos presentados en la propuesta gubernamental estaban relacionados con la "integración regional", con la "diseminación del proceso productivo en el espacio geográfico del estado" y con la "organización de una red urbana polarizada y estructuradora del espacio económico 'mineiro' y la distribución de los beneficios originados en el desarrollo económico y social".

La formulación concreta del programa ocurrió, sin embargo, a finales de los setenta e inicio de los ochenta, culminando con la

firma de los "Acuerdos de Préstamo con el Banco Interamericano de Desarrollo, BID, en 1982, para su financiamiento. En ese momento, ya había cambiado la coyuntura económica del país, y los proyectos definidos en la formulación del programa también presentaron cambios. Sus objetivos fueron entonces formalmente vinculados a la "mejora de la condiciones de vida en las áreas periféricas de las ciudades medias" y, principalmente, a la "creación de oportunidades de trabajo y de elevación de los ingresos de las poblaciones pobres" de estas ciudades, con vistas a reorientar los flujos migratorios que se dirigían hacia la capital del estado y a otras ciudades grandes del país.

El contexto de implantación del programa se ubica en una coyuntura económica de crisis y en una circunstancia política de "transición democrática" en el estado, y en el país. En este contexto, Minas Gerais pasó, de 1983 a 1988, por tres gobiernos, cuyas situaciones específicas fueron imponiendo cambios en la conducción del PROECI.

El análisis del desarrollo del programa en cada uno de estos momentos nos ha permitido comprender con mayor claridad el porqué de sus cambios y el papel que ha cumplido en cada período. No obstante, no se trata de una discusión técnica de un programa gubernamental, sino más bien de estudiar cómo los cambios en una intervención estatal específica sobre lo urbano son explicados en los cambios más generales de la actuación del Estado y de comprender el significado real de las políticas urbanas.

Para ello, hemos desarrollado el trabajo a través de tres capítulos básicos.

En el primero, el objetivo principal ha sido la sistematización del cuadro general de desarrollo urbano industrial en Brasil y, particularmente, en Minas Gerais, con el fin de contextualizar la intervención del Estado. No se trató de profundizar el estudio de lo que ha sido el proceso de desarrollo capitalista brasileño y su configuración urbano regional, sino de trazar un cuadro muy general que permitiera una visualización del proceso de desarrollo de las ciudades medias y de la estructuración de una configuración urbano regional sobre la cual se formularon las políticas estatales y, más particularmente el Programa Estatal de Ciudades Intermedias de Minas Gerais. Fue necesario introducir datos muy específicos, que no fueron totalmente desarrollados, pero que debido a su importancia se hizo necesario incluirlos.

En el segundo capítulo, hemos tratado de hacer un análisis del contexto de formulación e implantación de la política urbana para las ciudades medias en Minas Gerais, ubicándolo en el contexto más general de la intervención estatal en el país. Asimismo, intentamos comprender lo que han sido los cambios político-institucionales en el estado y las formas en que propiciaron cambios en las mismas intervenciones estatales sobre lo urbano y, particularmente, en la conducción del PROECI. El estudio acerca del papel de las agencias internacionales se hizo aún importante, en la medida en que la búsqueda de financiamiento externo para la implantación del programa ha provocado una clara intervención del organismo financiero en la definición de los proyectos. Este estudio nos ha permitido comprender mejor cómo la formulación de las políticas estatales está inserta en un cuadro más general de la

acumulación capitalista, además a nivel mundial.

Finalmente, el tercer capítulo trata una descripción más detallada del proceso de concepción, formulación e implantación del PROECI, buscando la comprensión de los cambios internos desarrollados en él y sus vinculaciones con los cambios político-institucionales más generales.

El PROECI, en tanto instrumento de política urbana, cumplió un papel específico, desde el momento de su formulación hasta aquellos momentos en que ocurrió su implantación. Como parte del discurso de las políticas urbanas del estado, el programa trajo consigo más una retórica de carácter ideológico que la posibilidad de una acción efectiva. Esto es lo que hemos buscado comprender a lo largo de este trabajo.

El trabajo de elaboración de esta tesis significó para nosotros un importante aprendizaje metodológico para emprender un estudio acerca de las cuestiones relativas a las formas de intervención estatal sobre lo urbano y acerca del papel que cumple esta intervención y, aún, para sistematizar los resultados de este trabajo. Obviamente no hemos agotado todos los aspectos componentes de nuestro objeto de estudio, sino más bien consideramos que fue organizado en punto de partida para seguir avanzando y profundizando en la temática sobre la cual nos hemos asomado.

Hay que hacer dos advertencias finales. En primer lugar, la de que hemos utilizado, en el trabajo, la regionalización territorial establecida por los organismos estatales, ya que los datos estadísticos encontrados están generalmente agrupados según esta regionalización, considerando, aún, que no era objeto del presente trabajo su discusión.

En segundo lugar, hay que advertir que las citas textuales utilizadas, así como los fragmentos de las entrevistas realizadas, son presentados bajo la forma de traducción libre, en la cual hemos buscado reproducir con la mayor fidelidad posible las palabras ajenas.

1. El desarrollo urbano industrial de Minas Gerais en el contexto brasileño



MAPA 1
BRASIL
MINAS GERAIS
UBICACION

1.1 - Antecedentes

La urbanización en Brasil fue un proceso resultante del desarrollo de los modos de acumulación dominantes en cada momento histórico y la consecuente división territorial del trabajo.

Originalmente, la economía brasileña fue erigida en el movimiento de la llamada acumulación primitiva del capitalismo mercantil, en el siglo XVI. En ese momento el país se convirtió en un lugar privilegiado para ciertas producciones alimentarias y de materias primas agrícolas, con base en el trabajo esclavo (1).

Durante más de tres siglos, el modelo agro-exportador fue organizado regionalmente, según las diferentes riquezas explotadas en cada parte del país. Hasta la primera mitad del siglo XIX, la mayor parte de la población estuvo dispersa en las áreas agrícolas, esto es, en latifundios monocultores para la exportación. Los bienes corrientes de consumo, desde alimentos y vestuario, hasta gran parte de los materiales para la construcción de las habitaciones, eran producidos ahí, configurando lo que Oliveira llamó "unidades autónomas de producción y consumo" (2). Sin embargo, en las zonas costeras se erigieron y desarrollaron ciudades en donde se ubicaba el capital comercial y se llevaba a cabo la vinculación de la producción agro-exportadora a la circulación internacional de mercancías. Brasil era, en ese momento, un territorio en donde el capitalismo emergente en Europa ejercía una explotación.

potencializada por el monopolio de mercado, que además de ser necesaria a su desarrollo, ocurría en distintas partes, según la riqueza dominante. Las ciudades eran lugares en los que se ubicaba el control político, administrativo y militar del territorio brasileño, así como la actividad del escurrimiento de la producción hacia Europa. Estas ciudades se encontraban vinculadas a las producciones regionales, sin relación entre sí, destacándose, entre ellas, Rio de Janeiro, Salvador, Recife y São Luis.

Después de 1850, con el aumento de la exportación, hubo un crecimiento tanto del ingreso interno, como de la población; empezaron, en este entonces, algunos intentos de industrialización, incipientes pero no despreciables. En Rio de Janeiro convergieron las principales iniciativas de modernización: empresas industriales, ferrocarriles, telégrafos y empresas de navegación. Hasta los años 70 de aquel siglo, Rio de Janeiro era el principal puerto de salida para la producción ubicada en el centro-sur del país, especialmente la del café, cultura que crecía rápidamente desde los comienzos del siglo. En este lugar, sede del poder central, se concentraban actividades administrativas y económicas; constituía también un emporio comercial y puerto de salida de la mayor parte de la producción nacional en aquel momento. Esta era la ciudad que ofrecía las mejores condiciones para el desarrollo de la industria (3).

Sin embargo, el desarrollo de la cultura cafetalera en el oeste de São Paulo, después de 1870, vino a cambiar el cuadro futuro del desarrollo económico del país y de la división territorial del trabajo.

Al contrario de la cafeicultura ya desarrollada en el Vale do Paraíba, región ubicada entre los estados de Rio de Janeiro y São

Paulo, la cultura que empezaba a expandirse en el oeste paulista se llevaba con bases más modernas de ocupación y uso de la tierra, con una ideología republicana y relaciones de trabajo asalariadas, en fin, con nuevas bases económicas y una nueva consciencia política (4). Este factor, sumado a la red ferrocarrillera establecida en 1868, entre la ciudad de São Paulo y el puerto de Santos, provocó que una gran parte del café paulista pasara a ser exportado a través de Santos (5). De esta manera, se modificó un factor esencial para la economía futura del país y la consecuente división territorial del trabajo.

La cafeicultura fue el gran factor de transformación de la economía brasileña a finales del siglo XIX. Por una parte, la acumulación de capital y la característica cíclica de la producción cafetalera propició impulsos industriales periódicos y el gradual traslado del poder de los antiguos propietarios rurales hacia la emergente burguesía agraria paulista. Por otra parte, numerosos hacendarios fijaron su residencia en la ciudad (6), explicando una porción del aumento demográfico urbano de São Paulo, entre 1872 y 1886, de 19.347 a 38.997 habitantes urbanos. La cafeicultura de São Paulo, desarrollada sobre bases más productivas, creó algunas de las condiciones básicas para la futura expansión industrial brasileña: capacidad de importación (de alimentos, materias primas y bienes de capital); formación de un mercado consumidor; oferta de mano de obra y acumulación de capital. La ampliación del mercado consumidor, además, hizo expandir el sector de servicios, la artesanía, el comercio a menudeo y ciertas ramas de la industria ligera. Además de la ampliación de las actividades del emporio comercial y del

establecimiento de un mercado de capitales en la ciudad de São Paulo - lo que posteriormente fue fundamental para la concentración industrial ahí - el desarrollo de una zona agrícola en sus proximidades, proveedora de productos alimentarios, y luego de materias primas agrícolas, dieron como resultado el surgimiento de algunos núcleos urbanos de apoyo, cuya población creció rápidamente(7).

En la totalidad del país, el modelo agrario exportador definió una división territorial del trabajo que produjo un desarrollo económico y urbano específico en cada región.

En el noreste, la cultura de la caña de azúcar fue, hasta la segunda mitad del siglo XIX, el sector hegemónico de la economía de la región. Al inicio del siglo, 1805 a 1820, la cultura algodonera había sido significativa, siendo exportada a través de los puertos de São Luis y Recife. Sin embargo, después de la Guerra de Independencia Norteamericana, los EUA retornaron al mercado inglés, con mejores condiciones tecnológicas, y esto fue el fin de este primer "ciclo algodonero" del noreste; la producción que retornó apenas a finales del siglo fue propiciada por las tejedurías del sur.

En el sector cañaveral, la gran competencia en el mercado internacional - propiciada por el desarrollo de la industria - provocó la introducción de métodos industriales en la fabricación del azúcar, posibilitando la ampliación del mercado consumidor en la región y contribuyendo al surgimiento de industrias en Recife. Sin embargo, antes de la segunda mitad del siglo XIX "no se llevó adelante la transformación fundamental, es decir, la introducción de

la máquina a vapor", ya que el precio del trabajo esclavo era muy bajo (8). El mantenimiento de formas precapitalistas en el sector hegemónico de la economía en el noreste fue fatal en cuanto a su posición en la futura división del trabajo en el país. La industrialización iniciada en Recife prosiguió más lentamente que en otras regiones del país, en especial el centro-sur. En el noreste quedó, en períodos posteriores, parte de la producción para el mercado interno, de tal forma que la migración de capitales y de fuerza de trabajo provenientes de esta región se llevó a cabo en el llamado "eje dinámico" del país: Río de Janeiro y São Paulo.

A principios del siglo XX, la producción azucarera del noreste no encontraba formas de realización por la vía del comercio internacional, en virtud de la apropiación y el control de la producción en el Caribe, por parte de los países que tenían la hegemonía en la competencia interimperialista mundial. Ocurrió entonces un resurgimiento del noreste "algodonero pecuario", que el capital internacional se apropió en la esfera de la circulación y la comercialización. Este "noreste algodonero", oligárquico, sometió al "viejo noreste azucarero" (en tránsito hacia formas burguesas de producción y apropiación del valor) y permaneció así, hasta prácticamente la década de 1950. El impulso industrial que había tomado forma en la conversión de los ingenios de azúcar en fábricas, en los cinco últimos lustros del siglo XIX, se agotó en las primeras décadas de este siglo. El proceso hizo retroactivo el propio movimiento de la reproducción del capital y de las relaciones de producción de la economía azucarera, misma que adoptó leyes de reproducción propias de la economía algodonero pecuaria (9).

El movimiento de la economía del noreste definió la forma en que la región entró en la división territorial del trabajo en el país y por consiguiente, su configuración urbano-regional (10). Durante un largo período la población del noreste permaneció dispersa en las unidades agrícolas y en pequeños núcleos; un mayor grado de urbanización ocurría concentrado en unas cuantas ciudades, las capitales, sedes del poder político administrativo, y los emporios comerciales.

En el sur del país, el proceso sucedió de manera distinta: la colonización europea de la región, predominantemente alemana e italiana, se hizo con base en la pequeña y mediana propiedad agrícola. Desde sus comienzos estuvo orientada hacia el mercado interno - provisión de géneros alimentarios y materias primas - constituyendo una actividad económica que, en las primeras décadas de este siglo, pasó por un proceso de modernización. El aumento del mercado consumidor interno estimuló el incremento de la productividad en la economía sureña y permitió la elevación del poder adquisitivo de la población rural. De esto resultó la formación de un mercado que fue atendido en parte por las importaciones regionales y en parte por la industria local (11). Surgió, entonces, en la región, un número relativamente grande de núcleos pequeños - emporios comerciales de las áreas agrícolas - dotados de una buena infraestructura. Porto Alegre, capital de Rio Grande do Sul, concentró la mayor parte del crecimiento de la industria en la región. Desde el siglo XIX, sin embargo, habían surgido ciudades como Blumenau y Joinville, en el estado de Santa Catarina, que se desarrollaron como centros de apoyo a la economía

agropecuaria y que luego se convirtieron en emplazamientos de una significativa industria de provisión del mercado regional.

Las regiones norte y centro-oeste permanecieron, hasta la segunda mitad de este siglo, como dos vastas áreas poco pobladas, aisladas del resto del país, y cuyas ciudades, a excepción de Santarém, fueron básicamente capitales de estados y territorios, donde se ubicaban las actividades político administrativas y de comercio orientado a la población local (12).

Cuadro I

Ciudades de 20.000 habitantes
o más de acuerdo al tamaño
Brasil - 1920

tamaño	núm. de ciudades
20 - 50	60
50 - 100	8
100 - 500	4
500 - 2000	2
Total	74

Fuente: FARIA, Vilmar. "O sistema urbano brasileiro - um resumo das características e tendências recentes", Estudos Cebrap 18, out/nov/dez/1976, São Paulo, Ed. Cebrap/Ed. Brasileira de Ciências Ltda.

1.2 - Minas Gerais en el contexto de la economía agrario exportadora

En el cuadro anteriormente descrito, Minas Gerais, ubicada en la región sureste (también llamada centro-sur), presentó un desarrollo muy específico: la ocupación de su territorio está ligada

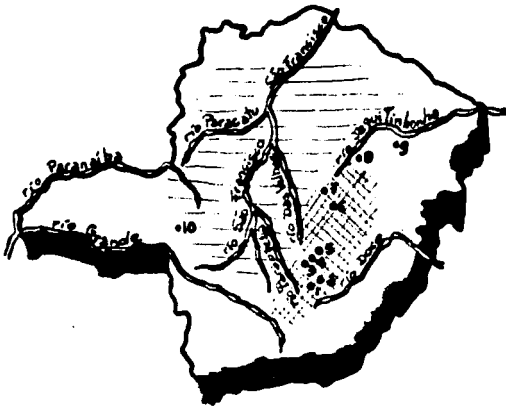
directamente al descubrimiento y exploración del oro, a finales del siglo XVII y comienzos del siglo XVIII, especialmente en el área central del estado, desde el valle del río Grande hasta las proximidades de la naciente del río Jequitinhonha (véase el mapa 2).

La producción aurífera era una actividad típicamente exportadora, que ligaba el estado al puerto de Rio de Janeiro. Las ciudades mineras eran, pues, lugar del proceso de fundición y del aparato fiscalizador, tributario, militar y religioso.



Los lugares de concentración del mineral eran poco propicios para la agricultura, generando, de este modo, la conformación de zonas específicas de producción agrícola, principalmente en el sur del estado. Asimismo en las áreas periféricas a aquéllas de la producción aurífera, en el norte y noreste, principalmente en los valles de los ríos São Francisco, Paraopeba y Das Velhas, se desarrolló un sector agropecuario de subsistencia. Por otro lado, del noreste del país se importaba ganado bovino y del extremo-sur venían los animales de tracción.

Así, el estado de Minas Gerais vió configurarse, en los orígenes de su ocupación, una centralización interna, determinada por la producción aurífera, al mismo tiempo que mantenía relaciones inter-regionales orientadas hacia la subsistencia de la población minera. La vinculación con Rio de Janeiro fue determinada por la exploración y comercialización del oro (13).

La centralización e identidad del estado fueron disminuidas a partir del agotamiento de los yacimientos, a finales del siglo XVIII, cuando la dispersión poblacional y la formación de nuevas economías configuraron un nuevo cuadro urbano regional.




A. PERIODO AURIFERO (siglo XVIII)

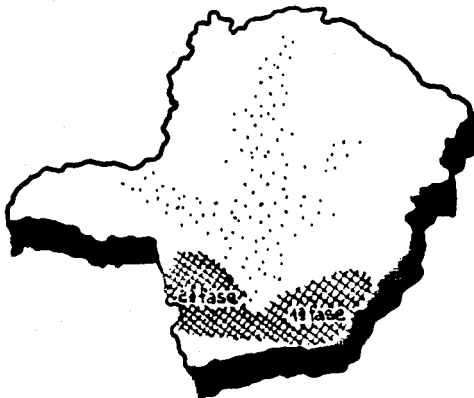
-  zona de mineración
-  economía de subsistencia

- principales asentamientos urbanos
1. Vila Rica (actual Ouro Preto)
 2. Vila do Carmo (actual Mariana)
 3. Raposos
 4. Vila Rainha (actual Coité)
 5. Vila Real de Conceição (actual Sabará)
 6. Vila do Príncipe (actual Serro)
 7. Tejuco (actual Diamantina)
 8. Itacambira
 9. Fátima (actual Araxás)
 10. Araxás





B. DECADENCIA DE LA MINERACION (fin del siglo XVIII inicio del siglo XIX)

-  economía de subsistencia
(dispersa en los
valles principales)



C. MITAD DEL SIGLO XIX

-  cafeicultura
-  economía de subsistencia

MAPA 2
MINAS GERAIS
 SIGLOS XVIII Y XIX
 UBICACION DE LAS
 ACTIVIDADES PRODUCTIVAS

La expansión de la cultura cafetalera, a mediados del siglo XIX, fue el principal factor de importantes cambios en la economía del estado. Ubicándose primeramente en la Zona da Mata, al oriente, y posteriormente expandiéndose hacia el sur, la cultura cafetalera en Minas Gerais presentaba, a finales de aquel siglo, varias características. Estas eran, modernización lenta, mantenimiento de fuerza de trabajo esclava, sumisión al capital comercial y vinculación al modelo agrario exportador predominante en el país, teniendo aún a Rio de Janeiro como principal puerto exportador.

La expansión del café en Minas Gerais estuvo, al principio, limitada por dificultades de transporte, por lo que la producción se concentró en el Vale do Paraíba, más próximo a Rio de Janeiro, en donde era exportado. Juiz de Fora se volvió el gran emporio cafetalero en aquel entonces, comunicado con Petrópolis (y Rio de Janeiro) por la carretera "União e Indústria", concluida en 1861 (14).

Fue a partir de la construcción de una red ferrocarrilera, después de 1870, principalmente, que la economía de Minas Gerais retomó alguna vinculación con el mercado interno y que se crearon las condiciones para la expansión de la cafeicultura.

A finales del siglo XIX, la producción cafetalera en Minas Gerais se expandió por el sur y occidente del estado; si en 1850 la cultura de este estado representaba el 7% de la exportación brasileña de café, en 1880 llegó a representar el 27% de la exportación del producto (15).

Posteriormente el café pasó a ser exportado también a

través del puerto de Santos, en el estado de São Paulo, y por otro lado, la expansión de la cultura cafetalera en el sur de Minas Gerais propició el desarrollo de varios núcleos urbanos de apoyo a la actividad agrícola. En esta segunda fase, la producción del café en el estado presentaba características nuevas: las haciendas ya no eran autosuficientes y la fuerza de trabajo esclava era sustituida gradualmente por la asalariada, generando la expansión del mercado consumidor interno. Esto hizo, entonces, necesario el desarrollo de ciudades, en donde se creó un sector comercial y de servicios de atención a este mercado.

Esta nueva etapa de la economía de Minas Gerais provocó la fragmentación regional del estado. Hacia el sureste, inicialmente, (Zona da Mata) y, luego, hacia el sur, se expandió la cultura cafetalera; la primera con salida a través de Rio de Janeiro y la segunda a través del puerto de Santos. En las ciudades de apoyo a la actividad cafetalera, en estas regiones, se fueron estableciendo cada vez más nexos con los estados de Rio de Janeiro y São Paulo, donde, como hemos visto, se crearon las condiciones para el desarrollo industrial y la posibilidad de mayores relaciones inter-regionales, orientadas al mercado interno.

Por otra parte, en las áreas no cafeicultoras, al norte del estado, se desarrollaron actividades pecuarias y una agricultura rudimentaria, básicamente de subsistencia. De ahí, la existencia de apenas unos cuantos agrupamientos urbanos, sin relación entre sí y sin expresión demográfica y económica.

También a finales del siglo XIX, la exploración del hierro en la región central del estado permitió una rehabilitación de la

antigua región minera, garantizando una actividad económica que, más tarde, fue la base de la industrialización del estado. En ese proceso, la transferencia de la capital del estado, de Ouro Preto a Belo Horizonte, en 1897, cumplió, décadas más tarde, un papel fundamental.

La idea de transferencia de la capital del estado empezó a concretarse en 1891, con la firma del decreto que determinó la mudanza de la capital. Se trató, en realidad, de una lucha política y económica entre las élites del estado, por la definición del modelo de desarrollo en Minas Gerais. Las fuerzas económicas representantes de los ideales republicanos, emergentes en el estado, fueron las que desencadenaron el proceso, en su lucha para la obtención del poder político correspondiente a su expresión económica (16). En la pugna por la definición de la ubicación de la nueva capital, venció el proyecto de los grupos modernizantes que buscaban, con el cambio, la creación de un "polo económico".

Belo Horizonte fue construida en el área central del estado, entre 1895 y 1897, según un proyecto urbanístico que tenía como parámetros los principios racionalistas, determinantes de una rigurosa sectorización de usos especializados en el territorio.

El traslado a la nueva capital de una élite social y cultural propia de una capital de estado posibilitó la rápida instalación de actividades culturales, sociales y económicas. De hecho, ya en 1912 existía no solamente una nueva capital estatal, sino también una ciudad cultural. Belo Horizonte era, en aquel momento, capital administrativa y cultural y, luego, se volvió también el centro económico industrial del estado. El gobierno

estatal, representante de los nuevos grupos económicos hegemónicos, propició, a través de diversos estímulos, un incipiente pero significativo proceso de modernización agrícola en las áreas vecinas (17) y la instalación de un sector industrial que empleó, en 1912, al 40% del personal ocupado del municipio. Considerando la incipiente industrialización brasileña, la reciente formación de la nueva capital y, aún, el peso que representaba el sector público burocrático en aquel contexto, este porcentaje es bastante significativo. Los 91 establecimientos industriales existentes en 1914 estaban distribuidos en las siguientes ramas de producción:

- 26 - industria alimentaria
- 36 - vestuario
- 11 - minerales no metálicos
- 7 - madera
- 11 - diversos (18)

Las industrias alimentarias se vinculaban básicamente con el mercado interno del estado, pero la industria de vestuario mantenía relaciones intersectoriales, con la exportación a Río de Janeiro y São Paulo.

La totalidad del estado de Minas Gerais presentó, en los comienzos del siglo XX, un intento de industrialización, posibilitada por la ampliación del mercado consumidor interno, aunque dispersa por el territorio (19).

El crecimiento industrial de Minas Gerais hasta finales de los años treinta se basó principalmente en dos ramas: la alimentaria, en los primeros años, y, luego, la siderúrgica. En los primeros años del siglo, también la industria textil fue responsable

de una parte significativa del valor de la producción industrial en el estado (20).

Minas Gerais es un estado en el que hay una gran ocurrencia de recursos minerales, principalmente en la región central; esto fue fundamental para el tipo de industrialización de los años posteriores. A partir de 1920, la incipiente industria metalúrgica creció y fue responsable del rostro adquirido por la industrialización del estado. Otros factores relevantes jugaron un papel importante en el proceso de crecimiento de la industria metalúrgica, entre ellos la intervención del Estado.

Entre los años de 1817 y 1925, sumado a las dificultades de importación generadas por la Primera Guerra, los incentivos del gobierno estatal, tales como exención de impuestos, reducción del costo del flete y concepción de préstamos con intereses especiales, propiciaron el surgimiento de pequeñas siderúrgicas, mismas que, pocos años después fueron incorporadas por el capital extranjero. En 1917 fue instalada la Cia. Siderúrgica Mineira (21), en Sabará, incorporada en 1921 por la Cia. Belga Mineira; en 1922 fue instalado el Alto Horno Pedro Gianetti, en Rio Acima, el cual se convirtió, en 1931, en la Metalúrgica Santo Antonio; la Hime & Cia., implantada en 1925, en Barão de Cocais, dio origen a la Cia. Brasileña de Fábricas Metalúrgicas; la J.S.Brandão & Cia., instalada en Caeté, en 1925, fue incorporada, en 1931, por la Cia. Ferro Brasileira S.A. con participación de capital francés (22).

La presencia de recursos minerales en abundancia, los incentivos gubernamentales y la existencia de una demanda que tendía a crecer hicieron posible, en este comienzo de siglo, la instalación

de un tipo de industria que, como veremos más adelante, se volvió la base de la industrialización en Minas Gerais, definiéndole una ubicación específica en la división del trabajo en Brasil.

1.3 - Los años 30, etapa inicial de la industrialización en Brasil

La división territorial del trabajo en Brasil asumió características nuevas a partir de los años treinta. En este momento se consolidó la transición de una sociedad agro-exportadora a una sociedad de base urbano industrial, a través del proceso que suele ser llamado de "sustitución de importaciones".

Los años treinta constituyeron, pues, un marco en el proceso de desarrollo capitalista en Brasil. A partir de importantes cambios ocurridos en la división internacional del trabajo, en la correlación interna de fuerzas sociales y en las consecuentes transformaciones en el aparato de Estado, se crearon nuevas condiciones político institucionales para la expansión de la actividad productiva industrial. Al mismo tiempo en que la crisis mundial disminuía las posibilidades de importación de productos industrializados, creando mejores oportunidades de inversión en el sector que producía para el mercado interno, se presentaban, aún, nuevas condiciones sociales internas. Nuevos grupos sociales emergían en el escenario brasileño: una clase media urbana, constituida principalmente por una burocracia civil y militar, los comerciantes y los industriales, estos últimos con intereses

semejantes a los del sector cafetalero de São Paulo. Nuevas situaciones de conflicto se plantearon para la sociedad brasileña. En 1922, el "movimiento tenientista" (23) había abierto la perspectiva de manifestación de insatisfacciones para un gran contingente excluido de los privilegios de una economía orientada hacia el sector exportador. El sector excluido estaba formado por los obreros, las clases medias urbanas y las oligarquias vinculadas a sectores de la producción agraria menos importantes en la pauta de exportaciones. No existía, en aquel entonces, un partido de movilización nacional, sino partidos regionales, así, el "movimiento tenientista" constituyó una posibilidad para la manifestación, a nivel nacional, de la insatisfacción de distintos sectores (24). A partir de entonces, hubo una serie de rebeliones que culminaron con la llamada Revolución de 1930, la cual llevó a Getúlio Vargas al liderazgo del gobierno. No se trató, en realidad, de un movimiento que pudiera desestabilizar el viejo orden (los sectores agro-exportadores no perdieron su posición dominante), sino que el proceso fue, más bien, de ajuste de las élites tradicionales a los nuevos grupos emergentes. Las élites agrarias dejaron de ser una clase dirigente, pero no perdieron su posición de clase dominante (25).

La coyuntura nacional e internacional había, pues, creado una nueva situación para la economía brasileña; como resultado del movimiento interno de las fuerzas sociales, se inauguró un nuevo estilo de política económica, en el que fueron perfeccionados los mecanismos de intervención del Estado.

La coyuntura brasileña en los años treinta presentó

algunas características importantes. En primer lugar, el desarrollo capitalista requería la homogeneización del país, en el sentido de someter a la acumulación capitalista todas las otras formas de producción, con base en una división territorial del trabajo. Se trataba de transformar una economía nacional formada de "economías regionales" en una economía nacional ubicada en distintas partes del territorio (26). Ahí se encuentran los orígenes de los proyectos de "integración regional" y de "desarrollo comunitario", puestos en práctica a través de las políticas estatales, a partir de la década de los cincuenta.

En segundo lugar, el proceso de la industrialización brasileña ocurre "quemando" etapas; Oliveira explica que las precarias condiciones para el desarrollo de la industrialización hicieron que se centrara sobre la empresa industrial toda la virtualidad de la acumulación capitalista (27). Esto dio como resultado una combinación entre formas no capitalistas en la producción agraria y en el llamado sector terciario y nuevas relaciones de producción. De esta manera, se generó en las ciudades la emergencia del llamado sector informal, que se constituye, en realidad, por una producción y una oferta de servicios que reproduce relaciones no capitalistas, pero que es necesario al desarrollo de la acumulación capitalista (28).

A partir de ahí, el proceso de industrialización, en Brasil, dirigió el proceso más global de la acumulación, determinando las formas de reproducción del capital en cada sector de la producción y la división social del trabajo. Además, es este proceso el que definió las formas de urbanización en el país, e incluso la misma configuración interna de las ciudades, cuya

aparición "anárquica" no es, en realidad, caótica en relación con las necesidades de la acumulación. Al contrario, la gran masa de la población pobre que vive en las 'ciudades perdidas', en las 'vecindades' y en los precarios barrios periféricos constituye, por una parte, un "ejército industrial de reserva" para los momentos de expansión cíclica del capital, y, por otra parte, una población que se ocupa de actividades que requieren bajo nivel de capitalización, necesarias al proceso de acumulación.

Finalmente, otra característica importante de los años treinta, respecto a la modernización institucional y administrativa del Estado, es su participación directa en el proceso productivo, a través de la inversión pública en la producción de insumos básicos (29).

1.4 - Minas Gerais en el contexto de la industrialización brasileña

Minas Gerais, pese a los esfuerzos iniciales, entró en los años treinta con un relativo atraso tecnológico y con un parque industrial incipiente y pulverizado en su territorio. Entre otras razones, Diniz destaca la falta de un centro comercial exportador que articulara las actividades económicas; la permanencia de relaciones de producción no asalariadas, que impedían la creación de un mercado de trabajo y consumo; la poca entrada de inmigrantes en el inicio del siglo XX, frente a otras regiones del país; la diseminación de las actividades económicas por el estado y,

finalmente, la precariedad del sistema de comunicación y de transporte (30).

La actividad más importante en Minas Gerais, en aquellos años fue aún la producción cafetalera. La expansión de la cafeicultura, en estos mismos años, hacia la región sur del estado y, en menor grado, hacia el oriente, en la región llamada 'Triângulo', provocó el crecimiento de innumerables centros urbanos de apoyo a la actividad agrícola. Sin embargo, la proximidad de São Paulo inhibió la aparición de industrias más importantes en estas regiones (31); las ciudades eran principalmente emporios comerciales y lugares de concentración del comercio y servicios de apoyo a las áreas en su entorno.

La rama específica de la metalurgia, no obstante, continuó creciendo; su participación en el valor de la producción industrial del estado subió de 2,2%, en 1919, a 23,8%, en 1939. A finales de la década de 1930, Minas Gerais participó con 90% del hierro "gusa" producido en Brasil, 60% del acero y 50% de laminados (32). La metalurgia fue una rama industrial que se desarrolló en Minas Gerais en virtud de la ubicación de los recursos naturales que componían la materia prima. Empero, la producción estuvo aún destinada a un mercado exterior a la provincia. De cualquier manera, este sector industrial fue el responsable de la consolidación de la concentración industrial en la región central del estado - donde se ubican los principales recursos minerales - y, asimismo, de la concentración en Belo Horizonte, ya entonces, el centro administrativo, comercial y financiero más importante del estado, además de su, no menos importante, mercado consumidor.

Las primeras tentativas gubernamentales planeadas para la industrialización del estado fueron hechas en los años cuarenta. En 1946 fue inaugurada la Ciudad Industrial Juventino Dias, que consistía de un área dotada de infraestructura, destinada a la formación de un núcleo industrial y que se ubicó en el municipio de Contagem, vecino a Belo Horizonte. En 1947 fue creado el Plan de Recuperación Económica y Fomento a la Producción, en el que se definía que el 67% del total de recursos previstos en él deberían destinarse a energía y transporte. Sin embargo, dada la incapacidad financiera del estado, su implantación se hizo muy lentamente. De igual forma, las industrias que se implantaron en la Ciudad Industrial, en aquellos años, a excepción de una fábrica de cemento, eran ligeras y pequeñas.

El contexto de los años 40 fue crítico para Minas Gerais. En los comienzos de la década un acuerdo firmado entre los gobiernos brasileño, norteamericano e inglés dió como resultado la implantación en el estado de la siderúrgica Cia. Vale do Rio Doce S.A. Sin embargo, con el término de la Segunda Guerra disminuyó el interés de los EUA y de Inglaterra por la importación de minerales, lo que provocó la casi paralización de los proyectos. Por otra parte, la inauguración de la Cia. Siderúrgica Nacional, en Volta Redonda, estado de Rio de Janeiro, en 1946, significó la pérdida de posición relativa de Minas Gerais e inhibió su expansión siderúrgica en los siguientes años. Además, São Paulo absorbió de forma creciente la expansión industrial del país.

A partir de 1951, el gobierno de Kubitschek en Minas Gerais propuso concentrar sus esfuerzos en el llamado "binómio

Energía y Transporte". Estos fueron los orígenes de una intervención estatal más directa en el estado, que creó las condiciones generales para la producción industrial, con la inversión en sectores productivos de bienes intermedios y con la definición de incentivos para el sector industrial privado.

En 1952 fue creada la CEMIG, Centrales Eléctricas de Minas Gerais, que construyó, con financiamiento externo y del BIRD, cuatro centrales hidroeléctricas, inauguradas en los años 1955-56.

Entre los años de 1951 y 1955 fueron construidos más de tres mil kilómetros de carreteras en el estado.

Además de esto, el gobierno invirtió en empresas de capital mixto para el sector agropecuario, creando la FRIMISA, Frigoríficos Minas Gerais S.A., que empezó a funcionar en 1959, y la FERTISA, Fertilizantes Minas Gerais S.A., en 1953. En 1957 fueron creadas la CAMIG, Cía Agrícola de Minas Gerais, que incorporó a la FERTISA, y la CASEMG, Cía de Almacenes y Silos de Minas Gerais.

1.5 - Los años 50, consolidación del capitalismo industrial

A nivel nacional, la primera mitad de los años cincuenta correspondió al segundo gobierno de Vargas y a las propuestas de un desarrollo de carácter nacionalista basado, según la propuesta, en la industria de bienes de capital. Este modelo no llegó, sin embargo, a concretarse totalmente, por las condiciones mismas presentadas por la división internacional del trabajo. Ya que, para

países como Brasil ya no se trataba de venta de materias primas, a cambio de productos manufacturados; el nuevo estadio de la división internacional del trabajo definía otros rumbos para el país: se trataba ahora de producción de manufactura "versus" producción de bienes de capital.

De este modo, la segunda mitad de la década, correspondiente al gobierno de Jucelino Kubistchek (el mismo que dejaba el gobierno de Minas Gerais) estuvo frente a una doble realidad: por una parte, la formación, en el período anterior, de un excedente en manos del sector industrial privado; por otra parte, la nueva división internacional del trabajo que definía la producción de bienes de capital para los llamados "países de industrialización avanzada". El nuevo patrón de acumulación establecido en Brasil se basó, entonces, en la producción de bienes de consumo durable. Sin embargo, la acumulación previa era insuficiente para una expansión en los moldes deseados; emergieron entonces en el escenario económico del país dos nuevas fuerzas, la intervención del Estado, ahora intensificada, principalmente en lo que respecta a la inversión productiva, y el capital extranjero (33).

Si la primera mitad de la década estuvo, de parte del Estado, bajo una propuesta de política económica nacionalista, con base en un proyecto político "populista", sostenido por la alianza entre la burguesía industrial, la nueva clase media (tecnócratas y burócratas), el proletariado y las masas asalariadas en general; en la segunda mitad de aquellos años el proceso asumió características nuevas. El gobierno de Jucelino Kubistchek (1956-1961) presentó un contenido "desarrollista", expresado en su discurso de "crecer cincuenta años en cinco" y sistematizado en el Plan de Metas.

formulado en 1956 y que constituyó el instrumento básico de las acciones del Estado en el período.

El Estado se transformó efectivamente en agente capitalista - de ahí la transformación de las mismas empresas estatales, que pasan de deficitarias a superavitarias - y el capital extranjero se asoció al capital nacional. Se inició el "colapso del populismo", es decir, la gran burguesía brasileña empezó a abandonar su proyecto de un crecimiento económico "nacional autónomo".

El proyecto "desarrollista" de Kubistchek se concretó en altas tasas de crecimiento económico.

Cuadro II

Brasil Tasa de expansión del producto real (media del año en porcentaje)

	Agricult.	Industria	Comercio	Transp. y Gobierno Comunic.	Servicios	Total
1940-1948	1,1	6,9	6,2	6,1	2,3	2,0
1949-1955	4,4	8,6	5,9	7,4	2,4	5,5
1956-1961	4,4	10,3	6,5	7,8	2,3	6,0
1961-1962	2,8	4,1	2,5	6,4	2,4	3,4

Fuente: Centro das Contas Nacionais - F.G.V., en 25 anos de economia brasileira. Rio de Janeiro, Gráfica Record Editora, 1965, p. 92.

El dinamismo del desarrollo capitalista brasileño se concentró en la región sureste, en dos grandes ciudades, Rio de Janeiro y São Paulo, esta última con un crecimiento más rápido. Sin embargo, el proceso global provocó cambios en la división territorial del trabajo y, por lo tanto, el inicio de una nueva configuración urbano regional.

En primer lugar, como hemos dicho, el desarrollo

capitalista brasileño ocurrió "centralizando toda su virtualidad de acumulación en la empresa industrial" y, además, concentrándose en áreas específicas del territorio nacional. Este proceso dio como resultado una característica del sector "terciario" que se revela importante para la comprensión del hecho urbano: el necesario apoyo de los servicios urbanos a la industria ocurrió con base en la abundancia de mano de obra, y de bajos niveles de capitalización. Se configuró, entonces, en las ciudades más grandes, un terciario "horizontalizado" (34), depositario de la fuerza de trabajo excedente, que allí llegaba.

En segundo lugar, era necesario reducir las formas de reproducción de la economía agroexportadora hasta los límites en que ésta no continuara imponiendo su forma propia de reproducción al conjunto de la economía nacional (35). No obstante, a esto se contraponía la necesidad de mantenimiento del sector, el cual proveía al país de divisas imprescindibles para la importación de bienes de capital para el sector industrial. Como resultado se expandió la frontera agrícola donde era posible, hasta cierto punto, para el sector continuar su reproducción en las condiciones anteriores. Así, la cultura de café, por ejemplo, se expandió de São Paulo hacia el Paraná y el Mato Grosso, generando flujos inmigratorios en dirección a estos estados, provenientes del noreste, principalmente (36). Por otra parte, en las regiones "centrales", particularmente en los estados de São Paulo y Rio de Janeiro, la producción agraria empezó a basarse fundamentalmente en relaciones sociales capitalistas (37). Al mismo tiempo, empezaba a surgir un fenómeno que se agudizó en los años posteriores, el

"bóla-fria", trabajador rural que vive en la ciudad y sale, por la madrugada, para trabajar en el campo, recibiendo su sueldo por la jornada diaria.

Las transformaciones de las relaciones de trabajo en el campo en la región sureste, y la inmigración, también originaria del noreste, produjo un significativo crecimiento de la población urbana en el país. Apesar de ello, la población urbana rebasó la población rural en términos cuantitativos, apenas a finales de los años sesenta.

En términos demográficos, el número total de ciudades brasileñas con más de 20 mil habitantes aumentó de 51 a 85 entre los años de 1940 y 1950, y a 155 en 1960.

Cuadro III
Brasil
Evolución del tamaño de ciudades
(número absoluto)

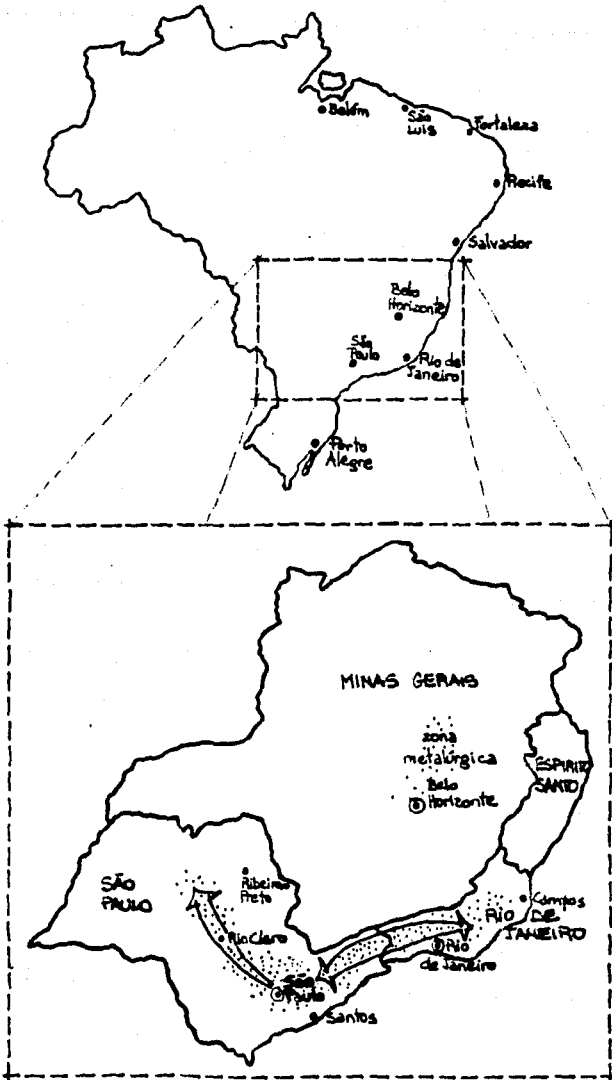
tamaño (mil hab.)	año			
	1940	1950	1960	1970
20 - 50	30	57	100	175
50 - 100	12	17	28	51
100 - 500	7	8	21	33
500 - 2000	2	1	4	9
2000 y más	-	2	2	2
Total	51	85	155	270

Fuente: Douglas H. Graham and Thomas W. Merrick, Population and Economic Growth in Brazil: an interpretation of the long term trend (1800-2000), 1975, mimeo, citado por FARIA, Wilmar, "O sistema urbano brasileiro - um resumo das características e tendências recentes", Estudos Cebrap # 18, São Paulo, out.nov.dez/1976, p.102.

Las formas en que se encuentra el proceso del desarrollo capitalista brasileño fue siendo definido en cada región determinaron una configuración urbano regional específica. A nivel

general, crecían los índices de urbanización, se expandían las ciudades y aparecían nuevos núcleos urbanos; sin embargo, el crecimiento urbano industrial en las diversas regiones ocurrió de forma desigual. En el sureste, muchos de los núcleos urbanos que se formaron como base de apoyo a la actividad agrícola vinieron a constituir una base para la expansión capitalista industrial. Se configuraron como ciudades dotadas de infraestructura y servicios urbanos, ligadas entre sí por una bien articulada red de carreteras y ferrocarriles. En el noreste, por otra parte, las formas "atrasadas" por las cuales se desarrolló la agricultura generaron un pequeño número de centros urbanos, poco articulados entre sí, y una concentración poblacional en las capitales de los estados. En el sur, el aumento del mercado consumidor interno, propiciado por las pequeñas y medianas propiedades agrícolas, provocó el surgimiento de un número relativamente grande de pequeñas ciudades, emporios comerciales de las áreas agrícolas en donde pudo desarrollarse una industria orientada hacia la demanda regional. El centro-oeste empezó a expandirse, en los años cincuenta, como área de frontera agrícola, con base en la gran propiedad. Sus pocos centros urbanos empezaron a crecer y la participación relativa de su población urbana en el total del país se incrementó. La construcción de Brasilia, a finales de aquella década fue de fundamental importancia para la articulación de la región con el resto del país.

En síntesis, la década de 1950 constituyó un período fundamental en la historia de la formación urbano industrial en Brasil. Todo el país se urbanizó; la industrialización se concentró en el centro-sur, pero determinó el proceso total del país.



MAPA 3
BRASIL ANOS 50
PRINCIPAL CONCENTRACION
INDUSTRIAL

La expansión de la frontera agrícola, que sucedió, en los años 40, en el sur del país y, después, en el centro-oeste, sumada al estancamiento de la economía del noreste y, aún, a la expansión industrial en São Paulo, provocó un doble proceso: al mismo tiempo en que creció la población urbana del país, su concentración relativa se ubicó en el entorno inmediato del eje Rio de Janeiro-São Paulo.

1.6 - Minas Gerais en la división territorial del trabajo en el Brasil Industrial

En el contexto de los años cincuenta, la estructura económica de Minas Gerais empezó a ganar características que marcaron su tendencia futura en la división del trabajo en Brasil. Por una parte, con la expansión de la metalurgia y de la industria del cemento se inició la especialización de Minas Gerais en la producción de bienes intermedios. Por otra parte, se definió el rostro de la industrialización en el estado, con el peso relativo del capital extranjero (38). Aunque la inversión industrial privada fue todavía modesta, los dos sectores, metalurgia y cemento, destacaron, aprovechando la expansión industrial del país en el período.

Además de esto, algunos proyectos de importancia optaron por instalarse en la Ciudad Industrial de Contagem, aún en los años 50, la mayoría de capital extranjero: RCA Victor, Pohlig-Heckel, Mannesmann, Sociedade Brasileira de Eletrificação, Eletro Solda

Autogena Brasileira y la Trefilaria de la Belgo Mineira.

Se inició, de este modo, el proceso de concentración industrial en la región central del estado, en especial en el área próxima a Belo Horizonte, generando también la concentración de gran parte de la población urbana del estado. Los catorce municipios que hoy componen la Región Metropolitana de Belo Horizonte tenían, en 1960, el 20% de la población urbana del estado y el 59,5% de la población de la llamada región central; estos porcentajes continuaron creciendo en las década siguientes (39).

Otras dos regiones en donde se ubicó gran parte de la población urbana estatal fueron la 'Zona da Mata' y el 'Sul de Minas'. En la primera, la actividad industrial tradicional se desarrolló en diversos núcleos urbanos, principalmente en aquéllos próximos a Juiz de Fora. En la segunda, la intensificación de la actividad cafetalera produjo, como ya hemos observado anteriormente, el surgimiento de numerosos centros donde se ejercían actividades de servicios de apoyo a la actividad agraria.

Las áreas al norte del estado permanecieron aún como grandes vacíos demográficos, con una población rural dispersa y unos cuantos centros urbanos con actividades de servicios de apoyo a la población de la región.

Cuadro IV
Minas Gerais
Distribución de la población urbana por regiones
1940 - 1980

Región	población urbana				
	1940	1950	1960	1970	1980
Región Central	27,9	31,1	33,7	38,9	41,9
Zona da Mata	19,7	17,0	14,7	12,8	11,1
Sul de Minas	23,7	20,7	18,2	15,4	14,5
Triângulo	8,2	8,4	9,2	9,0	10,1
Alto S. Francisco	5,8	5,8	6,3	5,3	4,8
Noroeste	4,1	4,2	4,0	5,0	6,2
Jequitinhonha	4,4	4,4	3,7	3,4	3,2
Rio Doce	6,1	8,5	9,9	10,1	8,3
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: FIBGE, Censos Demográficos, 1940, 1950, 1960, 1970, 1980, en MONTE-MOR, Roberto Luis de M., "Urbanização e industrialização em Minas Gerais: considerações sobre o processo recente", São Paulo, Seminário "Repensando o Brasil pós-60: as mudanças na dinâmica urbano regional e suas perspectivas", jun. 1984.

Debido al crecimiento del grado de urbanización en todo el estado, a excepción de la región central, en todas las demás el crecimiento emigratorio permaneció intenso. En 1950, 29,85% de la población del estado vivía en las ciudades; este porcentaje subió a 40,18% en 1980 (40). Por otra parte el saldo migratorio intercensal entre 1950 y 1960 fue de -578.574 personas (41).

Aunque se inició un proceso de concentración industrial en la región próxima a Belo Horizonte, cuando Minas Gerais estuvo preparada para la industrialización, toda la economía brasileña entró en crisis.

1.7 - El desarrollo urbano industrial brasileño a partir de la década de los sesenta

El período de 1961 a 1964, en Brasil, estuvo marcado por una aguda crisis económica y por la profundización no sólo de la lucha de clases, sino también de los conflictos entre sectores de las clases dominantes. Esto determinó una composición en el gobierno, que provocó la elección de un presidente apoyado tanto por fuerzas conservadoras como por fuerzas populares y de un vicepresidente apoyado por los sectores nacionalistas y de izquierda. El problemático período del presidente electo y su renuncia, pocos meses después de que tomó posesión, permitieron al vicepresidente João Goulart, asumir la presidencia de la República. Las propuestas de Goulart, sin embargo, ya no cupieron en el cuadro nacional: para una burguesía asociada cada vez más al capital extranjero, ya no tuvieron sentido propuestas nacionalistas y populistas, por ello, se radicalizó la lucha de clases; el resultado fue el golpe final al "populismo". El régimen político implantado en Brasil en 1964 fue la forma específica que asumió el ejercicio de dominación de la burguesía industrial monopolista para garantizar una forma de acumulación que vino profundizar tendencias que ya estaban anunciadas y que ya estaban, de cierto modo, dadas por la configuración estructural de la economía del país (42).

El inicio de los años 60 estuvo marcado por un declive en el ritmo de la expansión de la economía, la cual volvió a crecer apenas en los años 1967-68, configurando el llamado "milagro económico brasileño", período que se caracterizó por altas tasas de crecimiento económico, gran concentración de los ingresos y

acumulación de miseria en las periferias urbanas.

La acumulación capitalista en Brasil se sostuvo, a partir de ahí, básicamente en las industrias de mayor grado de productividad (en especial las industrias de bienes de consumo duradero) y en una fuerte contención salarial, con una gran concentración del ingreso. Esta concentración fue importante para la consolidación del modelo propuesto, es decir, a una producción cada vez más concentrada en los grandes monopolios y basada en industrias de bienes superfluos correspondió un mercado interno también concentrado, en el que se realizó parte de la producción. A este mercado, restringido en términos cuantitativos, se sumó otro gran consumidor, el Estado, además de las exportaciones, que crecieron rápidamente, en volumen y diversificación.

Cuadro V

Brasil

Distribución del ingreso nacional entre los estratos de ingreso

1960 a 1976

P.E.A.	% de la participación en el ingreso		
	1960	1970	1976
50% más pobres	17,72	14,91	11,80
30% siguientes	27,92	22,85	21,2
15% siguientes	26,67	27,38	28,00
5% más ricos	27,69	34,86	39,00

Fuente: BURNS, E. Bradford, A History of Brazil, New York, Columbia University Press, 2da. ed., 1980, p. 534.

El Estado acentuó su participación en la inversión directa, muchas veces asociado al gran capital, respondiendo por la totalidad de la producción energética y de ciertos insumos básicos, como el acero. Sus empresas presentan, como dice Olivetra, "estructuración, comportamiento y reproducción típica y

característicamente monopolista" (43). Además de esto, cumplió un papel importante en la reproducción de las condiciones generales para la producción y la transferencia de valor hacia el gran capital, a través de la venta de sus productos a precios más bajos e incentivos fiscales de todo orden.

El capital extranjero, que había entrado, en los años cincuenta, a componer el "tríplice" de la economía en el país, conjuntamente con el Estado y el capital nacional, controló, en este nuevo estadio del capitalismo brasileño, la producción de los bienes de capital, de consumo duradero y volvió mayoritario entre las grandes empresas productivas de artículos no duraderos. "Es decir, domina en los sectores que imprimen la dirección básica al proceso productivo" (44).

La agricultura, por otra parte, se caracterizaba por un proceso de "avances y retrocesos de una lenta, y por esto dolorosa, modernización en algunos sectores específicos" (45). Exceptuándose el sureste brasileño, donde el sector agrícola iba hacia la modernización, la forma específica del desarrollo capitalista en el país había reafirmado la gran propiedad agrícola, orientada hacia actividades extractivas y pecuarias, en la que la familia, arrendataria o parcelera, era la unidad básica de producción. Es más, en los primeros años de la década de los sesenta, la agricultura brasileña había vivido periodo de crisis, generados por indefiniciones, de parte del gobierno federal, en relación con una política agraria para el país. El debate entre "cepalinos", defensores de una reforma agraria y de una producción orientada al mercado interno, y la llamada "corriente modernizante",

permaneció hasta 1968, cuando se retomó el crecimiento general de la economía y se recrudeció el autoritarismo político; en este contexto, el Estado definió políticas orientadas para la modernización del sector.

La consolidación del proceso de desarrollo del capitalismo en el país, a partir de aquellos años, ocurrió, pues, con base en la gran concentración de capital y del ingreso, incluso a nivel territorial. La economía creció principalmente en las ciudades: creció el contingente de personal ocupado en la industria y en sector terciario.

Cuadro VI
Brasil
Distribución de la población económicamente activa
ocupada por sector de actividad
1940 a 1980

Sector	1940		1950		1960		1970		1980	
	NA	%	NA	%	NA	%	NA	%	NA	%
Agropec. (1)	9844,1	61,8	10370,0	55,4	12408,3	48,9	13305,8	39,6	12996,5	25,9
Indust. (2)	1879,8	11,8	2776,3	14,8	3729,6	14,7	5988,4	17,9	11631,1	23,1
Comerc. y Servic. (3)	4102,0	25,8	5446,8	29,1	8866,7	34,9	13798,3	41,1	25345,4	50,4
Otros	102,5	0,6	123,8	0,7	3755,0	1,5	454,3	1,4	295,0	0,6
Total	15928,8	100,0	18716,9	100,0	25380,1	100,0	33546,8	100,0	50268,0	100,0

NA = 1.000 hab

(1) Incluye caza, pesca y extracción mineral

(2) incluye construcción

(3) consta de: servicios industriales de utilidad pública; comercio; transportes y comunicaciones; servicios gubernamentales; comunitarios y de recreación; personales y otros.

Fuente: FIBGE, Estadísticas Históricas do Brasil, Série Estadísticas Retrospectivas, vol. 3, Rio de Janeiro, 1987, p. 73

Todo ese proceso dio como resultado importantes movimientos migratorios en el país. Resumidamente, podemos observar el comportamiento de los tres principales flujos migratorios:

1. La migración urbana-urbana, responsable del 50% del total de emigrantes en 1970, ocurrió principalmente a nivel inter-regional (46). Respecto al crecimiento de las ciudades, Merrick estima que esa pérdida "inter-regional" de población fue compensada parcialmente por la migración intra-regional, "formando un patrón en el cual la migración rural-urbana intra-regional en el noreste se traduce, finalmente, en flujos inter-regionales hacia el sur"(47).

2. La migración rural-rural, relativa a la expansión de las áreas de frontera, ocurrió en los años sesenta, principalmente de la región sur hacia el centro-oeste, destacándose el Mato Grosso.

3. La migración rural-urbana es estimada como la responsable, en la década de los 60, del aumento de 20,2 millones de habitantes en el total de la población urbana (48). Cabe resaltar que el sureste representa casi dos tercios de toda la inmigración neta en las áreas urbanas, en aquellos años.

El proceso de urbanización se profundiza, pues, en los años sesenta, manifestándose, sin embargo, de forma desigual y presentando dos características aparentemente contradictorias: un movimiento simultáneo de concentración y de expansión territorial del desarrollo capitalista industrial.

La concentración, a nivel territorial, de la acumulación capitalista en ese período, 1967 a 1971, está vinculada al hecho de que el repunte del crecimiento económico del país se basó en la utilización de la capacidad ociosa instalada, concentrada principalmente en São Paulo y, en menor grado, en Rio de Janeiro. Ese es el momento en que el Estado invirtió en las grandes ciudades, presentando propuestas de institucionalización de áreas metropolitanas y de un efectivo apoyo jurídico, administrativo y

financiero para la consolidación del parque industrial del sureste.

La expansión territorial urbana, por otra parte, fue resultado de un proceso de expansión de las relaciones capitalistas. Se trata de un proceso que se profundizó a partir de mediados de la década de los setenta, cuando una cierta pérdida de dinamismo de la industria de transformación planteó la necesidad de la creación de nuevas condiciones para la acumulación. Surgió, en ese periodo, una gama de proyectos directamente formulados e implantados por el sector público, para garantizar un nivel mínimo de sostenimiento de la actividad productiva y las propuestas de "desconcentración" industrial y poblacional; de implantación de "distritos industriales"; de "apoyo a las ciudades de tamaño medio", entre otras. El estadio del desarrollo capitalista implicó, a partir de estos años, la expansión territorial del parque industrial: agroindustrias en las áreas de modernización agrícola, siderurgia y metalurgia en la zona ferruginosa de Minas Gerais y la multiplicación de un parque industrial de bienes de consumo popular para atención a un creciente mercado interno (49).

La expansión de la agricultura de exportación en el centro-oeste y la exploración mineral en el norte, paralelamente al aumento de la mecanización agrícola en el sur, generaron, además, el movimiento de grandes masas de trabajadores del sur hacia el centro-oeste y el norte. Entre 1970 y 1980, la población del estado de Paraná creció a una tasa media de 0,54% a.a., menor que el crecimiento vegetativo, que indica emigración, mientras que en el estado de Rondonia la población creció a una tasa media anual de 15,8%, en el mismo periodo.

El reciente movimiento del proceso de urbanización en Brasil es aparentemente contradictorio, de expansión y de concentración. La incorporación a la economía de mercado de zonas crecientes de territorio, riquezas minerales y de población es vital para la acumulación capitalista. A nivel de la configuración urbana, ese movimiento se va expresando en el aumento del número de ciudades y en mayor grado de urbanización, en todas las regiones. Es, sin embargo, un movimiento desigual: en el sureste y en el sur del país, la expansión industrial produce el crecimiento de las llamadas "aroas metropolitanas", al mismo tiempo en que crece el número de centros urbanos con población entre 50 y 250 mil habitantes y aparecen nuevas formas de aglomeración urbana, ejes de desarrollo al lo largo de las vías de transportes, áreas urbanas conurbadas. En la parte septentrional del país, el noreste estancado y las nuevas regiones del norte y centro-oeste, la población urbana se va concentrando en torno a las capitales estatales.

Se trata de un movimiento en que el capital va expandiendo sus tentáculos y tornándose hegemónico en todos los rincones y sectores de la vida nacional, pero se trata también, de un movimiento en que el proceso ocurre en puntos específicos del territorio.

1.8 - El desarrollo urbano industrial reciente en Minas Gerais

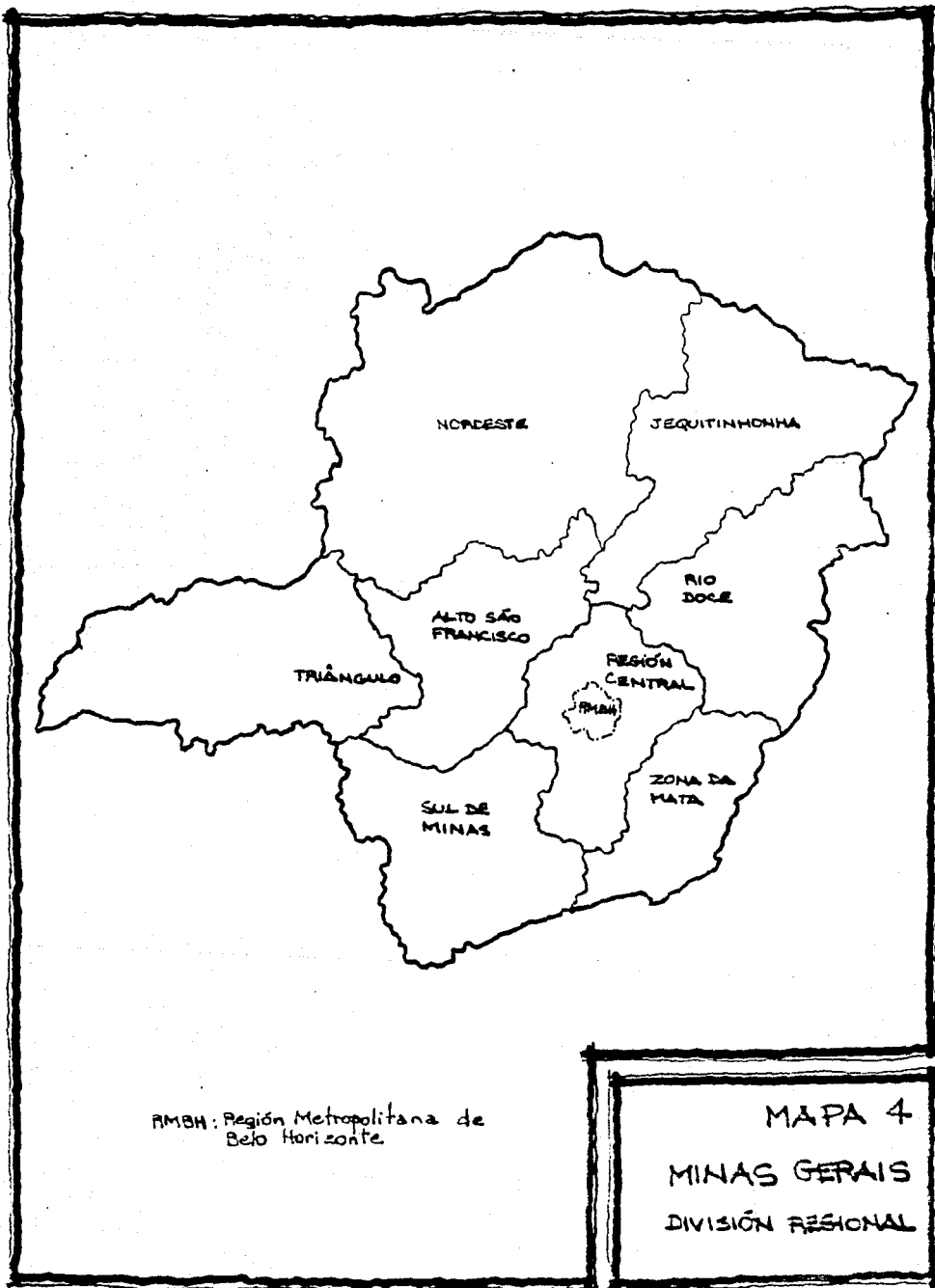
En Minas Gerais, los años sesenta constituyeron aún un periodo de gran pérdida poblacional. En esta década salieron del estado 1.771.052 personas, principalmente de las regiones 'Sul de Minas', 'Zona da Mata', 'Alto São Francisco' y 'Vale do Rio Doce' (50).

Sin embargo, si observamos los saldos líquidos migratorios, podemos ver que en todas las regiones hubo aumento demográfico en las ciudades, principalmente en el área central y, en menor grado, en el 'Triângulo'.

Cuadro VII
Minas Gerais
Saldos líquidos migratorios por región (51)
1960 - 1980

	Urbano		Rural		Total	
	1960/70	1970/80	1960/70	1970/80	1960/70	1970/80
Reg. Central	+661305	+892430	-353557	-223364	+307748	+669066
Zona da Mata	+44556	+47649	-507607	-372043	-463051	-324394
Sul de Minas	+18731	+167471	-537767	-354213	-519036	-186742
Triângulo	+84196	+233281	-153750	-179036	-69554	+54245
Alto S. Francisco	+20918	+38372	-246843	-208787	-225925	-170415
Noroeste	+72593	+186528	-186709	-255993	-114116	-69465
Jequitinhonha	+22359	+34352	-113438	-203341	-91079	-168989
Rio Doce	+68096	-1275	-664135	-761344	-596039	-762619
Total	+992754	+1598808	-2763806	-2558121	-1771052	-959313

Fuente: Fundação João Pinheiro, Diretoria de Planejamento Social e Urbano, en COELHO, Alzira et alii., "A reversão do comportamento migratório mineiro: um desafio ao planejamento", EJP Análise e Conjuntura, v.12, # 3/4, Belo Horizonte, mar.abr/1982, p. 65.



RMBH: Região Metropolitana de Belo Horizonte.

MAPA 4
MINAS GERAIS
DIVISÃO REGIONAL

El comportamiento poblacional y la configuración urbano regional en el estado han presentado diversidades determinadas por las distintas formas de inserción de las regiones en la división regional del trabajo.

En el área central se concentraba, como hemos visto, el principal sector industrial del estado, las industrias vinculadas a la actividad extractiva y metalúrgica, y también se concentraba una población que presentaba un crecimiento urbano principalmente en las ciudades próximas a Belo Horizonte.

El noroeste se configuraba como frontera agrícola, la primera apertura de las áreas de "cerrado" (52), que avanzaban en dirección hacia el centro-norte del país; región de pecuaria extensiva y de agricultura en proceso de modernización, en que la población urbana allí crecía y se concentraba en los centros urbanos donde los incentivos fiscales del Estado propiciaban los comienzos de una concentración industrial (53).

El crecimiento de la industria siderúrgica también en el noreste del área central (54) desarticuló las economías de subsistencia de la región 'Vale do Rio Doce', en la medida en que las áreas agrícolas se ocuparon con la reforestación orientada a la producción de carbón. Esas alteraciones, sumadas a la permanencia de la actividad de pecuaria extensiva, al norte de la región, constituyeron un factor importante para la expulsión de su población rural. Dos ciudades tuvieron un crecimiento demográfico intenso. Teófilo Otoni y Governador Valadares, ubicadas como punto intermedio del flujo emigratorio no solo de la región, sino también de las áreas al noreste del país (55), absorbieron parte de este flujo. Sin

embargo, las actividades económicas urbanas instaladas no tenían capacidad de absorción de la fuerza de trabajo que permanecía ahí. El resultado fue la formación de áreas periféricas, donde esa fuerza de trabajo excedente vive en condiciones precarias de vida.

El Jequitinhonha y las áreas al noreste del Alto São Francisco se ubicaban como grandes vacíos demográficos, de economía frágil y desarticulada y población extremadamente pobre, cuya actividad principal es la pecuaria extensiva (56). Dotada de un precario sistema de transportes, estas regiones continuaron presentando una población urbana restringida a poblados de carácter rural, a excepción de unas cuantas ciudades del período minero aurífero, entre las que destacan Diamantina y Serro.

Tres áreas se desarrollaron a partir de actividades económicas cuyas principales vinculaciones se ubican fuera del estado. La primera de ellas, Zona da Mata, área de minifundios y de alta población rural, presentaba, hasta la década de los 50, las mejores condiciones de transporte y de infraestructura urbana. Su principal centro urbano era la ciudad de Juiz de Fora, que se desarrolló como resultado del período inicial de la actividad cafetalera y de la industria tradicional que allí floreciera. A finales de los años sesenta, sin embargo, la región presentaba una situación de estancamiento económico, agrícola e industrial. Mientras que en São Paulo, principalmente, y en Rio de Janeiro, ya se desarrollaba una industria más moderna, concentrando las inversiones de capital; en Minas Gerais el tipo de industrialización principal se ubicaba en la región central, en virtud de la existencia de recursos naturales y, en el caso de Belo Horizonte, estaban en función de sus mejores condiciones de infraestructura y de

vinculación con las áreas extractivas. En 1970, la Zona da Mata participaba con el sólo 9% del VTI, valor de transformación industrial, del estado, y albergaba el 13.7% del total de la población de Minas Gerais.

El 'Sul de Minas', de ocupación antigua, fue definida por Monte-Mór como el "patio" de São Paulo, desde el periodo del café (57). Con un proceso de urbanización lento, inferior a la media estatal, la región fue, a pesar de ello, ocupada con una serie de pequeñas ciudades, bien equipadas de infraestructura y vinculadas a la capital del estado y a centros urbanos de tamaño medio al norte y noroeste del estado de São Paulo. Se configuraron, entonces, centros urbanos de apoyo a la actividad agrícola y sedes de pequeñas industrias, de atención al mercado regional, principalmente las alimentarias, destacándose Poços de Caldas, Itajubá, Pouso Alegre y Varginha, que tuvieron mayor crecimiento poblacional.

El 'Triângulo' presentó un proceso de ocupación peculiar: de ocupación más reciente y ligada principalmente a la pecuaria, se trata de una región de ubicación estratégica, en relación con la ocupación del centro-oeste brasileño y de la Amazonia. La actividad agropecuaria, de carácter más modernizado, provocó una baja densidad de población rural y la formación de algunos centros urbanos de tamaño medio, de atención regional, destacándose Uberlândia, Uberaba, Araguari, Ituiutaba y Araxá.

Es en este contexto urbano industrial en el que el gobierno de Minas Gerais concentró sus esfuerzos hacia la llamada "nueva industrialización 'mineira'" de los años setenta.

En los comienzos de los setenta, Minas Gerais se

encontraba en una situación favorable para su desarrollo industrial: ubicada en posición geográfica estratégica, se situaba como área de expansión del parque industrial de São Paulo y área de transición en el proceso de intensificación de la ocupación de las fronteras centro-oeste y norte del país. Además de esto, durante los años sesenta, el gobierno estatal había invertido fuertemente en la creación de bases institucionales para el desarrollo industrial del estado. En 1961, había sido creada la METAMIG, Metales Minas Gerais S.A., para explorar, industrializar y transportar mineros; en 1962 fue creado el BDMG, Banco de Desarrollo de Minas Gerais, que, en la práctica, se transformó en una entidad de estudios del gobierno estatal (58); aún a finales de los sesenta fueron creados la Fundação João Pinheiro, entidad de estudios y de planificación, el INDI, Instituto de Desarrollo Industrial, y la CDI, Compañía de Distritos Industriales de Minas Gerais. En 1969, había sido promulgada la Ley 5.261, concediendo exención de hasta 32% (hasta el límite de la inversión) del ICM, Impuesto sobre Circulación de Mercancías, correspondiente al estado, para las industrias que se instalaran o para aquellas que se expandieran en por lo menos 40% de su volumen físico de los últimos doce meses; este fue un instrumento que constituyó en uno de los más grandes estímulos para el crecimiento industrial de Minas Gerais. Entre los años de 1970 y 1975, fueron aprobados y realizados 298 proyectos industriales beneficiados por la Ley 5.261/69.

En el inicio de los setenta estaban, pues, puestas las bases para el crecimiento industrial de Minas Gerais: posición geográfica favorable; existencia de una eficiente industria básica y

de mano de obra especializada, vinculada principalmente a la metalurgia; soporte institucional del Estado e infraestructura para la producción, en especial energía y transporte, implantada desde los años cincuenta.

La casi totalidad de las inversiones industriales realizadas en Minas Gerais, entre 1970 y 1975 se beneficiaron de la Ley 5.261/69, con la siguiente distribución: 31,2% de las inversiones fueron realizadas en el sector de bienes de consumo no durable, el 47,0% en el sector de bienes intermedios y el 21,8% en el sector productor de bienes de capital y de consumo duradero.

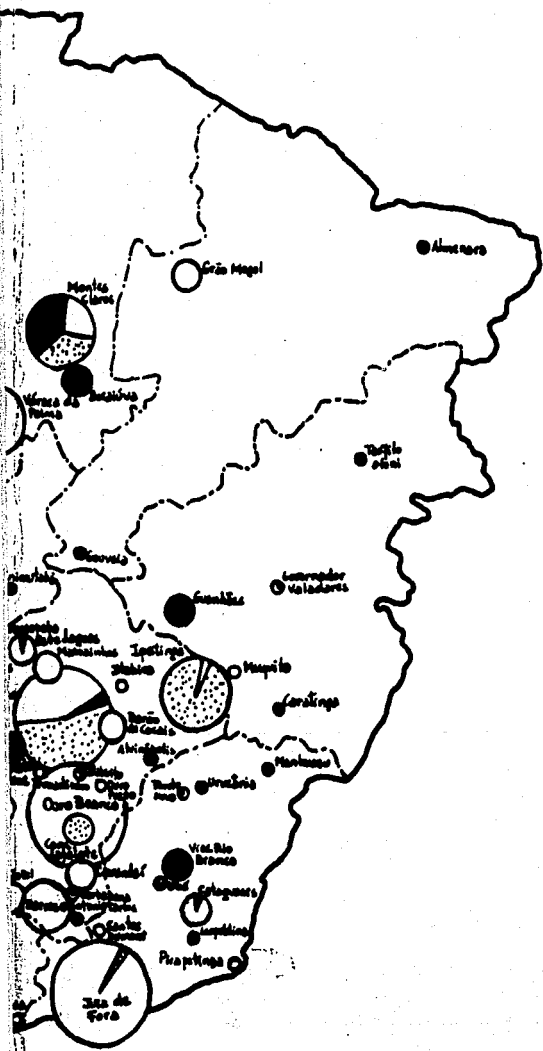
Sin embargo, la distribución regional de las inversiones ocurrió de forma desigual, en función de la diversidad de la base urbana de apoyo existente en el estado, y provocó impactos urbanos regionales distintos.

Cuadro VIII
Minas Gerais

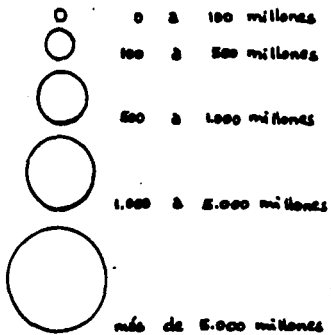
Distribución Regional de Inversiones y Proyectos
beneficiados por la Ley 5.261/69 (por sector industrial)
(%)

	Central		Z.Mata		Sul		Triângulo		A.S.Fran.		Noroeste		Jequit.		R.Doce		Total
	I	P	I	P	I	P	I	P	I	P	I	P	I	P	I	P	
bienes de consumo no durable	4,0	34,4	3,0	11,8	31,0	20,4	96,5	14,0	22,0	3,2	36,0	8,6	7,0	2,2	63,0	5,4	100
bienes intermedios	73,0	65,0	96,0	8,6	63,0	11,4	3,0	1,4	78,0	2,9	50,0	8,6	93,0	0,7	37,0	1,4	100
bienes de capital y consumo durable	23,0	63,0	1,0	13,8	6,0	13,0	0,5	1,5	-	-	14,4	7,7	-	-	-	-	100
Total	63,0	55,1	17,0	10,7	9,5	14,8	3,0	5,4	1,5	2,3	5,0	8,4	0,5	1,0	0,5	2,3	100

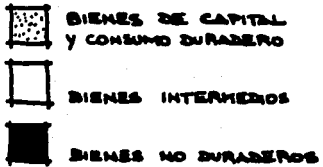
Fuente: SEPLAN-MG/FJP, Ensaio sobre a economia mineira, livro 5, Belo Horizonte, 1978, en MONTE-MOR, Roberto Luis de M., op. cit., p. 32



**VOLUMEN DE INVERSIONES
(Cr\$ en 1975)**



SECTOR



MAPA 5
MINAS GERAIS
UBICACION DE LAS
INVERSIONES BENEFICIADAS
POR LA LEY 5.261 / 69

Más de la mitad de las inversiones fueron realizadas en la región central del estado, principalmente en las áreas próximas a Belo Horizonte y, casi todas en los sectores de bienes intermedios y de bienes de capital y de consumo duradero (59).

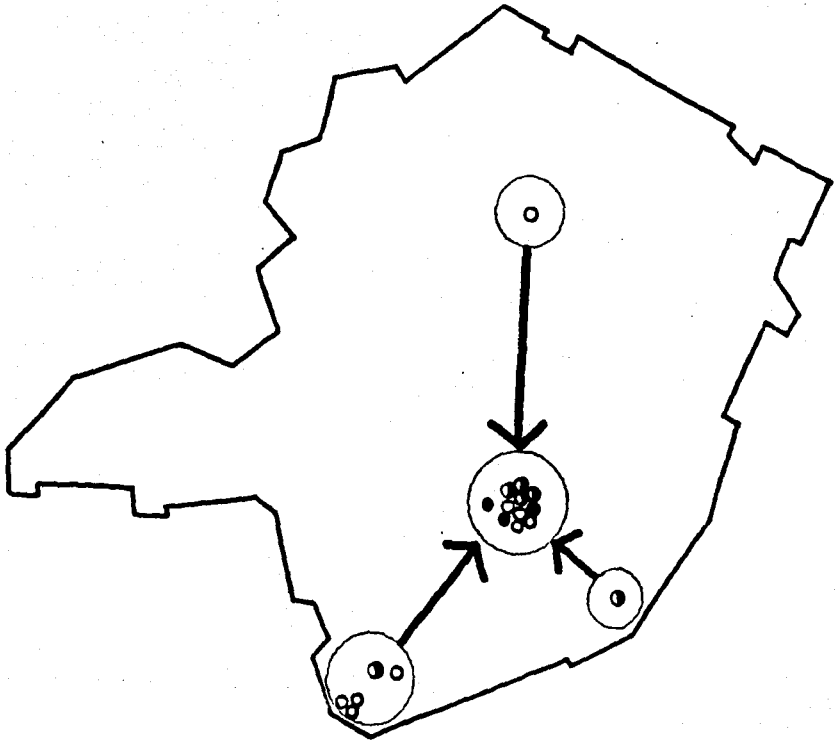
En la Zona da Mata y en el Sul de Minas, regiones que presentaban ciudades bien vinculadas entre sí e infraestructura, hubo también un significativo monto de inversiones. En la primera, las inversiones se concentraron en Juiz de Fora, principalmente (60); en la segunda, fueron distribuidas en 25 ciudades, destacándose, sin embargo, Poços de Caldas, Itajubá y Pouso Alegre.

En el Triângulo, las inversiones fueron hechas básicamente en el sector de bienes de consumo no durable (agro-industrias) concentradas en las ciudades de Uberlândia y Uberaba.

En el Noroeste, hubo también concentración de inversiones en las ciudades de Montes Claros y Várzea da Palma, principalmente, sumándose a los incentivos de la Ley 5.261/69 aquellos concedidos por la SUDENE.

Las regiones Alto São Francisco, Vale do Jequitinhonha y Vale do Rio Doce permanecieron al margen del proceso.

Los esfuerzos del gobierno del estado para la industrialización en Minas Gerais provocaron, finalmente, la diversificación de su base industrial; la inversión en sectores más dinámicos de la industria moderna; la ubicación del estado como alternativa para la instalación de industrias de bienes de capital y la garantía del crecimiento económico de la región central, consolidando su posición de centro industrial dinámico, a partir del cual ocurrirían las vinculaciones inter-sectoriales e inter-regionales (61).



Proyectos relacionados con la FIAT
 Implantados o en implantación - 1976

- Capital extranjero
- ◐ Capital mixto
- Capital nacional

MAPA 6
 MINAS GERAIS
 IMPACTO REGIONAL
 DE LA FIAT EN LA
 IMPLANTACIÓN DE
 PROYECTOS COMPLEMENTARIOS

El crecimiento del producto industrial en Minas Gerais fue, en el periodo entre 1970 y 1976, de 16.8% al año. Mientras que las industrias productoras de bienes intermedios mantuvieron su crecimiento, la industria de bienes de consumo no durable, ahora fortalecida por la concentración de capital, reaccionó de forma vigorosa, creciendo a altas tasas y, además, floreció la industria de bienes de capital y de consumo durable, hasta entonces incipiente en el estado, apoyada principalmente por el capital extranjero y por el capital estatal (62).

La intensificación del crecimiento industrial en Minas Gerais tuvo impactos importantes en el proceso de organización territorial urbano regional en el estado. Las bases para la división regional del trabajo ya estaban dadas desde las décadas anteriores y fueron consolidadas en los años setenta. La expansión territorial de las relaciones de producción capitalistas, a través de la expansión industrial, de la modernización agrícola y de la intensificación de la extracción, generó un gran aumento de la población urbana en todo el estado, aunque con características diferentes, a nivel regional.

El estado continuó perdiendo población rural, en números absolutos, en los años 70. El número de habitantes urbanos creció, sin embargo, en todas las regiones, destacándose el área central, la región Noroeste y el Triángulo.

A nivel regional, la distribución poblacional estuvo marcada por una creciente concentración en el área central del estado y en las ciudades de mayor tamaño.

Cuadro IX
Minas Gerais
Distribución de la población urbana
1960 - 1980

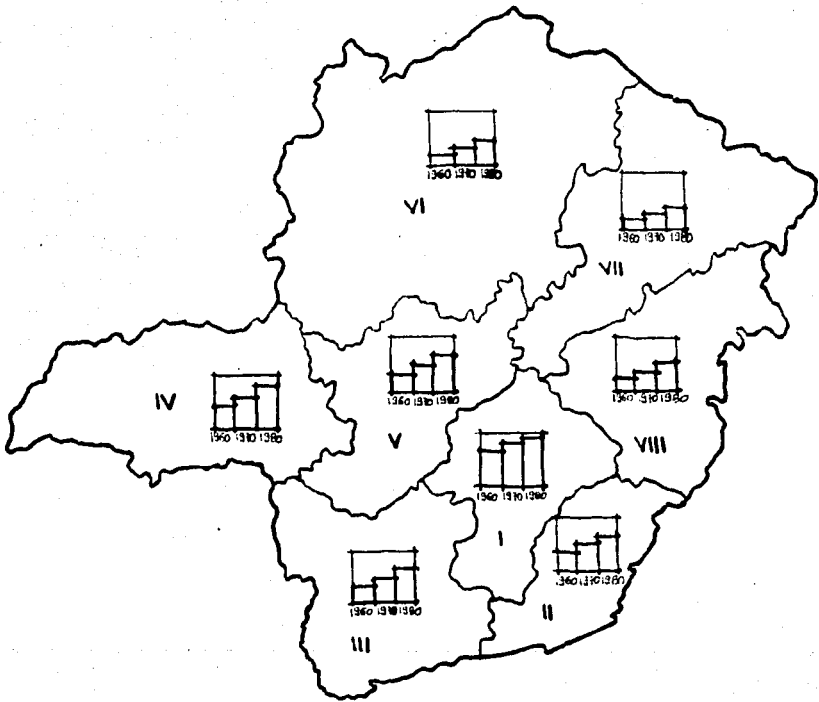
	1960		1970		1980	
	NA	%	NA	%	NA	%
Reg.Met.B.Horizonte	789276	20,03	1501628	24,78	2462688	27,41
14 ciudades/PROECI	453414	11,51	760698	12,55	1303970	14,51
J.Forá y M.Claros	165524	4,2	300513	4,96	451609	5,03
demás ciudades	2532343	64,26	3497461	57,71	4767999	53,06
Total	3940557	100,00	6060300	100,00	8986266	100,00

Fuente: Governo do Estado de Minas Gerais/SEPLAN, Programa Estadual de Cidades Intermediárias, Concepção, metodologia, síntese e metas de crescimento e distribuição da população no estado de Minas Gerais, Belo Horizonte, set.82, Tabela 6.

Ocurrió, pues, un doble proceso: al mismo tiempo que aumentó el grado de urbanización en todo el estado, la población urbana se concentraba cada vez más en las principales ciudades.

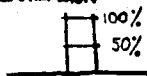
En realidad, el proceso de expansión y consolidación del desarrollo capitalista reprodujo también en Minas Gerais el movimiento desigual, propio de la reproducción ampliada. Las relaciones sociales determinadas por el modo de producción capitalista se hicieron presentes en todas las regiones, alterando la configuración territorial, la distribución poblacional y los mismos modos de vida. Sin embargo, la división social del trabajo y las formas específicas de organización territorial determinadas por ella produjeron resultados diversos.

La expansión industrial ocurrió en todo el estado, pero se concentró en áreas regionales específicas, en función, básicamente, de la ubicación de los recursos naturales; de la existencia de



GRADO DE URBANIZACION

POP. URB.
POP. TOT.



MAPA 7
MINAS GERAIS
GRADO DE URBANIZACION
POR REGION
(1960 a 1980)

materias primas; de mano de obra especializada y de una base urbana de apoyo; además de razones más específicas, como la proximidad del sur de Minas Gerais al estado de São Paulo y la proximidad del Triángulo a las áreas de frontera agrícola nacional.

En el área central, la importancia de las inversiones industriales produjo la mayor concentración demográfica y el desarrollo del sector de comercio y servicios más significativo del estado.

En el Sul de Minas, las inversiones industriales ocurrieron prioritariamente en los sectores de bienes intermedios y de consumo popular vinculados al desarrollo agrícola, resultando, de esta manera, un crecimiento más homogéneo de toda la región, en términos poblacionales y urbanos.

En la Zona da Mata las inversiones fueron hechas casi totalmente en el sector de bienes intermediarios, concentrados en Juiz de Fora, reforzando la concentración poblacional en esta ciudad.

En el Triángulo, la expansión industrial estuvo basada en el sector de bienes de consumo popular, orientada hacia el beneficiamiento de la producción agropecuaria, y se concentró también, principalmente en dos ciudades, Uberlândia y Uberaba, con el consecuente incremento de su población urbana.

La expansión de las fronteras agrícolas, en el Alto São Francisco y el Noroeste también generó la concentración de inversiones en unos cuantos centros urbanos, que presentaron un significativo aumento demográfico en la década, destacándose Montes Claros, Pirapora y Várzea da Palma.

El capital, en cuanto movimiento de reproducción, imprimió su marca en las ciudades y en la configuración regional: desarticulando economías de subsistencia, modernizando la agricultura en el Triángulo y en las áreas de frontera y ocupando áreas de reforestamiento en el Vale do Rio Doce; desarticulando áreas rurales; produciendo un intenso movimiento poblacional y alterando las formas de ocupación territorial en las diversas regiones. La expansión de proyectos de reforestamiento, el uso de tecnologías intensivas, con máquinas modernas que utilizan menos mano de obra, y la concentración de la propiedad fueron factores de expulsión de las poblaciones rurales, las cuales se asentaron en aquellas ciudades en donde el proceso de industrialización creó la perspectiva de posibilidades de empleo.

En la Zona da Mata y en el sur, además, la continua subdivisión de las pequeñas propiedades, por el proceso de herencia principalmente, acabó por expulsar a los miembros más jóvenes de las familias, los cuales terminaron por incorporarse como asalariados en el mercado de trabajo, ya fuera de las empresas rurales, ya fuera en las áreas urbanas.

En las áreas al norte del estado, la creciente pérdida de competitividad económica de la agricultura en relación con las nuevas áreas de la frontera agrícola, estatal y nacional, que empezaban a constituir una producción modernizada, propició la pecuarización de las áreas tradicionales de labranza, provocando igualmente la evasión de medieros y arrendatarios.

Ese fue el contexto en el que se definieron las políticas de intervención estatal orientadas al "desarrollo urbano y regional", que constituyeron, en realidad, una parte específica de

la acción del Estado en la creación de las condiciones para el desarrollo capitalista en el país y en el estado.

En el doble proceso de expansión y de concentración territorial de la acumulación capitalista, algunas ciudades jugaron un papel importante, en la medida en que ofrecían condiciones iniciales de infraestructura y de concentración de fuerza de trabajo para la implantación industrial.

Así, en el contexto de la expansión capitalista, el Estado formuló políticas específicas para la creación de las condiciones materiales para dicha expansión y para la adecuación de la configuración urbano regional a este proceso, centrando la acción en tales ciudades.

Entre esas políticas se destaca, en Minas Gerais, el PROECI, Programa Estatal de Ciudades Intermedias, que tenía como objetivo original la creación de "polos regionales de desarrollo", que pudieran convertirse en centros de atracción de población y de actividades productivas.

Sin embargo, el desarrollo del programa, desde los inicios de su formulación hasta su implantación, ha presentado modificaciones determinadas por los mismos cambios que se fueron presentando en el proceso de la acumulación capitalista industrial en el estado.

Estudiar estos cambios, a través del análisis de una intervención específica, nos permite comprender con mayor claridad el sentido de la intervención estatal en lo urbano. Esto es lo que buscamos en los siguientes capítulos.

2. El contexto de la política urbana para las ciudades medias en Minas Gerais

La intervención del Estado en las ciudades medias en Minas Gerais recorrió caminos diversos, que tienen que ver con los cambios coyunturales y con el papel que cumple la acción estatal en cada momento específico.

En el discurso de las políticas urbanas para las ciudades medias, el Programa Estatal de Ciudades Medias, PROECI, es presentado como la acción más significativa.

Este capítulo tiene el objetivo de ubicar el programa en el contexto de las políticas estatales, para comprender como sus cambios son explicados en los cambios más generales de la acción del Estado.

El contexto del origen del PROECI coincide con aquel en el que se ubica la elaboración del II Plan de Desarrollo Económico y Social de Minas Gerais, II PMDES. En ese tiempo los criterios de regionalización del estado y la definición de un "jerarquía de de la red urbana" llevaron al establecimiento de objetivos de intervención en las ciudades medias. Dichos objetivos estaban relacionados con: a) integración regional, a través de la consolidación de ciudades con "funciones de lugar central"; b) retención de flujos migratorios, a través del fortalecimiento de la infraestructura urbana, dinamización de los mercados de trabajo y mejora de las condiciones de vida de la población de bajos ingresos y c) creación de estímulos para respuestas más rápidas del sector privado en esas ciudades (1).

El contexto de formulación concreta del PROECI, sin embargo, dio como resultado la explicitación de metas más

restringidas, relativas al beneficio "de forma directa" de poblaciones de bajos ingresos; la creación de oportunidades de trabajo en el "sector informal"; el aumento de los ingresos familiares de los "beneficiarios directos" del programa y un crecimiento demográfico de las ciudades medias.

La implantación del programa ocurrió, por otra parte, en un contexto de cambios coyunturales importantes, principalmente en lo que se refiere al contexto político-institucional. Su conducción está, pues, marcada por tropiezos originados en diversas causas, que tienen en común una nueva orientación en las políticas estatales.

A continuación, analizamos más detalladamente cada uno de estos momentos.

2.1 - El contexto de origen del PROECI

La cuestión urbano regional toma relieve en el contexto de la expansión industrial. La preocupación por el "desarrollo urbano y regional"; por la superación de los "desequilibrios regionales" y por el papel que juegan las "ciudades medias" surge en el momento en que se hace necesaria la incorporación de la dimensión territorial a la actividad estatal destinada a la racionalización de la reproducción ampliada del capital. En otras palabras surge en el momento en el que se ponen de manifiesto las cuestiones referentes a los recursos naturales, a los costos de transportes y a sus consecuencias para la localización de las

actividades económicas. Esto es, en el momento en que la expansión de las relaciones de producción capitalista requiere nuevas condiciones, expresadas en el sistema de soportes materiales de la vida humana; en estos momentos se plantea para el Estado la necesidad de definir políticas de intervención sobre lo urbano regional.

En Brasil, estas cuestiones empezaron a ser planteadas de modo más explícito en las políticas definidas por el Estado entre las décadas de los treinta y los cincuenta, cuando el proceso de desarrollo capitalista en el país se expandía y se tornaba hegemónico. En aquel entonces, se hizo necesaria una intervención planeada del Estado, en el sentido de dislocar los esquemas de reproducción propios de la economía de las regiones "atrasadas" por otros que tenían su matriz en contexto de la acumulación industrial capitalista (2).

Sin embargo, la intervención estatal en este período estaba aún definida tanto sectorialmente, como a través de la actuación en regiones específicas.

Fue apenas en el siguiente momento de la expansión capitalista ocurrida en los años setenta, que la dimensión territorial fue asumida de modo más concreto, bajo la forma de "integración nacional", y, luego, bajo las propuestas de definición de una "red urbana de apoyo al proceso productivo".

En 1972, el gobierno federal formuló el I Plan Nacional de Desarrollo, I PND, en donde el objetivo de la "integración nacional" estaba justificado por la necesidad de "crear condiciones para la incorporación a la economía de mercado, en

cuanto a la capacidad de producción y en cuanto a la adquisición de poder de compra monetario, de amplias capas de la población antes disueltas en la economía de subsistencia condenada al estancamiento tecnológico y a la perpetuación de un drama social intolerable"(3). Si, en el momento anterior, integración nacional significaba integración al mercado y subordinación de todas las otras formas de producción a la acumulación capitalista concentrada en el centro-sur del país, y particularmente en sus metrópolis; ahora se requería un salto de calidad; la expansión territorial del proceso productivo de la acumulación capitalista. Pasaba a ser importante la intervención orientada a la "adecuación" físico-territorial a la expansión capitalista; el discurso oficial empezaba, entonces, a explicitar directrices de acción pública orientada específicamente hacia la configuración urbano regional a escala nacional.

Para el periodo 1974/79 fue formulado el II Plan Nacional de Desarrollo, II PND, que enfatizaba los objetivos de "aminorar los desequilibrios regionales" y consolidar la "integración nacional". En este plan la dimensión territorial tomó formas más concretas, con la definición de regiones para programas especiales de "crecimiento"; la asignación de recursos específicos para programas de infraestructura de saneamiento y de transportes y la creación institucional de una entidad destinada a formular una "política nacional de desarrollo urbano", la Comisión Nacional de Política Urbana y Regiones Metropolitanas, CNPU.

A finales de los años sesenta y comienzos de los años setenta, el repunte del crecimiento económico se hizo con base en la capacidad productiva instalada, que había estado ociosa en el

período recesivo inmediatamente anterior, y concentrada en los grandes centros urbanos del país. En aquel momento, el Estado invirtió principalmente en las grandes ciudades, presentando, incluso, propuestas de institucionalización de las áreas metropolitanas y de apoyo legal, administrativo y financiero efectivo para la consolidación del parque industrial de la región sureste del país.

Agotada, sin embargo, la capacidad ociosa que permitiera el crecimiento industrial en aquella fase, empezaban a tornarse relevantes las cuestiones de "congestionamiento" de las grandes metrópolis y las propuestas de "desconcentración industrial". El estadio de desarrollo capitalista implicaba ahora la expansión territorial del parque industrial: agroindustrias en las áreas de modernización agrícola, siderurgia y metalurgia en la zona ferruginosa de Minas Gerais, y la multiplicación de un parque industrial de bienes de consumo corriente, de atención a un creciente mercado interno (4). Estábamos ya a mediados de la década de los setenta.

De este modo, las políticas estatales pasaron a enfatizar la necesidad de intervenir en lo urbano, en el sentido de crear mejores condiciones físico-territoriales para la expansión de la acumulación capitalista.

Uno de los productos más significativos de las propuestas formuladas por la CNPU fue el Programa Nacional de Apoyo a las Capitales y Ciudades Medias, creado en 1976, que tenía como base las proposiciones de "desconcentración". La definición de áreas de "contención", de "control", de "dinamización" y de "promoción",

contenida en el II PND dio como resultado, en la práctica, la regulación y estructuración institucional-administrativa de las regiones metropolitanas y los programas de apoyo a las llamadas ciudades medias. Asimismo, se definió la ubicación de las principales acciones estatales de inversión en el sistema de soportes materiales y de los principales incentivos gubernamentales para la instalación de actividades industriales y, por consiguiente, urbanas de modo general.

El discurso gubernamental proponía que los centros medios desempeñaran el papel de permitir la creación de nuevos puntos de desarrollo en el territorio nacional; de estimular la desconcentración de las actividades económicas y de la población; de crear nuevas oportunidades de empleo y de contribuir a la reducción de las disparidades inter-regionales e inter-personales del ingreso.

No es la intención de este trabajo analizar las políticas nacionales de desarrollo urbano y regional, sino ubicar el contexto de la intervención estatal específica. Sin embargo, en principio estamos de acuerdo con Piquet y Randolph en el sentido de que "es evidente que la ampliación del capital social básico en los centros medios tendería antes a reducir los costos de inversiones privadas que a reducir las disparidades inter-personales de ingresos" (5). Y, en realidad, la necesidad de incorporar crecientes parcelas de territorio y de población al proceso de acumulación es lo que determinó la definición estatal por la creación de los "polos regionales de desequilibrio" y de una infraestructura de apoyo, a través de medidas de "apoyo a los centros urbanos de tamaño

mediano" (6).

En Minas Gerais, el proceso de planificación y de intervención estatal siguió paso a paso las directrices de acción definidas a nivel nacional, evidentemente, porque no se trataba de una realidad aparte del proceso global del país.

El II Plan de Desarrollo Económico y Social de Minas Gerais, II PMDES, elaborado desde la perspectiva de las políticas públicas nacionales, para el periodo 1976-79, había señalado como objetivos básicos de una política estatal, la desconcentración intra-regional, la promoción de áreas de ocupación reciente, el fortalecimiento de las ciudades medias y la dinamización de las funciones urbanas de apoyo a los grandes proyectos industriales y agropecuarios.

El II PMDES vino a consolidar estudios realizados por el gobierno del estado, a mediados de la década de los setenta (7), cuando fueron trazadas las directrices de acción pública para la Región Metropolitana de Belo Horizonte y para las ciudades medias, con los objetivos de "diseminar el proceso productivo en el espacio geográfico". A partir del análisis del proceso de crecimiento económico y geográfico de Minas Gerais, estos estudios establecieron directrices de acción específica para las ocho "regiones para fines de planificación", en que el estado había sido dividido en 1970, buscando "desarrollar las potencialidades de cada región".

La propuesta de política de desarrollo urbano elaborada en 1974 definió los "centros de primera prioridad, por su tamaño y función regional", para las inversiones públicas. Eran ciudades y

aglomeraciones ubicadas en las ocho regiones, que se consideraban como centros "sobre los cuales se apoyaría la desconcentración funcional de las grandes metrópolis de la región sureste, a nivel del estado de Minas Gerais".

En 1976, el gobierno del estado elaboró la primera propuesta para un Programa Estatal de Ciudades Medias, a través de la Fundação João Pinheiro. En ella se contempló la creación de condiciones para la formación de una "red urbana" polarizada y estructuradora del espacio económico 'mineiro' y para la distribución de los beneficios originados en el desarrollo económico y social.

Durante toda la segunda mitad de los años setenta, el gobierno de Minas Gerais invirtió en nuevos estudios y propuestas de política urbana, que dieron como resultado los siguientes documentos básicos:

1. Estructura Espacial de Minas Gerais, elaborado también por la Fundação João Pinheiro, en 1977. Presenta un estudio sobre la jerarquía de las ciudades, según las funciones desempeñadas y el grado de polarización. Se "buscó identificar aquellos centros urbanos del estado en los cuales convergen los flujos económicos y sociales, las funciones ahí ejercidas en el sentido de atender a las necesidades de la población y de la economía en las áreas de influencia de cada uno de ellos y los demás centros urbanos jerárquicamente inferiores, a ellos subordinados (...); se buscó delimitar las regiones polarizadas". Se desarrolló, asimismo, un estudio con la finalidad de identificar la jerarquía de los centros urbanos, según sus funciones de

comercio y prestación de servicios (8).

2. A cidade face ao desenvolvimento - ensaio sobre a economia mineira/livro 1, elaborado también por la Fundação João Pinheiro, en 1978, con proposiciones de actuación en dos vertientes principales de implantación de una política urbana en el estado: "objetivo de aumentar la eficiencia de las ciudades en cuanto centros de soporte del proceso productivo" y "objetivo de identificación de alternativas de acción y movilización de sectores más amplios de la población, a mediano plazo", buscando "involucrar a las comunidades locales en el proceso de planificación y desarrollo urbano".

En la práctica, la acción del Estado, en lo que se refiere a las llamadas ciudades medias, en este período, se limitó al financiamiento de obras urbanas, principalmente de mejoras viales y de sistemas de drenaje.

2.2 - El contexto de formulación del PROECI

La baja en el ritmo de la economía, ocurrido a finales de la segunda mitad de los años setenta, y que culminó con tasas nulas de crecimiento económico en el inicio de los 80, determinó nuevas premisas: en etapas recesivas, los conflictos se tornan más explícitos, obligando al Estado a funcionar como una base mínima de sustento de las actividades privadas y obligándolo a considerar ciertas reivindicaciones populares, con una actuación intra-urbana más efectiva (9).

En este periodo, a nivel más amplio se genera la llamada apertura política "lenta, gradual y segura". La estrategia política más general es explicitada por su gran exponente, el general Golbery do Couto e Silva. "La destrucción de la polaridad hasta entonces dominante, por la disociación del frente opositorista" fue hecha a través de la pluripartidarización (10). Esta fue la manera encontrada para "reubicar a los partidos en su papel original de actores principales en el campo político, haciendo refluir a los lechos de sus actividades específicas a todas aquellas entidades no-políticas que habían rebasado su área operacional y usurpado, espuriamente, aquel mismo papel como sucedáneo de partidos" (11).

Específicamente en lo que se refiere a las políticas de desarrollo nacional se forjó un discurso en que lo social adquirió énfasis.

El III Plan Nacional de Desarrollo, III PND - 1980/85, fue, entonces, una adecuación del II PND con base en los cambios ocurridos en la coyuntura económico-política, interna y externa. Por un lado, se consolidó la retórica de "desarrollo social" y de "distribución del ingreso"; por el otro, el recrudecimiento de la crisis energética mundial y el inicio de un periodo de recesión interna se reflejaron en el énfasis puesto en la necesidad de buscar nuevas fuentes energéticas y en la importancia que se le dio al sector primario como proveedor de insumos básicos, capaz de incrementar las exportaciones. Estos fueron los dos grandes puntos del plan. Permaneció, además, el énfasis en la "integración nacional y el mejor equilibrio del proceso brasileño de

desarrollo", con la "reducción de las disparidades económicas y de calidad de vida tanto entre las regiones como internamente", y el "pleno aprovechamiento del potencial de recursos de cada región". La CNPU fue sustituida por el Consejo Nacional de Política Urbana, CNDU, de nivel interministerial. En su Documento # 1 definió como "objetivos superiores de equidad e integración nacional - en la obtención de los cuales la política urbana juega un papel decisivo - la desconcentración de las actividades económicas; el fortalecimiento del mercado interno, a través del apoyo a las actividades agrícolas y a las comunidades que lo sustentan; una política de centros de tamaño grande y mediano, con vistas a redistribuir los flujos emigratorios que se dirigen a las "metrópolis" y ordenar y controlar el crecimiento en las grandes ciudades, especialmente Rio de Janeiro y São Paulo.

En este contexto, el gobierno de Minas Gerais formuló para el período de 1980-85 el III Plan de Desarrollo Económico y Social de Minas Gerais, III PMDES. Su fundamentación teórica está sistematizada en libros del economista Paulo Roberto Haddad, quien en aquella época era el Secretario de Estado de Planificación y Coordinación General (12). La propuesta para la planificación estatal (13) enfatizaba el "crecimiento económico con distribución de ingreso" y la "intervención sobre las 'manchas pobres' en el estado". El III PMDES se basaba en tres premisas principales:

1. En el contexto de una excesiva centralización de poder en el ámbito federal, en que los estados no tienen autonomía para disponer de recursos, incluyendo sus propios impuestos, Haddad proponía un nuevo paradigma para la planificación estatal. En la

"planificación para la negociación", las fases de definición de objetivos, metas y estrategias son relegadas a un segundo plan, en favor de las fases de diagnóstico y definición de proyectos, contemplando las estrategias ya definidas por el gobierno federal. En este contexto, la planificación se ubica como búsqueda de "negociación activa y consciente con los agentes que componen el 'entorno paramétrico', fundamentalmente el gobierno federal y, secundariamente, las empresas públicas y privadas, las multinacionales y el 'mismo mercado externo" (14). La planificación estatal se torna, entonces, una tentativa de "articular los problemas estatales de interés estatal a los problemas estatales de interés nacional". Es más, "la planificación pasa a ser comprendida como el desarrollo máximo de la capacidad latente de negociación de los estados" (15).

Se trata, en realidad, de rastrear las fuentes de recursos y elaborar propuestas ajustadas a las fuentes de financiamiento disponibles; esta es, en esencia, la idea de la "planificación para negociación".

2. La viabilización de la planificación estatal pasa, en el entendimiento de Haddad, por la incorporación de la dimensión espacial, a través de la planificación regional. La introducción del enfoque espacial en la planificación a nivel estatal, a través de los planes regionales de desarrollo integrado, consideraba la realización de acciones concentradas en "áreas y centros prioritarios", buscando la "mejor utilización de los recursos disponibles, para la consecución de los objetivos de desarrollo en sus distintos niveles" (16). "Hay en distintas regiones", dice

Haddad, "una abundancia de tierras, de energía solar, de mano de obra no especializada y un cúmulo de conocimientos tradicionales para la producción y circulación de bienes y servicios, que constituyen potencialidades de estas regiones, las cuales deben ser estimuladas a través de la planificación" (17). Si el potencial de desarrollo de estas regiones, continua Haddad, fuera medido por la disponibilidad de factores de ubicación modernos, tales regiones vivirían siempre bajo el signo de la pobreza y del subdesarrollo. La propuesta, entonces, es adaptar tecnologías intermedias, que sean apropiadas a los recursos existentes, en estas regiones; a través de acciones de este tipo "se puede descubrir que esas regiones son potencialmente más ricas" de lo que se piensa. "Al contrario", dice aún, "la planificación, en vez de administrar la escasez, se torna fuente generadora de la misma escasez".

Esta visión, unida a la necesidad política de atenuar los efectos penosos de la crisis económica sobre las capas de bajos ingresos, en el contexto de escasez de recursos públicos, generó una gama de proyectos vinculados a las poblaciones pobres y, en especial, al llamado sector informal de la economía. Así, se propuso organizar esas poblaciones y buscar la capitalización de sus propios recursos y conocimientos, insertándolas en el mercado a través de formas alternativas de producción. Estas acciones están, aún, relacionadas con el modelo económico propuesto por el gobierno estatal, y constituyen la tercera cuestión importante en la base del III PMDES.

3. Los presupuestos relativos al crecimiento económico del III PMDES son diferentes de los que motivaron el II PND y el II PMDES. El crecimiento industrial hasta entonces se produjo con base

en la gran industria, sobre todo de bienes de consumo durable y de bienes de capital, concentrada territorialmente; dio como resultado la concentración del ingreso. En el III PMDES la propuesta de crecimiento económico está sustentada en las pequeñas y medianas empresas, en los sectores tradicionales y en la industria de bienes de consumo popular. Podemos leer, en la página 36 del primer volumen del plan: "Minas Gerais, en el pasado, ocupó un lugar destacado, en términos relativos, en la producción de alimentos, bebidas, textiles, vestuario y calzados, mobiliario y materiales de construcción. Estos son factores en los que se puede considerar que tenemos el know-how, para cuya reactivación no serian necesarios grandes gastos y estímulos". Y, en la página 37: "desde el punto de vista de las ciudades medias, dadas las condiciones precarias que presentan para mantener un impulso de industrialización, aparece como opción más viable una industrialización orientada antes que nada a la satisfacción de las necesidades básicas locales. (...) En la definición del tipo de industrialización, se buscará integrar el sector secundario moderno a las necesidades de abasto. Así, en vez de pensar en cámaras de refrigeración, muchas veces sería mejor implantar más mataderos. El estímulo a la implantación o expansión de tabiquerías estaría ligado directamente al sector de la construcción. El estímulo a la creación de formas de asociación artesanales, preocupándose no sólo por la producción sino también por la comercialización, además de aumentar los rendimientos obtenidos conduciría a la preservación de la cultura regional". Aunque en el plan sea resaltada la necesidad de continuidad de los grandes proyectos industriales, principalmente aquellos del sector

siderúrgico, el énfasis absoluto está en el financiamiento de programas de producción en amplia escala de bienes de consumo popular; en el "abasto adecuado para las poblaciones de las periferias de las ciudades más importantes" y en la garantía de producción y compra para agricultores de bajos ingresos.

En realidad, las proposiciones presentadas por el Estado en los comienzos de los 80 se ubican en una circunstancia de crisis mundial, en que la economía moderna presentaba baja demanda. La reducción de la consecuente crisis social que se preveía pasaba, pues, por la ocupación de la fuerza de trabajo no calificada, a bajo costo social, y por la prevalencia de los criterios de bienestar, en la actuación definida por el Estado.

Las acciones más importantes resultantes del III PMDES , y enfatizadas por Haddad, fueron justamente: a) los Planes Regionales de Desarrollo Integrado, PDRI, los cuales buscaban una actuación orientada hacia la pequeña producción agraria, destacandose el MG-II, Programa Estatal de Promoción de los Pequeños Productores Rurales de Minas Gerais; b) el Programa de Desarrollo Comunitario, PRODECOM, que tenía una actuación orientada hacia las "comunidades de bajos ingresos", en que la movilización de la fuerza de trabajo era utilizada en producciones alternativas, tales como huertos comunitarios, crianza de cabras lecheras y, principalmente, la urbanización de 'favelas' y barrios periféricos, con amplia utilización del trabajo al estilo de los 'tequios'; c) finalmente, el PROECI, Programa Estatal de Ciudades Intermedias, con proyectos orientados hacia el sector informal de producción e infraestructura en las áreas periféricas de las ciudades medias. Estes programas

son, en realidad, coherentes con las proposiciones básicas de establecer políticas estatales de actuación a nivel regional, tanto en el área rural como en los centros urbanos, según premisas de un crecimiento basado en los sectores tradicionales y criterios de desarrollo social con miras a aumentar los ingresos a través del "sector informal" y de acuerdo con un discurso de mejoras de las condiciones de vida de las poblaciones periféricas de los centros urbanos más importantes.

2.2.1 - Los aspectos fundamentales de las políticas estatales en el gobierno de Francelino Pereira

Es necesario discutir tres aspectos que juzgamos fundamentales en las políticas estatales definidas en el período de Francelino Pereira, 1979-83, que son, la "planificación para negociación", la "planificación participativa" y las cuestiones relativas a la organización de los grupos de producción.

La idea de la "planificación para negociación" se desarrolló en la búsqueda de formas de contraposición a la gran centralización de los recursos en la esfera federal. Es decir, la supeditación de la acción estatal a las políticas establecidas a nivel nacional, y asimismo al ámbito de las agencias internacionales (18). Es decir, el gobierno del estado no define autónomamente sus políticas, a partir de estrategias formuladas en su interior, sino que trabaja en el sentido de adecuar los objetivos y metas de sus propias acciones a las estrategias definidas a nivel federal.

"Articular los problemas estatales de interés estatal a los problemas estatales de interés nacional", dice Paulo Haddad.

Se han hecho ya algunas críticas con relación a esta postura. En primer lugar, dice Diniz, la planificación debe ser pragmática, reconocer las condiciones concretas, pero debe ser también utópica, "en el sentido de establecer un modelo ideal de sociedad en la cual se busca convergir a largo plazo". Además, continúa, "se presenta el riesgo de la antiplanificación, es decir, en vez de contribuir a alterar las estructuras, (tal tipo de planificación) contribuir a endurecerlas" (19).

Sin embargo, la realidad es que el establecimiento de un "modelo ideal de sociedad", sólo es posible en un régimen democrático, en el cual la sociedad misma en sus pugnas internas lo vaya definiendo. No es el caso del momento en cuestión. Las mismas propuestas de "planificación participativa", llevadas a cabo en aquel entonces lo dejan claro. Y aquí se plantea el segundo aspecto que es importante discutir.

El énfasis en la "planificación participativa", plenamente desarrollada en la retórica gubernamental del período, tiene sus orígenes en las mismas estrategias trazadas a nivel nacional.

En su explicación sobre la estrategia desarrollada en el Poder Ejecutivo a finales de los años 70, Couto e Silva concluye como primera meta: "el perfeccionamiento del sistema democrático, que debe volverse capaz, por sí mismo, de perfeccionarse aún más, asegurando el saludable usufructo de los derechos individuales y colectivos e implantando el ejercicio corriente y eficaz de la actuación participativa de todos los ciudadanos y grupos sociales en

las grandes decisiones de interés de la colectividad nacional" (20).

Pero, unas cuantas páginas antes, el general dejaba claro lo que entiende por el "saludable ejercicio de participación": "se tratará, en nuestro caso, de mantener y ampliar un área central de maniobra, esencial a la promoción, en un clima de tranquilidad y seguridad, de nuestros objetivos políticos, mediante la aplicación, en sucesión irregular, de golpes inopinados contra los distintos frentes circundantes. De este modo, se buscará limitar las acciones adversarias permitidas, ampliándose gradualmente nuestro espacio de seguridad y maniobra. Será incluso una actuación pedagógica en los moldes del condicionamiento de Skinner, reforzando la identificación de aquello que asegura compensaciones valiosas, en oposición a las actitudes contraproducentes o suicidas" (21).

Es decir, se trataba de una participación consentida, una estrategia definida para mantener bajo control la apertura política que la nueva coyuntura económico-social hacia necesaria (22). Es una retórica de cuño ideológico que no rebasa los límites de la práctica centralizadora del Estado.

En Minas Gerais, la llamada planificación participativa en el período de Francelino Pereira es muy aclamada por aquellos que la forjaron desde adentro del Estado. Veamos algunos ejemplos.

1. Leônidas Lafetá, Secretario Adjunto de Trabajo y Acción Social, 1979-83: "la SETAS desarrolló un concepto de desarrollo comunitario, basado en lo que llamamos, en aquella época, núcleos comunitarios, que consistían en la organización de la comunidad, liderazgos formales e informales. (...) Con estas personas hacemos asociaciones. Sin mucha interferencia directa. El

profesional era entrenado para inducir a las personas para que formaran asociación. (...) La asociación empezaba a discutir sus problemas, incluso con los profesionales. En los comienzos fue interesante, porque obteníamos resultado así, tipo, la comunidad quiere reformar la iglesia, hacer una barda en un cementerio, eran los problemas que ellos percibían de inmediato; pero los profesionales insistían para que ellos continuasen la discusión, porque nosotros estábamos interesados en promover el mejoramiento del nivel de vida y no simplemente reformar un cementerio. (...) Entonces los profesionales eran entrenados para inducir a la gente a discutir". "La comunidad empezó a descubrir, por ejemplo, que si ellos producían yuca podrían tener una pequeña fábrica de harina de yuca, con financiamiento del gobierno. (...) A veces los profesionales inducían a la gente a querer un puesto telefónico, ampliación de la red de agua, de energía eléctrica" (23).

2. Flávio Saliba, coordinador del Proyecto Urbanización de Favelas, integrante del PRODECOM, 1979-83: "Era un trabajo muy sencillo; cuando la comunidad estaba presente, cuando llegaba sólo el presidente de la asociación del barrio, o el vicepresidente, nosotros insistíamos para que él abriese el abanico, que trajera seis personas, diez, veinte personas, que nosotros estábamos abiertos para discutir con toda la gente. Y el trabajo fue hecho de esta forma, la gente venía, discutíamos, qué era lo prioritario, qué podía ser hecho en ese momento, qué no se podía. (...) Fue un periodo de gran crecimiento de las asociaciones. Porque los líderes ya no estaban hablando en el vacío. Ellos hablaban sobre algo concreto. 'Vengan a la asamblea, que vamos discutir la cuestión del

agua', 'vengan, que vamos discutir acerca de la reubicación de los barracones para abrir la calle, pavimentar', entonces fue una época de muchísimo crecimiento" (24).

3. Paulo Haddad: "El PROECI fue lanzado con mucha participación. Hubo asambleas, fuimos a Varginha, había mucha gente... Fui a Uberlândia, a Poços de Caldas... El programa fue lanzado dentro del espíritu de la planificación participativa" (25).

Sin embargo, otras entrevistas permiten percibir que la llamada planificación participativa estuvo mucho más al nivel del discurso y fue absolutamente controlada por el Estado. En primer lugar, porque ocurrió "a posteriori" de la definición de las líneas de actuación estatal (26), es decir, las grandes decisiones sobre las estrategias de intervención estatal y sobre la asignación de los recursos no estuvieron presentes en las movilizaciones comunitarias llevadas a cabo en este período. En ocasión de la elaboración del III PMDES, el gobierno hizo un llamado a que los ciudadanos dieran su opinión acerca de los programas estatales. Sin embargo, lo que se hizo fueron consultas a la población, que emitía su opinión a través de cartas; las opiniones eran después elegidas internamente en los gabinetes de las instituciones públicas.

Con relación al PROECI, las acciones orientadas para lo que se llamó planificación participativa fueron básicamente dos: una presentación colectiva del programa, hecha cuando los proyectos ya estaban todos definidos (27) y la formación de la "Comisión de Acompañamiento del Plan", en todas las ciudades del programa. Esta comisión formaba parte de una estrategia del Proyecto Apoyo Institucional, esto es, los equipos formados en los municipios para

desarrollar el trabajo de planificación del desarrollo municipal deberían empezar su trabajo a través de discusiones en estas comisiones (28). Sin embargo, por lo general, estas comisiones se reunieron pocas veces, en las fases iniciales del programa. Además, estaban formadas a partir de criterios definidos internamente en las alcaldías y, aunque hubiera una convocatoria general en los municipios, estaban formadas, en su mayoría, por representantes de las clases medias profesionales, empresarios y comerciantes.

Por lo general, la planificación participativa estuvo limitada a sugerencias individuales enviadas por los ciudadanos al aparato del Estado, a la sobreexplotación de las comunidades que ejecutaban servicios de obras públicas en las periferias urbanas y al "conocimiento" colectivo acerca de algunas de las acciones estatales (29). La relación misma entre el estado y los municipios es de centralización de las decisiones. La formulación del PROECI, por ejemplo, fue totalmente centralizada al nivel del Estado, y los contactos con los municipios empezaron efectivamente después de decididos los proyectos componentes del programa. A los municipios se les determinó una contrapartida, a través de la donación de terrenos para las obras que fueron decididas sin su participación (30).

Finalmente, es importante discutir la actuación del Estado en este período, en lo que se refiere a la organización de grupos de producción, ya sea en las áreas rurales, ya sea en las áreas urbanas. La propuesta de Haddad, de un modelo económico basado en los sectores tradicionales y en las "potencialidades regionales" se ubicaba, en realidad, en una coyuntura de crisis. Es decir, frente a

la imposibilidad de crecimiento de los sectores modernos y, principalmente, frente a una crisis social, se hacían necesarias acciones que pudieran, a un bajo costo de inversiones públicas, disminuir los efectos de la crisis para los grupos sociales de bajos ingresos, aunque fuera en el discurso. De ahí, las actuaciones en las áreas rurales pobres y en las periferias urbanas, a través de la formación de grupos de producción "alternativa" e "informal". En las áreas rurales, los pequeños propietarios eran organizados en asociaciones, principalmente, para la adquisición de maquinaria de beneficio para los productos agrícolas; en las áreas urbanas se proponía organizar asociaciones de artesanos, de lavanderas, de grupos de trabajadores para la producción en pequeña escala de bienes de consumo popular, tales como jabón, escobas, dulces, ladrillos y muebles, entre otros.

Dos fueron los principales problemas presentados en la propuesta: por una parte, la pequeña cantidad de trabajadores incorporados a los proyectos, relativamente al tamaño de las poblaciones urbanas. Por otra parte, los proyectos no preveían la inserción de dicha producción en el mercado formal.

No es objeto de este trabajo la discusión específica acerca de las formas de organización productiva propuestas a partir del III PMDES. Sin embargo, es importante observar que los aspectos enfatizados en las acciones gubernamentales del período en cuestión, y que tenían como objetivo generar empleo e ingreso y, de esta forma cambiar el proceso de los flujos emigratorios (31), se han vuelto acciones "marginales", de poco alcance. Por supuesto, los proyectos orientados a la "organización del sector informal"

podieron aminorar algunos de los problemas inmediatos de una porción de las poblaciones pobres, pero, aparte de la cantidad mínima de los grupos incorporados y las dificultades técnicas y burocráticas de implantación de los proyectos, estos de ningún modo tendrían la posibilidad de cumplir con los objetivos fijados inicialmente; son acciones ineficaces en lo que se refiere al crecimiento económico y a una perspectiva de alcance social más amplio, ubicado en un nivel estructural.

2.2.2 - El papel de las agencias internacionales en el contexto de la intervención estatal

La intervención del BID en el Programa de Ciudades Intermedias de Minas Gerais tiene un sentido muy concreto en lo que ha sido el contexto de intervención de las agencias internacionales de financiamiento del "desarrollo".

Las agencias internacionales son resultado del proceso de reproducción del modo capitalista de producción en su nuevo estadio, consolidado a mediados de este siglo. La Segunda Guerra constituyó, en realidad, una lucha interimperialista por la repartición mundial de las áreas de dominio y de "influencia". El saldo resultante de esta lucha fue una nueva división internacional de trabajo y un nuevo reordenamiento mundial, tanto desde el punto de vista político como institucional, bajo la hegemonía de los Estados Unidos de América.

Un poco antes del término de la Segunda Guerra, más precisamente en 1944, la Conferencia Monetaria y Financiera de las

Naciones Unidas, realizada en Bretton Woods, New Hampshire, buscaba el reordenamiento del sistema monetario internacional (32). Resultó de esta conferencia la creación del FMI, Fondo Monetario Internacional, y del BIRD, Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo, mismo que, incorporando posteriormente nuevos organismos, se volvió conocido genéricamente como Banco Mundial.

Desde este momento en adelante, se hicieron nuevos esfuerzos con el objetivo de consolidar y perfeccionar las bases institucionales para la internacionalización de la reproducción del capital.

En 1959, fue creado el Banco Interamericano de Desarrollo, el BID, con objetivos de "contribuir para acelerar el proceso de desarrollo económico y social de sus países miembros en América Latina", actuando aún como "catalizador en la movilización de capital externo privado para el desarrollo de América Latina" (33).

En un texto publicitario, el mismo BID afirma que "los principios asentados en Bretton Woods, privilegiando resolver los problemas de subdesarrollo en los países del mundo en fase de despegue económico, ofrecieron el precedente para que, quince años después, fuera alcanzada la meta, desde larga fecha buscada, de una institución financiera regional" (34).

El BID fue creado con una estructura y funcionamiento similares a los del Banco Mundial (35), y tiene hoy 43 países miembros, de los cuales 27, denominados miembros regionales, están ubicados en el hemisferio Occidental y 16, llamados miembros extra-regionales, se ubican en Europa, Asia y Oriente Medio; el ingreso de estos últimos en el Banco ocurrió a partir de 1976 (36).

Hasta finales de 1980, la participación del BID en financiamientos de programas y proyectos en los países pobres del hemisferio occidental totalizaba cerca de US\$18 billones, distribuidos de la siguiente manera:

. energía	24,5%
. agricultura	23,3%
. industria y minas	15,4%
. transportes y comunicaciones.	15,1%
. salud pública y ambiental ...	9,5%
. desarrollo urbano	3,5%
. educación	4,5%
. otros	4,6% (37)

Los veinte primeros años de actuación del banco correspondieron a la fase de creación de las condiciones para el desarrollo capitalista en los países latinoamericanos. De ahí que, aunque el discurso del BID fuera permeado de referencias directas a las cuestiones sociales y de distribución de renta, las inversiones fueron prioritariamente asignadas en la creación de las condiciones generales para la producción y directamente para la producción industrial y agraria. El financiamiento de proyectos que pudieran tener objetivos "sociales", incluyendo salud pública y ambiental, desarrollo urbano y educación, se quedó restringido al 17% de las inversiones totales del banco.

Aunque un poco desfasada cronológicamente, en relación a la actuación del Banco Mundial, la orientación del BID tiene una evolución semejante a la de aquel.

Con relación al Banco Mundial, Lichtensztejn y Baer

Hasta finales de 1980, la participación del BID en financiamientos de programas y proyectos en los países pobres del hemisferio occidental totalizaba cerca de US\$18 billones, distribuidos de la siguiente manera:

. energía	24,5%
. agricultura	23,3%
. industria y minas	15,4%
. transportes y comunicaciones.	15,1%
. salud pública y ambiental ...	9,5%
. desarrollo urbano	3,5%
. educación	4,5%
. otros	4,6% (37)

Los veinte primeros años de actuación del banco correspondieron a la fase de creación de las condiciones para el desarrollo capitalista en los países latinoamericanos. De ahí que, aunque el discurso del BID fuera permeado de referencias directas a las cuestiones sociales y de distribución de renta, las inversiones fueron prioritariamente asignadas en la creación de las condiciones generales para la producción y directamente para la producción industrial y agraria. El financiamiento de proyectos que pudieran tener objetivos "sociales", incluyendo salud pública y ambiental, desarrollo urbano y educación, se quedó restringido al 17% de las inversiones totales del banco.

Aunque un poco desfasada cronológicamente, en relación a la actuación del Banco Mundial, la orientación del BID tiene una evolución semejante a la de aquel.

Con relación al Banco Mundial, Lichtensztein y Baer

de la regulación del mercado de trabajo: definición de salario mínimo, de Jornada de trabajo, control de los sindicatos, etc. Además, era importante incorporar a las poblaciones al mercado de trabajo y de consumo industrial, y ese era el sentido de las propuestas de "desarrollo de comunidades". En una Mesa Redonda promovida por el BID, en 1966, se afirmaba claramente: "los conceptos y métodos de la economía industrial, fundados en principios economizantes, eran inaplicables a las sociedades tradicionales que no participan de una economía de mercado que regule todos los ingredientes de la producción, entre ellos la tierra y el trabajo. Estos, en las comunidades indígenas, no son considerados mercancía y, por lo tanto, no se encuentran sujetos a las normas de formación de precios, ni al principio integrativo del mercado" (41). Es más: "la expresión desarrollo de la comunidad se ha incorporado al uso internacional para designar aquellos procesos en cuya virtud los esfuerzos de una población se suman a los de su gobierno para mejorar las condiciones económicas, sociales y culturales de las comunidades, integrar a éstas en la vida del país y permitirles contribuir plenamente al progreso nacional" (sic) (42). Léase, incorporar a los sectores precapitalistas y a sus poblaciones a la "cultura nacional", es decir, a los patrones culturales de las clases dominantes; incorporar a estas poblaciones al mercado de trabajo y, por consiguiente, al mercado de consumo capitalista; incorporar, finalmente, a toda la nación al modo de producción capitalista.

En los años setenta, sin embargo, la cuestión de las demandas sociales fue replanteada por las mismas necesidades de la expansión industrial capitalista. La cuestión "social" deja el

de la regulación del mercado de trabajo: definición de salario mínimo, de jornada de trabajo, control de los sindicatos, etc. Además, era importante incorporar a las poblaciones al mercado de trabajo y de consumo industrial, y ese era el sentido de las propuestas de "desarrollo de comunidades". En una Mesa Redonda promovida por el BID, en 1966, se afirmaba claramente: "los conceptos y métodos de la economía industrial, fundados en principios economizantes, eran inaplicables a las sociedades tradicionales que no participan de una economía de mercado que regule todos los ingredientes de la producción, entre ellos la tierra y el trabajo. Estos, en las comunidades indígenas, no son considerados mercancía y, por lo tanto, no se encuentran sujetos a las normas de formación de precios, ni al principio integrativo del mercado" (41). Es más: "la expresión desarrollo de la comunidad se ha incorporado al uso internacional para designar aquellos procesos en cuya virtud los esfuerzos de una población se suman a los de su gobierno para mejorar las condiciones económicas, sociales y culturales de las comunidades, integrar a éstas en la vida del país y permitirles contribuir plenamente al progreso nacional" (sic) (42). Léase, incorporar a los sectores precapitalistas y a sus poblaciones a la "cultura nacional", es decir, a los patrones culturales de las clases dominantes; incorporar a estas poblaciones al mercado de trabajo y, por consiguiente, al mercado de consumo capitalista; incorporar, finalmente, a toda la nación al modo de producción capitalista.

En los años setenta, sin embargo, la cuestión de las demandas sociales fue replanteada por las mismas necesidades de la expansión industrial capitalista. La cuestión "social" deja el

transnacionalización de la producción y del consumo y la creciente dependencia de la agricultura a la industria y al sistema comercial-financiero; la concentración económica y la creciente desigualdad social y exclusión política; había, pues, que "presentar ideológicamente una respuesta a estas consecuencias" (45). En segundo lugar, para el banco, la satisfacción de las necesidades básicas requería la elevación de la productividad en los sectores pobres, urbanos y rurales, y su integración en la economía de mercado. En ese sentido, la satisfacción de las necesidades básicas "podría ser un objetivo compatible e, incluso, reforzador del proceso de acumulación vigente" (46). Finalmente, este tipo de intervención "además de adecuarse económicamente a las necesidades capitalistas de expansión y de no afectar las bases de la propiedad, propicia una plataforma mínima de control preventivo frente a las situaciones sociales críticas" (47).

Así, en los organismos internacionales de financiamiento se ha incorporado a las propuestas de financiamiento de proyectos el criterio del análisis distributivo de beneficios para determinar el impacto del empréstito sobre los grupos de bajos ingresos.

La actuación del BID en Brasil viene ocurriendo en el seno de ese proceso. Hasta 1979, el banco había aprobado 132 empréstitos para el país, en un total de US\$3.230 millones, que representaban el 20% del volumen de empréstitos concedidos por el banco hasta aquel año y de los cuales cerca del 72% se destinaron a proyectos vinculados a la expansión de las condiciones generales para la producción (energía, transportes y comunicaciones); a inversiones industriales directamente y a exportaciones y estudios de pre-inversiones.

Cuadro I
 Brasil
 Distribución de los Empréstitos del BID
 (montos principales)
 1961 - 1979

	US\$ (millones)	%
energía eléctrica	1.117,0	35,9
industria y minas	615,9	19,8
desarrollo rural	468,7	15,1
educación, ciencia y tecnología	210,0	6,7
desarrollo de la infraestructura urbana	182,5	5,9
transportes y comunicaciones	417,0	13,4
financiamiento de exportaciones	64,6	2,1
estudios de pre-inversión	33,7	1,1
TOTAL PARCIAL	3.109,4	100,0

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo, O BID no Brasil, 1980

En 1981, las negociaciones establecidas entre el BID y el gobierno del estado de Minas Gerais para la implantación del Programa Estatal de Ciudades Intermedias, PROECI, se insertaba ya en el nuevo cuadro de incorporación de las cuestiones sociales en la intervención del banco. El empréstito con el monto de US\$60 millones aprobados por el banco en 1982, para el financiamiento del PROECI, corresponde a 33% de toda la participación del BID en proyectos de Desarrollo de la Infraestructura Urbana entre los años de 1961 y 1979, en el país (48).

2.3 - El contexto de implantación del PROECI

A finales de la década de 1970 y comienzos de los años ochenta se había dado, en Brasil, como hemos visto, el periodo de la llamada "apertura política", un proceso que tiene su punto culminante a finales de 1988 con la promulgación de la nueva Constitución Federal y el inicio del proceso electoral para presidente de la República.

En aquel final de década, el país se encontraba en una crisis económica, situación que llegó a tasas nulas de crecimiento en los años de 1981-83 y, además, crecía el movimiento popular de oposición al régimen dictatorial. En 1974, las elecciones parlamentarias habían funcionado como un referéndum, en él que el partido opositor se ubicaba en el sistema bipartidario como un frente de oposición y logró obtener una gran mayoría en los grandes centros urbanos y en las regiones más industrializadas; crecían, además, los movimientos populares reivindicativos (Movimiento por la Amnistía, Movimientos contra la Carestía, etc.) así como el movimiento sindical. La salida política para la situación entonces presente en el país fue necesariamente el proceso de "apertura democrática". Golbery do Couto e Silva, jefe del Gabinete Civil de los dos últimos presidentes militares y artífice del proceso de "apertura lenta, gradual y segura", lo deja claro en un discurso pronunciado en la Escuela Superior de Guerra (49), en 1980. Después de introducir su idea de que la historia del Estado camina en movimientos pendulares, a lo que llama "sistolés" y "diástolés", Couto e Silva concluye: "aconsejo a los estadistas, extranjeros y planeadores, eviten dislocaciones en el sistema, así como el riesgo

de rupturas, tratando de que el proceso - ya sea centralizador o descentralizador - no se tarde excesivamente en cualesquiera de los campos (político, económico, psicosocial y militar) en relación con los demás" (50). En cuanto a Brasil, afirma que a mediados de la década de los 70 es quizás cuando se alcanzó el máximo de centralización político-administrativa y que por esto el gobierno asumió "el modelo de una apertura democratizante" y que "para que este estadio inaugural del proceso no escapase a ningún control, fue necesario un plazo bastante largo y una conducción vigilante y activa". Es más: "parece paradójico querer llevar una liberalización democratizante desde el campo político en el momento en que las condiciones negativas que predominan en el área económica reclaman controles más amplios y efectivos y, por lo tanto, una disciplina centralizadamente coordinada (...). En realidad, no tenemos otra opción" (51).

El proceso, pues, de la "apertura lenta, gradual y segura" sigue paso a paso el crecimiento del movimiento opositor. En febrero de 1984 ese movimiento tiene un punto de ascensión, con la lucha por las "Directas Ya", una gran movilización popular por elecciones directas para presidente de la República, la cual llevó a las calles a miles de personas, en grandes mítines. Este movimiento constituyó un gran frente de congregación de distintos partidos de oposición, creados a partir del primer año de la década, asociaciones, sindicatos y otras entidades diversas opositoras. Una de las personas más prominentes del movimiento fue Tancredo Neves, gobernador de Minas Gerais, elegido a finales de 1982, entrando en funciones en marzo

de 1983 (52).

Tancredo Neves había sido candidato en las elecciones de Minas Gerais a partir de una coalición partidaria de centro, conocida como el "Acuerdo de Minas".

En abril de 1984, la votación, en el Congreso Nacional, en contra de las elecciones directas en aquel año, dio como resultado que la elección del nuevo presidente - un civil - ocurriera a través del mismo Congreso, en enero de 1985. Las fuerzas de centro-izquierda indicaron entonces su candidato para las elecciones en este "Colegio Electoral": Tancredo Neves, el nombre que significaba la "unidad nacional" de dichas fuerzas (53).

Todos estos hechos tuvieron una resonancia importante en la conducción de las políticas estatales en Minas Gerais y, particularmente, en el desarrollo del PROECI.

En primer lugar, el programa fue formalmente establecido el 25 de octubre de 1982, o sea, 20 días antes de las elecciones en el estado. El nuevo gobernador, Tancredo Neves, investido en un momento muy especial de la vida nacional, era exactamente un hombre que cumplía un papel importante que, además, estaba más allá de las cuestiones específicas del estado de Minas Gerais. El era quien centralizaba las principales articulaciones opositoristas que en aquel entonces se establecían a nivel nacional (54).

En segundo lugar, las acciones del gobierno de Neves en Minas Gerais se restringieron a medidas sociales clientelísticas, del tipo de distribución de sopa en la periferia de la Región Metropolitana de Belo Horizonte, pequeñas obras, etc. "Nosotros teníamos la orientación de Neves, que además era la de nosotros mismos, de atender, de tener las puertas abiertas; entonces todo el

dia uno lo pasaba conviviendo con lo imprevisto" (55). La explicación formal es que "las demandas eran concretas, emergenciales (...) no solamente por la evolución política que sucede una elección, etc., sino por una gran crisis económica, de desempleo, que en los núcleos urbanos más grandes fue un hecho incuestionable" (56). Así, además de la distribución de sopa ("llegamos a atender a 150 mil personas en la periferia") y la promoción de huertos comunitarios, hubo frentes de trabajo "con rotación de la gente y un pago correspondiente al medio salario mínimo, lo que permitió obras como pequeñas redes cloacales, pavimentación de calles, etc. (...) Alguna cosa había que hacer para la atención de las necesidades básicas de la gente, y, pues, había que pasar por alto algunos criterios para que pudiera darse esa atención" (57). Esta es la justificación formal; una opción política coyuntural. Pero a esto podemos añadir que, en realidad, se trataba, en última instancia, de una acción populista de un gobernante que tenía los ojos vueltos al palacio gubernamental en Brasilia. Era, además, un discurso que, aunque utilizado propagandísticamente, no constituía la tónica general de la práctica del gobierno, cuyo énfasis estaba en la austeridad tributaria, con miras a sanear las cuentas públicas y refinanciar la deuda y, aún, en la ejecución de una reforma administrativa. La SETAS, principal secretaria en la que se establecían las políticas sociales en el período, "no alcanzó el involucramiento efectivo de las entidades estatales vinculadas a la formulación de la política económico-financiera del gobierno" (58).

En el periodo del gobierno de Neves en Minas Gerais, de marzo de 1983 a julio de 1984, el PROECI estuvo, prácticamente, paralizado. Como en el periodo anterior, desde la firma de los Acuerdos de Préstamo hasta la toma de posesión de Neves, fue un periodo de transición, entre las elecciones y el inicio del nuevo gobierno, el PROECI empezó a ser implantado, en realidad, apenas a finales de 1984, en el gobierno de Hélio Garcia. Garcia era vicegobernador de Tancredo Neves y lo sucedió en virtud de su renuncia para presentar su candidatura como presidente de la República, en el Colegio Electoral.

El gobierno de Hélio Garcia inauguró un nuevo periodo, en el que la intervención estatal era definida como una política clientelística de asignación de recursos según criterios de intereses electorales. Las políticas sociales de corte populista, iniciadas por Tancredo Neves, seguían siendo implantadas por la SETAS, pero ya completamente marginales de lo que eran las acciones estatales en su conjunto (59).

Hélio Garcia, en realidad, continúa las reformas administrativas en el aparato de Estado, empezadas en el gobierno inmediatamente anterior, e inicia el desmontaje del aparato técnico-burocrático de planificación consolidado en los años setenta. Las decisiones de asignación de recursos ya no son determinadas por una pretendida racionalidad económica, sino orientadas por intereses políticos (60). Además, el discurso populista difiere de las propuestas dominantes en el periodo de Francelino Pereira; ya no se trataba de un modelo económico basado en los sectores tradicionales, ni de la organización del sector informal y ni tampoco de una política social de carácter reformista

que proponía, además de obras de mejoría urbanas, la construcción de equipos de consumo colectivo para albergar las actividades definidas por el modelo económico propuesto. A partir de Hélio Garcia, se configuró un gobierno "hacedor" de obras, el cual "incorpora una concepción autoritaria de la política y una dimensión conservadora de los social" (61).

El PROECI, sin embargo, era un programa que tenía explícito un compromiso con el BID, en cuyos Acuerdos de Préstamo estaban definidas altas multas por el recurso desembolsado por el banco y no utilizado. Además, significaba una gran suma de dólares que debería ser invertida en obras, aunque su ubicación ya estaba decidida.

Así, la implantación del programa fue iniciada, pero con otro enfoque: la tónica se trasladó de la movilización y entrenamiento de los grupos de trabajadores del sector informal y del intento de consolidar una práctica de planificación urbana en los municipios al énfasis en la ejecución de las obras previstas. El período era aún de recesión; el impulso de crecimiento de la economía brasileña desde 1984, dice Paulo Paiva, no había llegado a Minas Gerais (62). El gobierno de Hélio Garcia, dice aún Diniz, se preocupó principalmente por la política de corto plazo, dentro del contexto de la indefinición política y económica del país (63).

La estrategia de intervención estatal de este período se profundizó y consolidó en el gobierno de Newton Cardoso, electo en noviembre de 1986 e investido en marzo de 1987.

Newton Cardoso, también del PMDB (64), fue lanzado como candidato en un momento de pugnas internas en el partido. Cardoso

fue en realidad el candidato de los pequeños municipios, cuyos delegados lo eligieron en la convención partidaria que definió su candidato a las elecciones gubernamentales del estado (65). El país pasaba por un momento favorable al PMDB, en virtud del entusiasmo popular hacia el "Plan Cruzado", constituido por un paquete de reformas económicas, lanzado en aquel año por el gobierno federal, también peemedebista (66), que aunque fracasó posteriormente, contaba en aquel entonces con gran credibilidad popular. Como consecuencia, en las elecciones de aquel año el PMDB ganó el gobierno de la mayor parte de los estados de Brasil. En Minas Gerais, Cardoso venció las elecciones en una situación específica: su gran opositor, Itamar Franco, disidente del PMDB, constituyó un candidato de un gran frente, que conjugaba desde la derecha hasta partes de la izquierda, sin una identidad ideológica clara, ni tampoco una afinidad programática explícita (67). Sin embargo, alcanzó la mayoría de los votos entre las llamadas capas medias y altas de la población de los grandes centros urbanos y en las regiones más industrializadas. Cardoso, con un discurso en que afirmaba expresar los anhelos concretos de los pobres y con una amplia movilización de los liderazgos partidarios del PMDB en los pequeños municipios, logró vencer en las elecciones (68).

Para lo que había sido tradicionalmente el movimiento de las élites políticas en Minas Gerais en sus relaciones de poder, Cardoso inauguró un estilo diferente; político "carente de sepa aristocrática" (69) que suele denominarse a sí mismo un "tractor", conduje personalmente las decisiones de asignación de recursos del Estado. En cuanto al Erário Público, dice la introducción a una entrevista con el gobernador, hecha por la Revista Senhor, Cardoso

es 'comptroller': abre y cierra personalmente la caja todos los días (70).

Con relación al PROECI, el gobierno de Cardoso consolidó la conducción que le dio el gobierno de Hélio Garcia. Se trató de cumplir con los Acuerdos de Préstamo con el BID, aprovechar los recursos del programa y seguir con la implantación de los proyectos en él definidos, encajándolo en lo que ha sido la tónica de su administración: la ejecución de obras.

Los objetivos inicialmente planteados por el programa se cambiaron totalmente: más bien, se perdieron en la nueva estrategia gubernamental. Para los nuevos conductores del programa, lo que había eran recursos para pavimentar vías urbanas, construir edificios públicos y, con ello, seguir con el nuevo estilo de administración.

3. PROECI
revisión de su concepción e implantación

El PROECI, Programa Estatal de Ciudades Intermedias, fue implantado en el estado de Minas Gerais, en octubre de 1982, a través de un convenio establecido entre los gobiernos de la federación y del estado y el Banco Interamericano de Desarrollo, BID. Este programa es, como hemos dicho, una de las acciones estatales concretas más importantes, creadas a partir de las propuestas de política urbana para Minas Gerais, en gestación desde mediados de los años 70. Su formulación y su cumplimiento, sin embargo, presentan contradicciones, algunas de las cuales fueron discutidas en el capítulo anterior, y que son resultado de distintos factores, cuyo análisis es fundamental para el estudio de la intervención estatal en lo urbano.

A partir de la comprensión del programa en el contexto de las políticas estatales más generales, es importante una revisión de su concepción, los objetivos propuestos y su contenido, así como de las dificultades presentadas en su implantación.

Los cambios que se procesan en el programa a lo largo de los años 80, son, como hemos visto, explicables en el contexto de los cambios más generales que vive Minas Gerais, así como el resto del país, y son la respuesta concreta del Estado a las nuevas situaciones presentadas. Es decir, la intervención estatal en lo urbano no es algo aislado, sino que proviene de una acción más amplia, vinculada a los límites del proceso de expansión cíclica del capital y sus consecuencias coyunturales; además,

tiene un fuerte aspecto ideológico, especialmente en los periodos de crisis. La revisión que sigue tiene el propósito de aproximar el análisis a nivel del proceso interno de desarrollo del PROECI, con el fin de comprender más detalladamente el significado de las llamadas políticas urbanas.

3.1 - La formulación del programa

El Programa Estatal de Ciudades Intermedias, PROECI, fue formulado por el gobierno del estado de Minas Gerais a finales de los años 70. Sus objetivos y metas fueron definidos a partir de conclusiones que destacaban que la economía "mineira" era caracterizada por fuertes desigualdades entre las regiones, con polarizaciones de otras regiones externas al estado, por desequilibrios y discontinuidades de la red urbana y por grandes flujos migratorios hacia otras regiones del país (1).

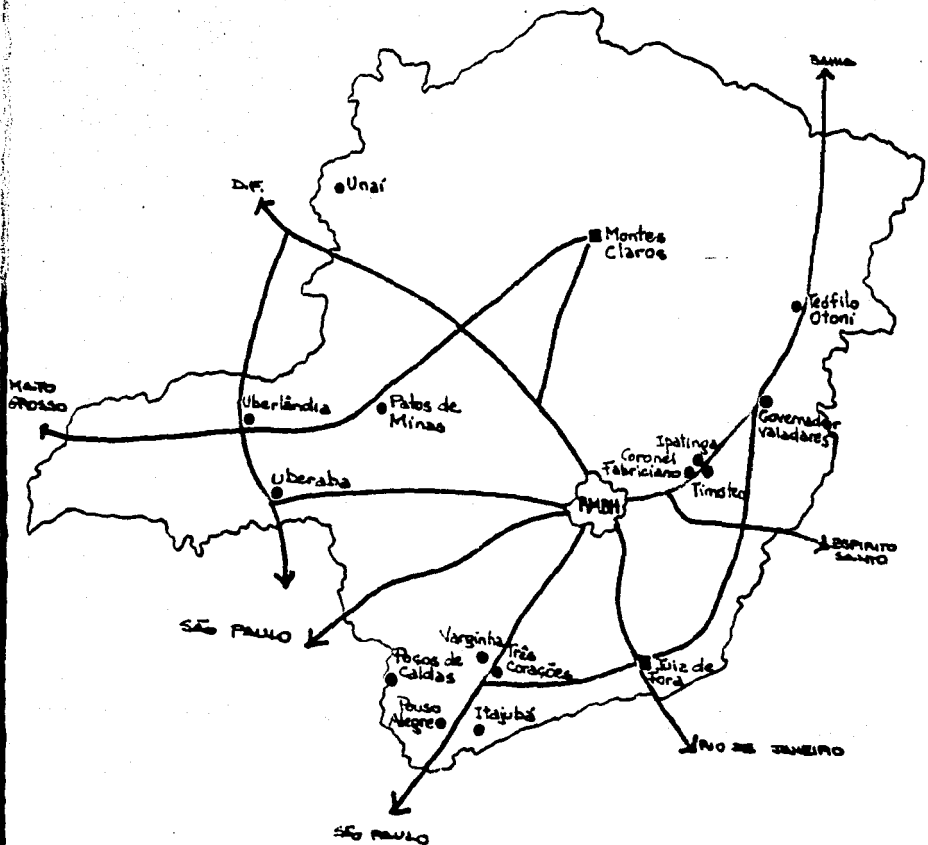
En este contexto, la formulación del PROECI tenía como objetivo específico el fortalecimiento de las ciudades medias y su consolidación como polos regionales, dentro de un conjunto más amplio de directrices de desarrollo urbano y regional. Dichas directrices eran: a) integración entre las regiones, y entre éstas y otros estados, para la difusión del desarrollo; b) implantación, apoyo y dinamización de polos regionales, para "una irradiación intrarregional más grande de los beneficios"; c) atención a las áreas con potencial para beneficiarse del "trasbordamiento" de las actividades urbanas de otros centros dinámicos del país; d) preparación de las ciudades para un nuevo ciclo de expansión de la economía brasileña (2).

A partir de estas premisas fueron elegidas 14 ciudades para integrar el programa, cuyos criterios de selección eran, de acuerdo con las informaciones constantes en los documentos gubernamentales (3), coincidentes con los objetivos del PROECI:

- a) integración regional - ciudades con potencial para integración entre las regiones, consolidando "funciones de lugar central", y facilitando la implantación de actividades económicas urbanas;
- b) dinámica demográfica - ciudades o áreas que ejercen un papel destacado en la absorción de los flujos migratorios tradicionalmente orientados hacia las ciudades más grandes, principalmente en el sureste del país (4);
- c) dinámica de la base productiva - ciudades con potencial de crecimiento, que requerían estímulos para respuestas más rápidas a las inversiones del sector privado y
- d) el criterio que se proponía redistributivo en relación a la población carente - ciudades o áreas elegidas por los criterios anteriores para las cuales serían definidas acciones de mejoramiento de las condiciones de vida de la población pobre y proyectos para la generación de empleo, que contribuyesen a la elevación de la renta y a la fijación de la población en estas ciudades.

Fueron elegidas las siguientes ciudades para intervenir en ellas a través del PROECI: Governador Valadares, Teófilo Otoni, Unai, Patos de Minas, Uberlândia, Uberaba, Poços de Caldas, Varginha, Três Corações, Pouso Alegre, Itajubá, Ipatinga, Coronel Fabriciano y Timóteo (5) - véase el Mapa 8.

Para estas ciudades fueron diagnosticados los principales problemas e identificados los proyectos por



- ciudades del PROECI
- ciudades del CPM/BIAD
- carreteras principales
- RMBH: Región Metropolitana de Belo Horizonte

MAPA 8
MINAS GERAIS
CIUDADES MEDIAS
INTEGRANTES DE
PROGRAMAS ESTATALES

desarrollarse:

1 - Teófilo Otoni y Governador Valadares - regiones pobres, expulsoras de fuerza de trabajo. En estas ciudades el programa debería favorecer inversiones orientadas hacia el sector informal del "terciario", privilegiando la elevación de la oferta de empleo.

2 - Unai y Patos de Minas - área de expansión de la frontera agrícola. Las inversiones deberían estar orientadas hacia el aumento de la renta de los pequeños propietarios y los trabajadores rurales, a través del mejoramiento de las condiciones de comercialización y almacenaje.

3 - Uberaba y Uberlândia - región de rápida industrialización relacionada con la actividad agropecuaria. Las acciones del programa deberían privilegiar el fortalecimiento de las actividades industriales y de las funciones de almacenaje y comercialización.

4 - Sul de Minas y Vale do Aço (6) - áreas de crecimiento industrial, en donde el programa debería enfatizar las inversiones en capital social básico, a modo de eliminar puntos de estrangulación del desarrollo económico y aumentar la oferta de bienes de consumo colectivo para la población de bajos ingresos.

Originalmente, la propuesta para la implantación del PROECI, elaborada por la Fundação João Pinheiro contenía una lista de proyectos que deberían ser detallados por las diversas instituciones del aparato de Estado, con los objetivos de cada una de ellas. Los proyectos pueden ser divididos en cuatro grupos, según sus características y objetivos específicos (7):

1. Proyectos orientados hacia el crecimiento industrial y la modernización económica:

. galpones industriales para las ciudades de Governador Valadares, Teófilo Otoni, Patos de Minas, Uberlândia, Unai, Uberaba, Poços de Caldas, Pouso Alegre y Coronel Fabriciano.

. distrito agroindustrial en Unai.

. crédito a microempresas.

. crédito a pequeñas y medianas empresas.

. comercialización agrícola - organización de centros de abasto y de tianguis, en las ciudades de Teófilo Otoni, Patos de Minas, Uberlândia y Varginha (8).

2. Proyectos orientados hacia el sector informal del mercado de trabajo:

. microunidades de producción, un total de 245 unidades, que serían implantadas en las 14 ciudades seleccionadas y en otros 47 municipios de sus respectivas microrregiones. En esta propuesta fue discutida, asimismo, la necesidad de implantación de asistencia técnica a los sectores no formales, con entrenamiento gerencial y cursos similares, como forma de garantizar la rentabilidad financiera del proyecto.

. artesanía - organización de artesanos en cinco centros de artesanía, distribuidos en las ciudades de Teófilo Otoni, Patos de Minas, Unai, Uberlândia y Uberaba.

. proyecto pegmatita - organización de "garimpeiros"(9) en las ciudades de Governador Valadares y Teófilo Otoni, a través de la creación de una infraestructura para la exploración de minerales pegmatíticos (10) y su beneficiamiento primario (11).

. fomento a la producción agraria - asistencia técnica y estímulo al asociativismo rural, en los municipios de Teófilo Otoni, Unai, Patos de Minas, Uberlândia y Varginha (12).

. entrenamiento - realización de 1802 cursos de formación de mano de obra en 13 ciudades del programa (a excepción de Timóteo, una ciudad en que casi la totalidad de la población está vinculada a una industria siderúrgica llamada ACESITA).

. central de materiales de construcción - instalación de centrales productoras de material de construcción, bajo la administración de los municipios, para proveer de material a los proyectos de habitación popular.

3. Proyectos orientados hacia el mejoramiento de las condiciones de vida de la población urbana, ubicados prioritariamente en las periferias de las ciudades:

. centro de barrio - creación de 18 centros de actividades comunitarias, en los cuales estarían insertadas microunidades productivas que garantizaran el autosostenimiento del centro y que constituyeran asimismo fuentes generadoras de empleo (13).

. salud - implantación, en las 14 ciudades del programa, de 86 centros de salud y de tres hospitales en las ciudades de Teófilo Otoni, Governador Valadares y Unai, respectivamente.

. educación - implantación de centros de educación politécnica, de nivel medio superior, en las ciudades de Governador Valadares, Teófilo Otoni, Patos de Minas, Unai, Uberaba, Poços de Caldas, Pouso Alegre, Três Corações y Coronel Fabriciano.

. mejoramiento de las redes de agua, cloacales y de drenaje, en las ciudades de Governador Valadares, Teófilo Otoni, Patos de Minas, Uberlândia, Poços de Caldas, Varginha, Três Corações, Itajubá, Ipatinga y Coronel Fabriciano.

. mejoras viales - mejoramiento de las condiciones viales en las áreas centrales y pavimentación de las vías de transportes colectivos urbanos, contemplando la ampliación de la red de transportes y la integración de las periferias a las áreas centrales de las ciudades.

. proyecto habitación popular - construcción de habitaciones para la población de bajos ingresos en las periferias de las ciudades.

4. Proyecto Apoyo Institucional a la Capacidad de Planificación de los Municipios - consolidación, y extensión a todas las ciudades del programa, de la acción desarrollada a través del Programa de Apoyo a las Capitales y Ciudades Medias, creado a nivel federal en 1980, de la formación de equipos de planificación en los municipios.

3.2 - Negociaciones con el BID

A finales de 1979, la Fundação João Pinheiro estableció los primeros contactos con el Banco Interamericano de Desarrollo, en Washington, a través de su Director de Planificación, el economista Paulo Roberto Haddad, con el fin de buscar

financiamiento para el PROECI.

En 1980, Paulo Haddad tomó posesión del cargo de Secretario de Estado de Planificación y Coordinación General y, conjuntamente con el gobernador del estado, Francelino Pereira, intensificó las negociaciones con el BID, las cuales duraron más de dos años. En febrero de 1980, llegó a Brasil la primera Misión de Orientación del BID, para la discusión de la propuesta relativa al programa. No hubo, sin embargo, grandes avances, hasta diciembre de aquel mismo año, cuando fue al país la Segunda Misión. A partir de ésta, hasta septiembre de 1981, hubo cuatro misiones más, constituidas por grupos técnicos, para discutir detalladamente la propuesta del gobierno del estado, que había sido desarrollada por la Fundação João Pinheiro; durante este período llegaron también varios técnicos aislados para discutir proyectos específicos. El resultado fue la elaboración de un Documento de Solicitud de Financiamiento, que sistematizó las propuestas aprobadas preliminarmente por el equipo técnico del banco.

Las propuestas elaboradas por la Fundação João Pinheiro pasaron por la criba del BID bajo algunos criterios básicos, explicitados en las discusiones técnicas (14):

a) criterios técnicos - el BID exigía la comprobación de una demanda cuantificada, la definición de los impactos de la implantación y la cuantificación de la población beneficiada, para cada uno de los proyectos que componían el PROECI;

b) criterios financieros - fue exigida la comprobación de la viabilidad de los proyectos, bajo el punto de vista de la

rentabilidad económica y el retorno financiero de cada uno de ellos:

c) criterios institucionales - el banco no admitía financiar proyectos que pudieran ejercer interferencia directa en la iniciativa privada, o sea, aquellos que, recibiendo subsidios, pudieran hacerles competencia, y tampoco financiaba proyectos similares a otros que integraban programas ya existentes en cualquier ámbito de gobierno;

d) criterios socio-económicos - el BID exigía que los beneficiarios de los proyectos estuvieran, por lo menos, constituidos por 80% de la población de bajos ingresos.

Con base en estos criterios, los equipos técnicos del banco discutieron los proyectos expuestos por el gobierno de Minas Gerais; la compatibilidad de las metas propuestas con los objetivos definidos, su viabilidad económica, la coherencia entre la dimensión de las metas físicas y la cuantificación de la demanda y la dimensión de los costos previstos, en relación con los costos de mercado (15).

En diciembre de 1981, fue a Brasil una "Misión de Evaluación", que participó en la sistematización de la propuesta final para la aprobación formal de parte de la Dirección del banco.

Podemos sistematizar los resultados de las negociaciones entre el gobierno del estado de Minas Gerais y el BID de la siguiente manera:

1. El financiamiento para el PROECI fue aprobado para implantarlo en dos fases: en la primera, serían beneficiadas las

ciudades de Governador Valadares, Teófilo Otoni, Unai, Patos de Minas, Uberlândia, Poços de Caldas e Itajubá. En las restantes siete ciudades el programa sería implantado a través de nuevo financiamiento, en una segunda fase, a excepción del Proyecto Apoyo Institucional a la Capacidad de Planificación de los Municipios, el cual sería implantado en las 14 ciudades desde la primera fase, con recursos de Aportación Local, o sea, de los gobiernos federal y estatal (16).

2. El plazo último para el inicio material de las obras sería de tres años, contados desde la fecha de la firma de los Acuerdos de Préstamo con el banco, y el plazo último para el desembolso del financiamiento correspondiente a las obras iniciadas en el plazo previsto sería de cinco años, también contados desde la firma de los Acuerdos de Préstamo.

3. El financiamiento comprendería la ejecución de obras y adquisición de los equipos; los demás costos, de diseños ejecutivos y de administración, constituirían la contrapartida local, de los gobiernos federal, estatal y municipal, constituyendo el 57% del costo global del programa, aprobado en US\$140 millones.

4. Fue definida la realización de una evaluación del programa, cuyos costos estarían a cargo del gobierno estatal, como parte de la contrapartida local, y realizada por la Fundação João Pinheiro, a través del siguiente sistema:

a) complementación, en el plazo máximo de doce meses, del "perfil de entrada", elaborado por la Fundação João Pinheiro, considerado por el banco como incompleto (17);

b) supervisión continua, realizada a partir de reportes trimestrales presentados por la Secretaría de Estado de Planificación y Coordinación General, SEPLAN/MG, agente de coordinación del programa;

c) evaluación anual del programa, contemplando posibles alteraciones, ya fuera desde el punto de vista de su desempeño físico/financiero (sistematizando los datos de la supervisión), ya fuera en la concepción misma y en la metodología de los proyectos (evaluando periódicamente la implantación del programa teniendo en vista sus objetivos, dimensiones y metas);

d) evaluación intermedia, presentada a través de un reporte al final del segundo año de implantación del programa;

e) evaluación "ex-post", realizada al final del quinto año tras el último desembolso del BID - ambas evaluaciones, la intermedia y la "ex-post", harían posible que el banco analizara la viabilidad de implantación de la segunda fase del programa e, incluso, que se redefinieran los proyectos para ella previstos, en caso de que fuera necesario.

5. La estructura administrativa de la gestión y ejecución del PROECI quedó definida de la siguiente manera: mutuario - República Federativa do Brasil; agente financiero - Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social, BNDES; agente ejecutor - Gobierno del Estado de Minas Gerais.

La ejecución del programa, por parte del gobierno estatal, sería efectuada a través de la siguiente estructura: agente financiero estatal - Banco de Desarrollo de Minas Gerais, BDMG; entidad ejecutora - Secretaría de Estado de Planificación y

Coordinación General, a través de una coordinación general, ejercida por su Superintendencia de Planificación, SUPLAN, y de una coordinación ejecutiva, ejercida por su Superintendencia de Articulación con los Municipios, SUPAM; agentes ejecutores - instituciones del aparato del estado y municipios; unidad externa de evaluación - Fundação João Pinheiro (véase el Flujo Financiero del PROECI , p. 119).

3.3 - Los proyectos definidos

Como resultado de las negociaciones, fueron firmados los Acuerdos de Préstamo entre el BID y la República Federativa de Brasil: el Acuerdo 103/IC-BR y el Acuerdo 684/SF-BR, el primero con recursos en divisas y el segundo con recursos en moneda local. Estos acuerdos fueron firmados el 25 de octubre de 1982, incorporando once proyectos, además de la evaluación, los cuales pueden verse en el cuadro siguiente.

Cuadro I
Proyectos Aprobados
(Acuerdos de Préstamo)

Proyectos	Agente Ejecutor	Metas Físicas	Recursos (18) (US\$ 1 mil)
MICROUNIDADES DE PRODUCCION	Secretaría de Estado de Trabajo y Acción Social - SETAS	140 a 160 micro-unidades en las siete ciudades	7.000

(cont.)

Cuadro 1 (cont.)

ARTESANIA	SETAS	entrenamiento de artesanos (Joyería, artículos finos, alfarería y textiles). Centro de Comercialización en Belo Horizonte.	5.200
ENTRENAMIENTO	SETAS	150 cursos de entrenamiento para trabajadores de bajos ingresos	1.500
COMERCIALIZACION AGRICOLA	Secretaria de Estado de Agricultura SEAGRI	1 Central de Abasto (Gov. Valadares); 1 Centro Integrado de Abasto (P.Minas); 3 tianguis (1 en Gov.Valadares y Uberlândia y 2 en Poços de Caldas, T.Otoni e Itajubá)	3.800
SALUD	Secretaria de Estado de la Salud SES	3 hospitales (T. Otoni, Gov. Valadares y Unai); construcción de 25 centros de salud y ampliación de 9 centros existentes en las siete ciudades	14.500
EDUCACION	Secretaria de Estado de Educación SEE	centro de educación politécnica (P.Minas, T. Otoni, Gov. Valadares, P. Caldas y Unai)	9.200
CENTROS DE BARRIO	Municipios	12 centros (1 en Unai, Uberlândia, P.Minas e Itajubá; 2 en P.Caldas y 3 en T.Otoni y en Gov. Valadares)	6.000

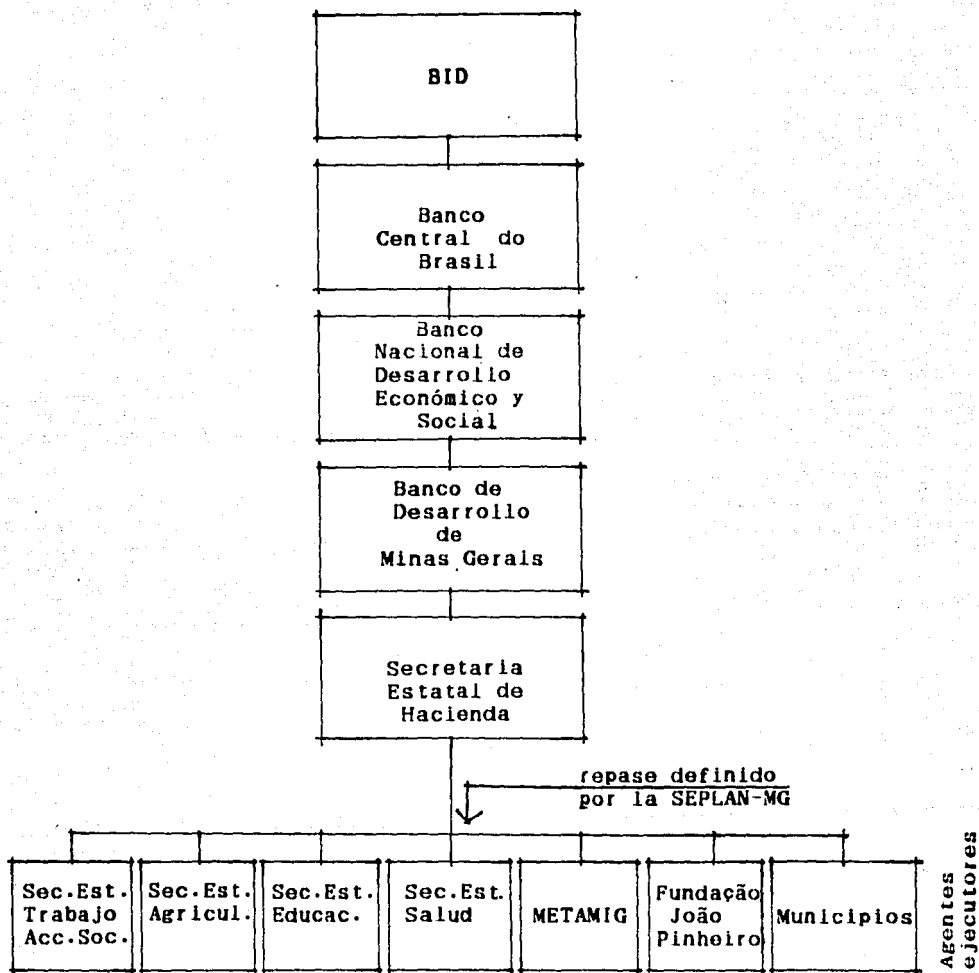
(cont.)

Cuadro I (cont.)

MEJORAS VIALES	Municipios	pavimentación de aproximadamente 6 km de vías en barrios periféricos en las 7 ciudades; acceso a "favelas" (ciudades perdidas) por escaleras; reorganización transporte colectivo; 4 pasos peatonales sobre carretera en T.Otoni	16.000
PEGMATITA	Metals de Minas Gerais S/A METAMIG	organización de pequeños "garimpeiros"; arrendamiento de equipos, constitución de empresa para exploración, beneficiamiento y asistencia técnica	7.000
APOYO INSTITUCIONAL	Municipios	contratación de profesionales de planificación (con entrenamiento de la SUPAM)	5.600
ESTUDIOS Y PROYECTOS PARA LA SEGUNDA FASE	Fundação João Pinheiro	estudios y definición de proyectos y diseños para las otras 7 ciudades del programa (con base en la evaluación)	2.300
			(19)

La comparación entre los proyectos propuestos por el Gobierno del Estado de Minas Gerais y aquellos aprobados por el BID permiten una primera discusión acerca de las diferentes intenciones relativas al PROECI: para el Estado, el programa, inserto en el contexto de las demás acciones estatales, tenía como premisa básica la estrategia global de "crecimiento con

PROECI
Flujo financiero



distribución" (20). Así, al lado de los proyectos orientados hacia las poblaciones de bajos ingresos, a través de acciones orientadas al sector informal y al mejoramiento de las condiciones de vida, eran propuestos proyectos orientados hacia las industrias pequeñas y medianas. La intención era, en ese caso, estimular el crecimiento del sector tradicional, con base en recursos regionales, creando las bases para un determinado tipo de expansión industrial en el interior del estado. En un texto escrito en la época de la formulación del PROECI, Carlos Maurício de Carvalho Ferreira, entonces presidente de la Fundação João Pinheiro, explicitaba: la estructura espacial de Minas Gerais está compuesta por una región que abarca el noreste y el norte del estado, polarizada por la Región Metropolitana de Belo Horizonte, RMBH, y que "tiende a abarcar una población relativamente más pobre, menos urbanizada y con menos oportunidades de empleo y de obtención de renta estable", y por las demás regiones, Zona da Mata, Sul de Minas, Triângulo Mineiro y Noroeste, cuyas relaciones, en el ámbito económico y social, ocurren con ciudades y áreas ubicadas fuera del estado. La estrategia definida por el Estado aparece, pues, continúa el texto, como la "expansión de actividades en las ciudades medianas, con concentración de recursos en proyectos de eficacia económica y social más grande, contemplando fortalecer la influencia regional de estas ciudades, reorientando los flujos migratorios para una distribución de la población en el espacio geográfico del estado de forma integrada" (21).

De este modo, los objetivos de "integración espacial", "dinámica demográfica", "mejoramiento de las condiciones de vida de la población de bajos ingresos" y "dinamización de la base productiva" están, en realidad, integrados al objetivo más amplio de retomar el crecimiento económico del estado, con base en los sectores tradicionales, integrándolos regionalmente, ajustándose a las necesidades de aminorar la crisis económica presente en el momento de la formulación del PROECI (22). Algunas de las premisas de esta proposición eran justamente la retención, en el estado, de una población económicamente activa y la creación de condiciones para las inversiones pequeñas y medianas del sector privado.

Sin embargo, en los objetivos y metas explicitadas en los Acuerdos de Préstamo con el BID, fueron enfatizados los proyectos orientados específicamente a las poblaciones de bajos ingresos, especialmente aquellos relacionados con las oportunidades de trabajo en el sector "informal". Con excepción del proyecto Comercialización Agrícola, no fue aprobado ninguno de los demás relativos a una intervención más directa en el sector productivo (galpones industriales, distrito agroindustrial de Unai, crédito a las micro, pequeñas y medianas empresas y fomento a la producción agrícola); sin embargo, el Proyecto Pegmatita proponía organizar un sector tradicionalmente informal, y tenía también la intención de vincularlo a un comercio formal de tamaño significativo.

Constituyen las metas establecidas en los Acuerdos de Préstamo con el BID:

"a) beneficiar, de forma directa, aproximadamente a 200.000 personas (población beneficiada), de las cuales, por lo menos 80%

deberían ser de bajos ingresos;

b) crear dentro del sector informal aproximadamente 10 mil nuevas oportunidades de trabajo, con utilización intensiva de mano de obra y a un costo inferior de aproximadamente US\$5.000 para las microunidades de producción y US\$8.000 para pequeñas empresas de artesanía;

c) como resultado del programa, aumentar en un salario mínimo el ingreso familiar de las poblaciones que constituyen los beneficiarios directos, cuyo nivel de ingresos es calculado entre 1,5 y 2 salarios mínimos;

d) que las ciudades del programa crezcan, conjuntamente, por lo menos a una tasa media de 5%, es decir, deberán aumentar de 1,8 millón de habitantes actualmente a por lo menos 2,8 millones de habitantes en el período 1980-1990" (23).

Una discusión acerca de la intervención de las agencias internacionales de financiamiento, en especial el BID, en los países subdesarrollados fue presentada en el capítulo anterior. Podemos decir que los proyectos definidos para la implantación a través del PROECI, además de atender, en parte, a las propuestas del gobierno estatal, fueron resultado de adecuaciones de las propuestas originalmente elaboradas dentro de la "filosofía" del banco, en la premisa trazada por Paulo Haddad de "planificación para negociación".

3.4 - El proceso de implantación del programa

La discusión acerca del PROECI tiene dos enfoques: el primero se relaciona con las cuestiones generales y de fondo, concernientes al significado y al papel que cumple el programa en el contexto de la intervención estatal orientada al "desarrollo nacional y regional"; el segundo enfoque, más específico, se refiere a las cuestiones internas de implantación del programa, lo que implica aspectos institucionales, técnicos y jurídicos.

El primero lo hemos desarrollado en el capítulo anterior, haciendo un análisis del programa en cuanto instrumento de acción estatal cuyos objetivos están dentro de la intervención más amplia en las llamadas ciudades medianas, definidos en el contexto de las políticas de "desarrollo nacional" y sujetos a los cambios coyunturales.

El segundo enfoque pasa por discusiones más nebulosas y, si por un lado, depende del entendimiento de la coyuntura específica de transición vivida en el estado desde los años que van de 1982 hasta el momento actual, por el otro, se concreta en cuestiones que muchas veces se quedan al nivel de acciones de personajes específicos en el aparato del Estado.

El programa fue formalmente establecido a finales de 1982, cuando fueron firmados los Acuerdos de Préstamo con el BID; su implantación fue, sin embargo, empezada efectivamente a mediados de 1984 y, como hemos dicho, presentó problemas de orden técnico, institucional y jurídico, además de que pasó por momentos de cambios políticos en la gestión del Estado.

El nuevo orden político, si es que así lo podemos denominar, instaurado en 1983, trajo un nuevo cuadro de estructuración institucional de la acción de planificación del Estado y, en consecuencia, nuevos parámetros para la acción gubernamental.

La actividad de planeación e intervención estatal tuvo auge en Minas Gerais, así como en el resto del país, a partir del movimiento militar que asaltó al poder en 1964.

La nueva estructura del Estado implantada en 1964 significó la absoluta centralización del poder en manos del Ejecutivo, la debilitación del Legislativo y la concentración de las decisiones en el ámbito federal, con el surgimiento de una nueva categoría en el poder, o sea, la tecnocracia (24).

En Minas Gerais, casi en las dos décadas siguientes al golpe militar sucedieron cambios importantes en la estructura del poder al nivel del gobierno del estado.

Aunque la Revolución de 1930 representó la primera gran fisura en la estructura oligárquica del Estado brasileño, hasta 1964 todavía seguían presentes las relaciones de dependencia entre los tres ámbitos de gobierno, municipal, estatal y federal, basadas en la figura del "Coronel", a nivel municipal; en la coalición de "Coroneles" para el control de la maquinaria estatal y en relaciones con el gobierno federal, en las cuales el control político en el estado era el modo más seguro de tener influencia a nivel federal.

Los primeros años que siguieron a la nueva estructura de gobierno instaurada en 1964 significaron para Minas Gerais un alejamiento económico y político del proceso de desarrollo definido por el gobierno federal. Fueron dos los motivos para esto: por un

lado, "en el interior del Estado 'mineiro' la dominación social es todavía un compromiso entre la oligarquía agraria y el sector industrial tradicional, y el sistema político sigue funcionando sobre bases antiguas" (25); por otro lado, el gobernador del estado elegido en 1965, Israel Pinheiro, estaba en confrontación con el poder localizado en Brasilia, lo que generó dificultades de negociaciones con el gobierno federal.

La eliminación de elecciones para gobernadores de estados y su consecuente nominación por el presidente de la República hicieron que en 1970 llegara al poder en Minas Gerais Rondon Pacheco, quien poseía "tránsito fácil en los pasillos federales".

A partir de entonces, Minas Gerais pasó a integrar, sin aristas, el cuadro político institucional brasileño. A nivel interno, la estructura de gobierno pasó de manos de la tradicional "élite política" a las de una capa de tecnócratas, cuyo contacto con el sistema de decisiones a nivel federal era directo y que implantaron la modernización del aparato estatal, orientada hacia el proceso de intensa industrialización que iba ocurrir en Minas Gerais en los primeros años de aquella década.

Recapitulando, hemos visto en el primer capítulo los cambios ocurridos en Minas Gerais en los años 70, desde los cambios institucionales, las condiciones económicas favorables en aquellos años y los resultados presentados en el rápido proceso de industrialización, además de sus consecuencias en el proceso de urbanización. En el segundo capítulo hemos desarrollado un análisis de lo que fueron los contextos de origen, de la formulación y de la implantación del PROECL. En este momento es importante una breve

revisión de los caminos recorridos por el programa desde octubre de 1982 hasta mediados de 1989.

Establecido a finales de 1982, el programa empezó a ser implantado apenas en el segundo semestre de 1984 (26), con la construcción de los centros de salud, integrantes del Proyecto Salud. El gobierno solicitó al BID la prórroga de los plazos iniciales para cumplimiento de las cláusulas contractuales, las cuales establecían las condiciones previas al primer desembolso del banco (27). Este plazo inicial, de seis meses, fue entonces prorrogado por seis meses más. El argumento "informal" para el atraso del inicio del programa, corriente en los gabinetes públicos, fue que el recurso aprobado en el presupuesto estatal para el programa había sido meramente "escrito", que los cofres públicos estaban vacíos. Oficialmente, la justificación fue que las elecciones de 1982 habían producido cambios en los poderes ejecutivos del estado y de los municipios, lo que acarreó atrasos en las tomas de decisiones para la implantación del programa, y que, además, hubo cambios importantes en los cuadros técnicos y administrativos de diversos agentes ejecutores (28).

El Proyecto Salud reunía, por lo menos en lo referente a los centros de salud, condiciones para su implantación: los diseños ejecutivos podrían ser estandarizados, en tanto que el programa de atención no dependía mucho de las especificaciones locales; por otra parte, eran obras pequeñas, de bajo costo, las cuales podrían ser ejecutadas por los mismos municipios.

Al igual que los centros de salud, el proyecto Mejoras Vitales empezó a ser implantado hasta 1984, a cargo de los

municipios: se trataba básicamente de pavimentación de las vías de transportes colectivos y de mejoras viales en las áreas centrales de las ciudades, con ensanchamiento de calles, señalización y recuperación de pavimento. Eran obras que a los gobiernos municipales les interesaban: constituían triunfos electorales.

Además de estos, con excepción del Proyecto Pegmatita, cuyas razones discutiremos más adelante, la implantación de los proyectos restantes se hizo muy lentamente, algunos de ellos fueron incluso cancelados recientemente.

Al nivel de las inversiones realizadas, el siguiente cuadro permite observar el desarrollo del PROECI hasta finales de 1985.

Cuadro II

Cuadro comparativo de los recursos aprobados y de los recursos aplicados hasta 30.octubre.1985

Proyecto	Recursos aprobados	Recursos aplicados	%
	Acuerdos de Préstamo/82 (US\$ 1 mil)	hasta 1985 US\$ 1 mil	
Microunidades	7.000	478,5	6,8
Artesanías	5.200	-	cero
Entrenamiento	1.500	33,6	2,2
Comerc. Agrícola	3.800	381,1	10,0
Salud	14.500	820,6	5,6
Educación	9.200	816,9	8,9
Centros de Barrio	6.000	132,7	2,2
Mejoras Viales	16.000	2.178,5	13,6
Pegmatita	7.000	1.015,0	14,5
Apoyo Institucional	5.600	1.026,4	18,3
Est. Proyectos Seg. Fase	2.300	-	cero
TOTAL	78.100	6.883,3	8,8

- Obs. 1) El total de recursos aprobados para el programa es de US\$ 140 millones, incluyendo los gastos de Administración General, gastos financieros, imprevistos y reajustes.
- 2) El Proyecto Evaluación no tenía recursos previstos en los Acuerdos de Préstamo, una vez que estuviera a cargo exclusivo del gobierno estatal - la Secretaría de Planificación es la que definiría los costos finales.

Fuente: datos extraídos del documento Proposta de Ajuste, op. cit.

En términos generales, a finales de 1985, cada proyecto se encontraba en la siguiente situación:

. Microunidades de Producción - estaban concluidas las obras de apenas tres microunidades, y de los US\$7.000 mil aprobados en los Acuerdos con el BID habían sido invertidos solamente US\$478,5 mil, las mayor parte en proyectos de ingeniería y en encuestas de mercado para estudios de viabilidad económica.

. Artesanías - en aquel entonces, este proyecto estaba aún en fase de revisión en lo que se refiere a los estudios de viabilidad económico-financiera, sin ninguna acción efectiva para su implantación.

. Entrenamiento - de los 150 cursos inicialmente previstos, hasta finales de 1985 sólo estaban concluidos 4 cursos, y 21 estaban en fase de realización.

. Comercialización Agrícola - estaban en fase de construcción el Centro Integrado de Abasto de Patos de Minas y dos tianguis en Uberlândia y Governador Valadares.

. Salud - ya estaban construidos y equipados 32 centros de salud, pero los hospitales se encontraban en fase de elaboración de los proyectos de ingeniería.

. Educación - se estaban construyendo tres escuelas para educación politécnica, en Unai, Teófilo Otoni y Patos de Minas.

. Centros de Barrio - de los doce previstos, sólo uno estaba en construcción, en Uberlândia, de los demás todavía no se había empezado su construcción.

. Mejoras Viales - de los US\$16.000 mil aprobados en los Acuerdos de Préstamo, habían sido invertidos US\$2.178,5 mil, en Uberlândia, Patos de Minas, Poços de Caldas y Governador Valadares,

principalmente en vías de transportes colectivos.

. Pegmatita - estaban en ejecución las obras de instalación de la "Central Reguladora", para la organización del proceso de exploración del mineral y su beneficiamiento primario, en Governador Valadares; habían sido invertidos US\$1.015 mil, de los US\$7.000 mil previstos.

. Apoyo Institucional a la Capacitación en Planificación - hasta aquel entonces, 94 profesionales habían sido contratados para trabajar en 12 municipios (Ipatinga y Timóteo fueron excluidos porque ya tenían sus propios equipos de planificación).

. Estudios y Proyectos para la Segunda Fase - hasta finales de 1985, este proyecto todavía no había sido empezado.

. Evaluación - la propuesta de Metodología para la Evaluación estaba en proceso de negociación entre la Fundação João Pinheiro, que la elaboró, y la Secretaría de Estado de Planificación y Coordinación General.

La implantación del PROECI se realizaba lentamente, y mientras tanto el Estado pagaba altas tasas, conocidas como "Commitment Fee", al BID por los recursos que el banco desembolsaba y que no eran invertidos. Así, a finales de 1985, el gobierno propuso al BID un ajuste en el programa, incluso con la adecuación de algunas metas físicas y disminución del costo total. El cuadro siguiente sintetiza el ajuste aprobado por el banco.

Cuadro III
Ajuste en los Acuerdos de Préstamo
(1985/86)

Proyectos	Cambios en las metas físicas	Nueva previsión de recursos (US\$ 1 mil)
Microunidades de Producción	50 en las 7 ciudades y 50 en treinta ciudades de sus microrregiones	9.160
Artesanías	5 unidades (T.Otoni, P.Minas, Uberlândia y Unai)	1.780
Entrenamiento	500 cursos en las 7 ciudades y en 30 ciudades de sus microrregiones	560
Comercialización Agrícola	2 Centrales de Abasto (G.Valadares y P. Caldas); 3 Centros Integrados (P.Minas, Itajubá y T.Otoni); 4 tianguis (1 en G.Valadares, 2 en T.Otoni y 1 en Uberlândia); reforma del Mercado Municipal de Itajubá	6.640
Salud	reducción del número de camas en los hospitales; reducción del número de centros de salud, con la implantación de uno sólo en Unai y aumento de 1 en Uberlândia	23.650
Educación	implantación de unidades agrícolas junto a los CEP's de P.Minas, Unai y T.Otoni	8.980
Centros de Barrio	reducción para 7 centros (cancela Unai, T.Otoni e Itajubá, reduce 1 en G.Valadares y aumenta 1 en Uberlândia)	4.860

cont.

cont.

Mejoras Viales	cancelación del puente peatonal en T.Otoni y aumento de meta física en Uberlândia	21.590
Pegmatita	se mantiene el proyecto inicial, con la única cancelación de la unidad de explotación de granito	6.500
Apoyo Institucional	exclusión formal de Ipatinga y Timóteo del proyecto	4.760
Estudios y Proyectos Segunda Fase	cancelación	-

Fuente: Ajuste en los Acuerdos de Préstamo, op. cit.

El costo total del programa fue disminuido de US\$ 140 millones a US\$ 105 millones, con una reducción de la aportación local (estado y municipios) - US\$ 55 millones - y permaneciendo la participación del banco en US\$ 60 millones. El monto de la inversión en metas físicas sufrió un aumento de US\$ 78.100 mil a US\$ 88.480 mil, pero hubo una reducción considerable en los recursos llamados "sin destinación específica", o sea, imprevistos y reajustes, que bajaron de US\$ 46.100 mil a US\$ 4.900 mil. Estos últimos eran, ciertamente, una "cláusula de salvaguardia" y, una vez que el programa estuvo empezado, como los presupuestos eran más precisos, podría haber una reducción en el monto destinado a los "imprevistos" (29).

En realidad, la propuesta de Ajuste en los Acuerdos de Préstamo fue dictada por la necesidad de reducir los costos globales del programa y, por otra parte, para disminuir las metas físicas, para de esta manera, permitir el cumplimiento de los

plazos previstos. El Ajuste prorrogó, aún, en dos años el plazo contractual para el inicio de las obras y en dos años más el plazo para el último desembolso del Banco. La comparación de los cuadros de Proyectos Aprobados y de Ajuste en los Acuerdos de Préstamo permite percibir que, aunque hubo un aumento de recursos para algunos proyectos, de modo general hubo reducción de las metas físicas.

Ajustados los plazos, los recursos y las metas físicas, el programa siguió, sin embargo, implantándose muy lentamente. El siguiente cuadro muestra una comparación de los recursos previstos y de aquellos efectivamente invertidos hasta junio de 1988.

Cuadro IV
Síntesis de los recursos previstos e invertidos

Proyecto	Recursos Acuerdos Prest./82	Ajuste	US\$ 1 mil	
			Recursos invertidos hasta junio de 1988 US\$	%/Ajuste
Microunidades	7.000	9.160	1.230,7	13,4
Artesanías	5.200	1.780	-	cero
Entrenamiento	1.500	560	69,3	12,4
Comer.Agrícola	3.800	6.640	1.364,5	20,5
Salud	14.500	23.650	1.650,7	7,0
Educación	9.200	8.980	2.692,0	30,0
Centros de Barrio	6.000	4.860	736,1	15,1
Mejoras Viales	16.000	21.590	11.544,7	53,5
Pegmatita	7.000	6.500	5.284,1	81,3
Apoyo Instituc.	5.600	4.760	1.794,8	37,7
Est.Proy.Seg.Fase	2.300	cancelado	-	-
TOTAL	78.100	88.480	26.366,9	29,8

Fuentes: datos extraídos de Propuesta de Ajuste, op. cit., y Secretaría de Estado de Asuntos Municipales, Informaciones sobre las dificultades en el avance de los proyectos - posición en 30.06.88

Además de las cuestiones político-institucionales ya mencionadas, el PROECI presentó aún diversos problemas internos, situados tanto al nivel de concepción como al nivel de operatividad, los cuales de ningún modo están aislados de las primeras. La revisión acerca de cada uno de los proyectos se hace necesaria para su comprensión.

3.4.1 - El desarrollo de los proyectos integrantes del PROECI

I - Microunidades de Producción de Bienes y de Prestación de Servicios

La previsión inicial de la implantación de 140 a 160 microunidades de producción fue reducida, en el Ajuste de 1986, a 100, en distintos emplazamientos de las siete ciudades medianas de la primera fase del PROECI y en otras treinta ciudades de sus microrregiones. Sin embargo, hasta junio de 1988, sólo siete estaban ya construidas, y una más se encontraba en construcción.

Los orígenes de este proyecto se sitúan algunos años antes del establecimiento del PROECI y están vinculados a la actuación de algunas agencias internacionales (30). En Minas Gerais, la acción estatal relativa al llamado "sector informal" empezó a ser elaborada a partir de 1977, cuando la Secretaría de Estado de Trabajo y Acción Social, SETAS, propuso un programa de "organización de grupos de trabajadores en este sector, con vistas a la creación de puestos de trabajo, y la consecuente generación de

renta" (31).

Así, en 1978-79, la SETAS desarrolló un trabajo en diversas ciudades del estado, organizando grupos de trabajadores que ejercían "actividades informales" y discutían sus propuestas al interior de estos grupos. "Inicialmente fueron implantadas seis unidades en diferentes puntos del estado, para atención de la mano de obra femenina, con cinco unidades de confección y una lavandería" (32).

En 1980, la Fundação João Pinheiro hace una primera evaluación del trabajo desarrollado por la SETAS y concluye: "frente a los aspectos positivos presentados, es suficiente mencionar que se trata de una experiencia muy válida, la cual merece, de parte de las instituciones competentes, la definición de una política de acción más efectiva orientada a la organización del mercado de trabajo" (33).

De hecho, en los últimos dos años de la década de los 70, ya estaban en gestación las principales líneas de actuación del gobierno de Francelino Pereira (1979/83). Como fue discutido en el capítulo anterior, aquellos eran años de crisis económica, cuando el discurso del Estado cambia de una propuesta de crecimiento basado en la modernización industrial a propuestas relativas al "crecimiento con distribución" y a la realización de programas sociales. La Fundação João Pinheiro era la principal institución de definición de políticas estatales de Minas Gerais; su Director de Planificación Económica, Paulo Haddad, pasó a ser Secretario Estatal de Planificación, a partir de marzo de 1979, cuando Francelino Pereira tomó posesión como gobernador del estado. Haddad fue el coordinador de la definición de las políticas del gobierno

de Francelino Pereira, basadas en el desarrollo de los sectores tradicionales de la economía y la organización de los pequeños productores (34).

Los mismos años de 1979-81 fueron los de la formulación del PROECI y de las negociaciones con el BID. Así, la propuesta de microunidades de producción fue incluida en dicho programa - sus objetivos coinciden con la esencia de las políticas del gobierno de Francelino Pereira y asimismo con las prácticas recientes del Banco Interamericano de Desarrollo (35).

Sin embargo, si el Proyecto Microunidades de Producción de Bienes y Prestación de Servicios presentó muchos problemas en el proceso de implantación, algunas de sus dificultades tienen raíces en su misma concepción, principalmente en lo que se refiere a las unidades de producción de bienes. La propuesta de las microunidades contemplaba "la creación de un modelo alternativo de producción, basado en la propiedad colectiva de los medios de producción, desarrollo de grupo, autogestión de la empresa y repartición equitativa de los rendimientos" (36). El proyecto definía, pues, la forma de producción y la metodología de organización de los grupos para dicha producción. El momento siguiente, el de la realización en el mercado, no estaba sin embargo definido, y por otra parte la viabilidad del proyecto estuvo desde el inicio comprometida por cuestiones de orden institucional, referidas a la legalidad jurídica de las microunidades. Las experiencias anteriores al PROECI lo manifiestan claramente: un ejemplo de ello fue mencionado por Heraldo Dutra, ex-Coordinador del equipo ejecutivo del PROECI en la SEPLAN-MG y

técnico de la Fundação João Pinheiro, participante del trabajo Associações Populares e Agencias Governamentais (...), citado anteriormente, ocurrido en la ciudad de Formiga (37). Allí la SETAS organizó una microunidad de confección, con ocho mujeres, quienes trabajaban en una sala prestada por la iglesia, con máquinas financiadas por la Interamerican Foundation, y vendieron sus primeros productos a una tienda local. Lo que pasó, dice Dutra, es que "alguién dijo al Padre que 'si usted continúa en eso, tendrá problemas con la Fiscalización del Trabajo, pues si las mujeres trabajan en la Iglesia, ocho horas diarias, esto configura una relación de 'trabajo ilegal'. Al dueño de la tienda, otro le dijo 'ellas no tienen registro y si usted les compra por segunda vez, ellas le están ofreciendo el producto de un trabajo de ocho horas diarias, lo que puede parecer una relación de empleo'. El tipo no les compró más. (...) ¿Qué pasó entonces? Un ciudadano local registró una empresa llamada Blue Star, que sólo existía en los documentos. Además, firmó un contrato con una fábrica de São Paulo, cuya producción era el corte de las telas, que se vendían a otra fábrica de confección que las cosía. Entonces el ciudadano este de Formiga subcontractaba a las mujeres, pagándoles un sueldo de miseria y él vendía el producto del trabajo de dichas mujeres a la fábrica de São Paulo". Es decir, la existencia de la supuesta microunidade de producción en la práctica llevaba al grupo de producción a una relación con el mercado a través de un intermediario que sustituía al patrón; una relación de superexplotación, que al final se desviaba de los objetivos planteados en la propuesta de la SETAS.

No ocurre lo mismo con las microunidades de prestación de servicios, cómo por ejemplo las lavanderías. Sin embargo, se trata de una relación de mercado que se establece de forma individual, es decir, aunque las lavanderas pudieron organizarse a través de una división de trabajo y una repartición de los ingresos, su relación con el mercado es institucionalmente individual.

Hacia 1985, la misma SETAS planteaba los problemas presentados en el Proyecto Microunidades, en su mayoría relacionados con la cuestión institucional y jurídica, sin presentar, no obstante, una definición de soluciones (38).

En 1986, la Fundação João Pinheiro, en un trabajo realizado para la Interamerican Foundation, de evaluación de las experiencias brasileñas de "organización del sector informal", concluía acerca de la experiencia de Minas Gerais: "es común constatar la existencia de unidades productivas casi paralizadas, en términos de producción y venta de sus productos (...). El CEAG (Centro de Apoyo a las Pequeñas y Medianas Empresas de Minas Gerais) ha sido llamado para actuar en las experiencias de apoyo al sector informal. (...) Introducen, sin embargo, el concepto de productividad y organizan su acción para aumentar dicha productividad a través de intentos de dotar a las unidades del sector informal de características típicas del sector formal de la economía (...). Se acreditaba, de ese modo, el fracaso de las experiencias, no la concepción general del programa, sino la incapacidad de la gente para trabajar con la práctica empresarial. (...) Al buscar la solución de los problemas concretos de las microunidades de producción en su trayectoria de vida, con la

utilización de instrumentos convencionales y sectoriales, en la práctica ese programa fue gradualmente distanciándose de su concepción originaria de modelo alternativo. Se ha buscado, como solución definitiva el incentivo de que dichas organizaciones se cambien a cooperativas o empresas" (39).

Sin embargo, dentro del PROECI, el Proyecto Microunidades era llevado adelante, sin mucha discusión referente a los problemas anteriormente mencionados. Seguía, como hemos visto, como un programa de obras. Aunque presentara un desarrollo muy lento, lo importaba era construir. En estos años 1985-86, tampoco existían los anteriores núcleos regionales, es decir, los equipos de trabajo que la SETAS mantenía en 11 ciudades del estado, con el objetivo de movilizar las poblaciones locales para la implantación de los proyectos de la Secretaría.

Al nivel del proceso de implantación de ese proyecto, en el PROECI, pueden ser planteados por lo menos tres problemas.

En primer lugar, el tiempo transcurrido desde los primeros estudios y definiciones del proyecto, es decir, los tipos de producción y de prestación de servicios, hasta los comienzos de su implantación efectiva que fue muy largo. Entre el tiempo en que se hicieron los primeros contactos con los grupos que ejercían actividades del "sector informal" en las ciudades integrantes del PROECI, o sea, de 1979 a 1981, hasta finales de 1984, cuando se empezó la implantación de las microunidades, ya estaban dispersados varios de esos grupos de trabajadores, algunas actividades habían desaparecido y ya no eran válidas las encuestas de mercado realizadas con el objetivo de definir qué bienes producir y qué

servicios prestar.

Estaba planteado, pues, el segundo problema, derivado del primero: aunque la SETAS hubiera contratado a la CEAG para hacer nuevas encuestas y nuevos estudios de viabilidad económica, el plazo para esta tarea ya se había acortado y, de ahí, que la precariedad de informaciones se reflejara directamente en los diseños arquitectónicos de las microunidades y asimismo en la elaboración de la lista de los equipos que deberían componer los medios para la producción. "En 1985, el BID empezó a oponerse a los diseños elaborados en la SETAS; es decir, no estaba de acuerdo con el nivel de información contenido en ellos. Entonces fue cuando se hizo el Acuerdo entre la SETAS, la SEPLAN-MG y la CODEURB (Compañía de Desarrollo Urbano de Minas Gerais); esta última pasaría a hacer los diseños. (...) Tras los contactos con los 'Términos de Referencia' elaborados por la SETAS para los proyectos, empezamos a investigar pequeñas industrias existentes con actividades similares a las microunidades que íbamos a diseñar. El caso es que cuando uno partió a hacer una investigación práctica, uno percibió que había muchas cosas equivocadas en los Términos de Referencia. (...) Cuando preguntábamos sobre dichos Términos de Referencia, la SETAS nos ponía en contacto con la CEAG, quien había hecho los estudios que dieron origen a los Términos de Referencia, y uno percibió que las gentes que habían hecho estos estudios en la CEAG, ya no estaban allí, ya trabajaban en otras partes. Lo mismo empezó a ocurrir en la SETAS, los profesionales iban siendo echados. (...) Entonces checamos todos los Términos de Referencia, en cada una de las ciudades, charlando con cada uno de los grupos de trabajadores:

los de las galletas, los de los dulces, los talladores de piedras preciosas, los de los botines, los de las escobas, todos los grupos. (...) En una reunión con el equipo de la SEPLAN-MG logramos obtener autonomía para hacer cambios en los Términos de Referencia" (40).

Es decir, tras los primeros siete diseños hechos en la Secretaría del Trabajo, los profesionales de la CODEURB empezaron nuevamente las investigaciones necesarias para la elaboración de los nuevos diseños; esto representó un retraso más en el proceso de implantación del proyecto.

Además de esto, la etapa de aprobación de los primeros diseños hechos en la CODEURB, aprobación hecha por el representante del BID, fue relativamente larga. "Con el ante-proyecto listo, hicimos una reunión con el BID para su aprobación. Y ahí, el BID empezó a intervenir en la misma concepción arquitectónica. Entonces, esto constituyó otra pelea, porque en el corto plazo que teníamos, el BID empezó a intervenir, y a retrasar los diseños (...). El primer proyecto, el de Teófilo Otoni, tomó tiempo en su aprobación. (...) El diseño de los vestuarios, por ejemplo, lo aprobaron en el tercer diseño que hicimos. (...) Todo esto retrasó mucho el proceso de elaboración de los diseños" (41).

Aparte de lo mencionado en la entrevista concedida por el arquitecto, se puede percibir la existencia de innumerables conflictos entre las diversas instituciones involucradas en el proyecto, además de una paralización de los trabajos en marzo de 1987, cuando se cambió el gobierno y por consiguiente la Dirección de la CODEURB.

El tercer problema presentado en el Proyecto Microunidades de Producción fue respecto a los cambios en las líneas de acción desde los gobiernos de Tancredo Neves y Hélio Garcia. En estos periodos el proyecto era conocido como "el proyecto de Celeste" (42), la profesional responsable de él en la SETAS, es decir, no se lo consideraba una línea de intervención estatal, sino más bien una tarea individual de alguien que ya lo venía haciendo desde antes.

En marzo de 1987 toma posesión del gobierno del estado Newton Cardoso, elegido en noviembre de 1986. A partir de entonces se consolida, como hemos visto en el capítulo anterior, un periodo de intervenciones estatales marcadamente inmediatistas, en que predominan las obras de construcción. Tras un periodo inicial de inercia, el gobierno de Newton Cardoso se caracterizaría por la completa desestructuración del aparato estatal de planificación, tarea ya empezada desde los dos últimos gobiernos, por la exoneración de miles de profesionales trabajadores en las instituciones del Estado y por la realización de obras en todo el estado, en ciudades y regiones que él elegía de acuerdo a sus intereses político-electorales.

Con relación al PROECI, el plazo final dictado por el Ajuste a los Acuerdos de Préstamo se cumpliría en octubre de 1989. Había, pues, que concluir la implantación del programa, para evitar las penalidades impuestas. Su desarrollo, sin embargo, seguía ahora, apenas lo referente a las obras de construcción. Ya no existían los trabajos de movilización de comunidades, las asesorías al entrenamiento profesional de los grupos de trabajadores, los

acuerdos con el CEAG para entrenamiento gerencial, ni mucho menos se tramitaban las adquisiciones de los equipos para las microunidades. Solamente obras. Esta ha sido la tónica del Gobierno Newton Cardoso.

II - Proyectos Artesanías y Entrenamiento

Estos fueron los otros dos proyectos cuyo Agente Ejecutor fue la Secretaria de Trabajo y Acción Social.

El Proyecto Artesanías integraba el PROECI con el objetivo de entrenar artesanos y organizar la venta de sus productos a través de un centro de comercialización en Belo Horizonte y de una tienda en Río de Janeiro.

En 1985, el proyecto estaba aún en una fase de estudios de viabilidad económico-financiera, sin ninguna acción concreta para su implantación. El "Ajuste de 1986" especificó con más precisión las ciudades donde se iba a implantar y disminuyó el monto de recursos a él destinado, de US\$ 5,2 millones a US\$ 1,78 millones. Se precisaron entonces las siguientes unidades de organización y entrenamiento de artesanos:

- . Teófilo Otoni: Joyería y artículos finos (2 unidades)
- . Unai: alfarería
- . Patos de Minas: textiles
- . Uberlândia: textiles

Sin embargo, no se hizo ninguna inversión en este proyecto, hasta que en diciembre de 1987, el BID lo canceló, a través de la correspondencia FBR-RJ - 2570/87 (43). En Unai y

Uberlândia, sus respectivos presidentes municipales habían asumido la implantación del proyecto y, entonces, lo incluyeron en el Proyecto Centro de Barrio.

El Proyecto Entrenamiento tenía como objetivos "proporcionar a la población de bajos ingresos de las periferias de las ciudades del programa, la oportunidad de adquirir, a corto plazo, habilidades técnicas que les permitieran obtener empleo como mano de obra semi-calificada en las actividades industriales y de servicios de la región" (44).

En el "Ajuste/86", el proyecto tuvo sus costos reducidos de US\$ 1,5 millones a US\$ 560 mil, al mismo tiempo que se aumentó el número de los cursos que deberían ser suministrados, de 150 a 500 (45). Fue asimismo ampliado el radio de acción del proyecto a 30 municipios de las microrregiones vinculadas a las siete ciudades integrantes del PROECI, con el objetivo de entrenar a los grupos de trabajo de las microunidades de producción que serían implantadas en aquellos municipios.

Hasta Junio de 1988, habían sido suministrados 114 cursos.

Ambos proyectos integraban las líneas de acción desarrolladas en la SETAS, en el período de formulación del PROECI, es decir, una actuación orientada hacia la organización de grupos de trabajo, buscando la estructuración de lo que ellos llamaban "trabajo asociativo", y hacia el entrenamiento profesional, ya fuera de los llamados grupos del sector informal, o de los trabajadores del "sector formal".

Empero, como ya hemos visto, a partir de 1983, justo

cuando debería empezarse la implantación del PROECI, se cambió la orientación de las políticas del Estado en Minas Gerais.

Es verdad que la SETAS sufrió grandes cambios en su organización interna, tras 1983. Las críticas, de una parte, y las justificaciones, de otra, demuestran los conflictos resultantes de diferentes ubicaciones políticas e incluso partidarias (46). Lo fundamental, sin embargo, fueron los cambios efectuados en la política estatal en Minas Gerais y el papel que la SETAS pasó a jugar en cada momento.

En el gobierno de Tancredo Neves la acción pasó a ser más típicamente asistencialista y, en lo que se refiere a la cuestión del empleo, las medidas fueron de constitución de frentes de trabajo para la ejecución de pequeñas obras en las periferias urbanas. Las tareas de los profesionales eran, ahora, orientadas a la "atención de la necesidad básica de la gente" y, en una coyuntura de recesión, las propuestas de entrenamiento y de organización de grupos de trabajo ya no tenían relevancia.

Los gobiernos de Hélio Garcia y Newton Cardoso han sido marcados por la ejecución de obras de edificios públicos y, principalmente, obras viales. Se han cambiado las formas de relación Estado/sociedad civil y gobierno estatal/municipios. Por otro lado, se trata de favorecer a los municipios cuya política es dominada por los grupos políticos vinculados al gobierno del estado; por otro, dentro de una concepción conservadora acerca de lo "social", se impone una retórica de "ayuda a los pobres", a través de promesas nunca cumplidas de construcción en masa de habitaciones populares.

De hecho, este es un tiempo en el cual la asignación de los recursos públicos sigue "un modelo de clientela de administración pública" (47). Empero, un modelo en que las políticas sociales convencionales son reemplazadas por acciones más "aparentes", obras visibles, de cariz electoral.

III - Comercialización Agrícola

El proyecto de Comercialización Agrícola preveía inicialmente la implantación de una Central de Abasto en Governador Valadares, un Centro Integrado de Abasto en Patos de Minas (48) y ocho tianguis, distribuidos en Governador Valadares, Uberlândia, Poços de Caldas, Teófilo Otoni e Itajubá, con el objetivo de "mejorar la oferta de productos alimenticios a bajo costo, sobre todo para las poblaciones de bajos ingresos" (49).

Tras el período en que la implantación del PROECI estuvo paralizada, hacia 1984, la empresa responsable de los estudios de viabilidad, Centrais de Abasto de Minas Gerais S.A., CEASA (50), rehizo las investigaciones para la caracterización del sistema de abasto en cada uno de los municipios (51), y el Ajuste a los Acuerdos de Préstamo incluyó modificaciones en este proyecto hacia una mayor formalización del sistema. Es decir, tras reducir el número de tianguis, se definió la construcción de Centros Integrados de Abasto también en las ciudades de Poços de Caldas, Itajubá y Teófilo Otoni.

Sin embargo, este fue un proyecto de implantación igualmente lenta. A finales de 1985 se estaban construyendo el

Centro Integrado de Patos de Minas y los tianguis de Governador Valadares y Uberlândia. En noviembre de 1988, estos tres sistemas estaban ya funcionando, pero, en lo demás, apenas estaban onstruidos los Centros Integrados de Teófilo Otoni e Itajubá. Oficialmente, la justificación para los atrasos en la implantación del proyecto estaba relacionada principalmente a los altos presupuestos de las obras, realizados tras los diseños ejecutivos, lo que demandaba recursos adicionales significativos (52).

De hecho, se presentaron aún problemas de orden técnico: en Governador Valadares, por ejemplo, el primer terreno destinado a la construcción de la Central de Abasto demandaba terraplenes muy costosos y, por esto, el Estado lo rechazó (53) y el municipio siguió teniendo problemas para expropiar otro; en Poços de Caldas, el área de terreno expropiada por el municipio era insuficiente para la demanda prevista por la CEASA e, igualmente, hubo problemas de expropiación del área adicional, con disputa en juicio de parte de los propietarios, y problemas de este tipo. Además de esto, hubo problemas para la aprobación de los proyectos: la CODEURB subcontrato los diseños, los cuales deberían ser aprobados por ella, con asesoría de la CEASA; sin embargo las empresas encargadas de los diseños no consultaron con la CEASA previamente, y hubo problemas y atrasos para la aprobación (54).

IV - Salud

En el Proyecto Salud estaban previstos dos tipos de acciones: implantación de 34 centros de salud (ampliación de 9

centros existentes y construcción de otros 25) en las siete ciudades del programa e implantación de tres hospitales, para la atención a nivel regional, respectivamente en Teófilo Otoni, Governador Valadares y Unai.

En 1985 ya habían sido implantados 32 centros de salud, pero los hospitales todavía estaban en fase de elaboración de los diseños ejecutivos.

Con relación a los centros de salud, de los tres previstos para Unai apenas uno fue implantado, con mayor capacidad de atención; los otros dos fueron cancelados en el Ajuste/86, cuando se previó la implantación de un centro más en Uberlândia, al parecer "para atender un 'pedido especial' del que era Secretario de Estado de Planificación", quien nació en aquella ciudad.

Para la implantación de los centros de salud algunos factores han contribuido: en primer lugar el bajo costo de las obras, de tamaño pequeño y construcción sencilla, y, en segundo lugar, el hecho de que los municipios asumieron ellos mismos la construcción de las edificaciones destinadas a los centros.

Sin embargo, la implantación de los hospitales, a cargo del gobierno del estado, a través de la Secretaría de Salud, aún no había sido empezada hacia junio de 1988. Algunas causas de la morosidad de la implantación de los hospitales han sido planteadas por la misma Secretaría de Estado de Asuntos Municipales. SEAM-MG (55): lo principal, dicen, es que los presupuestos presentados en los procesos de licitación de las obras han sido mucho más grandes de los previstos, a pesar del aumento de recursos en el Ajuste/86. Así, las licitaciones no fueron aprobadas, se hicieron otras, en

que se presentó el mismo problema, y la implantación quedó paralizada en las discusiones sobre qué hacer.

Sin embargo, podemos plantear problemas de orden técnico-institucional que ocurrieron a lo largo de los años de desarrollo del proyecto. En Governador Valadares, por ejemplo, existe un Hospital Municipal y el municipio propuso su ampliación en lugar de implantar un nuevo hospital (56). Sin embargo, para viabilizar la propuesta, el municipio debería traspasar el hospital local, con toda su infraestructura, al Estado, con lo que el presidente municipal no concordó, evidentemente.

El grado de centralización en la formulación del programa no permitía flexibilidad en la inversión de los recursos y, además, la estructuración del PROECI preveía que el Agente Ejecutor del proyecto era la Secretaría de Estado de Salud y a ella debería pertenecer el nuevo hospital, o el Hospital Municipal en caso de ampliación, de la misma manera como los centros de salud fueron construidos por los municipios y traspasados al Estado.

V - Educación

El Proyecto Educación preveía la implantación de Centros de Educación Politécnica, CEP's, en las ciudades de Patos de Minas, Teófilo Otoni, Governador Valadares, Poços de Caldas y Unai. En las cuatro primeras se ampliarían escuelas ya existentes y en Unai se construiría. La propuesta fue desarrollada por la Secretaría de Estado de la Educación y tenía como objetivos la creación de cursos técnicos, de nivel medio superior, y la implantación de una

infraestructura productiva que pudiera estar al servicio de la comunidad, es decir, a un tiempo la producción de la misma escuela podría ser vendida a bajo costo y asimismo la maquinaria podría ser utilizada por grupos organizados de trabajadores, para el entrenamiento informal y la producción asociativa, en los moldes de las microunidades de producción. La propuesta preveía que la elección de los cursos por implantarse resultaría de discusiones entre las comunidades locales. De ese modo, el proyecto fue detallado a partir de la experiencia en Teófilo Otoni, donde se hicieron diversas reuniones con participación de distintos grupos de la población (57).

En el Ajuste a los Acuerdos de Préstamo el proyecto fue ampliado, con previsión de implantación de unidades agrícolas experimentales en las ciudades de Patos de Minas, Unai y Teófilo Otoni, institucionalmente vinculadas a los CEP's; en estas unidades serían implantados cursos de técnicas agrícolas.

En junio de 1988 ya estaban contruidos los CEP's de Unai, Patos de Minas y Teófilo Otoni, pero no estaban equipados; aún estaba en construcción el Campo Experimental Agropecuario de Patos de Minas.

El Proyecto Educación presentó muchos problemas administrativos e institucionales, algunos relativos a la inercia burocrática, otros vinculados a la incapacidad de la Secretaria de la Educación para estructurar el apoyo técnico y jurídico al funcionamiento de los CEP's. En general, al igual que los otros proyectos, este ya no se ubicaba en las prioridades del Estado y la misma falta de recursos significó muchas veces problemas a las

tareas del equipo de profesionales responsables de su desarrollo.

Un breve examen del proceso de implantación del CEP de Poços de Caldas permite una mejor visualización de los problemas mencionados.

La entrevista concedida por la Maestra Vara Manatta Pontes, directora de la escuela estatal donde se implantaba el CEP-Poços de Caldas aclara las dificultades enfrentadas por el proyecto, por lo que juzgamos importante transcribir partes de esta entrevista (58).

"Llamaron por primera vez en 1983. La Secretaría de Estado de la Educación pidió que empezáramos los trámites de autorización para la implantación del nivel medio superior en la escuela. Entonces protocolizamos el proceso en la Delegación Regional de Enseñanza, que lo envió a la División de Convenios de la Secretaría de la Educación. Ahí fue el primer tropiezo, pues la División no sabía de lo que se trataba y devolvió el proceso. (...) Entonces fui a la Secretaría de la Educación, en Belo Horizonte, y fue cuando recibí la primera copia del Proyecto Educación del PROECI; era un detallamiento del proyecto para Teófilo Otoni, con los objetivos, fundamentación teórica y todo lo demás. (...) En 1985 hubo una reunión comunitaria en Poços de Caldas, incluso creo que fue la única reunión comunitaria que hubo, el único sondeo. Se definieron, entonces, los cursos, uno de área más técnica, que atendería a las especificidades de una economía de características peculiares de la región y de la ciudad, y se optó por el curso técnico de procesamiento de alimentos, y otro curso que atendería a lo social, y se eligió el curso técnico para formación de enfermeros".

El curso de procesamiento de alimentos empezó en 1986, en las mismas instalaciones de la escuela existente. "No debería haber empezado antes de la definición, de la licitación de la obra y del inicio de la construcción, pero hubo presiones políticas, era un período de elecciones municipales".

En los comienzos de 1986, hubo una reunión con profesionales de la SEPLAN-MG, el BID y el municipio para la aprobación de los diseños ejecutivos de los laboratorios del CEP. "Fue cuando se constató una incongruencia, puesto que el diseño lo hicieron con base en los cursos definidos para Teófilo Otoni, que eran otros y no el de procesamiento de alimentos". El diseño fue entonces hecho nuevamente.

"Yo creo que en toda esta mañana nosotros tuvimos aún una cierta autonomía, y creo que esta autonomía era debida a la ignorancia de ellos, quienes no tenían ninguna referencia sobre los términos fundamentales para el diseño de los laboratorios. Nosotros intervinimos en esto, porque en Minas Gerais no hay ninguna escuela similar". La Dirección de la escuela hizo contactos con la Universidad de Campinas, Unicamp, (que se ubica a 200 km de Poços de Caldas, en el estado de São Paulo) donde hay una Facultad y un curso técnico medio superior de procesamiento de alimentos; la Dirección de la Facultad se dispuso a ofrecer asesoría para la elaboración del Término de Referencia para la elaboración de los diseños y para la adquisición de la maquinaria. "El convenio con la Unicamp fue negociado a partir de nuestra iniciativa. (...) Los profesionales de la Unicamp anticiparon la prestación de los servicios, de modo que las cosas caminaron más rápidamente. Las

informaciones para que se hiciese el convenio, nosotros las enviamos a la Secretaría de la Educación; entre este hecho y el retorno del mismo convenio, hubo un lapso de un año".

"Nosotros no hemos encontrado de parte de la Secretaría de la Educación, en ningún momento, apoyo para absolutamente nada. La Secretaría no tiene una política de personal para cursos técnicos; entonces nosotros estamos limitados por una burocracia que no tiene salidas legales, en el sistema de la escuela pública, para las especificidades de la estructura de los cursos técnicos. (...) Necesitamos, por ejemplo, un técnico para coordinar el desarrollo de las materias técnicas; nosotros que somos pedagogos tenemos que resolver problemas de lo más variados, que escapan a nuestra competencia".

"Al final de toda la historia, uno percibe que existe un problema burocrático muy grande, y eso se unió a los cambios en el gobierno, es decir, un gobierno tenía toda una filosofía de las cuestiones educacionales, y de pronto cambia el gobierno por otro que tiene una visión totalmente diferente".

"Nosotros somos los intermediarios, pero al final del proceso no tenemos control de él".

Después de todo, el CEP-Poços de Caldas empezó a ser construido en los comienzos de 1989, cuando la primera generación del Curso Técnico de Procesamiento de Alimentos llevaba su último año de clases.

VI - Centros de Barrio

El Proyecto Centros de Barrio tenía como objetivos la implantación de instalaciones para actividades de deporte y pasatiempo, de entrenamiento profesional y, aún, de microunidades de producción que permitieran su autosostenimiento.

Los comienzos de la implantación del proyecto, 1984-85, presentaron algunos de los problemas del Proyecto Educación, es decir, la Fundação João Pinheiro lo había detallado, para cada ciudad, pero se constató que en muchos casos las actividades previstas no eran adecuadas a la realidad de las ciudades. Resultó, por ejemplo, que investigaciones hechas en esta época mostraron la inviabilidad económico-financiera de algunas de las microunidades de producción previstas.

Además, entre los años 1985-87, hubo indefiniciones de parte del gobierno en relación con la continuidad de implantación de este proyecto, incluso con propuestas para su cancelación.

Los tropiezos del proyecto tienen, por lo general, el cuadro ya descrito anteriormente.

VII - Mejoras Viales

El Proyecto Mejoras Viales presentaba como objetivo "el mejoramiento de la infraestructura vial y del transporte colectivo urbano en las siete ciudades del programa, con énfasis en las áreas urbanas periféricas, contemplando la reducción de los costos operacionales del sistema de transportes y la disminución de los tiempos de viaje y, asimismo, la mejora de las condiciones de acceso

y circulación en las 'favelas' (ciudades perdidas) y en las periferias urbanas" (59).

De este modo, el proyecto tenía como metas iniciales: "a) pavimentar cerca de 6 km de calles en barrios periféricos en cada ciudad; b) mejorar el acceso a las 'favelas', través de la implantación de escaleras de dos metros de ancho; c) cuidar las vías por donde circula el transporte colectivo, a través de su conexión con la vía principal de los barrios periféricos, en una extensión de aproximadamente 500 metros por ciudad, además de la reorganización del transporte coletivo y d) construir, en la ciudad de Teófilo Otoni, cuatro puentes peatonales sobre la Carretera BR-116" (60).

Este fue uno de los pocos proyectos que presentaron avances significativos. Por un lado, porque se trata de obras que a los presidentes municipales les interesan directamente, es decir, son obras que abarcan gran parte de las ciudades, son más visibles y tienen buen efecto electoral. Además, son más independientes en relación a la burocracia estatal, puesto que los mismos municipios son los responsables de su implantación. Por otro, este es un proyecto que involucra intereses económicos más grandes, tales como los de los contratistas de la construcción civil y de los empresarios locales, ya sea aquellos de los transportes colectivos, o aquellos con interés en la infraestructura vial como condición para el proceso productivo.

Los atrasos existentes se debieron a problemas de orden técnico y financiero. En Governador Valadares, por ejemplo, el diseño fue desarrollado por el equipo de profesionales de la

Alcaldía, quienes, por su inexperiencia, tardaron mucho en concluirlo. En Poços de Caldas, el sub-proyecto "Prolongación de la Ave. Francisco Salles" presentó principalmente problemas relativos a la expropiación de las áreas necesarias para el ensanchamiento de la avenida; en primer lugar, porque el diseño era insuficiente para definir las áreas exactas de expropiación y, en segundo lugar, porque eran áreas construidas, lo que significaba altos costos para el municipio, el cual era responsable de las expropiaciones. Además, para la prolongación de dicha avenida se canalizó un río, tras insuficientes estudios de la hidrografía local. Esto atrasó mucho la continuación de la obra, puesto que hubo que contratar nuevos estudios y se hicieron muchas discusiones para decidir sobre la permanencia, o no, de la canalización. De hecho, la continuación de la obra fue reiniciada en los comienzos de 1989.

VIII - Pegmatita

El Proyecto Pegmatita fue el que, en su conjunto, avanzó más rápidamente.

En realidad, se trata de un proyecto de gran interés económico: Governador Valadares es un municipio ubicado en una región de grandes yacimientos de rocas y piedras semi-preciosas; allí ocurría un intenso proceso de exploración desorganizada, sin control, clandestina en muchos casos, con venta irregular, contrabandeada para otros países.

El Proyecto Pegmatita fue entonces implantado con el objetivo de organizar los "garimpeiros" locales para la exploración,

beneficiamiento primario y venta del producto resultante de la roca pegmatita, en especial la extracción del granito, la molienda del feldespato, la venta de la mica en placas y la trituración de la mica residual. El proyecto preveía aún la instalación de una "Central Reguladora" para alquilar maquinaria a los 'garimpeiros' y ofrecer asesoría técnica para estudios de mercado.

El Ajuste/86 canceló la instalación de la cantera para extracción de granito, "en razón de las dificultades actuales de mercado, que presentan riesgos para la viabilidad de la empresa; los demás componentes del proyecto fueron mantenidos, pero los recursos fueron disminuidos de US\$ 7 millones a US\$ 6,5 millones.

En junio de 1988 ya habían sido invertidos 81,3% de los recursos establecidos en el Ajuste.

Además de ser un proyecto cuya implantación atendería a intereses económicos significativos (incluso en términos de generación de divisas para el país, con el control de la exportación), contribuyó a su agilización el hecho de que su Agente Ejecutor, Metais de Minas Gerais S.A., METAMIG, es una institución de administración indirecta, vinculada a la Secretaría de Estado de Industria Minas y Comercio, que tiene más autonomía burocrática y flexibilidad de acción.

IX - Proyecto Evaluación

Los estudios referentes a la metodología de evaluación del PROECI empezaron desde 1982, antes de la firma de los Acuerdos de Préstamo. El BID exigía en aquel entonces, como referencia para la

elegibilidad de los proyectos y para el mismo proceso de evaluación, la elaboración de un "Perfil Ex-Ante", o "Perfil de Entrada", es decir, un conjunto sistemático de informaciones que retrataran detalladamente y de modo cuantitativo la realidad de la "población beneficiada", antes de que empezaran las acciones previstas en el programa. Esto requería aún la cuantificación de las metas del programa, de modo que evaluación "ex-ante", que consistía en el análisis predictivo del impacto del PROECI sobre las ciudades, pudiese mostrar la coherencia entre los objetivos, las metas y los proyectos elegidos.

Sin embargo, en el momento de la negociación del programa, los datos oficiales de la Fundação Instituto Brasileiro de Geografia, FIBGE, para 1980 todavía no estaban disponibles; la metodología propuesta por el BID no era, pues, viable en aquel entonces. El "Perfil de Entrada" fue hecho, entonces, a través de simulaciones de impacto, un artificio utilizado para atender a las exigencias del banco (61).

El trabajo de la Fundação João Pinheiro consistiría, entonces, primeramente en actualizar los datos del "Perfil de Entrada" y, luego, en realizar el trabajo de evaluación del PROECI, para el que debería elaborar una propuesta metodológica, para ser aprobada por la SEPLAN-MG y el BID.

En virtud del gran atraso en la publicación del Censo de 1980 por el FIBGE, además de problemas relativos a las discusiones establecidas entre la Fundação João Pinheiro y la SEPLAN-MG, la actualización de los datos y la propuesta de Metodología de Evaluación sólo fueron concluidas en 1984 (62). La actualización de

los datos permaneció, sin embargo, al nivel de simulación, puesto que no existían metas cuantificadas.

En marzo de 1984 la Fundação João Pinheiro envió a la SEPLAN-MG las propuestas técnica y presupuestaria para dar inicio al proceso evaluativo. La propuesta tenía como puntos fundamentales el análisis institucional de la implantación del programa hasta aquel momento, la evaluación del Proyecto Apoyo Institucional y la elaboración de los "Perfiles de Entrada" para los proyectos programados para su implantación en aquel año.

Durante todo el año de 1984 la Fundação João Pinheiro y la SEPLAN-MG negociaron la metodología de evaluación, con constantes reformulaciones y nuevas discusiones. Dos cuestiones principales parecen haber sido planteadas en aquella ocasión: en primer lugar, la misma dimensión política de la evaluación, en la medida en que se proponía un análisis institucional, es decir, ya en aquel año la implantación del PROECl presentaba innumerables problemas, incluso conflictos internos entre la Coordinación General del programa, ejercida por la Superintendencia de Planificación, SUPLAN, y la Coordinación Ejecutiva, ejercida por la Superintendencia de Articulación con los Municipios, SUPAM (63), y por lo general los objetivos e intereses de la SEPLAN-MG con relación a la evaluación empezaban a ser alterados. En segundo lugar, el BID exigía que el modelo evaluativo fuera probado en campo, con la ejecución de los "Perfiles de Entrada", antes de la aprobación de la propuesta metodológica. Además, se cuestionaba la complejidad de la metodología, de difícil aplicación y de alto costo, y la insuficiencia de indicadores de rentabilidad económica y financiera.

La propuesta de metodología de evaluación de la Fundação João Pinheiro suponía dos dimensiones analíticas: de un lado, el análisis del funcionamiento del programa, a través de una evaluación continua durante diez años y, del otro, un análisis de impacto del programa, a través de una evaluación "ex-ante", una evaluación intermedia, realizada dos años y medio después del inicio de la implantación, y una evaluación "ex-post", en el quinto año tras el término de la implantación, o sea, cinco años después del último desembolso del BID.

Otro problema planteado en las negociaciones estaba al nivel financiero: "aunque el contenido de los trabajos estuviera ajustado a las solicitudes de la SEPLAN-MG - y a los términos de la metodología aprobada - no se logró ningún acuerdo entre las partes en cuanto al valor del presupuesto. Por esta razón no se prosiguió el convenio" (64).

En diciembre de 1984, la Fundação João Pinheiro defiende su propuesta metodológica junto al BID, planteando que la complejidad de la metodología de evaluación proviene de tres factores básicos: a) el carácter complejo e innovador del programa; b) la estrategia adoptada para la evaluación, un paradigma abierto, dinámico, flexible y capaz de adaptarse a los rumbos asumidos por el programa e c) la consideración del beneficiario del programa como sujeto activo de la evaluación (65).

Durante el año de 1985 el BID insiste en la necesidad de simplificación de la metodología de evaluación, solicitando principalmente la reducción del universo de variables, más énfasis en las variables de medida de impacto directo de las inversiones y

la inclusión de variables que informen sobre el funcionamiento de los diversos proyectos de cada ciudad (66).

En abril de 1986, la Fundação João Pinheiro presentó una nueva propuesta a la SEPLAN-MG, pero apenas en octubre de 1987 recibe respuesta, solicitando su actualización. En 1987 la estructura administrativa del gobierno del estado había sufrido cambios y, aunque todavía no formalmente institucionalizado, la SUPAM y el PROECI habían sido traspasados a la recién creada Secretaria de Estado de Asuntos Municipales, SEAM-MG. Nuevas discusiones prosiguen y surge la propuesta de revisión del modelo metodológico. Ya a estas alturas, el PROECI había sufrido grandes alteraciones relativas a la visión del Estado acerca de sus objetivos y metas. El Proyecto Apoyo Institucional a la Capacidad de Planificación de los Municipios ya no tenía la importancia que se le había dado inicialmente, y el equipo de profesionales de la SUPAM estaba restringido al seguimiento del cronograma físico-financiero de las obras del PROECI.

En junio de 1988, la Fundação João Pinheiro concluyó una nueva propuesta metodológica para la evaluación del PROECI, y la envió al BID y a la SEAM-MG para su aprobación.

Esta nueva propuesta presenta grandes cambios, con una gran simplificación en relación a la propuesta original, a partir de las consideraciones de que "circunstancias diversas y ajenas a nuestro control contribuyeron para que la ejecución de la metodología elaborada fuera sucesivamente retardada. Por consiguiente, muchas de las actividades previstas en el modelo metodológico están técnicamente inviabilizadas. Objetivamente esta

inviabilidad alcanza la evaluación 'ex-ante' y la evaluación continua de (por lo menos) los primeros cinco años de vida del programa" (67). Con base en estas premisas, la Fundação João Pinheiro presenta una nueva propuesta, que consiste esencialmente en:

1. "montaje de escenarios relevantes" - breve análisis de la política de desarrollo urbano, en los niveles nacional y estatal, para construir el cuadro contextual donde se inserte el PROECI y permitir un análisis comparativo entre éste y el Programa Ciudades de Tamaño Medio, de nivel nacional financiado por el Banco Mundial, CPM/BIRD.

2. investigación básica - realización de encuestas, de naturaleza cuantitativa, con base en los instrumentos de supervisión, con el objetivo de conocer el desempeño de los diversos proyectos en cada ciudad.

3. elaboración conceptual y operacional de los instrumentos que formaran parte del modelo metodológico; esta etapa deberá tener como resultados la evaluación intermedia y la definición de la evaluación posterior, las cuales serán objeto de un nuevo contrato entre la SEAM-MG y la Fundação João Pinheiro.

La evaluación ya no tiene como objetivos principales la posibilidad de reorientar el PROECI a partir de sus resultados, como estaba planteado inicialmente. Cuatro son los objetivos básicos explicitados en la nueva propuesta:

- . discernir acerca de la práctica de las políticas públicas, en sus distintas etapas, en los diferentes ámbitos de gobierno:

- . analizar críticamente el desarrollo del PROECI, en los

aspectos relativos a su formulación, implantación y alcance de las metas:

- desarrollar parámetros metodológicos que permitan la evaluación del proceso de desarrollo del programa en su estadio actual;

- delimitar criterios para orientar políticas públicas en la elaboración de planes, programas y proyectos de desarrollo integrado.

En suma, dice el documento, "lo que se propone es, además de elaborar un documento técnicamente correcto y con posibilidades de apuntar hacia nuevos caminos para la concepción de políticas, programas y proyectos en el ámbito público, atender a las exigencias firmadas en el Acuerdo de Préstamo 103/IC-BR y sus desdoblamientos legales" (68).

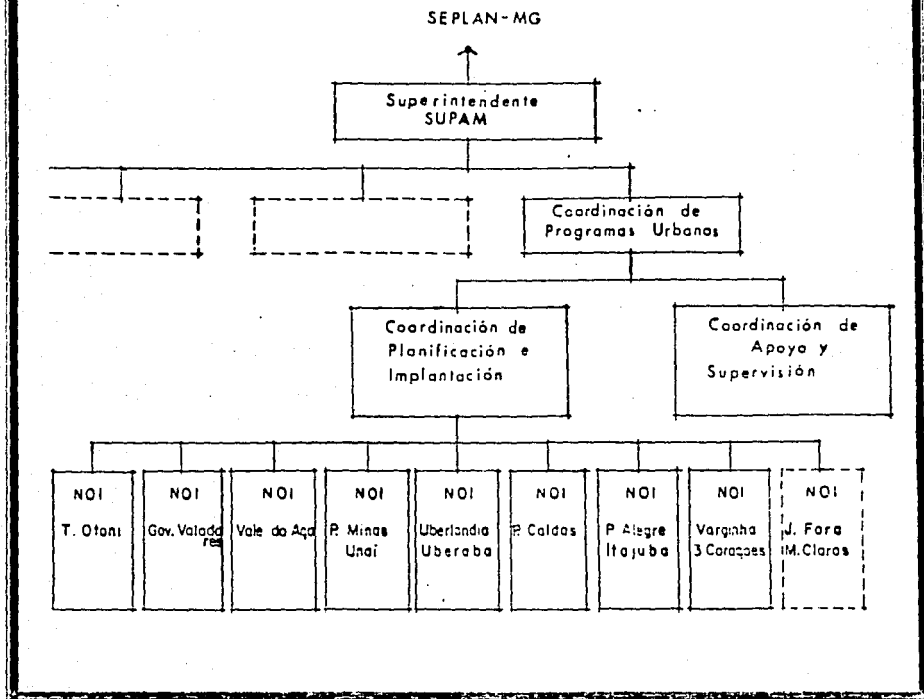
X - Apoyo Institucional a la Capacidad de Planificación de los Municipios

El Proyecto Apoyo Institucional a la Capacidad de Planificación de los Municipios recorrió un camino tortuoso y fue, al final, cancelado en 1987, a partir de la evaluación de parte del BID porque no cumplía con sus objetivos, evaluación que se confronta con aquella de los profesionales que iniciaron la implantación del proyecto. En la medida en que los recursos para este proyecto provenían de la aportación local, el gobierno de Newton Cardoso acordó su cancelación, incluso porque la actividad de planificación ya no era prioritaria en el ámbito del Estado.

Los orígenes de este proyecto se remontan a 1981, cuando el gobierno de Minas Gerais, a través de un convenio con el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano, CNDU, creó un sistema de planificación a nivel municipal, coordinado por la Superintendencia de Articulación con los Municipios, SUPAM, integrante de la Secretaría de Estado de Planificación y Coordinación General, SEPLAN-MG. El proyecto contemplaba ofrecer entrenamiento y asesoría a 16 ciudades medias del estado, en las actividades de planificación del desarrollo municipal (69), y su implantación fue acompañada de la formación de un equipo de profesionales de distintas áreas en la SUPAM. Además, el gobierno del estado firmó un acuerdo con la República Federal de Alemania, que envió profesionales para la asesoría interna al equipo de la SUPAM.

La estructura inicial de la gerencia del proyecto estaba compuesta por equipos de asesoría específica a cada una de las ciudades, los Núcleos de Orientación e Implantación, NOI ; cada núcleo estaba coordinado por un gerente, y todos ellos bajo una coordinación general.

Estructura inicial de la gerencia ejecutiva del PROECI

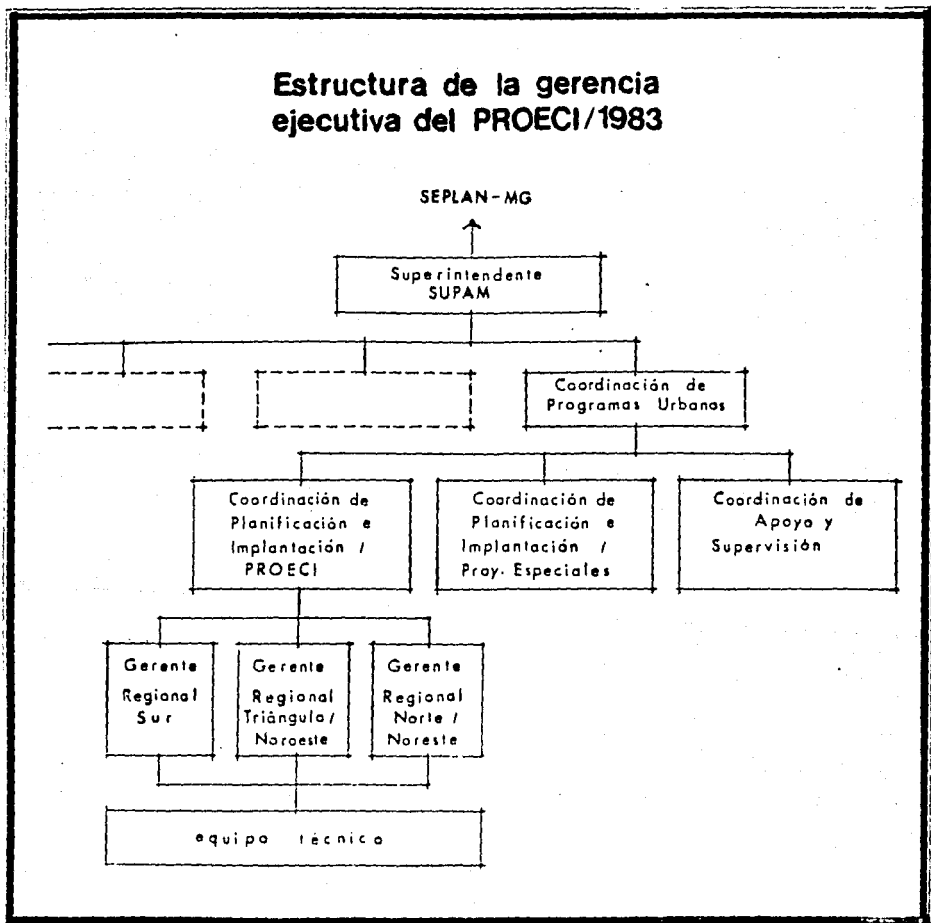


En las negociaciones entre la SEPLAN-MG y el BID para la formulación del PROECI, la dirección de la SUPAM logró incluir el proyecto en el programa. En la definición del PROECI, correspondió a la SUPLAN la Coordinación General y la SUPAM la Coordinación Ejecutiva, además de ser ella el Agente Ejecutor del Proyecto Apoyo Institucional.

La historia de la estructuración administrativa de este proyecto refleja su importancia relativa en cada momento de la

gestión estatal y asimismo los cambios en las políticas gubernamentales.

En 1983, tras la toma de posesión de Tancredo Neves y los cambios en las direcciones de la SEPLAN-MG, hubo una nueva estructuración de la gerencia del Proyecto Apoyo institucional; los núcleos fueron fundidos en tres gerencias regionales, bajo una sola coordinación.



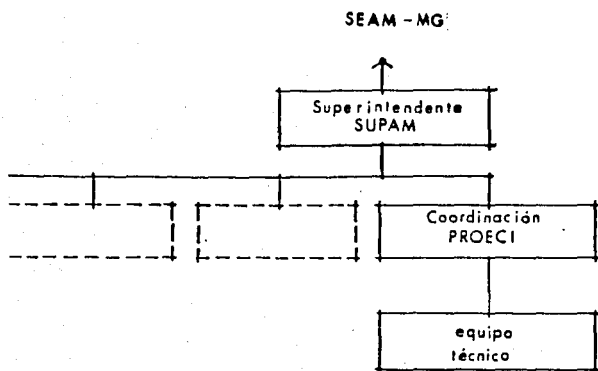
Los profesionales pasaron a constituir un sólo grupo de asesoría, para la atención a todas las ciudades, según las demandas definidas por los gerentes.

La justificación para estos cambios fue la posibilidad de centralizar las decisiones y permitir más flexibilidad en la estructura y más agilidad en el trabajo. Sin discutir el mérito de la estructura interna, podemos observar, sin embargo, que, de hecho, empezaban ya los cambios en las orientaciones de políticas estatales; la institución de los procesos locales de planificación ya no era prioridad. La asesoría técnica pasaría gradualmente a restringirse a una asesoría específica para diseños ejecutivos de los diversos proyectos y para el control de la inversión de recursos y avance de las metas físicas del PROECI (70).

En Julio de 1986, el BID propuso la cancelación del Proyecto Apoyo Institucional, a partir de una evaluación que consideraba que este proyecto no había presentado productos visibles (71).

En abril de 1988 la SUPAM es trasladada a la Secretaría de Estado de Asuntos Municipales, SEAM-MG, y la coordinación del PROECI adquiere una nueva estructura, con un equipo bastante reducido, constituido por un grupo de profesionales, cada uno con funciones específicas (72), bajo un coordinador vinculado directamente al Superintendente de la SUPAM.

Estructura de la gerencia ejecutiva del PROECI/1988



Institucionalmente, el Superintendente es el Coordinador del PROECI, pero todas las actividades relativas a la coordinación del programa son, de hecho, ejercidas por el jefe del equipo. Esta estructura, en aquel entonces, ya estaba totalmente orientada hacia las actividades ejecutivas del programa, tales como aprobar proyectos, promover las licitaciones para las obras y acompañar el cronograma físico-financiero.

3.4.2 - Síntesis

El lento proceso de implantación del PROECI resultó, como hemos visto, de distintos problemas, de orden técnico, financiero, jurídico e institucional; problemas tales como el de la necesidad de rehacer estudios, en virtud del largo tiempo transcurrido entre la concepción de los proyectos y la fecha de su efectiva implantación, de la inexperiencia de los profesionales de los municipios en el manejo de los diseños técnicos, problemas relativos a la inercia burocrática de entidades del aparato del Estado, de costos de implantación más altos de los presupuestados originalmente, de conflictos entre distintos ámbitos de gobierno y aún entre entidades gubernamentales del estado, problemas jurídicos para hacer efectiva la implantación de ciertos proyectos, en fin, problemas internos de órdenes diversos (73).

Sin embargo, estas no son razones aisladas, sino que están contenidas en un contexto más general, de nivel económico-político, e ideológico además, que enmarcan la concepción y el proceso de implantación del programa.

La misma concepción, aún trayendo el discurso de la "planificación participativa" fue elaborada desde arriba, en los gabinetes del gobierno estatal, para una posterior búsqueda de participación, cuando los proyectos estaban ya definidos, donando terrenos y acompañando la implantación, en el caso de los municipios, y discutiendo la adecuación de los proyectos a las realidades locales, en el caso de las comunidades. Hay que hacer notar que éstas últimas, casi siempre, estaban representadas por las capas medias, profesionales y comerciantes, de las poblaciones. Es

decir, se buscó una participación limitada, ya en el momento mismo de la implantación de los proyectos, cuando ya se presentaban algunos de los problemas enlistados, en un proceso desgastante para cualquier intento de movilización comunitaria, por más pequeña que fuera.

En realidad, en los dos momentos, el de la concepción y el de la implantación, el discurso formal del Estado se apartaba de su práctica efectiva, y la conducción del programa es resultado de ello. En el primer momento, se trataba de evadir una situación de crisis, y el planteamiento gubernamental era el de un crecimiento económico basado en los sectores tradicionales, aprovechando "potencialidades regionales", y el de un mejoramiento de la calidad de vida, a través de mejoras urbanas y de la organización de trabajadores desempleados y subempleados en actividades del llamado sector informal, para el ejercicio de una producción "alternativa" de bienes y servicios. Los mismo números pueden mostrar la falacia de estas propuestas: los Acuerdos de Préstamo para el PROECI explicitan la meta de "beneficiar directamente a cerca de 200.000 mil personas" y de "crear dentro del sector informal aproximadamente 10.000 oportunidades de trabajo", en siete ciudades que totalizaban una población urbana de 710 mil habitantes, en 1980 (74). Es decir, un programa que tenía como gran objetivo crear condiciones para contener el proceso migratorio, con un énfasis en proyectos que pudiesen generar empleo e ingresos, y que paradójicamente definía como meta crear nuevas oportunidades de trabajo para 1,4% de la población urbana de las ciudades beneficiadas(75). Es evidente que, en la práctica, el programa, aunque hubiera sido implantado tal como lo

previeron sus generadores, resultaría una acción marginal, es decir, iría beneficiar una parte de la población de bajos ingresos, pero de ningún modo se puede decir que es un programa distributivo, en el sentido de que pudiera permitir cambios suficientes como para modificar los flujos migratorios hacia las ciudades medias y grandes.

En primer lugar, porque en una sociedad capitalista, de corte monopolista además, como es la brasileña, las actividades productivas "alternativas", es decir, no-capitalistas, no hacen más que mantener ocupado el ejército industrial de reserva, el cual en los momentos de expansión del capital se traslada hacia las actividades industriales.

En segundo lugar, porque los proyectos del PROECI no proponen cambios estructurales, sino que resultan, en la práctica, un discurso demagógico de mejoramiento de la calidad de vida y distribución de ingresos, alcanzando en realidad a beneficiar una parte mínima de la población. Tanto es así, que la lentitud de la implantación del programa no ha provocado reacciones significativas de parte de las comunidades beneficiarias. Tal vez, ésta lo tomaba como una promesa más no cumplida, entre tantas que suelen hacer los gobernantes. Los presidentes municipales y sus equipos, si hicieron esfuerzos para ver implantado el programa; se trataba de obras que podrían constituir triunfos electorales, en el discurso de hacer mejoras urbanas. Sin embargo, la población de bajos ingresos presenta al Estado reivindicaciones mucho más concretas, relativas a la propiedad de la tierra urbana, a la habitación digna, al abasto de agua; bien o mal, las actividades productivas "alternativas" ya

las ejerce por sí misma, puesto que el mismo sistema económico las requiere, para su supervivencia y desarrollo (75). En este nivel, la lucha de esas poblaciones es mucho más amplia, ubicada en otro ámbito, que busca cambios estructurales.

El carácter concreto del PROECI se ubica, pues, en la práctica de la acción estatal, cuyas características van asumiendo aspectos distintos, en cada momento coyuntural.

4. Conclusiones

El estudio de una intervención estatal específica, el PROECI, en este caso, ha significado para nosotros la profundización en la comprensión acerca de la actuación del Estado. El PROECI es un ejemplo concreto de la forma como se desarrolla el discurso de la "política urbana" en Brasil y, particularmente, en Minas Gerais.

En líneas muy generales, podemos decir que la intervención del Estado capitalista cumple tres funciones básicas: garantizar la dominación de clase, através de instrumentos sea represivos, sea ideológicos; garantizar la reproducción del sistema capitalista en cuanto tal, estableciendo un sistema legal para su funcionamiento, reglamentando jurídicamente las relaciones capital-trabajo, creando las condiciones materiales para la producción - desde infraestructura hasta insumos y bienes intermedios - y asegurando y expandiendo el capital nacional total en el mercado capitalista de producción; finalmente, mas no menos importante, el Estado tiene la función de conciliar fracciones de las clases dominantes para la garantía de mantenimiento del sistema y de la hegemonía y el desarrollo del modo de producción capitalista (1).

Sin embargo, lejos de ser mero agente de las clases dominantes, la acción estatal ocurre en el seno de las contradicciones económicas y sociales; es decir, las formas de actuación estatal dependen del estadio concreto en que se encuentra la lucha de clases en cada formación socioeconómica en particular. El nivel de desarrollo de las fuerzas productivas y el proceso de desarrollo de la acumulación capitalista en general; el nivel de organización de las fuerzas populares; los conflictos entre sectores

de las clases dominantes; en fin, ese conjunto de factores comprendidos en la formación socioeconómica concreta y sus relaciones van definiendo el contenido y las formas concretas de la intervención del Estado (2).

El estudio de una intervención estatal específica en lo urbano regional nos permite comprender con mayor claridad ese proceso.

La misma configuración física de lo urbano - entendida como aglomeración poblacional y de actividades productivas y, por consiguiente, la concentración de condiciones generales para la producción y para la reproducción de la fuerza de trabajo - y de sus articulaciones a nivel regional es producto de las relaciones sociales y de los conflictos insertos en ellas.

La comprensión de este cuadro y el análisis de los cambios coyunturales que se van procesando en la formación socioeconómica concreta permiten entender los objetivos reales de la intervención estatal específica sobre lo urbano regional, en la medida en que se van poniendo claras las relaciones entre estos mismos cambios y los cambios en la acción estatal.

El análisis del PROECI fue desarrollado con este propósito. Hemos podido percibir en qué medida la intervención específica del Estado capitalista sobre lo urbano constituye un instrumento dentro del contexto de la acción más amplia orientada hacia el desarrollo económico industrial, consistiendo, además, una práctica política demarcada por la coyuntura específica de cada momento histórico.

El Programa Estatal de Ciudades Intermedias de Minas

Gerais tiene su origen en un momento en que la intervención estatal sobre lo urbano y, más concretamente, las políticas orientadas hacia las ciudades medias constituían un requisito muy claro de la acumulación capitalista en Brasil.

La expansión del capital en el contexto brasileño de los setenta significó no sólo la expansión, a todos los rincones, de las relaciones sociales capitalistas, sino la expansión territorial de la producción industrial y la consecuente expansión de las condiciones materiales para esta producción. Sin embargo, aunque se trataba de una expansión general, en el sentido de que la industria ocupaba nuevas porciones del territorio brasileño, este proceso ocurrió a través de la concentración geográfica de los medios de producción, de condiciones generales para la producción, de fuerza de trabajo y de las condiciones materiales para la reproducción de esta fuerza de trabajo. Así se desarrollaron las llamadas ciudades medias en Brasil y en Minas Gerais.

La intervención del Estado brasileño, en el período, jugó un papel importante en este proceso, a través de acciones concretas para la creación de las condiciones mencionadas. La sistematización de esta intervención se desarrolló a través de una planificación nacional integrada, que sometía las acciones de los distintos ámbitos de gobierno a los dictámenes de las políticas definidas al nivel federal.

Sin embargo, la acción estatal se reviste también de un discurso político que presenta un carácter ideológico. Ideología aquí entendida como una consciencia invertida de la realidad, un discurso con motivaciones extrateóricas, derivadas de la función

social cumplida por él (3). Es decir, la acción estatal sobre lo urbano, a pesar de que es dictada por los requisitos del capital, aparece, en la forma de la llamada política urbana, bajo un discurso de "mejora de las condiciones de vida urbana" y de "mejor distribución de los frutos del desarrollo económico". En tanto discurso, su presentación formal cambia, pues, según el contexto de cada momento coyuntural.

En el caso del PROECI, hemos visto como los cambios coyunturales tuvieron como resultado las transformaciones en el discurso y en la práctica intervencionista concreta del Estado.

Al nivel del discurso, el programa pasó, por lo menos, por tres momentos importantes. En el primer momento, el de su origen, el gobierno de Minas Gerais formulaba su política urbana en un contexto de expansión económica; las propuestas de acción estatal sobre las ciudades medias eran presentadas, pues, con objetivos de "organizar una red urbana polarizada y estructuradora del espacio económico del estado", y de "distribuir espacialmente los frutos del desarrollo". En un segundo momento, cuando se formuló concretamente el programa y se establecieron los acuerdos con el BID para su financiamiento, el contexto era el de la disminución del ritmo de crecimiento económico y de anuncio de crisis social. El discurso se cambiaba, pues, y el programa fue presentado con objetivos de crear oportunidades de empleo y de elevación de los ingresos en las ciudades medias, con vistas a contener los flujos migratorios del estado hacia las ciudades grandes del país.

Finalmente, el tercer momento, el de la implantación del

programa, fue enmarcado por un cuadro de recesión económica. Las propuestas de intervención del Estado se restringieron a la "atención a las demandas concretas y emergenciales de las poblaciones pobres", bajo la forma de acciones puntuales, y a la ejecución de obras, principalmente viales, que pudieran mantener la actividad del sector de la construcción civil y, asimismo, atender a las demandas político-electorales. En este contexto, el discurso de la "planificación urbana" y del "desarrollo integrado" es sustituido por acciones muy específicas e inmediatistas.

En cada uno de estos momentos se fueron redefiniendo, además, las relaciones entre el Estado y la sociedad civil y asimismo las relaciones entre el gobierno estatal y los gobiernos municipales; la descripción del desarrollo de la conducción específicamente del PROECI ha permitido percibir más concretamente este proceso. En el primer momento, la definición de las políticas urbanas era establecida exclusivamente en el interior del aparato gubernamental del estado, dictada, además, por las políticas determinadas a nivel nacional. En el segundo momento, aunque estuvieran todavía presentes las limitaciones impuestas por las políticas federales y, asimismo, aunque las relaciones entre los ámbitos de gobierno, y aún entre éstos y los grupos organizados de la sociedad, fueran muy restringidas, el Estado presentaba el discurso de la "participación". Es decir, la formulación de las políticas urbanas todavía estaba restringida a los gabinetes gubernamentales, pero su implantación llevaba consigo una relación más directa entre los aparatos del Estado y la sociedad civil, aunque bajo la dirección del primero y con resultados que pasaban

por la manipulación y el control social. En el tercer momento, las formas de control social cambiaron hacia un comportamiento más conservador y autoritario por parte del Estado, oculto bajo acciones más claramente paternalistas y relaciones de clientela, de carácter electoral.

La revisión de un programa específico, inserto en el contexto de las "políticas urbanas", ha permitido la percepción más concreta de los cambios en el discurso estatal, en la medida en que es en tal tipo de política que se ubica con mayor claridad la retórica de la intervención estatal sobre lo urbano.

Esto porque, en lo que se refiere a las políticas que se revisten de un discurso de "mejora de las condiciones de vida en las ciudades", el Estado ha desarrollado tres tipos principales de acciones. Por una parte, se presenta el desarrollo de las llamadas políticas sectoriales, es decir, acciones orientadas hacia sectores específicos de la estructura urbana, como aquellas destinadas a la producción de energía, al abasto de agua, a la organización vial y a los servicios de comunicaciones. Estas son, sin embargo, intervenciones que tienen como objetivos básicos reales atender principalmente a los requerimientos de la acumulación: condiciones generales para la producción y para la reproducción de la fuerza de trabajo. Estas son conducidas por organismos públicos que actúan bajo una lógica empresarial y, en este sentido, son eficientes para sus propósitos y discriminatorias con relación a su radio de acción: se expanden siempre y cuando haya una demanda solvente.

Por otra parte, las llamadas políticas sociales se han conformado en el proceso de la creciente intensidad y magnitud de los conflictos generados por la forma industrial de producción y

acumulación (4). Es decir, las acciones estatales orientadas hacia las cuestiones de empleo y salario, salud pública, educación, saneamiento, nutrición y habitación si, por un lado, van siendo impuestas por las mismas presiones sociales, por el otro, se quedan en los límites necesarios del control social y de los requisitos de la acumulación (5).

Finalmente, las llamadas políticas urbanas intentan coordinar las políticas sectoriales y las políticas sociales, sumado a la legalización e institucionalización de un control del proceso de configuración urbana y regional. Este tipo de política tiene su origen en el contexto de surgimiento de la intervención nacional integrada y se ubica como instrumento de la "planificación del desarrollo". Sin embargo, se ha quedado, en lo que se refiere al discurso de "mejora de la calidad de vida urbana" inserto en ella, al nivel sólo del discurso, sin una práctica efectiva en tanto propuesta de "política urbana" como fue planteada. Es decir, en la práctica, la "política urbana" no rebasa los límites de las políticas sectoriales y sociales y se restringe a la sistematización de lo que es la ubicación, en el territorio, de las acciones de éstas últimas, en el contexto de una intervención planeada al nivel nacional, orientada hacia el desarrollo de la acumulación.

El análisis del PROECI nos ha permitido verlo con claridad. Su fracaso se ubica al nivel de los objetivos más generales planteados en su formulación y se origina en su misma concepción. Es decir, los propósitos de generación de empleo e ingresos, con vistas a contener, en las ciudades medias, los flujos emigratorios que se dirigían hacia las ciudades grandes (véase las

metas presentadas en los Acuerdos de Préstamo), no pueden ser cubiertos a través de los proyectos que se llevaron a cabo. Todavía no están disponibles los datos poblacionales que nos permitirían cuantificar esta afirmación; sin embargo, es evidente que un programa que tiene como meta crear nuevas oportunidades de trabajo para 1.4% (o menos) de la población urbana de las ciudades beneficiadas no puede lograr el alcance de un objetivo tan ambicioso como es el de reorientar flujos migratorios (6). Aun si consideramos que el empleo de 1.4% de la población significa el beneficio de aproximadamente el 7% de esta misma población (considerando la familia de 5 miembros), el objetivo sigue siendo ambicioso. El programa definía como otra meta "el aumento de 1,8 millón de habitantes, a por lo menos, 2,8 millones en el período 1980-1990" (sic). Es decir, otra meta del programa era aumentar en cerca de 55% la población de las ciudades; meta muy ambiciosa, si consideramos que en la década de 1970, que presentó un gran crecimiento industrial y poblacional, la población de estas ciudades aumentó en 35%.

La idea presentada por el gobierno de Francelino Pereira era la de que al PROECI se sumaran los demás programas, principalmente los Planes de Desarrollo Regional Integrado, PDRI, para alcanzar los objetivos de reorientación de los flujos migratorios. Sin embargo, la evaluación de Diniz acerca de los PDRI muestra que sus resultados fueron insatisfactorios en términos de respuesta productiva y que "no se puede resolver los problemas sociales con ineficacia productiva" (7).

De hecho, el PROECI como instrumento de política estatal no proponía cambios estructurales, sino definía proyectos muy

específicos que, aunque produjeron algunos beneficios, estos fueron muy puntuales. En el sentido de que abarcaron una parte de la población de bajos ingresos, pero de ningún modo se trata de un programa distributivo, que pudiera alcanzar las metas propuestas.

Sin embargo, si examinamos aisladamente cada uno de los proyectos, podemos ver que algunos de ellos alcanzaron un éxito relativo, y estos son justamente aquellos que, o bien son un complemento de las políticas sectoriales y sociales, o bien están relacionados a intereses económicos, como es el caso del Proyecto Pegmatita.

Hay un primer conjunto de proyectos que se ubican en los objetivos de organización de grupos de trabajadores, para la estructuración del "trabajo asociativo" y para el entrenamiento profesional. Estos son los proyectos de Microunidades de Producción, Artesanía, Entrenamiento, Comercialización Agrícola y Educación. Los problemas internamente presentados en la implantación de estos proyectos fueron de distintos órdenes, vinculados principalmente a la morosidad burocrática, a los conflictos entre diferentes ámbitos de los organismos de gobierno, a la ausencia de apoyo jurídico y a la inexperiencia técnica en algunos casos. Las contradicciones presentadas llevaron muchas veces a la perpejidad y a pugnas internas en los aparatos del Estado. Sin embargo, no se trataba de problemas y contradicciones insuperables; al contrario, eran más bien reflejo y consecuencia de la poca importancia que los proyectos pasaron a tener en la circunstancia coyuntural específica de su periodo de implantación. En tanto discurso generado en un momento en que era importante crear públicamente la expectativa de generación

de empleo, los proyectos fueron transformados en el momento siguiente, cuando su eficacia retórica ya se mostraba vacía.

Si se ven aisladamente, otros dos proyectos pueden ser ubicados dentro de lo que hemos considerado las políticas sectoriales y sociales; estos son el de Mejoras Viales y el de Salud, respectivamente. El primero, que pese a algunos problemas técnicos, fue relativamente logrado, con más de la mitad de sus metas físicas alcanzadas en junio de 1988. El segundo tuvo éxito en lo referente a la implantación de los centros de salud, mientras que los hospitales no fueron construidos, básicamente por problemas presupuestarios. Estos fueron proyectos que estuvieron adecuados a las nuevas orientaciones de los gobiernos posteriores al de Francelino Pereira y, en esta medida, fueron ejecutados (aunque considerando el límite de los presupuestos, que dio como resultado el éxito parcial del Proyecto Salud).

El Proyecto Pegmatita estuvo, como hemos visto, vinculado a intereses económicos, relacionados con el control de la exportación de un importante producto ubicado en el noreste de Minas Gerais. Fue en esta medida que el proyecto alcanzó éxito y estaba casi totalmente implantado a finales de 1988.

Finalmente, el Proyecto Apoyo Institucional a la Capacidad de Planificación de los Municipios ha sido objeto de controversias: de parte del BID y del gobierno del estado, el proyecto tuvo una evaluación negativa, en la medida en que no produjo "resultados visibles", y fue cancelado en 1987. De parte de sus proponentes, sin embargo, el proyecto había alcanzado éxito, puesto que se generó, en los municipios, equipos técnico-profesionales capaces de crear una

práctica permanente de planificación del desarrollo municipal. Tal vez, esta evaluación pudiera ser verdadera en otro contexto. Sin embargo, considerando todo lo que hemos dicho acerca del proceso de desarrollo de la políticas urbanas y las formas concretas que asumieron en Minas Gerais a lo largo de los ochenta, se nos hace muy difícil decir que el proyecto tuvo éxito. La poca importancia que pasó a tener el "proceso de planificación", principalmente después de 1985, ha producido, en la práctica, que los equipos profesionales vayan siendo disminuidos en cantidad y, asimismo, absorbidos en las tareas burocráticas cotidianas de los municipios.

De hecho, un trabajo de planificación sólo puede ser logrado satisfactoriamente en circunstancias de una democratización efectiva de las decisiones relativas a la intervención estatal en lo urbano, situación que no se presentó en ningún municipio integrante del PROECI (8). Aún así, se trataría de un éxito muy limitado, por la imposibilidad de llevar a cabo, en un municipio aislado, cambios estructurales significativos.

En realidad, el mejoramiento de la calidad de vida urbana es una cuestión estructural, es decir, su solución pasa por la resolución del problema de empleo, de nivel de sueldo, de distribución efectiva de los ingresos. Las cuestiones que han sido planteadas recientemente por el movimiento popular, en Brasil, en lo que se refiere a la reforma urbana, son parte del objetivo general de mejor distribución de los ingresos. En lo fundamental, se trata de considerar el suelo urbano con una función prioritariamente social, es decir, contener la especulación urbana, las excesivas ganancias de renta y crear mecanismos para posibilitar el acceso al

suelo urbano. Además, se requiere la participación popular efectiva en la gestión de la ciudad, es decir, la democratización efectiva de las decisiones relativas a la intervención estatal en lo urbano. Esto significa una tercera postura de parte del Estado, que no sea la tecnocrática, de una planificación centralizada y definida desde los gabinetes de los tecnócratas, ni mucho menos asistencialista, de distribución de pequeñas obras en las periferias urbanas, que no resuelven en nada los problemas fundamentales.

Pero, desde luego, este es un punto que sigue a la resolución de cuestiones más amplias de definición de un nuevo orden de relación Estado/sociedad civil y los consecuentes cambios de modo general en las políticas estatales. Empero este es un camino que se construye en base con la correlación de fuerzas en la sociedad. La acción estatal sobre lo urbano será, pues, definida en este camino.

El PROECI, en tanto un instrumento de política urbana definida en un momento específico, ya está concluido. Es decir, en tanto discurso cumplió papeles específicos en momentos determinados. Hoy, nos atrevemos a afirmar que su implantación en las demás ciudades previstas inicialmente no se llevará a cabo. No este programa, con las orientaciones definidas en él.

En tanto parte del discurso de las políticas urbanas del Estado, el programa trajo consigo mucho más una retórica de carácter ideológico que la posibilidad de una acción efectiva. Si algunas de sus acciones han justificado este discurso y han producido una práctica efectiva, es porque se ubican en el nivel de otro tipo de políticas, que suelen presentar eficacia dentro de sus límites.

Notas

Capítulo 1

(1) OLIVEIRA, Francisco de, "Acumulação monopolista, Estado e urbanização: a nova qualidade do conflito de classes", en MOISES, José Alvaro et. alli, Contradições urbanas e movimentos sociais, Rio de Janeiro, Co-edições CEDEC / Ed. Paz e Terra, 1977, p. 68-9.

(2) "se lleva el almacén dentro de la hacienda, del ingenio, de la estancia, surgen los vendedores a domicilio", OLIVEIRA, op.cit., p.70.

(3) Geiger nos presenta los siguientes datos: en 1872, la ciudad tenía 275 mil habitantes, es decir, 3% de la población total del país; en 1873, Rio estaba ligada al norte del país a través de cable telegráfico submarino y, al año siguiente, con Europa; en 1881 era inaugurado el teléfono, en 1892 los tranvías eléctricos; la ciudad tenía ya más de 500 mil habitantes. GEIGER, Pedro Pinchas, A evolução da rede urbana brasileira, Rio de Janeiro, Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos, MEC, Centro Brasileiro de Pesquisas Educacionais, Coleção O Brasil Urbano, 1963, p. 151-2.

(4) La importancia de la cultura cafetalera aumentó rápidamente desde el inicio del siglo, hasta dominar la exportación brasileña, en los años 1890-1900, con una participación de 64,5% del total de las exportaciones. Véase SINGER, Paul, Desenvolvimento econômico e evolução urbana, São Paulo, Cia. Editora Nacional, 1968, p. 28.

(5) En 1886, casi toda la producción de São Paulo fue exportada a través de este puerto.

(6) El hacendado del café es sobre todo un empresario comercial y, por eso, necesita "estar junto a las fases decisivas de la comercialización, es decir, en la ciudad". SINGER, op. cit., p. 36.

(7) Para un análisis de la industrialización en São Paulo y de la importancia de la cultura cafetalera en este proceso, véase CANO, Wilson. Raizes da concentração industrial em São Paulo, São Paulo, T.A. Queiroz Editora Ltda., 2a. edição, 1981.

(8) Véase SINGER, P., op. cit., p. 289.

(9) OLIVEIRA, F. de., Elegia para uma re(li)gião - Sudene, Nordeste, Planejamento e conflito de classes, Rio de Janeiro, Ed. Paz e Terra, 1977, p. 36. Este texto constituye un importante estudio sobre el papel del Estado en la integración de la región noreste a la acumulación capitalista monopolista brasileña.

(10) El sureste, cuando empieza a industrializarse, "traslada la tarea relativa a una estructura productiva orientada a la agricultura al noreste y el sur, para tener como actividad principal la industria. A partir de ahí, la tendencia es que el sur y el noreste, en sus cambios con el sureste, tengan que vender más productos primarios para comprar productos industrializados. El caso es que es conocido el deterioro de los términos de cambio en ese esquema, en perjuicio del noreste y del sur". OLIVEIRA, F. de, A economia da dependencia imperfeita, Rio de Janeiro, Ed. Graal, 1977, p. 51-2.

(11) Para un estudio de la evolución urbana en la región, véase SINGER, P., op. cit.

(12) La región norte, particularmente los estados de Amazonas y Pará, tuvo un corto período de actividad productiva más intensa, vinculada a la extracción del caucho, a finales del siglo XIX, que había resultado, en el periodo, en un flujo inmigratorio para la región.

(13) Para mayor control de los impuestos (el "quinto") hubo, incluso, la prohibición del comercio con otros estados que no fueran Rio de Janeiro, a excepción de algunos productos, como animales bovinos y de tracción.

(14) "Al lado de la expansión cafetalera hubo un verdadero impulso industrial en la Zona da Mata. En Juiz de Fora, la ciudad más importante de Minas Gerais en aquella época, surgieron varias actividades pioneras. En 1851, la ciudad fue comunicada a la Corte por carretera, a través de la vía "União e Indústria". En 1861 se estableció la red ferrocarrilera, comenzada en 1854, extendiéndose a la ciudad de Ubá, en 1879, a Ponte Nova, en 1886, y a Belo Horizonte, en 1895 (todas en Minas Gerais). Asimismo, en Juiz de Fora se creó e instaló el Banco Crédito Real de Minas Gerais, en 1888, y la Cia. Mineira de Eletricidade, en 1889, primera central hidroeléctrica de América del Sur, con potencia inicial de 600 kw". DINIZ, Clelio Campolina, Estado e capital estrangeiro na industrialização mineira, Dissertação de Mestrado, Universidade de Campinas, 1978, p. 38.

(15) Minas Gerais
Exportación de café

año	cantidad ('arroba' = 15 kg)
1818/19	9.739
1834/35	163.000
1842/43	263.980
1850	405.936

Fuente: SINGER, P., op. cit., p. 209

(16) Para un mejor estudio sobre la instalación y desarrollo de la nueva capital, véase PLAMBEL, O processo de desenvolvimento de Belo Horizonte: 1897-1972, Belo Horizonte, 1977

(17) El gobierno estatal mantuvo, en las primeras décadas de este siglo, una hacienda modelo, a 6 km de la capital, que se constituyó también en un establecimiento de enseñanza agrícola, cuya producción fue desarrollada a través de nuevas técnicas y máquinas agrícolas importadas. PLAMBEL, op. cit.

(18) Fuente: Relatório da Prefeitura Municipal, en PLAMBEL, op. cit.

(19) "Estando la economía de Minas Gerais repartida en numerosos conjuntos locales, aislados unos en relación con los otros, no sería posible hacer surgir uno o más centros industriales de mayor importancia, pues no había centros urbanos que dispusieran de zonas tributarias suficientemente extensas y ricas (con la posible excepción de Juiz de Fora) como para ello". SINGER, P., op. cit., p.223.

(20) Minas Gerais
Participación de algunas ramas
en el valor de la producción industrial
(%)

rama	valor de la producción		
	1907	1919	1939
alimentos, bebi- das y tabaco	34.7	51.6	41.8
textil	40.2	29.7	17.1
metalurgia y máquinas	6.1	2.2	23.7
<u>Total parcial</u>	<u>81.0</u>	<u>83.5</u>	<u>82.6</u>

Fuente: Censos de 1907, 1920 y 1940, en DINIZ, op.cit.

(21) Esta fue la segunda tentativa siderúrgica de importancia en el estado; en 1889, había sido instalado el primer alto-horno, en la Fábrica Esperança. Para un estudio más detallado de los orígenes de la industrialización en Minas Gerais, véase DINIZ, C.C., op. cit.

(22) Todas estas ciudades se ubicaban en las proximidades de Belo Horizonte.

(23) Se trató de una serie de revueltas lideradas por corrientes militares, especialmente los tenientes.

(24) No obstante la disidencia liderada por Luiz Carlos Prestes, que discordaba de las alianzas con las oligarquías rurales. Para un estudio acerca de este periodo en Brasil, véase FURTADO, Celso, Formação econômica do Brasil, Rio de Janeiro, 1a. ed., Fundo de Cultura, 1961; IANNI, Otávio, Estado e planejamento econômico no

Brasil (1930-1970), São Paulo, Ed. Civilização Brasileira, 1971;
ALENCAR, F., et. alli., História da Sociedade Brasileira, Rio de Janeiro, Ed. Ao Livro Técnico S.A., 1979.

(25) Para el estudio de los cambios políticos en este período, véase DINIZ, Eli., "Política e economia do primeiro Governo Vargas", en Revista Ciencia Hoje, vol. 2, # 7, jul-ago/1983.

(26) Véase OLIVEIRA, F. de, A economia da dependencia imperfeita, op. cit., p. 55.

(27) Para un estudio más detallado del proceso, véase OLIVEIRA, F. de, "A economia brasileira: critica à razão dualista", Seleções Cebrap, # 1, São Paulo, Cebrap/Ed. Brasiliense, 1976.

(28) La expansión del capitalismo en Brasil, dice Oliveira, ocurrió introduciendo relaciones nuevas en lo arcaico y reproduciendo relaciones arcaicas en lo nuevo; una forma de compatibilizar la acumulación global, en la que la introducción de relaciones nuevas en lo arcaico libera la fuerza de trabajo que servirá de base a la acumulación industrial urbana y en la que la reproducción de relaciones arcaicas preservará el potencial de acumulación, que es liberado exclusivamente para los fines de expansión de lo nuevo. OLIVEIRA, F. de, "A economia brasileira: critica à razão dualista", op. cit., p. 28.

(29) Para un estudio del proceso, véase IANNI, Otávio, op. cit.

(30) DINIZ, Clélio Campolina, op. cit., p. 95-6.

(31) La expansión industrial de São Paulo sumada a la ocupación de nuevas fronteras agrícolas, en especial en el estado de Goiás, generaron, además, la continuación de la emigración de la población de Minas Gerais. El Censo Demográfico de 1940 registró 829.521 'mineiros' viviendo fuera del estado, lo que representaba 12,9% de la población que permanecía en él. COELHO, Alzira N., et alli., "A reversão do comportamento migratório mineiro: um desafio ao

planejamento", en FJP Análise e Conjuntura, v. 12, # 3/4, Belo Horizonte, mar-abr/1982, p.65.

(32) SINGER, op. cit., p. 247.

(33) Para un mejor estudio del periodo véase OLIVEIRA, A economia da dependencia imperfeita, op. cit.

(34) OLIVEIRA, F. de . "O Estado e o urbano no Brasil", Espaco e Debates, Revista de Estudos Regionais e Urbanos (6) jun-set/1982, São Paulo, p. 50.

(35) OLIVEIRA, Elegia para uma re(li)gião, op. cit., p. 71.

(36) El noreste se configuró como una región de economía agraria decadente y con una industrialización, propiciada por el Estado a través de incentivos fiscales, que se basó en una alta composición orgánica del capital.

(37) OLIVEIRA, Elegia para uma re(li)gião, op. cit., p. 72.

(38) Las industrias más importantes estaban bajo su control: Belgo Mineira, Ferro Brasileiro, Mannesmann, Alcan, Cominci. Véase DINIZ, Clélio Campolina, op. cit.

(39) Governo do Estado de Minas Gerais/SEPLAN, Programa Estadual de Cidades Intermediárias - Conceção, metodologia, síntese e metas de crescimento e distribuição da população no estado de Minas Gerais, Belo Horizonte, set.82, Tabela 6.

(40) COELHO et all., op. cit., p. 51.

(41) Idem, p. 53. El saldo migratorio intercensitario es calculado dividiendose la población total con 10 años y más en el año "t+10" por la población en el año "t". Por este cálculo, el saldo migratorio para la población urbana en el estado fue, en el mismo

período, de +519.303 y, para la población rural, de -1.097.877 (p.56).

(42) René Dreifuss, en su trabajo 1964: a conquista do Estado, ação política, poder e golpe de classes (Petrópolis, Ed. Vozes, 1981) muestra que, en el caso brasileño, el golpe de 1964 fue el resultado de una conspiración de la gran burguesía brasileña, asociada al gran capital internacional y un sector de las Fuerzas Armadas; demuestra que los cargos clave del Estado estuvieron, a partir de ahí, ocupados directamente por empresarios industriales y financieros, que la formulación de las directrices políticas y de las decisiones estuvieron en manos de civiles, en su mayoría empresarios, y que la conducción de las directrices políticas nacionales sólo estaban parcialmente en manos de los militares.

(43) OLIVEIRA, A economia da dependência imperfeita, op. cit., p. 123.

(44) Para un estudio del período, véase SERRA, José, El milagro brasileño ¿realidad o mito?, Buenos Aires, Ediciones Periferia S.R.L., 1972, p. 62.

(45) Véase para el estudio del proceso de desarrollo de la agricultura en Brasil, GRAZIANO DA SILVA, José, A modernização dolorosa - estrutura agrária, fronteira agrícola e trabalhadores rurais no Brasil, Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1982.

(46) El noreste, desde los años 40 ha sido la región con mayor pérdida poblacional.

(47) MERRICK, T.W., e GRAHAM, D.H., População e desenvolvimento econômico no Brasil, Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1981.

(48) COSTA, M., "Componentes do crescimento demográfico urbano, rural e total entre 1960-70", en BARAT, Josef (org.), Política de Desenvolvimento Urbano, Rio de Janeiro, IPEA/INPES, Série Monográfica # 22.

(49) Aunque la participación de la industria de bienes de consumo popular, en el total de la producción industrial, haya disminuido (el modelo económico estaba basado en la concentración de la renta) en números absolutos ese sector crece, acompañando el crecimiento absoluto de la población y del ingreso interno. Para un estudio de la intervención del Estado en este período, véase PIQUET, Rosélia Perissé y RANDOLPH, Rainer, Intervencão do Estado na estruturação do sistema urbano brasileiro, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Programa de Mestrado em Planejamento Urbano e Regional, PUR, Série Relatórios de Pesquisa, vol. 1 (2), ago. 1982.

(50) COELHO, Aizira, et alii., op. cit., p. 65.

(51) El saldo líquido migratorio es la diferencia entre la población esperada en determinado año, a través de la aplicación de la tasa de crecimiento vegetativo, y la población observada en este mismo año.

(52) El "cerrado" es un tipo de vegetación que se caracteriza por árboles, en general no muy altos, con ramas retorcidas y corteza gruesa, que se encuentran irregularmente en medio de una cobertura discontinua de gramíneas. En general, se presenta en regiones donde predomina el clima caliente y húmedo, con lluvias de verano y estación seca bien demarcada. En las áreas de "cerrado", apenas recientemente empezó a expandirse el cultivo agrícola, mayormente de forma mecanizada y con incentivos del Estado.

(53) Se trata de una región ubicada en el área de actuación de la SUDENE, Superintendencia de Desarrollo del Noreste, de ámbito federal, la llamada "Área 'Mineira' de la SUDENE".

(54) USIMINAS, Usina Siderúrgica de Minas Gerais S.A., en Ipatinga, y ACESITA, Açoes Especiais Itabira, en Timóteo.

(55) Ambas ciudades se ubican en la carretera que liga a Bahía y a los demás estados del noreste del país al estado de Rio de Janeiro.

(56) La participación del 'Vale do Jequitinhonha' en el Valor de Transformación Industrial del estado, en 1970, fue de sólo el 0,45%.

(57) MONTE-MOR, Roberto Luis de Melo. "Urbanização e Industrialização em Minas Gerais: considerações sobre o processo recente", São Paulo, Seminario "Repensando o Brasil pós-60: as mudanças na dinâmica urbano regional e suas perspectivas", Jun. 1984, p. 23.

(58) Habiendo iniciado sus actividades en 1963, el BDMG creó, en 1964, el Departamento de Estudios y Planificación; en 1968, el equipo técnico del Banco elaboró el Diagnóstico de la Economía 'Mineira', documento constituido de 6 volúmenes, cuyas conclusiones tenían un carácter desarrollista, con propuestas orientadas a la industrialización del estado.

(59) Si consideramos específicamente la Región Metropolitana de Belo Horizonte y el área de implantación de la AÇOMINAS (municipio de Conselheiro Lafaete, distrito de Ouro Branco), estas subáreas absorbieron Jntas el 50% de los totales de inversiones fijas y de los empleos inducidos.

(60) El 85% de las inversiones realizadas en la región correspondieron a la Siderúrgica Mendes Júnior.

(61) La implantación de la FIAT (industria automovilística) en el municipio de Betim, vecino a Belo Horizonte, en 1975, por ejemplo, determinó una serie de inversiones industriales complementarias, localizadas en Montes Claros, en Juiz de Fora y en el sur del estado (véase el mapa 6).

(62) Para el estudio de la industrialización en Minas Gerais en la década de 1970, véase DINIZ, Clélio Campolina, op. cit., y aún, para los efectos de este proceso en la urbanización, MONTE-MOR, Roberto Luis de M., op. cit.

Capítulo 2

(1) Governo do Estado de Minas Gerais/SEPLAN-MG, Programa Estadual de Cidades Intermediárias. Concepção, metodologia, síntese e metas de crescimento e distribuição da população no estado de Minas Gerais Belo Horizonte, set.1982. p. 7 a 11.

(2) Para una discusión más detallada acerca de este período y del papel del Estado brasileño y, más específicamente, su intervención en la región noreste del país, véase OLIVEIRA, Francisco de, Elegia para uma re(li)gião - Sudene, Nordeste: planejamento e conflito de classes, Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1977.

(3) República Federativa do Brasil/SEPLAN/Presidencia da República, I Plano Nacional de Desenvolvimento 1972/74, Brasília, 1972.

(4) Véase la nota 49 del capítulo 1.

(5) PIQUET, Roselia P. y RANDOLPH, Rainer, Intervenção do Estado na estruturação do sistema urbano brasileiro, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Programa de Mestrado em Planejamento Urbano e Regional, PUR, Série Relatórios de Pesquisa, vol 1 (2), ago.1982, p. 125.

(6) "En la etapa expansiva de los ciclos, corresponde al Estado incorporar nuevos recursos al circuito capitalista de producción", PIQUET R.P. y RANDOLPH, R., op. cit., p. 126.

(7) Véase Fundação João Pinheiro, Política de Desenvolvimento Urbano - Estudos Básicos para o Plano de Governo/Série MG 1975/79, Belo Horizonte, 1974.

(8) SILVA, J. de S. y ARRUDA, M.A., "Estrutura Espacial do Estado de Minas Gerais - resumo de relatório de pesquisa", en EJP Análise e Conjuntura, Belo Horizonte, 7(2):2-11, fev.1977.

(9) PIQUET, R.P., y RANDOLPH, R., op. cit., p. 126.

(10) Desde 1966 sólo dos partidos políticos estaban legalizados: ARENA, 'Aliança Renovadora Nacional', el partido del gobierno, y MDB, 'Movimento Democrático Brasileiro', que se convirtió gradualmente en un gran frente de oposición al régimen.

(11) COUTO E SILVA, Golbery do, Conjuntura Política Nacional, o poder executivo & Geopolítica do Brasil, Rio de Janeiro, Livraria José Olympio Editora, Coleção Documentos Brasileiros, 1981, p. 36 y 37.

(12) Véase HADDAD, Paulo Roberto, Participação, justiça social e planejamento, Rio de Janeiro, Zahar Editores, Biblioteca de Ciências Sociais, 1980, y Dimensões do planejamento estadual no Brasil: análise de experiências, Rio de Janeiro, IPEA/INPE, 1985.

(13) Su énfasis está en la planificación social.

(14) HADDAD, P.R., Participação, justiça social e planejamento, op. cit., p. 60.

(15) Idem, p. 37.

(16) Governo do Estado de Minas Gerais/SEPLAN, III Plano Mineiro de Desenvolvimento Econômico e Social, vol. 1, Belo Horizonte, 1980.

(17) HADDAD, P.R., Participação, justiça social e planejamento, op. cit., p. 46.

(18) El objetivo de alcanzar financiamiento del BID para el PROECI, dice Paulo Haddad, "no es tanto conseguir recursos desde afuera, sino viabilizar, a través de su presencia, un 'status' político para el programa, lo que le permite abrir las puertas de las secretarías nacionales, del Banco Nacional de Habitación, etc. (...) crear espacios, abrir puertas en Brasilia (...)." - entrevista concedida en 12.set.86

(19) DINIZ, Clélio Campolina, "Economia e planejamento em Minas Gerais", Revista Brasileira de Estudos Políticos, 58, Jan.1984, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 259-96, p. 292.

(20) COUTO E SILVA, G., op. cit., p. 36.

(21) Idem, p. 33 (subrayado nuestro)

(22) Somarriba afirma incluso que el modelo de participación comunitaria se difundió en los países del llamado Tercer Mundo, a partir de mediados de la década de los 70, a través de las agencias internacionales; este modelo, añade, es "altamente tributario de la experiencia norteamericana desarrollada en los años '60, en el Programa de Combate a la Pobreza, del gobierno de Lindon Jonhson, con los objetivos de aumentar la eficacia de las políticas públicas y atenuar las tensiones sociales", SOMARRIBA, Maria das Mercês Gomes, Lutas por saúde: da participação comunitária à participação popular, Belo Horizonte, FAFICH/Universidade Federal de Minas Gerais, Departamento de Sociologia e Antropologia, Textos Sociologia e Antropologia # 25, jul.ago/1988, p. 5.

(23) Entrevista concedida el 01.nov.88

(24) Entrevista concedida el 01.nov.89

(25) Entrevista concedida el 12.sep.88

(26) "La participación estaba restringida a la llamada área social y, dentro de esta, limitada a las ramas más periféricas de los aparatos del Estado, e, incluso, la participación era restringida en el momento de la ejecución de los servicios, por ejemplo, los 'requios', sin influencia sobre la asignación global de los recursos", SOMARRIBA, Maria das Mercês G., Poder legislativo municipal e movimentos populares: participação e clientelismo em Belo Horizonte, Belo Horizonte, FAFICH/Universidade Federal de

(27) "Después de que fue iniciado el programa, el equipo de profesionales fue presentado a los presidentes municipales. (...) Entonces se hizo un comunicado general en los municipios y luego Paulo Haddad, los directores y el equipo fueron a las ciudades. (...) Era una cosa muy festiva (...) grandes solemnidades, salones llenos de gente (...)" - Vera Lúcia Ribeiro, profesional del equipo de la SUPAM, responsable por la asesoría a las ciudades del sur de Minas Gerais, en la primera fase del programa - Entrevista concedida el 02.nov.88.

(28) "Ya se preparaba todo para el municipio, aun el decreto público de creación de la Comisión de Acompañamiento del Plan (...) el único trabajo del presidente municipal era decir quien iba a participar en la comisión..." - Entrevista con Vera Lúcia Ribeiro, op. cit.

(29) Diniz plantea aun la contradicción existente entre la propuesta de la "planificación participativa" y la "planificación para negociación", la cual supone parámetros dados. Véase DINIZ, Clélio Campolina, "Economia e planejamento em Minas Gerais", op. cit., p. 294.

(30) "Me acuerdo que en una de las primeras discusiones acerca del PROECI, en la Fundação João Pinheiro, nosotros planteábamos la participación de los municipios, y uno de sus directores me dijo 'este es un programa de estado, el estado es responsables por el programa, y los municipios no entraron" - Heraldo Santos Dutra, Director de Programas Urbanos, SUPAM/SEPLAN-MG, entre 1979 y 1983 - Entrevista concedida el 18.jul.88.

"Era un año crítico; la firma de los Acuerdos de Préstamo ocurrió pocos días antes de las elecciones. Si yo no hiciera la centralización, sería un programa electorero. (...) Pero en realidad hubo una centralización de comando, con participación de

decisiones. Yo me reuní varias veces con los presidentes municipales, con las comunidades. Pero hubo la preocupación de proteger el programa del enfoque electoral" - Entrevista con Paulo Haddad, op. cit.

(31) La gran preocupación, relativa a las ciudades medias, era el problema migratorio, el de la pobreza urbana y el de la concentración espacial en la Región Metropolitana de Belo Horizonte (...). Entonces, la idea era fortalecer la agricultura de bajos ingresos, para evitar el primer movimiento del proceso emigratorio; y fortalecer 16 ciudades que forman una corona en una distancia mínima de 200 km de Belo Horizonte, para obtener puntos de recesión de flujos emigratorios" - Entrevista con Paulo Haddad, op. cit.

"Había dos enfoques principales en la planificación: el de fijar la mano de obra, el pequeño productor, en la zona rural, a través de los programas de desarrollo rural (...) y, en el área urbana, los centros intermedios podrían, por su distribución geográfica y por sus potencialidades, absorber al emigrante a un costo más bajo; podrían funcionar como un dique" - Mário Veloso, Superintendente de la SUPLAN/SEPLAN-MG, durante el gobierno de Francelino Pereira, entrevista concedida el 15.jul.83

(32) De la Conferencia de Bretton Woods han resultado: la consolidación de la hegemonía norteamericana en el bloque de los llamados países centrales; un código de conducta para las políticas económicas de los países con problemas de balanza de pago; la institucionalización de diversas modalidades de empréstito y mediación financiera entre los organismos creados (FMI y BIRD), los gobiernos nacionales y el sistema de bancos privados internacionales. Además, "se proyectó un sistema capaz de restaurar las condiciones para promover el movimiento de mercancías y de capitales, libre y multilateral". Véase LICHTENSZTEJN, Samuel y BAER, Mónica, Fundo Monetário Internacional & Banco Mundial - estratégias e políticas do poder financeiro, São Paulo, Ed. Brasiliense, 1987, p. 26.

(33) Banco Interamericano de Desenvolvimento. Informações básicas sobre o BID, Brasil, out.1981, p. 01.

(34) Banco Interamericano de Desenvolvimento, Duas décadas a serviço da América Latina, Brasil, mar.1980, p. 01.

(35) Para un análisis del Banco Mundial, véase LICHTENSZTEJN S. y BAER, M., op. cit.

(36) La administración del BID es estructurada de la siguiente forma: . Asamblea de Gobernadores, instancia máxima, constituida por representantes de cada país miembro;

. Dirección Ejecutiva, elegida por la Asamblea de Gobernadores, por un período de tres años, compuesta de doce directores ejecutivos - establece la política operacional del banco, aprueba propuestas de empréstito y cooperación técnica, establece tasas de interés, autoriza la toma de empréstitos por el banco en el mercado de capital y aprueba su presupuesto administrativo;

. Presidencia y Vicepresidencia, el primer elegido por la Asamblea de Gobernadores y el segundo por la Dirección Ejecutiva;

. ocho Divisiones y dos Secretarías: Divisiones de Operaciones, Financiera, de Desarrollo Económico y Social, de Análisis de Proyectos, Jurídica, de Planes y Programas y Administrativa; Secretarías de Contraloría y de Asesoría de Relaciones Exteriores;

. representaciones en los países miembros latinoamericanos, con cuadros de especialistas, que supervisan la administración y el desembolso de empréstitos y acompañan el funcionamiento de cada proyecto.

La subscripción de capital del banco era distribuida, en 1980, de la siguiente manera: EUA - 34,5%; Brasil - 12,07%; restante de América Latina - 41,3%; Canadá - 4,0% y países extra-regionales - 8,0%.

(37) Datos extraídos de Banco Interamericano de Desenvolvimento. Duas décadas a serviço da América Latina, op. cit.

(38) Las políticas de ajuste estructural constituyen las políticas comercial y de precios, de inversiones públicas, las presupuestarias y las de reforma "institucional"; en ellas lo fundamental es privilegiar proyectos que buscan mejorar la balanza de pagos, disminuir los gastos improductivos y mejorar los niveles de rentabilidad y eficiencia de las empresas públicas, priorizando sus inversiones según los requisitos de la demanda externa y de la competencia en el mercado internacional. Véase LICHTENSZTEJN y BAER, op. cit., p. 197-8.

(39) Idem, p. 142.

(40) CARDOSO, Fernando Henrique, "Las políticas sociales en la década de los años 80: ¿nuevas opciones?", en El Trimestre Económico, México, 50 (197), 169-88, ene.mar/1983, p. 174. Este texto constituye una interesante contribución para el análisis de las políticas sociales del Estado.

(41) AGUIRRE BELTRAN, Gonzalo, "El desarrollo de la comunidad", en Banco Interamericano de Desarrollo, Desarrollo de la Comunidad - teoría y práctica, Mesa Redonda, México, abr.1966, p. 03.

(42) Idem, p. 07.

(43) CARDOSO, Fernando Henrique, op. cit., p. 170.

(44) APEC/BNDE, Painéis internacionais sobre o desenvolvimento sócio-econômico, Rio de Janeiro, 1974, p. 38.

(45) LICHTENSZTEJN y BAER, op. cit., p. 193.

(46) Idem, p. 193.

(47) Idem, *ibidem*, p. 194. Robert McNamara, presidente del Banco Mundial entre 1968 y 1981, e Idealizador del enfoque de la pobreza, había sido Secretario de la Defensa, en EUA, entre 1961 y 1968, y

protagonista de la derrota en Vietnam; su visión, pues, en la Dirección del Banco Mundial, más que la de un banquero era la un estrategista internacional - véase aún página 183.

(48) Creemos, sin embargo, que la Segunda Fase del PROECI no será objeto de un nuevo acuerdo entre el gobierno brasileño y el BID, por lo menos no con la misma orientación, no sólo por las evaluaciones negativas que puedan ser hechas, en virtud de los problemas presentados, sino también porque el enfoque de los organismos internacionales y las orientaciones de "ajuste estructural" eliminan las cuestiones sociales del análisis de proyectos.

(49) La Escuela Superior de Guerra, ESG, es una institución del aparato de Estado que ha constituido uno de los instrumentos más importantes de reproducción ideológica del pensamiento dominante en los medios militares, en el periodo dictatorial.

(50) COUTO E SILVA, Golbery do, op. cit., p. 17.

(51) Idem, p. 30 (subrayado nuestro).

(52) Aquellas fueron las primeras elecciones para gobernadores de estado, desde 1965.

(53) Neves representaba el discurso de las élites 'mineiras', asumido a nivel nacional, acerca de la 'mineiridade', que se constituye por un conjunto de elementos tales como el apego a la tradición, la valorización del orden y de la estabilidad, la búsqueda de soluciones moderadas, el pragmatismo y la perspicacia, habilidad y paciencia. De este modo, el prestigio nacional de Neves se debía a que "para él convergían las expectativas de todos los que preveían la posibilidad de superar sin traumas el autoritarismo". DULCI, Otávio Soares, Identidade regional e ideologia: o caso de Minas Gerais, Belo Horizonte, FAFICH/Universidade Federal de Minas Gerais, Textos Sociologia e Antropologia # 27, nov.dez/1988, p. 20. En este texto se encuentra

un interesante estudio acerca de la construcción del discurso de la 'mineiridade' y sus funciones ideológicas.

(54) (La candidatura de Neves a la presidencia de la República) "fue muy traumática, porque él se vió obligado a se gobernador a tiempo parcial, pues en la mayor parte de su tiempo estuvo articulando las alianzas para enfrentarse al Colegio Electoral; y esto influyó en la reducción de la ambición, digamos, de las líneas de gobierno en el estado". Paulo Rogedo, Secretario Adjunto de la SETAS, en el gobierno de Tancredo Neves - entrevista concedida el 01.nov.89.

(55) Entrevista con Paulo Rogedo, op. cit. La SETAS, dice Somarriba, definió el desarrollo comunitario como el "ejercicio permanente y dinámico de la explicitación de las aspiraciones populares", SOMARRIBA, Maria das Mercês Gomes e AFONSO, Mariza Rezende, "Movimentos urbanos e Estado: novas tendencias", en POMPERMAYER, Malori J. (org.) Movimentos sociais em Minas Gerais, Belo Horizonte, Editora UFMG, 1987, p. 98.

(56) Entrevista con Paulo Rogedo, op. cit.

(57) Idem

(58) SOMARRIBA, M.M.G. e AFONSO, M.R., "Movimentos urbanos e Estado: novas tendencias", op. cit., p. 10.

(59) En aquel entonces, la principal estrategia de acción de la SETAS era representada por el Programa de Emergencia, iniciado en enero de 1984, visto por sus creadores como una solución inmediateista para el desempleo y el hambre. Mas "las actividades de emergencia se quedaron muy aquende de lo planeado, restringiéndose casi exclusivamente a la distribución de sopa", Minas Gerais, Secretaria de Estado de Trabalho e Ação Social, Plano de Trabalho da Unidade Regional de Belo Horizonte para 1985 (mimeo) y entrevista con Paulo Rogedo en 04/02/85, citados por SOMARRIBA y AFONSO, "Movimentos urbanos e Estado: novas tendencias", op. cit., p. 108

(60) PAIVA, Paulo, A crise na economia mineira: razões econômicas e institucionais, Belo Horizonte, Universidade Federal de Minas Gerais/ Faculdade de Ciências Econômicas/ Centro de Desenvolvimento do Planejamento Regional - CEDEPLAR, Textos para discussão # 39, outubro de 1987, p. 10.

(61) BRITO, Fausto, "Minas Gerais: o retrocesso político recente", UFMG/FACE/CEDEPLAR, 1º Seminário sobre economia mineira - Dimantina 1988, Belo Horizonte, 1988, p. 283.

(62) PAIVA, Paulo, op. cit., p. 01. Las razones para la desaceleración de la industria de Minas Gerais en la mitad de los años ochenta, explica el autor, están relacionadas con la forma de inserción de la economía del estado en la división regional del trabajo en el país, con la escasez de inversiones en el estado, propiciada por la misma estructura de la economía del estado (basada en capitales estatales y extranjeros) y con la inexistencia de una política industrial para el estado, en este período.

(63) DINIZ, Clélio Campolina, "Minas Gerais na divisão inter-regional do trabalho no Brasil: alterações recentes e perspectivas", UFMG/FACE/CEDEPLAR, 1º Seminário sobre economia mineira, op. cit. p. 108.

(64) PMDB, Partido del Movimiento Democrático Brasileño, al cual pertenecía Hélio Garcia y que se había aliado al Partido Liberal para conducir a Tancredo Neves al gobierno del estado.

(65) Para un análisis de lo que fue el proceso de elección de Cardoso, véase BRITO, Fausto, op. cit.; DULCI, Otávio, Identidade regional e ideologia: o caso de Minas Gerais, op. cit. y "Minas Gerais: o processo político recente" 1º Seminário sobre economia mineira, op. cit.

(66) Tancredo Neves había sido electo en el Colegio Electoral, como partidario del PMDB, pero murió antes de ser investido, tomando su

lugar, en la presidencia de la República, su vicepresidente, José Sarney.

(67) BRITO, Fausto, op. cit., p. 282.

(68) Las regiones y municipios menos industrializados son muy dependientes de los recursos del gobierno del estado, dice Dulci, lo que, "sumado al alto grado de carencia y desarraigo de sus poblaciones, propicia un escenario favorable a relaciones políticas verticales de tipo clientelista y populista. Exactamente de acuerdo con el modelo de Newton Cardoso". DULCI, O., Identidade regional e ideologia: o caso de Minas Gerais, op. cit., p. 22.

(69) "De los pocos en toda la historia republicana, que ascendió al gobierno sin exhibir la indispensable prueba de una ascendencia que se remonte a la Joaquina de Pompéu, en cuyo árbol genealógico está incrustada toda la 'gobernanza' de Minas Gerais". Revista Senhor, "Estilo Trator", Entrevista con Newton Cardoso, n. 378, 20 de junho de 1988, p. 28.

(70) Revista Senhor, op. cit., p. 29.

Capítulo 3

(1) Governo do Estado de Minas Gerais/SEPLAN, Programa Estadual de Cidades Intermediárias. Concepção, metodologia, síntese e metas de crescimento e distribuição da população no estado de Minas Gerais, Belo Horizonte, set.1982, p. 01.

(2) Idem, p. 5 y 6.

(3) Idem, ibidem, véase p. 7 a 16.

(4) Dentro de ese criterio se ubicaban tres grupos de ciudades: 1. aquellas de "expulsión tradicional" de población, para las cuales deberían ser definidas acciones para la dinamización de los mercados de trabajo; 2. áreas de "atracción tradicional" de población; 3. áreas de "atracción reciente". Para estos dos últimos grupos deberían ser definidas acciones orientadas al "fortalecimiento de la infraestructura urbana económica y social".

(5) Juez de Fora y Montes Claros integraban, desde 1980, el Proyecto Especial de Ciudades de Porte Mediano, implantado por el gobierno federal, con financiamiento del Banco Mundial.

(6) El Aglomerado Urbano del Valle del Acero está formado por la conurbación de las ciudades de Ipatinga, Coronel Fabriciano y Timóteo, seleccionadas para integrar el PROECI.

(7) Trátase aquí, de la enumeración resultante de las primeras discusiones acerca de los posibles proyectos, lo que permite visualizar cómo el Estado pretendía alcanzar los objetivos establecidos. Más adelante veremos qué proyectos fueron aprobados por el BID.

(8) El Proyecto Comercialización Agrícola, aunque estuviera acompañado de un discurso de apoyo a los pequeños propietarios y trabajadores rurales, traía en sí el objetivo de la modernización

económica del sector, en la medida en que, al fin y al cabo, la comercialización sería hecha por intermediarios, ya que no era un criterio explícito que los puestos en las centrales de abasto y en los tianguis serían ocupados por los mismos productores.

(9) "Garimpeiros" son aquellos trabajadores que buscan oro y piedras preciosas.

(10) Roca de composición idéntica al granito, en la cual se encuentran interpenetrados el cuarzo y el feldespato.

(11) La inserción del Proyecto Pegmatita en el grupo de los proyectos orientados para el sector informal puede ser discutible, en la medida en que el proyecto privilegiaba una organización de los "garimpeiros" que pudiera regularizar el mercado de un producto altamente valorado en el mercado externo y que era explorado y comercializado de forma clandestina en la región; sin embargo, la producción permanecería organizada de manera "informal", con relaciones de comercialización ubicadas en el mercado formal.

(12) Aunque hemos ubicado este proyecto en el grupo relacionado al llamado sector informal, por tratarse de la organización de pequeños productores rurales sin una relación formal de trabajo, en este proyecto se encuentran también objetivos de modernización productiva, en la medida en que la asistencia técnica y el asociativismo estarían orientados hacia la introducción de máquinas y técnicas modernas de producción.

(13) Este proyecto, aunque de modo general tuviera objetivos de mejoras de la calidad de vida, por las acciones propuestas, traía actividades relacionadas al sector informal, a través de las microunidades de producción integradas.

(14) Estos criterios pudieron ser observados a través de la lectura de actas de las reuniones que hubo entre los equipos técnicos del BID y del gobierno del estado de Minas Gerais.

(15) Carmo Cyrre, especialista del BID en Brasil, responsable de la supervisión, aprobación y fiscalización de todo el proceso de implantación del programa - Entrevista concedida el 14. Jul. 88

(16) Dos parecen haber sido las razones para la división del PROECI en dos fases: en primer lugar, los costos excesivamente altos previstos para la implantación del programa y, en segundo lugar, el BID planteaba la necesidad de una evaluación de la primera fase para que pudiera conceder un nuevo financiamiento, debido al carácter experimental del programa, desde el punto de vista del banco. Hasta entonces el BID no había tenido ninguna experiencia en financiamientos de programas urbanos de este tipo, a excepción de algunos proyectos sectoriales específicos en Colombia.

(17) El "perfil de entrada" exigido por el banco se compone de un conjunto sistemático de informaciones que retratan detalladamente los aspectos relevantes de la realidad en las áreas de actuación del programa antes del inicio de las acciones previstas.

En realidad, el BID había exigido (además del "perfil de entrada", en el cual deberían estar contenidas la cuantificación y la caracterización socioeconómica de la población beneficiada, antes de la intervención, y una simulación cuantificada de los impactos por ser generados con la implantación de los proyectos), una cuantificación de la capacidad del programa para responder a la demanda diagnosticada y a las metas establecidas, para así comprobar la adecuación de la elección de los proyectos a los criterios definidos por el banco. Esto no se había hecho, en la medida en que no hubo, de parte del gobierno del estado, una cuantificación previa de las metas del programa; por una parte, porque había problemas de orden técnico, pues los datos del Censo Demográfico de 1980 todavía no habían sido divulgados hasta el momento de la firma de los Acuerdos de Préstamo y, por otra, por una opción del gobierno estatal de no establecer rígidamente los objetivos del programa, por una "inseguridad" relativa sobre su capacidad para ejecutar las acciones de modo inflexiblemente planeado (por ejemplo la participación prevista de los municipios, incluso con la donación de terrenos para la instalación de diversos

proyectos no estaba garantizada, por el alto grado de centralización en la formulación del programa. La solución encontrada por el gobierno estatal para atender a las exigencias del BID fue la realización de ejercicios de simulación de impactos demográficos, de generación de empleo y de mejoramiento de la calidad de vida, con base en los datos de la PNAD, Pesquisa Nacional de Amostra de Domicilios, de la Fundação IBGE, y de encuestas directas realizadas en las ciudades integrantes del PROECI, cuando fueron hechos los diagnósticos realizados para la identificación de los proyectos. Entrevista con la arquitecta Lúcia Peixoto Calil, ex-coordinadora del Proyecto Evaluación, en la Fundação João Pinheiro, concedida el 22.ago.88.

(18) Los recursos incluyen los préstamos del BID y la aportación local, o sea, los recursos de los gobiernos de la Unión, el estado y los municipios.

(19) Los recursos destinados específicamente a los proyectos totalizaban US\$ 78.100 mil; además de estos, los acuerdos preveían aún US\$ 5.300 mil más en la rubrica "Supervisión General", US\$ 46.100 mil "sin destinación específica" (imprevistos y reajustes) y US\$ 10.500 mil para "Gastos Financieros" (ganancia, comisión de crédito e inspección y supervisión), totalizando US\$ 140 millones de los cuales US\$ 80 millones eran aportados por el gobierno brasileño y US\$ 60 millones aportados por el BID.

(20) Véase la discusión acerca de las propuestas estatales relativas al crecimiento económico del estado, en el capítulo anterior.

(21) FERREIRA, Carlos Mauricio Carvalho, "Estratégia de intervenção espacial no PROECI". Fundação João Pinheiro, mimeo, s/d.

(22) Véase la discusión sobre ese tema en el capítulo anterior.

(23) Banco Interamericano de Desenvolvimento, Contrato de Empréstimo entre a República Federativa do Brasil e o BID. Programa de Centros Intermediários. Empréstimo # 103/IC-BR. Resolução DE-101/82, 25 de outubro de 1982, Anexo A, p. 01.

(24) El análisis del sistema político y la estructura de poder en Brasil después de 1964 puede ser encontrado en una extensa bibliografía. Véase, entre otros, IANNI, Octavio, Estado e planejamento econômico no Brasil (1930-1970), São Paulo, Ed. Civilização Brasileira, Coleção Retratos do Brasil, v. 83, 1971, Cap. VII; SCHMIDT, Benício Viero, The State and Urban Policy in Brazil, Stanford University, Ph.D., 1979, Cap. III; LAFER, Celso, O sistema político brasileiro, São Paulo, Ed. Perspectiva S.A., Coleção Debates, 1975, Parte B, Cap. III; OLIVEIRA, Francisco de, A economia da dependência imperfeita, Rio de Janeiro, Ed. Graal, 1972, Cap. 4.

(25) GROSSI, Maria das Graças, "Minas Gerais: del estancamiento al boom; una réplica local del modelo brasileño", Revista Mexicana de Sociología, año XXXIX, vol. XXXIX, # 1, ene.mar/1977, 251-67, p.257.

(26) En Julio de 1984, tomó posesión en el gobierno del estado Hélio Garcia, vicegobernador, una vez que Tancredo renunció para poder concurrir en el Colegio Electoral en enero de 1985.

(27) Véase los Acuerdos de Préstamo.

(28) Governo do Estado de Minas Gerais/SEPLAN, Proposta de Ajuste aos Contratos de Empréstimo 103/IC-BR y 684/SF-BR, Belo Horizonte, 1985, mimeo, p. 13.

(29) Paulo Roberto Haddad, Secretario de Planificación y Coordinación General de Minas Gerais, entre 1980 y 1983. Entrevista concedida el 12.sep.88.

(30) "El origen de las discusiones relativas a la importancia de una acción de apoyo directo a las actividades productivas

desarrolladas por las capas más pobres de la población urbana se remonta a la participación del Banco Mundial en los financiamientos de programas con objetivos de mejoramiento de las condiciones de vida de la población carente.

El Banco actuaba como portavoz de las directrices gubernamentales preconizadas por sus funcionarios y por la Organización Internacional del Trabajo, OIT, y el Programa Regional de Empleo para América Latina y Caribe, PREALC. Estas agencias, tras estudios hechos en África, Asia, América Latina y el Caribe, apuntaban la necesidad de definición de políticas gubernamentales específicas para los sectores tradicionales de la economía, ahora llamados de "sector informal". Fundação João Pinheiro, Associações populares e agencias governamentais: as relações do Estado com a economia dos pequenos, vol. 1, Belo Horizonte, maio de 1986, p. 15.

(31) SOARES, Maria Celeste Reis et alli., Microunidades de Produção de Bens e Prestação de Serviços, Belo Horizonte, SETAS, outubro de 1985, p. 3. En la actuación relativa al "sector formal", el texto destaca el Programa Estatal de Empleo, SINE-MG, en convenio con la Secretaría Nacional de Trabajo/División de Empleo y Sueldo, que constituía básicamente una unidad de reclutamiento de fuerza de trabajo.

(32) Idem, p. 3. El programa de microunidades de producción implantado por la SETAS era financiado por la Interamerican Foundation, IAF, fundación del Senado Norteamericano.

(33) SEPLAN-MG/ Fundação João Pinheiro, Organização e Trabalho, Belo Horizonte, 1980, mencionado por SOARES et. alli., op. cit., p.4.

(34) Véase el capítulo anterior.

(35) La hipótesis tiene, incluso, una relación muy cercana entre una coyuntura internacional de crisis, las propuestas de las agencias internacionales y las políticas definidas por el gobierno de Minas

Gerais, las cuales fueron claramente formuladas en los parámetros de la "planificación para negociación": véase el capítulo anterior.

(36) Fundação João Pinheiro, Associações populares e agencias governamentais: as relações do Estado com a economia dos pequenos, op. cit., p. 28.

(37) Entrevista concedida el 18.jul.88.

(38) SOARES et alli., op. cit., p. 12 y 13.

(39) Véase Fundação João Pinheiro, op. cit., p. 396 a 410.

(40) Cléber José Costa, arquiteto da Companhia de Desenvolvimento Urbano, CODEURB (institución del estado que pasó, tras 1985, a desarrollar los diseños para la microunidades y asimismo a realizar los trámites para la licitación de las obras). Entrevista concedida el 04.nov.88

(41) Entrevista con Cléber José Costa, op. cit.

(42) Entrevista con Lúcia Peixoto Calil, concedida el 22.ago.88.

(43) Túlio Bontempo, Gerente Regional Sur del PROECI, SUPAM/SEPLAN-MG, entre 1983 y 1988. Entrevista concedida el 19.jul.88.

(44) Proposta de Ajuste aos Contratos de Empréstimo, op. cit., p.17

(45) En la justificación de la Propuesta de Ajuste se afirma que este aumento "se trata más bien de la corrección de un equívoco constante en el Anexo A de los Acuerdos de Préstamo, una vez que el proyecto, desde su concepción original, preveía un número aproximado de 500 cursos, lo que puede ser checado en los puntos 5.26 y 5.33 del Informe del Proyecto BR-0161, de 20.07.82, donde consta la meta de entrenamiento de 8.700 personas en grupos de 15 a 20, lo que significa la necesidad de cerca de 500 cursos". p. 18

(46) Leónidas Lafetá, Secretário Adjunto de la SETAS, en 1979-83: "Después del cambio de gobierno, en 1983, la SETAS empezó a autodestruirse. Todo lo que antes existía fue considerado negativo". Entrevista concedida el 01.nov.88.

Paulo Rogedo, Secretario Adjunto de la SETAS, en 1983-85: "La Secretaria de Trabajo que nosotros encontramos tenía un equipo muy dispuesto a trabajar y consciente de su papel en favor de las capas más desfavorecidas; pero era una locura. (...) porque la Secretaria no existía en tanto que una institución; ella era depositaria de líneas programáticas, de proyectos, cuyas coordinaciones se ubicaban en diferentes puntos del Estado. (...) Entonces se concibió una nueva estructura". (...) "Las propuestas del gobierno de Francelino Pereira eran de laboratorio, no abarcaban el conjunto del gobierno; (...) caracterizaban una acción tópica y experimental, y no una decisión de gobierno que orientase al conjunto del gobierno en una determinada dirección. (...) Empero, cuando Tancredo tomó posesión, las demandas de la sociedad ya no eran en ese sentido (...) sino, al contrario, las demandas eran concretas, emergenciales". Entrevista concedida el 01.nov.89.

Elávio Saliba, Coordinador del Proyecto Urbanización de 'Favelas', integrante del Programa de Desarrollo de Comunidades, PRODECOM, en el gobierno de Francelino Pereira: "Con Tancredo y con la Nueva República, los programas sociales fueron entregados a las hileras progresistas del PMDB, y hasta a la misma izquierda (...), quienes querían cambiar todo. Pero lo que ellos cambiaron fue exactamente los pocos programas sociales que estaban dando resultado. (...) Ellos llevaron su discurso de oposición hasta las últimas instancias y en este proceso, acabaron con los programas sociales. (...) Esto fue una contradicción, que la trayectoria de la democratización y las políticas sociales fueran en caminos opuestos". Entrevista concedida el 01.nov.89.

(47) BRITO, Fausto. "Minas Gerais: o retrocesso político recente", Belo Horizonte, 4º Seminário sobre economia mineira, Diamantina 1988, UFMG/FACE/CEDEPLAR, 1988, p. 283.

(48) La central de abasto es destinada al mayoreo, con instalaciones de mayor porte; el centro integrado de abasto tiene instalaciones de menor porte (entre 2000 y 2500 m²) y se destina al menudeo, con presencia también del mayoreo que atiende al comercio local.

(49) Proposta de Ajuste aos Contratos de Empréstimo, op. cit., p.21

(50) La CEASA, empresa de economía mixta, con participación mayoritaria del Estado, tenía el encargo de realizar los estudios de viabilidad y ofrecer asesoría técnica a los municipios, los cuales iban a administrar el funcionamiento del sistema de abasto, cuya construcción y adquisición de equipos era responsabilidad de la CODEURB.

(51) Proposta de Ajuste aos Contratos de Empréstimo, op. cit., p. 21.

(52) SEAM-MG/PROECI, Informações sobre dificuldades no avanço dos projetos - posição em 30.06.88, Belo Horizonte, 1988, p. 3.

(53) A los municipios se les daba la contrapartida de ofrecer los terrenos para la implantación de los distintos proyectos del PROECI.

(54) Sigieyuki Goto, técnico responsable del Proyecto Comercialización Agrícola en la CEASA. Entrevista concedida el 14.nov.88.

(55) Hasta 1988 la Secretaria de Estado de Planificación y Coordinación, SEPLAN-MG, ejercía la Coordinación Ejecutiva y General del programa; el Decreto 27.981, del 05 de abril de 1988 traladó esta coordinación para la entonces recién creada Secretaria de Estado de Asuntos Municipales, SEAM-MG.

(56) En carta con fecha de 25 de noviembre de 1981, el Secretario Municipal de Obras de Governador Valadares, Ronaldo Perrin (que después sería electo presidente municipal) solicitaba al Secretario

de Estado de Planificación y Coordinación General la "ampliación del Hospital Municipal, en vez de construir uno nuevo, entendiendo que esta era la forma más racional y provechosa de utilizar los recursos del BID previstos para nuestra ciudad". (...) "Los recursos ahorrados con esta racionalización podrían ser invertidos en la construcción, ampliación y adquisición de equipos para los centros y puestos de salud, y asimismo en obras de saneamiento y erradicación de la esquistosomosis".

(57) Por lo que se puede percibir de las entrevistas, en Teófilo Otoni hubo discusiones más amplias, en el desarrollo de algunos proyectos. Esto porque, a través de las 'comunidades eclesíásticas de base', organizadas por la iglesia, las capas más pobres de la sociedad estaban movilizadas en luchas reivindicativas, y estos grupos se hicieron presentes en las convocatorias para las discusiones promovidas a través del PROECI. En las demás ciudades, participaron en las discusiones, cuando hubo, una mayoría de grupos organizados de las clases medias, a través de los 'clubes de servicio', asociaciones comerciales y clubes de profesionales.

(58) Entrevista concedida el 18.oct.88.

(59) Proposta de Ajuste a los Contratos de Empréstito, op. cit., p. 25-6.

(60) Idem, p. 26.

(61) "La simulación presentada al BID antes de la suscripción de los Acuerdos de Préstamo fue rechazada, pues debería presuponer metas pre-fijadas; como estas metas jamás fueron cuantificadas, se utilizó el camino inverso, por ejemplo, a partir de la capacidad de generación de empleo de un determinado proyecto elegido se definía la media de crecimiento poblacional de la ciudad donde él se ubicaba. En los Acuerdos de Préstamo fue entonces exigida la revisión de este trabajo. Entrevista con Lúcia Caill, op. cit., concedida el 22.ago.88.

(62) En octubre de 1983, la Fundação João Pinheiro había encaminado a la SEPLAN-MG una versión preliminar de la Propuesta de Metodología de Evaluación.

(63) Ambas integrantes de la Secretaria de Estado de Planificación y Coordinación General, SEPLAN-MG.

(64) Fundação João Pinheiro, "paper" relativo a la metodología de evaluación. mimeo, s/d.

(65) Fundação João Pinheiro, Comentarios acerca de la Correspondencia FBR/RJ - 3121 - A/4, del BID, diciembre de 1984, mimeo.

(66) Correspondencia FBR/RJ - 1889/85, julio de 1985, del BID a la Coordinación General del PROECI.

(67) Fundação João Pinheiro, Avaliação do Programa Estadual de Cidades Intermediárias - PROECI. Proposta técnico-financeira, Belo Horizonte, junio de 1988

(68) Idem, p.22.

(69) Estaban, además, establecidos acuerdos con los municipios y el estado les traspasaba recursos para la contratación de profesionales y formación de equipos locales.

(70) "Las cobranzas del BID estaban relacionadas mucho más con la inversión de los recursos, que con el mismo Proyecto Apoyo Institucional". Entrevista con Túlio Bontempo, op. cit.

(71) Heraldo Santos Dutra, Director de Programas Urbanos, SUPAM/SEPLAN-MG, 1979-83, no está de acuerdo con esta evaluación: "el producto visible del Proyecto Apoyo Institucional era la misma planificación ocurrida en los municipios; la creación de una Secretaria de Planificación en los municipios, esto es un producto visible: si el equipo local elabora una ley de ocupación y uso del

suelo, si hace acuerdos para la formulación de un plan de racionalización del tránsito en la ciudad (...) estos son productos visibles". Entrevista concedida el 18.Jul.88.

"Para mí", dice aún Paulo Haddad, "el componente más importante del PROECI es el apoyo institucional, porque el programa es implantado, llega al fin, y la planificación continua; la ciudad adquiere capacidad de autogestión, de resolver sus problemas con sus mismos recursos y genera capacidad de negociación. Si este componente es abandonado, el PROECI se transforma en un programa de obras (...)". Entrevista concedida el 12.sep.88.

(72) En marzo de 1983, cuando termina el gobierno de Francelino Pereira, el equipo técnico directamente involucrado en el PROECI contaba con más de 20 profesionales; en octubre de 1988 este equipo estaba reducido a un total de 10 profesionales, en su mayoría ingenieros.

(73) El 26 de octubre de 1989, fecha de conclusión del convenio con el BID, todavía no estaban concluidas todas las obras, había licitaciones de maquinaria y equipos por hacer, y muchos de los proyectos todavía no habían empezado su funcionamiento, en varias ciudades; el gobierno del estado había, pues, iniciado nuevas negociaciones con el BID, para prorrogar la fecha de conclusión de los Acuerdos de Préstamo y, de este modo, recibir el último desembolso del banco.

(74) Sin contar que algunos de los proyectos, como los de Entrenamiento y de Microunidades de Producción, deberían atender también a otros municipios integrantes de las microrregiones de las ciudades del programa.

(75) El dato de 710 mil habitantes es la suma del total de la población urbana de las siete ciudades para 1980 (SEPLAN-MG, ...Concepção, metodologia, síntese e metas de crescimento... op. cit., Tabela 5); sin embargo, las metas del programa, definidas en los Acuerdos de Préstamo, en 1982, mencionan una "población actual de 1,8 millones de habitantes, conjuntamente en las ciudades

del programa". Posiblemente se trata de una estimación, para 1982, del total de población urbana en las 14 ciudades inicialmente definidas; si es así, el porcentaje calculado disminuye considerablemente.

(76) Véase, respecto al papel que cumple el sector "informal" en el desarrollo capitalista brasileño, OLIVEIRA, Francisco de, "A economia brasileira: crítica à razão dualista", Seleções Cebrap, #1 São Paulo, Cebrap/Ed. Brasiliense, 1976.

Capítulo 4

(1) Para el mejor estudio de estas cuestiones véase ALVATER, E., "Notas sobre algunos problemas del intervencionismo de Estado", en SONTAG, Heinz Rudolf y VALENCILLOS, Hector, El Estado en el capitalismo contemporáneo, México D.F., Siglo XXI Editores, 2a. edición, 1979; VINCENT, J.M., "O Estado em crise", en POULANTZAS, Nicos (org.), O Estado em crise, Rio de Janeiro, Ed. Graal, 1977; y PRADILLA COBOS, Emilio, Políticas del Estado y movimientos de población, Bogotá, Centro de Población, Borrador de Documento # 10, dic.1975, y "La política urbana del Estado colombiano", Revista Ideología y Sociedad, # 9, Bogotá.

(2) Es más: las relaciones de poder y conflicto ocurren y se resuelven en la disputa efectiva en torno a las políticas concretas. DOS SANTOS, Wanderley Guilherme, Cidadania e Justiça - a política social na ordem brasileira, Rio de Janeiro, Ed. Campus, 2a. ed., 1987, p. 12.

(3) Para una discusión acerca del significado epistemológico de ideología, véase BUNGE, Mario et alli., Ideología y ciencias sociales, México D.F., Universidad Nacional Autónoma de México, 1979, y también PEREZ, Germán Gómez, La polémica en ideología, México D.F., Universidad Nacional Autónoma de México, 1985.

(4) Para un estudio histórico de las políticas sociales en Brasil, véase DOS SANTOS, W.G., op. cit.

(5) La política social brasileña contemporánea, dice Dos Santos, "es, en realidad, inconsistente y segmentada. Tímida respecto a las políticas preventivas, colabora para intensificar la magnitud de los problemas que busca suavizar al nivel de las políticas compensatorias, incapaces, a su vez, de atender a todas las demandas que por su propia expansión y por las políticas

preventivas deficientes se van generando". DOS SANTOS, op. cit., p. 88. (El autor diferencia las políticas preventivas de las políticas compensatorias, llamando a las primeras el "conjunto de medidas gubernamentales que, si bien adecuadas, deberían en el límite producir el mínimo de desigualdades" - empleo, sueldo, salud, educación, saneamiento, nutrición - y a las segundas "aquellas destinadas a remediar desequilibrios generados por el proceso de acumulación" - prevención, preparación de mano de obra, habitación, asistencia al menor. Véase la página 52.)

(6) Véase la nota 75 del capítulo 3.

(7) DINIZ, Clélio Campolina, "Minas Gerais na divisão inter-regional do trabalho no Brasil: alterações recentes e perspectivas", 4º Seminário sobre economia mineira - Diamantina 1983, op. cit., p.95.

(8) Azevedo, en un trabajo en que analiza un programa federal de ciudades medias, CPM/BIRD, muestra cómo la planificación urbana tuvo algún éxito en aquellos municipios en donde el poder ejecutivo estaba en manos de grupos que tenían propuestas democráticas más reales de gobierno. AZEVEDO, Ângela Regina dos Santos, Política urbana, uma reflexão sobre técnicas e métodos: o Projeto Especial CPM/BIRD, Rio de Janeiro, Tese de Mestrado em Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio de Janeiro/PUR, 1986.

**Bibliografía y fuentes documentales
citadas y consultadas**

1. ALENCAR, F., CARPI, L. e RIBEIRO, M. Venicio, História da sociedade brasileira, Rio de Janeiro, Ed. Ao Livro Técnico S.A., 1979.
2. ALVATER, Edmar, "Notas sobre algunos problemas del intervencionismo del estado", en SONTAG y VALENCILLOS, El Estado en el capitalismo contemporaneo, México D.F., Ed. Siglo XXI, 1979
3. ANDRADE, Thompson e LODDER, Celsius A., Sistema urbano e cidades medias no Brasil, Relatório de Pesquisa # 43, Rio de Janeiro, IPEA, 1979
4. APEC/BNDE, Painéis internacionais sobre desenvolvimento socio-económico, Rio de Janeiro, 1974
5. AZEVEDO, Angela Regina dos Santos, Política urbana, uma reflexão sobre técnicos e métodos: o Projeto Especial CPM/BIRD, Tese de Mestrado em Planejamento Urbano e Regional, PUR/Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1986
6. Banco Interamericano de Desenvolvimento, BID, Contrato de Empréstimo entre a República Federativa do Brasil e o BID, Programa de Centros Intermediários, Empréstimo # 103/IC-BR, Resolução DE-101/82, 25 de outubro de 1982
7. _____, Informações Básicas sobre o BID, Brasil, outubro de 1981
8. _____, Duas décadas a serviço da América Latina, mar.1980

8. Banco Interamericano de Desarrollo, BID, Desarrollo de la comunidad -teoría y práctica, Mesa Redonda, México, abril/1966
9. Banco Interamericano de Desenvolvimento, BID, Brasil. Relatório do Projeto (BR-0161) Programa de Cidades Intermediárias Estado de Minas Gerais, julho, 1982
10. BARAT, Josef, Introdução aos problemas urbanos brasileiros, Rio de Janeiro, Ed. Campus, 1979
11. _____, Política de Desenvolvimento Urbano: aspectos metropolitanos e locais, Rio de Janeiro, IPEA/INPES, Série Monográfica # 22, 1979
12. BRITO, Fausto, "Minas Gerais: o retrocesso político recente", 4º Seminário sobre Economia Mineira, Diamantina 1988, Belo Horizonte, CEDEPLAR/FACE/UFMG, 1988, 279-84
13. BUNGE, Mario et alli., Ideología y ciencias sociales, México D.F., Universidad Nacional Autónoma de México, 1979
14. CANO, Wilson, Raízes da concentração industrial em São Paulo, São Paulo, T.A. Queiroz Editora Ltda., 2a. edição, 1981
15. CARDOSO, Fernando Henrique, "Las políticas sociales en la década de los años 80: ¿nuevas opciones?", El Trimestre Económico, México (50) 197, 169-88, ene./mar.1983
16. CNPU, "Ordenar a ocupação do espaço social, a meta do CNPU", Revista Planejamento & Desenvolvimento, ano 5, # 53, out.1977, Rio de Janeiro
17. COELHO, Alzira L.N., et alli., "A reversão do comportamento migratório mineiro: um desafio ao planejamento", Revista FJP Análise e Conjuntura, v. 12, # 3/4, mar./abr. 1982, Belo Horizonte

18. COSTA, Manoel A., Urbanização e migração urbana no Brasil, Rio de Janeiro, IPEA/INPES, Série Monográfica # 21, 1975
19. COUTO E SILVA, Golbery, Conjuntura política nacional, o poder executivo & Geopolítica do Brasil, Rio de Janeiro, Livraria José Olympio Editora, Coleção Documentos Brasileiros, 1981
20. DAVIDOVICH, Fany e DE LIMA, Olga M. Buarque, "Contribuição ao estudo de aglomerações urbanas no Brasil", Revista Brasileira de Geografia, ano 37, # 1, 1975
21. DAVIDOVICH, Fany, "Sistema urbano brasileiro: uma perspectiva geográfica", Revista Brasileira de Geografia, ano 40, # 1, 1978
22. DINIZ, Clélio Campolina, Estado e capital estrangeiro na industrialização mineira, Dissertação de Mestrado, UNICAMP, Universidade de Campinas, 1978
23. _____ "Minas Gerais na divisão inter-regional do trabalho no Brasil: alterações recentes e perspectivas", 4º Seminário sobre Economia Mineira, Diamantina 1988, Belo Horizonte, CEDEPLAR/FACE/UFGM, 1988, 75-110
24. _____ "Economia e planejamento em Minas Gerais" Revista Brasileira de Estudos Políticos, 58, jan.1984, Belo Horizonte, Universidade Federal de Minas Gerais, 259-96
25. DINIZ, Eli, "Política e economia no primeiro Governo Vargas", Revista Ciência Hoje, v.2, # 7, jul-ago/1983
26. DREIFUSS, René Armand, 1964: a conquista do Estado - ação política, poder e golpe de classe, Petrópolis, Ed. Vozes, 1981
27. DULCI, Otávio Soares, "Minas Gerais: o processo político recente", 4º Seminário sobre Economia Mineira, Diamantina 1988, Belo Horizonte, CEDEPLAR/FACE/UFGM, 1988, 249-57

28. FAISSOL, S., "A estrutura urbana brasileira: uma visão ampliada no contexto do processo brasileiro de desenvolvimento econômico", Revista Brasileira de Geografia, ano 34, # 3, 1972
29. _____ "O sistema urbano brasileiro: uma análise e interpretação para fins de planejamento" Revista Brasileira de Geografia, ano 35, # 4, 1973
30. FARIA, Vilmar, "O sistema urbano brasileiro, um resumo das características e tendências recentes", Estudos CEBRAP # 18, out-nov-dez/1976, São Paulo
31. FERREIRA, Carlos Mauricio Carvalho, "Estratégia de intervenção espacial no PROECI", Belo Horizonte, Fundação João Pinheiro, s/d, mimeo
32. FRANCISCONI, J. e SOUZA, Maria Adélia, Política nacional de desenvolvimento urbano: estudos e proposições alternativas, Rio de Janeiro, IPEA, 1974
33. FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, Política de desenvolvimento urbano - estudos básicos para o Plano de Governo/Série MG 1975/1979, Belo Horizonte, 1974
34. _____ Política de desenvolvimento urbano para Minas Gerais, Estudos Básicos, vol.2, Belo Horizonte, 1985
35. _____ Associações populares e agências governamentais: as relações do Estado com a economia dos pequenos, vol.1, Belo Horizonte, maio de 1986
36. _____ Avaliação do Programa Estadual de Cidades Intermediárias - PROECI. Proposta Técnico-financeira, Belo Horizonte, junho de 1988

37. FURTADO, Celso, Formação Econômica do Brasil, São Paulo, Ed. Fundo de Cultura, 4a. edição, 1961
38. GEIGER, P.P. e DAVIDOVICH F., "Reflexões sobre a evolução da estrutura espacial do Brasil sob o efeito da industrialização", Revista Brasileira de Geografia, ano 36, # 3, 1974
39. GEIGER, Pedro Pinchas, A evolução da rede urbana brasileira, Rio de Janeiro, Centro Brasileiro de Pesquisas Educacionais, Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos, MEC. Coleção O Brasil Urbano, 1963
40. _____ "Reorganização do espaço no Brasil", in BARAT, J. (editor), Política de desenvolvimento urbano: aspectos metropolitanos e locais, Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1979
41. GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS/SEPLAN, Programa Estadual de Centros Intermediários, Concepção, Metodologia, Síntese e Metas de crescimento e distribuição da população no estado de Minas Gerais, Belo Horizonte, setembro de 1982
42. _____ Planejamento e Administração, Seminário sobre Política Urbana, Sub-projeto Reforço da Capacidade de Planejamento da Prefeitura, Belo Horizonte, 10 a 13 de março de 1981
43. _____ PROECI - Proposta de Ajuste aos Contratos de Empréstimo, Belo Horizonte, nov. 1985
44. _____ II Plano Mineiro de Desenvolvimento Econômico e Social 1976/1979, Belo Horizonte, 1975
45. _____ III Plano Mineiro de Desenvolvimento Econômico e Social 1979/1983, Belo Horizonte, 1980

46. GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS/SEAM. PROECL - Informações sobre as dificuldades no avanço dos projetos, posição em 30.06.88, Belo Horizonte, 1988
47. HADDAD, Paulo Roberto. Dimensões do planejamento estadual no Brasil: análise de experiências, Rio de Janeiro, IPEA/INPE, 1985
48. _____ Participação, justiça social e planejamento, Rio de Janeiro, Ed. Zahar, 1980
49. _____ "A dimensão espacial no planejamento estadual", versão preliminar para discussão no III Seminário Latino-Americano Regional e Estadual: Descentralização e Desconcentração, CENDEC/ILPES/PNUD, Brasília, 12 a 15 de dezembro de 1983, Belo Horizonte, mimeo
50. GROSSI, Maria das Graças. "Minas Gerais: del estancamiento al boom: una réplica local del modelo brasileño", Revista Mexicana de Sociología, ano XXXIX/vol. XXXIX, # 1, ene.mar./1977, 251-67
51. IANNI, Octávio. Estado e planejamento econômico no Brasil (1930-1970), São Paulo, Ed. Civilização Brasileira, 1971
52. KING JR., John A., La evaluación de proyectos de desarrollo económico, publicado para el Banco Mundial, Madrid, Editorial Tecnos, 1970
53. LAFER, Celso. O sistema político brasileiro, São Paulo, Ed. Perspectiva S.A., Coleção Debates, 1985
54. LODDER, Celsius A., "O processo de crescimento urbano no Brasil", Pesquisa e Planejamento, Revista do IPEA, Instituto de Planejamento Econômico e Social, vol. 3, # 3, Rio de Janeiro, 1977
55. LICHTENSZTEJN, Samuel e BAER, Mônica. Fundo Monetário Internacional & Banco Mundial - estratégias e políticas do poder financeiro, São Paulo, Ed. Brasiliense, 1987

56. LOJKINE, J., El marxismo, el Estado y la cuestión urbana, México, Siglo XXI Editores, 1979
57. LUPORINI, Cesar y SERENI, Emilio, El concepto de "formación económico-social", México, Siglo XXI Ed., Cuadernos de Pasado y Presente, 39, 4a. edición, 1980
58. MARX, K. y ENGELS, F., La Ideología Alemana, México D.F., Ediciones de Cultura Popular, 1979
59. MERRICK, T.W. e GRAHAM, D.H., População de desenvolvimento econômico no Brasil, Rio de Janeiro, Ed. Zahar, 1981
60. MINDLIN, Betty, Planejamento no Brasil, São Paulo, Ed. Perspectiva, 1970
61. MINTER/CNDU, Estudos e propostas para a organização territorial e desenvolvimento urbano no Brasil, Documento de Estudo # 1, Brasília, 1979
62. _____ Resolução CNDU # 003, Brasília, 11 de setembro de 1979
63. MONTE-MOR, Roberto Luis de Melo, Do urbanismo à política urbana: notas sobre a experiência brasileira, Belo Horizonte, CEDEPLAR/UFMG, Textos para discussão # 11, 1981
64. _____ "Urbanização e industrialização em Minas Gerais: considerações sobre o processo recente", apresentado no Seminário "Repensando o Brasil pós-60: as mudanças na dinâmica urbano-regional e suas perspectivas", São Paulo, Junho de 1984
65. NEGRET, Fernando, Desarrollo capitalista y concentración urbana en Brasil, Tesis de Maestría, Escuela Nacional de Arquitectura Autogobierno, Universidad Nacional Autónoma de México, 1980

66. OLIVEIRA, Francisco de, A economia da dependência imperfeita, Rio de Janeiro, Ed. Graal, 1977
67. _____ Elegia para uma re(ili)gião - SUDENE, Nordeste, planejamento e conflito de classes, Rio de Janeiro, Ed. Paz e Terra, 1977
68. _____ "A economia brasileira: crítica à razão dualista", Seleções CEBRAP, # 1, São Paulo, CEBRAP/Ed. Brasiliense, 1976
69. _____ "Acumulação monopolista, Estado e urbanização: a nova qualidade do conflito de classes", in MOISÉS, José Alvaro et. alli, Contradições urbanas e movimentos sociais, Rio de Janeiro, CEDEC/Ed. Paz e Terra, 1977
70. _____ "O Estado e o urbano no Brasil", Espaco e Debates, Revista de Estudos Regionais e Urbanos (6) Jun.set.1982, São Paulo
71. OLIVEIRA, F. e REIDHSTUL, H., "Divisão regional de trabalho no Brasil", Estudos CEBRAP (4), São Paulo, 1973
72. PAIVA, Paulo, A crise na economia mineira: razões econômicas e institucionais, Belo Horizonte, CEDEPLAR/UFMG, Textos para discussão # 39, outubro de 1987
73. PEREZ, Germán Gomez, La polémica en ideología, México D.F., Universidad Nacional Autónoma de México, 1985
74. PIQUET, Rosélia P. da Silva e RANDOLPH, Rainer, Intervenção do Estado na estruturação do sistema urbano brasileiro, Rio de Janeiro, PUR/UFRJ, Série Relatórios de Pesquisa vol. 1(2), ago.1982
75. PLAMBEL, O processo de desenvolvimento de Belo Horizonte: 1987-1972, Belo Horizonte, 1977

76. POMPERMAYER, Malori (org.), Movimentos sociais em Minas Gerais, Belo Horizonte, Universidade Federal de Minas Gerais, 1987
77. PRADILLA COBOS, Emilio, Políticas del Estado y movimientos de población, Borrador del Documento de Trabajo # 10, Colombia, Corporación Centro Regional de Población, diciembre, 1975
78. _____ "La política urbana del Estado colombiano", Revista Ideología y Sociedad, # 9, Bogotá
79. PRATA, Ricardo, "Minas Gerais: o ademarismo tardio", 4º Seminário sobre economia mineira, Diamantina 1988, Belo Horizonte, CEDEPLAR/FACE/UFMG, 1988
80. REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL/SEPLAN/PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, I Plano Nacional de Desenvolvimento 1972/1974, Brasília, 1972
81. _____ II
Plano Nacional de Desenvolvimento 1975/1979, Brasília, 1974
82. _____ III
Plano Nacional de Desenvolvimento 1980/1985, Brasília, 1980
83. REIS FILHO, Nestor Goulart, Contribuição ao estudo da evolução urbana no Brasil (1500/1720), São Paulo, Livraria Ploneira Editora da Universidade de São Paulo, 1968
84. SANTOS, Theotonio, Brasil: la evolución histórica y la crisis del milagro económico, México, Facultad de Economía-UNAM, Ed. Nueva Imagen, 1978
85. SANTOS, Milton, "Crescimento nacional e nova rede urbana: o exemplo do Brasil", Revista Brasileira de Geografia, ano 29, # 4, 1967

86. SANTOS, Wanderley Guilherme dos. Cidadania e justiça - a política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro, Ed. Campus, 2a. ed., 1987
87. SCHMIDT, Benicio Viero. The State and urban policy in Brazil. Stanford University, Ph.D., 1979
88. SERRA, José, El milagro brasileño ¿realidad o mito?. Chile, Ed. Perferia, SRL, 1972
89. SILVA, J. de S. e ARRUDA M.A., "Estrutura Espacial do estado de Minas Gerais - resumo de relatório de pesquisa", Revista FJP Análise e Conjuntura, 7(2):2-11, Belo Horizonte, fev. 1977
90. SINGER, Paul, Desenvolvimento econômico e evolução urbana, São Paulo, Cia. Editora Nacional, 1968
91. _____ "A economia brasileira depois de 1964", Debate & Crítica, # 4, nov. 1974
92. SKIDMORE, Thomas. Brasil: de Getúlio a Castelo. Rio de Janeiro, Ed. Paz e Terra, 3a. ed., 1975
93. SOARES, Maria Celeste Reis et. alli. Microunidades de Produção de Bens e Prestação de Serviços. Belo Horizonte, Secretaria de Estado de Trabalho e Ação Social, out. 1985
94. SOMARRIBA, Maria das Mercês Gomes. Lutas por saúde: da participação comunitária à participação popular. FAFICH/UFMG, Departamento Sociologia e Antropologia, Textos Sociologia e Antropologia # 25, Belo Horizonte, jul. ago/1988

95. SOMARRIBA, M.M., Poder legislativo municipal e movimentos populares: participação e clientelismo em Belo Horizonte, FAFICH/UFMG, Departamento de Sociologia e Antropologia, Textos Sociologia e Antropologia # 16, Belo Horizonte, jan.fev./1987
96. SOMARRIBA, M.M., VALADARES, Maria G. e AFONSO Mariza R., Lutas urbanas em Belo Horizonte, Petrópolis, Ed. Vozes, co-edição Fundação João Pinheiro, 1984
97. TOLEDO, Ana Helena P. e CALVALCANTI, Marly (org.) Planejamento urbano em debate, São Paulo, Ed. Cortez & Moraes, 1970
98. TOLOSA, Hamilton, "Macroeconomia da urbanização brasileira", Pesquisa e Planejamento Econômico, Revista do IPEA, Instituto de Planejamento Econômico e Social, vol.3, # 3, 1973
99. VINCENT, Jean-Marie, "O estado em crise", in POULANTZAS, Nicos (org.), O estado em crise, Rio de Janeiro, Ed. Graal, 1977

Entrevistas

1. BATISTA, Luis Antonio - Secretario Municipal de Planificación y Coordinación de Poços de Caldas, en el periodo de janeiro de 1979 a maio de 1983 (realizada el 21.oct.1988)
2. BONTEMPO, Túlio - Gerente Regional Sur del PROECI, SUPAM/SEPLAN-MG, entre 1983 y 1988 (realizada el 19.jul.1988)
3. CALIL, Lúcia Peixoto - Coordinadora del equipo responsable por el Proyecto Evaluación, Fundação João Pinheiro, entre 1983 y 1987 (realizadas el 12.jul.1988 y el 22.ago.1988)
- 4.COSTA, Cleber José - Arquitecto de la Compañía de Desarrollo Urbano, CODEURB (realizada el 04.nov.1988)
- 5.CYRRE, Carmo - Técnico del Banco Interamericano de Desarrollo, BID, responsable por la supervisión del PROECI (realizada el 14.jul.1988)
- 6.DUTRA, Heraldo Santos - Director de Programas Urbanos, SUPAM/SEPLAN-MG, entre 1979 y 1983 (realizada el 18.jul.1988)
- 7.GOTO, Sigleyuki - Técnico de Centrales de Abasto de Minas Gerais S.A., CEASA-MG (realizada el 14.nov.1988)
- 8.HADDAD, Paulo Roberto - Secretario de Planificación y Coordinación General de Minas Gerais, entre 1980 y 1983 (realizada el 12.sep.1988)
- 9.LAFETA, Leônidas - Secretario Adjunto de Trabajo y Acción Social de Minas Gerais, entre 1980 y 1983 (realizada el 01.nov.1988)
- 10.PONTES, Yara Manatta - Directora de la Escuela Estatal Arlindo Pereira, en Poços de Caldas, entre 1974 y 1988 (realizada el 18.oct.1988)

11. QUINTELA, Agnaldo P. - Coordinador del PROECI en la Secretaría de Estado de Educación, entre 1982 y 1987 (realizada el 04.nov.1988)
12. RIBEIRO, Vera Lúcia - Gerente del Núcleo de Orientación e Implantación Pouso Alegre/Itajubá, PROECI, SUPAM/SEPLAN-MG, hasta 1983 (realizada el 02.nov.1988)
13. ROGEDO, Paulo - Secretario Adjunto de Trabajo y Acción Social de Minas Gerais, entre 1983 y 1985 (realizada el 01.nov.1989)
14. SALIBA, Flávio - Coordinador del Proyecto Urbanización de 'Favelas', Programa de Desarrollo Comunitario, PRODECOM, SEPLAN-MG (realizada el 01.nov.1989)
15. VELOSO, Mário - Superintendente de Planificación, SUPLAN/SEPLAN-MG, Coordinador General del PROECI, hasta 1983 (realizada el 15.jul.1988)