

**CUSTOS E BENEFÍCIOS DA DESCENTRALIZAÇÃO:  
ALGUMAS CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS\***

*Luis Bustamante Belaunde \*\**

**RESUMO:** O tratamento deste tema não se apresenta aqui abstratamente nem puramente conceitual mas como instrumento adequado de análise e discussão das estratégias e política de descentralização e desconcentração. Esta análise busca encontrar, como base, as inter-relações das tendências de centralização do processo de decisões e da concentração espacial das atividades econômicas e das populações. Trata-se de uma aproximação com os complexos componentes da descentralização, entendida, por sua vez, como conceito e como uma proposta de política, como idéia de alcance desejável e como objetivo de determinações possíveis. Estas reflexões estão endereçadas a um ponto de referência ineludível, componente do propósito fundamental das estratégias e políticas de desenvolvimento regional que se examinam e analisam.

**APRESENTAÇÃO**

Inicialmente, cumpre dizer que o tratamento deste tema não se apresenta aqui num terreno abstrato nem puramente conceitual, mas sim como um instrumento adequado de análise e discussão das estratégias e políticas de descentralização e desconcentração. E, ainda mais, esta análise busca encontrar, como base, as inter-relações das tendências de centralização do processo de decisões e da concentração espacial das atividades econômicas e das populações.

Trata-se, pois, de tentar uma aproximação com os complexos componentes da descentralização, entendida, por sua vez, como conceito e como proposta de política, como idéia de alcance desejável e como objetivo de determinações possíveis.

\* Original em castelhano. Tradução de J. Alexandre R. Orrico, do BNB-ETENE.

\*\* Professor da Universidad Cayetano Meridia, Lima, Peru; consulta do ILPES/CEPAL/NU.

E mais: essas reflexões estão endereçadas a um ponto de referência ineludível, componente do propósito fundamental das estratégias e políticas de desenvolvimento regional que se examinam e analisam.

Falar de desenvolvimento regional e de sua necessidade supõe que se diagnosticou previamente um desenvolvimento desigual no interior dos espaços nacionais e que foi descartado como situação aceitável.

Como a noção de desenvolvimento desigual, e mais além das linguagens tácitas dos sistemas e instrumentos econômicos, implica a necessidade de sua alteração, o critério da descentralização se oferece como um meio, ou conjunto de meios para permitir e viabilizar esta alteração.

## 1 – CENTRALISMO LATINO-AMERICANO: PAISAGEM GERAL

É importante, antes de tudo, ter uma idéia completa e integrada do que representa nos espaços nacionais da América Latina o fenômeno da centralização, como uma realidade totalizadora e globalizante das distintas manifestações de suas coletividades humanas. A centralização não é apenas a aglomeração de atividades produtivas em torno dos maiores núcleos urbanos e a paralela concentração dos órgãos e mecanismos políticos administrativos orientados para dar respostas de poder em função das crescentes demandas que isto impõe. A centralização é, certamente, tudo isto, mas também alguma coisa mais.

A formação histórica dos países latino-americanos e a de suas cidades médias e grandes, sobretudo depois da etapa colonial, pautou-se por um molde mais ou menos similar, em que as variações são adjetivas quanto ao modelo geral. A localização de tais cidades na costa põe a nu sua dependência de mercados externos, deixando grandes espaços interiores desocupados, não só pela dificuldade de acesso, mas pela ausência de uma política coerente de ocupação, o que ainda prossegue em grande parte de nossos países.

O padrão de acumulação inerente à racionalidade do sistema econômico precisa da funcionalidade lógica de mercados amplos, o que produziu uma concentração da maior venda nacional nas cidades capitais e em suas áreas periféricas próximas. Dessa forma mantinha-se coerência com o papel que a essa parte do mundo era reservado pelos que definem a divisão internacional das funções econômicas.

Outros grupos populacionais dispersam-se no interior dos espaços terri-

toriais em torno de atividades fundamentalmente primárias, como a agricultura e a mineração. Nesses povoamentos a indústria permanece geralmente escassa, débil e ineficiente. E o setor terciário se caracteriza pela presença de um comércio urbano de tamanho variável, coexistindo com um prolongamento hipertrofiado do aparelho do Estado.

Essa caracterização grosseira, marco do desenvolvimento do modelo agroexportador (com traços mais marcantes do que na época colonial, quando, ao menos em parte, podia-se apreciar a prevalência de um espaço interior que girava significativamente em torno das atividades mineiras), não é modificada sensivelmente pelo modelo derivado da política de industrialização substitutiva de importações que, de alguma forma, e com certas exceções, acaba ficando meramente superposto e sem intenção de corrigir ou emendar. Os núcleos urbanos estabelecidos ficam assim reforçados em seu significado, acentuando-se os maiores atrasos relativos no que tange à urbanização e marginalização urbana.

Esse modelo de industrialização limitada e seletiva, freqüentemente apoiou-se em protecionismos ou no estabelecimento de parques ou zonas de liberação fiscal que representavam concessões e distribuições espaciais decididas como fruto de entendimentos entre os poderes centrais e locais. O resultado disso foi uma sobrevivência precária (ainda que não forçosamente a ruína total) dos núcleos urbanos médios e ainda um maior atraso relativo dos pequenos.

O aparecimento do modelo liberal-monetarista, onde alcançou sua aplicação efetiva, calcou-se na eficiência e no relacionamento com a competição externa (Sic). Dessa forma, a brecha da competitividade teve efeitos marcantes no caso das economias regionais que, por sua vulnerabilidade, foram as primeiras a sentir os efeitos das políticas de taxas de juros, de correção monetária, de câmbio e de falta de fomento às exportações.

Esse processo continuado de concentração espacial das mais importantes atividades econômicas apresentou paralelo no que se pode chamar de concentração social e que se manifesta nas desigualdades da distribuição da renda entre os habitantes das cidades grandes e algumas médias, em confronto com os de outros núcleos populacionais e com os camponeses e mineiros no interior dos países. Por sua vez, essa desigualdade distributiva reflete-se em diversos indicadores sociais no que tange à esperança de vida, mortalidade infantil, analfabetismo, educação incompleta, saneamento, moradia, eletrificação, migrações, etc.

Mas há também correspondência no plano político e administrativo. Ocorre, com a concentração espacial, econômica e social, um fortalecimento progressivo das instâncias públicas centrais, que vão assumindo capacidades cada vez maiores para a adoção de decisões políticas e não apenas — mesmo que, por certo, também — administrativas, a expensas das instâncias locais. Estas vão sofrendo um incessante estreitamento do âmbito de suas competências e das condições mínimas indispensáveis para exercer efetivamente o poder político e para prestar os serviços públicos que em algum momento lhes foram atribuídos.

Essa crescente centralização do sistema de decisões e prestação na ordem governamental e na administração pública encontra diversas causas e agentes que Borja sistematiza, distinguindo, entre outros, o desenvolvimento, a partir do eixo central do Estado, de determinadas funções econômicas e sociais, o de sua própria burocracia e o das “classes políticas” habituadas a atuar no meio central, a política fiscal, e até o comportamento dos partidos políticos de esquerda e das organizações sociais populares que se inclinam a apresentar soluções de caráter centralizante.

Em todo o caso, resumimos nossa constatação fundamental: o centralismo econômico aparece acompanhado de formas agudas de concentração social e de centralização política, constituindo um todo complexo em que, segundo De Mattos, nenhum de seus aspectos — e dentre eles o territorial — pode atacar-se isoladamente, mas em conjunto com os demais, posto que a definição de um projeto político traz consigo a definição de um traçado e padrão de funcionamento espacial, ou a definição de um modelo eficientista e concentrador põe também limites às possibilidades de desconcentração territorial.

Apresentada dessa forma a relação indesligável entre as manifestações centralizadoras no econômico e no político e sua relação simétrica, parece oportuno formular duas questões:

- a) uma alteração no sistema e dentro dos processos de decisão política pode originar, por si só, uma modificação das condições básicas que configuram a natureza centralista de um ordenamento econômico?; e
- b) a relação entre custos e benefícios da descentralização política observa as mesmas categorias conceituais que se pode empregar para analisar a relação entre custos e benefícios da descentralização econômica?

As duas questões serão tratadas separadamente.

### 1.1 – Centralismo econômico e centralização política: algumas reflexões heterodoxas

Primeiramente, para muitos a mera apresentação da questão da virtualidade dos fatores puramente políticos, para produzir de “per se” alterações no modo em que se mostram ordenadas as condições econômicas de base, é uma amostra de ingenuidade ou, no melhor dos casos, um sintoma de grave deformação profissional.

Dentro desse modo de pensar, toda modificação das notas que caracterizam os efeitos de uma determinada infra-estrutura econômica tem de passar por uma mudança como esta. São as modificações na ordem econômica que teriam de determinar as correspondentes na ordem política. Propor o contrário seria inverter a lógica, confundir o determinante com o condicionante, cuja eficácia estaria limitada pelas margens em que o situa uma ortodoxia conceitual que não admite maiores exceções.

Diante desse tipo de atitude, vale bem a pena, ainda que seja tão-somente a título de exercício mental, sugerir algumas constatações sadiamente heterodoxas.

Essas constatações, por certo, não pretendem ter mais valor do que o de servir de ajuda para tornar relativa de modo subjetivo a carga supérflua de alguns princípios concebidos, sem necessidade, como absolutos.

1) Particularmente na América Latina, mas também em países situados além de seus contornos, a força centrípeta que impulsiona as tendências centralizantes, no econômico e no político, situa-se por cima da natureza e do caráter unitário ou federal dos Estados correspondentes. Quer dizer, não se trata de um fenômeno peculiar dos Estados formados dentro de uma origem histórica unitária, mas que se percebe também, e às vezes com maior força, noutras que nasceram como federais e que assim viveram, quiçá a maior parte de sua moderna história nacional.

2) A vigência e a força dessas mesmas tendências não têm correlação com o grau de industrialização ou de desenvolvimento dos países em que ocorrem. Noutras palavras, não constituem manifestação de um grau inferior de desenvolvimento relativo, pois se dão também (em ocasiões) em certos meios nacionais que ostentam um mais alto grau de industrialização e bem-estar.

3) A presença e gravitação de tais tendências centralizantes denotam uma gama de modalidades variadas em intensidade e versões, que, freqüentemente, respondem a exigências procedentes da composição e variações das forças que se manifestam em campos especificamente políticos, onde seu significado econômico não é sempre igual, nem claramente evidente.

4) A paternidade das propostas descentralizadoras não é privativa de talentos situados no lado progressista do espectro ideopolítico, pois, com alguma freqüência, têm origens definitivamente conservadoras, em virtude de seu compromisso com a manutenção dos valores tradicionais dos sistemas econômicos e políticos.

Noutras ocasiões, contudo, e nesses mesmos meios nacionais, só a apresentação de proposições descentralizantes costuma ser anatematizada pelos procuradores dos pensamentos tradicionais, por atentar supostamente contra a integridade do princípio de unidade nacional.

5) Muitas das demandas descentralizadoras no político estão, nalgumas oportunidades, nas plataformas de reivindicação regional, em que geralmente convivem interesses de distintas classes e, até, em teoria, antagônicos.

Outros entendem que a apresentação desse tipo de reivindicações regionais constitui uma resposta mais ou menos típica diante do rigor de algumas imposições do comando central e que seu aparecimento tem que ver mais com os limites de uma determinada situação do que com a racionalidade do sistema que a torna possível. Mas, observam eles mesmos, não há uma coincidência evidente com o grau de uma crise, nem representam sempre prelúdios de mudanças substantivas.

6) Alguns, por último, crêem detectar uma certa alteração pendularmente contraditória na postulação de propostas centralizantes e descentralizantes, sem apreciar necessariamente uma relação causal em simultâneas ou paralelas mudanças nas condições objetivas do ordenamento econômico de base.

Esse punhado de constatações heterodoxas serviriam unicamente na medida em que pudessem ajudar a ter consciência das seguintes possibilidades, não menos heterodoxas:

a) que, embora não se possa dizer que os sistemas políticos vigentes e seus correspondentes mecanismos de decisões nos meios de econo-

mias centralizadas sejam as causas diretas do desenvolvimento desigual que estas originam, tampouco pode-se dizer que sejam sempre suas consequências inevitáveis;

- b) que, sem prejuízo de sublinhar a necessária concatenação entre os fenômenos econômicos e políticos presentes na caracterização e formação histórica dos Estados, no campo da descentralização é possível admitir uma maior especificidade do definidamente político, frente ao concretamente econômico, que é o que se aprecia em relação a outros fenômenos. Que esta especificidade pode traduzir-se na aceitação de um maior grau de autonomia do primeiro diante do segundo, do que a encontrada noutros casos. E que, neste mesmo sentido, cabe admitir que a dinâmica da esfera política pode ter mais eficácia no condicionamento da econômica do que outro tipo de pressupostos;
- c) trata-se, talvez, de assimilar um conceito de base muito conhecido, mas nem por isto suficientemente compreendido: todo sistema político ao pretender declarar-se democrático deve partir da idéia de que sua oferta, comparativamente diferencial quanto a outros sistemas, é a possibilidade de fragmentar o poder em cotas e competências atribuíveis a instâncias e níveis diferenciados, e mesmo que ele suponha seu exercício simultâneo por parte de agentes políticos de sinal diferente, plural, e até eventualmente contrário, porquanto isto constitui uma garantia efetiva de que seu uso não pode concentrar-se em um ou em poucos indivíduos. (Sic) Que essa fragmentação e distribuição não deve apenas ser possível, mas desejável, ainda que pudesse considerar-se, segundo a estreiteza de certos critérios, "ineficiente". E que, portanto, a descentralização, na medida em que ofereça e constitua um meio apropriado para lograr essa fragmentação e distribuição do poder em cotas e competências diferenciadas, ainda que complementárias e definitivamente concorrentes, é mais própria de um sistema que queira declarar-se democrático do que aqueles que deveras não o são.

## 1.2 – O custo/benefício econômico e o custo/benefício político

A segunda questão a formular se referia à existência ou não de homogeneidade entre as categorias conceituais que se empregam para a análise da relação dos custos e benefícios na descentralização econômica e na descentralização política.

A análise da relação entre benefícios e custos propõe-se a estabelecer as vantagens ou os inconvenientes de uma decisão em função da preeminência de um sobre os outros.

Em suma, tem em vista ajudar a formar uma determinação sobre a base de um raciocínio matemático em que se empreguem determinados coeficientes de ponderação.

A aplicação desse tipo de análise no caso da descentralização permite observar a presença de dois tipos de distorções.

A primeira é que, como nas demais matérias nas quais nem todos os elementos são suscetíveis de valoração econômica, a ponderação matemática destes para efeito de análise não reflete apropriadamente outra coisa muito diferente da posição subjetiva de quem o pratica. Daí que a falta de um mínimo de acordo ou convenção a respeito se traduza na consideração de tais elementos não valoráveis como simples "externalidades" diante dos fatores tipicamente econômicos.

A segunda é que, sem prejuízo ou apesar da anterior, é frequente observar que a aplicação de uma análise de custos e benefícios estritamente econômicos costuma acarretar conclusões e consequências especificamente políticas.

Muito bem, diante disto, cumpre perguntar, por uma parte, se a envergadura e magnitude dos fatores que não se prestam a uma ponderação convencionalmente aceitável são de fato compatíveis com sua classificação como externalidade, ou se isto é somente uma amostra de uma certa maneira de entender a "racionalidade" de um sistema. E também é cabível indagar acerca da possibilidade efetiva de estabelecer análises de relação entre custos e benefícios exclusivamente referentes aos fatores integrantes da dimensão política da descentralização.

Como, em todo o caso, se trata de matérias em que não se pode pretender a afirmação de paradigmas indiscutíveis, talvez uma aproximação honesta do tema possa ser feita, aceitando a natureza mista do problema, donde a consideração e valoração dos elementos mais puramente econômicos não se separe da consideração e valoração daqueles que não são tão (econômicos) ou que caem dentro da área especificamente política.

Uma proposição assim ficaria sem explicação se não se levam em

conta dois elementos substantivos: a constatação de que não existe uma teoria econômica expressamente orientada para a descentralização e a de que, neste campo, como em poucos outros, parece evidente que nem todos os analistas estão pensando na mesma coisa quando empregam os mesmos termos.

Contudo, para que um exercício analítico possa efetuar-se de acordo com a natureza mista do problema dever-se-ia prescindir da utilização exclusiva de critérios inteiramente matemáticos ou ao menos *minimizá-la* ou *relativizá-la*, o que constituiria, de certo modo, a negação da própria pertinência deste tipo de análise, pelo menos em suas versões mais clássicas.

Essa aparente inconsistência, entretanto, pode ser explicada e a impertinência convertida em qualidade, se se tomarem em conta certas atitudes mais ou menos típicas e determinadas notas que se advertem com eloquente freqüência quando se faz análise de custos e benefícios da descentralização, tema sobre o qual serão apresentados alguns exemplos resumidos:

- a) a maneira em que, quando se fala da maior eficiência de um sistema fundamentalmente centralista, prescinde-se da adequada estimativa das especificidades das economias locais que, dentro de seu âmbito e escala, podem traduzir-se não só em externalidades, do mais amplo benefício para o conjunto, mas também em maiores eficiências relativas;
- b) o modo pelo qual se quantificam os custos da unidade diante dos da heterogeneidade, quando se ponderam os benefícios de uma instrumentação exclusivamente central da política econômica;
- c) a freqüência com que, como destacou uma vez Lu, fazem-se análises inclinadas ao que se poderia chamar de uma divisão social dos custos frente a uma determinação individualizante dos benefícios;
- d) a incoerência que se manifesta quando nas análises dos custos e benefícios econômicos dão-se por assentadas e entendidas as razões implícitas, e de uma vez se exige a pormenorização explícita daquelas que se referem aos custos e benefícios na ordem política;
- e) a forma pela qual, dentro dessas análises esquecem-se algumas verdades administrativas que não se podem discutir (como é o caso dos âmbitos ou escalas ótimos para a previsão e execução de tarefas ge-

rienciais), ou de estratégia básica nos procedimentos (como a lógica de preferir o possível no lugar do desejável, ou o previsível frente ao possível);

- f) o viés que se produz quando se enfatiza a consideração dos custos que poderiam resultar de ações de descentralização, sem estimar ao mesmo tempo os custos da alternativa de não adotá-las e têm de ser pagos justamente por não tê-lo feito;
- g) a contradição efetiva que se origina quando mesmo fenômeno admite duas interpretações distintas e até antagônicas, em virtude de não se considerarem as peculiaridades distintivas de duas realidades não-intercambiáveis, ou da fácil aplicação da falácia do “posto hoc, ergo propter hoc”.

## 2 – REFLEXÕES FINAIS

O que foi dito não deve induzir ninguém a pensar que a discussão termina aqui, numa conclusão definitiva quanto à não-pertinência da análise de custos e benefícios, no caso da descentralização. Pelo contrário, tal análise não só é possível, mas conveniente e útil, contanto que seja feita em condições tais que sua validade não fique desvirtuada por distorções e desvios. A previsão de tais distorções e viéses é uma boa maneira de antecipar sua correção

Mas, o que definitivamente talvez venha a ser a reflexão mais relevante é que a aproximação de uma análise apropriada de custos e benefícios, por meio da prévia aceitação de sua natureza mista, econômica e política, não deve conduzir precisamente a sua mistificação, mas à preservação de uma dupla condição, que se dá simultaneamente, mas que deve ser diferenciada no momento de sua aplicação.

Isto significa: 1) diferenciar a natureza de uma avaliação econômica de custos e benefícios de uma avaliação política; 2) respeitar uma escala de valores e um sistema de prioridades específicas para cada um desses campos; 3) ser consciente de que os critérios políticos mostram um grau de complexidade dificilmente processável; e 4) evitar que tais critérios políticos sejam usados para substituir em, uma ou outra forma, a racionalidade no processo de decisões.

Somente assim será possível evitar a tentação do que pode constituir a maior perversão metodológica, que consistiria em não diferenciar os custos e benefícios econômicos dentro da análise especificamente política.

E, finalmente, tampouco haveria de esquecer um aspecto que, não por pouco mencionado, diminui sua condição de fundamental. A análise de custo e benefício não se concebe nem se realiza fora da realidade concreta a examinar. Esta realidade é que confere o conteúdo genuíno e dá a verdadeira dimensão à análise. Daí que um mesmo processo, desenvolvido em duas realidades historicamente diferenciadas, pode, dentro de um mesmo rigor de análise, levar a conclusões igualmente variadas.

Neste tipo de trabalho onde se mostra a condição diferencial do que fazer científico social, cuja interação, com base na que se exerce, o distingue definitivamente de todo outro labor científico e muito especialmente da que se circunscreve ao conhecimento do exato e de sua representação numérica. As ciências sociais, dentro delas a economia e a análise econômica, ou a política e a análise política, talvez se caracterizem, acima de suas particularidades, por buscar o conhecimento do incerto e por formular mais as dúvidas que interrogam do que as respostas que satisfazem.

**ABSTRACT:** The discussion of this theme here does not appear abstractly nor purely conceptual but as an adequate instrument of analysis and discussion of the strategies and deconcentration and decentralization policies. This analysis tries to find, as a basis, the interrelations of the centralization tendencies of the decisions process and of the space concentration of the economic activities and of the populations. It deals with an approach with the component complexes of the decentralization understood, by its turn, as a concept and as a political proposal, as an idea of desirable scope and as an objective of possible determinations. These meditations are addressed to an ineludible checking point, component of the fundamental purpose of the strategies and regional development policies which are examined and analyzed.