

FEDERALISMO, CRISE DO PLANEJAMENTO E PLANEJAMENTO REGIONAL

*Rui de Britto Álvares Affonso **

Tentarei ligar a crise federativa com o problema do planejamento e seus impactos ou suas decorrências regionais. É preciso, antes, esclarecer alguns pontos abordados ao longo do debate aqui realizado.

Quando discutimos as crises da Federação e do planejamento, estamos nos referindo a duas dimensões de uma crise mais ampla, que é a do próprio Estado. A crise do Estado hoje abrange várias dimensões, a começar pelo próprio escopo, isto é, o campo de definição do que vem a ser o Estado, suas funções; enfim, a justificativa da razão de ser do papel do próprio Estado.

O primeiro ponto diz respeito à crise das bases de financiamento do Estado. O segundo concerne à crise federativa, ou seja, à crise de uma particular forma de organização do Estado nacional. Por fim, a crise do planejamento.

Esses temas, na verdade, inter-relacionam-se estreitamente. Porém, para efeito de análise, tendo em vista o nível de complexida-

**Economista, doutorando pelo Instituto de Economia da UNICAMP, no qual é professor, e diretor técnico-científico do Instituto de Economia do Setor Público (FUNDAP/IESP).*

de, os temas serão divididos, mas, no final, procurarei realizar essas inter-relações.

Quanto à crise da Federação, vou me ater mais à discussão da crise do planejamento e suas interconexões com a crise da Federação. Quando falamos em crise da Federação, ou crise do pacto federativo, estamos tratando, na verdade, da crise de uma determinada forma de organização do Estado nacional, assentada sobre uma pactuação extremamente implícita e sobre os fundos públicos. Além de todas as considerações já feitas sobre a formação da Federação brasileira, acrescentaria que nossa Federação depende, sobremaneira, da solidariedade entre as regiões. Depende, crucialmente, de um conjunto de fluxos de trocas de recursos públicos implicitamente definidas e pactuadas que dão razão de ser à Federação brasileira. Ou seja, nossa Federação é muito pouco “soldada”, pois as relações de troca estabelecidas entre os mercados são amplamente insuficientes para soldar um país tão amplo e com tantas heterogeneidades quanto o Brasil. Ao contrário, por exemplo, da federação alemã pré-unificação, para citar um exemplo claro.

O que estou tentando colocar aqui é que essa forma de pactuação, de conformação do poder nacional, através da relação dos poderes locais, está em crise. Assim, quando falamos de Federação, estamos falando, na verdade, dessa relação do poder nacional com os poderes locais e regionais, a qual se dá através dos fundos públicos. Esse tipo de relação é que está em crise hoje, determinada por inúmeros fatores, tanto de natureza interna quanto externa, como já vimos aqui.

Além da globalização da economia mundial, que subtraiu a capacidade regulatória dos estados nacionais, houve uma longa crise externa da economia brasileira, que dificultou a sinergia via mercado entre as regiões. Ora, num momento de crise prolongada e em que se agravam as interconexões e a solidarização das regiões pelos fluxos econômicos via mercado, seria exatamente o momento de maior necessidade de fundos públicos para costurar essas alianças, compensando desequilíbrios e tornando possíveis as pactuações.

Entretanto, essa crise econômica trouxe consigo uma profunda e progressiva crise fiscal, crise de financiamento do setor público, uma das características da crise da Federação.

Então, há a primeira resultante da desagregação da Federação. Aquilo que poderia soldar essas tendências centrífugas, como o Celso Furtado coloca, exatamente é o elemento de que não dispomos hoje a curto prazo.

Por outro lado, o movimento de descentralização, que teve início no final dos anos 70 e se projetou ao longo da década de 80, trouxe consigo uma série de outros problemas para a reprodução desse pacto federativo. Do ponto de vista macroeconômico, houve uma significativa descentralização não só das receitas fiscais, mas também do gasto das esferas subnacionais de governo. Houve sim - e os dados das contas nacionais e os estudos feitos no âmbito do Projeto Federalismo no Brasil comprovam essa hipótese - uma descentralização dos gastos para as esferas subnacionais de governo, que se deu ao longo da década de 80 e se acentuou pós-Constituição de 1988. Ou seja, não houve só uma descentralização das receitas, mas também uma descentralização das despesas.

Além disso, existe uma série de instituições financeiras subnacionais (bancos estaduais) que têm poder de financiar os seus governos locais. Hoje, do ponto de vista macroeconômico, boa parte das variáveis cruciais de política econômica está sob o comando das esferas subnacionais de governo, notadamente o gasto público agregado e as condições de liquidez da economia. Evidentemente, não toda a condição de liquidez da economia, mas é inegável que o Banespa, por exemplo, ao refinar suas dívidas e ao financiar indiretamente o seu governo, afeta as condições de liquidez da economia como um todo. Assim, as variáveis cruciais para a política de estabilização estão hoje sob o comando dos estados ou, pelo menos, são bastante influenciadas pelos estados e municípios.

Porém, essa descentralização deu-se de forma descoordenada, sem um projeto que a norteasse, a não ser por uma resistência a uma desagregação provocada por uma crise e ao autoritarismo. Quer dizer, essa descentralização se dá num processo de abertura política, de um lado, e crise econômica e fiscal, de outro. É nesse contexto que se deu o processo de descentralização fiscal e administrativa do País nos últimos anos. É uma reação, na verdade, à centralização do período autoritário. E ele explode com toda a força no momento em que se estabelece a seguinte contradição: no começo dos anos 80 há um processo de abertura política que confere progressivamente maior poder aos estados e, depois, aos municípios. A partir desse momento, estabeleceram-se o voto e as eleições e, assim, o atendimento de demandas típicas como condição de ascender ao poder e permanecer nele, ao contrário do período anterior.

E de outro lado, em contraposição a esses dois fatores, há uma dependência financeira em relação à União. É dessa contradição - dependência financeira e autonomia política - que se nutre o movimento descentralizador e, em particular, o movimento municipalista,

que se expande pelo País transcendendo todas as posições ideológicas ou partidárias.

Essa descentralização, entretanto, se dá de forma descoordenada. É uma reação a essa crise e a essa contradição. Do lado dos gastos, dos encargos, a descentralização se dá fundamentalmente animada pela disputa do comando de gasto público com capacidade de articulação político-eleitoral. Ou seja, é preciso entender a disputa por distribuição de encargos não do ponto de vista estritamente econômico ou macroeconômico de finanças públicas, entre o que deve fazer um município e/ou um estado e a quantidade de recurso à disposição. Mas é necessário encarar essa disputa por encargos públicos do ponto de vista político, de comando eleitoral.

Além desse fato, nossas estruturas partidárias são, em grande medida, não-programáticas e regionalizadas. Assim, o comando sobre o gasto público é vital para, primeiro, estruturar as bases partidárias e, segundo, reduzi-las. E se as regras do jogo são essas, deve-se constituir e reproduzir a sua base partidária ou se está excluído do jogo.

Esse problema, porém, não é do Legislativo ou da descon sideração dos deputados com os problemas nacionais. É importante frisar que, se a nossa estrutura eleitoral se baseia em eleições para formar o Congresso Nacional, eleições de caráter estadual e de cunho fortemente local, o requisito para se eleger e se reeleger, mantendo-se no poder, é exatamente atender às demandas locais. Um paulista não pode votar num deputado do Rio de Janeiro ou do Paraná. Não se vota para os representantes nacionais; vota-se estadual e localmente. Ora, esse representante, evidentemente, estabelece um vínculo para obtenção de recursos, verbas, obras para a localidade, independentemente da sua vontade. Isso é um problema estrutural da forma de organização partidária e eleitoral brasileira. Não diz respeito à idoneidade ou à preocupação com esse ou aquele parlamentar.

Em outros países, por exemplo, há um sistema eleitoral nacional, e existe uma divisão clara. As demandas locais são legítimas e devem ter a sua representação. Atrair uma ponte para a minha localidade ou um hospital público é absolutamente legítimo; no entanto, seria o Congresso Nacional o local onde deve se dar esse embate? Não deveria isso se dar em nível estadual ou municipal? Ou seja, definem-se as prioridades nacionais e, a partir daí, a quantidade de recursos; e, depois, cada estado decide internamente para onde irá a nova ponte, o novo hospital e assim por diante, de forma a não esvaziar por completo o espaço de articulação do poder nacional.

Contudo, isso não aconteceu assim. A nossa estrutura político-partidária, no momento da descentralização, levou-nos à disputa inter-regional e interlocal não só por recursos, mas também por encargos. É falsa a idéia de que os estados querem simplesmente recursos. Eles querem recursos e, assim, poder constitucional para gastar, principalmente em obras e atividades que lhes rendam capacidade de montar estruturas partidárias, de ascender e de se reproduzir no poder. É preciso considerar que existe uma estrutura partidária e que nessa estrutura há políticos e não anjos.

O segundo ponto característico da crise federativa concerne à acentuada perda de capacidade articulatória da União. A partir do final dos anos 70, a União perdeu a mobilidade de aplicação das receitas que estavam sob sua competência, ou seja, aumentam as vinculações da União em relação à liberdade de disposição das receitas dos estados e municípios. Há, praticamente, uma inversão do que aconteceu em meados dos anos 70. A União detinha as receitas e total mobilidade de aplicação, enquanto os estados e municípios tinham uma pequena participação no total das receitas fiscais e das que lhes eram destinadas por transferências federais (fundos de participação) extremamente vinculadas.

Outro ponto diz respeito à redução das transferências negociadas. Por conta da crise fiscal, as transferências negociadas (transferências não-constitucionais) são extremamente reduzidas. Assim, reduz-se ainda mais a capacidade da União de articular interesses, soldar posições regionais com locais, e assim por diante.

E, finalmente, a privatização - a venda do patrimônio público ao setor privado - desarticulou um dos instrumentos de que, durante muito tempo, dispunha a União para essa articulação do espaço nacional. As privatizações têm afetado e afetarão principalmente a União em relação aos estados e municípios. As empresas da União concentram a maior parte dos recursos do setor produtivo estatal. E é através delas que se dava a articulação de interesses.

Não estou, com isso, dizendo que seria bom voltarmos à centralização. Estou apenas chamando a atenção para a desmontagem de um padrão de intervenção federativa, baseado na capacidade da União de articular interesses. Estados e municípios, agora com maior poder e maior autonomia, geram uma situação de entropia, de desagregação da Federação que compromete e reforça as tendências desagregadoras internacionais.

Esse problema é análogo à crítica ao processo de abertura externa, privatização e desregulamentação da economia brasileira. Nesse processo, não existe uma coordenação macroeconômica; não

há, igualmente, a preocupação do estabelecimento de uma política industrial ou de novas formas de regulação do mercado, pós-privatização, ou uma política de inserção internacional. O problema não é privatizar ou não. É privatizar e que direção dar a esse espaço desprivatizado.

Portanto, essa crise do Estado a que estamos assistindo hoje exige uma reforma estrutural do próprio Estado. E essa reforma estrutural tem sido pensada e formulada como se o Estado nacional brasileiro fosse unitário. Fala-se de reforma como se tratasse de regiões homogêneas de um Estado unitário. Ora, se a reforma é um requisito para redefinição desse Estado e do próprio desenvolvimento no País, a crise fiscal acentua a crise federativa, e esta por sua vez impede o equacionamento dessa reforma do Estado.

É necessário, primeiro, estabelecer uma nova forma de coordenação da Federação, agora mais descentralizada. E essa reestruturação supõe novo pacto federativo, sem o qual não há como reformar o Estado.

Quanto à outra questão, qual a relação entre a crise da Federação e a do planejamento? A crise do planejamento no Brasil é uma dimensão da crise do Estado e da Federação. Ela tem determinantes semelhantes, dentre as quais se destacam a globalização da economia internacional e a dificuldade de planejamento dos estados nacionais.

De outro lado, existe todo um ressurgimento do ideário liberal, além da desagregação das experiências socialistas. Planejar caiu de moda; no máximo, hoje se aceita falar em coordenação, em articulação, para não associar essas atividades a um Estado todo poderoso, centralizado.

Do meu ponto de vista, a crise do planejamento não diz respeito apenas a essas tendências globais, mas a uma crise de hegemonia no Brasil que tem dificultado hierarquizar objetivos e prioridades em face das dificuldades colocadas por essa própria crise. E essa dificuldade de homogeneizar objetivos tem como expressão uma crise profunda do planejamento. A expressão maior dessa crise reside no distanciamento, cada vez maior, entre planos econômicos e estratégias globais de desenvolvimento, enquanto peça que deveria reunir essas diretrizes mais gerais e a execução orçamentária.

O distanciamento desses quatro grandes componentes, que compõem o planejamento, é cada vez maior a partir do final dos anos 70. As estratégias nacionais ou cada vez mais globais começam a ficar escassas, e as poucas que existem não se traduzem em planos globais. Os planos globais que se sucedem normalmente contemplam diretri-

zes genéricas ou até contraditórias entre si. Em meados dos anos 80, por exemplo, convivemos com quatro planos simultaneamente. No mesmo período, houve o plano de ação macroeconômico, o PND da Nova República, o Plano Bresser, o do Anibal Teixeira, o do Sayad, todos com absoluta incongruência de objetivos. As estratégias, poucas nacionais, que ainda existiam, limitaram-se a planos de ação econômica.

Atualmente, os planos de ação econômica de planejamento são, na verdade, espectros dos planos de estabilização. Todo plano de estabilização, sobretudo a partir da segunda metade dos anos 80, tem um preâmbulo desenvolvimentista - a exposição de motivos, uma espécie de *mea culpa*, mas com o objetivo de buscar o desenvolvimento. E aí entra de tudo: eliminar a miséria, problemas da educação, saúde, transporte, segurança, etc. São "fantasmas" que rondam o que é central: o plano de estabilização.

Entretanto, se se continuar no elo da cadeia, pode-se verificar que o orçamento, por sua vez, não se relaciona absolutamente com esses planos, a começar da estrutura contábil dos planos macroeconômicos. É interessante ressaltar que no plano de ação macroeconômico ou no plano de reconstrução nacional - enfim, em todos eles - as metas estão ali alocadas, mas a estrutura contábil é incompatível com o orçamento. De tal forma que rigorosamente não se consegue saber se o que está colocado no plano se reproduz anualmente no orçamento ou não, nem se depois, nos balanços, aquelas metas foram conseguidas ou não. Além disso, as metas são absolutamente gerais. E quando se diz que a prioridade é saúde, transporte, educação, segurança, eficiência, produtividade, tudo é prioridade; e, portanto, nada é prioridade.

A última face é mais conhecida: é a relação entre orçamento e execução orçamentária, entre os quais há um total descompasso.

Há alguns anos, tentei levantar, quando tinha acesso à Secretaria de Orçamento e Finanças (SOF) e à Secretaria de Planejamento (Seplan), a relação entre o que é orçado e as várias modificações que ocorrem ao longo do processo, aprovação final, os vários créditos, etc. e os dados de balanço, procurando alguma compatibilização em termos reais. Assim, pude constatar que as disparidades situam-se entre 500% e 700%, ou seja, uma área, por exemplo, que deveria estar contemplada com 3% no orçamento, ao final pode aparecer com 47% do total dos recursos previstos; ou, ao contrário, o que estava com 38% desce para 1,05%. Por isso é que normalmente se diz que o orçamento é uma peça de ficção.

Essa crise, na verdade, não diz respeito a um problema técnico, uma vez que foram vários os avanços institucionais, ao longo dos anos 80, em matéria de planejamento. Ou seja, aumentou de forma significativa a quantidade de instrumentos à disposição dos órgãos de planejamento e dos órgãos planejadores. Apenas para citar dois exemplos, houve a Secretaria de Orçamento e Controle das Empresas Estatais (Sest), extinta em 1990, e a Secretaria do Tesouro Nacional, além dos instrumentos introduzidos pela Constituição de 1988 no processo orçamentário: a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), o PPA, etc. São avanços inegáveis no âmbito institucional. Porém, a despeito disso, nossa capacidade de planejamento tem diminuído e certamente não é por problema técnico de falta de instrumentos.

O grande desafio que se coloca é a “montagem” de um planejamento econômico, pois, de um lado, há uma descentralização espacial da produção da população em nível privado e, de outro, uma descentralização do Estado, em nível público. Essa é a nova realidade. Realidade que se situa em um contexto de graves disparidades regionais e intra-regionais e, por outro lado, num contexto em que os estados e municípios têm maior poder financeiro do que a União.

Elaborar planejamentos regionais em moldes completamente diferentes dos que eram pensados antes: esse é o grande desafio. No atual contexto, o planejamento regional provavelmente não dará conta, como no passado, de políticas compensatórias sociais, assistenciais, etc. Mas, provavelmente, como em outros países em que há grande descentralização, essas políticas serão responsáveis também por políticas de desenvolvimento. Não devem ser pensadas como no final dos anos 50, mas com vistas ao desenvolvimento como estratégia global, inclusive como integração e inserção internacional. O grande desafio é como fazer esse planejamento regional sem desarticular a já tão desarticulada Federação.