

CENTRALIZAÇÃO, DESCENTRALIZAÇÃO E DESENVOLVIMENTO

*Pedro Luiz Barros Silva **

Inicialmente, definirei alguns pressupostos sobre os quais farei a minha análise. Do meu ponto de vista, há hoje uma disputa entre dois grandes projetos nacionais: um projeto nacional que busca a competitividade, a liberdade e o equilíbrio macroeconômico, e um projeto nacional que prevê um desenvolvimento integrado e um maior grau de equidade.

O primeiro projeto pressupõe um processo intenso de descentralização. Descentralização essa fragmentadora, que na verdade prescinde, em muitos aspectos, de qualquer atividade de planejamento nacional integradora de planejamentos regionais bem articulados e que se opõe fortemente ao segundo projeto nacional.

A tese a ser defendida aqui diz respeito à possibilidade de se desenvolver um terceiro tipo de projeto de desenvolvimento, em que equidade e desenvolvimento integrado não sejam completamente antagônicos e contraditórios com um equilíbrio macroeconômico e com um certo grau de competitividade de reinserção no cenário internacional e, ainda, com um nível de liberdade para além do conceito individualista e libertário de liberdade. Essa é a tese fundamental.

** Sociólogo, doutor em Ciências Políticas pela USP, professor do Instituto de Economia da UNICAMP e diretor administrativo-financeiro da FUNDAP.*

Porém, para que isso aconteça, fenômenos como centralização e descentralização, colocados como binômios paradoxais ou antagônicos, necessitam ser revistos. Além disso, o papel da União, dos estados e dos municípios também precisa ser repensado.

Abordarei aqui a questão social por duas razões: ela é absolutamente decisiva do ponto de vista estratégico do desenvolvimento nacional, e é uma área que tem sido relegada, em termos financeiros, pela intervenção governamental.

Muito mais do que uma visão assistencialista, ou visão compensatória, a globalização e o século XXI nos impõem pensar o desenvolvimento social como movimento estratégico do desenvolvimento econômico. Por outro lado, a área social vem centralizando todos os malefícios, tais como distorções, corrupções, etc.

No período autoritário, o planejamento do pacto federativo no campo social possuía algumas características peculiares, dentre as quais se destacam: a centralização como mecanismo de integração; a possibilidade de criar políticas auto-sustentadas financeiramente e com abundância de recursos; e intenso processo de maximização de interesses corporativos.

Na verdade, os militares integraram fortemente o espaço nacional. Para tanto, usaram as políticas sociais de maneira centralizada. A previdência social é um bom exemplo desse movimento, além da saúde e da educação, e das políticas habitacional e de saneamento.

Quanto à segunda característica, a abundância de recursos permitia que o fundo público fosse um elemento adicional ou principal na soldagem dos interesses federativos.

Por fim, determinados segmentos da sociedade, com interesses específicos, conseguem absorver parte dos benefícios e serviços distribuídos pela política social, constituindo verdadeiras redes de interesses, profundamente arraigadas, que estruturam o funcionamento de nossas máquinas partidárias e de governos locais, estaduais e nacional.

Desse ponto de vista, o comando do gasto público, auto-sustentado financeiramente de forma abundante a partir de uma máquina centralizada, procura maximizar interesses cada vez mais particulares. Esse processo, porém, não foi invenção dos militares, pois vem desde Getúlio Vargas. Os militares apenas atualizaram esse processo para o seu projeto de integração nacional.

O resultado desse processo foi uma baixa efetividade das políticas em comparação ao volume de recursos alocados: uma política de saúde que não cura, nem previne as doenças; uma política

previdenciária que, em virtude da imensa cobertura, não consegue distribuir benefícios e serviços nas condições mínimas desejáveis para a estrutura social brasileira; uma política habitacional que não produz resultados para a população de baixa renda (para a qual tinha sido criada), mas que favorece fortemente a classe média; uma política de saneamento que consegue melhorar o abastecimento de água, mas não consegue dar conta do principal problema de saúde pública no Brasil: ausência quase total de infra-estrutura sanitária.

Esse intenso dinamismo de uma sociedade em permanente transformação fez com que se criasse no Brasil, país continental, uma estrutura social pobre, desenraizada, fragmentada, consolidando uma sociedade de massa e de consumo extremamente desigual.

Posteriormente, houve um processo de transição que pretendia substituir esse tipo de modelo por um mecanismo descentralizador, incluindo um conjunto de políticas. Assim, foram superados alguns problemas, mas não todos. Isto não foi possível por duas razões: devido a um movimento internacional com as características que o professor Fiori vem apontando em seus trabalhos; e pelas características internas do funcionamento de nossa transição para a democracia, na qual se mantiveram as regras de funcionamento da máquina estatal do governo autoritário.

Portanto, o mecanismo descentralizador esvaziou a capacidade de intervenção da União, já fragilizada por uma crise financeira e econômica sem precedentes. Esse mecanismo descentralizador garantiu, ainda, aos governos estaduais e locais, continuarem reproduzindo em escala ampliada as regras do jogo, que faziam com que o planejamento não fosse necessário e o gasto público fosse condicionado e determinado exatamente para essas redes de interesses muito peculiares a cada setor de intervenção.

Esse movimento ocorreu de maneira semelhante, ainda que com outros atores, em outra arena de decisão. Para as questões econômicas, o processo foi contrário, isto é, foi um mecanismo de conglomeração e de centralização cada vez maior, seguindo o movimento de constituição dos blocos de capital em nível nacional e internacional.

Assim, esse processo acabou por determinar o gasto público no Brasil até o momento. Na área social, gasta-se pouco e mal, pois há um conjunto enorme de programas com um nível altíssimo de desperdício. Ademais, existem inúmeras distorções no processo de implementação do gasto público. Gasta-se, normalmente, com a clientela errada, ou seja, com a clientela que menos precisa dos recursos. O exemplo mais evidente é o da política habitacional. A

habitação popular ainda hoje constitui um dos maiores problemas dos conglomerados urbanos e das regiões metropolitanas do Brasil.

O processo de descentralização realizado no País tem duas faces, ambas perversas. Ou ele surge como uma descentralização fragmentada, associada a um processo de descentralização tutelada, pois o governo federal ainda consegue manter minimamente alguns mecanismos de definição e direcionamento do gasto (nessa situação estão o setor saúde, a educação de 1º e 2º graus e a assistência social), ou significa literalmente a ausência de qualquer política, como no caso da habitação e saneamento básico.

Há sempre este dilema: ou se resiste com políticas centralizadas, mas precárias, como é o caso da previdência social, que, por pagar mal, acabou quebrando o setor saúde, pois hoje a política de saúde é absolutamente inexistente; ou não se faz nenhuma política.

Esse processo acabou acirrando conflitos entre a área econômica e a área social, tanto no governo federal quanto nos governos estaduais e locais. A área econômica quer gastar menos, a área social pressiona pelo gasto e, assim, surgem os conflitos. Existem, ainda, na estrutura da política social, conflitos intersetoriais (é o caso da previdência e da saúde), conflitos intra e inter-regionais. Desse ponto de vista, o projeto de descentralização não só arrebatou os mecanismos de planejamento preexistentes, mas também não os substituiu.

No entanto, há a possibilidade, com uma política extremamente seletiva e diferenciadora, de um projeto de desenvolvimento nacional. Por exemplo, o Paraná possui a rede x, y e z melhor do que o Nordeste. Fazem-se investimentos em determinadas regiões mediante os quais o desenvolvimento poderá se dar e a população poderá, em alguma medida, integrar-se a processos mais globalizados de inserção. Contudo, isto dificilmente se compatibiliza com um desenvolvimento integrado com maior nível de equidade.

Quais são, portanto, as alternativas e os desafios para uma terceira via? Primeiro, é preciso romper essa dicotomia entre centralização e descentralização. Para isso, é possível criar uma descentralização que seja integradora, em que o papel da União seja reestruturado para se chegar a um processo de alocação de recursos com a máxima equidade, garantindo a autonomia das entidades federadas. É absolutamente essencial que a União tenha um papel de planejamento e de alocação de recursos que vise à autonomia, e não à sua perda.

Há cerca de vinte anos, a esfera nacional exerceu um papel de subtração, mas, perante a intensa heterogeneidade da estrutura social e dos espaços regionais brasileiros, se a União não cumprir esse papel

certamente não serão as entidades estaduais e locais que o farão. Até porque serão necessários confrontos e disputas, isto é, será preciso negociação entre a entidade nacional e as entidades subnacionais para que esse movimento de descentralização integradora ocorra.

É possível fazer isso. Basta criar mecanismos de pesos e contrapesos, ou seja, uma instância de planejamento forte, nacional e regionalmente. Não me refiro ao planejamento tradicional ou ao atual planejamento econômico, mas a uma instância de planejamento estratégico voltada à qualidade da oferta de serviços e de bens para parte da máquina estatal. É preciso ter uma instância nacional de planejamento fortalecida e instâncias regionais de planejamento consolidadas. E existem condições institucionais no momento. Para tanto, as novas lideranças políticas nacionais, regionais e locais devem valorizar esse elemento, tendo-o como fundamental para negociação.

Todavia, esse planejamento não será usado como mecanismo de decisão se não houver uma contrapartida necessária para tanto. Esta contrapartida consiste em recuperar a capacidade da União em alocar, de maneira diferenciada, o fundo público, sem o qual não se consegue fazer com que determinadas instâncias regionais e locais se integrem num projeto maior de desenvolvimento. A tendência é de se passar a tratar cada região, cada conjunto de município como instância absolutamente autônoma, que se liga à esfera internacional, quando pode, de maneira direta.

E isso será possível, uma vez que ainda existe uma capacidade bastante significativa de manejo dos fundos públicos por parte da esfera federal. Tanto é verdade que “fizeram” a estabilização, chamando isso, curiosamente, de Fundo de Desenvolvimento Social.

Outro ponto importante a essa contrapartida diz respeito ao papel dos bancos de desenvolvimento regional. Esses bancos podem ter um papel primordial, como tiveram em algum momento no passado, na alocação de recursos com base em projetos concretos previamente definidos pelas instâncias regionais de planejamento e devidamente negociados com as instâncias nacionais. Tais agências devem ter peso político e autonomia suficiente para poder definir a alocação do gasto, passando por cima do movimento predatório (atomizador, na maior parte das vezes) das pressões políticas. Portanto, uma instância de planejamento renovado, dissociada de uma instância de financiamento. Atualmente, quem financia não planeja, ou executa e não avalia, ou seja, há três instâncias separadas.

É preciso, então, acabar com a visão militar de um desenvolvimento unificado do espaço nacional. Deve-se pensar em algo que se situe muito próximo das regiões de desenvolvimento, tratando de

mancira localizada e específica os problemas, que também são específicos. Existem alguns elementos externos que são essenciais para que esse projeto consiga avançar e constitua ponto importante na agenda política.

Em primeiro lugar, é necessário definir uma política industrial favorável, porque sem crescimento, ou sem desenvolvimento, é absolutamente impossível se pensar em qualquer desenvolvimento integrado ou descentralizado ou centralizado. Até 2015, o perfil demográfico brasileiro dificultará a criação de uma política de empregos e, conseqüentemente, de melhoria do salário médio para a economia.

Em segundo lugar, deve haver uma lei contra a songação que ajude a recuperar a capacidade de arrecadação fiscal do Estado.

Finalmente, faz-se necessária uma lei eleitoral que modifique as regras do atual jogo, fazendo com que os representantes do povo funcionem, cada um na sua esfera, como "despachantes" de problemas absolutamente pontuais e fragmentados.

Essa é uma agenda de difícil realização, mas não impossível. Se uma agenda dessa natureza fosse encaminhada, certamente os ganhos por melhoria dos mecanismos de gestão - seja na política social, seja na política econômica - serão imensos.