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 descentralisação implica o estabelecimento de órgãos com personalidade jurídica paspria, 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 pata 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 reconalismo está vinculado a mudanças: na estrutura econômica e social (em nome da justiça social) e/ou mudanças na distribuição formal da autoridade política (em nome da auto-determinação política). Mesmo que a maioria dos movimentos regionais reflitam uma combinação de interesses e demandas — alguns francamente políticos, outros de caráter sócio-econômico — aqui se fará uma distinção entre os dois tipos básicos". (Scheiman-1977)

Esta distinção é importante, dado que as demandas pela descentralização (em sua acepção rigorosa de reconhecimento de competência própria para os organismos não subordinados diretamente ao Estado) têm sua base em regionalismos de marcado caráter político, situação que não parece ser típica no caso da América Latina. Aparentemente e ao contrário do que se pode observar em países europeus e asiáticos, na América Latina o reclamo das comunidades regionais (não por isto menos imenso do que em outras partes do mundo) tem mais a ver com uma difusa desconcentração do que com uma descentralização propriamente dita. Quer dizer, o que se pede é que o Estado faça o que deve fazer nas regiões (maiores recursos, mais projetos, etc.) a fim de reduzir seus problemas absolutos (desemprego maciço, por exemplo) ou seus problemas relativos (crescimento retardado em relação ao país, por exemplo).

Certamente, não é o propósito deste trabalho, e o espaço não seria suficiente, para fazer uma resenha do que a imprensa destaca como clamor regional na América Latina nos últimos anos. Em geral, trata-se de demandas para que o governo central ou suas agências regionais façam determinadas coisas, mais do que demandas de autonomia, como seria o caso da Espanha e outros países europeus. A descentralização é, a rigor, mais percebida como necessária por uma elite, nem sempre regional. O que o anônimo habitante de uma região reclama não é um novo organismo e sim a capacidade de decisão das agências estatais regionais, de maneira que estas sejam algo mais do que agências de correio especializadas.

Na realidade, isto não deveria ser novidade nem surpreendente se se recorda a pesada herança centralizadora na América Latina onde o Estado central asfixiou todo intento de caráter regionalista, tanto transformando o federalismo numa verdadeira ficção como criando nações — é o caso do Chile — com um alto grau de centralização.

É interessante observar que não se conhece na América Latina (pelo menos este autor não conhece) teses sob a forma de livros escritos por polí-

ticos a favor da descentralização. Nada que se pareça com "O Poder Regional", na França (Servan — Schreiber — 1971) ou com um "O Poder Autonômico, Poder Municipal", na Espanha (Fraga — 1983). Não obstante, a partir das eleições estaduais, realizadas em novembro de 1982, no Brasil, a questão da descentralização converteu-se em um dos temas políticos de maior importância, particularmente no Nordeste.

Contudo, como já assinalado, a questão da descentralização preocupa significativamente os intelectuais, principalmente economistas, cientistas políticos e juristas. Em tal contexto, parece que o caso de maior relevo é o do peruano Mariátequi que nas primeiras décadas deste século levantou o tema em seus "Siete Ensayos de Interpretación de la Realidad Peruana". Celso Furtado, em uma de suas obras mais recentes afirma a propósito da questão do Nordeste brasileiro: "A luta pela redemocratização passa, entre nós, pela descentralização do poder político, ou seja, pelo fortalecimento do federalismo" (Furtado — 1982, p. 135).

Que concepção do Estado aparece mais claramente ligada à idéia da descentralização e da desconcentração? A concepção marxista? A concepção liberal? A concepção humanista-cristã?

Certamente está longe dos propósitos do autor fazer algo mais do que uma referência a tal tema, indispensável, porém mera referência. Em todo caso, a questão anterior tem que ser dirimida mais em função da realidade do que da doutrina. Com efeito, do ponto de vista doutrinário, a descentralização aparece como um componente das três vertentes filosóficas citadas, ainda que, como é claro, com fundamentos últimos muito diferentes.

Desde logo, é suficientemente conhecida a contradição entre os postulados teóricos do marxismo e suas expressões políticas concretas (os socialismos reais) no que diz respeito a esta questão. No "Manifesto Comunista" (para não remontar aos socialistas pré-marxistas como Proudhon e outros) se declara que "o livre desenvolvimento de cada um é a condição do livre desenvolvimento de todos". Este princípio pode contrastar com o seguinte comentário de Bahro:

"A forma burocrática-centralista do planejamento, na qual somente informações preferentemente passivas partem de baixo para a cúpula . . . enquanto que dela partem as informações ativas . . . influencia o mecanismo de "distribuição de tarefas" entre os indivíduos. As pessoas não têm, em princí-

pio, de procurar essas tarefas, perceber e compreender os problemas. Antes de tudo, elas lhes são impostas".

"O poder centralizado de deliberação tem de repetir-se — e nisto se concentra a rivalidade burocrática entre os elementos ativos da hierarquia e os especialistas — em última instância, entre os diferentes sujeitos coletivos e indivíduos da vida econômica, quer dizer, se são juridicamente delegados, tem de colocá-lo em suas mãos, sobretudo através do planejamento e da movimentação de material e recursos financeiros". (Bahro — 1979, pp. 222/223).

Seria injusto, entretanto, desconhecer as tentativas de romper a contradição entre a inércia centralizadora (alimentada por formas revolucionárias de tomada do poder) e os princípios doutrinários, em vários países socialistas. A Iugoslávia é, neste sentido, o exemplo mais destacado de um Estado socialista funcional e territorialmente descentralizado e a Hungria possivelmente seja o caso onde a descentralização a Lange tenha sido aplicada.

Do ponto de vista liberal, a descentralização faz parte da noção de Estado e da forma como se postula a organização da sociedade, como é por demais conhecido. Tal é o apego dos liberais à idéia de uma sociedade completamente descentralizada que tem conduzido a desvios tais como a própria negação do Estado, como sustentam os anarquistas da nova estirpe, auto-denominados "anarco-capitalistas" norte-americanos. Um dos expoentes dessa corrente assim se expressa:

"Rechaçamos definitivamente a idéia de que as pessoas têm necessidade de um tutor que as proteja delas mesmas e que lhes diga o que está bem e o que está mal... Diferentemente do resto das correntes de pensamento, sejam de esquerda ou de direita, negamos conceder ao Estado o direito legal de realizar algo que é considerado ilegal, imoral ou criminoso quando é realizado por qualquer outro... O que nós defendemos é o direito inalienável e fundamental que tem cada um de proteger-se contra qualquer forma de agressão exterior, tanto vindas de indivíduos privados, como do que se denomina Estado". (Rothbard — 1973).

É curioso como duas filosofias políticas tão antagônicas entre si, como o são o marxismo e o liberalismo, terminem em suas utopias ou desvios extremos, por coincidir na tese do desaparecimento do Estado e, em consequência, em postular uma sociedade perfeitamente descentralizada!

Para a doutrina católica, a noção de Estado está acompanhada dos conceitos de subsidiaridade e solidariedade. A noção de um Estado subsidiário oferece o espaço preciso para uma adequada inserção da descentralização.

Sendo o homem o fim de toda sociedade e emanando esta da natureza humana, deve-se entender que as sociedades maiores se formam para satisfazer fins que as menores não podem alcançar por si próprias. Partindo da sociedade básica — a família — e continuando com variadas sociedades intermediárias, todas elas são integradas, finalmente, num Estado, pela necessidade de que haja uma ordem comum que as coordene com justiça e que assuma as funções que nenhuma delas em particular poderia cumprir. A órbita de competência de cada sociedade maior começa onde termina a possibilidade de ação da menor. Tal idéia dá origem ao conceito de subsidiaridade.

Aplicado este princípio ao Estado, deve-se concluir que a ele corresponde assumir diretamente somente aquelas funções que as sociedades intermediárias ou particulares não estão em condições de cumprir adequadamente (defesa nacional, polícia ou relações exteriores) ou porque sua importância para a coletividade não aconselha deixar entregues a grupos particulares restritos (caso dos serviços, empresas estratégicas ou fundamentais para a nação) ou porque envolvem uma coordenação geral que por sua natureza corresponde ao Estado.

É na possibilidade de ter um âmbito de vida e atividade própria, independente do Estado e somente submetido ao seu controle, do ângulo do bem-comum, onde reside a fonte de uma vida social em que a liberdade oferece à criação e ao esforço pessoal uma margem de alternativas e variedade suficientes.

O conceito duplo subsidiaridade-solidariedade é colocado assim por um especialista:

"Com efeito, se frente a um conceito de Estado, que se estima exorbitante em seu desenvolvimento histórico, quer-se privilegiar a noção de pessoa e a de formas associativas de pessoas, será mister recolocar aquelas funções atribuídas tradicionalmente ao Estado, nos diferentes âmbitos territoriais e funcionais que deveriam ocupar as sociedades, coletividades e comunidades naturais".

"Quer dizer, faz-se necessário conceber seu funcionamento dentro de uma perspectiva de "colaboração associativa de poderes, funções, estatutos jurídicos e órgãos" mais do que numa posição de separação, de luta ou de equilíbrio de ditas instituições. Nesta perspectiva, adquire valor pleno o chamado princípio da subsidiaridade, numa perspectiva em que todas as diversas frações da sociedade civil, todas as suas formas associativas, todos os seus estatutos normativos reguladores e todas as pessoas que lhe dão origem se ordenem politicamente de maneira coordenada e racional em uma complexa estrutura de conceito e colaboração mútua, desde a unidade constitutiva básica até a cúpula, esta última concebida como uma "cúpula de funções maiores" realizadas através de múltiplos órgãos de jurisdição diferenciada".

"O espaço dramaticamente ocupado, através de um relativamente curto período histórico, pelo Estado (Estado-líder, Estado-monarca, Estado-igreja, Estado-império, Estado-tirano, Estado-governo, Estado-administração, Estado-negócio, Estado-classe social, Estado-força física) deve ser reduzido e suas jurisdições devolvidas às pessoas, e às suas associações, coletividades ou comunidades naturais".

"É neste cenário conceitual que adquire sua real projeção e sentido uma reformulação das novas unidades territoriais, no qual a descentralização do poder político e a desconcentração do poder social e econômico terá verdadeiro sentido e cumprirá cabalmente seus objetivos".

"Nele se vincularão e se ajustarão, coordenamente, os diferentes órgãos que, em diversos níveis territoriais (nacional, regional, provincial, comunal e local) exerçam função de governo, administração, planejamento, orçamentação e participação. Um sistema no qual a liberdade e responsabilidade das pessoas se integrem e se interrelacionem ativamente para configurar as decisões políticas, culturais, de segurança e econômicas". (Caballos — 1982).

Como se pode ver, o simples fato de aparecer a idéia da descentralização intimamente ligada ao conceito de Estado, seja por que o papel deste se minimiza e se maximiza, em consequência, o papel dos agrupamentos intermediários, seja porque se atribui ao Estado um papel de sociedade "maior" e solidária, basta para atribuir à questão da descentralização um caráter eminentemente político. Trata-se, insistindo nisto, de uma redistribuição tanto funcional como territorial, do poder político.

O que sucedeu na América Latina com a descentralização político-territorial? Pouco, ainda que o tema se apresente na maioria dos países, na realidade acaba não indo além do discurso.

No México, por exemplo, o "fortalecimento do federalismo" constituiu um objetivo declarado dos últimos governos porém está por ver-se sua tradução prática. No Panamá, efetivamente se relocalizaram dois ministérios para o interior do país mas isto não constitui precisamente descentralização. Na Colômbia, a abortada Assembléia Constituinte proposta por Lopez Michelsen, em 1976, gerou uma boa quantidade de estudos e debates, precisamente em função de seu propósito de descentralizar o país mediante mudanças na administração departamental, mas continua sendo uma tentativa frustrada (Botero - 1983). No Peru, a constituição de 1978 contempla um ambicioso sistema de descentralização regional, mas sua implementação parece estar parada. A Venezuela constitui um dos países em que mais se avançou em matéria de descentralização territorial; não obstante isto e apesar de ser um país federal (o que por si cria um terreno mais fértil para a descentralização) e contando, ademais, com um sistema político democrático (o que também está positivamente associado com a idéia da descentralização) continua sendo considerado pelos especialistas como um caso de elevada centralização:

"Nesta ordem de idéias, interessa destacar que a situação da Venezuela se caracteriza, do ponto de vista político, pela centralização e concentração da autoridade política e administrativa a nível central e pela existência de centros inoperantes e débeis a nível local (Brewer-Carias — 1972).

Cabe assinalar que a Venezuela foi um dos primeiros países latinoamericanos a institucionalizar uma regionalização (Decreto n. 72, de 11.06. 69), data a partir da qual se cria um vasto aparato administrativo, de planejamento, de financiamento e também político, a nível regional, sem que isto logre quebrar, de modo algum, a centralização existente.

Uma análise das razões desse fato encontra-se numa obra citada de Brewer-Carias assim como em trabalhos de outros autores (Schaeffer – 1976, Bigler – 1972).

Menção à parte e cuidadosa merece o caso do Chile. Neste país, pioneiro desde os anos sessenta, em matéria de planejamento regional, o Governo Militar que tomou o poder em 1973 comprometeu-se com um radical projeto de reforma administrativa e de descentralização que terminou por converter-se num modelo de centralização piramidal desconcentrada, essencialmente autoritário.

Em 1974, o governo promulgou os decretos-leis nos 573 e 575 me-

diante os quais modificou o regime de Governo e Administração Interior do Estado e estabeleceu, respectivamente, a regionalização atual. Na Constituição de 1980 introduz-se, pela primeira vez, a região como unidade básica para o governo e administração do Estado, por cima da tradicional unidade provincial. Estabelece-se em cada região um sistema de Governo e Administração (desconcentrada) através da figura do intendente regional e dos secretários regionais e diretores regionais (dos Serviços Nacionais); um Sistema de Planejamento (desconcentrado) através das Secretarias Regionais de Planejamento e Coordenação; e um sistema de participação através dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (não-concentrado). A questão do financiamento regional é manejada, principalmente, mediante a criação de um Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional.

Numa penetrante análise do modelo chileno, Francisco Cumplido resume, a partir de declarações oficiais, sua essência:

"A síntese do sistema de Governo e administração regionais aplicada pelo Governo Militar se contém nas seguintes linhas do Manifesto do General Pinochet: "Em cada região se estabelece uma nova institucionalidade homogênea e equivalente, baseada no princípio da desconcentração do poder e da descentralização administrativa, devidamente integrada ao sistema nacional de planejamento e ao processo de tomada de decisões".

"Deste modo, deve ficar bem claro que não se trata de debilitar o nível nacional ou poder central, que é o "núcleo vital" ou eixo principal do sistema, do qual emana o reconhecimento, a delegação de capacidades e a criação de níveis precisos que, ordenados hierarquicamente, permitem o cumprimento da descentralização desejada, de forma responsável".

"Isto não implica um debilitamento do "poder central", mas ao contrário, o exercício do poder delegado, devidamente supervisionado o qual se robustece ao converter-se em decisões e ações que, segundo seu próprio pensamento e instruções superiores, se manifestará em resultados que apoiarão sua gestão e fortalecerão sua base de sustentação". (p. 100)

Descrevendo o sistema, o aludido Manifesto, ao referir-se ao governo regional, provincial e comunal, diz: "Fica estabelecido um sistema hierárquico de autoridades e de órgãos em cujo vértice regional superior se encontra o Intendente Regional, autoridade dotada de suficientes atribuições para dirigir e administrar a região, com a assessoria de um Conselho Regional de Desenvolvimento, organismo de participação regional no processo de desenvolvi-

mento sócio-econômico e de uma Secretaria Regional de Planejamento e Coordenação, organismo técnico que colabora com ambos. A seguir, os governadores provinciais, que representam o Intendente Regional, e por isto o Supremo Governo, na nova divisão territorial e administrativa . . . Ditos governadores também são assistidos por um comitê de Assessoria Técnica que colabora com sua gestão; na base do sistema se encontram as municipalidades, dirigidas por um alcaide que é assessorado por um Conselho Comunal de Desenvolvimento e por uma Secretaria Comunal de Planejamento, organismos de participação e estudos, respectivamente. Fica estabelecido assim um sistema que reconhece níveis que garantem eficiência e responsabilidade no exercício do poder, permite a participação organizada da comunidade em cada nível e facilita o planejamento e a administração do processo de desenvolvimento regional".

"Ao mesmo tempo, se estabelecerá um sistema de profunda desconcentração das atribuições dos Ministérios e Serviços Nacionais para permitir a oportuna, eficiente e direta resolução dos problemas regionais e comunitários". (p. 101)

Ainda, segundo Cumplido:

"Diante do exposto, deduz-se que o "modelo de descentralização" do governo militar parece mais um instrumento de reafirmação do poder autoerático do que um espaço de participação dos governados. Tecnicamente, trata-se de um processo de participação política e administrativa com desconcentração de decisões, sempre sujeitas a autorização prévia da autoridade hierárquica superior ou ao controle de políticas, planos e programas aprovados por instâncias superiores". (Cumplido — 1983, p. 42)

No caso chileno, será necessário passar de uma descentralização meramente administrativa (desconcentração) — importante avanço em relação à centralização histórica — a uma descentralização política. Para isto, haverá que dotar as regiões de poder legislativo sobre um conjunto de competências regionais de diversa ordem. Por carecerem de poder legislativo, as regiões são simples entidades territoriais administrativas e não entidades territoriais politicamente descentralizadas. Naturalmente, a organização das regiões como entidades politicamente descentralizadas dentro de um estado unitário apresenta consideráveis problemas constitucionais e administrativos, desde a distribuição de competências entre o Estado e as regiões até a natureza dos órgãos políticos e administrativos a serem criados em cada região. Algumas constituições européias, a italiana, a portuguesa e, por certo, a espanhola, deveriam servir como referência para tais aspectos.

2.2. A Dimensão Técnica da Descentralização

Assim como a dimensão política da descentralização está associada principalmente à questão da redistribuição territorial do poder político, a dimensão técnica se vincula mais fortemente com a questão de coordenação de decisões e, em consequência, com as redes e fluxos de informações.

O planejamento de uma economia envolve um processo permanente e simultâneo de diagnóstico, proposições e implementação: diagnóstico dos problemas básicos, tanto econômicos como sociais, de suas prioridades e da capacidade atual e potencial da economia. A formulação de proposições está associada à definição de objetivos e à identificação de estratégias e políticas para alcançá-los e mesmo ao desenho de modelos que explicitem as funções-objetivo que devem ser otimizadas assim como os custos sociais de oportunidade associados às restrições da economia. A implementação tem a ver com os aspectos políticos, organizacionais e administrativos ligados à consecução dos objetivos.

Este processo não se realiza num marco abstrato neutro. Complexas realidades políticas, sociais e institucionais, cada uma com diferentes interesses (frequentemente em conflito entre si) fazem com que a prática do planejamento se transforme em algo realmente complicado. Parece que isto é particularmente relevante nos países em desenvolvimento o que contribui para criar problemas e limitações adicionais ao trabalho dos técnicos. Múltiplas organizações, todas elas devidamente institucionalizadas e colocadas em níveis semelhantes ou distintos do aparato decisório, devem participar do processo de planejamento ao mesmo tempo que formulam e decidem políticas para fortalecer suas próprias instituições. Como assegurar a conciliação dos objetivos quando se planeja simultaneamente em diferentes níveis? Por exemplo, como assegurar que os objetivos globais sejam consistentes com os objetivos e metas regionais? Quanta perda, em termos de otimização, pode-se tolerar neste processo de conciliação? Como se pode garantir um processo de convergência para a função-objetivo-social e como se pode determinar o "trade-off" entre vários objetivos? O que se requer em termos de rede e fluxos de informações? Quais devem ser as ligações entre os modelos que ajudam a tomada de decisões em diferentes instituições? As respostas a estas perguntas têm a ver com os procedimentos de descentralização do planejamento.

Em relação à descentralização do planejamento regional, Lefeber afirma:

"Se existe um forte conceito de nacionalidade, representado por um conjunto de objetivos de bem-estar claramente dominante e originado de um consenso nacional e, ainda, se há um plano nacional detalhado, então o problema consiste em como induzir os que tomam decisão a nível regional a atuarem em harmonia com as prioridades nacionais de bem-estar. Em particular, se as próprias regiões são unidades políticas com governos eleitos, de forma que a implementação do plano pode fazer-se mediante controle central ou mediante "fiat", pode resultar impossível encontrar meios regionalmente descentralizados para obter a consecução dos objetivos nacionais de bem-estar".

"A descentralização só pode operar se todos os agentes privados e públicos que tomam decisões podem ser induzidos a conduzir-se voluntariamente, de uma forma consistente com os critérios sociais de bem-estar. Noutras palavras, devem ser criadas condições que tornem desejável atuar em função do interesse social. Na organização fictícia de um mercado competitivo, tal se alcança mediante o uso dos incentivos de ganhos e perdas baseados no mecanismo de preços e por meio de adequados instrumentos de redistribuição de renda. Infelizmente este enfoque não pode aplicar-se diretamente aos propósitos de descentralização regional. Isto se deve a que os governos regionais não são maximizadores de benefícios, no sentido econômico do termo. Além disso, as decisões dos governos regionais em relação ao uso dos recursos podem afetar direta e significativamente amplos segmentos da economia, de forma que a conduta econômica de um governo regional pode frequentemente afetar o bem-estar de outras regiões. Em consequência, conflitos de interesses e vários tipos de externalidades podem surgir facilmente". (Lefeser -1975, pp. 286/7)

Para resolver questões como as recentemente apresentadas são necessários controles de planejamento semidescentralizados (já que a centralização absoluta não parece factível) e, de tal ponto de vista, o planejamento a níveis múltiplos pode constituir uma resposta apropriada, desde que incorpore instrumentos como a decomposição e os preços-sombra.

Como os sistemas multirregionais tendem, na prática, a constituir-se como sistemas de tamanho grande (em termos do número de regiões componentes) com um considerável número de variáveis, do ponto de vista da programação, o método de decomposição de grandes problemas de programação linear unido ao uso de preços-sombra (de modo a incorporar as externalidades geradas pelas decisões de outras regiões) constitui um valioso instrumental metodológico para trabalhar praticamente em situações de descentralização.

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

instituições financeiras internacionais exigirem estudos desse tipo para conceder empréstimos a projetos de investimento.

Em sentido amplo; os preços-sombra se referem a perda (ou ganho) na produção ou no bem-estar, se uma unidade de recursos é retirada (ou acrescentada) ao processo. Há muitas noções de preços-sombra que diferem na maneira como são medidos e no papel que se lhes confere na alocação de recursos entre usos alternativos. Pelo menos, parece importante mencionar duas interpretações. Uma delas identifica os preços-sombra com o equilíbrio de mercado entre oferta e procura quando não existem imperfeições no mercado nem distorções criadas pela presença do governo através de impostos e gastos. A segunda interpretação associa os preços-sombra às variáveis dual de um modelo de programação linear que maximiza uma função de produção ou de bem-estar.

Na terminologia da programação linear cada variável de folga (dual) equivale ao custo de oportunidade de um produto incluído na solução do problema direto. Os preços-sombra, na mesma terminologia, correspondem aos valores imputados aos recursos escassos e são iguais, além disso, à contribuição marginal ao benefício (ou bem-estar).

3. ASPECTOS METODOLÓGICOS E INSTITUCIONAIS DO PLANEJA-MENTO REGIONAL DESCENTRALIZADO

O desenvolvimento do tema exige uma concepção inicial do próprio planejamento regional.

O planejamento do desenvolvimento regional é, em primeiro lugar, uma atividade social no sentido de ser uma responsabilidade compartilhada por vários agentes sociais: o Estado, por várias e conhecidas razões, e a própria região, enquanto comunidade regional, multifacetada, contraditória e difusa, às vezes, mas comunidade afinal, locacionalmente específica e diferenciada. Sem a participação da região, como um verdadeiro agente social, o planejamento regional consiste somente — como provam as experiências históricas — de um procedimento de cima para baixo para distribuir recursos financeiros entre espaços arbitrariamente ou erroneamente chamados de "regiões".

Se o planejamento do desenvolvimento regional não é entendido como uma responsabilidade compartilhada entre o Estado e as organizações regionais, não tem sentido postular a descentralização regional; no máximo poderia falar-se de maior ou menor desconcentração administrativa regional.

Isto é igual ao que foi colocado por Bustamante em um trabalho sobre o Peru:

"A desconcentração é, pois, somente administrativa enquanto a descentralização pode ser política ou econômica. Não basta a desconcentração administrativa, hoje alcançada em maior ou menor grau. Se a regionalização se limitasse à desconcentração administrativa se estaria diminuíndo o conceito até fazê-lo unicamente retórico: tratar-se-ia tão-somente de um melhoramento da organização administrativa. Se não existe o propósito de transferir atribuições políticas (hoje exercidas em nível central) ao âmbito regional (o que supõe a geração de toda uma nova institucionalidade regional) é melhor que não se fale de regionalizações". (Bustamante — 1981).

É necessário, em consequência, um paradigma ou um modelo de planejamento regional, concebido de acordo com as idéias anteriores, em que se possam identificar as funções que correspondem tanto ao Estado como à região, num esforço coordenado de desenvolvimento regional.

Sem constituir uma possibilidade excludente, o modelo de planejamento regional apresentado pelo autor no livro "Política Econômica, Organização Social e Desenvolvimento Regional" (Boisier — 1982) constitui um marco adequado onde se insere a questão da descentralização. Em vista disso, é indispensável fazer uma breve síntese desse modelo.

A tese que ali se coloca é a seguinte: o desenvolvimento a longo prazo de uma região (não só seu crescimento econômico) é o resultado líquido de três processos, dois deles exógenos à região e o terceiro endógeno. Por um lado, o crescimento econômico regional depende, em primeiro lugar, da proporção de recursos nacionais a que tem acesso a região; em segundo lugar, o crescimento econômico regional é uma função do efeito regional do quadro da política econômica nacional, tanto global como setorial, efeito que pode operar no mesmo sentido da alocação de recursos ou em sentido inverso, drenando recursos regionais. Por outro lado o desenvolvimento regional (como fenômeno qualitativamente diferente do crescimento), depende da capacidade da própria região para passar de um estado a outro, mediante o aumento da capacidade decisória autônoma, o aumento da capacidade regional para reter e reinvestir o excedente gerado pelo crescimento econômico, uma crescente incorporação de todos os grupos sociais regionais à distribuição do produto e ao processo político e uma adequada valoração do meio-ambiente. Em outras palavras, o desenvolvimento depende da capacidade de organização social da região.

Em consequência, o planejamento regional deve ser visto como contendo simultaneamente três funções: primeiro, uma função de alocação associada aos critérios e procedimentos para repartir os recursos nacionais entre as regiões; segundo, uma função de compensação associada às análises e aos procedimentos de negociação dirigidos a compensar o efeito negativo das políticas econômicas, quando for o caso; e terceiro, uma função de ativação associada à criação e estímulo de um complexo conjunto de instituições políticas, burocráticas e sociais que sejam funcionais para a transformação do crescimento em desenvolvimento e que configurarão, em definitivo, a comunidade regional organizada.

3.1. A Função de Alocação; uma Função Centralizada

Os países que avançaram na descentralização territorial da alocação de recursos, o fizeram com extrema cautela e com consideráveis dificuldades.

Lefeber comenta — no seu trabalho já citado — o exemplo da India durante o período coberto pelo Quarto Plano Qüinqüenal. A fim de incorporar ao processo de formulação do plano àqueles que afinal têm a responsabilidade de sua execução, se estabeleceu que o Conselho Nacional de Desenvolvimento, formado pelos Primeiros Ministros dos Estados e pelos Ministros do Gabinete Nacional, seria a plataforma de decisão não só na formulação do plano mas também em sua execução. O Conselho Nacional de Desenvolvimento logo descobriu — segundo Lefeber — que o conflito entre os Estados pela apropriação dos recursos nacionais (num esquema supostamente descentralizado) só podia se resolver com a ajuda de critérios nacionais bem definidos e, em conseqüência, com uma perda de autonomia e um aumento do grau de centralização. O mesmo autor conclui:

"O nó do problema é que a coesão de um grupo de regiões semi-autônomas só pode alcançar-se mediante a harmonização provida por um plano, o qual, por seu turno, implica necessariamente certo grau de centralização ou de integração regional". (Lefeber — 1975, p. 288).

Se a função de alocação (de recursos) do planejamento regional fosse concebida como uma função verdadeiramente descentralizada, tal suporia, por definição, que as regiões tivessem plena capacidade para captar recursos regionais, nacionais e inclusive internacionais e para utilizá-los de acordo com as próprias prioridades regionais. Suporia, em consequência, não a cessão de recursos nacionais a cada região, mas o direito de requerer, sem limite, a quantia de recursos nacionais estimada como conveniente para cada

região. Suporia também, como consequência, um complicado processo de negociações e acordos entre regiões e entre cada região e o Estado. Obviamente, isto não poderia funcionar na prática e, portanto, o caminho para satisfazer parcialmente as demandas regionais por recursos foi outro.

Do ponto de vista da alocação inter-regional de recursos públicos (que às vezes constitui uma fração reduzida do que aqui se denominou como recursos nacionais), a tendência universal, com diferenças mais de forma do que de fundo entre países unitários e federais, é complementar a cessão de certas capacidades e recursos com a existência de fundos nacionais de desenvolvimento regional que, sob distintas denominações, operam em vários países. Progressivamente estes fundos ganharam caráter constitucional: o Fundo de Participação dos Estados e Municípios no Brasil, o Situado Constitucional na Venezuela, o Fondo de Compensación Regional no Peru, o Fondo Nacional de Desarrollo Regional no Chile e o Fondo de Compensación Territorial na Espanha, para citar só alguns.

Resulta de interesse ilustrar este ponto com o exemplo espanhol, possivelmente o mais audacioso no que se refere a encontrar um ponto intermediário entre o Estado unitário e o federal. As Comunidades Autônomas estabelecidas na Constituição de 1978 dispõem de três fontes de recursos:

- a) os impostos cedidos pelo Estado (sobre o patrimônio líquido, transferências patrimoniais, vendas a varejo, taxas sobre o jogo e participação na arrecadação de impostos não cedidos);
- b) financiamento próprio (taxas e contribuições especiais, acréscimos sobre impostos nacionais cedidos ou não, e impostos próprios);
- c) participação no Fondo de Compensación Interterritorial, o qual se distribui de acordo com as seguintes proporções: a) 70% de forma inversamente proporcional à renda "per capita"; b) 20% em proporção direta ao saldo migratório; c) 5% na proporção direta da taxa de desemprego; e, 5% diretamente proporcional à área territorial. O Fondo de Compensación Interterritorial constitui 40% do investimento público e atingiu 180.000 milhões de pesetas em 1982 (Rodriguez 1982).

Em contraste, pode-se observar que no Chile, o Fondo Nacional de

Desarrollo Regional é formado por 5% (limite inferior) do volume total de receitas tributárias e alfandegárias, excluídos os impostos sobre bens de raíz. Em 1979 isto representou US\$68 milhões, isto é, cerca de 1,8 do gasto fiscal total.

Em geral, salvo no caso da Espanha e, em certa medida, o do Brasil, onde em 1978 os Estados dispunham de recursos equivalentes a cerca de 40% do total da arrecadação tributária federal, estadual e municipal, as transferências nacionais para as regiões (qualquer que seja sua definição) são reduzidas e o grosso da alocação de recursos é manejado de forma centralizada.

Na verdade, não pode ser de outra forma.

Desde que os recursos nacionais, privados e públicos, são por definição escassos, sua alocação entre usos alternativos deve resultar da especificação de uma certa função social de preferência. Tal princípio geral é certamente válido no caso da alocação dos recursos entre regiões e, portanto, este processo deve estar encaixado num claro — ainda que nem sempre explícito — sistema de prioridades regionais.

Estabelecer um sistema de prioridades regionais não significa, como às vezes se interpreta, concentrar o esforço de desenvolvimento única e exclusivamente nos focos regionais definidos como prioritários e deixar o resto abandonado a sua sorte. Na realidade, cada região tem uma função ou um papel a cumprir em relação ao desenvolvimento do país, papel fundado principalmente na disponibilidade de recursos naturais regionais e, portanto, cada região recebe uma quantia variável de recursos sob a forma de projetos específicos de investimento. Porém, deve-se reconhecer que, do ponto de vista da geração de processos integrais e dinâmicos de desenvolvimento, tais projetos podem concentrar-se somente em umas poucas regiões, precisamente as regiões prioritárias, se o desenvolvimento constitui também um objetivo nacional, quer dizer, se a função social de bem-estar a que alude Lefeber outorga um alto valor específico ao desenvolvimento.

Tais prioridades regionais só podem ser estabelecidas de uma maneira centralizada (ainda que na prática possa existir, e de fato existem, retroalimentação entre as diversas regiões e o centro de decisão) não só por razões técnicas e operacionais mas também por conceber-se o Estado e suas organizações como os legítimos oepradores do "bem-estar". Esta função de alocação de recursos é uma das funções que na doutrina católica do Estado é

precisamente reservada à sociedade "maior", isto é, ao Estado. Tanto para o pensamento marxista como para o pensamento liberal, este ponto nem merece ser discutido, já que para o primeiro é óbvio que a alocação de recursos é uma atribuição do Estado por direito próprio e, para o segundo, também o é.

Portanto, a questão da descentralização e, em particular, a questão do grau de centralização não se resolve no plano da alocação de recursos, opinião que não nega a possibilidade de discussões e conflitos em torno das modalidades específicas da centralização.

Ora, como a alocação inter-regional de recursos pode ser organizada mediante um procedimento formal de planejamento que envolve as etapas clássicas de tal procedimento (diagnóstico, seleção de objetivos e metas, estratégia, políticas, controle) houve uma tendência na literatura a discutir a questão da descentralização do planejamento regional precisamente em termos de tais etapas e de possíveis distribuições de tarefas entre organismos centrais e locais. Tal posição representa — no melhor dos casos — uma visão estreita do planejamento regional e, no pior, um erro conceitual, já que por tal caminho só se poderia chegar a uma situação de desconcentração e não de descentralização. Tal tendência está bem representada pelos trabalhos incluídos em um livro sobre administração regional na América Latina, produzido pelo Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento (CLAD — 1976).

3.2. A Função de Compensação: uma Função Desconcentrada

Tem sido esporádico e tardio o reconhecimento que na teoria e na prática do planejamento regional se tem dado ao impacto regional diferenciado que tem a maioria das políticas e instrumentos de política econômica nacional. Como se assinalou em páginas anteriores, tal impacto que pode operar no mesmo sentido da alocação dos recursos (estimulando em consequência o crescimento regional) ou num sentido inverso (freiando, em consequência, o crescimento regional) é considerado como um dos três fatores fundamentais do desenvolvimento regional no modelo de desenvolvimento que aqui implicitamente se utiliza.

Quais são as tarefas de planejamento que surgem ao introduzir esse fator? Basicamente surgem duas tarefas adicionais às tradicionais, uma de caráter técnico e outra de natureza política. Em primeiro lugar é necessário identificar e quantificar este mecanismo de interação entre a nação e a região. Isto, por sua vez, pressupõe, antes de tudo, uma análise do grau de homogeneidade entre a estrutura econômica nacional, posto que quanto menor seja a homogeneidade (quanto mais diferem ambas as estruturas) maior é a possibilidade de que, numa dada região, qualquer instrumento de política econômica nacional provoque um efeito específico de importância, seja positivo ou negativo. Por exemplo uma alta em uma determinada percentagem no valor da taxa de câmbio provocará efeitos médios na estrutura do comércio exterior do país e no bem-estar médio de seus habitantes e provocará um efeito quantitativamente diferente em uma região que seja importadora absoluta, com efeitos também diferentes sobre o nível de bem-estar regional.

Contudo, a análise simplista precedente só indica a possibilidade de que uma determinada política ou determinado instrumento de política produzam um impacto regional notadamente diferente do impacto médio. Em consequência e a seguir, será necessário efetuar as avaliações quantitativas correspondentes, tarefa que pode ser muito complexa do ponto de vista técnico, e cuja discussão está fora do marco deste trabalho.

Em segundo lugar e à luz dos estudos já citados, a região deverá estabelecer os procedimentos de negociação com os organismos centrais (governo, agências governamentais) de modo a obter medidas compensatórias destinadas a anular o impacto negativo produzido por políticas e instrumentos de política, pelo menos no caso das regiões consideradas prioritárias do ângulo do desenvolvimento regional nacional, num processo de natureza eminentemente político.

Em ambas as tarefas, a identificação e quantificação do problema, por um lado, e a negociação de medidas compensatórias, por outro lado, caem, na prática em instituições regionais do próprio sistema de governo e administração interior do Estado. A análise técnica cabe ao organismo regional de planejamento, subordinado ao respectivo organismo nacional, do qual é parte. Há aqui, portanto, uma clara transferência de competências de um organismo estatal nacional para um agente local do próprio organismo nacional, quer dizer, uma situação muito evidente de desconcentração. Mesmo assim, a negociação só pode ser viável quando é entendida como um processo em que há mediação da autoridade política regional que é, pelo menos no caso dos países com sistema político unitário, um agente do Poder Executivo na região, dotado de atribuições cedidas pelo Governo Central, como bem o exemplifica o caso chileno, citado anteriormente.

Por certo que se podem imaginar situações nas quais os próprios terrales res de decisão de política econômica estão obrigados a considerar "ex-ante" as correções regionais de suas propostas e a introduzir também "ex-ante" as correções necessárias como se fez no III Plano de Desenvolvimento do Brasil (1980). Isto eliminaria, de fato, as duas tarefas que definem a função de compensação. Se bem que teoricamente possível, não é menos certo que na prática são as próprias regiões (quiçá as únicas) as mais interessadas nesta questão e portanto a concentração dessas funções no próprio nível central não ajuda o processo de descentralização e talvez não garanta sequer adequado e oportuno tratamento do assunto.

É importante assinalar que o processo de negociação não pode ser inscrito somente no marco de um esquema de desconcentração e requer, adicionalmente, ser entendido também como resultante de forças descentralizadas. De outra forma, estar-se-ia em presença de uma negociação falsa, dada a relação de subordinação hierárquica entre a autoridade política regional e a nacional. Sobre isto se voltará mais adiante.

Observe-se, finalmente, que tal como se descreveu a função de compensação, esta supõe uma verdadeira intervenção da região na vida do Estado. Esta proposição, que poderia parecer um desvio profissional, está plenamente reconhecida na Constituição espanhola de 1978 (Art. 131.2) onde se reconhece a intervenção das comunidades autônomas no planejamento da atividade econômica através do Conselho de Planejamento (Alvarez Conde — 1980, p. 245).

3.3. A Função de Ativação Social: uma Função Descentralizada

A atividade social regional é a organização da comunidade regional e o movimento de seus grupos e instituições a fim de dar força a seus papéis na tarefa — essencialmente autônoma e de autoconfiança coletiva — de transformar o crescimento econômico em desenvolvimento.

De tal ponto de vista, a função de ativação social tem a ver com alguns processos fundamentais: a autonomia de decisão, o reinvestimento, a distribuição, a participação e a preservação ambiental.

Entenda-se tudo isto nos seguintes termos: i) o desenvolvimento regional pressupõe uma crescente capacidade da região para tomar, por si mesma, as decisões sociais que se referem à seleção de um estilo de vida ou supõe alternativa e, complementarmente, uma crescente capacidade para influir nos agentes e atores externos que tomam tais decisões; ii) o desenvolvimento regional supõe uma crescente capacidade regional para captar recursos externos e principalmente internos (sob a forma de excedente econômico regional) com o objetivo de ser reinvestido na região, ampliando seu crescimento econômico de forma auto-sustentada; iii) o desenvolvimento regional supõe, do ponto de vista distributivo, uma progressiva situação de melhoramento da quota da renda nacional percebida pelos setores de menor renda da região; iv) o desenvolvimento regional pressupõe, além disso, uma ativa participação da população (através de uma diversidade de organizações) no planejamento como processo político e no processo menor, mas não menos importante, de decisões do dia-a-dia e que interessam às pessoas, não necessariamente como membros de grupos; v) finalmente, o desenvolvimento regional pressupõe uma posição de valor e de defesa ativa do meio ambiente, em sua acepção mais ampla.

Evidentemente, o reforço da capacidade de decisão autônoma tem a ver com questões técnicas (oportunidade, mecanismos, nacionalidade, etc) mas principalmente tem a ver com a possibilidade de dar a cada região uma expressão política que se manifesta não só em projetos políticos regionais, como se diz formalmente em instituições políticas regionais. Há, aqui, um amplo espaço para exercitar a descentralização política regional.

Passar de uma regionalização administrativa concebida, por exemplo, para servir de base a uma forma restrita de planejamento regional (somente em função da alocação de recursos) a uma regionalização política, não é algo simples nem algo que se possa fazer por decreto. A região, como entidade territorial política, é uma conquista da comunidade regional e, portanto, pressupõe a existência de tal comunidade.

A propósito, eis como se expressa um documento das Nações Unidas:

"Além de ser um fato físico, a região chega com o tempo a ser uma consciência coletiva. Por viver numa dada área, as pessoas desenvolvem uma concepção própria, adquirem um sentido de vinculação e propriedade comuns, identificam-se elas próprias com os interesses das áreas e respondem a vários símbolos materiais e espirituais que expressam tais interesses e sentido de propriedade comuns. Esta consciência regional pode converter-se em parte significativa da vida da população e somar-se ao estímulo de conflitos ou competição com outras regiões. Em certo momento, chega a constituir-se uma filosofia e um movimento social. A isso se chama regionalismo". (UNRISD — 1968, pp. 12-13).

Tendo presentes estes pontos de vista, convém voltar à realidade latino-americana a fim de tomar consciência de quanto será difícil lograr uma real descentralização política regional num continente onde a existência de comunidades regionais (dentro da acepção precedente) constitui uma exceção e onde, em consequência, a descentralização terá de ser considerada como um verdadeiro processo de aprendizagem social, necessariamente gradual no tempo e na geografía.

Não é muito difícil imaginar — supondo a existência de comunidades regionais — que tipo de instituições políticas devem ser criadas numa região.

A autoridade política regional (independente de como se gere) está acompanhada — em um sistema descentralizado — de um corpo legislativo regional cujo campo de atuação está determinado pelo âmbito dos poderes normativos de tipo legislativo que, no arranjo constitucional nacional-regional, foram atribuídos à região e de um corpo de governo regional com funções executivas e administrativas cujo respectivo campo de atuação está delimitado pelo âmbito dos poderes normativos de tipo regulamentar que no mesmo arranjo constitucional estão afetos à região. Existem, por certo, formas variadas de conformação e de escolha desses órgãos.

A segunda característica do desenvolvimento regional, isto é, a capacidade de internalizar geograficamente o crescimento econômico, está vinculada, por um lado, a aspectos psicossociais que têm relação com a existência e com o particular comportamento (ethos) regional de uma classe empresarial e, por outro, mais concretamente, a existência de instituições financeiras de fomento pertencentes à região, seja de direito público ou de direito privado, capazes de operar eficazmente em relação à captação de recursos, à identificação de oportunidades de investimento local e à aplicação local desses mesmos recursos. As corporações regionais de desenvolvimento (das quais existe uma grande variedade), os bancos regionais de fomento, as sociedades mistas de desenvolvimento regional, os fundos públicos de pré-investimento e o próprio sistema financeiro privado regional são algumas das instituições descentralizadas que em conjunto com instituições desconcentradas (por exemplo os fundos nacionais de desenvolvimento regional), formam a rede institucional adequada ao processo poupaça-investimento.

Em que medida a descentralização pode contribuir para resolver a questão da distribuição da renda nacional? É quase óbvio que se está diante de um problema eminentemente nacional, em sua natureza, e, para o qual, em consequência, são necessárias medidas estruturais, ou de outro tipo, igualmente de caráter nacional.

Contudo, como prova uma crescente quantidade de evidência empírica (León — 1982), há um componente territorial ou regional de importância na explicação de um determinado padrão interpessoal de distribuição de renda. Isto sugere — como inferência geral — que toda estratégia nacional de combate ao problema da regressividade da distribuição de renda deve conter uma dimensão regional, própria do quadro da política inter-regional e, por isto, pertencente mais adequadamente ao âmbito das ações centralizadas.

Os trabalhos de León sobre a dimensão territorial das disparidades sociais na Colômbia, Panamá e Venezuela concluem também que os perfis distributivos no interior das regiões diferem marcadamente entre regiões, apontando elementos específicos em cada região, em relação aos quais podem-se conceber ações e mecanismos descentralizados. No caso do Panamá, por exemplo, a magnitude relativa da força de trabalho regional vinculada ao estrato da pequena produção agropecuária aparece como um fator significativo. Este é um estrato sócio-econômico particularmente difícil de ser ajudado (em termos de assistência técnica, financeira ou comercialização, etc.) através de agências públicas centralizadas ou desconcentradas, habituadas a operar mediante procedimento muito formalizados e, em geral, com operações de grande escala. Portanto, aqui aparece um espaço que as organizações descentralizadas autônomas (por exemplo, cooperativas) podem ocupar com eficiência.

Talvez nos casos mais típicos da Colômbia e Venezuela, também estudados por León, as disparidades inter-regionais aparecem mais associadas aos níveis médios de renda regional e às disparidades urbano-rurais de renda dentro da região. Parece que, neste caso, se está diante de uma clara reprodução subnacional da conhecida tese de Kuznets. Se efetivamente é assim, então a descentralização e eventualmente a municipalização dos programas básicos de educação e saúde (diretamente associados à acumulação de capital humano) pode contribuir significativamente para melhorar a capacidade de acesso a ocupações de maior produtividade, ao colocar tais serviços acoplados às necessidades regionais de mão-de-obra qualificada e sob a administração direta de instituições com uma maior percepção das carências e necessidades regionais.

A participação da população em processos políticos — dentre os quais se inclui o planejamento — assim como em decisões que não são de caráter político é considerada universalmente como uma condição e uma característica de todo processo de desenvolvimento bem compreendido.

Do ponto de vista formal institucional a participação da comunidade regional no processo de planejamento tem sido tradicionalmente colocada no seio de um órgão consultivo regional — normalmente um conselho regional de desenvolvimento — através dos municípios, independentemente da forma mais tradicional de participação política: o voto.

Com o propósito de evitar uma incursão, talvez repetitiva, num terreno já bem explorado, é útil reproduzir uma citação extensa de um trabalho de Boeninger sobre participação:

"Em verdade, é preciso distinguir entre diferentes níveis de participação. Por uma parte, no âmbito propriamente político, refere-se a decisões que comprometem o destino da coletividade em seu conjunto e que, portanto, têm alcance histórico. Dito de outra maneira trata-se de processos que determinam a ordem pública (política, social ou econômica) e que correspondem ao que poderia denominar-se macroparticipação. A este nível se invoca o interesse geral, o patriotismo e outros valores de dimensão nacional e, nesse caso, a estrutura do poder da sociedade global é o resultado da influência exercida por diferentes grupos, partidos ou organizações sociais. Este é o mundo do especificamente político (politics)."

"Em um nível intermediário, a participação tem por objeto as políticas sociais (policies) de alcance setorial ou regional que afetam amplos conglomerados mas não comprometem a essência do regime político. Educação, saúde e habitação, entre outros serviços sociais, são exemplos característicos de matérias susceptíveis de diversos graus de participação do cidadão."

"Por último, existem muitas matérias mais próximas à vida cotidiana de indivíduos e pequenos grupos que dão margem a fenômenos que poderíamos definir como microparticipação a que se tem chamado "democracy at the grass roots". A este nível, as decisões continuam sendo essencialmente políticas e estarão sempre influenciadas pelos processos de nível nacional, embora não exerçam uma gravitação recíproca sobre o porvir político da comunidade global."

"As formas e o alcance possível da macroparticipação dependem diretamente da natureza do regime político vigente; em situações não-democráticas, somente existem de forma muito parcial ou deformada. A participação de base a nível intermediário requer, como condição essencial, certo grau de descentralização do processos social de decisões. Pode existir um alto grau de centralização tanto numa democracia política como num regime autoritário,

assim como é possível conceber também âmentos de decisão descentralizados em sistemas não-democráticos. Neste último caso, as regras de procedimento que constituem o marco para a participação são impostas verticalmente a partir da cúpula do regime político." (Boeninger — 1982).

O ponto mais importante assinalado por Boeninger não deve ser perdido de vista: a participação somente adquire um sentido verdadeiro em sistemas democráticos descentralizados.

Ainda que o tema anterior seja relativamente bem conhecido e aceito, vale a pena explorar adicionalmente outras formas de organização social relevantes em esquemas descentralizados.

As organizações governamentais (mais conhecidas por sua sigla NGO) estão recebendo uma crescente atenção acadêmica e política na mesma medida em que se passa do paradigma dominante "do centro para baixo" para outra alternativa, mais fundada na descentralização, na autonomia, na autoconfiança coletiva e em estilos não-convencionais de produção.

Hilhorst define as NGOs como organizações privadas não-governamentais, sem fins lucrativos, que trabalham pela remoção das barreiras sócio-políticas, econômicas e físicas que obstaculizam o desenvolvimento do potencial das pessoas, especialmente dos pobres (Hilhorst — 1984). Dentro desta ampla definição está incluída uma significativa proporção de NGO que tem uma especificidade regional.

Por sua parte, Bendavid-Val e Hellinger fazem a seguinte afirmação a respeito das NGOs:

"Em termos gerais, é importante, tanto filosófica como operacionalmente, para as NGOs, que a distribuição do crescimento, a estrutura do sistema de produção, o padrão de demanda efetiva e a propriedade dos ativos produtivos sejam marcadamente em favor dos pobres. Estas coisas têm prioridade sobre o crescimento econômico acelerado e sobre ações que visam ao aumento do fluxo de renda para os pobres, porque se pensa que as questões anteriores representam um aumento no poder daqueles que estão em desvantagem dentro de um sistema dominante. Estas organizações tendem a não confrontar, preferindo estimular novas e melhores estruturas que possam isolar os aspectos negativos prevalecentes, em vez de desafiar visivelmente o sistema dominante." (Bendavid-Val e Hellinger — 1984).

Os autores citados apresentam a importante e, muitas vezes, descurada tese da necessidade de que as próprias comunidades regionais e locais criem uma institucionalidade própria (inicialmente ativada por agentes externos que são também NGOs, tais como a Igreja, partidos políticos, fundações privadas, sindicatos, etc.) capaz de, paulatinamente, tomar em suas mãos uma crescente parcela de responsabilidade em relação a aspectos específicos do desenvolvimento, particularmente em relação a projetos produtivos. Novamente isto está ligado estreitamente com a idéia de descentralização.

Sobre o mesmo tema, Redwood, num trabalho em que examina na prática a operação das NGOs no Nordeste do Brasil, afirma:

"O desenvolvimento regional, em síntese, se bem seja claramente um processo econômico e social, é também um processo institucional e, em última instância, fundamentalmente político. Isto significa que não é e não pode ser um processo conduzido única e exclusivamente pelo Estado, ainda que a intervenção pública seja indiscutivelmente um dos fatores mais importantes na alocação, e portanto, na distribuição espacial e interpessoal dos recursos na sociedade. Neste contexto, entidades e grupos não-governamentais têm um papel expressivo na alocação e distribuição de recursos no espaço (tanto entre como dentro das diversas regiões do país) e entre grupos sociais". (Redwood — 1984).

Em resumo, o que se tem colocado ao longo do desenvolvimento deste ponto do trabalho é a necessidade de tornar complexa ao máximo a estrutura social da região mediante a criação de organismos políticos, do tipo legislativo, administrativo e consultivo, e também mediante a criação de instituições financeiras regionais e de uma ampla malha de instituições governamentais que constituam o germe de uma institucionalidade de base, paralela e complementar à institucionalidade jurídica formal. Tudo isto com o propósito de delinear e dar vida à comunidade regional, ator fundamental em todo intento de reformulação do desenvolvimento regional.

Por certo que não é tarefa fácil conciliar interesses antagônicos no interior de uma comunidade regional de forma a transformar as lutas de classe (no interior da região) em verdadeiras "frentes de classe" de base regional.

David Slater faz uma interessante análise desta questão em referência aos movimentos sociais regionais no Peru, durante os governos Velasco Alvarado e Morales Bermudez. (Slater — 1983).

Apesar de que na maioria dos casos os movimentos sociais regionais tendem a segmentar-se e a reproduzir dentro deles os tradicionais conflitos de classe, em outros casos (o exemplo de Pucallpa comentado por Slater é um deles) a intensidade das demandas e reivindicações regionais permitem a formação de frentes "amplas" nas quais o conceito social prevalece sobre o antagonismo. Por difícil que seja a tarefa, isto não deveria constituir um obstáculo definitivo à necessidade de criar movimentos sociais de ampla base a nível das regiões que expressem o projeto político da região e que articulem organicamente as demandas dos diversos grupos sociais.

4. CONCLUSÕES

Várias conclusões podem ser extraídas da argumentação apresentada nas páginas anteriores. Algumas delas reiteram posições e idéias que chegam a ser de comum aceitação, ao passo que outras pretendem ser mais originais.

Parece que, em primeiro lugar, cabe ressaltar a idéia de que a criação de regiões é por definição um ato político e não somente de administração, ou de planejamento. Claro está que o juízo anterior é válido se somente se entende a região como uma unidade territorial politicamente descentralizada e, ao mesmo tempo, como um ator social. Isto põe em evidência, em termos práticos, que a regionalização é matéria de uma reforma constitucional, tanto em países unitários como federais, salvo no caso em que nestes últimos se opte por assimilar os conceitos de estado federado e região, tendência comum na América Latina, embora deva entender-se como um subterfúgio político.

Por outro lado, também é importante insistir uma vez mais que a idéia da descentralização regional se associa estruturalmente com o conceito de democracia política, no sentido de um sistema no qual o poder político está altamente disseminado entre vários testamentos funcionais e territoriais da sociedade. Ao contrário, há uma antítese evidente entre descentralização e autoritarismo, seja de direita ou de esquerda; portanto, a descentralização regional na América Latina dependerá de sua transformação democrática.

De modo semelhante, a idéia da descentralização regional está atrelada à idéia de participação. Na realidade, a descentralização territorial constitui o recipiente da participação de base territorial. O que se tem chamado ultimamente de "planejamento participativo" não é outra coisa senão, planejamento descentralizado.

A conclusão mais provocativa - que em verdade é uma tese - é que

o planejamento regional descentralizado, se bem entendido, pressupõe uma conceituação, um paradigna de planejamento regional diferente do tradicional. Quando não se entende o planejamento regional como uma atividade que vai muito mais além da questão da alocação de recursos e que inclui adicionalmente uma importante função de ativação social regional, não é possível pensar em situações de ampla e verdadeira descentralização. Como se assinalou na oportunidade, a questão da descentralização não se resolve no limitado plano de alocação de recursos.

Parece importante também destacar, ao menos quando se pensa na América Latina, a necessidade de implementar a descentralização regional de uma maneira gradual, tanto em termos temporais como regionais. Há um verdadeiro processo de aprendizagem social na "puesta en marcha" de uma sociedade territorialmente descentralizada e a precipitação desnecessária pode liquidar, no início, todo o processo. Neste sentido e ainda que pareça um paradoxo cultural, os espanhóis mostraram uma prudência digna de ser imitada.

"São Luís era um homem capaz de sacrificar uma província a uma idéia". Quantos governantes modernos sacrificaram não uma, mas muitas províncias à idéia menos nobre do Estado Central, à idéia do Leviatã institucional?

ABSTRACT: In this work three operations have been identified including what it is usually known as regional planning; an operation of allocation (of resources among regions), an operation of reparation (to offset the regional depressive effects of the macroeconomic policies) and a function of activity (to socially organize the regions). Every one of these functions embodies a distinguished degree of centralization or of decentralization. This work defines as much from the methodological point of view as institucional, the dimension and the possible decentralization model in each of them. It is convenient to make the style of discussion uniform, once the expressions "centralization", "decentralization" and "decontraction" will be largely used and they have been object of several interpretations. A French terminology has been chosen here. Centralization consists then, in the concentration of decision power in the hands of the central authority. Decentralization consists of the acknowledgement of ability of the organisms which are not hierarchically subordinate to the State. Deconcentration consists of the transfer from the State of the Union competence to the local agents of the State itself (Gourevitch - 1973). One may still add the idea of "displacement" in order to indicate the physical transfer of productive organizations, of services or of administration, from one geographical place to another: The transfer of Brazil's Federal Government from Rio to Brasília. The decentralization implies in the institution of Departments with their own judicial personality, with their own states and with their own standard of functioning.