

**UM DIFÍCIL EQUILÍBRIO: CENTRALIZAÇÃO E
DESCENTRALIZAÇÃO EM PLANEJAMENTO REGIONAL ***

*Sérgio Boisier***

“São Luís era um homem capaz de sacrificar uma província a uma idéia”.

André Maurois: História da França

RESUMO: Neste trabalho foram identificadas três funções compreendidas dentro do que habitualmente se conhece como planejamento regional; uma função de alocação (de recursos entre regiões), uma função de compensação (para contrabalançar os efeitos depressores regionais das políticas macroeconômicas) e uma função de ativação (para organizar socialmente as regiões). Cada uma dessas funções incorpora um grau distinto de centralização ou de descentralização. Este trabalho explicita, tanto do ponto de vista metodológico como institucional, o grau e a forma de descentralização possível em cada uma delas. É conveniente uniformizar a linguagem da discussão posto que os termos “centralização”, “descentralização” e “desconcentração” serão extensamente utilizados e têm sido objeto de interpretações diversas. Optou-se aqui pela terminologia francesa. A centralização consiste, então, na acumulação de poderes de decisão nas mãos da autoridade central. A descentralização consiste no reconhecimento de competências próprias dos organismos que não estão hierarquicamente subordinados ao Estado. A desconcentração consiste na transferência da competência do Estado para os agentes locais do próprio Estado (Gourevitch - 1973). Pode-se ainda acrescentar a idéia de “deslocalização” para denotar o traslado físico de organizações produtivas, de serviços ou de administração, de um lugar geográfico para outro: A transferência do Governo Federal do Brasil do Rio para Brasília. A descentralização implica o estabelecimento de órgãos com personalidade jurídica própria, com patrimônio próprio e com normas próprias de funcionamento.

* Original em castelhano. Tradução de José Walder Leitão, do BNB-ETENE. Fortaleza, janeiro 1984.

** Experto do Instituto Latinoamericano de Planificación Económica e Social (ILPES), Comisión Económica para América Latina (CEPAL) Naciones Unidas — Santiago do Chile e Prof. Visitante dos cursos do CENDEC/IPEA/SEPLAN-PR.

1. INTRODUÇÃO

Um artigo publicado há alguns anos na Revista da CEPAL terminava com uma angustiante e premente pergunta após examinar as modalidades e potencialidades do planejamento regional na América Latina: "Em que medida processos de expansão como o capitalismo periférico dependente oferecem campo de manobra suficiente para a implementação de estratégias de desenvolvimento regional que, em certa medida, contradizem a lógica do processo global?" (Boisier — 1981, pág. 127). Um ano depois, num pequeno trabalho publicado no Cuaderno del ILPES, tratei de dar uma resposta compreensiva e afirmativa à pergunta anterior, mediante uma tentativa de formular uma interpretação alternativa do fenômeno do desenvolvimento ou de ausência de desenvolvimento regional no marco das variadas formas de expressão do sistema capitalista (Boisier — 1982). Neste ensaio foram identificadas três funções compreendidas dentro do que habitualmente se conhece como planejamento regional: uma função de alocação (de recursos entre regiões), uma função de compensação (para contrabalançar os efeitos depressores regionais das políticas macroeconômicas) e uma função de ativação (para organizar socialmente as regiões). Cada uma dessas funções incorpora um grau distinto de centralização ou de descentralização, sendo então o propósito deste trabalho explicitar, tanto do ponto de vista metodológico como institucional, o grau e a forma de descentralização possível em cada uma delas. Trata-se, por conseguinte, de continuar e, sobretudo, de avançar em uma linha de reflexão que já tem alguns anos.

Desde o início, é conveniente uniformizar a linguagem da discussão posto que os termos "centralização", "descentralização" e "desconcentração" que serão extensamente utilizados têm sido e são objeto de interpretações diversas. Entre várias possibilidades, opta-se aqui pela terminologia francesa. De tal ponto de vista, a centralização consiste na acumulação de poderes de decisão nas mãos da autoridade central; a descentralização consiste no reconhecimento de competências próprias dos organismos que não estão hierarquicamente subordinados ao Estado; a desconcentração consiste na transferência de competência do Estado para os agentes locais do próprio Estado (Gourevitch — 1973). Pode-se acrescentar ainda a idéia de "deslocalização" para denotar o traslado físico de organizações produtivas, de serviços ou de administração, de um lugar geográfico para outro, como foi, por exemplo, a transferência, no Panamá, dos Ministérios de Obras Públicas e da Agricultura da Cidade do Panamá para David e Santiago de Veraguas, respectivamente, ou a transferência do Governo Federal do Brasil do Rio de Janeiro para Brasília.

Deve-se agregar, além disso, para maior precisão, que a descentralização implica o estabelecimento de órgãos com personalidade jurídica própria, com patrimônio próprio e com normas próprias de funcionamento. Os órgãos desconcentrados, ao contrário, carecem de personalidade jurídica e operam segundo o respectivo órgão central; carecem também de patrimônio próprio e, do ponto de vista operacional, estão submetidos a uma dependência hierárquica em relação ao nível central.

A noção de descentralização refere-se a um universo de vastas dimensões. Tem a ver com questões políticas, com questões administrativas e com planejamento. Refere-se a assuntos funcionais assim como a assuntos territoriais e, dentro deles, associa-se a diferentes níveis. A discussão que se segue aborda somente a função de planejamento a um nível territorial dado: a região. Enfoca-se o problema principalmente do ponto de vista técnico: não obstante, pontos de vista referentes a outras funções serão indispensáveis, a título de complemento.

2. A DESCENTRALIZAÇÃO COMO QUESTÃO POLÍTICA E COMO QUESTÃO TÉCNICA

2.1. A Dimensão Política da Descentralização

Como é bem conhecido, o Estado-Nação — uma criação social relativamente recente do ponto de vista da História Moderna — encontra-se hoje em dia submetido a fortes tensões que ameaçam sua própria existência.

De um lado, a aparição no cenário internacional, em época bem recente, das corporações transnacionais introduz a apocalíptica imagem de um mundo desmembrado de nacionalidades e reorganizado sobre a base de interesses funcionais de tais corporações. O triunfo definitivo da função sobre o território, a nível internacional, se distancia cada dia mais da ficção política para aproximar-se do campo do prognóstico político.

Por outro lado, uma segunda força diretamente vinculada ao tema deste trabalho emerge de baixo para cima a partir do seio das comunidades locais, provinciais e regionais e põe em cheque se não o próprio conceito de Estado-Nação, pelo menos a forma pela qual o conceito se tem manifestado na prática. Em todo o mundo, o que as comunidades regionais reclamam em países capitalistas, socialistas, desenvolvidos ou em desenvolvimento é maior autonomia de decisão. Como a capacidade para tomar decisões (sociais) numa coletividade é necessariamente fixa em qualquer instante do tempo, o

que se pede é apenas uma redistribuição, neste caso, territorial, do poder político.

Ainda que aparentemente independentes, ambas as forças se aliam definitivamente, como bem assinalou Sunkel (Sunkel-1970) e, mais recentemente, Villamil. Este último o faz nos seguintes termos:

“O capitalismo transnacional forma alianças de distintos tipos com setores da burguesia nacional que passam a formar parte daquilo que Sunkel e Fuenzalida chamaram a comunidade transnacional. Estes setores, cujo poder tem aumentado em relação a setores da burguesia de base econômica nacional, propiciam um estilo de desenvolvimento que tem como característica principal a inserção da economia nacional no capitalismo transnacional. Caracteriza-se, ademais por outros aspectos: as políticas de desenvolvimento estão ligadas a maximização da taxa de crescimento do produto; a tecnologia utilizada é intensiva de capital e energia; a produção dá preferência aos produtos consumidos pelos setores de renda relativamente mais elevada (bens duráveis, por exemplo). As conseqüências foram amplamente discutidas: concentração de renda e riqueza, marginalização de setores tradicionais, concentração geográfica, marginalização da população”. (Villamil-1981).

Este estilo de desenvolvimento tende a gerar um tipo particular de regionalismo o que, por sua vez, constitui o elemento de coesão dos movimentos reivindicativos regionais que reclamam, para apontar uma vez mais, uma quota maior de recursos.

Analisar, ainda que brevemente, o conceito de regionalismo torna-se indispensável a fim de colocar concretamente a questão da descentralização.

Abalos comenta que do ponto de vista da análise de conflito, o regionalismo se refere a totalidade dos movimentos de caráter regional e subnacional que se estruturam em torno dos reclamos de ordem étnica, cultural, social, econômica, política ou de combinações de todos eles, sendo seu propósito obter alguma forma de reconhecimento institucionalizado, por parte da autoridade central, da legitimidade de suas demandas ou, numa posição mais radical, a separação completa do Estado-Nação (Abalos — 1983).

O mesmo autor cita Scheiman que propõe a seguinte classificação dos movimentos regionalistas:

O algoritmo de decomposição se caracteriza pelos seguintes elementos:

- a) a informação original sobre o problema pode ser dividida em dados centrais e dados setoriais, locais ou não-centrais;
- b) através de interações sucessivas, as agências centrais e não-centrais transformam os dados recebidos ou armazenados em novos dados, resolvendo pequenos problemas de programação linear (funções de resposta);
- c) o procedimento requer uma especificação clara dos insumos e dos produtos de informação entre a agência central e as agências não-centrais;
- d) a agência central dispõe de um sistema que permite determinar em cada interação se convém ou não gerar informação adicional;
- e) a partir de tal informação pode-se especificar o método para obter a solução ótima.

Para que um problema de programação linear possa ser decomposto são necessárias várias condições:

- a) um procedimento bem definido no sentido de que seja possível determinar tal procedimento e mediante o qual se possa alcançar uma solução factível;
- b) um procedimento monotônico, quer dizer que em cada interação se pode melhorar o valor da função-objetivo ou mantê-lo igual;
- c) um procedimento convergente, quer dizer que através de interações sucessivas a função-objetivo tende a um limite;
- d) como consequência, um número finito de interações para alcançar uma solução ótima.

O uso dos preços-sombra como critério para a alocação de recursos a nível de estudos de projetos e decisões de investimento tem sido particularmente importante em países com sistemas de planejamento formal, não demasiado estendidos ou com economias não-centralizadas. A prática do uso dos preços-sombra estendeu-se nos países em desenvolvimento devido a muitas

