
O Que Fazer com o Planejamento Regional no Brasil da Próxima Década?

Paulo Roberto Haddad
DA FACE/CEDEPLAR - UFMG

A Constituição de 1988 deverá promover mudanças significativas nas relações entre os três níveis de governo no país, cabendo destaque para a redistribuição dos recursos tributários entre a União, os estados e os municípios e para as modificações na forma e no conteúdo do planejamento regional. Os programas de investimento dos estados e municípios têm sido financiados basicamente através de empréstimos internos e externos e de transferências negociadas com o governo federal com freqüente conotação de negociação política. O artigo analisa o que poderá ocorrer com aspectos fundamentais do processo de planejamento regional no Brasil na próxima década, tendo em vista essa nova ordem econômico-institucional.

INTRODUÇÃO

A Constituição Brasileira de 1988 deverá promover inúmeras e significativas mudanças na ordem econômico-institucional do Brasil durante a próxima década. Entre estas mudanças que ocorrerão no limiar do século XXI, destacam-se aquelas que alterarão profundamente as relações entre os três níveis de governo no país e aquelas que modificarão o conteúdo e os estilos de planejamento regional praticados nas três últimas décadas.

Os estados e municípios, como se sabe, vêm sofrendo perda substancial na sua capacidade de financiar investimentos de infra-estrutura, pois, de um lado, houve em suas contas uma forte elevação das despesas de custeio e dos serviços da dívida e, de outro, o ritmo de crescimento das suas fontes de receitas tributárias não foi compatível com a expansão da demanda de serviços sociais básicos induzida por um processo acelerado de urbanização e de abertura política. Por isto, os programas de investimentos dos estados e municípios têm sido financiados, basicamente, através de transferências negociadas (aquelas que não dependem do texto constitucional, mas de negociações políticas com o poder central) e de empréstimos internos e externos.

Quando somamos as receitas tributárias com as transferências constitucionais, podemos observar que, para a maioria dos estados e municípios, estes recursos disponíveis são insuficientes para gerar uma poupança em conta corrente após os pagamentos das despesas de pessoal, de custeio e

de serviços da dívida. Na realidade, não é incomum alguns estados das áreas mais pobres do país necessitarem até mesmo de transferências federais para completar os recursos financeiros com o objetivo de atender suas despesas correntes (em alguns casos, a própria folha de pagamento do pessoal da administração direta e da administração indireta). Se definirmos a arrecadação própria como o conjunto das receitas tributárias de cada esfera de governo (resultante da arrecadação de impostos, taxas e contribuições) e os recursos disponíveis como o conjunto das receitas tributárias em poder de cada esfera de governo agregadas às transferências constitucionais e partilha de tributos (excluídas as transferências negociadas), constataremos que, efetivamente, os grandes perdedores de recursos, no período 1957/87, foram os estados e não os municípios.

Este fato ocorreu, em grande parte, por causa da descaracterização da principal fonte de financiamento do setor público estadual (o ICM) provocada por intervenções casuísticas e arbitrárias do governo federal. Como se sabe, a reforma tributária de 1966 criou o ICM como instrumento fiscal neutro nas transações de mercadorias e, por isso, com alíquotas uniformes e indiferentes à essencialidade dos bens (não seletivo). Limitado não para reduzir a autonomia dos estados, mas sim para impedir o surgimento de conflitos entre poderes, o tributo foi transformado pelo poder central, em pouco tempo, em indiscriminado fomentador de investimentos industriais promotor de exportações de bens industrializados e, até mesmo, de bens primários, além de estabilizador e atenuador de pressões inflacionárias e redistribuidor de renda. A consequência inevitável desta manipulação foi responsável por parcela significativa da crise financeira dos estados, que tiveram reduzidas suas fontes de recursos tributários por força das concessões de isenções, de redução da base de cálculo, de crédito presumido — enfim, das mais variadas fórmulas de desonerações impostas na área do ICM, descaracterizando sua original neutralidade.

Esta perda do potencial de arrecadação da principal fonte tributária dos estados se agravou e se tornou mais aparente quando ocorreu, nos anos mais recentes, uma reestruturação no perfil da demanda de projetos públicos ou semipúblicos por parte da sociedade brasileira na direção daqueles bens e serviços de maior competência dos estados e municípios. Os grupos sociais que, durante anos, permaneceram sem participar dos benefícios do crescimento econômico do país passaram a se manifestar — a partir do processo de abertura política em curso e através de movimentos comunitários, dos novos partidos políticos e das organizações sindicais — a favor de maior alocação de recursos nos programas e projetos de saúde pública, educação da base, abastecimento de água e saneamento, transporte de massa, nutrição, habitação popular, urbanização de periferias, promoção de agricultores de baixa renda, incentivos diferenciados para pequenos e médios empresários, etc., pressionando, assim, as combatidas finanças públicas estaduais e municipais.

Este quadro, entretanto, tende a se modificar a partir da reforma tributária proposta pela Constituição de 1983, que teve como um de seus principais objetivos a redistribuição de recursos tributários entre União, estados e

municípios, visando fortalecer a concepção de uma República Federativa no Brasil. Diversos estudos têm sido realizados com o objetivo de estimar a redistribuição dos recursos tributários disponíveis por nível de governo após a implantação final do novo sistema (o que ocorrerá plenamente apenas em 1993) [cf., por exemplo, Silva e Afonso (1987)]. Pode-se estimar que, provavelmente, a União terá uma perda relativa em torno de 15%, enquanto os estados e municípios terão um ganho relativo de, respectivamente, 13 e 30%. É de se esperar, pois, que, na próxima década, perca sua importância relativa a função política das transferências negociadas junto ao poder central por parte dos estados e municípios e que, simultaneamente, venha a aumentar o grau de autonomia decisória destes níveis subnacionais de governo em termos de formulação e implementação de políticas públicas, abrindo-se, pois, espaço político para se resgatar a prática do planejamento de médio e longo prazos.

Além destas mudanças nas relações intergovernamentais provocadas pelo novo sistema tributário nacional, deverão ocorrer também profundas transformações no processo de planejamento regional do país a partir da Constituição de 1988, a qual admite a concessão de incentivos fiscais destinados a promover o equilíbrio do desenvolvimento sócio-econômico entre as diferentes regiões do país (Art. 151, I), determina que, do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, a União entregue 3% para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste (Art. 159, I), estabelece que o Poder Executivo deve submeter ao Congresso Nacional o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais, de tal forma que sejam regionalizados os seus objetivos e metas para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada (Art. 156).

É manifesta e transparente, em todo o texto da nova Constituição, a prioridade que se atribui à promoção do desenvolvimento regional no país durante o período de sua vigência. Neste artigo, pretendemos analisar, de forma preliminar e intuitiva, o que poderá ocorrer com aspectos fundamentais do processo de planejamento regional no Brasil durante a próxima década a partir desta nova ordem econômico-institucional.¹

I

A RECORRÊNCIA DO PLANEJAMENTO REGIONAL

Uma sociedade em regime de instabilidade econômica inclina-se, falaciosamente, a considerar as atividades de planejamento de médio e longo prazos como supérfluas e residuais. Pressupõe-se que os problemas de curto prazo (inflação, balanço de pagamentos) são tão críticos e dominantes

¹ Este artigo revisa e amplia dois outros textos do autor [cf. Haddad (1988a e 1988b)].

que o país não teria condições de se programar para tratar das questões de médio e longo prazos. Entretanto, nosso ponto de vista é de que o planejamento deve investir no estudo continuado destas questões, afinar seus instrumentos de detecção das tendências que atuam moldando o presente tumultuado e trabalhar também, de forma sistemática, com cenários que dêem aos executores das políticas em andamento as referências estáveis que socorram, contra a instabilidade da conjuntura, aqueles que, por dever, articulam a ação do Estado, que se deseja racional no curto, no médio e no longo prazos.

Ora, é justamente aqui que o planejamento governamental ganha maior dimensão, pois seu grande potencial reside não apenas na avaliação de alternativas específicas para o processo de desenvolvimento, mas na própria geração destas alternativas, ao identificar problemas e fatores estratégicos para se atingir um conjunto de objetivos da sociedade com menores custos de oportunidade econômica e social.

Ao longo da atual década de 80, o Brasil abandonou a prática do planejamento de médio e longo prazos e jogou-se numa sequência de políticas de curto prazo, cuja elaboração e execução se alternavam ao longo dos anos em termos de objetivos e estilos próprios, mas que resultaram numa dinâmica perversa para os objetivos gerais do nosso processo de desenvolvimento econômico e social. Constata-se, a título de ilustração, que — diferentemente da década anterior, quando o PIB *per capita* do país teve um crescimento acumulado de 69% — ao longo da atual década este crescimento pode ser nulo, ao mesmo tempo em que se acentuam os problemas do hiato tecnológico e das desigualdades sociais.

É reconhecida a sucessão de fracassos das estratégias de reajustamento embutidas nas políticas de estabilização que insistem em manter uma visão de curto prazo dos problemas a serem equacionados, sem oferecer um projeto de médio e longo prazos para o desenvolvimento das economias nacionais, o que significa, tecnicamente, transformar condicionantes (a taxa de inflação, o equilíbrio das contas externas) em objetivos de planejamento. Não é correto discutir as políticas fiscal, salarial ou de comércio internacional apenas sob a dimensão da administração da demanda agregada de curto prazo sem articulação com seus efeitos redistributivos (em termos sociais ou espaciais) e com seus impactos sobre a trajetória de crescimento da economia. Esta articulação é politicamente indispensável a fim de fornecer uma elasticidade de tempo maior para a acomodação do espaço de negociações em torno de interesses divergentes. Estas negociações são necessárias à distribuição dos custos sociais dos reajustamentos de curto prazo (aumento da carga tributária, efeitos da desindexação, eventual redução das oportunidades de emprego e de negócios, etc.), o que precisa ocorrer, lado a lado, com políticas e objetivos alternativos que promovam ações compensatórias para os diversos grupos sociais no médio e no longo prazos.

Neste sentido, é de se esperar que durante a próxima década se acionem políticas públicas que venham a cuidar enfaticamente das questões das desigualdades sociais e espaciais do desenvolvimento no país. Entretanto, pode-se perguntar: mesmo que consideremos o equacionamento destas e de outras

questões de médio e longo prazos como prioritárias para a agenda do processo de desenvolvimento brasileiro, por que não deixar simplesmente que as forças de mercado promovam esta superação, sem “as tiranias dos controles”?

Nos últimos anos, constatou-se, em diversos países, que a compatibilidade entre o crescimento econômico e o desenvolvimento social não se processa espontaneamente. Da aplicação das estratégias, que se firmaram no pressuposto de que os objetivos redistributivos e de equidade ficassem subordinados à manutenção do crescimento acelerado do PIB, concluiu-se que a redução das desigualdades não foi atingida através de impactos indiretos gerados pela prioridade atribuída aos critérios de eficiência. Admitia-se, em princípio, que, expandindo-se o produto e a base tributável da economia, seria mais fácil para o poder público manipular maiores somas de recursos capazes de favorecer soluções para os problemas econômicos e sociais dos segmentos mais pobres da população, vale dizer, acreditava-se que o desenvolvimento social seria um subproduto cronológico do crescimento econômico.

A experiência histórica, contudo, vem demonstrando que a simples mobilização intensiva dos fatores de produção tende a reproduzir (agora sim, de forma espontânea) as condições sociais iniciais que lhe deram sustentação. Assim, o poder indutor do crescimento econômico propicia maior diferenciação dos sistemas sociais sem, contudo, gerar mais equidade, pois esta não é impulsionada por nenhum mecanismo auto-sustentado, porquanto os efeitos genuínos do crescimento econômico estão estruturalmente vinculados aos imperativos da acumulação e à lógica da diferenciação social.

Esta controvérsia pode ser melhor percebida a partir da necessidade, ou não, do processo de planejamento regional como procedimento para se atenuarem os desequilíbrios de desenvolvimento no espaço econômico. Em geral, os especialistas que têm escrito sobre a questão da evolução da distribuição espacial das atividades econômicas e da população no Brasil registram duas *tendências* marcantes: uma aponta o surgimento de um incipiente mas decisivo processo de desconcentração econômica e de despolarização da indústria nacional, a partir da maior participação das grandes regiões menos desenvolvidas (Norte, Nordeste, Centro-Sul) no PIB do país e no valor de transformação industrial, entre 1970 e 1980; a outra, simultaneamente a um sensível decréscimo no ritmo de crescimento da população brasileira, espera uma urbanização mais acelerada nos próximos anos, enquanto a intensidade e a direção dos fluxos migratórios ficarão na dependência do aprofundamento do processo de modernização agrícola em áreas onde prevalece a pequena produção familiar, da distribuição das atividades econômicas entre as regiões e sua capacidade de gerar oportunidades intervenientes de emprego local, etc.

Sem nos determos na discussão das questões demográficas, vamos admitir, para fins de análise, que estas tendências de fato se manifestaram na última década, embora algum esforço de reflexão devesse ser feito para avaliar o que ocorreria com a distribuição do PIB e do VTI, quando passássemos do conceito de “interno ou geográfico” para o de “residentes ou regional” nos procedimentos de cálculo destes agregados econômicos. Ora, para estudos comparativos entre níveis de desenvolvimento das diferentes regiões de um país a partir de indicadores sintéticos, o mais significativo é o produto (ou

renda) regional, que se distancia do produto interno pela diferença dada pela “renda líquida enviada para o exterior”.

Como se sabe, as regiões de um país são economias abertas onde as transações externas são, em geral, muito mais importantes relativamente do que as realizadas com o exterior de uma economia nacional. Entretanto, como a nação é uma unidade político-cultural que se diferencia para fins de política econômica do resto do mundo, os agentes econômicos tendem a distinguir, no seu sistema de contabilidade, aquelas transações com produtos e fatores que são internas ao país daquelas que são internacionais; como não é comum, entre esses mesmos agentes, a discriminação das transações entre partes na mesma região e transações entre partes em outras regiões, fica praticamente impossível o cálculo dos “rendimentos líquidos enviados para o exterior” para se chegar à renda regional.

Esta distorção do PIB (assim como do VTI) como indicador para se analisar a tendência da distribuição espacial das atividades econômicas é particularmente grave no caso brasileiro, onde o crescimento do produto das regiões periféricas ocorreu durante a década de 70, e vem ocorrendo agora, como movimentos incentivados de expansão no espaço das diferentes formas de capital de empresas sediadas nas áreas mais desenvolvidas do Brasil ou em outros países; quando a estes movimentos se somam os rendimentos de outros fatores e serviços que “vazam” das regiões periféricas em direção às áreas centrais, não é difícil imaginar as profundas alterações que poderiam ocorrer na distribuição espacial do PIB pelo fato de se trabalhar com o produto interno e não com a renda regional, a qual reflete de maneira mais aproximada o nível de bem-estar da população.²

Para identificar que tipo de padrão dos desequilíbrios regionais de desenvolvimento poderá prevalecer no fim deste século e início do século XXI, temos que considerar, além das tendências observadas no passado recente, as *condicionalidades* que irão restringir o crescimento das regiões periféricas do país. Entre estas condicionalidades podemos destacar: a crise fiscal e financeira do Estado e o comportamento que a sociedade pretende atribuir à questão ecológica, pois, de um lado, a primeira condicionalidade delimita a capacidade que terá o poder central para apoiar o desenvolvimento daquelas regiões e, de outro, a segunda condicionalidade estabelece os limites do crescimento econômico a partir da maior ou menor velocidade e intensidade de transformação dos subsistemas ecológicos regionais. É evidente que a im-

² Um exercício pode ser ilustrativo para caracterizar o argumento:

a) tomemos o PIB a custo de fatores mais imputação dos serviços de intermediação financeira segundo grandes regiões, englobando, de um lado, o bloco das regiões Sudeste/Sul e, de outro, o das regiões Norte/Nordeste/Centro-Oeste (a periferia tradicional e a periferia dinâmica);

b) calculemos a participação relativa de cada bloco de regiões no PIB, em 1970 e 1980; e

c) façamos o mesmo cálculo, transferindo para o bloco mais desenvolvido parcela da renda gerada no bloco menos desenvolvido em 1980, sob a forma de “rendimentos líquidos enviados para o exterior”.

Os resultados mostram que seria suficiente a transferência de menos de 15% do PIB, em termos incrementais, para que se descaracterizasse uma inequívoca desconcentração espacial do desenvolvimento. Ora, este é um valor razoavelmente pequeno quando se observa a experiência internacional de situações semelhantes à do Brasil. As estatísticas do PIB por grandes regiões foram retiradas de IBGE (1987, Tab. 4 13).

portância relativa destas condicionalidades dentro da questão regional dependerá das características econômicas e políticas da trajetória mais provável para o crescimento econômico e social do Brasil até o século XXI, cujo exame mais detalhado escapa aos objetivos deste texto.³

Como é conhecido, ao longo da década passada, era comum os três níveis de governo (federal, estadual e municipal) disporem de recursos financeiros da ordem de US\$ 10 a US\$ 15 bilhões de poupança anual em seus orçamentos fiscais para financiar investimentos de infra-estrutura da economia brasileira em suas diversas regiões. Esta poupança, concentrada principalmente nos orçamentos do governo federal e de alguns governos estaduais e municipais das áreas desenvolvidas do país, dava ao processo de planejamento regional um significativo grau de liberdade para a definição de programas e projetos a serem financiados e implementados, particularmente através de transferências negociadas para as regiões periféricas.

Infelizmente, esta fonte de financiamento dos gastos de investimento declinou sensivelmente na atual década, a ponto de se estimar que poderia ser nula ou negativa a poupança em conta corrente do governo em 1988 se não fossem tomadas medidas de natureza estabilizadora. Os principais fatores são conhecidos: a receita tributária bruta, que representava, em 1970, cerca de 26% do PIB, vem caindo, tendo ficado pouco acima de 20% nos últimos anos; os pagamentos dos encargos sobre a dívida pública interna (exclusive correção monetária), que, em 1980, representavam apenas 0,7% do PIB, têm-se situado em torno de quase 4%; os diversos tipos de subsídios, que, em 1970, eram de 0,8% do PIB, chegaram a mais de 2% nos anos recentes. Assim, a carga tributária líquida, que equivale à arrecadação de impostos menos os subsídios e as transferências, também vem sofrendo grande deterioração: tendo atingido 17,4% do PIB em 1970, está estimada atualmente em apenas 10%, valor igual à despesa corrente do governo com salários e encargos (7,0% do PIB) e compras de bens e serviços (3,0% do PIB), sem sobra de recursos próprios, pois, para o autofinanciamento de investimentos públicos. Esta situação é particularmente mais crítica no caso dos governos estaduais das áreas menos desenvolvidas, uma vez que, como vimos, os recentes indicadores de desempenho financeiro demonstram grave deterioração na sua capacidade de financiar autonomamente investimentos de escala mais expressiva.

Dificuldades semelhantes serão encontradas para se negociar e atrair recursos dos orçamentos das empresas estatais controladas pelo governo federal que se destinariam a financiar programas e projetos nas regiões menos desenvolvidas, visando melhorar sua posição relativa no conjunto do país. Registra-se que, em meados da década de 70, estas empresas chegaram a gerar uma poupança equivalente a 20% do total do setor privado, a qual financiava quase dois terços dos seus investimentos, muitos dos quais realizados naquelas regiões, tendo em vista critérios de rentabilidade social dos projetos de desenvolvimento. Atualmente, a geração de poupança corrente das em-

³ Entre os cenários alternativos para a economia brasileira e a economia mundial, sugerimos a leitura dos trabalhos de Cláudio Porto/Consultores Associados (1988) e de Fritsch e Modiano (1987).

presas estatais está conseguindo financiar bem menos da metade de seus investimentos, mesmo porque estes têm sido drasticamente reduzidos para se acomodar a esta disponibilidade de poupança. Entre outros motivos para explicar esta deterioração, podemos citar: *a*) para reduzir o ritmo inflacionário, o poder público, em vários anos desde 1974, vem controlando os preços e as tarifas dos bens e serviços que geram a receita operacional das empresas estatais, reduzindo sua capacidade de autofinanciamento e de alavancagem de recursos nos mercados financeiros interno e externo; *b*) estas empresas foram utilizadas como instrumento de captação de recursos externos com o objetivo de aliviar as pressões do balanço de pagamentos a partir dos últimos anos da década de 70, com reflexos negativos em termos de seus encargos financeiros e de seus índices de rentabilidade (como consequência, na estrutura de dispêndios das empresas do setor produtivo estatal houve um aumento explosivo dos seus custos financeiros que, praticamente, anulou o esforço de contenção das despesas operacionais, entre as quais as de pessoal e de encargos [cf. Werneck (1987)]).

Assim, é reduzida a flexibilidade que estas empresas dispõem para alocar recursos escassos em programas e projetos de desenvolvimento regional. Como os governos federal e estaduais não têm condições de promover transferências significativas dos orçamentos fiscais para os programas de investimentos destas empresas (como no passado), sua intervenção direta nas economias periféricas através delas tende a ser mais e mais restritiva.

Nesta mesma linha, menciona-se a segunda condicionalidade a partir das contradições que têm ocorrido entre as intenções apologéticas dos planejadores em realizar o processo de desenvolvimento "sem devastação dos recursos naturais" e a estratégia geral que tem prevalecido no modelo de desenvolvimento econômico do país, em anos recentes. Para este propósito, é necessário destacar os conflitos que políticas macroeconômicas de estabilização e de crescimento, esboçados para atender à solução de problemas de interesse nacional, poderão ter com o objetivo de uma exploração racional dos recursos naturais das diferentes regiões e de uma preservação dos seus ecossistemas.

Pode-se reportar, por exemplo, às políticas recentes do governo federal na Amazônia, as quais incluíram como elementos principais um ambicioso programa de investimentos em infra-estrutura, combinado com programas de colonização ao longo das principais rotas, investimentos na obtenção de informações sobre recursos naturais para reduzir as incertezas sobre o potencial de desenvolvimento da região e diferentes formas de incentivos fiscais para atrair investimentos privados para os setores de agricultura, pecuária, silvicultura, mineração, etc.

Embora a implementação dessas políticas ainda tenha seus desdobramentos futuros, estudos que as têm avaliado apontam que, se, por um lado, o recente desenvolvimento da infra-estrutura sócio-econômica da Amazônia tem diminuído o seu isolamento em relação ao resto do país e permitido descortinar novas alternativas de investimentos, por outro, a estratégia de ocupação acelerada do espaço e de exploração intensiva dos recursos naturais através de grandes projetos de mineração e agropecuária tem intensificado, de maneira brutal, a destruição da fauna e da flora na região.

A intenção dos planejadores em estabelecer uma taxa ótima de utilização dos recursos naturais do país, segundo critério de bem-estar social, envolveria uma discussão mais crítica sobre as condições de apropriação desses recursos, as taxas sociais de desconto a serem aplicadas na avaliação dos projetos de exploração, os ritmos adequados de utilização dos recursos em função da poluição ambiental e dos interesses das gerações futuras, etc. Uma implicação mais ampla dessa discussão poderá conduzir-nos à própria redefinição do processo de desenvolvimento em termos ecológicos. Uma implicação mais restrita exigiria apenas que o Brasil tivesse uma política de recursos naturais com objetivos específicos que não fossem somente reflexos de interesses ligados às metas de crescimento global e setorial da economia, as quais têm tido uma posição dominante na solução de situações conflitivas. Assim, com as dificuldades surgidas no balanço de pagamentos, é provável que o país continue a explorar, numa taxa indesejável, o seu potencial de recursos naturais renováveis e não-renováveis, como forma de contribuir para o crescimento acelerado de suas exportações, que se transformaram numa variável crítica dentro do atual contexto.

Mas, ao lado de tendências e de condicionalidades, constatamos também a existência de eventos portadores de mudanças que irão afetar a natureza da questão regional até o século XXI, entre os quais se destacam:

a) como já mencionamos, o novo sistema tributário aprovado pela Constituição tem, entre seus objetivos fundamentais, a descentralização e o fortalecimento da autonomia dos estados e municípios, assim como a atenuação dos desequilíbrios regionais de desenvolvimento, sendo de esperar, pois, pelas mudanças incorporadas à nova Constituição, que as áreas periféricas venham a dispor de mais recursos fiscais para os programas e projetos de seu interesse, particularmente quando se observa também a norma constitucional que prevê a manutenção e ampliação dos pagamentos de *royalties* sobre a exploração e a exportação, pelas Unidades da Federação, de petróleo, minérios estratégicos e energia (Art. 20, I);

b) a revolução científica e tecnológica, que amadurece e difunde, com velocidade relativamente intensa, novos produtos e processos, está provocando transformações sociais e econômicas fundamentais, as quais irão certamente influenciar os padrões de desenvolvimento regional através dos rebatimentos espaciais dos investimentos na microeletrônica, na biotecnologia, nos novos materiais e nas novas fontes energéticas, os quais deverão ocorrer de forma mais transparente a partir de um novo ciclo de expansão da economia brasileira; e

c) a nova divisão internacional do trabalho, intensificada a partir da segunda metade da década passada, abre a oportunidade para que os novos países industrializados como o Brasil possam aproveitar suas vantagens comparativas com o objetivo de expandir a produção de bens de consumo e insumos básicos em condições bastante competitivas (é evidente que esta nova forma de inserção do país no cenário internacional irá provocar reestruturações na distribuição espacial das atividades produtivas entre nossas regiões.

Tendências identificadas, condicionalidades configuradas e eventos portadores de mudanças delimitados, cabe-nos projetar as perspectivas dos desequilíbrios regionais de desenvolvimento no Brasil até o início do século XXI, o que significa indagar se, após cinco décadas de marcante concentração espacial desde que se intensificou a industrialização brasileira a partir da Crise de 1929, não estaríamos no limiar da "reversão da polarização", situação definida por Richardson como o ponto de mudança a partir do qual as tendências de polarização espacial na economia nacional dão lugar a um processo de dispersão espacial para fora da região central, em direção a outras regiões do sistema.⁴ Infelizmente, temos que abrir um conjunto de argumentos, os quais mostram as possibilidades de ocorrer até o século XXI um processo de não-reversão da polarização espacial, iniciada na década passada, contrariamente ao que, de forma intuitiva, estamos todos esperando. Estes argumentos serão apresentados de maneira enfática, pois as tendências que se delineiam a partir deles podem ser preventivamente contrapostas por um número limitado e factível de políticas de desenvolvimento regional eficazes em termos de se atenuar um possível processo de reconcentração espacial ao longo dos próximos anos:

a) no nível de desenvolvimento a que chegou o Brasil, com uma estrutura produtiva amplamente diversificada e complexa, é de se esperar que surjam resistências à alteração do padrão de distribuição espacial das atividades produtivas por causa da imobilização de capital fixo nas áreas desenvolvidas (esta influência concentracionista do espaço construído será tanto maior quanto menor for a capacidade do sistema para financiar novos investimentos);

b) quando do início de um novo ciclo de expansão da economia brasileira, provavelmente na primeira metade da próxima década, aumentam-se os volumes de recursos públicos (para o crescimento da oferta de infra-estrutura) e privados (para ampliação e implantação de unidades produtivas) capazes de quebrar a resistência inercial do espaço construído à dispersão das atividades econômicas; este ciclo de expansão cria, pois, as condições necessárias para uma situação de reversão de polarização, mas não as condições suficientes, pois não há em processo uma tendência inequívoca de que as regiões periféricas (tradicionais ou dinâmicas) venham a crescer em ritmo mais acelerado do que aquelas mais desenvolvidas;

c) as incertezas em relação às condições suficientes nascem das seguintes preocupações: i) a expansão das atividades produtivas para atender à demanda agregada de alimentos, fibras e produtos energéticos, as quais se orientam locacionalmente para a base de recursos naturais, pode não se implantar preferencialmente na fronteira externa, situada, principalmente, na região amazônica (por causa dos seus elevados custos ecológicos, dos graves problemas na sua estruturação fundiária, da precária acessibilidade aos mercados e de investimentos necessários para colocar-se mais terra em produção),

⁴ Para discutir a questão da reversão da polarização, utilizamos, como referência bibliográfica, os trabalhos de Azzoni (1988), Diniz (1987), Alves (1984 e 1988), Haddad (1986a) e Richardson (1980).

mas sim na fronteira interna ("a parte situada dentro da área permanentemente conquistada pela agricultura, possuindo condições agronômicas e legais de ser agricultada e que não é explorada, a não ser em atividades extrativas") de regiões que já dispõem de infra-estrutura e de adequada acessibilidade aos mercados consumidores, o que aumenta as possibilidades locais das áreas mais desenvolvidas do país para a atração daquelas atividades; *ii*) embora sejam nítidas as tendências à desconcentração espacial relativa da produção mineral brasileira nas próximas duas décadas, há que se registrar, de um lado, uma perspectiva de solução pouco favorável para a atual crise da indústria mineral internacional e, de outro, a limitada capacidade desta atividade no sentido de germinar e dispersar efeitos de crescimento nas próprias áreas periféricas onde se implanta; *iii*) existem evidências de que os centros urbanos localizados dentro do campo aglomerativo da grande região industrial brasileira (nos eixos rodoviários e dentro dos anéis de influência que saem das grandes metrópoles desta região) apresentam vantagens locais para a atração de novos projetos de investimentos industriais em maior intensidade do que as principais cidades das regiões periféricas do país, pois podem usufruir das chamadas economias de urbanização e de aglomeração disponíveis nos centros metropolitanos sem ter de incorrer nos crescentes custos locais a que estes centros estão presos; *iv*) embora se tenha investigado relativamente pouco sobre o padrão local dos produtos e processos que estão emergindo do novo ciclo mundial de inovações tecnológicas, não há evidência de que, com a retomada da expansão econômica do país, eles venham a contribuir para a reversão da polarização, pois alguns deles (os novos metais e a química fina, por exemplo) tenderão a se localizar junto ao parque industrial já instalado por apresentarem características de produção conjunta, enquanto outros, apesar de seu caráter *foot-loose* (a microeletrônica, por exemplo), terão uma forte preferência pela acessibilidade aos mercados concentrados e ao ambiente metropolitano (registra-se, contudo, que a produção de insumos energéticos alternativos a partir da biomassa conta a favor da dispersão espacial das atividades); e *v*) o surto de crescimento que poderia ocorrer na periferia dinâmica (particularmente, na Amazônia) a partir do dinamismo de uma base de exportação de insumos minero-metalúrgicos viabilizada pela reestruturação da divisão internacional do trabalho esbarra, do lado do poder público, na limitada capacidade de financiamento da infra-estrutura de suporte às atividades produtivas e nos efeitos desarticuladores dos ecossistemas regionais que a implantação destas atividades poderá provocar (como ocorre nos debates sobre o impacto ecológico da implantação da siderurgia a carvão vegetal no eixo da Estrada de Ferro Carajás); e

d) como as políticas macroeconômicas e setoriais não são neutras em termos de seus impactos espaciais, acredita-se que os seus efeitos regionais implícitos possam predominar sobre os efeitos das políticas explícitas de crescimento regional, agravando, eventualmente, a questão dos desequilíbrios de desenvolvimento no espaço, a não ser que venha a prevalecer, no cenário nacional, uma aliança de forças políticas dentro da qual o poder público esteja efetivamente comprometido com políticas distributivas e mobilize ações com-

pensatórias em benefício das regiões afetadas pelos efeitos perversos das políticas macroeconômicas ou setoriais (este argumento, pela sua relevância, merece ser destacado na seção seguinte).

Conclui-se, portanto, que a possibilidade de ocorrer um processo de reconcentração espacial dos frutos do crescimento da economia brasileira, quando se iniciar um novo ciclo de expansão ao longo da década de 90, poderá induzir a mobilização política nas áreas periféricas e a recorrência da prática do planejamento regional no Brasil.

II

OS EFEITOS REGIONALIZADOS DAS POLÍTICAS GOVERNAMENTAIS

E marcante a preocupação da Constituição de 1988 nos seus capítulos que tratam dos assuntos econômicos e financeiros com a necessidade de se identificarem e de se avaliarem os impactos espaciais das diversas políticas governamentais concebidas e implementadas pela administração pública federal. Esta é uma preocupação extremamente atual em termos das diferentes discussões teóricas e analíticas que têm surgido entre os planejadores regionais que se debruçam, em suas oficinas de trabalho, sobre as formas de se reduzirem as disparidades regionais de desenvolvimento. Estes planejadores receiam que os efeitos das políticas explícitas de desenvolvimento regional em benefício das áreas mais pobres de um país sejam mais do que contrabalançados pelos efeitos perversos sobre estas mesmas áreas das políticas nacionais, macroeconômicas e setoriais.

Também é assinalado que, em todos os estilos destas políticas, não há qualquer preocupação dos seus formuladores em diferenciar os instrumentos, as normas e as regulamentações, visando influenciar os fenômenos de interação inter-regional, principalmente os que afetam os níveis de renda e de emprego de regiões específicas. Os instrumentos das políticas nacionais, macroeconômicas e setoriais, concebem as economias nacionais de maneira unipuntual sendo aplicados uniformemente para todo o país, com eventuais alterações não-sistemáticas em torno de alguma intervenção governamental que afete a mobilidade espacial de fatores de produção, como, por exemplo, a taxa de juros mais reduzida para o crédito rural em áreas deprimidas numa política de estabilização ou a criação de zonas especiais de exportações numa política industrial.

Entretanto, a experiência histórica de diversos países vem demonstrando o caráter de não-neutralidade dos efeitos regionais das políticas macroeconômicas e também das políticas setoriais. Observa-se que, em geral, estas políticas pretendem ser "a-espaciais", no sentido de que são construídas "a partir de valores médios de distribuições com variância mínima", na expectativa de que seus efeitos possam ser homogêneos em diferentes regiões. Na realidade, quando aplicadas em espaços econômicos e sociais heterogêneos

sob aspectos fundamentais em termos de estrutura e dinâmica de crescimento (como é o caso brasileiro), conduzem a impactos diferenciais sobre as regiões. Disso se conclui que, ao serem constatadas na implementação destas políticas conseqüências não previstas em sua concepção, comprova-se que esta concepção carece da amplitude necessária para analisar a complexidade da situação que se pretende controlar.³ Como se sabe, as variáveis-instrumentos manipuladas com maior freqüência em diferentes estilos de políticas macroeconômicas e setoriais podem ser definidas também em termos da dimensão de sua área geográfica de influência em um país considerado como um sistema multirregional. Algumas variáveis operam os seus impactos sobre a economia nacional concebida como um agregado unipuntual, enquanto outras procuram influenciar os níveis de atividades econômicas em regiões específicas. Esta definição prevalece, contudo, enquanto considerarmos apenas os efeitos explícitos destas variáveis, pois até quando os instrumentos puramente nacionais (taxa de câmbio nominal, taxa de salários nominais, etc.) são aplicados uniformemente sobre todo o país o seu impacto sobre o crescimento das regiões pode ser muito diferente, dependendo fundamentalmente da estrutura econômica e social de cada uma delas.

Assim, para explicar os impactos diferenciados, entre regiões, das políticas macroeconômicas e setoriais, temos que compreender, com profundidade, as características fundamentais destas políticas (o que pressupõe um nível detalhado de familiaridade com os tradicionais instrumentos de trabalho dos economistas), assim como as diferenças nas estruturas econômicas regionais, as quais devem ser endogeneizadas no processo de análise (o que reforça a necessidade de melhor conhecimento sobre a organização espacial das atividades econômicas e sociais). Em outros termos, o que se pretende é resgatar a tradição clássica da economia regional, a qual considera a maior parte dos processos convencionais das análises macroeconômica e microeconômica como casos especiais em que se anulam os efeitos da dimensão espacial em condições *coeteris paribus*.

Entretanto, não há no Brasil e em países da América Latina um número adequado de pesquisas empíricas que possam fornecer subsídios para a análise do impacto espacial das políticas macroeconômicas e setoriais. Mas as poucas pesquisas que vêm sendo realizadas são suficientes para mostrar a potencialidade desta linha analítica para uma compreensão mais abrangente do processo de planejamento regional. Uma ilustração pode ser dada pelos programas de estabilização econômica que se iniciaram no Brasil a partir de medidas tomadas no final de 1980 e que, de certa forma, se estenderam até 1984. Segundo pesquisa recente do Pimes que analisa o padrão temporal de difusão regional da crise a partir de informações estatísticas da conjuntura do mercado de trabalho, conclui-se que: a crise atingiu inicialmente com mais força o mercado de trabalho do Sudeste (eixo mais desenvolvido do

³ Cf. Ordoñez (1985). Sobre o caráter não-neutro em termos espaciais das políticas macroeconômicas e setoriais, ver Boisier (1982, Cap. III) e Haddad (1986b). Ver também a pesquisa que analisa o padrão temporal de difusão regional da crise brasileira na primeira metade da atual década [Gomes *et alii* (1985)], assim como os quatro volumes do estudo que investiga os efeitos de outras políticas macroeconômicas e setoriais no Brasil em diversos períodos históricos [Sudene (1984)].

país) — principalmente a indústria de transformação —, estendendo-se em seguida para o Sul (região desenvolvida) e depois para o Nordeste (área deprimida); de forma simétrica, em 1984, especialmente no segundo semestre, quando se constata uma persistente elevação do emprego formal, o crescimento foi liderado pelo Sudeste, com o predomínio da indústria de transformação, particularmente naqueles setores mais voltados para a exportação ou a substituição de importações, sendo que neste processo o Nordeste tem caminhado com um atraso considerável em relação àquela região.

Infelizmente, não dispomos entre os países da América Latina de um conjunto de estudos analíticos que, como mencionado, dêem suporte adequado à análise das flutuações dos níveis de renda e de emprego nas diferentes regiões, enquanto se processa um programa de reajustamento interno e externo nas respectivas economias nacionais. Na verdade, o maior obstáculo para um trabalho de profundidade na análise da articulação de medidas de políticas macroeconômicas e setoriais com os ciclos econômicos regionais e os processos de crescimento regional se encontra na falta de um sistema de informações adequadas sobre o comportamento da renda, do emprego e da produção, disponíveis mensalmente ou pelo menos trimestralmente e em grau de desagregação setorial compatível com os objetivos da análise.

As dificuldades de se gerarem dados fidedignos a serem incorporados em modelos analíticos de curto prazo que permitam a discriminação espacial das políticas macroeconômicas e setoriais podem ser ilustradas através dos levantamentos dos valores (indispensáveis nestes modelos) que devem compor o bloco das transações inter-regionais de um sistema de informações desagregadas espacialmente. Isard (1960, Cap. 4) resume estas dificuldades observando que as regiões de um país são economias abertas onde as transações externas, em geral, se mostram muito mais importantes do que aquelas realizadas com o exterior de uma economia nacional [ver também Haddad (1979, Cap. II)]. Assim, ambas as partes de uma transação têm muito mais possibilidades de se encontrarem no âmbito de uma nação do que de uma região. Além do mais, como a nação é uma unidade político-cultural, a qual se diferencia, para fins de política econômica, do resto do mundo, os agentes das transações tendem a distinguir, no seu sistema de contabilidade, firmas e operações internas e externas. Contudo, não é comum entre estes mesmos agentes a discriminação de transações com parte na mesma região e transações com partes em outras regiões.

Outras dificuldades igualmente difíceis de serem superadas podem ser citadas: *a*) determinar, quando necessário, que fração de uma transação de agente supra-regional (governo federal ou grande empresa) é interna a uma região, desde que, usualmente, o agente não mantenha um sistema de contabilidade em base regional; *b*) processos de amostragem que fornecem resultados válidos para a obtenção de dados estatísticos para a nação podem não produzir dados fidedignos para uma região; e *c*) uma vez que a estrutura industrial e social de uma região pode ser muito diferente da estrutura do país, o conjunto de setores mais útil para estudos regionais pode não ser o mesmo que aparece em estudos nacionais.

A preparação de sistemas de indicadores regionais deve ser uma tarefa recorrente de agências estatísticas, e não apenas um projeto transitório, pois estes indicadores ganham maior significação para fins de análise quando se acumulam em séries cronológicas consistentemente preparadas. Resta, pois, a questão de saber a parcela da capacidade de pesquisa disponível nas diferentes regiões do país que deveria ser alocada em atividades vinculadas à elaboração desses sistemas de indicadores, quando se sabe que esta capacidade tende a ser extremamente limitada, face aos seus usos alternativos.

III

REAVALIAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE INTERVENÇÃO GOVERNAMENTAL

A Constituição de 1988 manteve e reforçou diversos instrumentos de intervenção governamental direta e indireta em benefício das áreas menos desenvolvidas do país (DT, Arts. 42, 43, 192, 159, 34, etc.). Não se pode, entretanto, na utilização destes instrumentos durante a próxima década, manter todos os erros e distorções que ocorreram no passado recente, criando uma forte e legítima reação da opinião pública nacional contra os sistemas de incentivos e subsídios regionais, o que foi particularmente mais intenso no caso dos incentivos fiscais do imposto de renda.

Como se sabe, um dos instrumentos de política econômica de desenvolvimento regional e setorial acionado com maior intensidade, durante mais de duas décadas, por parte do governo federal foi o incentivo fiscal do imposto de renda. Através da “dedução para investimento” o poder público permitiu a redução do risco privado e a diminuição dos custos de implantação de determinados projetos considerados de elevada prioridade social, visando estimular sua expansão em ritmo mais intenso. De modo geral, pode se afirmar que os incentivos fiscais atingiram os objetivos globais a que se propuseram, haja vista que o setor privado respondeu com maior volume de investimentos nas áreas geográficas e nos setores produtivos preferenciais.

Embora este tipo de incentivo venha sendo percebido pelos grupos empresariais como uma forma indireta de “recursos próprios” de que dispõem para financiar seus projetos de investimentos mediante a intermediação de agências governamentais de promoção de desenvolvimento, na realidade eles têm que ser tratados como uma despesa implícita realizada pelo governo, uma despesa tributária. Este tratamento especial dado ao imposto de renda é um meio de que dispõe o governo para aumentar a despesa de investimentos em determinadas áreas e atividades, atribuindo à iniciativa privada a liderança dos projetos em resposta aos benefícios monetários concedidos. Por representarem redução da arrecadação tributária que poderia ter usos alternativos, este tipo de despesa implícita governamental deve ser avaliado com o mesmo rigor que são tratadas as despesas públicas convencionais, que aparecem explicitamente nos orçamentos fiscais.

Existem pelo menos duas razões específicas adicionais que nos levam a uma avaliação mais cuidadosa e permanente dos projetos de investimento que recebem incentivos fiscais do imposto de renda: a primeira refere-se à perda de simplicidade de um sistema tributário que distribui subsídios através das despesas tributárias, na medida em que sua administração envolve custos elevados para o setor público; e a segunda relaciona-se com as distorções que ocorrem em termos de equidade no sistema tributário em função do tipo de incentivo adotado (como as deduções para investimento variam proporcionalmente com os valores das alíquotas legais de cada contribuinte, as despesas tributárias têm um efeito perverso tanto maior sobre a equidade vertical do sistema, quanto maior for o grau de progressividade do imposto de renda).

Além do mais, o contexto atual da economia brasileira, em que o nível de poupança caiu de um patamar de 26% do PIB nos anos 70 para um valor em torno de 16% nos últimos anos, nos induz a ter uma precisão maior na alocação dos recursos públicos, que visam aumentar a taxa líquida de retorno de determinados projetos de investimento. Neste sentido, é necessário registrar que diversos estudos de desenvolvimento regional têm incluído capítulos específicos sobre o papel exercido pelos projetos incentivados (particularmente através do Finor e do Finam), e não é incomum documentar-se que eles têm contribuído para a emergência de diversas mazelas, ora impulsionando a concentração de renda e de riqueza, ora desarticulando os sistemas produtivos locais, com reflexos adversos sobre os níveis de emprego, além de uma visível agressão predatória aos ecossistemas regionais.

Estes efeitos perversos provocados pelos projetos de investimento que recebem incentivos fiscais decorrem, em grande parte, da crise do processo de planejamento sócio-econômico no Brasil. Como se sabe, nos últimos anos, em função da atenção maior dada às graves questões de curto prazo na economia brasileira (controle da inflação e equilíbrio nas contas externas), o governo federal praticamente abdicou da elaboração e da implementação de uma programação do desenvolvimento em médio e longo prazos para o país. Como consequência, muitas ações governamentais passaram por uma fase de desarticulação, e diversas instituições e agências públicas entraram em uma etapa de inflexão no seu *status* político dentro do aparelho administrativo. Foi o que ocorreu com a gestão dos incentivos fiscais: de um lado, os projetos passaram a ser incentivados fora de um processo de avaliação que articulasse os objetivos nacionais e regionais de desenvolvimento com a alocação dos subsídios; e, de outro, os agentes que administram estes subsídios foram perdendo sua autonomia decisória, ao mesmo tempo em que eram desprovidos de diretrizes gerais para a sua atuação programática, sendo expostos a uma presença crescente dos *lobbies* políticos e empresariais na definição de suas prioridades.

Assim, para manter a legitimidade do sistema de incentivos fiscais regionais perante a opinião pública nacional, é fundamental que estes sejam adequadamente reavaliados e reformulados para se evitarem os desperdícios alocativos e distributivos observados desde os anos 60. Um bom ponto de apoio para o início desta reavaliação é o relatório da Comif (1986), que apresenta várias análises e sugestões de reformulação do sistema de incentivos fiscais do im-

posto de renda. Neste relatório, constatou-se, entre muitos resultados interessantes, que:

a) O sistema Finor-Industrial mostrou-se eficaz em induzir a implantação, no Nordeste, de importantes empreendimentos industriais; estes incentivos redinamizaram o setor secundário no contexto da economia regional, tanto em termos quantitativos quanto qualitativos, evidenciados pela mudança ocorrida na estrutura industrial via modernização tecnológica, maior crescimento relativo de setores dinâmicos e crescente participação de produtos industrializados na pauta de exportações regionais. Além disso, o Finor aprofundou a integração industrial do Nordeste ao resto do país, especialmente em relação ao seu pólo dinâmico central, seja ao nível da propriedade do capital da indústria incentivada, seja ao nível de suas relações interindustriais e mercadológicas, onde se registram fluxos inter-regionais expressivos, e também ajudou a criar na região uma indústria que se harmoniza com os interesses dos grupos econômicos hegemônicos do país. Contudo, este segmento do Finor não se mostrou relevante para solucionar os graves problemas sociais do Nordeste, notadamente o desemprego e o subemprego crônicos, embora evidências apontem no sentido de que este problema não pode ser creditado exclusivamente à ênfase nos investimentos industriais, mas também — e principalmente — à natureza intrinsecamente concentradora desse sistema de incentivos, tal como ele tem funcionado até hoje, o que o incapacita a atingir aqueles objetivos. O Finor não tem atingido um segmento expressivo de empresas industriais de menor porte ou constituídas sob outras formas societárias que não a de sociedade por ações, e essas deficiências do sistema contribuíram para seu pequeno impacto na melhoria das condições sócio-econômicas nordestinas. Por outro lado, constatam-se diversas ineficiências na administração do sistema e também a excessiva recorrência de empresas aos incentivos fiscais, com novos projetos de expansão ou de modernização, elevando a pressão sobre os recursos do Fundo.

b) O Finor-Agropecuário é um segmento extremamente problemático, tendo em vista o vulto dos recursos incentivados e os baixíssimos retornos econômicos e sociais registrados. As informações levantadas pelos próprios órgãos administradores do sistema — a Sudene e o BNB — confirmam que ele incentivou a modernização do latifúndio, orientando-se para apoiar basicamente as grandes propriedades com superfície média superior a 4.500 ha. Tudo indica ter havido grande desperdício de recursos neste segmento, pois os projetos apresentam, em geral, baixas taxas de implantação. As metas de produção anual estabelecidas, considerando um período normal para a região, não têm sido atingidas. Em geral, os projetos incentivados, após vários anos de aprovação, não formaram o rebanho mínimo exigido para iniciar sua fase de funcionamento. Por outro lado, ineficiências também foram constatadas na administração do mecanismo: projetos com terras em situação não regularizada junto ao Incra; descumprimento da legislação trabalhista; negligência com relação ao cumprimento de normas internas da própria Sudene relativas a atrasos; etc.

c) No Finam-Industrial os incentivos fiscais foram adotados para dar suporte a dois modelos básicos de industrialização na Amazônia: um com forte participação de matérias-primas locais, com elevada dependência dos

mercados internacionais de produtos onde as relações de troca são desfavoráveis à região, com crescente concorrência de substitutos e com tendência à especialização em setores pouco dinâmicos (minerais não-metálicos, madeira, borracha, etc.), e outro decorrente da presença da Zona Franca de Manaus, com suas modernas empresas (principalmente de capitais multinacionais) utilizando tecnologia de ponta. Assim, coexistem empresas que utilizam matérias-primas regionais e outras, em número bem superior, que dependem de insumos do exterior ou de mercados extra-regionais e destinam sua produção para o resto do país. Alguns problemas têm comprometido o desempenho dos projetos incentivados como um todo e prejudicado o processo de industrialização em andamento, entre os quais se destacam a expressiva capacidade ociosa e a necessidade de modificações em linhas de produção como condição para sobrevivência. A implantação de projetos tem gerado indiretamente reflexos perversos na estrutura sócio-econômica regional, tais como esvaziamento do campo, aumento da proletarização, etc. Além disso, são baixos os níveis de qualificação exigidos para a mão-de-obra e, da mesma forma, pouca atenção tem-se dado ao aprimoramento da qualidade da mão-de-obra e escassos foram os benefícios sociais derivados.

d) No Finam-Agropecuário e Agroindustrial o impacto dos projetos agropecuários apoiados foi pequeno em relação ao planejado e, sobretudo, em relação às necessidades de criação de atividades dinâmicas, de renda e de emprego na Amazônia. Os benefícios que podem ser creditados a este segmento do Finam são: i) a criação de alguma infra-estrutura regional; e ii) a geração de conhecimentos técnicos que poderão ser internalizados pela economia da região. Por outro lado, as ineficiências deste sistema são preocupantes: mesmo projetos com 15 anos integrados ao Finam têm sido extremamente ineficientes; em 94 projetos agropecuários e agroindustriais implantados, apenas três apresentaram alguma rentabilidade. Há distorções administrativas que reforçaram a ineficácia das aplicações do Fundo. Registram-se, também, problemas com os projetos relativamente às suas repercussões sociais e ecológicas: i) os incentivos pouco têm contribuído para a fixação da população regional; e ii) há forte concentração de projetos, incentivados ou não, em áreas de floresta semi-úmida e na hiléia amazônica e substituição de formações florestais ricas (em madeira e fauna) por projetos de baixo nível de produtividade e tecnologia.

IV

A BUSCA DE NOVOS PARADIGMAS DE DESENVOLVIMENTO E DE NOVOS ESTILOS DE PLANEJAMENTO REGIONAL

Em geral, tanto o processo de planejamento regional no Brasil como a formulação e a execução de políticas de desenvolvimento regional têm-se fundamentado em um paradigma analítico denominado “de cima para baixo” ou “centro-periferia”, o qual parte do pressuposto de que o crescimento

se inicia, de forma espontânea ou programada, a partir de alguns setores dinâmicos e aglomerados geográficos e se difunde, posteriormente, para os demais setores e áreas do país. Segundo este paradigma, as potencialidades de crescimento econômico de uma área periférica (não localizada no centro desenvolvido do país) dependem de se detectarem recursos (em geral, naturais renováveis ou não-renováveis) que esta área disponha para estimular a organização de uma base de exportação, a partir de transferências de capital e de tecnologias, e de investimentos de infra-estrutura, visando explorar suas vantagens comparativas inter-regionais.⁶

Diversos estudos e pesquisas têm feito ampla avaliação empírica das políticas públicas concebidas e implementadas a partir do paradigma "de cima para baixo", e que se destinavam a promover o desenvolvimento de regiões específicas do país durante as últimas décadas. Em geral, pôde-se concluir que estas políticas tendem a ser estruturadas em função dos valores e interesses dos grupos sociais (particularmente empresariais) das áreas desenvolvidas do país e do exterior, com as seguintes conseqüências (ocorridas com maior ou menor intensidade em função das características próprias de cada região e em função da intensidade de aplicação dos instrumentos e mecanismos das políticas):

a) os dispêndios governamentais ficaram, fundamentalmente, orientados no sentido de garantir os investimentos de infra-estrutura econômica necessários para dar suporte à promoção de atividades e indústrias "modernas" nas áreas periféricas, o que minimizou a produção de serviços básicos de natureza social nestas áreas;

b) por discriminar em favor das grandes empresas e dos pólos industriais, as políticas permitiram a desorganização e a desestruturação das atividades tradicionais produtoras de bens de consumo popular nas áreas periféricas;

c) a modernização da economia das áreas periféricas criou uma acentuada dependência em relação a fatores de produção e a componentes da demanda advindos do exterior, agravando o problema do subemprego e dos "vazamentos" de renda;

d) o efeito conjugado destas ações resultou no agravamento da natureza dualística das economias regionais da periferia, no acréscimo dos diferenciais de renda e de produtividade entre as áreas urbanas e rurais e no aumento das desigualdades sociais entre grupos residentes nestas regiões; e

e) ao se estenderem às áreas periféricas facilidades de treinamento e educação, assim como setores das organizações públicas e privadas vinculadas às áreas centrais, ocorreu a emergência do reforço do sistema de valores, padrões e normas das áreas centrais para as menos desenvolvidas.

Não é evidente, quando se observam os padrões de desenvolvimento regional do Brasil numa perspectiva histórica, que a promoção de grandes projetos para explorar a base de recursos naturais possam garantir às regiões

⁶ A discussão sobre a necessidade de um novo paradigma de desenvolvimento regional pode ser encontrada, entre outros textos, em Stöhr e Taylor eds. (1981) e Haddad (1981 e 1985).

onde se instalam condições estáveis de desenvolvimento. As exportações de produtos orientados para a exploração de recursos naturais (extrativa mineral ou vegetal, agricultura) constituem uma condição permissiva ao impulso inicial do desenvolvimento das economias regionais. Para que estas exportações possam, efetivamente, promover o desenvolvimento, é necessário que apresentem elevado grau de dinamismo e acentuada capacidade de transmiti-lo a outros setores produtivos da região, sem se constituírem em "enclaves". Em diferentes períodos da história, encontram-se regiões cujo crescimento se deu, durante algumas décadas, através da extração ou do cultivo de produtos primários, sem que se criassem as bases de um processo de desenvolvimento duradouro.

Para evitar que as áreas periféricas sejam submetidas a uma dinâmica de dominação interna com suporte em grandes projetos predatórios de sua base de recursos naturais, tem-se sugerido um outro paradigma de desenvolvimento, adequado, também, a áreas deprimidas que não esperam ser beneficiadas, em prazo politicamente tolerável, com os efeitos de transbordamento das estratégias expansionistas "de cima para baixo", como as que vêm sendo tradicionalmente adotadas no contexto brasileiro. A concepção e as bases operacionais desse outro paradigma estão intimamente relacionadas com as condições sócio-culturais, históricas e institucionais específicas de cada região. Existem, contudo, alguns elementos que são propostos como componentes essenciais das estratégias de desenvolvimento dentro dessas novas alternativas:

a) provisão de acesso amplo à terra como o principal fator de produção nas áreas rurais;

b) atribuição de prioridade para projetos que sirvam à satisfação das necessidades básicas da população (alimentos, habitação, serviços sociais), utilizando o máximo possível de recursos regionais;

c) garantia de maior grau relativo de autodeterminação às áreas rurais e periféricas em relação à utilização e transformação das instituições existentes (ou à criação de novas) para a promoção de seu desenvolvimento em função de seus próprios objetivos;

d) reestruturação dos sistemas urbanos e de transporte para melhorar a acessibilidade regional às funções urbanas e não apenas aos mercados externos; e

e) no desenvolvimento de atividades básicas para exportações, prioridade àqueles projetos que, nas regiões periféricas, facilitem:

— o pleno emprego dos recursos naturais e de mão-de-obra da região;

— a aplicação de tecnologias que preservem a utilização intensiva de recursos abundantes na região; e

— a competitividade nos mercados extra-regionais, baseada em diferenciação qualitativa de produtos e não apenas em preços e escalas de produção, etc.

Dentro da trajetória mais provável para a evolução da economia brasileira durante a próxima década, acreditamos que este paradigma de desenvolvimento terá reduzidas chances de ser o referencial analítico predominante na formulação das políticas de desenvolvimento regional sem que haja profundas mudanças na constelação de forças políticas que comandam o processo de tomada de decisões no país. Os estímulos econômicos e políticos para a emergência de novos procedimentos organizacionais, voltados prioritariamente para o atendimento das necessidades básicas da população, não estão na agenda das atuais lideranças políticas que concentram seus esforços na administração das políticas de estabilização de curto prazo ou que sonham com a reedição do "milagre econômico" através de um pacto liberal-conservador. A ênfase na necessidade de mais intensa mobilização dos recursos locais, e não apenas na atração e negociação de recursos públicos para as regiões, não passa pela imagem-objetivo de um processo de planejamento que, destacadamente, confere prioridade à implantação e ampliação dos "pólos de modernidade". Da mesma forma, é difícil imaginar que se aceite, dentro de um estilo de processo decisório altamente tecnocrático e centralizado, o pressuposto de que as áreas periféricas, se mantiverem uma pluralidade de sistemas de valores e de estilos de vida, terão condições de melhorar as chances de desenvolvimento de suas próprias potencialidades.

Mesmo que seja difícil imaginar a predominância deste paradigma alternativo como base de referência para as políticas públicas de desenvolvimento regional no Brasil, não se pode subestimar a penetração de seus conceitos básicos na consciência política de diferentes segmentos da sociedade civil, assim como o crescente número de experiências de programas e projetos que vêm sendo implementados a nível urbano e rural, em cuja fundamentação se encontram as diretrizes deste "outro desenvolvimento".

É componente básico deste desenvolvimento alternativo que o próprio estilo de planejamento regional se transforme para ser politicamente consistente com o novo cenário institucional desenhado pela Constituição de 1988, que estimula a participação popular no processo de formulação e de implementação das políticas, dos programas e dos projetos governamentais, através do reforço das iniciativas do Poder Legislativo no controle dos assuntos econômicos do país. É notório que o Brasil tem procurado, nos últimos anos, superar o descompasso entre o processo de redemocratização política, que se consolida de forma inequívoca com a reconquista das liberdades civis, e os processos de centralização e concentração do poder de decisão na formulação e no controle de políticas públicas. Neste esforço de superação, têm surgido diversas experiências do que se denomina *planejamento participativo*, através do qual se abre um espaço para que os grupos sociais afetados direta ou indiretamente pelos programas e projetos governamentais em termos de custos e benefícios possam se manifestar por meio de sugestões, críticas ou dissidências.

A experiência de vários países mostra-nos que quanto mais o processo de planejamento facilitar a participação dos cidadãos, mais a comunidade considerará a função de planejamento como uma forma democrática. Se planejar significasse simplesmente a produção de um documento em linguagem

técnica e especializada, teríamos, inevitavelmente, um divórcio no relacionamento genuíno entre cidadãos e planejadores. Não podemos assumir, contudo, uma atitude ingênua em face do planejamento participativo. Existem inúmeras dificuldades para estabelecer este tipo de participação: como o conceito pode ser aplicado, que recursos são necessários, como definir a legitimidade das representações, bem como o seu nível de responsabilidade, etc. Tudo isto sem falar que a participação é, de fato, um meio de reduzir diferenças de poder, envolvendo, pois, delicadas questões no bojo do sistema político.⁷

Pode um cidadão comum, pertencente ou não a uma organização da sociedade civil, ter condições de discutir todas as complexas questões que envolvem a formulação de um plano? A resposta depende do estilo e do conteúdo dos planos. Se estamos elaborando um plano de estilo macroeconômico que trabalha com grandes objetivos nacionais e limitadas desagregações ao nível setorial e regional, é bastante difícil que possa ser muito ampliada a participação dos cidadãos em sua elaboração e implementação. Mas há planos e planos e, em cada plano, vários níveis de análise e discussão. Se um plano detém-se no nível das diretrizes e dos grandes programas e projetos, o seu grau de abstração fica elevado demais para que os não-especialistas possam contribuir de alguma forma. Por outro lado, se o plano parte da identificação dos projetos e políticas que atingem os interesses mais imediatos dos diferentes grupos sociais, será mais significativo o grau de participação no processo de planejamento.

Como se sabe, quanto maior for esta base de participação na elaboração e execução dos programas, maior tenderá a ser a influência potencial dos políticos, dos especialistas e dos cidadãos nas políticas públicas. Além do mais, quanto mais diversos forem os interesses representados na programação, mais inovadoras tenderão a ser as propostas de programas e projetos a serem implementados e mais legitimados se tornarão perante o público-alvo.

O plano constitui-se, quase sempre, de diagnósticos, projeções, avaliação de políticas, propostas alternativas de desenvolvimento, programas e projetos. Para cada um desses elementos é maior ou menor a contribuição que pode ser conseguida fora das agências especializadas em planejamento. Quanto mais genérico o escopo do plano e mais amplo o seu horizonte de tempo, menos adequado e útil será o planejamento participativo. Quanto mais o planejamento aproximar-se das necessidades básicas e diretas da população e de seus problemas concretos, mais os cidadãos e seus interlocutores políticos poderão opinar sobre a prioridade entre projetos alternativos. Da mesma forma, sentir-se-ão mais motivados para mobilizar os seus próprios recursos na execução desses projetos [cf. Fagense (1977)].

Neste sentido, tem que haver um processo de melhor distribuição do poder sobre decisões e instrumentos de políticas entre a área central da máquina político-administrativa e os grupos periféricos, aumentando o grau

⁷ Ver Fagense (1977). Uma análise da influência do processo de redemocratização da América Latina sobre os estilos de planejamento foi apresentada por Friedman (1986). Ver também Mattos (1986) e Haddad (1985, Cap. IV).

de participação das comunidades, dos vários grupos sociais, dos diferentes níveis de governo, a fim de que possa haver maior mobilização de recursos latentes para as soluções alternativas que, em geral, são melhor conhecidas pelos próprios grupos afetados.

Não resta dúvida de que programas públicos que estimulam a execução de projetos estreitamente vinculados à função de bem-estar social das diferentes comunidades poderão constituir um dos caminhos que as agências governamentais venham a encontrar para a sua articulação com os segmentos da sociedade civil no processo de planejamento. Estes programas têm um elevado conteúdo redistributivo e passam a ter especial oportunidade no atual contexto sócio-econômico do país, quando se procura atenuar o elevado grau de desigualdades sociais que estão atingindo uma situação politicamente intolerável.

Ora, há várias políticas públicas que necessitam ser acionadas para que esta situação seja superada. O planejamento participativo não pode ser apresentado como panacéia para equacionar soluções de problemas sociais em cujas raízes estão a ausência de uma adequada política de emprego e de salários, uma organização industrial e financeira oligopolizada em setores dominantes conduzindo à lucratividade extremamente elevada, uma estrutura fundiária inadequada à expansão acelerada do produto agrícola, etc. Contudo, existe a necessidade de se estabelecer uma reciclagem das inúmeras agências de planejamento espalhadas em todo o país, a fim de que o seu trabalho esteja inserido na nova realidade política da nação, visando obter maior legitimação e apoio para as ações governamentais através do uso intensivo de consultas públicas em suas diferentes fases.

BIBLIOGRAFIA

- ALVES, E. *O dilema da política agrícola brasileira — produtividade ou expansão da área agricultável*. Brasília, Embrapa, 1984.
- — O crescimento da demanda e da oferta de produtos agrícolas nos próximos dez anos. *Análise e Conjuntura*, FJP, 1(1), jan./abr. 1986.
- AZZONI, C. R. *Indústria e reversão da polarização no Brasil*. São Paulo, IPE/USP, 1986.
- BOISIER, S. *Política económica, organización social y desarrollo regional*. Santiago de Chile, 1982 (Cuadernos de Ilpes, 29).
- COMIF — Comissão de Avaliação de Incentivos Fiscais. *Avaliação dos incentivos fiscais aplicados por intermédio dos fundos de investimento do DL 1.376/74*. Iplan, mar. 1986.
- DINIZ, C. C. *Capitalismo, recursos naturais e espaço*. São Paulo, Unicamp/ Instituto de Economia, 1987 (tese de doutoramento).

- FAGENSE, M. *Citizen participation in planning*. Pergamon Press, 1977.
- FRIEDMAN, John. *Planning in Latin America: from technocratic illusion to open democracy*. Trabalho apresentado no seminário internacional comemorativo dos 20 anos do CENDEC. Brasília, set. 1986.
- FRITSCH, Winston, e MODIANO, Eduardo M. *A restrição externa ao crescimento econômico brasileiro: uma perspectiva de longo prazo*. Rio de Janeiro, PUC/Departamento de Economia, 1987.
- GOMES, G. M., OSÓRIO, C., e IRMÃO, J. F. *Recessão e desemprego nas regiões brasileiras*. Recife, UFPE/Pimes, 1985.
- HADDAD, P. R. *Contabilidade social e economia regional*. Rio de Janeiro, Zahar, 1979.
- . Brazil, economic efficiency and the disintegration of peripheral regions. In: STÖHR, W. B., e TAYLOR, D. R. F., eds. *Development from above or below? The dialectics of planning in developing countries*. John Wiley, 1981.
- . *Dimensões do planejamento estadual no Brasil: análise de experiências*. Rio de Janeiro, INPES/IPEA, 1985 (Série PNPE, 13).
- . Políticas de estabilização econômica: a dimensão regional. *Pensamiento Iberoamericano*, Madri, (10), 1986a.
- . Políticas de estabilização na América Latina: a dimensão espacial. *Pensamiento Iberoamericano*, Madri, (10), 1986b.
- . *A questão regional no Brasil do século XXI: a longa e recalcitrante persistência dos desequilíbrios de desenvolvimento no espaço econômico*. Trabalho apresentado no Seminário Brasil Século XXI. São Paulo, Unicamp, ago. 1988a.
- . *A economia regional no Brasil: velhas dimensões, novas perspectivas*. Trabalho apresentado no XVI Encontro da Anpec. Belo Horizonte, dez. 1988b.
- IBGE. *Estatísticas históricas do Brasil*. Rio de Janeiro, 1987.
- ISARD, W. *Methods of regional analysis*. MIT Press, 1960.
- MATTOS, Carlos A. de. *Estado, procesos decisionales y planificación en América Latina*. Trabalho apresentado no seminário internacional comemorativo dos 20 anos do CENDEC. Brasília, set. 1986.
- ORDOÑEZ, F. *El desarrollo regional en el contexto de los procesos de ajuste macroeconómicos*. OEA/Departamento de Desarrollo Regional, 1985.
- PORTO, Cláudio/CONSULTORES ASSOCIADOS. *Cenários energéticos para a Amazônia*. Brasília, Eletronorte, jun. 1988.
- RICHARDSON, H. W. Polarization reversal in developing countries. *PPRSA*, 45, 1980.

SILVA, F. A. R. da, e AFONSO, J. R. R. *A reforma fiscal no processo de elaboração da nova Constituição*. Rio de Janeiro, INPES/IPEA, nov. 1987 (Texto para Discussão Interna, 121).

STÖHR, W. B., e TAYLOR, D. R. F., eds. *Development from above or below? The dialectics of planning in developing countries*. John Wiley, 1981.

SUDENE. *Desigualdades regionais no desenvolvimento brasileiro*. Recife, 1984.

WERNECK, R. L. F. *Empresas estatais e política macroeconômica*. Ed. Campus, 1987.