

DOCUMENTAÇÃO, DESCENTRALIZAÇÃO E
PLANEJAMENTO REGIONAL: ALGUMAS REFLEXÕES NO
CASO BRASILEIRO

Antônio Rocha Magalhães

(Coordenador do Planejamento Regional do IPEA)

Resumo: Neste trabalho são discutidos alguns aspectos do fenômeno desconcentração e descentralização do ponto de vista da distribuição espacial do poder. Inicialmente estabelece-se uma distinção entre os conceitos de concentração/desconcentração e centralização/descentralização. Em seguida o autor se refere aos fatores de desconcentração e descentralização assinalando que o poder de pressão regional pode desempenhar papel importante, dependendo do peso político e econômico da região do País, e do modelo vigente. O grupo de pressão mais importante da região é sua representação política. Quanto mais forte, maior a desconcentração possível do poder político e, portanto, do planejamento regional. A desconcentração é influenciada pelo poder econômico da região que, por sua vez, influencia o poder político. Regiões mais fortes, economicamente, têm autonomia para tomar decisões, porque dispõem dos instrumentos e influenciam decisões do Governo Federal. A composição e o grau de organização da economia também influenciam sobre o poder de pressão regional. Regiões mais industrializadas fornecem a formação de grupos de pressão. Regiões dependentes do setor primário, com dispersão populacional, dificultam esse processo. Em capítulo sobre o Planejamento Regional no Brasil: Movimentos de Centralização/Descentralização e Concentração/Desconcentração, o autor distingue três períodos: um, que vai até meados da década de sessenta, corresponde à criação e início do funcionamento da SUDENE e que pode ser caracterizado como de razoável grau de descentralização. O segundo período se estende de meados da década de sessenta a meados da década de setenta e corresponde a um movimento de centralização do planejamento regional, conseqüente a um aumento do poder de decisão do Governo Federal. O terceiro período coincide com a atual crise da economia nacional. Não se criaram novos instrumentos, em termos de recursos, para o desenvolvimento regional, observando, contudo, marcada preocupação com o aumento da eficiência dos investimentos realizados e com a incorporação de maior parte da população nas fontes do desenvolvimento. Concluindo, afirma: "O planejamento do desenvolvimento regional, nas três últimas décadas, tem sido predominantemente centralizado no Governo Federal, com movimentos de centralização/descentralização entre o nível de Brasília e o das agências federais de planejamento nas regiões."

1 – INTRODUÇÃO

1.1 – Conceituação

Desconcentração e Descentralização, em relação ao planejamento do desenvolvimento regional, são fenômenos que podem ser estudados sob duas óticas principais: a primeira, que tem sido objeto mais comum de análise, refere-se à distribuição espacial das atividades econômicas; a segunda, que tem recebido menos atenção dos economistas regionais, diz respeito à distribuição espacial do poder. O objetivo desta nota é discutir alguns aspectos do fenômeno, do ponto de vista da segunda ótica acima referida.

Para efeito metodológico, distinguem-se os conceitos de concentração/desconcentração e centralização/descentralização. Trata o primeiro do fenômeno político, relativo à distribuição espacial de poder de decisão, e o segundo do fenômeno administrativo, relativo à delegação de autoridade.

Assim, pode-se imaginar que, embora, em geral, concentração acarrete centralização, é possível ter concentração e ao mesmo tempo descentralização. Por outro lado, desconcentração implica necessariamente descentralização.

Assim sendo, o conhecimento de tendências e situações concretas sobre níveis de concentração e centralização é pré-condição para o exercício eficaz do planejamento regional, devendo incluir:

- a) distribuição de poder na sociedade e sua influência sobre a ação dos governos;
- b) papéis e instrumentos das diversas entidades que intervêm no planejamento regional, tanto no governo (federal, estadual, local) como na sociedade civil, envolvendo a capacidade de tomar decisões, fixar objetivos e metas e comandar instrumentos de planejamento e execução.

Deve-se ter em mente, ainda, que a mera descentralização do planejamento, ainda que conseqüente a uma estrutura de poder desconcentrada, não conduz necessariamente ao atendimento dos interesses da população regional. Uma descentralização completa deve ir além dos níveis de governo e envolver os beneficiários das ações governamentais, substituindo-se a decisão autoritária pelo planejamento participativo, o que requer vigência de processos democráticos que permitam a cada grupo social influir sobre as ações governamentais.

1.2 – Fatores de Desconcentração e Descentralização

A utilidade marginal do poder é sempre positiva. O governo central não abre mão, voluntariamente, de prerrogativas. A desconcentração pode decorrer de conjunto complexo de acontecimentos políticos, econômicos e sociais, que atuam como força centrífuga.

O poder de pressão regional pode desempenhar papel importante, dependendo do peso econômico e político da região no país e do modelo político vigente.

O grupo de pressão mais importante da região é sua representação política. Quanto mais forte, maior a desconcentração possível do poder político e, portanto, do planejamento regional. Contudo, a classe política, embora considere, em geral, benéfica a desconcentração do poder, não é homogênea quanto a objetivos e instrumentos do planejamento regional. Ela reflete a distribuição do poder real no interior da região, onde, nem sempre, há convergência de interesses e, não raras vezes, uma parcela pequena da população tem influência sobre decisões que afetam a região inteira. Isso põe limite ao processo de desconcentração e impõe questionamento sobre a representatividade dos objetivos e instrumentos de um planejamento regional “semidesconcentrado”, já que pode vir a representar interesse de parcela apenas da população regional.

A desconcentração é influenciada pelo poder econômico da região que, por sua vez, influencia o poder político. Regiões mais fortes, economicamente, têm autonomia para tomar decisões, porque dispõem dos instrumentos, e influenciam decisões do governo federal. Os interesses da região mais forte passam a representar os interesses principais da nação, fixando objetivos nacionais em contraposição a objetivos regionais, aqueles das regiões mais fracas economicamente.

A composição e o grau de organização da economia também influem sobre o poder de pressão regional. Regiões mais industrializadas favorecem a formação de grupos de pressão. Regiões dependentes do setor primário, com dispersão populacional, dificultam esse processo.

O avanço da urbanização repercute na representação política e se constitui força centrífuga do processo de desconcentração.

Modificações na estrutura econômica, no grau de urbanização e nos níveis de conscientização das populações rurais e urbanas implicam redistribuição de poder político dentro das regiões. Isso facilita a incorporação dos interesses da maioria da população nos objetivos do planejamento regional, conduzindo-o à desconcentração em sua acepção mais ampla.

2 – PLANEJAMENTO REGIONAL NO BRASIL

2.1 – Hierarquia do Planejamento Regional no Brasil

O governo federal, no Brasil, domina os instrumentos de financiamento do desenvolvimento regional. O sistema tributário vigente e a fraca base econômica das regiões mais atrasadas tiram dos Estados e Municípios a capacidade de investir. Os Estados e Municípios, embora possam decidir soberanamente sobre a destinação dos seus orçamentos, dispõem de poucos recursos.

Partes significativas dos recursos estaduais e municipais são provenientes de transferências federais, as quais eram, até há bem pouco tempo, vinculadas a certos tipos de aplicação.

A realização de programas e projetos de desenvolvimento depende, quase integralmente, de recursos comandados pelo governo federal ou por órgãos nacionais ou estrangeiros de financiamento.

No caso de programas e projetos financiados pelo governo federal, a tendência recente conduz a um movimento de descentralização do planejamento, com os Estados atuando cada vez mais fortemente na definição de prioridades e de ações. Apesar disso, o sistema de decisão permanece no governo federal.

É conveniente, neste momento, apresentar o governo federal como entidade complexa, no interior da qual são visíveis movimentos de centralização-

-descentralização. As instituições que interferem no planejamento regional, no governo federal, são as seguintes:

- a) Secretaria de Planejamento da Presidência da República (SEPLAN);
- b) Ministério do Interior (MINTER);
- c) Superintendências Regionais;
- d) Instituições Financeiras Oficiais;
- e) Ministérios Setoriais.

Atualmente observa-se movimento de descentralização caracterizado por progressiva, embora nem sempre clara, transferência de atribuições da SEPLAN ao MINTER e deste às superintendências. Contudo, freqüentemente, o processo tende a esgotar-se dentro do próprio governo federal.

Existe, no caso da Federação brasileira, uma situação peculiar. Os principais instrumentos do governo federal, especialmente o orçamento federal, estão concentrados em Brasília. Por isso, os Estados tendem a relacionar-se diretamente com Brasília. As superintendências regionais tentam desempenhar papel de intermediárias do governo federal no seu relacionamento com Estados e Municípios, e vice-versa, em vários casos substituindo o papel de Brasília. Isso leva a certa dificuldade na definição precisa do papel das superintendências, na medida em que tanto os ministérios que comandam a alocação de recursos, como os governos estaduais, nem sempre favorecem a intermediação dos órgãos regionais.

2.2 – O Planejamento Regional no Brasil: Movimentos de Centralização/Descentralização e Concentração/Desconcentração

Tomando-se como base o fim da década dos cinquenta, que inaugurou um período de ênfase ao planejamento do desenvolvimento regional, podem-se divisar grosseiramente três períodos. Um que vai até meados da década de sessenta; outro que se inicia em meados dos sessenta e vai até meados dos setenta; e o terceiro que se inicia em meados dos setenta e perdura até hoje.

a) Primeiro Período: desconcentração e descentralização

Esse período corresponde à criação e início de funcionamento da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) e pode ser caracterizado como de razoável grau de descentralização, já que as principais funções do planejamento eram tomadas a nível regional, por delegação

do governo federal. Além disso, pode-se afirmar também a existência de maior grau de desconcentração do poder de decisão, em vista da influência dos governos estaduais e do Congresso no planejamento regional. Por outro lado, a criação do Sistema de Incentivos Fiscais do Imposto de Renda (Sistema 34/18) trazia um mecanismo de decisão descentralizado não apenas para o nível regional, mas inclusive para o nível do setor privado. Houve razoável grau de descentralização administrativa e mesmo desconcentração política, para o nível regional, mas isso ocorreu em muito menor escala para os Estados e Municípios. À exceção dos empresários beneficiados com incentivos fiscais, o resto da sociedade não teve participação de relevo.

Nesse período, foram fixadas prioridades gerais e criados instrumentos que ainda hoje perduram — os incentivos fiscais do imposto de renda. Foram lançadas bases para grande esforço de desenvolvimento regional, sobretudo através do incentivo a projetos privados. Não foi possível, contudo, instrumentalizar apoio a projetos de desenvolvimento rural, voltados para solução dos problemas estruturais diagnosticados nas regiões.

b) Segundo Período: concentração e centralização

O segundo período vai de meados da década de sessenta a meados da década de setenta e corresponde a um movimento de centralização do planejamento regional, conseqüente a um aumento do poder de decisão no governo federal. Não apenas o planejamento regional se torna mais centralizado, como perde importância política. Os planos regionais deixam de ser peças independentes, aprovadas pelo Congresso nacional, para fazerem parte dos planos nacionais de desenvolvimento, nos quais deveriam disputar prioridade com problemas de âmbito nacional. Sem ter chegado a constituir-se dimensão regional dos planos nacionais, o planejamento regional passou a ser apêndice onde o discurso predominava sobre a criação de instrumentos. O próprio planejamento nacional foi enfraquecido, reduzindo-se a importância e o detalhe dos planos nacionais de desenvolvimento. A esse período corresponde não apenas centralização do planejamento do desenvolvimento regional, mas também política que implicou enfraquecimento das superintendências de desenvolvimento regional.

Ao mesmo tempo, contudo, observou-se, ao nível dos Estados, aparelhamento das estruturas de planejamento, melhorando sua capacidade de gerência do processo de desenvolvimento. Em boa parte, os Estados passaram a praticar o que se convencionou chamar de “planejamento reivindicatório”, negociando diretamente com Brasília.

O segundo período não incorporou a criação de novos instrumentos, mas modificou a destinação e forma de utilização dos incentivos fiscais, aumentando o grau de centralização nas decisões. Metade dos incentivos fiscais passou a ter sua aplicação decidida em Brasília, beneficiando projetos originários do setor público federal ou estadual. Abriu-se, entretanto, a oportunidade de apoio a projetos no meio rural, como irrigação e colonização, ao lado de infra-estrutura econômica. A parte que permaneceu para aplicação através do setor privado também sofreu centralização, retirando-se-lhe a prerrogativa de selecionar projetos e transferindo-se a atribuição para as superintendências. Essa centralização, contudo, visava a corrigir distorções no mercado de capitais "privado" dos incentivos fiscais. Além disso, a reforma constitucional de 1967, além de concentrar recursos no governo federal, eliminou a vinculação orçamentária para financiamento do desenvolvimento regional, reduzindo os recursos destinados a esse fim.

c) Terceiro Período: descentralização e desconcentração

O terceiro período coincide com a atual crise da economia nacional. Não se criaram novos instrumentos, em termos de recursos, para o desenvolvimento regional, mas observa-se marcada preocupação com aumento da eficiência dos investimentos realizados e com incorporação de maior parte da população nos frutos do desenvolvimento. A descentralização é estimulada pela perspectiva de redução da concentração do poder político no governo federal, o que também induz o debate sobre a necessidade de reforma tributária destinada a aumentar recursos e poder de decisão nos Estados e Municípios.

Contudo, as condições são diferentes em relação ao primeiro período de descentralização, quando os Estados não dispunham de estrutura de planejamento e as superintendências regionais dispunham de melhores condições de atuação. Isso coloca questão interessante sobre o papel das superintendências de desenvolvimento regional na condução da atual fase do processo de planejamento regional. Algumas perdas que as superintendências sofreram no período anterior não são facilmente recuperáveis, como a de pessoal qualificado. Por outro lado, em alguns casos as superintendências deixaram de exercer papel de vanguarda no desenvolvimento regional, chegando mesmo a refletir forças representativas de interesses regionais conservadores, dificultando o processo de desenvolvimento. Dessa forma, a simples recuperação de prerrogativas, conseqüente ao processo de descentralização, não assegura a retomada do papel desempenhado no primeiro período.

As mudanças ocorridas entre 1960 e 1963 não permitem simples retorno às condições do primeiro período. Requer redefinição do papel das superintendências regionais, no sentido de coordenação e articulação entre órgãos do governo federal e dos Estados e Municípios, em torno de objetivos que representem os interesses do desenvolvimento regional.

O movimento de desconcentração continua lento, e provavelmente implicará maior poder de decisão a cargo dos Estados.

Um aspecto novo da fase atual é a crescente preocupação com o envolvimento de representações da população no processo de planejamento. Embora ainda incipiente, isso abre perspectivas para a continuação do ciclo da descentralização para além dos níveis governamentais.

Em síntese, o planejamento do desenvolvimento regional, nas três últimas décadas, tem sido predominantemente centralizado no governo federal, com movimento de centralização-descentralização entre o nível de Brasília e o das agências federais de planejamento nas regiões. Essa centralização no governo federal, tanto em Brasília como nas regiões, tem-se caracterizado por razoável dose de autoritarismo, não obstante o reconhecimento, no período mais recente, da necessidade de incorporar os Estados, Municípios, a classe política e representações da sociedade civil na definição de objetivos e prioridades do planejamento regional.

3 – DESAFIOS DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO BRASIL

O problema do desenvolvimento regional no Brasil permanece um grande desafio para a nação. Na década de 1980, os indicadores de desigualdade regional, em termos relativos, continuam iguais aos de 1960, quando se iniciou o grande esforço de planejamento regional com a criação da SUDENE e com a instituição dos incentivos fiscais.

Mais grave que o problema relativo, contudo, é o absoluto. A existência de grande parte da população abaixo do limiar da pobreza – assim definido como a linha abaixo da qual as pessoas não têm acesso mínimo à alimentação, habitação e vestuário que lhes permita repor as energias gastas e ter um mínimo de condições de vida – coloca o grande desafio para o desenvolvimento regional no país.

Essa pobreza se concentra, em boa parte, no Nordeste, onde só no meio rural há cerca de 3,0 milhões de famílias desprovidas de bens. Na busca de

melhorar suas condições de vida, elas emigram, aumentando a pobreza nas cidades e nas outras regiões, especialmente nas grandes metrópoles nacionais.

Assim sendo, permanecem dois grandes desafios: um, de reduzir disparidades regionais, através da aceleração do crescimento econômico das regiões mais atrasadas. Outro, de erradicar a pobreza absoluta.

Nesse contexto, a continuidade do processo de desconcentração e conseqüente descentralização do planejamento e da execução do desenvolvimento regional pode ser uma condição necessária, na medida em que isso represente a incorporação de objetivos, estratégias e instrumentos decorrentes diretamente dos diagnósticos regionais.

Abstract: In This work, the author debates some of the aspects of the phenomenon deconcentration and decentralization from the point of view of the distribution of the regional political power. In the beginning, it is fixed a difference between the motions of concentration/deconcentration and centralization/decentralization. After that, the author reports to the factors of deconcentration and decentralization pointing out that, the pressing power of the region, can play an important role, depending on the economic and political weight of the country's area, and of the model in force. The region's most important pressing group is its political representatives. The stronger they are, the greater is the possible deconcentration of the political power and therefore, the regional planning. The deconcentration is influenced by the region's economic power that, for its turn, exercises influence upon the political power. More strongly economic regions, are free to take decisions, because they dispose of means and work on decisions from the Federal Administration. The composition and the organizational position of the economy, also act on the regional pressing power. More industrialized regions contribute to the formation of groups of pressure. The regions depending on the principal field of action, and with the scattering of the population, make that process difficult. In a chapter on the regional planning in Brazil: Movements of Centralization/Decentralization and Concentration/Deconcentration, the author distinguishes three periods: the first one which goes to the middle of the decade of 1960, corresponding to the institution and functioning of SUDENE and which can be characterized as of reasonable decentralization degree. The second period stretches from the middle of the decade of 1960 to the middle of the decade of 1970 and corresponds to a movement of centralization of the regional planning, as a result of the increase of the Federal Government decision power. The third period coincides with the present day national economic crisis. They do not produce new means, in terms of resources, for the regional development, observing, however, an evident concern with the efficiency of the money invested and with the incorporation of the greater part of the population in the development sources. Concluding his work, he asserts: "The regional development planning, during the last three decades has, predominantly been centralized within the Federal Administration, with movements of centralization/decentralization between the Brasília level and those of federal branches for planning in the regions.