

# *Cenários do Brasil*

*Paulo Roberto Haddad\**

---

1. Este texto tem por objetivo principal estabelecer algumas observações relevantes sobre os cenários do Brasil no curto e no longo prazo, para orientar a discussão com os participantes do *LIDER-PARANÁ 95* sobre as grandes tendências de transformações do Brasil a partir de 1995. A apresentação das perspectivas para o Brasil não se fará de forma genérica mas, especificamente, como subsídio para interpretar as características próprias do processo de desenvolvimento no território paranaense. Neste sentido, a cada etapa desta apresentação haverá uma análise (em geral, qualitativa) dos rebatimentos das mudanças do contexto nacional e internacional sobre as condições próprias das Regiões e dos Estados Brasileiros, como base para as reflexões dos participantes do *LIDER-PARANÁ 95*.

2. Discutir os *cenários de curto prazo* para o Brasil a partir de 1995 significa, em grande parte, discutir as perspectivas de sucesso do Plano Real. Estas perspectivas podem ser analisadas sob duas dimensões principais: a necessidade de reverter algumas questões que levaram o Plano a perder qualidade neste final do seu primeiro ano de implementação; o caráter indispensável das reformas institucionais em processo de discussão política.

Embora o Plano Real tenha obtido um grande sucesso na redução das taxas de inflação e mantido o crescimento da economia em ritmo muito elevado, podemos constatar que, nos últimos três

---

*\*Economista, Professor Titular da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais. Ex-ministro de Estado da Fazenda.*

meses, medidas têm sido tomadas que evidenciam *a perda de qualidade na política econômica*. Esta perda de qualidade pode ser constatada através de três indicativos: a inconsistência de objetivos; a ineficácia de instrumentos e o acúmulo de efeitos perversos politicamente desestabilizadores do Plano.

Em primeiro lugar, é preciso registrar que a notável estabilidade de preços foi comandada predominantemente, de um lado, pelo congelamento durante um ano das tarifas e dos preços públicos e, do outro lado, pela crescente abertura externa da economia combinada com uma taxa cambial nominal relativamente estável. A inflação residual, provocada principalmente pela elevação dos preços dos “bens domésticos”, provocou uma valorização do real e trouxe a ameaça de uma crise cambial que se tornou iminente a partir das conseqüências da crise do México sobre o comportamento dos fluxos de capitais internacionais de curto prazo. Ou seja, o objetivo do equilíbrio interno tem sido mantido com o agravamento cada vez mais inequívoco do desequilíbrio externo.

Para equilibrar esta inequação, o governo procurou preservar, de alguma forma, a taxa nominal de câmbio, tentando, através de política macroeconômica de redução da demanda, melhorar a posição da balança comercial. Por dificuldades políticas para executar uma política fiscal mais austera que reduzisse o seu nível de dispêndio, optou por uma contração monetária que jogou as taxas de juros para as nuvens. Entretanto, a eficácia deste instrumento para resolver o problema é cada vez mais duvidosa, por diferentes motivos que podem ser observados empiricamente desde 1991: juros superiores a 4% ao mês geram uma redistribuição de renda dos orçamentos fiscais para os detentores diretos ou indiretos de títulos públicos, causando uma queda menor nos níveis de consumo por causa das expectativas do aumento atual da riqueza em torno de alguns bilhões de reais ao mês; juros inadequados à estrutura de custos e de patrimônio das empresas provocam diminuição da produção, contraindo a oferta agregada e reduzindo sua eficiência para equilibrar a balança comercial etc. Além deste instrumento de eficácia duvidosa, mencionam-se, na mesma linha, a utilização problemática de cotas de importação e o acionamento casuístico dos impostos de importação para reduzir o desequilíbrio externo.

Finalmente, quando a continuidade do sucesso de programa de estabilização exige, pela sua lógica interna, a persistência de instrumentos inapropriados (taxas de juros absurdamente elevadas; câmbio real apreciado) por um longo tempo, surgem efeitos perversos que acumulam insatisfações generalizadas entre atores sociais e políticos

relevantes que começam a se mobilizar para mudanças na concepção do Plano. Veja-se, por exemplo, o caso das taxas de juros que vêm perturbando a vida de pequenos e médios empresários e, especialmente, de governadores e prefeitos, que têm uma dívida interna acumulada superior a trinta bilhões de reais, a qual vem crescendo por força não de novos déficits públicos, mas das próprias taxas de juros escorchantes que resultam da política monetária restritiva.

Neste contexto, é absolutamente indispensável que o Governo Federal retome a questão fiscal de frente e com determinação política para equacioná-la a partir do ano de 1996, a fim de evitar que a ausência de uma política fiscal mais dinâmica amarre as mãos das autoridades econômicas levando-as a tomar medidas que, crescentemente, gerem expectativas de uma aceleração inflacionária no segundo ano do Plano Real. Da mesma forma, é absolutamente indispensável que se avance na concepção e na implementação das reformas institucionais, a fim de que se possa dar sustentabilidade à estabilização dos preços e gerar as condições para a formação de um novo ciclo de expansão da economia brasileira.

3. Aparentemente, a inflação brasileira não seria de natureza tipicamente fiscal, pois, quando se observam os déficits orçamentários dos anos recentes, estes não são significativos a ponto de explicar taxas tão elevadas da expansão persistente e generalizada do nível geral dos preços em nossa economia. Se assim é, por que a nova administração federal está se expondo a tantos desgastes políticos para realizar *reformas institucionais* (a da Previdência, a do sistema tributário etc.) com o objetivo de equilibrar as contas consolidadas do setor público brasileiro?

Em primeiro lugar, é preciso destacar que os pequenos déficits observados em períodos de inflação alta vêm se realizando com enorme colaboração desta própria inflação. Sabe-se que, através do controle do fluxo de caixa do Tesouro Nacional, o Ministério da Fazenda consegue eliminar enormes déficits potenciais previstos na lei orçamentária aprovada pelo Congresso Nacional de cada ano, adiando as liberações das dotações de cada órgão e deixando que a inflação deteriore o valor real das diferentes despesas fiscais. Portanto, quanto maior a inflação, maior a chance de se viabilizar o equilíbrio relativo das contas públicas, mesmo em situações em que o Congresso aprove o orçamento com um déficit reprimido pela subestimativa das despesas e pela superestimação das receitas, o que é favorecido pela perda da noção do valor da moeda num regime de inflação crônica.

Ora, os agentes econômicos racionais, que lêem com rigor o ambiente conjuntural prospectivo, percebem que, quando da execução orçamentária com déficits potenciais, é preciso uma inflação muito elevada para reprimir e controlar estes déficits. Em outras palavras, se há uma situação de déficit potencial, ou o governo federal terá, em algum momento, de realizar as despesas indispensáveis que vem adiando e financiá-las por alguma forma direta ou indireta de expansão monetária, ou terá de continuar a postergá-las com apoio de artifícios de contingenciamentos que pressupõem a persistência da parceria com uma inflação muito elevada.<sup>1</sup>

Isto significa que, em qualquer hipótese, a existência de déficits potenciais de maior expressão em relação ao PIB e à base monetária levam os agentes econômicos a apostar na aceleração inflacionária com todas as suas mazelas econômicas e sociais. Assim, as expectativas inflacionárias acabam trazendo para o presente os aumentos de preços que deveriam se realizar no futuro.

Neste sentido, constata-se que todas as projeções das receitas e das despesas do orçamento público consolidado dos três níveis de governo e da Previdência oficial, tal como vêm se realizando dentro do atual marco político-institucional da Constituição de 1988, levam inexoravelmente a que se espere a persistência de déficits potenciais crônicos e, conseqüentemente, a persistência de taxas potenciais de inflação crônica.

As mudanças do regime fiscal em seu conceito ampliado, incluindo a Previdência Oficial e toda a Administração Indireta, passam a ser, portanto, uma condição indispensável para uma estabilidade duradoura em nossa economia. Sem as reformas institucionais, não há chances de se preservarem as conquistas do Plano Real por muito mais tempo. Neste momento, o vigor de sua âncora está na dependência do sucesso destas reformas.

4. Uma das tarefas mais difíceis de qualquer programa de estabilização num país em desenvolvimento e com larga história de inflação crônica é a de articular os objetivos de estabilidade monetária com os de *crecimento econômico*. Num primeiro momento, há uma sensação de que a conquista da estabilidade por si só germina, automaticamente, as condições necessárias e suficientes para a retomada do processo de crescimento. Nada mais ilusório.

De fato, quando se passa, abruptamente, de taxas mensais de inflação superiores a 30% para taxas mensais inferiores a 2%, cria-se um ambiente propício a uma expansão vertiginosa da demanda

<sup>1</sup> BACHA, E. L. *O fisco e a inflação : uma interpretação do caso brasileiro*. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v.14, n.1, p.5-17, jan./mar.1994.

agregada, particularmente a de consumo pessoal e familiar, por causa de diferentes razões. O fim das megatransferências inflacionárias recompõe o poder de compra médio dos assalariados de baixa renda que pagavam o imposto inflacionário; restabelece-se o crédito direto ao consumidor com prazos bem mais dilatados; a ilusão monetária quanto às taxas de juros nominais menores estimula a migração das aplicações financeiras para o mercado de consumo; o clima de confiança que se estabelece quanto aos níveis de emprego e de renda no futuro excita a demanda no presente.

Se somarmos a este contexto uma situação de importações baratas por causa da valorização da moeda nacional, não há como resistir aos apelos de um expansionismo espasmódico de demanda que provoca a utilização mais intensa da capacidade produtiva instalada, simultaneamente, com a formação de déficits crescentes na balança comercial.

Se tudo isto ocorrer sem que haja mudanças institucionais relevantes capazes de afetar marcadamente as expectativas sobre o futuro da economia no médio e no longo prazos, então, quem necessita de regras estáveis para tomar decisões de investimentos (de modernização tecnológica, de reestruturação produtiva etc.) procura postergá-las, substituindo-as por ações incrementais em torno das organizações produtivas existentes, com efeitos limitados sobre a oferta interna de bens e serviços.

Esta seqüência de demanda interna em crescimento acelerado, lado a lado, com reduzida expansão da oferta interna de bens e serviços contida pelas incertezas de médio prazo, conduz a uma crise potencial do balanço de pagamentos, se as importações se agigantarem num ambiente externo de retração dos movimentos de capitais de curto prazo em direção aos países emergentes.

Ora, com mais rapidez do que se espera, acabam se instaurando, de forma inexorável, políticas monetárias restritivas com seus juros astronômicos e medidas casuísticas (não orientadas por políticas de médio e de longo prazo) para o equilíbrio das contas externas, visando compatibilizar os níveis de demanda agregada aos limites do possível da capacidade de oferta global de bens e serviços. Os efeitos psicossociais imediatos destas estratégias de curto prazo resultam na redução dos compromissos dos agentes sociais com a mobilização das potencialidades econômicas do País e a adoção de perspectivas imediatistas de sobrevivência num clima de negócios dominado pelas mudanças de regras, pelas decisões *ad hoc* e pelo abandono dos princípios doutrinários embutidos na concepção das políticas públicas.

A partir deste momento, dá-se conta de que o governo não dispõe, em suas mãos, das moedas de troca que os programas e os projetos de um processo articulado e consistente de crescimento econômico poderiam trazer em termos de um jogo de soma positivo, para o benefício de regiões, setores produtivos e grupos sociais. Essas moedas de troca para a negociação de interesses conflitantes tornam-se instrumentos absolutamente indispensáveis, a partir da hora em que se acirram as tensões distributivas que ressurgem com a formação de novas expectativas inflacionárias.

Aí, e justamente aí, toma-se consciência de que a estratégia governamental costurou mal a articulação entre os objetivos de crescimento econômico e os objetivos de estabilidade monetária. Por se privilegiar, na sua concepção inicial, os objetivos de estabilidade, corre-se o risco de se ter menos crescimento e, às vezes, até mesmo menos estabilidade ao longo do tempo.

5. Há uma situação de perplexidade político-administrativa das novas administrações estaduais diante das mudanças que vêm ocorrendo no País a partir do Plano Real. Normalmente, quando ocorria a alternância de poder nos estados, estes encontravam o governo federal numa atitude de relativa complacência em relação aos problemas que enfrentavam em função dos desacertos fiscais e financeiros das administrações anteriores. E as soluções para os alongamentos dos perfis da dívida pública interna e externa, para a situação pré-falimentar dos bancos oficiais e para os avais de empréstimos junto às instituições multilaterais de fomento iam, pouco a pouco, sendo politicamente negociadas, até se comprometerem de forma inquestionável as metas de estabilização de algum programa econômico em andamento.

Um dos sinais mais evidentes de que o Plano Real tem uma perspectiva mais favorável de sucesso como programa de estabilização será a sua capacidade de resistir às demandas recorrentes das novas Administrações Estaduais para soluções imediatistas às questões dos seus déficits fiscais e financeiros. Como se sabe, dentro da lógica do Plano Real, a existência destes déficits nos três níveis de governo, de forma aberta ou latente, é o fator mais importante para explicar a formação das expectativas inflacionárias dos agentes econômicos no futuro imediato.

O que fazer, então, diante desta nova situação na qual os graus de liberdade para o financiamento do desenvolvimento estadual se encontram restringidos pela prioridade máxima da sociedade brasi-

leira que é a busca da estabilidade como percurso indispensável para a retomada do processo de crescimento econômico nacional?

Em primeiro lugar, é preciso destacar que pelo menos a metade dos problemas que as novas administrações estaduais têm de enfrentar pode ser mais facilmente equacionada pelo ambiente de estabilidade que o Plano Real trouxe. A perda das receitas tributárias próprias ou transferidas provocada pela erosão inflacionária, a atenuação dos movimentos de greve e de paralisação dos serviços públicos por causa de insatisfações sociais com as transferências inflacionárias dos salários não-indexados dos servidores e a possibilidade de realizar contratos de prestação de serviços e de investimentos que protejam melhor o interesse público são alguns dos múltiplos ganhos que a estabilização traz para as novas administrações estaduais.

Em segundo lugar, a expansão dos níveis de crescimento de renda e de emprego em todas as unidades da Federação, a partir da implantação do Plano Real, facilita os ajustes fiscais e financeiros das novas Administrações a partir de melhores resultados no esforço de arrecadação.

Finalmente, é preciso destacar que as mudanças institucionais advindas com o Plano Real permitem que se redefina o espaço de que as novas administrações dispõem para alocar recursos adicionais no processo de desenvolvimento estadual. Os processos de privatização e a lei de concessões abrem caminhos novos para resolver velhos problemas, particularmente na oferta de serviços de infra-estrutura econômica em que os investimentos públicos podem se transformar em áreas de negócios privados. Nesta mesma linha, não se deve subestimar os recursos latentes em nível do controle das próprias comunidades locais que podem ser mobilizados para a promoção de programas e projetos que atendam à satisfação de suas necessidades básicas. Alternativas existem. É preciso explorá-las o quanto antes.

6. Enquanto se discute o impacto que a crise econômica do México poderá ter sobre o nosso País em termos do equilíbrio das contas externas, é preciso lembrar que existem algumas decisões sobre o *equilíbrio fiscal e financeiro* dos três níveis de Governo que são igualmente importantes para a formação das expectativas inflacionárias de curto prazo.

De imediato, há dois problemas que merecem destaque: a situação dos bancos oficiais federais e estaduais e a crise fiscal de algumas importantes unidades da Federação.

A questão do desequilíbrio financeiro e patrimonial dos bancos oficiais é de natureza estrutural e vem desafiando diferentes administrações do governo federal e dos governos estaduais. Excesso de agências deficitárias mantidas em operação sob argumentos políticos inconsistentes e precários; desprofissionalização da alta administração como mecanismo de sustentação de interesses políticos clientelísticos; anéis burocráticos que tornam insólitas as práticas de empréstimos para o setor privado; eis alguns dos muitos problemas que levaram várias dessas instituições a uma situação de extrema fragilidade financeira.

Aqui não há mais espaço para temporizações ou soluções sintomáticas sob pena de se sacrificar o futuro do Plano Real. Ou essas instituições passam a ser capitalizadas pelos seus acionistas majoritários mediante algum mecanismo de reestruturação patrimonial ou têm de ser privatizadas com certa urgência, para se evitar o descontrole da expansão dos agregados monetários com seus efeitos inflacionários para o conjunto da sociedade brasileira.

Quanto à crise fiscal de algumas unidades da Federação, resultante de administrações passadas politicamente irresponsáveis, não há como se fugir de um profundo ajuste estrutural com reduções drásticas nas despesas de custeio e de investimento, com combate sistemático à sonegação de tributos, com a delimitação mais precisa dos limites das ações governamentais, com incentivos aos processos de desoneração do Estado (privatizações, terceirizações, concessões etc.). O que não pode ocorrer é a premiação pelo governo federal, por meio de concessões de avais e de transferências não constitucionais, às administrações estaduais que não se comprometam em enfrentar os custos políticos destes inadiáveis ajustes fiscais e financeiros. Do Piauí a São Paulo, há muitos estados com diferentes níveis de desenvolvimento que necessitam pôr a casa em ordem e institucionalizar mecanismos político-administrativos que possam evitar a recorrência destas crises nos próximos mandatos governamentais.

Todo programa de estabilização para se consolidar necessita, numa primeira fase de transição, de alguns emblemas de austeridade que dêem aos executores das políticas econômicas a credibilidade junto à opinião pública, a fim de que se forme um espaço de negociação indispensável para a implantação de medidas moralizadoras ou antipopulistas. E no caso brasileiro, esta credibilidade será conquistada a partir do esforço endógeno do governo para reorganizar o próprio governo.

7. Se as elevadas taxas de juros estão incomodando o empresário, muito mais ainda perturbam a vida do governo. Os encargos da *dívida pública* são pagos através de recursos orçamentários e, atualmente, tanto para o governo federal quanto para muitos governos estaduais, já representam mais de 20% das suas despesas fiscais.

No caso dos estados de maior expressão econômica na geração do Produto Nacional (São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul), a dívida apresenta várias dimensões perversas. Em primeiro lugar, no início das atuais administrações, foram identificados valores da dívida flutuante e de restos a pagar inadiáveis (salários atrasados, acerto com fornecedores, reposição de cotas de custeio etc.), os quais, em alguns casos, equivalem a cerca de dois a três meses de arrecadação total. Isto significa que essas administrações passarão boa parte do ano de 1995 com fortes restrições de gastos, reprimidos em função dos próprios excedentes de gastos indevidamente autorizados durante o segundo semestre do ano passado.

Em segundo lugar, temos uma posição relativamente mais cômoda na dívida dos estados realizada através de contratos, internos e externos. No caso dos contratos externos com as instituições multilaterais de fomento (Banco Mundial, BID), as suas linhas de financiamento prevêem prazos de carência e de amortização compatíveis com a realidade das finanças públicas estaduais. Ao mesmo tempo, a repactuação das dívidas dos estados com as instituições financeiras do governo federal (Banco do Brasil, CEF, BNB, BASA, BACEN, Meridional) trouxe, desde o ano passado, um grande alívio pelas condições favoráveis em que se procederam em termos de seus prazos e limites de comprometimento das receitas líquidas das unidades da Federação.

O grande problema que as taxas astronômicas de juros representam para aqueles estados é o seu impacto sobre a dívida mobiliária que, no seu estoque total, ultrapassa a ordem de trinta bilhões de reais. Não é difícil estimar o quanto se deixa de gastar em saúde, em educação e em segurança, quando a taxa de juros passa da casa dos quatro por cento ao mês, realocando os recursos orçamentários para o pagamento dos serviços desta dívida. Vale dizer, os juros que se pagam hoje são os salários dos professores primários que são comprimidos amanhã, são as estradas que ficam sem conservação e manutenção, são os serviços de segurança que deterioram a sua qualidade etc. Portanto, quanto mais bem-sucedida a gestão da dívida pública, maior a probabilidade de sucesso da gestão das políticas sociais compensatórias.

Quando os governadores, que são obrigados a carregar esta dívida diariamente num mercado financeiro profundamente especulativo e descomprometido com a sorte de sua população, chegarem ao final de seu mandato, no final de 1998, farão as contas de quanto esforço administrativo e quantos recursos foram desviados de seus compromissos maiores para atender à saga da ciranda financeira. Não se pode, pois, continuar empurrando para frente o pagamento e a reestruturação desta dívida num dramático enredo em que o giro diário de papéis compromete a qualidade de vida daqueles cidadãos que, nos estados, dependem dos serviços públicos para complementar os seus salários de fome.

Estes estados têm de enfrentar esta questão com coragem cívica, determinação política e engenhosidade técnica. As regras básicas são conhecidas: controlar despesas, ampliar receitas e vincular o excedente operacional à gestão da dívida na busca de soluções definitivas. Como os estados estão operando suas finanças em regime de repressão fiscal (já reduzindo suas despesas de custeio e de investimento em nível politicamente insuportável), deve-se buscar também avançar a reforma patrimonial (vendas de ativos mobiliários e imobiliários) e os processos de privatização, com os seus resultados condicionados à amortização do principal da dívida mobiliária. Espera-se que, nesta batalha, tenham o governo federal como parceiro, quer contribuindo para o sucesso da reengenharia financeira, quer reduzindo as taxas de juros para níveis civilizados.

Sairão vencedores e reconhecidos pela opinião pública os governadores que, até o final de seu mandato, reestruturarem os seus níveis de endividamento, os quais, até agora, vêm determinando o que eles podem fazer, quando fazer e para quem fazer; ou seja, é a dívida e os seus impactos que têm arrastado as gestões administrativas.

8. Alguns estados e municípios brasileiros já acumularam experiências históricas que nos permitem vislumbrar o que fazer para superar *situações de grave crise econômica e social* que ocorrem com certa frequência, como as que estão vivenciando algumas das novas administrações. Em geral, podemos observar que a superação destas situações passa por quatro etapas: o inconformismo político; um diagnóstico consolidado; um projeto de mudanças e a implementação de reformas.

É relativamente comum constatar que os acúmulos de resultados desfavoráveis no desempenho econômico e social em diversos estados e municípios da nossa Federação levaram suas lideranças políticas e comunitárias a uma postura de inconformismo, particular-

mente onde há um visível descompasso entre os problemas existentes e as enormes potencialidades para resolvê-los, e a uma conseqüente tentativa de diagnosticar, técnica e politicamente, as razões e as causas das anomalias e disfunções que a todos angustiam.

Entretanto, frustrações e anamneses podem se acumular ao longo do tempo, sem que nada ocorra, pela ausência de um projeto de reformas e de mudanças que seja não apenas tecnicamente consistente, mas principalmente gerado a partir de uma intensa mobilização dos segmentos organizados da sociedade civil em regime de pacto com as autoridades políticas. Esta é a etapa mais difícil de se constituir, pois envolve um "estado" de desenvolvimento político-institucional que não está espalhado pelo País com certa ubiqüidade. Em alguns estados e municípios, a iniciativa de estruturar esta etapa e de romper com as inércias prevalecentes nasceu de lideranças empresariais (Ceará, 1986; Itabira, 1990; etc.), de lideranças políticas e tecnoburocráticas (Minas Gerais, 1968; etc.) ou, também, de lideranças comunitárias locais (inúmeras experiências municipais de promoção do desenvolvimento). Mas a freqüência destas experiências de sucesso não é tão acentuada como era de se esperar diante do crescente número de registro de crises econômicas e sociais em nível subnacional.

Pode-se observar que, em geral, as reformas e mudanças que ocorreram nos casos bem-sucedidos envolveram três grandes dimensões. Em primeiro lugar, constatou-se uma situação de expressiva endogenia no processo de desenvolvimento econômico e social do estado ou do município, ou seja, a presença de atores sociais locais na concepção e na condução das experiências de desenvolvimento, e não apenas o movimento de instituições e agências externas que atuam de forma excludente quanto à relativa autonomia decisória local. Neste sentido, a etapa de desenho e execução de um projeto de mudanças em um estado ou município fica na dependência da qualidade de suas lideranças políticas e comunitárias: o seu nível de consciência social, de conhecimento sistêmico, de capacidade de gestão etc.

Em segundo lugar, registra-se, em todos os casos de sucesso, alguma experiência de maior ou menor profundidade de reforma do Estado, envolvendo o ajuste fiscal e financeiro, uma reforma administrativa e, principalmente, uma delimitação mais precisa dos limites e das articulações entre o espaço do setor público e o espaço do setor privado. Quanto mais se definirem possibilidades de cooperações e de parcerias entre os dois setores, maiores serão as chances de serem superados problemas e mobilizadas potencialidades.

Finalmente, observou-se a emergência de um conjunto de mudanças comportamentais quanto ao estilo da administração pública e do padrão de desenvolvimento econômico e social, com a abertura para experiências inovadoras em termos de mobilização comunitária, de participação popular e na própria gestão de programas e projetos.

Se tivéssemos que destacar qual dessas dimensões é absolutamente indispensável para a superação da situação de crise econômica e social em um estado ou município, não temos receio de afirmar que se trata do surgimento de movimentos endógenos de atores sociais e políticos locais capazes de fortalecer a gestão e o uso dos recursos e das potencialidades disponíveis, como base para uma negociação e um entendimento com instituições e agências localizadas de seu entorno externo.

9. Quando se iniciarem as articulações políticas para a discussão sobre as reformas institucionais no processo de revisão da Constituição de 1988, certamente um dos problemas mais difíceis a ser enfrentado é o do que se denomina o *Federalismo Fiscal*. Vale dizer: a definição político-administrativa dos limites entre a disponibilidade de recursos tributários e as funções ou competências de cada um dos três níveis de governo (a União, os estados e os municípios).

Desde as eleições de 1982 para governadores dos estados, iniciaram-se ações políticas no Congresso Nacional para ampliar as transferências federais para os estados e os municípios, culminando com as determinações da Constituição de 1988 que agravaram a já combalida situação financeira da União. O governo federal perdeu quase quinze pontos percentuais no total da distribuição por nível de governo das receitas tributárias, calculado após as transferências constitucionais.<sup>2</sup>

Apesar da transferência maciça de receitas para os estados e municípios, a nova Constituição não atribui, a esses níveis de governo, as responsabilidades para suprir os serviços públicos anteriormente oferecidos pelo governo federal e financiados por estes mesmos recursos. Ao contrário, a Constituição atribuiu ao governo federal novas responsabilidades para prover a população brasileira de mais serviços sociais, nas áreas de educação, de saúde e de assistência social. Simultaneamente, com o acréscimo das transferências de recursos fiscais para as administrações estaduais e municipais, a Constituição ampliou, enormemente, a vinculação dos recursos, a qual atinge, atualmente, quase 80% das receitas tributárias federais (líquidas das transferências).

<sup>2</sup>AFONSO, J. R. R. *Federalismo fiscal e reforma institucional: falácias, conquistas e descentralização*. Nova Economia, Belo Horizonte: UFMG/FACE, v.4, n.1, p.79-106, nov.1994.

Além do mais, a carga tributária resultante da nova Constituição não trouxe receitas públicas mais elevadas: a carga tributária bruta permaneceu estável em torno do nível de 22% a 23% do PIB. Portanto, na execução de programas de estabilização, tornou-se crescentemente difícil a obtenção de superávits primários e operacionais (estes incluem os serviços da dívida pública) por causa destas restrições fiscais de ordem Constitucional em termos de receitas e despesas públicas, levando o Tesouro Nacional à prática freqüente da repressão fiscal (controle das despesas na saída do caixa, contingenciamentos etc.) com conseqüente desorganização na oferta de serviços públicos por parte do governo federal (particularmente os serviços de saúde pública).

Por outro lado, os estados e os municípios, ao se apropriarem das novas receitas, expandiram igualmente as suas despesas de custeio e de investimento, assim como o seu endividamento, de tal forma que muitos deles agravaram ainda mais a sua crise fiscal e financeira pré-Constituição de 88.

Não vai ser uma tarefa politicamente simples a formatação de um projeto de reforma fiscal que equacione adequadamente este equilíbrio entre receitas tributárias e competências administrativas entre os três níveis de governo. Em primeiro lugar, porque muitos governadores e prefeitos de grandes centros urbanos estão cercados por uma avalanche de demandas por novos serviços públicos advinda de quase todos os segmentos sociais de uma população empobrecida. Em segundo lugar, porque, para muitos congressistas, a política de clientela se faz justamente no campo deste interstício anárquico das relações intergovernamentais. Finalmente, o próprio governo federal tem se acomodado em relação à urgência de uma reforma fiscal por ter encontrado expedientes pragmáticos para ir tocando a crise orçamentária e financeira sem a necessidade de grandes traumas ou embates políticos com governadores ou prefeitos.

Para confrontar definitivamente as atuais mazelas do Federalismo Fiscal, há um ponto de partida que necessita ser consensualizado politicamente: a nossa carga tributária é macroeconomicamente pequena para o nosso nível de desenvolvimento e para a gigantesca demanda, acumulada durante os últimos quinze anos, de serviços sociais básicos e investimentos de infra-estrutura econômica no País.

Somente a concepção de um novo sistema tributário que diminua a elevada carga tributária das pessoas físicas e jurídicas que atualmente vêm sustentando os Tesouros, compensando as fontes de recursos com a ampliação da base tributável (inclusive com a incorporação das diferentes formas da economia informal) e com um

combate incansável e inteligente contra os sonegadores, poderá ampliar, duradouramente, os recursos à disposição do governo em 4 a 5% do PIB, valores indispensáveis para a reestruturação do setor público no Brasil. É evidente que a contrapartida desta elevação da carga tributária global, com sua distribuição mais equânime, implica um esforço equivalente de melhoria da produtividade e maior controle dos gastos públicos, nos três níveis de governo.

10. Uma sociedade em regime de inflação crônica e de recessão econômica inclina-se a considerar as atividades de *planejamento governamental de médio e de longo prazo* como supérfluas e residuais. Pressupõe-se que os problemas de curto prazo (inflação, déficits públicos etc.) são tão críticos e dominantes que não haveria condições para que esta sociedade se programasse para tratar das questões de médio e de longo prazo (erradicação da pobreza absoluta, atenuação dos desequilíbrios regionais etc.) antes de se atingir a estabilidade econômica, de se reestruturarem os grandes passivos do setor público e de se obter maior controle sobre os gastos públicos. Vale dizer, numa sociedade em regime de inflação crônica e de recessão econômica, como a brasileira, os problemas de estrutura ficariam determinados pelos problemas de conjuntura.

Ora, essa querela perde o seu significado analítico quando se vive, durante mais de uma década, uma seqüência de políticas de curto prazo, pois, neste caso, surgem efeitos não previstos sobre as questões de médio e de longo prazo, nem sempre na direção desejada. Cite-se, como exemplo, o conjunto de efeitos dos diferentes programas de estabilização que o Brasil vem realizando desde o início dos anos oitenta, segundo as mais diferentes orientações conceituais e processuais (programas ortodoxos *versus* programas heterodoxos; programas com gradualismo *versus* programas com choque; programas com monitoramento ou não do FMI etc.).

Quando se observam os impactos que estes programas mal-sucedidos tiveram sobre algumas variáveis estruturais na economia brasileira, não há como deixar de ressaltar os efeitos não esperados ou indesejáveis da falta de articulação entre as políticas econômicas de curto prazo e as políticas de desenvolvimento de médio e de longo prazo:

- a) por liberar as taxas de juros de mercado num regime monetário restritivo e por estimular esquemas de controle político-administrativo sobre a evolução dos salários da economia, perverte-se a distribuição funcional de renda; a participação dos salários na renda nacional cai de valores

em torno de 50%, nos anos 50 e 60, para valores pouco superiores a 30% nos últimos anos; simultaneamente, a participação dos juros, no mesmo período, salta de pouco mais de 5% para valores em torno de 15%;

- b) os sucessivos cortes nos gastos públicos, o dismantelamento da máquina pública como resultado de reformas administrativas mal concebidas ou executadas e os desestímulos salariais crescentes ao desempenho dos servidores públicos levaram à desorganização quantitativa e qualitativa da oferta dos serviços públicos tradicionais, particularmente aqueles cujos beneficiários finais são os grupos de baixa renda;
- c) as constantes mudanças nas regras do jogo econômico em termos dos principais mercados, como resultado de experiências heterodoxas de estabilização (congelamento de preços, confisco de aplicações financeiras, mudanças não-negociadas no sistema de indexação etc.), reduziram, drasticamente, os investimentos de médio e de longo prazo, por causa da elevação dos níveis de riscos e das incertezas no processo decisório da economia.

É evidente que não se pode subestimar ou menosprezar os efeitos perversos dos desequilíbrios macroeconômicos, pois, quando há uma crise fiscal e financeira que imobiliza o Estado, toda a economia tende a se imobilizar. Entretanto, toda sociedade necessita afinar seus instrumentos de detecção das tendências que atuam moldando o presente tumultuado e trabalhar, também, de forma sistemática, com cenários alternativos em ambientes externos cambiantes que dêem aos executores das políticas em andamento as referências estáveis que socorram, contra a instabilidade da conjuntura, aqueles que, por dever, articulam as ações do Estado, que se deseja racional, no curto, no médio e no longo prazo. Ora, é justamente aqui que o planejamento governamental ganha maior dimensão, pois o 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.

Especificamente, num país em desenvolvimento como o Brasil, a atuação planejada do setor público passa a ser, até mesmo, pré-condição para o adequado funcionamento de uma economia de mercado, desde que as políticas públicas contribuam para o funcionamento e a integração dos mercados de produtos e fatores, através

da melhor difusão de informações, do maior acesso à disponibilidade de infra-estrutura econômica e social, da redução dos ganhos de monopólio ou da dinamização das fontes de crescimento.

Espera-se, pois, que, num processo de reforma e de modernização do Estado brasileiro, este venha a desempenhar um papel mais amplo do que apenas coordenar e manter a consistência do equilíbrio macroeconômico, além de garantir a oferta de bens e serviços públicos tradicionais. Há uma expectativa de que o Estado possa coordenar, também, instrumentos de políticas públicas visando promover ações de retomada do processo de crescimento econômico brasileiro e, principalmente, ações compensatórias para atenuar as desigualdades de renda e de riqueza entre grupos sociais e regiões dentro do próprio País.

11. Do ponto de vista agregativo, o período do pós-guerra no Brasil permite identificar duas fases no processo de desequilíbrios regionais de desenvolvimento. Na primeira fase, que se estende até o início dos anos 70 – quando se consolidou no País o parque industrial mais moderno tecnologicamente e mais diversificado entre as nações do Terceiro Mundo à época –, as diferenças entre os padrões de vida dos brasileiros variavam enormemente entre suas regiões. Alguns indicadores sociais e econômicos podem ser ilustrativos destas diferenças:<sup>3</sup>

- a) em 1970, a região Sul do Brasil, por ter um nível de mortalidade bem próximo ao dos países europeus, apresentava uma vantagem superior a 20 anos na esperança de vida ao nascer sobre o Nordeste Central;
- b) entre 1950 e 1970, quando o País experimentou intenso processo de substituição de importações e de expansão econômica, o Estado de São Paulo isoladamente absorveu 57% dos novos empregos industriais criados no período, e passou a deter, em 1970, 58% da produção industrial e a metade do total do emprego industrial no Brasil;
- c) vale a pena destacar também a posição da economia do Nordeste, onde a industrialização se processou em ritmo mais lento do que no País – em 1950, participava com 16,8% do total do emprego industrial do Brasil, caindo esta participação para 10,3%, em 1970; o Nordeste teria de iniciar a década de 70 com 174.000 empregos a mais do que o observado, a fim de que tivesse a mesma posição relativa que detinha em 1950, o que equivaleria a 63% do

<sup>3</sup> HADDAD, P. R. *Regiões, regionalismo e desequilíbrios espaciais de desenvolvimento: algumas reflexões. Indicadores Econômicos FEE: Análise Conjuntural, Porto Alegre, v.21, n.2, p.255-270, ago.1993.*

nível de emprego industrial que se constatava para essa Região, em 1970.

No final dos anos 50 e em meados dos anos 60, esse quadro de profundas desigualdades regionais mobilizou intensamente as forças políticas das áreas periféricas do País que conseguiram estruturar e ativar um conjunto de instituições e de instrumentos fiscais e financeiros junto ao Poder Central, visando à elaboração e à implementação de políticas públicas de natureza compensatória em benefício das regiões menos desenvolvidas (Nordeste, Norte e Centro-Oeste). Após mais de duas décadas de mobilização de recursos nacionais para atenuar os desequilíbrios regionais de desenvolvimento, alguns resultados foram bem-sucedidos em termos agregativos: as três regiões conseguiram sair de uma participação conjunta no PIB brasileiro de quase 18%, em 1970, para mais de 22%, em 1990, enquanto, neste mesmo período, a do Estado de São Paulo declinava de 39,43% para 35,77%.

O exemplo do Nordeste, onde essa mobilização foi mais intensa e persistente, é ilustrativo nesse sentido. Apesar de todas as mazelas em que se envolveram os órgãos e as instituições de coordenação do desenvolvimento e de fomento financeiro na região, as quais vão desde a aprovação de incentivos fiscais para projetos de interesse social duvidoso até o enorme desperdício de recursos públicos em programas para o atendimento de interesses clientelísticos, ressalta-se o seu trabalho como favorável à promoção do desenvolvimento regional, como pode se constatar por alguns indicadores. A esperança de vida ao nascer do Nordeste salta de 44 anos, em 1970, para mais de 58 anos, em 1988. O número de projetos beneficiados pelo sistema de incentivos administrados pela SUDENE, entre 1962 e 1989, foi superior a 2.700, gerando 590 mil empregos e investimentos de US\$ 47,1 bilhões, dos quais apenas US\$ 16,4 bilhões foram financiados pelos incentivos fiscais. O PIB do Nordeste sai de US\$ 8,6 bilhões, em 1960, para US\$ 51,3 bilhões, em 1988, crescendo à taxa média anual de 6,6% (superior à média nacional). A taxa de alfabetização da região (pessoas de 15 anos ou mais que sabem ler e escrever) vai de 45,3%, em 1970, para 63,5%, em 1988.

Esta segunda fase de evolução do processo de desequilíbrios regionais no Brasil se caracteriza, pois, pela reversão da polarização, situação definida como o ponto de mudança a partir do qual as tendências da polarização espacial da economia nacional dão lugar

a um processo de dispersão espacial para fora da região central, em direção a outras regiões do sistema.

É preciso ressaltar, igualmente, que a reversão do processo de concentração industrial no Estado de São Paulo e de polarização na sua Área Metropolitana apresentou duas dimensões. Por um lado, uma desconcentração de natureza macrorregional comandada pelas políticas do Governo Federal através de investimentos diretos de suas empresas, de incentivos fiscais e da construção de infra-estrutura econômica e resultante também da busca de recursos naturais renováveis e não renováveis nas fronteiras do País. Por outro lado, uma desconcentração de natureza intra-regional no Sul e no Sudeste beneficiando, particularmente, o próprio interior do Estado de São Paulo, com prejuízo relativo para sua Área Metropolitana (a qual diminui sua participação na produção industrial do Estado de 75%, em 1970, para 53%, em 1990), assim como beneficiando outros estados nestas regiões: de 1970 a 1990, a participação de Minas Gerais na produção industrial do País cresce de 6,5% para 8,8%; de Santa Catarina, de 2,6% para 4,1%; do Paraná, de 3,1% para 5,6%.

**12.** Uma das questões mais inquietantes de um governo democrático em um país com tantas desigualdades econômicas e sociais entre suas regiões, como é o caso do Brasil, é a de encontrar alternativas para se realizar uma administração que esteja atenta aos problemas e às potencialidades de todas as suas regiões, sem nenhum tipo de discriminação ou favoritismos.

Em termos prospectivos, para este limiar do século XXI, esta aspiração de uma atitude equânime em relação às regiões do País nos leva a considerar o que poderá ocorrer com a questão das desigualdades espaciais de desenvolvimento quando, após a conquista da estabilidade monetária, vier a se formar um novo ciclo de expansão duradoura da economia brasileira.

Lamentavelmente, há fortes indicações de que, na evolução deste ciclo, poderão surgir novas formas de concentração regional dos benefícios do crescimento em favor das áreas desenvolvidas do País. Se for confirmada esta tendência à reconcentração espacial do crescimento econômico, estaremos revertendo um movimento de despolarização e de desconcentração do eixo Rio-São Paulo, que se iniciou desde os anos setenta e o qual muito contribuiu para abortar a emergência de sentimentos regionalistas no País com todas as suas implicações e mazelas políticas. As razões para estas preocupações são múltiplas.

Em primeiro lugar, é de esperar que o novo ciclo de expansão da economia brasileira seja intensivo em ciência e tecnologia na geração de diferentes produtos, processos e técnicas de gestão que irão compor a formação do Produto Interno Bruto de uma economia cada vez mais exposta à competição externa. Os estudos sobre os novos padrões de localização dos projetos de investimentos que irão dar sustentação a este ciclo de expansão identificam que as vantagens comparativas das regiões para atraí-los dependerão, relativamente, cada vez menos da disponibilidade de recursos naturais ou de mão-de-obra não qualificada em abundância, e cada vez mais da existência na região de serviços terciários e quaternários, centros de pesquisa, recursos humanos especializados, ambiente cultural etc. Ora, não resta dúvida de que o potencial locacional de áreas do Sul-Sudeste, situadas no campo aglomerativo da Região Metropolitana de São Paulo, amplia-se em função da disponibilidade destes fatores em quantidade e qualidade bem maior do que se pode observar em áreas do Nordeste, do Norte e do Centro-Oeste do País.

Em segundo lugar, a reversão da polarização, que levou as áreas menos desenvolvidas a crescer mais rapidamente do que as áreas mais desenvolvidas, se deve, em grande parte, às iniciativas político-administrativas do governo federal que, através de seus órgãos da Administração Direta e da Administração Indireta, financiaram basicamente a expansão da periferia tradicional e da periferia dinâmica do País, através de investimentos em infra-estrutura econômica e social, assim como através de investimentos diretamente produtivos de empresas sob seu controle. Ora, como se sabe, vem se tornando cada vez mais crítica a situação fiscal e financeira do governo federal desde o final dos anos oitenta e dificilmente as áreas menos desenvolvidas poderão contar com a parceria das autarquias e empresas da União para a promoção do seu crescimento ao longo dos próximos anos, pelo menos até que as reformas institucionais previstas para 1995 gerem sólidos resultados em termos de recompor a capacidade de investimento do setor público em seu conjunto.

Finalmente, é preciso destacar também que a formação do Mercosul irá trazer para a economia brasileira grandes oportunidades de negócios e de investimentos, as quais, por razões locais (fricção da distância, inércia do capital fixo instalado, mercados regionais etc.) tenderão a se concentrar num espaço geográfico em torno de eixos situados no Sul-Sudeste do País.<sup>4</sup>

Ora, todas estas observações nos levam a lidar com cuidados especiais na concepção e execução de um novo ciclo de expansão da economia em relação às populações das áreas periféricas do País, a

<sup>4</sup> Essa desconcentração interna às regiões Sul e Sudeste se deve à formação de economias de aglomeração na Área Metropolitana de São Paulo e à criação de economias de aglomeração em vários outros centros urbanos, assim como às mudanças nos requisitos locais decorrentes de inovações tecnológicas em diferentes produtos, processos e formas de gestão, a partir da segunda metade da década de 70. Em estudo recente pode-se identificar, até mesmo, uma relativa concentração num polígono espacial delimitado por Belo Horizonte - Uberlândia - Londrina/Maringá - Porto Alegre - Florianópolis - São José dos Campos - Belo Horizonte dentro do qual estão sendo formados os principais pólos de alta tecnologia ou de modernização tecnológica do País. (DINI, C. C. Desenvolvimento poligonal do Brasil: nem desconcentração, nem contínua polarização. *Nova Economia, Belo Horizonte: UFMG/FACE*, v.3, n.1, p.35-64, set.1993).

fim de se evitar que haja uma reconcentração na distribuição dos frutos do crescimento a beneficiar desigualmente as diferentes regiões do País. Estes cuidados envolvem, particularmente, uma reavaliação dos organismos regionais de desenvolvimento e do sistema de incentivos fiscais que tem sido utilizado para a promoção das áreas menos desenvolvidas do País.

13. A opção feita pelo governo federal, ainda no início da década de sessenta, foi a de organizar um sistema de planejamento regional na Amazônia a partir da institucionalização da SUDENE E SUDAM, as quais teriam a delegação de poderes para supervisionar, coordenar e controlar a preparação de programas e projetos de desenvolvimento relacionados com as ações de outros organismos federais atuantes nestas regiões. Deveriam submeter-se a uma participação maior das lideranças políticas e comunitárias daquelas Regiões no processo de decisões mais relevantes (através de um Conselho Deliberativo) e, ao mesmo tempo, condicionar a atuação operacional e estratégica dos diversos Ministérios e Agências do Governo Federal (Administração Direta e Indireta) de acordo com planos-diretores para o desenvolvimento regional.

Em princípio, as Superintendências, como instituições centrais do sistema de planejamento do governo federal nas Regiões, deveriam se responsabilizar pelas diferentes dimensões de um processo de planejamento regional abrangente<sup>5</sup>: econômico (a seleção de objetivos alternativos dentro de um conjunto múltiplo e hierarquizado); espacial (a disposição de determinados elementos e estruturas sobre o território); social (a distribuição do produto da atividade econômica e das oportunidades de realização individual e coletiva); político (a modificação das relações de poder entre diferentes setores ou grupos sociais); ambiental (a conservação e a preservação dos recursos naturais e energéticos), entre outros. As Superintendências deveriam responsabilizar-se, também, pela administração de um conjunto de estímulos econômicos (incentivos fiscais, isenções de tarifas alfandegárias, isenção total ou parcial do imposto de renda etc.) visando atrair investidores privados para as regiões.

Na verdade, este sistema de planejamento, tal como foi concebido, nunca chegou a ser implantado nas regiões. Em termos operacionais, a abrangência do escopo legal das Superintendências, com seus objetivos multifacetados de planejamento regional, foi se tornando extremamente reduzida a partir da década de setenta.

Na preparação do Plano Diretor ou de programas e projetos específicos de desenvolvimento regional, dependiam concretamente

<sup>5</sup> BOISIER, S. *El difícil arte de hacer región*. Cusco : Centro de Estudios Regionales Andinos, 1992; REZENDE, F. (Coord.) *Relatório do Projeto BRA/87/021 : preparado em 1994 para a SUDAM/CPR, com apoio do PNUD*. S.n.t. Ver também sobre esta discussão: BRASIL. Congresso Nacional. Comissão Especial Mista. *Desequilíbrio econômico inter-regional brasileiro*. Brasília : Congresso Nacional, 1993. 3 v.

da iniciativa e da cooperação de inúmeras agências setoriais do governo federal (ministérios, autarquias, empresas estatais) que atuavam nas regiões, particularmente com seus orçamentos de capital, e da disponibilidade de recursos orçamentários sob o seu controle direto (recursos próprios de origem fiscal). Constatou-se que o esforço cooperativo interinstitucional foi frágil e instável e que, simultaneamente, o volume de recursos próprios disponíveis em cada Orçamento Geral da União era insuficiente e menor, ano após ano.

Existem diversas razões que explicam a perda de *status* político e da capacidade de coordenação das diversas Superintendências de Desenvolvimento Regional, destacando-se:

- a) há sempre enormes obstáculos político-institucionais contra o exercício das atividades de coordenação geral de qualquer Superintendência (ou órgão de planejamento macrorregional) porque, nas suas relações com os outros setores da administração estadual ou federal, esses setores apresentam uma tendência para tentar preservar o seu "território" de decisão e recusar qualquer tentativa dos planejadores em interferir com a preparação, avaliação e controle de seus vários programas setoriais de desenvolvimento;
- b) os planos nacionais de desenvolvimento têm, em geral, muitos objetivos que são conflitantes para serem atingidos simultaneamente no período proposto para sua execução e não estabelecem qual seria o desejo de sacrificar, em nível do poder público e dentro de um dado sistema de valores, um objetivo em favor de um outro; o resultado da ausência desse sentido de *trade-off* no processo de planejamento é que, na dinâmica das decisões, conflitos de objetivos são resolvidos através de soluções *ad hoc* que refletem, em última instância, a pressão de grupos de interesse entre os quais, historicamente, aqueles representativos das populações de áreas periféricas como as da Amazônia e do Nordeste têm demonstrado menor poder de barganha em tornar factíveis os programas e projetos de desenvolvimento de que são alvo;
- c) os problemas de desenvolvimento econômico e social de que cuidam as Superintendências são, em geral, de médio e longo prazos e, portanto, se situam no circuito de planejamento que, como tem sido observado, veio perdendo prioridade política no processo de decisão do governo

federal, atropelado pelas tentativas frustradas de estabilizar a economia nacional durante toda a década de oitenta e neste início da década de noventa;

- d) o próprio governo federal procurou incentivar uma linha direta de atuação junto aos governos estaduais e municipais das regiões de programação das Superintendências, todas as vezes em que os ganhos políticos desta atuação superavam, do ponto de vista de atores no Poder Central, os custos do enfraquecimento dos organismos regionais de desenvolvimento e de fomento.

Não pretendemos retomar, nesta seção, os debates sobre a redefinição da figura jurídico-institucional das Superintendências, tendo em vista as funções que devem desempenhar no contexto da nova ordem constitucional, a qual, a partir de 1988, fortaleceu os princípios da descentralização e do Federalismo. O Texto Constitucional de 1988 estabeleceu diversas definições sobre o processo de coordenação institucional do desenvolvimento regional no Brasil. Segundo os seus dispositivos, para efeitos administrativos, a União poderá articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social; da mesma forma, os recursos financeiros relativos a programas e projetos de caráter regional, de responsabilidade da União, serão depositados em suas instituições regionais de crédito e por elas aplicados etc.

Entretanto, para se ter um arcabouço político-institucional mais específico de sustentação das políticas de desenvolvimento regional no Brasil, seria imprescindível que já estivessem regulamentados o Art. 43, § 1º e o Art. 192 da Constituição Federal, que prevêem leis complementares dispondo, de um lado, sobre as condições para a integração das regiões de desenvolvimento e, do outro, sobre a estruturação do sistema financeiro nacional, envolvendo os bancos regionais de fomento.

A SUDENE e a SUDAM têm estimulado as discussões sobre a regulamentação destas leis complementares e já dispõem de estudos que fundamentam alternativas institucionais para a formatação dos organismos regionais de desenvolvimento dentro do espírito do Texto Constitucional. Entretanto, a excessiva predominância da gestão dos problemas de curto prazo da economia brasileira tem feito com que esta questão e outras tantas de natureza mais estrutural venham sendo arrastadas ao longo do tempo, sem que nenhuma solução alternativa seja encaminhada pelas autoridades federais. Há uma expectativa de que estas questões somente ganharão um contor-

no definitivo a partir do próximo ano, quando do início dos novos mandatos do Poder Executivo e do Poder Legislativo.

Assim, enquanto não se regulamenta o dispositivo constitucional sobre a coordenação institucional do desenvolvimento regional no País, pode-se afirmar que as diferentes macrorregiões menos desenvolvidas não dispõem de um sistema de planejamento regional sob o comando do governo federal, uma vez que o atual sistema, com base nas Superintendências, se exauriu do ponto de vista institucional, está fragilizado do ponto de vista político e se encontra debilitado do ponto de vista técnico.

14. A definição de políticas setoriais, programas e projetos de desenvolvimento sócio-econômico leva à discussão sobre que instrumentos seriam mais eficazes para tornar viável a sua implementação. Em princípio, estes instrumentos são múltiplos, tendo um grau de efetividade variável de acordo com a realidade político-institucional de cada região. É indispensável, pois, que se analise e se avalie o conjunto dos instrumentos (fiscais, financeiros, regulamentações etc.) que podem ser acionados, direta ou indiretamente, pelo poder público a partir de sua aplicação nas áreas menos desenvolvidas do País. Entre os instrumentos fiscais e financeiros, destacam-se:

- a) orçamentos anuais e plurianuais dos órgãos da Administração Direta;
- b) orçamentos anuais e plurianuais dos órgãos da Administração Indireta Autárquica e da Administração Indireta Empresarial;
- c) incentivos fiscais e financeiros para viabilizar oportunidades identificadas de investimentos diretamente produtivos. Nesta seção, analisaremos apenas a eficácia destes incentivos, uma vez que a análise dos demais instrumentos prolongaria ainda mais o espaço deste texto.

Desde a intensa mobilização política para a formulação do Texto Constitucional de 1988, vêm se ampliando os debates em torno do uso destes incentivos: ora se questiona a sua própria funcionalidade e a eficácia para a promoção do desenvolvimento regional, ora se questiona algum aspecto mais operacional na análise e na avaliação dos projetos de investimentos beneficiados por estes incentivos. Partindo do pressuposto de que o esforço governamental para atenuar o acentuado grau de desequilíbrios regionais no Brasil tende a preservar os incentivos fiscais e financeiros como mecanismo de

apoio aos investimentos privados nas áreas menos desenvolvidas, é recomendável que se discutam, de forma abrangente, os critérios para a concessão destes incentivos. É preciso ressaltar, ademais, que os próprios governos estaduais e municipais da região utilizam instrumentos fiscais e financeiros sob o seu controle político-administrativo para incentivar o desenvolvimento de áreas geográficas e setores produtivos específicos. Entre estes instrumentos, citam-se: incentivos fiscais do ICMS, do IPTU, do ISS; doações de terrenos; participações acionárias em empreendimentos.

A definição de critérios para a concessão de incentivos fiscais e financeiros, a decisão final em termos técnico-institucionais sobre a aprovação de um projeto de investimento, assim como a delimitação do volume de incentivos a serem alocados em cada projeto constituem um espaço privilegiado dentro do processo de decisão governamental para se articularem os objetivos das políticas de desenvolvimento regional e a alocação de recursos públicos escassos que têm usos alternativos.

Como se sabe, existem muitas circunstâncias nas quais podem ocorrer divergências entre o interesse privado e o interesse social em relação à realização de um projeto de investimento. Do ponto de vista do empresário privado, um projeto é um instrumento que permite avaliar as vantagens relativas de um determinado uso dos seus recursos – capital e capacidade empresarial – em face das possibilidades alternativas de investimento. Por outro lado, do ponto de vista do interesse social, considera-se um projeto como um conjunto de informações, sistematicamente ordenadas, que nos permite estimar os custos e os benefícios sociais de um determinado investimento; vale dizer, as vantagens e desvantagens relativas de utilizar os recursos de um país ou de uma região na produção de bens e serviços, na modernização de estabelecimentos produtivos etc.

Como se sabe, um dos instrumentos da política econômica de desenvolvimento regional e setorial que foi, durante mais de duas décadas, acionado com maior intensidade por parte do governo federal, é 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 que são 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” que dispõem para financiar seus projetos de investimentos mediante a intermediação de agências governamentais de promoção de desenvolvimento, na realidade, esses recursos devem 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 de 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 com 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 se refere à perda de simplicidade de um sistema tributário que distribui subsídios através das despesas tributárias, à medida que sua administração envolve custos elevados para o setor público (a utilização de fatores escassos que têm usos alternativos). A segunda se relaciona 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 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 setenta, 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 o papel que vem sendo exercido pelos projetos incentivados (particularmente, através do FINOR e do FNE), pois não é incomum vê-los contribuindo 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, muitas vezes, uma visível agressão predatória aos ecossistemas regionais.

Na verdade, os projetos que têm recebido incentivos fiscais do FINOR e do FNE e, principalmente, os projetos que têm usufruído de isenções tributárias (IRPJ, imposto de importação etc.) não têm sido devidamente avaliados e correm soltos (quando não contra a corrente) em relação aos objetivos de desenvolvimento da região. Passam por uma análise restrita sob a ótica privada, estática sob o ponto de vista intertemporal, precária no estabelecimento de critérios de prioridade e de sua relevância para os objetivos do desenvolvimento regional.

As tentativas de inserir esses objetivos no processo de acionar os instrumentos de política de desenvolvimento regional através de mecanismos indiretos (sistema de pontos, faixas de prioridade, restrições e condicionalidades *ad hoc* etc.) geram resultados limitados e imprecisos. A experiência de quase três décadas de desenvolvimento incentivado do Nordeste nos ensina que o problema tem de ser enfrentado de frente: a região tem de dispor de uma *intelligensia* local capaz de estruturar e fazer operar um moderno sistema regional de análise e de avaliação de projetos de investimento em termos de seu tríplice mérito: financeiro, econômico e social.<sup>6</sup>

Finalmente, é preciso destacar a crescente perda de importância relativa dos incentivos fiscais e financeiros do governo federal frente a outras formas de intervenção governamental no processo de promoção do desenvolvimento regional. Existem muitas razões para esta perda: as crescentes dificuldades financeiras da União após a reforma fiscal de 1988 restringem a sua capacidade de conceder incentivos adicionais; alguns incentivos dos governos estaduais e até mesmo dos governos municipais tornaram-se mais relevantes para a atração de investimentos privados do que os próprios incentivos do governo federal; existem dúvidas analíticas sobre a eficácia dos incentivos fiscais como instrumento de promoção industrial numa perspectiva de custos e benefícios para o conjunto da sociedade etc.

15. Finalmente, quando se analisam os cenários prospectivos da economia brasileira no longo prazo do ponto de vista de suas regiões, não há como abrir uma discussão sobre as duas concepções de desenvolvimento que estão no primeiro plano dos debates atuais: a concepção de desenvolvimento endógeno e a concepção de desenvolvimento sustentável. Na verdade, a questão de sustentabilidade no processo de desenvolvimento regional e sua articulação com as questões da equidade social num sistema produtivo dinamicamente competitivo nos leva a analisar os aspectos comuns e diferenciados

<sup>6</sup> BUARQUE, C. *Avaliação econômica de projetos*. Rio de Janeiro : Ed. Campus, 1984; CONTADOR, C. R. *Avaliação social de projetos*. São Paulo : Ed. Atlas, 1981. Ver, especificamente, os estudos recentes de avaliação do FINOR patrocinados pelo BNB e pela SUDENE, assim como as análises que estão no Relatório Beni Veras (BRASIL. Congresso Nacional. Comissão Especial Mista. *Desequilíbrio econômico inter-regional brasileiro*. Brasília : Congresso Nacional, 1993. 3v.)

entre os conceitos de desenvolvimento endógeno e de desenvolvimento sustentável. Este esforço de distinção entre os dois conceitos é absolutamente imprescindível, uma vez que, em geral, há enormes semelhanças entre os seus conteúdos e não se justificaria, pois, tumultuar uma área de pensamento ainda em fase embrionária de consolidação (o pensamento sobre o processo de desenvolvimento sustentável em escala regional) com elementos analíticos adicionais que, eventualmente, pouco progresso poderiam trazer para as discussões subseqüentes.

O conceito de desenvolvimento sustentável, além do aspecto global de sua manutenção no tempo, apresenta quatro dimensões mais relevantes:<sup>7</sup>

- a) econômica (relativa à capacidade de sustentação econômica dos empreendimentos);
- b) social (relativa à capacidade de incorporação das populações marginalizadas);
- c) ambiental (relativa à necessidade de conservação dos recursos naturais e da capacidade produtiva da base física);
- d) política (relativa à estabilidade dos processos decisórios e às políticas de desenvolvimento). Portanto, o conceito tal como vem sendo utilizado mais recentemente não abrange apenas a necessidade de manutenção a longo prazo da produtividade dos recursos naturais e de conservação da base física do planeta, mas fortalece, também, a idéia de equidade tanto interpessoal (sustentabilidade social) quanto intertemporal (sustentabilidade ambiental), num contexto de empreendimentos econômicos que não sejam autofágicos em termos dos recursos escassos disponíveis.

Ora, a menos de detalhes técnicos, não haveria uma perfeita identidade entre o conceito de desenvolvimento sustentável e de desenvolvimento endógeno, tornando-se desnecessária a sua introdução por ser um complicador a mais em temática por si só tão complexa?

Na verdade, as inúmeras experiências de promoção do processo de desenvolvimento econômico e social, em países do Terceiro Mundo no pós-Guerra, trouxeram muitas lições que foram sendo apreendidas, simultaneamente, por diferentes correntes de pensamento econômico, de tal forma que, aparentemente, acabam apresentando, em suas concepções, um conjunto de elementos e fatores comuns: a articulação entre o padrão de acumulação econômica, a

<sup>7</sup> MAGALHÃES, A. R. *Um estudo de desenvolvimento sustentável do Nordeste semi-árido. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 1994.*

distribuição de renda e o desenvolvimento social; a relação entre crescimento econômico e proteção ambiental; a participação comunitária no processo decisório envolvendo políticas de desenvolvimento, entre outros.

Neste sentido, para estabelecer os limites dos conceitos de desenvolvimento sustentável e de desenvolvimento endógeno, temos que identificar quais são as idéias-força de cada um, aquelas que constituem o elemento pivotal do conceito em torno do qual se articulam os seus demais componentes analíticos. Não resta a menor dúvida de que o conceito de desenvolvimento sustentável tem sua idéia-força centrada na investigação científica das relações dos homens entre si e com a natureza

[...] dentro de modelos mais dinâmicos, onde a natureza deixa de participar apenas de forma passiva, de onde os homens retiram insumos necessários à produção das coisas úteis, para salientarem a dependência deste homem à natureza, à qual ele está materialmente condicionado [...] baseia-se no imperativo moral de respeitar as necessidades das gerações futuras, o que implica a exigência de preservar o capital de estoque de recursos naturais, fundamental na organização das atividades econômicas [...] vem tendo diferentes interpretações e abordagens, com ênfase ora na preservação dos seres vivos em geral, ora na preservação do Homem e do seu habitat, mas sempre voltadas para a utilização não predatória dos recursos naturais e salvaguarda de oportunidades para as gerações futuras.<sup>8</sup>

Todos os principais elementos ou dimensões que compõem o conceito de desenvolvimento sustentável se articulam em torno do uso eficiente e racional dos recursos naturais renováveis e não renováveis, orientando-se para a melhoria da qualidade de vida da população, desde que observado o respeito pelas necessidades das gerações futuras. A partir deste marco de referência, discutem-se, então, as questões distributivas, a escolha das tecnologias de produção e de gestão, as implicações políticas etc. numa complexa rede de temas que acaba por confundir o leitor menos atento sobre a originalidade básica do conceito de sustentabilidade no processo de desenvolvimento.

Por outro lado, o conceito de desenvolvimento endógeno destaca também que, no processo de crescimento econômico, a taxa de uso dos recursos econômicos (particularmente, dos recursos naturais) não deve exceder a sua própria taxa de reprodução e de conservação, definindo sustentabilidade como a capacidade dos sistemas naturais para reproduzir seu ciclo de existência, de forma a prover os recursos necessários para a satisfação das necessidades do

<sup>8</sup> Referências extraídas de:  
SOUSA, E. A.  
*Desenvolvimento sustentável : um marco conceitual para o Áridas*. Recife : s.n., 1994;  
HOLANDA, N.  
*Desenvolvimento sustentável : conceitos, teorias e implicações para o planejamento*. Brasília : s.n., 1991; VIEIRA, V. P. P. R.  
*Desenvolvimento sustentável e gestão de recursos hídricos no Nordeste semi-árido*. Brasília : s.n., 1994.

homem, não apenas no curto prazo mas essencialmente no longo prazo.

Contudo, a idéia-força que articula as diferentes dimensões de um processo de desenvolvimento regional endógeno é, em última instância, a capacidade de organização social da região que constitui, segundo Boisier<sup>9</sup>, fator endógeno por excelência e elemento crucial para transformar o crescimento econômico em estado de desenvolvimento através de uma complexa malha de instituições e de agentes de desenvolvimento articulados por uma cultura regional e por um projeto político. A partir desta organização social, é possível ampliar a magnitude ou proporção de recursos nacionais e internacionais que a região pode captar mediante diversas modalidades; diagnosticar os impactos das políticas macroeconômicas e setoriais do Poder Central sobre a economia regional; coordenar ações de políticas compensatórias e mais.

Feita a caracterização dos dois conceitos de desenvolvimento centrada em suas idéias-força, não se trata de definir, em seguida, o que é mais importante para o processo de desenvolvimento de uma região: se a característica de sustentabilidade ou se a característica de endogenia deste processo, pois estes conceitos, na verdade, se complementam, quando se tem de organizar experiências concretas de promoção de desenvolvimento de regiões menos desenvolvidas. Não basta identificar tecnicamente formas de exploração eficiente e racional (intra e intergerações) dos recursos regionais, se não há condições de mobilização dos atores regionais para a organização do aproveitamento das oportunidades intervenientes. Da mesma forma, não adianta uma intensa mobilização de lideranças locais para este aproveitamento, se ocorrer um processo de crescimento que leve ao uso predatório (não sustentável) dos recursos regionais, à exclusão social etc.

A percepção desta complementação entre os conceitos de desenvolvimento sustentável e desenvolvimento endógeno é absolutamente indispensável para o processo de planejamento regional para se evitar, de um lado, que este planejamento se transforme num exercício de voluntarismo tecnocrático e, do outro lado, numa mobilização de esperanças desencontradas e dispersas quanto aos seus objetivos de longo prazo.

<sup>9</sup> BOISIER, S. *El difícil arte de hacer región*. Cusco : Centro de Estudios Regionales Andinos, 1992. Para uma visão de conjunto das teorias tradicionais de desenvolvimento regional, ver HIGGINS, B.; SAVOIE, D. J. *Regional development theories and their application*. S.l. : Transaction Publishers, 1995.