

**O ESTADO COMO SUPERINSTITUIÇÃO E O PODER REGIONAL:
AS RAZÕES DO DESCENTRALISMO**

Roberto Cavalcanti de Albuquerque

(Da Universidade Federal de Pernambuco. Atualmente, Secretário Geral Adjunto do Ministério do Interior)

Resumo: O autor analisa, no início do artigo, a repartição do poder da sociedade. Os que condenam o gigantismo do Estado querem menos impostos, menos burocracia, menos empresas estatais. Postulam mais espaço para as atividades privadas no contexto da economia de mercado mais livre de ingerência estatal. Os que se insurgem contra o centralismo do Estado desejam a descentralização e a desconcentração do processo de decisões governamentais. Defendem melhor distribuição dos recursos e dos cargos públicos entre a União, os Estados e os Municípios no contexto do federalismo. No capítulo "Crítica do Estado Mínimo", o autor assinala a moderna análise institucional e considera o Estado como instituído pela sociedade. A sociedade, enquanto instituinte do Estado, é, intrinsecamente, histórica: sua auto-alteração, como processo contínuo, é sua própria essência. O Estado, como ente instituído, corresponde à estabilidade relativa e transitória das formas sociais: a ordem estabelecida, os valores, os modos de representação e desorganização societária. Após relacionar os mecanismos e instrumentos de descentralização e desconcentração do Estado, conclui indicando os mecanismos consentâneos com a valorização da dimensão regional das ações do desenvolvimento, cabendo repensar nas atribuições e nos papéis dos organismos regionais de desenvolvimento: sua inserção no processo de decisões governamentais, particularmente quanto à destinação dos recursos públicos.

1 – DESCENTRALISMO E PODER

Gigantismo e centralismo do Estado: temas, de natureza conexas, que têm ocupado, com desusada frequência, o debate público no Brasil nesses tempos de abertura política e de recessão econômica.

O que se discute, nos dois casos, é a repartição do poder na sociedade.

Os que condenam o gigantismo do Estado querem menos impostos, menos burocracia, menos empresas estatais. Postulam mais espaço para as atividades privadas no contexto de economia de mercado mais livre da ingerência estatal.

Os que se insurgem contra o centralismo do Estado desejam a descentralização e a desconcentração do processo de decisões governamentais. Defendem melhor distribuição dos recursos e dos encargos públicos entre a União, os Estados e os Municípios, no contexto do federalismo.

2 – CRÍTICA DO ESTADO MÍNIMO

No bojo das críticas, muitas vezes procedentes, ao gigantismo do Estado e em meio à euforia dos que, com a abertura política, almejam consumir as exéquias do Estado autoritário, promove-se a equívoca ressurreição do Estado mínimo, de inspiração neoliberal.

O cerne da questão, no entanto, não está na dimensão do Estado entre nós, mas nos seus modos de atuação e nas formas de seu controle pela sociedade em processo de politização.

A moderna análise institucional considera o Estado como instituído pela sociedade. A sociedade, enquanto instituinte do Estado, é, intrinsecamente, história: sua auto-alteração, como processo contínuo, é sua própria essência.¹ O Estado, como ente instituído, corresponde à estabilidade relativa e transitória das formas sociais: a ordem estabelecida, os valores, os modos de representação e de organização societária.² O estudo de nossa evolução histórica, no entanto, não nos autoriza a afirmar a anterioridade da sociedade como Instituinte do Estado. O descobrimento, a colonização foram empresas estatais de modelo colonial e de espírito mercantilista. A independência e o Império foram projeções transatlânticas, assegurando transposição monárquica e continuidade dinástica que atestam a prevalência do Estado como força institucionalizante.³

¹ CASTORIADES, C. *L'Institution Imaginaire de la Société*. Paris, Le Seuil, 1975, p. 496.

² AUTHIER, M. & HESS, R. *L'Analyse Institutionnelle*. Paris, Presses Universitaires de France, 1981. p. 39.

³ FAORO, R. *Os Donos do Poder/Formação do patronato político brasileiro*, 3. ed. rev. Porto Alegre, Globo, 1976, 2 v. (Análise, com maestria, a evolução do Estado brasileiro a partir de sua herança ibérica).

Mais do que em qualquer outra circunstância histórica, o Estado, no Brasil, é uma superinstituição: fundante da Nação, legitimamente das outras instituições, estruturante de todas as relações sociais.

Soa falso, portanto, no Brasil, a dicotomia que se força estabelecer entre sociedade civil e governo. Ela pode ser ocasionalmente útil para opor, ao Estado autoritário que se quer sepultar, a sociedade ameaçada. Pode ser operacional para viabilizar formas de controle social do Estado absoluto. Mas não corresponde à nossa realidade histórica; é a antinomia básica do espaço público burguês — a separação entre o Estado e a sociedade⁴ — transposta para situação social que não lhe corresponde.

Se, no passado nacional, o Estado aparece como protagonista maior da história — fomos Estado antes de ser Nação, Império antes de ser Povo —, em tempos recentes, a onipresença do Estado se reforça por sua crescente intervenção na regulamentação da economia. Intervenção que, entre nós, como, de resto, em toda parte, pode ser visualizada como uma reação de defesa contra as disfunções do capitalismo, incapaz de assegurar, apenas pelos mecanismos de mercado, objetivos sociais relevantes, particularmente no que respeita à distribuição do desenvolvimento.⁵

Essa exigência do Estado moderno nas economias de mercado soma-se à herança ibérica, que já nos conduz à ordenação e burocratização minudentes, para exacerbar a atuação regulamentadora asfixiante e a interferência sem medida do Estado na organização da sociedade.

De outra parte, a tradição histórica do empreendimento estatal que caracteriza tantas iniciativas, na Colônia como no Império, conjuga-se à necessidade hodierna da presença do Estado-empresa na infra-estrutura econômico-social ou em setores produtivos estratégicos, para positivar o avanço estatal em áreas que normalmente seriam próprias das atividades privadas.

Esses modos de atuação do Estado brasileiro, conquanto hipertrofiados, não justificam a defesa do Estado mínimo.

Combater a exagerada interferência estatal na organização social ou,

⁴ HABERMAS, J. *L'Espace public, archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la Société Bourgeoise (Strukturwandel der Öffentlichkeit. 1962)*, Payot, Paris, Hermann Luchterhand Verlag, 1978. pp. 149-245.

⁵ ALBUQUERQUE, R. Cavalcanti de. O Estado e a Distribuição do Desenvolvimento. *Revista Pernambucana de Desenvolvimento*, Recife, 9 (2): 125-36, jul./dez. 1982.

mais especificamente, sua ingerência exorbitante no funcionamento da economia e sua participação excessiva na produção, não significa que se deva, por antinomia, abraçar a concepção minimalista do Estado das fases gloriosas do capitalismo liberal.

Nas economias em desenvolvimento que, como a brasileira, apresentam grandes desigualdades distributivas, o papel do Estado como agente de desenvolvimento e de transformação é de fundamental importância para o equilíbrio social.

O Estado mínimo é, na verdade, incompatível com politização da sociedade, que presupõe maior participação no desenvolvimento: participação na dimensão política, mas também na dimensão econômico-social.⁶

Na sua dimensão política, a participação envolve o controle do Estado pela sociedade, através dos mecanismos institucionais da democracia representativa, da opinião pública, do livre entrelaçamento dos interesses sociais.

Na sua dimensão econômico-social, a participação exige do Estado grande responsabilidade na distribuição do desenvolvimento. Não se coaduna com o Estado mínimo, que abandona o indivíduo na sociedade, mas postula o Estado social, isto é, o Estado atuando, pela via fiscal, pela destinação dos recursos públicos, para viabilizar melhor repartição dos benefícios do desenvolvimento. Os direitos sociais de participação, significando garantia concreta de atendimento das necessidades básicas de todos, caracterizam o Estado social que, comparado com o Estado liberal, implica em mais governo e, comparado com o Estado autoritário, implica em mais liberdade.

O Estado social, portanto, exige participação governamental no produto social compatível com o objetivo de melhor distribuir o desenvolvimento. Pode demandar mais impostos — para dispor-se dos recursos para promover o desenvolvimento com justiça social. Mas não envolve necessariamente maior regulamentação da economia, nem maior presença do Estado-empresa nas atividades diretamente produtivas.

De outra parte, com o Estado social, emerge um novo ordenamento político-institucional — um novo espaço público, onde o Estado e sociedade se fundem num único complexo de papéis, funções e interesses, com múltiplos

⁶ ALBUQUERQUE, R. Cavalcanti de. *Os Grupos de Pressão; aparência e transparência do interesse*. Brasília, 1983, inédito.

mecanismos embutidos de auto-regulação, onde não se pode facilmente distinguir o que é público do que é privado.

Socializa-se o Estado. Estatiza-se a sociedade. Superam-se os dilemas caducos que opõem Estado e Sociedade.

3. CRÍTICA DO ESTADO INCONSCIENTE

O Estado, como *superinstituição* legitimadora das demais instituições e reguladora das relações sociais, é o operador privilegiado da concentração. Conformam espaço institucional hierarquizado, normalizado, codificado. Resistindo a todas as revoluções — a francesa, a russa, a chinesa —, o fundamento do poder nacional — centralismo, czarismo, despotismo mandarinal — mantém-se imperturbável ao longo de mutações muitas vezes violentas de suas formas sociais.⁷

Do Portugal de D. João I ao Brasil de Getúlio Vargas, numa viagem de seis séculos — a viagem redonda a que se refere Raymundo Faoro⁸ —, condensam-se, em convergência centrípeta, as forças do centralismo. Convergência que não é abalada pelas ondas cíclicas de descentralismo, mas que, ao contrário, se fortalece a cada novo impulso centralista.

Um desses impulsos centralistas caracteriza, com justeza, o período de dez anos que vai de 1964 a 1974. Nos primeiros anos dessa década, contidas as liberdades civis, assiste-se à fase de institucionalização do Estado como sistema hierarquizado de racionalização das decisões macrossociais, à emergência do planejamento não apenas como técnica mas como ideologia; à prevalência da tecnoburocracia sobre a política; à anulação política do federalismo; à centralização das receitas e dos encargos públicos na União e aos Estados atuando por delegação — um mecanismo comutador de poder que ratifica, a cada nível de governo, o exercício do poder central. Nos últimos anos do decênio — até 1973 —, assiste-se à legitimação do centralismo e do Estado autoritário pelo desempenho da economia. Desempenho que sacraliza, por seus resultados, o modelo de desenvolvimento adotado e o centralismo estatal, a despeito de se acentuarem os desequilíbrios sociais.

É fora de dúvida que o Estado brasileiro deu, nesse período, salto qualitativo. Modernizou-se. Ganhou eficiência. Implantou grandes sistemas seto-

⁷ AUTHIER, M. & HESS, R. *op. cit.*, p. 55

⁸ *Op. cit.*, p. 732.

riais de administração. Desconcentrou-se em autarquias, empresas e fundações, sem perder a unidade de objetivos assegurada pelo planejamento.

Como é também incontestável que se ampliaram a hierarquização e o centralismo – sobretudo no processo de tomada de decisões macrossociais –, em detrimento da negociação política que caracteriza os processos poliárquicos de controle social.⁹

A partir de 1974, com os passos iniciais da abertura política que se consumaria, mais amplamente, nos primeiros anos da presente década, as formas de atuação do Estado continuaram sendo regidas pelo centralismo: pela centralização e concentração do poder decisório. Na verdade, a ocorrência de crises sucessivas, sobretudo de origem externa, contribuiu para ampliar os controles e a minudente e paralisante regulamentação da economia.

Chegou-se, assim, inelutavelmente, às contradições de hoje. O processo, consentido e, mesmo, patrocinado pelo Estado-instituinte, de politização da sociedade – do qual as eleições do ano passado foram o episódio mais expressivo – confronta-se com o encouraçado do Estado instituído, centralizador, concentrador, hermético, intransitivo. Estado inconsciente das transformações de profundidade que se operam no tecido social e que estão a exigir dele nova postura no encaminhamento das altas decisões nacionais e na repartição do poder político.

4 – O EFEITO BRASÍLIA

Agregue-se ao que já foi dito o que proponho chamar de efeito Brasília.

A dialética centro/periferia, retomada, em outras bases, pela análise institucional, explica mal o que ocorre com o centralismo estatal no Brasil desde a instalação do Governo da União em Brasília.

A geografia do Estado e das demais instituições sociais entre nós não configura, com efeito, modelo geométrico centrado, de tipologia euclidiana, linearizado por uma hierarquia piramidal: o espaço do sistema solar da mecânica newtoniana.¹⁰

⁹ DAHL, R. A. & LINDBLOM, C. E. *Politics, economics and welfare; planning, and political-economic systems resolved into basic social processes*, New York, Harper, 1953. pp. 22-3.

¹⁰ AUTHIER, M. & HESS, R. *op. cit.*, pp. 50-1.

Na análise das relações centro/periferia, o centro identifica-se como ponto de concentração, onde as instituições-matrizes — políticas, administrativas, econômico-financeiras, científicas, culturais — se localizam. É um modelo unipolar tão bem exemplificado pela França, mas que não corresponde ao de muitos outros países, como: Estados Unidos, Alemanha, Itália.¹¹

Ainda que, no Brasil, a forma de organização da sociedade possa ser desagregada em modelo dialético centro-capital/periferia-interior, centro-cidade/periferia-campo, ela não configura a unipolaridade centro-capital/periferia-nação, dois macropólos nacionais — São Paulo e Rio de Janeiro —, e vários macropólos regionais de concentração conformam espaço social complexo no qual se operam múltiplas relações de mútua dependência.

É nesse contexto que se produz o efeito Brasília. Se, num exercício de redução como que fenomenológica, eliminássemos do Distrito Federal as instituições governamentais, a capital da União se converteria num espaço vazio. E se concebermos o Governo como representação política da sociedade, Brasília aparece como o cenário neutro, onde o poder político exercita sua manifestação teatralidade.¹²

No intercâmbio do calor político, o efeito Brasília é o de isolamento térmica. Ainda que para o Distrito Federal confluam o poder político, as pressões sociais, os interesses econômicos, a força deles se amortece no vácuo. As interações institucionais — entre os poderes constituídos, no seio da tecnoburocracia — operam-se em espaço fechado, em arquitetura de monumentalidade compartimentada. A comunicação, a mediação, a interação com o espaço público nacional têm o trânsito dificultado pelas distâncias que insulam Brasília dos anseios, das carências, dos conflitos sociais.

O efeito Brasília favorece o centralismo. O centralismo, isolado em Brasília, gera a inconsciência institucional — a insciência do Estado, afogado na avalanche de informações que é incapaz de processar, perplexo ante a miríade de controles que não pode efetivar, impotente pela esclerose dos circuitos de comando, escotomizado na percepção de muitas realidades.

¹¹ Id., p. 56.

¹² Teatralidade no seu sentido primordial: do grego *theátron*, lugar aonde se vai para ver. Não se encontre nesta análise nenhum desamor a Brasília, mas apenas a constatação do fato de que a mudança da Capital federal favoreceu a tendência exacerbada, com o Estado autoritário implantado a partir de 1964, para o centralismo.

5 – TOMOGRAFIA DO PODER: O CORTE REGIONAL

Vistas de Brasília, da perspectiva desimpedida do Planalto Central, a dimensão continental do país, sua diversidade regional, a desigual repartição dos seus recursos e condições de desenvolvimento podem ser avaliadas na sua expressão política.

Para medi-la, busco a imagem metafórica da rosa-dos-ventos.

Não há, de meu conhecimento, estudo que procure medir a expressão política regional no contexto da atualidade brasileira.¹³ O que se segue deve ser considerado apenas como uma primeira e exploratória incursão em tema complexo, tempestuoso e virginal.

Atenho-me às cinco grandes regiões em que tradicionalmente se agrupam as unidades federadas entre nós: o Norte (Acre, Rondônia, Amazonas, Pará e os Territórios Federais do Amapá e de Roraima); o Nordeste (Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Bahia e o Território Federal de Fernando de Noronha); o Sudeste (Minas Gerais, Espírito Santo, Rio de Janeiro e São Paulo); o Sul (Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul) e o Centro-Oeste (Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Goiás e – quanto relevante para os propósitos desta análise – o Distrito Federal).

Para cada uma dessas cinco macrorregiões são consideradas seis variáveis:

- a) a área terrestre, representativa da expressão geográfica regional;
- b) a população presente (estimada para 1983), representativa da expressão demográfica;
- c) o produto interno bruto (PIB), estimado para 1982, representativo da expressão econômica;
- d) o número de eleitores inscritos (1982), representativo da expressão eleitoral;
- e) o número de deputados do partido do governo (Partido Democrático Social – PDS) e dos demais partidos (das oposições) com assento na Câmara dos Deputados (1983), representativo da expressão política;
- f) um indicador qualitativo da “vontade” regional, representativo da expressão do “sentimento” regional.

¹³ Tentativa idêntica à que se empreende aqui consta do estudo de ALBUQUERQUE, R. Cavalcanti de. Os Grupos de pressão; aparência e transparência do interesse, *op. cit.*

Essas variáveis estão expressas em valores percentuais, relativos ao Brasil como um todo, e constam da Tabela 1.

Utilizando-se esses valores, foi calculado indicador ponderado, representativo da expressão regional total para cada região, com base na seguinte expressão:

$$T_n = 0,1G_n + 0,2D_n + 0,3E_n + 0,1L_n + 0,2P_n + 0,1S_n,$$

onde T é a expressão regional total (isto é, o indicador do poder regional relativo) da região n, e G, D, E, L, P e S são, respectivamente, as expressões geográfica, demográfica, econômica, eleitoral, política e do sentimento regional para a região n.

De sua vez, P_n é obtido pela expressão:

$$P_n = 0,6Pg_n + 0,4Po_n,$$

onde Pg_n é o percentual do número total de deputados do partido do Governo (PDS), eleitos pela região n e Po_n , o percentual do número de deputados dos demais partidos (oposições).

Os resultados desse exercício constam da Tabela 2 e do Diagrama I: ele é a rosa-dos-ventos alegórica a que me referi anteriormente.

Sirva este exercício — reconhecidamente tentativo — para adicionar algum tempero político-regional às conclusões deste estudo.

6 – AS FORÇAS CENTRÍFUGAS OU A REAÇÃO DESCENTRALISTA

O processo de politização que vivemos deflagra, em todo o país, a reação descentralista. Brasília é o símbolo sacralizado do centripetismo. A tecnoburocracia estatal, o operador por excelência do centralismo, é o alvo preferido.

Vamos examinar o fenômeno apenas no âmbito da esfera pública, isto é, das instituições governamentais, deixando de lado a reação contra o Estado — a onda desestatizante — que, na verdade, também se nutre hoje, gulosamente, no cardápio da recessão.

TABELA 1
BRASIL
Expressão do Poder Regional

Regiões	Expressão Geográfica (a)	Expressão Demográfica (b)	Expressão Econômica (c)	Expressão Eleitoral (d)	Expressão Política (e)			Expressão do Sentimento Regional (f)
					Governo	Oposições	Total	
Norte	42	5	2	4	12	8	10	20
Nordeste	18	29	14	26	42	20	31	40
Sudeste	11	44	58	46	26	45	35	10
Sul	7	16	23	18	15	19	17	20
Centro-Oeste	22	6	3	6	5	8	7	10
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100	100

NOTA: a) Participação percentual na área terrestre.

b) Participação percentual na população presente estimada (1983).

c) Participação percentual no Produto Interno Bruto (PIB), estimado para 1982.

d) Participação percentual no número de eleitores inscritos, excluído o Distrito Federal (1982).

e) Participação percentual no número de deputados (Câmara dos Deputados), 1983.

f) Expressão percentual da força do "sentimento" regional.

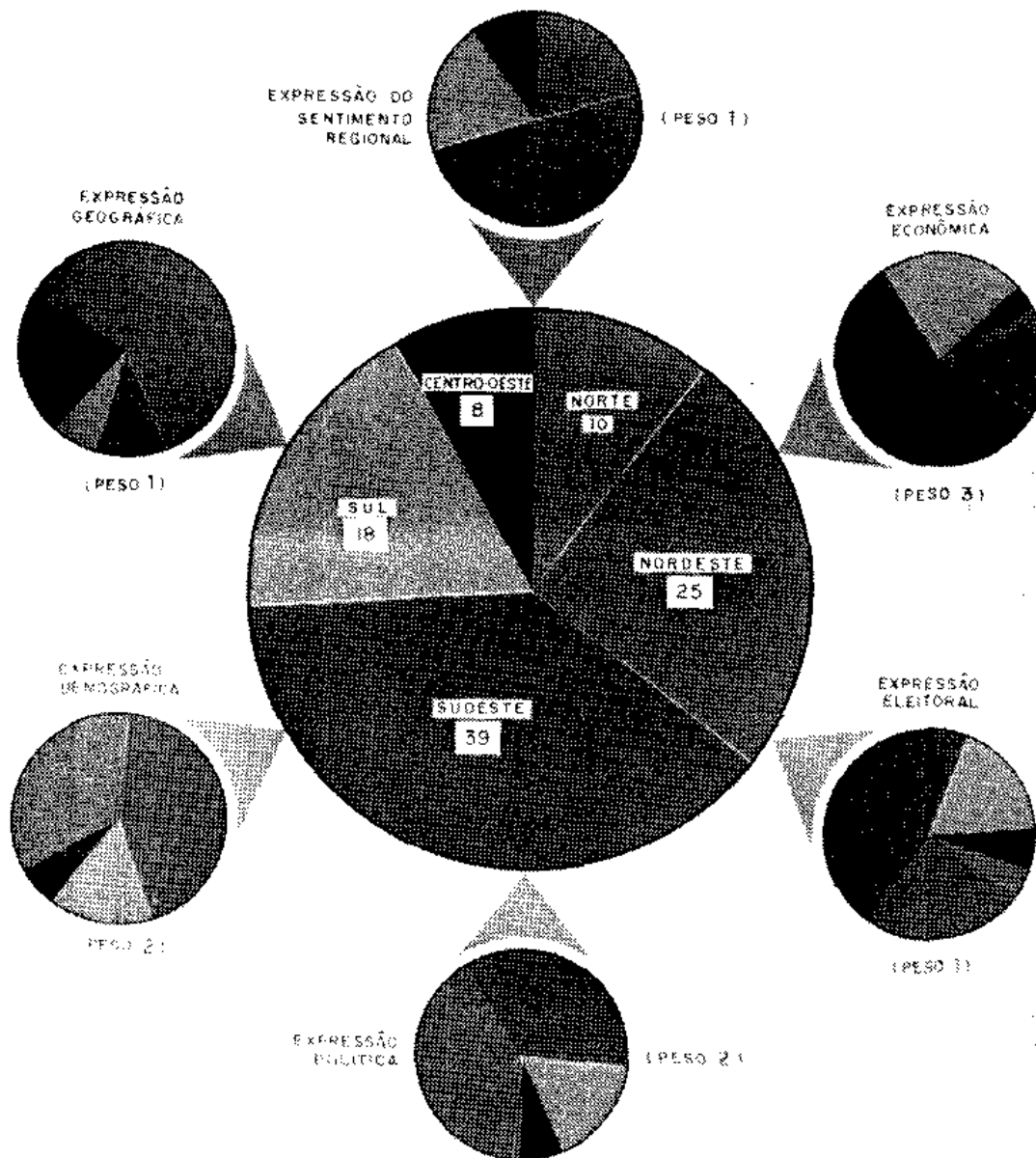
TABELA 2
BRASIL
Expressão do Poder Regional Total

Regiões	Indicadores (% sobre o Total do País) (a)
Norte	10
Nordeste	25
Sudeste	39
Sul	18
Centro-Oeste	8
TOTAL	100

NOTA: a) Obtidos a partir da aplicação da seguinte fórmula:

$T = 0,1G + 0,2D + 0,3E + 0,1L + 0,2(0,6Pg + 0,4Po) + 0,1S$, onde T = expressão regional total; G = expressão geográfica; D = expressão demográfica; E = expressão econômica; L = expressão eleitoral; Pg = expressão política (Governo); Po = expressão política (Oposições); e S = expressão do sentimento regional (ver tabela 1 e texto).

BRASIL: EXPRESSÃO REGIONAL TOTAL



6.1 – A Querela dos Técnicos e dos Políticos

O primeiro embate aparece como repúdio da tecnoburocracia. Reflete a valorização da política resultante da abertura democrática.

Na conjuntura dificultosa em que vivemos, os técnicos levam na disputa – disputa, no fundo, de poder – evidente desvantagem. É que, ao se deteriorarem as condições de viabilidade do crescimento, as sucessivas mudanças de curso na política econômico-financeira – tentativas quase, diria, aflitas para reproduzir os requisitos do desenvolvimento – não encontraram o caminho legitimante do êxito. E se nada assegura que as decisões negociadas politicamente para a crise sejam o caminho do menor sacrifício ou a solução para que a superem sem traumatismos sociais maiores, é evidente que a negociação é, no momento, a seqüência decisória mais consentida, mais legítima, mais consentânea com o processo de democratização em marcha.

A querela, no entanto, apenas aflora questão bem mais complexa e que permanece irresolvida em todas as democracias ocidentais: a de estabelecer-se o processo político para as decisões macrossociais.

Trata-se de repensar, no Estado moderno, a natureza, as competências, os modos de interação, os papéis, os comportamentos de dois poderes constituídos: o Executivo e o Legislativo.

Na verdade, os próprios nomes clássicos dos dois poderes já nos conduzem a equívocos: no processo de participar politicamente das grandes decisões nacionais, o Legislativo deve mais do que legislar e, de outra parte, no Brasil como em todo o mundo, as funções substantivas do Executivo como legislador e regulamentador das relações sociais ampliam-se continuamente, sobretudo na economia e nas finanças.

Não se trata apenas de restabelecer as prerrogativas do Congresso Nacional: este é o modo como, entre nós, o problema vem sendo, a meu ver, inadequadamente colocado. Esse restabelecimento talvez se faça necessário. Mas não é suficiente para assegurar ao Congresso Nacional participação efetiva nas decisões macrossociais.

Ademais, a questão reveste-se de grande complexidade operacional. Não se há de defender, por exemplo, que o Congresso debata e aprove uma desvalorização cambial: ainda que suas repercussões econômico-sociais possam ser profundas, o sigilo, a surpresa lhe são ingredientes essenciais. E se não parece

legítimo que o Executivo crie ou eleve tributos sem o consentimento congressual,¹⁴ muitas decisões de política fiscal devem, para serem eficazes, ser adotadas expedita e tempestivamente.

Parece evidente que o assunto envolve uma nova concepção dos poderes constituídos no Estado moderno, tema para uma reforma constitucional que seja pioneiramente inovadora. Reformulação que conceba o Congresso como ente político máximo do Estado e, como tal, com o controle sobre as decisões macrossociais e sobre o aparelho governamental, mas que não retire do Executivo a agilidade e a flexibilidade para enfrentar, na gestão da sociedade, as situações emergentes.

Nesse contexto, o instituto da delegação legislativa, já contido na Constituição¹⁵ – mas quase nunca utilizado –, parece ser um dos procedimentos de interação entre os dois poderes a ativar, como é também importante que se estabeleça intercomunicação permanente entre os níveis técnico/executivo e político/congressual no encaminhamento das decisões macrossociais, assim, buscando-se conciliar o que é desejável politicamente com o que é viável tecnicamente e evitando-se, de um lado, a decisão demagógica, que pode ser desejável mas não factível, e, de outro, a decisão tecnocrática, que pode ser tecnicamente viável mas não desejada politicamente.

6.2 – Fortalecer a Federação?

O segundo combate da reação descentralista envolve a repartição dos recursos públicos entre a União, os Estados e Municípios.

No fundo, trata-se da repartição intergovernamental do poder político no contexto da Federação.¹⁶

Essa reação ao centralismo entre nós refuga, de uma parte, a excessiva centralização, na União, de poderes, encargos e recursos que se operaram, gradativamente, ao longo das últimas décadas, particularmente de 1964 para cá. É, no entanto, mais recentemente, o resultado do modo como se processou a abertura democrática, culminada com as eleições, diretas e gerais, inclusive

¹⁴ Já no século XIII (1.215), a Carta Magna da Inglaterra, outorgada pelo rei João, estabelecia que “nenhum tributo feudal ou subsídio será lançado no Reino, a menos que seja pelo Conselho Comum do Reino, exceto para o propósito de resgatar a pessoa do Rei, fazer o seu primeiro filho cavaleiro e casar sua filha mais velha uma vez; e os subsídios para essa finalidade deverão ser razoáveis em seu montante”. (Versão da Carta Magna de 1216, reeditada por Henrique III).

¹⁵ Constituição da República Federativa do Brasil, artigo 52.

¹⁶ A rigor, a República Federativa, entre nós, constitui-se pela união dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios (artigo 1º da Constituição). Os Municípios, portanto, não constituem a Federação.

para os governadores de Estado, ocorridas ano passado. Revigorou-se pelo voto o poder político dos Estados. Reafirmou-se o da quase totalidade dos Municípios. E o Congresso nacional, também renovado, na maioria de seus membros, reflete mais os interesses regionais-estaduais-municipais do que compromissos maiores com a supra-instituição chamada Governo Federal que ele formalmente integra como poder, mas com a qual não se identifica. Não deixa, no entanto, de ser paradoxal — ainda que explicável — que o Congresso nacional se posicione politicamente contra a centralização — posicionamento de que poderá, de futuro, resultar em sua “capitis diminutio”, em benefício do fortalecimento dos poderes estadual e municipal.¹⁷

Duas questões têm, sobre a da distribuição intergovernamental dos recursos públicos, anterioridade lógica.

A primeira diz respeito à repartição, entre a União, os Estados e os Municípios, das competências institucionais. As da União são demasiado abrangentes e detalhadas. As dos Estados, definidas residualmente na Constituição da República (artigo 13, § 1.º). As dos Municípios, estabelecidas de forma imprecisa (artigo 15, item II, da Constituição). Como decorrência, há superposições, áreas de competência nebulosa, conflitos de competência.

A segunda diz respeito à tendência para responsabilizar a União por quase tudo que ocorre no país, chamá-la a resolver toda sorte de problemas — um reflexo da fragilidade das demais instituições, privadas, ou mesmo, governamentais, e desvio de comportamento, atávico, é certo, porque arraigado no nosso passado mais remoto, mas, de si mesmo, um disparador, socialmente embutido, do mesmo gigantismo e centralismo do Estado que se pretende exorcizar. Essa transferência quase automática para a União de responsabilidades de gestão social se, de uma parte, demonstra a indignação estadual e municipal produzida pela centralização financeira, de outra parte, revela, na sociedade, estrutura inconsciente fundamental, de feição edipiana, repressora da emergência das instituições sociais não-estatais. Na verdade, experiências com o desenvolvimento de comunidades, conduzidas tanto por entidades públicas como privadas, demonstram que muitos problemas sociais se resolvem, mais fácil e eficientemente, com a simples mobilização comunitária.

¹⁷ O exercício de medição da expressão do poder regional, já empreendido anteriormente, ajuda a explicar o paradoxo. Explica-o, também, o divórcio institucional prevalecente entre o Poder Executivo e o Congresso e a inapetência do Executivo em procurar cooptá-lo politicamente.

A prudência está, portanto, a aconselhar que, antes de proceder-se à repartição descentralizante dos recursos públicos, no âmbito de uma reforma tributária abrangente, se proceda a reexame das competências institucionais da União, dos Estados e dos Municípios, ou seja, a uma nova, mais explícita e inequívoca distribuição dos encargos públicos, no contexto do federalismo. Como também é igualmente sensato estimular a organização comunitária para a prestação de serviços comuns que prescindem da paternidade e do patrocínio do Estado e que melhor e mais eficazmente se produzem sem o seu concurso.

É inegável, no entanto, que a complexidade das sociedades modernas vem determinando, em todo o mundo, continuada ampliação das funções do Estado. É conhecida a lei de Wagner,¹⁸ segundo a qual o crescimento dos dispêndios públicos ocorre a taxas mais elevadas do que as do produto interno bruto (PIB) da grande maioria dos países.

Não deixa de ser surpreendente que a evidência brasileira disponível sobre os dispêndios públicos como fração do PIB, obtida a partir das Contas Nacionais, negue a lei de Wagner. Com efeito, em 1949, a despesa do governo correspondia a 19,5% do PIB, com o consumo e a poupança representando 16,4% e as transferências e subsídios, 3,1%. Até 1973, houve tendência para expansão da participação do dispêndio público no PIB, que atingiu 25% em 1970-73.¹⁹ Mas essa expansão deveu-se ao crescimento da participação no PIB das transferências e subsídios — isto é, pagamentos governamentais às pessoas ou a empresas — que se elevou para 8,9% em 1970-73, mantendo-se os dispêndios diretos do governo — consumo e poupança, ou seja, seu comando direto como usuário final de trabalho, bens e serviços — na ordem de 16 a 17%. A partir de 1973 e até 1980, a tendência é de declínio da participação dos dispêndios governamentais no PIB, que se situam em 20,8% em 1980, com o consumo e a poupança pública decrescendo celeremente para 11,7% e as transferências e subsídios ampliando-se suavemente para atingir 9,1% do PIB.²⁰

¹⁸ Ver, a respeito, SILVA, F. A. Resende da. *Avaliação do setor público na economia brasileira; estrutura funcional da despesa*, IPEA, Rio de Janeiro, 1972. pp. 29-30. Veja-se, também, ALBUQUERQUE, R. Cavalcanti de. *O Governo, o Estado-Empresa e a Economia Privada no Brasil*. *Boletim Econômico*. IPEA, (n. 5/6: 3-7, set./dez., 1976.

¹⁹ ALBUQUERQUE, R. Cavalcanti de. *id.*, p. 4.

²⁰ Contas Nacionais, Anuário Estatístico do Brasil, 1982, IBGE, Rio de Janeiro, 1982, pp. 861-72.

Na visão das Contas nacionais, não se inclui no governo a atividade empresarial do Estado, isto é, as empresas públicas e as de economia mista ou com participação estatal. A contabilidade social considera como governo apenas as atividades governamentais — da União, dos Estados e dos Municípios — “*stricto sensu*”, ou seja, caracteristicamente públicas, da administração central como da desconcentrada.

Sabe-se que o gigantismo do Estado no Brasil ocorreu, nas últimas décadas, preponderantemente pela expansão das atividades do Estado-empresa, cujos dispêndios pelo menos se equívalem aos do governo, na acepção das Contas nacionais e cuja participação na formação bruta de capital fixo do país, de mais de 50%, vem sendo financiada em larga medida pelo endividamento interno e externo.

No entanto, do ponto de vista da análise que se intenta aqui, são os dispêndios governamentais “*stricto sensu*”, evidentemente, o agregado mais pertinente.

A Tabela 3 e o Diagrama II apresentam, de forma mais detalhada, a estrutura dos dispêndios públicos no Brasil para 1975, ano que pode ser considerado como representativo do que, de um modo geral, ocorreu ao longo da década.

Sobressai a participação dos dispêndios da União no total dos dispêndios públicos, de 67%, mesmo após deduzidas as transferências intergovernamentais. Os Estados e Municípios respondem, conjuntamente, por 1/3 dos dispêndios públicos, com os Estados participando com 28,7% e os Municípios, com apenas 4,3%.

A distribuição dos dispêndios públicos por funções ilustra a competência concorrencial dos três níveis de governo, já comentada. Evidentemente, a União monopoliza a defesa e as relações exteriores e detém participação dominante nos dispêndios em trabalho e previdência social, indústria e comércio, transportes e comunicações e saúde e saneamento. Os Estados detêm a maior parcela dos dispêndios em educação, segurança pública e energia e os Municípios, em serviços urbanos, caracterizando-se a administração municipal, na melhor da tradição brasileira e com fidelidade a sua herança ibérica, como o governo das cidades.

No financiamento dos dispêndios públicos estaduais e municipais, são importantes as transferências intergovernamentais de recursos. Na década pas-

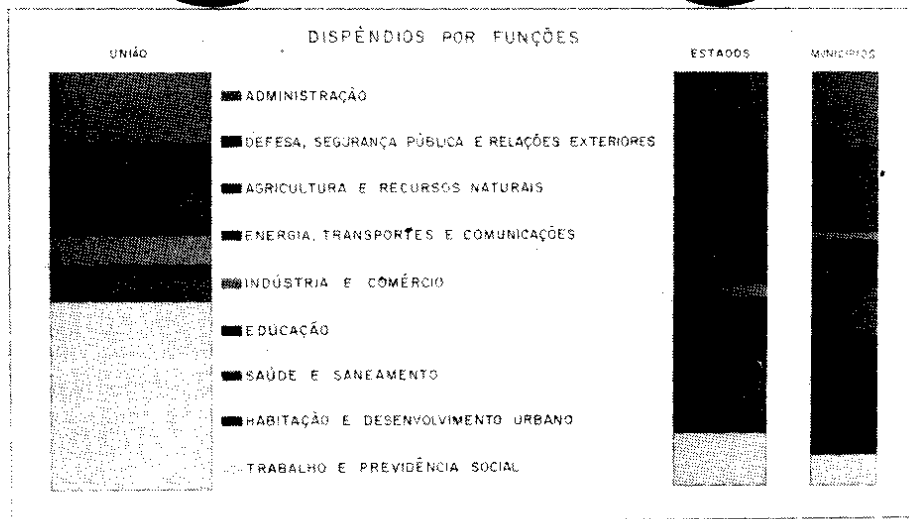
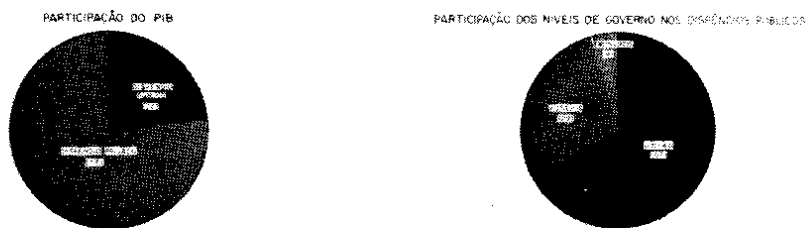
TABELA 3

Estrutura dos Dispêndios Públicos no Brasil, 1975

Participação dos Dispêndios no PIB (%)				
Total dos Dispêndios				23,3
Consumo e Poupança				14,3
Transferências e Subsídios				9,0
Distribuição dos Dispêndios por Níveis de Governo (%)				
União				67,0
Estados				28,7
Municípios				4,3
Total				100,0
Distribuição dos Dispêndios por Funções (% sobre os Dispêndios por Níveis de Governo)				
	União	Estados	Municípios	Total
Administração	16,8	20,4	19,9	18,0
Defesa, Segurança Pública e Relações Exteriores	7,2	9,1	0,2	7,3
Agricultura e Recursos Naturais	3,5	3,0	0,0	3,2
Energia, Transportes e Comunicações	12,5	19,5	19,2	14,8
Indústria e Comércio	6,9	2,3	1,3	5,3
Educação	3,4	20,7	12,4	8,8
Saúde e Saneamento	5,5	10,1	10,6	7,1
Habitação e Desenvolvimento Urbano	0,0	2,3	29,7	2,0
Trabalho e Previdência Social	44,2	12,6	6,7	33,5
T O T A L	100,0	100,0	100,0	100,0

FONTE: IBGE.

BRASIL: ESTRUTURA DOS DISPÊNDIOS PÚBLICOS (1975)



sada, elas representavam cerca de 20% das receitas dos Estados (transferências da União) e cerca de 40% das receitas municipais (cerca de 10% correspondentes a transferências federais e 30%, a transferências pelos Estados — fundamentalmente, a parcela de 20% do produto do imposto sobre circulação de mercadorias (ICM), arrecadado pelos Estados, que constitui receita dos Municípios).

Creio que o que até aqui foi dito sobre a repartição intergovernamental dos recursos públicos é suficiente para demonstrar a pertinência da descentralização do Estado no Brasil.

Fosse o país espaço homogêneo, econômica e socialmente, não tivesse dimensão continental, não apresentasse estágios de desenvolvimento tão diversos, talvez essa necessidade não se sentisse — e com tanta urgência.

A realidade brasileira é a diversidade — a extrema multiplicidade de situações regionais e sub-regionais. É, justamente essa variedade que, alida à vastidão do país, aconselha a descentralização das decisões, competências e recursos públicos, no contexto de um novo federalismo, justificando como do interesse nacional a reação política contra a centralização estatal hoje prevalente.

7 — A DESCONCENTRAÇÃO DO GOVERNO DA UNIÃO: A QUESTÃO REGIONAL

Se a descentralização postula melhor distribuição intergovernamental das decisões, competências e recursos públicos no contexto do Estado federativo, a desconcentração é reação contra o centralismo no âmbito de cada um dos níveis de governo — da União, dos Estados e dos Municípios. É o *anticentralismo na dimensão intragovernamental*.

Interessa examinar aqui tão-somente a desconcentração do governo da União, isto é, da administração pública federal no Brasil: trata-se do problema de concentração substantiva e politicamente mais relevante.

A organização da administração pública federal está disciplinada pelo Decreto-Lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967 (alterado, em alguns aspectos essenciais, pelo Decreto-Lei n. 900, de 29 de setembro de 1969).

Seu discurso é claramente desconcentrador. A prática administrativa, no entanto, encaminhou-se no sentido de uma expansão desmedida das chamadas

empresas estatais, sujeitas, cada dia mais, a ampla, pormenorizada mas, em muitos casos, ineficaz sujeição burocrática.

Na verdade, entre os cinco princípios fundamentais que regem, de acordo com o Decre-Lei n. 200/67, a administração federal — o planejamento, a coordenação, a descentralização, a delegação de competência e o controle — ocorreram, numa primeira fase que vai até fins da década passada, a prevalência dos dois primeiros — o planejamento e a coordenação — e, numa segunda fase, que vem de 1979 até hoje, a exacerbação do controle, mais preocupado com a contenção dos dispêndios públicos das chamadas empresas estatais.

A primeira fase corresponde ao período em que vigoraram os planos nacionais de desenvolvimento, particularmente o I e o II PND (1972-1979). O segundo período é marcado pela criação da Secretaria de Controle das Empresas Estatais (SEST) e pela desvinculação de recursos fiscais atribuídos a essas entidades.

Nos dois períodos, o fato politicamente mais relevante, contudo, vem sendo a expansão absoluta e relativa dos dispêndios das empresas estatais — nome errôneo que vem sendo dado, entre nós, à administração desconcentrada no âmbito do governo federal, que compreende as autarquias, as empresas públicas, as sociedades de economia mista (entidades de direito privado mas com controle acionário governamental) e as fundações instituídas por lei federal e mantidas pela União —, cujo número se elevou de pouco mais de 100 em meados dos anos sessenta para quase 500 em 1980.

Nos últimos três anos (1981-1983), para dispêndios públicos globais do governo federal de 35,9% do PIB, os dispêndios diretos da União (administração direta, exclusive transferências) corresponderam a 4,3% do PIB, os das empresas estatais, a 26,9% e os à conta do Orçamento Monetário, a 4,7%²¹.

A montagem, no âmbito da administração pública federal, de complexa engrenagem de supervisão, coordenação e controle do aparelho governamental propiciou a criação de grandes subsistemas setoriais de planejamento e execução.

²¹ Fonte: IPEA. A comparação com o PIB é apenas indicativa de ordens de grandeza e não significa a participação do setor público federal "lato sensu" no PIB. Essa participação deve ser da ordem de 25 por cento, inclusive transferências e subsídios, com as chamadas empresas estatais responsabilizando-se por mais da metade dessa participação.

Esses gigantescos subsistemas setoriais — em áreas de infra-estrutura, como energia, transportes, comunicações; em setores diretamente produtivos, como petróleo, siderurgia; em áreas sociais, como saúde, habitação e saneamento, educação, previdência social — transcendem o governo federal ao abranger, na sua concepção, os Estados e Municípios, transpõem os limites da esfera pública ao adentrar-se pelas atividades produtivas privadas que eles envolvem, codificam, regulamentam.

No seu seio, algumas entidades de grande dimensão — empresas “holding” como a ELETROBRÁS, a TELEBRÁS, a SIDERBRÁS, a PETROBRÁS; autarquias, como o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS), o Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER); bancos, como o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) na verdade, um conglomerado financeiro), o Banco Nacional da Habitação (BNH) —, adquirem grande autonomia decisória, escapam à mais rígida supervisão, às mais engenhosas formas de controle. Criam seu espaço institucional próprio. Formam sua cultura de grandes instituições. Ganham poderes que transcendem qualquer delegação. Instituem-se por sua própria conta. Mas não deixam de representar, na sociedade, uma extensão do poder central. Falsificando o Estado que as gerou, não deixam de ser vistas, pela sociedade, imantada no complexo de forças que constitui seus campos gravitacionais — seus espaços institucionais — como manifestações do poder central, do Estado como superinstituição.

A força e a onipresença dos grandes subsistemas setoriais em que se estrutura a administração pública federal se sobrepõem, soterrando os organismos públicos federais regionais, anulando qualquer esforço coordenado de planejamento espacial. Superam, mesmo, o poder de resistência dos Estados e Municípios — a despeito da representatividade política que detêm.

Na verdade, a introdução da variável espacial — regional, urbana — no planejamento do desenvolvimento, não tem sido historicamente tarefa simples nem fácil.²² Ainda que toda ação de desenvolvimento ocorra necessariamente num espaço dado, a consideração explícita e metodologicamente operacional da dimensão espacial na prática do planejamento

²² Ver, a respeito, ALBUQUERQUE, R. Cavalcanti de. El Ministerio del Interior y la Planificación Regional en el Brasil. *Boletín de Planificación*, ILPES/CEPAL, Naciones Unidas, Santiago, Chile, (16): 27-71, Oct. 1982.

confronta-se, de um lado, com a tendência de perceber-se o econômico e o social apenas no tempo e de forma global e, de outro lado, com os complexos subsistemas setoriais antes referidos.

Teoricamente, a abordagem a um tempo setorial e espacial das ações governamentais comporta visão matricial que considera, nas suas linhas, as Regiões-Estados-Municípios e, nas suas colunas, os setores e subsetores em que se repartem as atividades administrativas (Diagrama III).

No caso brasileiro, no entanto, o peso das colunas vem inflitando as linhas dessa matriz ideal de organização administrativa, afirmando a preponderância do setorial sobre o regional no processo de decisões governamentais.

Na realidade, o poder dos organismos regionais no Brasil²³ sofre três tipos de pressões desestabilizadoras de seu papel de coordenação: a que se origina na concentração do planejamento e da orçamentação na Secretaria de Planejamento da Presidência da República (SEPLAN), a dos grandes subsistemas setoriais e a reação descentralizante partindo dos Estados e Municípios revigorados em seu poder político com a abertura democrática.

A expressão do poder regional que se intentou medir não se manifesta organicamente de forma a evitar esse triplo esmagamento. O poder regional é, operacionalmente, difuso, mais potencial do que efetivo, tanto ao nível do Congresso nacional como, de resto, nas outras formas de sua manifestação no espaço público. É, de outra parte, tão difícil precisar o que seja interesse regional quanto definir o que seja interesse comum. Essa dificuldade semântica faz com que o interesse regional seja muitas vezes apropriado em proveito de outros interesses mais precisos e concretos, de grupos, setores, pessoas.

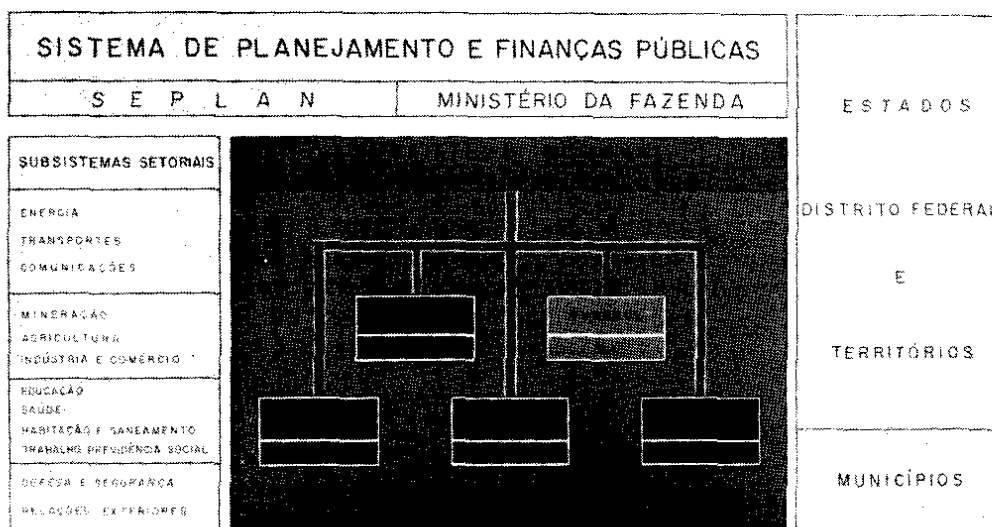
A despeito desses óbices institucionais e da dificuldade do poder regional de manifestar-se objetivamente, é fora de dúvida que, no bojo de reação desconcentrante do governo federal, deve-se buscar maior representa-

²³ São eles, fundamentalmente, as Superintendências Regionais de Desenvolvimento – a SUDENE (Nordeste), a SUDAM (Norte), a SUDECO (Centro-Oeste) e a SUDESUL (Sul), entidades supervisionadas pelo Ministério do Interior, além da Secretaria Especial da Região Sudeste (SERSE), também órgão do Ministério do Interior (Diagrama IV).

BRASIL: MATRIZ HIPOTÉTICA REGIONAL / SETORIAL
DOS DISPÊNDIOS PÚBLICOS DA UNIÃO

REGIÕES/ESTADOS/MUNICÍPIOS	SETORES / SUBSETORES				TOTAL DOS SETORES
	SOCIAIS		
		EDUCAÇÃO: (.....)	TOTAL		
.....				
.....				
.....				
NORDESTE				
TOTAL					
(.....)					
TOTAL DAS REGIÕES					

BRASIL : ORGANISMOS REGIONAIS



R. econ. Nord., Fortaleza, v. 14, n. 4, p. 567-594, Out./Dez. 1983

tividade regional no planejamento e na execução das ações governamentais. O caminho para atingir-se esse objetivo é o fortalecimento do poder de coordenação dos organismos regionais de desenvolvimento.

8 – A MECÂNICA DA DESCENTRALIZAÇÃO E DA DESCONCENTRAÇÃO

Além dos mecanismos e instrumentos de descentralização e desconcentração do Estado, já mencionados ao longo deste estudo, cabe, como conclusão, indicar – ainda que brevemente – aqueles consentâneos com a valorização da dimensão regional das ações de desenvolvimento.

Fundamentalmente, cabe repensar, nesse contexto, as atribuições e os papéis dos organismos regionais de desenvolvimento: sua inserção no processo de decisões governamentais, particularmente quanto à destinação dos recursos públicos.

Visualmente, no tabuleiro matricial do Diagrama III, o que se deve buscar é o reforço de suas linhas representativas do regional.

Primeiro, pela participação dos organismos regionais na elaboração do planejamento nacional, introduzindo-se, em todos os níveis das políticas e estratégias de desenvolvimento, a variável espacial.

Segundo, pela reformulação da mecânica de elaboração dos orçamentos públicos “lato sensu”, isto é, de orçamento consolidado da União envolvendo o fiscal, o das chamadas empresas estatais e o monetário. Sua regionalização é necessária, como também se faz preciso que os organismos regionais participem de sua elaboração – não apenas apresentando propostas orçamentárias para os recursos que aplicam diretamente, mas examinando, ao nível de seus conselhos deliberativos, os orçamentos dos subsistemas setoriais em que se organiza a administração federal.

Terceiro, pelo envolvimento dos organismos regionais na repartição das transferências da União aos Estados e Municípios. Dadas as disparidades regionais que prevalecem no país, uma reforma tributária não pode prescindir de transferências intergovernamentais de receitas como mecanismo compensatório da desigual base tributária que reflete a concentração econômica no espaço nacional. Não é necessário que essas transferências se vinculem a setores ou à natureza dos dispêndios. Mas é fundamental que a União, arrecadando parcela significativa das receitas públicas, transfira porção importante

delas aos Estados e Municípios de base econômica mais frágil, utilizando-as como instrumentos de repartição e de promoção inter-regional do desenvolvimento.

Quarto, é importante confiar à coordenação dos organismos regionais — ampliando-os — os diversos mecanismos que configuram o tratamento diferenciado da União às regiões menos desenvolvidas: os incentivos fiscais, os programas especiais de desenvolvimento regional. Deve caber a eles sua concepção, sua programação, sua administração, inclusive financeira.

Quinto — e último — é necessário canalizar, conferindo-lhe efetividade, a expressão regional como poder político: no Congresso nacional, na opinião pública, nos outros meios de formação do espaço público nacional.

Nesta fase de valorização da política e na crista da onda descentralizante e desconcentradora do Estado, parece que se produzem a oportunidade e as condições para uma mais adequada inserção do regional no planejamento de desenvolvimento e na atuação governamental.

Creio que esse revigoração dos organismos regionais é desejável por propiciar a adequação das ações governamentais à diversidade e às peculiaridades espaciais de um país de dimensões continentais e cujas regiões se encontram em estágios diversos de desenvolvimento.

Nesse contexto, as entidades regionais, repensadas e reestruturadas, seriam fundamentalmente organismos de planejamento e coordenação e não instituições concorrencialmente executivas.

O risco que se corre é não se dispor, no momento adequado, de projetos concretos que viabilizem iniciativa que corresponda ao sentimento e ao desejo nacionais, sendo, portanto, de indiscutível viabilidade política.

Summary: In the first lines of the article, the author analyzes the division of the society power. Those who condemn the gigantism of the State of the Union, want less taxes, less bureaucracy and less State-run enterprises. They claim for more space for private activities in the context of the marketing economy, without government interference. Those who rise against the State centralism wish the decentralization and deconcentration of gubernatorial decision process. They defend a better distribution of the resources and of the public offices among the Union, the states and the municipalities in the context of the federalism. In the chapter "Criticism of the minimum State", the author remarks on the modern institutional analysis and considers the Union as having been instituted by the society. The society, as long as it is the founder of the State, is, intrinsically historic: Its self-alteration as a continuous process is its own substance. The State, as an instituted being, corresponds to the relative and temporary stability of the social forms: the order established, the values, the forms of representation and of social organization. After relating the mechanisms and means of decentralization and deconcentration of the State, the author concludes by indicating suitable mechanisms to the valorization of the regional dimension of the development activities, being a motive to think twice of the attributions and of the roles of regional Institutions of development: their insertion in gubernatorial decision process, specially as to the public resources allotment.