

CRITÉRIOS PARA O PLANEJAMENTO REGIONAL

FERNANDO PEDRÃO*

SUMÁRIO

1. INTERPRETAÇÃO DO PLANEJAMENTO REGIONAL
2. ESCALA, FINANCIAMENTO E ORGANIZAÇÃO DO PLANEJAMENTO REGIONAL
3. DEFINIÇÃO E HARMONIZAÇÃO DE PRIORIDADES
4. OS PONTOS DE CONVERGÊNCIA DA POLÍTICA ECONÔMICA REGIONAL
5. ELABORAÇÃO E EXECUÇÃO DA POLÍTICA ECONÔMICA REGIONAL

* O autor é funcionário do Escritório de Cooperação Técnica das Nações Unidas.
As opiniões aqui expressas são de sua exclusiva responsabilidade.

1. INTERPRETAÇÃO DO PLANEJAMENTO REGIONAL

Para analisar os aspectos relativos ao planejamento regional e aos critérios que se podem nele utilizar, é necessário situá-lo primeiro no contexto mais amplo da política econômica e social. Esta compreende tudo o que é próprio das decisões de governo sobre problemas econômicos e sociais; pode apresentar-se na forma das diretrizes gerais de governo sobre essas matérias e pode ser objeto de uma análise sistemática, que situa as interdependências entre as diferentes decisões de governo e o contexto social e político em que são adotadas; pode também apresentar-se como o conjunto de procedimentos técnicos relacionados com essa tomada de decisões. O regional, neste caso, constitui uma dimensão da política econômica nacional, e sua formalização em procedimentos técnicos é o que situa o processo contínuo de tomada de decisões nas condições específicas de espaço em que opera cada economia nacional. Assim, nas páginas seguintes, considerar-se-ão os problemas relativos ao planejamento econômico e social regional como um componente da política econômica nacional.

Na evolução recente da política econômica nos países latino-americanos, em que se tem tornado cada vez mais patente a interdependência das diferentes linhas de ação e dos vários prazos considerados, a incorporação explícita da dimensão espaço tem tido uma importância indiscutível, ao ressaltar a necessidade de substituir a habitual análise econômica estática por uma análise dinâmica, na qual se consideram as transformações dos sistemas econômicos nacionais no tempo e no espaço. Esta clara localização dos fenômenos econômicos em sua seqüência temporal e em sua situação espacial permitiu estabelecer um marco adequado para perceber os problemas econômicos e sociais com a amplitude de critério suficiente para captar os antecedentes sociais e históricos do desenvolvimento e do subdesenvolvimento. Iguamente, por revelar diversos aspectos relativos às dificuldades que enfrenta a política econômica para harmonizar processos tão diferentes entre si, como os relacionados com o desenvolvimento rural e o urbano, tornou ainda mais evidente o princípio básico, segundo o qual o curto, o médio e longo prazo começam simultaneamente.

A conjunção, no tempo e no espaço, da política econômica ressaltou a necessidade de trabalhar de forma harmoniosa, segundo linhas de ação, programas e projetos de distinta duração, que obrigam a ordenar a política a curto prazo, em função de objetivos de longo prazo; e a estabelecer objetivos de longo prazo, em que se considerem as restrições imediatas enfrentadas na política de curto prazo. O espaço, neste caso, não é mais que uma parte inseparável da política econômica nacional em seu conjunto, que lhe agrega realismo e, ao mesmo tempo, permite-lhe considerar restrições e parâmetros que, de outro modo, não poderiam ser tomados em conta. O essencial — a coordenação da política econômica em sua totalidade e em seus diferentes âmbitos — pode captar-se de modo mais adequado, permitindo contemplar, simultaneamente, os aspectos econômicos propriamente ditos, os sociais e a interdependência de ambos e o modo como se maneja o ambiente físico em que vive a sociedade.

Isto tudo, naturalmente, se configura de diferentes maneiras, segundo as condições de desenvolvimento ou de subdesenvolvimento em que se encontra cada país. Precisamente pela urgência de que se tem revestido, para os países latino-americanos, tudo aquilo relacionado com o subdesenvolvimento, esta interpretação que se dá ao processo econômico e à função que desempenha a política econômica é fundamental, como ação e como método de ação do governo sobre esse processo. Ao se reconhecer a função insubstituível do setor público na geração e harmonização de impulsos dinâmicos, deu-se lugar a uma profunda revisão do papel atribuído à política econômica, em geral, e é espacial, em particular. Tal revisão compreende sua extensão e sua profundidade: os campos que abarca, os períodos a que corresponde, o espaço físico que cobre e as condições sociais em que se realiza. Subtende uma interpretação da função do governo na gestão econômica e social, subjacente à qual está, por força, uma concepção do tipo de economia a que se refere. Neste caso, concretamente, consideram-se as condições em que costumam operar as economias latino-americanas e seus problemas mais urgentes.

Na medida em que a política econômica se formaliza como planejamento, quer dizer, em que se aceitam as interrelações das diferentes ações que compreende, têm-se suscitado correspondentes problemas de racionalização das operações do setor público em tudo o que diz respeito ao uso de recursos naturais, capital e trabalho e à mobilização dos recursos financeiros necessários para acioná-los. Deste modo, o sentido atribuído à política econômica — como simples política de equilíbrio e curto prazo, ou como política de desenvolvimento concebida em relação com uma imagem objetiva a longo prazo — tem-se traduzido em uma interpretação do planejamento como unicamente um procedimento disciplinador das ações do setor público a curto prazo, ou como um modo de atuar sobre a economia em seu conjunto. A primeira alternativa se traduziria em uma política econômica estabelecida apenas em função de curto ou de médio prazo, e seria contraditória ao exposto nos parágrafos anteriores. A segunda corresponde a uma concepção de planejamento econômico e social, em que a harmonização da esfera real e da financeira e do curto e do longo prazo se dá em um marco no qual se deve identificar a localização geográfica dos recursos naturais, do capital e da mão-de-obra, e em que, por extensão, se incorpora a perspectiva espacial. Com este enfoque, o planejamento regional trata de uma parte dos temas que são matéria de decisão de governo e devem ser abordados pela política econômica e social nacional.

Esses temas correspondem, de um modo ou de outro, à forma como a atividade econômica se traduz no uso do espaço físico, gerando e transformando continuamente um espaço econômico. Também corresponde e capta os processos mediante os quais a transformação desse espaço econômico se volta sobre o funcionamento do sistema econômico, em seu conjunto, e a forma pela qual esse sistema se estrutura ao nível de cada região. Obviamente, a política econômica, ao deliberar acerca dos usos dos recursos naturais e do capital fixo e ao atuar sobre a criação de emprego, sempre afeta a criação do espaço econômico e suas transformações; e ao levar em conta os custos da utilização dos recursos e do capital é condicionada por

essa estruturação espacial da economia. Deste modo, no processo contínuo de tomada de decisões de política econômica regional e na formalização desta política econômica em determinadas modalidades de ação do setor público, identifica-se com maior precisão a função que cumpre a incorporação da dimensão espacial no conjunto das orientações acerca da economia em sua totalidade.

2. ESCALA, FINANCIAMENTO E ORGANIZAÇÃO DO PLANEJAMENTO REGIONAL

O item anterior situa como essencial à política econômica regional sua articulação na política econômica nacional em seu conjunto, e, portanto, a necessidade de identificar aqueles aspectos de política econômica que constituem enlaces necessários entre o que se delibera sobre a economia nacional, em sua totalidade, e o que se decide especificamente, em relação a cada uma de suas regiões, e o modo como se combinam as deliberações, envolvendo as diferentes regiões.

Entre os aspectos do planejamento regional que condicionam as modalidades em que este se realiza, estão o âmbito que abrange, sua forma de financiamento e os objetivos a que se destina. Os três são interdependentes, e a maneira como se combinam resulta em estilos muito diferentes de atuação do setor público. O modo como são tratados, em cada país, é o produto da combinação da evolução de processos sociais políticos e econômicos, cristalizados em modalidades de procedimento de política econômica e social em geral e, particularmente, nos estilos de administração, que passam a ter peso próprio, sob a forma de princípios normativos aceitos e não-questionados.

Assim, a escala na qual se realiza o planejamento — entendido este como processo de harmonização e definição de recursos disponíveis e metas propostas — resulta mais da organização social e política da cada país do que de razões técnicas, no sentido restrito usualmente atribuído a esta última expressão. Os aspectos técnicos, envolvendo tanto os relativos ao manejo dos recursos, como as técnicas da programação econômica, constituem elementos que são manipulados no âmbito da política econômica segundo os objetivos que pode o governo estabelecer para formulá-la e executá-la, em função das condições reais em que opera o setor público, em cada país.

O financiamento, por sua vez, é um tema que tem dado lugar a freqüentes controvérsias, por não separar-se claramente o que se refere à maneira de financiar-se, usualmente, uma economia nacional, em seu conjunto e em seus setores e regiões, das combinações de recursos que são alocados como resultado do exercício do planejamento. Apresentado o esclarecimento de que a formulação de programas de financiamento só se pode realizar tomando em consideração a composição dos recursos financeiros disponíveis (recursos internos e externos, recursos públicos e privados), adverte-se para o fato de que as fontes e usos dos recursos estão interrela-

cionados, e que a ação do setor público incide, precisamente, sobre essa relação entre fontes e uso de fundos. Isto significa que a política econômica e o planejamento regional, ao orientar as ações do setor público, formalizam certas linhas de atividades, definidas em função de propósitos gerais e específicos de política econômica e social, estabelecidos a partir dos objetivos da política econômica nacional.

Tais objetivos compreendem uma parte fixada do nível central da política econômica, em que o planejamento regional obrace todo o espaço nacional, situando-se ao mesmo nível de generalidade da política econômica que trata a economia nacional em seu conjunto; e outra, que se programa em função de necessidades localmente definidas, quer seja de regiões, estados, municípios e cidades. A compatibilização desses dois enfoques resulta em uma combinação na qual se fundem decisões sobre a economia nacional, em seu conjunto, os diferentes setores de produção e as diversas regiões. Expressa deliberações acerca de temas tais como a orientação do desenvolvimento industrial, distinguindo que indústrias deverão ser estimuladas e os locais apropriados à sua localização; decisões sobre a combinação entre obras de infra-estrutura, de apoio à indústria em investimentos, em ampliação da capacidade de produção industrial e, também, resoluções no que tange à formação de núcleos industriais em determinados lugares. Essa compatibilização inclui elementos como a combinação desses objetivos de desenvolvimento industrial com a programação de cidades, os quais só podem ser cabalmente considerados de uma perspectiva local e devem integrar-se em um marco de programação financeira que abarque a economia nacional em seu conjunto.

Em cada país, a forma de organizar-se o planejamento regional resulta, finalmente, de modo como se distribui e concentra a capacidade de decisão a diferentes níveis de governo e, também, da maneira de estruturar-se a administração pública para a tomada de decisões acerca da economia nacional, em seu conjunto e nos seus diferentes setores e regiões. O produto do planejamento regional — os diversos planos, programas, projetos e conjunto de projetos — incorpora-se ao quadro geral da política econômica nacional, com a significação e a pertinência resultantes da integração desses diferentes níveis de administração em um só corpo de decisões e, portanto, na coordenação da política econômica nacional. Assim, a validade do planejamento regional como instrumento de política econômica depende, em grande parte, da escala em que se tratam os aspectos espaciais do desenvolvimento, quer seja considerando a totalidade do espaço nacional, centrando-se em uma ou algumas regiões, ou, ainda, limitando-se a considerar os aspectos rurais ou os urbanos do espacial em geral.

3. DEFINIÇÃO E HARMONIZAÇÃO DE PRIORIDADES

A combinação de objetivos nacionalmente definidos com outros estabelecidos do ponto-de-vista local ou regional redundam em um problema básico de programação, que consiste em decidir como estabelecer prioridades, isto é, determinar quais as

obras que se devem realizar primeiro e o montante de recursos que se destina para cada linha de política, dada a prioridade, no tempo, que se assinala para cada uma.

Subentende-se que os objetivos nacionais — e, portanto, as prioridades nacionais — resultam da consideração de um conjunto mais complexo de elementos do que aqueles que se podem captar ao tomar uma parte do país em separado das demais. Portanto, supõe-se que as prioridades nacionais abarcam os problemas das distintas regiões, das zonas rurais e das cidades. Por extensão lógica, aceita-se que as prioridades definidas para o espaço nacional, em seu conjunto, constituem parâmetros para a elaboração de esquemas de prioridades, particularmente para cada região, zona rural ou cidade.

Não obstante, é evidente que uma parcela importante do conteúdo específico do planejamento regional, que representa as peculiaridades das distintas partes do país, não pode ser captada em escala nacional, já que a este nível o específico se dilui e ressaltam mais os aspectos gerais (por exemplo, vê-se a produção agrícola como totais, e não se conhece como tal produção se distribui no território e entre diferentes tipos de produtores e modalidades de organização da produção).

Assim, os diferentes níveis de governo para os quais se formulam objetivos também são os níveis para os quais se estabelecem prioridades. Estas devem ser integradas em um conjunto coerente, que se traduza em um só programa de financiamento da economia em seu conjunto, levando em conta dois elementos: a participação dos distintos níveis de governo — federal, estadual e municipal — em cada programa regional, e as transferências de fundos entre os diferentes níveis de governo, basicamente, desde o nível federal até os demais, tal como costuma ocorrer na prática. Esta modalidade de estruturação dos recursos financeiros a distintos níveis de programação revela a capacidade de cada nível de governo de influir sobre as prioridades dos demais, sobre os critérios de seleção dessas prioridades e sobre as ações, para fazê-las cumprir. Isto demonstra como a unidade da programação financeira se estende para a harmonização das prioridades de política econômica com as escalas de alocação de recursos financeiros, no tempo e no espaço.

Tal constatação leva a indagar-se como definir prioridades e para que. A definição de prioridades resulta sempre da necessidade de distribuir capacidade de produção entre diferentes fins interdependentes, durante um período determinado, em função de um conjunto de valores propostos por expertos do governo, que deverão traduzir-se em resultados sociais e econômicos vinculados com a evolução da sociedade. Essa definição se efetiva mediante comparação entre um conjunto de alternativas de destinação de recursos e as condições específicas em que se podem realizar as aplicações de recursos. Em outras palavras, trata-se de distribuir recursos do melhor modo possível, para atender a necessidades econômicas e sociais. Mas, para fazê-lo, é necessário levar em conta as condições especiais em que se pode concretizar essa mobilização de recursos disponíveis. Mais ainda,

para isto, devem considerar-se explicitamente dois aspectos: a racionalidade da atribuição de recursos, com os conseqüentes propósitos de incrementar o impacto que se consiga mediante a sua aplicação, e as condições materiais em que é possível levar a cabo a mobilização dos aludidos recursos.

O que diz respeito à racionalização da atribuição de recursos é bem conhecido, e tem sido geralmente incorporado à gíria habitual do planejamento em suas diversas acepções, mediante a aplicação dos procedimentos usuais da análise econômica estática. Porém, o mesmo não ocorre com os problemas materiais de mobilização de recursos, os quais, em geral, só têm sido considerados como uma questão, administrativa e financeira, e não como um problema do planejamento, entendido como uma atividade global que afeta toda a sociedade. Sem embargo, as decisões de seleção de objetivos e prioridades são a parte mais fácil desse trabalho, já que só dependem de um fixação de política econômica, ou seja, resultam naturalmente das definições políticas da política econômica. A parte tecnicamente mais difícil consiste em identificar as margens de flexibilidade com que se conta em cada caso, para remanejar recursos provenientes de determinadas fontes entre diferentes usos, já que a maior parte dos fundos disponíveis sempre tem destinos previamente estabelecidos, escolhidos pelos agentes econômicos que os detêm.

Esta é, precisamente, a parte essencial da programação dos recursos financeiros utilizados na planificação econômica e social. A composição dos recursos privados e públicos em sua distribuição por setores e por região, compreende necessariamente uma interdependência da ação pública com a privada, na qual a aplicação dos recursos públicos opera como um agente catalítico da absorção dos recursos privados. A margem de autonomia de decisões na programação econômica resulta, por conseqüência, da capacidade para mobilizar recursos de distintas origens para as prioridades estabelecidas do ponto-de-vista nacional, as quais, em princípio, se identificam com as prioridades fixadas no planejamento econômico e social a nível nacional.

No que concerne à programação regional, incluem-se combinações de recursos públicos e privados em programação de interesse público ou que beneficiem mais diretamente o setor privado, transferências de recursos de um setor para outro e de uma região para outra, em condições nas quais os recursos gerados em cada setor e em cada região estão subordinados a esquemas de atribuição de recursos em que intervêm as preferências dos agentes econômicos responsáveis por sua geração. Daí decorre que as decisões de atribuição de recursos tomadas em cada programa constituem, realmente, uma harmonização entre prioridades estabelecidas ao nível de cada programa, em seu conjunto, e de prioridades emanadas dos diferentes níveis de decisão nele incluídos. Resulta, também, em que a composição dos recursos — naturais, capital e mão-de-obra — mobilizados desde os diferentes níveis de decisão que intervêm em cada região, está sujeita aos esquemas de produção vigentes em cada caso, com o que a atribuição de recursos para objetivos novos torna-se fortemente limitada.

Neste contexto, delinea-se como de fundamental importância definir a relação entre a formalização de uma lista de prioridades indicadas ao nível de programas econômicos e sociais e a concentração dos recursos que, de fato, são atribuídos a objetivos prioritários da própria planificação.

4. OS PONTOS DE CONVERGÊNCIA DA POLÍTICA ECONÔMICA REGIONAL

O trecho anterior demonstra como a identificação de um conjunto de prioridades pode ser apenas, uma deliberação a nível de intenções. A conversão dessas intenções em ações idôneas, para alcançar os objetivos propostos, exige a tomada de deliberações sobre como executar a política econômica de modo a alcançar os melhores resultados possíveis, com os recursos disponíveis, na execução das linhas prioritárias de política.

Isto requer uma elevada concentração da capacidade de decisão do governo em alguns pontos críticos de cada programa, para orientar o esforço de execução da política econômica e social para as prioridades selecionadas. Tal concentração de capacidade de decisão obedece a um princípio básico, de apoiar a execução da política econômica em alguns pontos de convergência, em função de determinados objetivos da política econômica regional. A significação dessa convergência é proporcional à capacidade real de cada nível de governo para combinar aplicações dos recursos que maneja e para induzir aplicações dos demais níveis de governo e do setor privado, o que depende, implicitamente, de dois elementos: a relação entre a proporção dos gastos de inversão sobre os gastos totais realizados em cada nível de decisão e a proporção dos gastos totais em novos programas econômicos, comparada com os gastos totais realizados na continuação de programas.

Assim, a convergência de gastos resulta, concretamente, da capacidade dos diferentes níveis do setor público para empreender novas iniciativas: por seus efeitos diretos sobre as prioridades estabelecidas, ou por seus efeitos indiretos sobre obras em andamento. Na prática, isto significa que a convergência de decisões, por força, resultará dos pesos relativos dos diferentes níveis de decisão na composição dos gastos totais realizados em cada setor e em cada região. Essa participação dos gastos totais realizados em cada nível de decisão, em relação às necessidades sociais contempladas em cada nível de decisão. Por isto, a convergência de decisões reflete, necessariamente, diferenças de pesos relativos dos distintos níveis de governo, em função das proporções de sua participação respectiva nos diversos campos específicos em que intervém.

Na prática, o fato demonstra que o maior peso relativo corresponde sempre ao governo federal, em tudo o que se refere aos aspectos gerais da política espacial — como, por exemplo, fazer convergir o planejamento regional para desenvolver zonas

tropicais —, enquanto que o maior peso relativo em aspectos específicos, como a seleção das cidades médias, cujo desenvolvimento é fundamental para levar a cabo os aludidos programas de desenvolvimento de zonas tropicais, corresponde aos governos regionais. Mais ainda, os pontos de convergência identificados a nível federal, por definição, são mais amplos que os identificados em escala de cada região em particular.

Essa diferença de perspectiva de programação faz com que os pontos de convergência nacionais constituam parâmetros para a programação regional, tanto no que se refere à imagem-objetivo do espaço econômico nacional programado, como no relativo à programação de cada região tomada em separado. Assim, os objetivos de política econômica do governo federal — globais, setoriais e espaciais — sobrepor-se-ão aos objetivos regionais e locais, e a significação do planejamento regional, em geral, dependerá, em grande parte, de que as prioridades regionais possam ser efetivamente captadas a nível do planejamento do espaço econômico em seu conjunto e, deste modo, sejam adequadamente contempladas, ao se formularem objetivos nacionais de política econômica.

Isto mostra que o princípio de convergência de decisões pode ser considerado em dois planos: no mecanismo de tomada de decisões do setor público e nas aplicações de recursos compreendidos na planificação econômica e social em seu conjunto, ou seja, incluindo os recursos públicos e os privados. O primeiro é matéria da qual se deve ocupar a programação da administração pública, como parte do planejamento; o segundo constitui parte das técnicas de atribuição de recursos utilizadas em planejamento e varia bastante de um caso para outro, segundo a escala em que se realiza o planejamento. No primeiro caso, trata-se de atuar sobre a máquina administrativa, para adaptá-la aos requisitos de realização de políticas econômicas e sociais; no segundo, trata-se basicamente de identificar aquelas linhas de política econômica de maior impacto direto e indireto, que venham a viabilizar um grande número de linhas de ação e assegurem seu calendário de execução.

Tal procedimento permite atribuir um sentido de estratégia ao planejamento, segundo o qual se procura alcançar o maior impacto total de cada atribuição específica de recursos, levando em conta seus efeitos diretos e indiretos e destacando estes últimos. Assim, ressalta-se, a importância que reveste a interdependência das diversas medidas de política com os vários problemas de inversão, que se realizam e se utilizam de tais interdependências ao longo do tempo e do espaço — como as que têm lugar entre o comportamento de diferentes indústrias e entre a infraestrutura econômica e o crescimento industrial — como pontos de apoio da programação econômica.

O principal propósito de atribuir ênfase aos pontos de convergência é o de aumentar, progressivamente, a viabilidade da política econômica, dando um sentido de gradualidade (a realização de cada programa deve facilitar a do programa seguinte) ao planejamento regional, em geral, e aos diversos programas, tanto de escala nacional, como regional, que se concentram em remover obstáculos em determinados setores. Isto permite harmonizar a realização de diferentes programas

agrícolas, industriais e de infra-estrutura econômica e social, com diferentes durações, e que se vão combinando em distintos momentos durante a realização dos programas, à medida que se vão completando os diferentes programas de inversão e projetos, considerados em escala de setores e de regiões.

Neste sentido, a participação do governo federal é claramente decisiva no planejamento regional, funcionando como catalítico de prioridades regionais, integrando-as, aprofundando ao máximo os resultados que se podem obter mediante a mobilização dos recursos adstritos aos diferentes níveis governamentais e atraindo a participação do setor privado para as mesmas linhas para as quais converge o esforço do governo em geral. Em termos de planejamento regional, isto significa, por exemplo, que, para resistir à tendência a uma excessiva densidade das indústrias nas metrópoles, realiza-se um esforço concentrado de programação combinada de diversos setores, em um número relativamente reduzido de cidades, modificando gradualmente suas relações mútuas e suas relações com o campo, criando as condições adequadas para uma descentralização gradual da indústria. Também significa que se considerariam seqüências de projetos, sustentando um ritmo de inversões, embora variando os campos em que se realizam tais inversões. Significa, finalmente, que se contempla uma substituição paulatina de uns pontos de convergência por outros, durante a realização dos sucessivos programas regionais considerados, na medida em que se possam avaliar os resultados dos programas realizados e variem os problemas anteriormente identificados.

Deste modo, propõe-se um estilo de política econômica regional, no qual se consideram conjuntos sucessivos de decisões que abarcam, simultaneamente, os diversos campos cobertos pela programação regional, e que, gradualmente, vão-se aprofundando no relativo a cada linha específica de ação, à medida que melhoram as condições gerais para a realização de programas (ver fig. 1).

5. ELABORAÇÃO E EXECUÇÃO DA POLÍTICA ECONÔMICA REGIONAL

O trecho anterior revela como a dependência mútua entre a elaboração e a execução da política econômica se apresenta na dimensão espacial, e indica como tem lugar certa concomitância entre a elaboração de sucessivos programas regionais e os respectivos períodos de execução. Mostra como essa articulação no tempo condiciona o conteúdo e a forma de cada novo programa, ao obrigar a tomar-se em consideração os obstáculos econômicos, sociais e técnicos da execução, e também exige levar-se em conta como a estratégia adotada no âmbito de cada programa está condicionada pela adotada no precedente e pelos resultados alcançados.

Assim, não se trata de uma simples superposição parcial entre os diferentes períodos de execução de programas, mas de uma situação em que um processo contínuo

de elaboração e de revisão de programas coincide com um processo de execução de programas. Como as possibilidades de mudar as estratégias básicas que orientam cada programa dependem, em grande parte, da avaliação dos resultados alcançados em programas anteriores, em relação às estratégias correspondentes, evidencia-se uma situação na qual a superposição parcial de programas aparece como o resultado material da coincidência de duas escalas temporais: a de elaboração de programas e a de sua execução.

Assim, pode-se analisar a problemática da política econômica regional, simultaneamente, em dois planos: o prazo em que se situam os objetivos econômicos que captam as reivindicações sociais do desenvolvimento e o prazo em que se qualificam os mecanismos que regem os processos de concentração espacial dos recursos e de convergência de decisões. Em ambos os casos, é necessário avaliar a eficácia da política econômica para intervir em uma determinada realidade, com o que, da fato, se estuda:

- a) a parte da economia que é efetivamente afetada pela política econômica, os recursos que mobiliza a política econômica e as atividades que compreende. O primeiro estabelece o âmbito do campo planejado, quer dizer, a parte da economia que é efetivamente coberta pela política econômica (trata-se de uma política econômica unicamente do setor público, inclui ações em comum do setor privado etc.). O segundo indica os recursos com que se conta para realizar a política econômica, durante o período de sua execução. O terceiro estabelece a composição de atividades que são articuladas na execução da política econômica;
- b) os antecedentes de que se dispõe acerca da parte planejada da economia, os quais permitem estabelecer quanto se pode aprofundar no tratamento dos problemas considerados na política econômica, e que, por exclusão, indicam os aspectos sobre os quais inexistem informações confiáveis, que podem ser objeto de decisões isoladas, porém dificilmente ensejam uma ação articulada;
- c) os elementos aleatórios, de diferentes tipos, que incidem sobre a política econômica. Compreendem a incerteza própria da execução das decisões tomadas no lapso que lhes corresponde e, também, a intromissão de elementos imprevisíveis durante o período de decisão e execução da política econômica.

Em uma interpretação teórica do significado da política econômica, é fundamental observar que esse componente aleatório se distribui de modo irregular no tempo; que é, por definição, pouco previsível, e pode dar lugar a mudanças, no quadro de variáveis em função do qual se elabora a política econômica. As modificações que, em tal caso, se introduzem na estrutura da política econômica lhe agregam uma dimensão tática, que se complementa com a dimensão estratégica, que corresponde à estruturação da política econômica em relação à imagem-objetivo a longo prazo.

Tudo isto faz com que, nas sucessivas instâncias nas quais se elabora a política econômica, chegue-se a conjuntos interdependentes de decisões, que correspondem a

determinadas margens de incerteza, em que se encontram diferentes componentes aleatórios, relacionados com o nível de generalidade do aludido conjunto de decisões e com o âmbito que abrange. Tal âmbito compreende um horizonte temporal e um horizonte espacial de programação, quer dizer, a perspectiva de tempo e espaço econômico que serve de referência à política econômica regional.

Neste contexto, o desenvolvimento da política econômica consiste em um trânsito contínuo de conjunto a outro de decisões, em um processo no qual coincidem os sucessivos lapsos de elaboração da política com os de sua execução. Neste sentido, o tempo gasto na elaboração e execução da política difere; não obstante, sempre há superposições parciais entre a realização de um conjunto de linhas de política e a elaboração da política seguinte, pelo que os resultados das diversas políticas econômicas sucessivas deverão ser incorporados nas análises que fundamentam a elaboração de uma nova política.

Supostamente, ao passar-se de um conjunto de decisões de política para o seguinte, podem mudar as funções atribuídas às diferentes variáveis instrumentais. Assim, é possível haver diferenças estruturais nos sucessivos conjuntos de decisões de política, para chegar a um mesmo objetivo geral de desenvolvimento, identificado a longo prazo, com uma visão objetiva de tipo econômico e social.

Esta é, precisamente, a razão que leva a insistir na interdependência da estruturação de um conjunto de decisões a curto prazo com a formulação de uma imagem-objetivo a longo prazo. Sem dúvida, os objetivos que correspondem à imagem, a longo prazo, do espaço econômico compõem um marco, em relação ao qual se pode julgar a pertinência da política a curto prazo. Também estabelecem orientações gerais para a formulação de programas a médio prazo. Em troca, os sucessivos conjuntos de decisões relativas ao curto prazo — com suas implicações sobre a capacidade real do governo para mobilizar recursos e integrá-los no planejamento regional — aumentam ou diminuem a viabilidade dos objetivos a longo prazo, e indicam em que medida e de que forma tais objetivos deverão ser ajustados às condições reais em que evolui a economia.

Deste modo, comprova-se a necessidade de tratar o planejamento regional como um trabalho contínuo, em que a elaboração e a execução de programas específicos se definem como um sistema em movimento, no qual há um processo permanente de formulação e verificação de hipóteses de trabalho; uma avaliação, também inintermitente, da execução dos programas e uma revisão periódica dos objetivos estabelecidos. Em outras palavras, o planejamento regional se impõe como um exercício de política econômica, que cumpre a função básica de integrar os objetivos globais de desenvolvimento nacional com peculiaridades econômicas e sociais identificadas no contexto espacial.

ELABORAÇÃO E EXECUÇÃO DA POLÍTICA ECONÔMICA

FIG. 1

