

UMA VISÃO POLÍTICA DA DESCENTRALIZAÇÃO*

*Eduardo Palma***

RESUMO: Este documento é uma exploração preliminar da descentralização a partir de uma perspectiva política. Os cientistas políticos têm múltiplos enfoques, teorias, métodos, técnicas e orientação epistemológicos. O enfoque sócio-político é insuficiente, sua contribuição deve ser integrada a um enfoque unificado do planejamento regional. Tal afirmativa não oculta as indubitáveis complexidades que há para sua concretização. Com efeito, os obstáculos que a articulação de resultados provenientes de métodos e técnicas diferentes apresenta são, amiúde, opções epistemológicas não redutíveis a um código comum. Um outro aspecto tem relação com o caráter das políticas públicas regionais, que, com frequência, são de segundo ou terceiro grau e decorrem dos efeitos de políticas públicas diretas ou de primeiro grau, algumas das quais não foram concebidas para produzir conseqüências regionais. O campo de análise sócio-política deste documento é a descentralização. A perspectiva descentralizadora que dá embasamento à colocação é a relativa à democracia (política). A descentralização autoritária é, ademais, uma desconcentração burocrática que legitima a centralização autoritária. O documento trata de três dimensões estreitamente vinculadas do problema da descentralização: Analisa o conteúdo da descentralização como problema político; examina a estratégia de descentralização; analisa as instituições próprias à descentralização e, finalmente, a convergência dos processos de participação e planejamento, com vistas à descentralização. Finalmente, o autor faz uma análise dos pressupostos, alcances e conclusões do estudo realizado.

APRESENTAÇÃO

Este documento é uma exploração preliminar da descentralização a partir de uma perspectiva política.

A maneira de enfocar é a de um cientista político, convidado a dialogar sobre os problemas da planificação regional na América Latina. Que tipos de

* Original em castelhano. Tradução de J. Alexandre R. Orrico, do ETENE-BNB, Fortaleza, janeiro 1984.

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

questões se apresentam nesta atividade que demandem a participação da ciência política? Para responder a esta pergunta é mais ilustrativo referir ao próprio debate que exerce tal especialidade. Nas conclusões de um importante seminário realizado em fins da década passada, consta: "Quanto aos debates do grupo, houve uma tendência a enfatizar o papel e as tarefas do planejamento espacial, destinado a viabilizar o processo de desenvolvimento regional, sobretudo no que tange a:

— Enfatizar os aspectos participativos do planejamento regional, pois a participação popular constitui um elemento essencial para que se alcancem os objetivos do desenvolvimento regional.

— Promover e viabilizar tecnicamente os mecanismos e organismos regionais que possibilitem a incorporação dos interesses das regiões no debate nacional de caráter técnico e político."¹

Conforme o tipo de problemas detectados, o seminário concluiu por sugerir, no que toca aos temas políticos: "Terceiro, que se deve dar maior atenção ao papel do Estado. Especificamente, tratou-se da necessidade de investigar a descentralização administrativa dentro desta perspectiva. Quais as funções do Estado que, dado o seu papel atual, podem ser descentralizadas? Qual é a lógica da descentralização administrativa neste contexto, diferenciando, na investigação, a análise dos processos formal e real de tomada de decisões? Quarto, que os problemas regionais e as políticas regionais devem ser analisados no contexto das estratégias e estilos nacionais de desenvolvimento na medida em que estes últimos ofereçam opções teoricamente enunciáveis. Especificamente, discutiu-se a necessidade de uma análise macrossocial das relações de poder no processo de tomada de decisões no planejamento regional. Finalmente, foi proposto que se dê maior importância à questão do significado político do fomento dos "interesses regionais" dentro dos conflitos de interesse entre grupos e classes sociais. Isto, com base na referida importância, que têm tido no passado recente as elites e burguesias regionais."²

Em síntese, os planejadores regionais pedem uma contribuição sócio-política sobre os temas relativos ao planejamento participativo, incluindo os efeitos macropolíticos da distribuição do poder e uma exploração da descentralização como processos de participação e distribuição do poder.

¹ ILPES. Teoría y práctica de la planificación en América Latina, Temas de Planificación, 4. 1980. pp. 793-6, mimeo.

² ILPES, op. cit. 793-6.

Para prevenir as eventuais desilusões que a incorporação do enfoque sócio-político provocaria nos problemas regionais, é necessário fazer algumas colocações prévias.

A primeira é óbvia, mas nunca é demais explicitá-la: Os cientistas políticos têm múltiplos enfoques, teorias, métodos, técnicas e orientações epistemológicas.

O enfoque sócio-político é insuficiente. Sua contribuição deve ser integrada a um **enfoque unificado** do planejamento regional. Tal afirmativa não oculta as indubitáveis complexidades que há para sua concretização. Com efeito, os obstáculos que a articulação de resultados provenientes de métodos e técnicas diferentes apresenta são, amiúde, opções epistemológicas não-reduutíveis a um código comum.

Um terceiro ponto tem a ver com o caráter das políticas públicas regionais, que, com freqüência, são de segundo ou terceiro grau. Noutras palavras, decorrem dos efeitos, previstos ou não, de políticas públicas diretas ou de primeiro grau, algumas das quais não foram concebidas para produzir consequências regionais.

Os problemas que tal objetivo de investigação suscita, por si complexos, não consistem em enfatizar a síntese do caráter macro mas, pelo contrário, enveredar pelo desdobramento analítico, de todas as dimensões decorrentes das determinações e condicionamentos que afetam a ação ou a vontade de planejar. Dito de outra maneira, é preciso decompor os elementos de decisão antes de recompô-los numa síntese.

O campo de análise sócio-política deste documento é a descentralização. O tema é vasto e merece exame. A perspectiva descentralizadora que embasa a colocação é a relativa à democracia (política).

Dito de modo mais ilustrativo e talvez polêmico: A descentralização autoritária é, ademais, uma desconcentração burocrática que legitima a centralização autoritária.

Além da opção doutrinária anterior, o documento tem uma restrição evidente: O autor não conhece suficientemente o funcionamento do federalismo democrático da região e por isso enfatiza — de maneira consciente ou inconsciente — os regimes unitários descentralizados e os casos paradigmas de descentralização de países unitários de capitalismo avançado e democrático.

Ao chamá-los de “casos paradigmas” averigua sobre sua lógica de funcionamento e, por certo, não propõe sua adaptação, sem crítica, à América Latina.

O documento trata de três dimensões, estreitamente vinculadas, do problema da descentralização: na parte A, analisa o conteúdo da descentralização como problema político; na parte B, examina a estratégia de descentralização; na parte C, as instituições próprias à descentralização e, na parte D, a convergência dos processos de participação e planejamento, com vistas à descentralização.

Finalmente, o autor faz uma síntese dos pressupostos, alcances e conclusões do estudo realizado.

1 – A CENTRALIZAÇÃO COMO UM PROCESSO POLÍTICO ACUMULATIVO

1.1 – O Diagnóstico Político da Centralização

O objetivo político descentralizador requer conhecimento pormenorizado dos processos e épocas que marcam uma acumulação na tendência centralizadora. Esta decomposição de processos políticos, abstraídos de processos globais, é um exercício analítico. Como é sabido, não há política pura, sobretudo no final do século XX. Entretanto, todos os enfoques sócio-políticos outorgam à política, em graus variáveis, certa autonomia, relativa, fundada em seu caráter de argumento final (*ultima ratio*), o que explica a conformação histórica de certas conjunturas decisivas nos respectivos desenvolvimentos nacionais. Assim, a matriz básica das instituições e poderes políticos determina a modalidade específica em que os grandes fatores de concentração de natureza econômica, quer nacionais ou internacionais, provocam impactos em cada caso. O diagnóstico da concentração implica distinguir níveis de análise. Para os propósitos deste trabalho distinguem-se os seguintes níveis:

- a) A conformação do Estado Nacional;
- b) Os resultados espaciais da sociedade política;
- c) O desenvolvimento espacial da sociedade política;
- d) Os efeitos sobre a sociedade civil do padrão espacial da sociedade política.

1.1.1 – A Conformação do Estado Nacional

A vontade política que impôs a demarcação territorial de um estado

emergente, auto-identificado como autônomo e mais ou menos reconhecido como tal, por outros estados, pode resultar de dois tipos de processos. De uma parte, o conjunto de habitantes foi submetido a um processo de aceitação de normas comuns oriundas de um centro dominante, sem contrapeso.

De outra, o conjunto se integra num processo de unificação, mais ou menos hegemônico, mais ou menos consensual, mantendo certas normas de diferenciação na nova unidade territorial. Trata-se da conhecida bipolaridade entre o estado unitário e o federal. Como se observará mais adiante, os tipos puros não existem, predominam formas mistas de estados unitários descentralizados e estados federais centralizados.

Contudo, na origem dos estados latino-americanos, a distinção é útil para explicar o desenvolvimento do processo institucional.

Em 200 anos, dez gerações de dirigentes políticos viveram e se socializaram em distintas concepções espaciais da política. Houve momentos de continuidade e ruptura do espaço político. Em algumas épocas, a vida política se desenvolveu em vários centros de importância similar, até que se deu — por meio de dominação, hegemonia ou por consenso — o fenômeno de dotar um deles de poderes adicionais. Essas diferenças de origem têm gravitado como matriz que amplia ou diminui a concentração. Certos indicadores contemporâneos de metropolização ou de atividade econômica como amostras de centralização escondem que a unificação dominante ou diferenciadora afetou os sistemas de valores, a cultura, a homogeneidade educacional, etc. Em suma, na América Latina, poder-se-iam constituir tipologias de unificação dominantes e diferenciadoras a partir das repúblicas independentes e, por certo, dos dados históricos anteriores à época da colonização e da etapa pré-colombiana.*

Diversas conjunturas decisivas, como guerras civis, guerras internacionais, rebeliões populares ou regionais, processos de colonização ou ocupação das fronteiras internas, ampliaram ou restringiram o processo centralizador. Outro fenômeno importante tem sido as tentativas fracassadas de descentralização, já que geralmente significaram o incremento dos poderes centrais, mesmo quando a intenção prévia e declarada fosse a contrária.

Os antecedentes mencionados não implicam, por si sós, uma propensão

* É bem possível que a gravitação político-espacial dos grandes impérios indígenas tenha maior impacto do que os poderes políticos naqueles estados que ocupam o mesmo espaço geográfico.

ao autogoverno ou à autocracia. Mostram apenas que regimes mais ou menos democráticos ou mais ou menos autoritários terão propensões a assumir, segundo o caso, características de heterogeneidade ou homogeneidade, em que pese a seu diferente princípio de legitimidade.

1.1.2 – Os Efeitos Espaciais do Regime Político

Na América Latina, os momentos ou épocas democráticos ocorreram por meio de instituições censitárias (sic) em que uma minoria dentro da minoria participante exerceu o poder político. Como é sabido, a incorporação social e política foi parcimoniosa, por vezes nula. A rigor, na maioria dos Estados, adquiriu características de um processo global durante este século, dando-se em alguns países durante o primeiro quartel, e noutros no segundo, e num terceiro conjunto de países, ainda está em andamento.

O viés censitário afetou por igual as tentativas de parlamentaristas e de presidencialistas, imprimindo uma matriz político-espacial preestabelecida.

Em geral, o presidencialismo se impôs com efeitos nitidamente concentradores, já que a burocracia dependente de tal magistrado deu, desde a origem, uma matriz administrativa que ampliou a concentração, na mesma medida em que aumentaram as funções atribuídas ao Estado.

Da perspectiva espacial, o Presidente teve e tem seu representante territorial na figura do intendente ou do governador, que é seu delegado e, como tal, um presidente na escala departamental, provincial ou regional.

O ótimo de tal modelo consiste em conseguir a centralização em uma eficiente desconcentração dos serviços ou, noutras palavras, a melhor centralização é a que obtém a melhor desconcentração burocrática.

Note-se bem que se trata do presidencialismo latino-americano híbrido que sincretiza formalmente a instituição norte-americana do presidente, com a prática francesa, de concentração por intermédio do prefeito, de origem napoleônica, aqui chamado intendente.

Quando se inicia o lento processo de ampliação do regime censitário, a luta entre o presidente e as oligarquias provoca uma maior intervenção governamental do centro para a periferia espacial.

À medida em que a economia nacional cresce e a sociedade se diversi-

fica, as funções estatais se ampliam, gerando assim recursos de poder eventuais para serem utilizados pelo governo presidencialista.

Tal estado regulador impõe normas homogêneas a partir do centro para a periferia. De igual modo, os planos são impulsionados por uma dependência, repartição ou ministério do presidente. No sistema de empresas públicas, existe um elevado grau de autonomia. O verdadeiro controle exercido sobre as empresas provém do presidente ou de seus representantes, em suas tarefas de direção. O aparato governamental, num sentido amplo, pode ter, e geralmente tem, controles políticos, administrativos e jurídicos. Entretanto, da perspectiva político-espacial, tais controles, à semelhança do Parlamento, dos órgãos contenciosos administrativos e dos poderes controladores, estão moldados, por sua localização, em torno das funções governamentais.

Um verdadeiro contrapeso descentralizador, em relação ao presidencialismo na sua modalidade latino-americana, são as instituições representativas de origem federal ou de Estados unitários que, constitucionalmente, se organizam com múltiplos centros de poder político-espacial; a bi ou tripolaridade de centros de importância impõem reequilíbrios formais ou informais às candidaturas presidenciais, nos gabinetes ministeriais e na direção da administração. Sem dúvida, a partir de tal diagnóstico, a estratégia descentralizadora difere consideravelmente da inerente ao Estado unitário centralizador.

O Mesmo poder de contrapeso pode ser exercido pelo regime de governo local, conforme se articule ou não com um centro único ou com muitos.

Contudo, os municípios democráticos num regime presidencial centralizador constituem débeis instâncias de descentralização. Por definição, o *quantum* de suas decisões é mínimo e, especialmente, sua dependência econômica do poder central os torna dependentes dos serviços, quer sejam concentradores ou desconcentradores, provenientes do Governo Central. Nos casos de bi, tripolaridade ou pluralidade de centros regionais — antes referidos — existe a probabilidade de articulação do poder comunal com o estado, região ou província, o que poderia reforçar sua autonomia e seus recursos.

1.1.3 — O Desenvolvimento Espacial da Sociedade Política

Independente do nível de organização e do grau de coesão da sociedade civil, índices estes ligados à base material da economia, a sociedade se agrupa ou reagrupa em torno dos núcleos políticos com capacidade de decisão (por ação ou omissão). A demanda de ações ou omissões governamentais impõe

modalidades centralizadas de organização dos grupos sociais para influir no sistema de decisões. Desse modo, tenderão a formar-se confederações ou federações nacionais com a capacidade de representar os diferentes interesses dos grupos. Isto tem importância decisiva para os grandes interesses corporativos de empresários e sindicatos, mas é igualmente decisivo para os interesses profissionais de todas as associações que se organizam para desenvolver as múltiplas dimensões da cultura social. Poder-se-ia argüir que, quanto maior for o interesse da organização vital por seus associados, tanto maior será a razão pela qual estes estarão obrigados a formar uma organização centralizada espacialmente.

Nesta dimensão cabem, por certo, todas as diferenças entre o modelo polar e os casos mencionados de bi, tripolaridade ou pluralidade de centros políticos espaciais.

Este esquema para o exame político do processo de centralização mostra matrizes e constelações de diferentes variáveis, na realidade latino-americana. Teria sido fácil, mas superficial, mostrar suas diferentes dimensões com casos ilustrativos, vulgarmente conhecidos. Ao contrário, a intenção de um esquema analítico deste tipo com sua pormenorização, está destinada a delinear um diagnóstico da centralização política espacial e do impacto dos seus diferentes níveis, ordenados por sua capacidade de sobre-determinação dos inferiores, por meio de um processo histórico cumulativo. Naturalmente, como ficou dito na Apresentação, tal diagnóstico político seria incompleto se não fora integrado com as determinações do sistema econômico nacional e com sua inserção na economia mundial. A carência mais notória é a integração de tais processos com a lógica e com os processos de desenvolvimento político.

1.2 — A Descentralização Exige um Movimento Social para a Rutura da Centralização

Se a centralização é um processo de grande duração e de caráter cumulativo, sua rutura impõe um momento de inflexão. Tal momento ou conjuntura deverá ser necessariamente a tomada de consciência da centralização como um problema que limita e entorpece o desenvolvimento. Para que, na verdade, seja um momento ou conjuntura social, deverá ser, antes de tudo, um movimento social de negação e afirmação de um novo projeto institucional. A apreensão cognoscitiva dos afetados pela centralização deveria expressar-se, também, por uma carga efetiva. Ambas as dimensões precisam ser articuladas em um movimento social que postule um novo "acordo" político-espacial.

Há um limiar objetivo que mostre antecipadamente quando o nível ou o grau dos processos de centralização resulta socialmente intolerável? Se por "limiar" entende-se um ponto de rutura (ou quebra) em uma série de indicadores de estados de processo, não é possível antecipar dito limiar como uma situação objetiva. A dominação espacial, como toda dominação, quanto mais completa for e menos fissuras mostre, mais possibilidades tem de ser internalizada pelos dominados.

Aqui cabe retroagir ao diagnóstico sobre a conformação histórica da centralização. Como já foi dito, a unificação através de uma modalidade de dominação ou de hegemonia, quase sempre, significa que uma região ou província, em algum momento histórico e, por consequência, teve frustradas suas expectativas de desenvolvimento econômico e social. É provável que em tais espaços, com raízes históricas diferentes, comprove-se a existência de um potencial de frustração capaz de se converter na afirmação de um movimento social. Em todo o caso, seria uma ilusão a demanda simultânea e única para todas as regiões (províncias, departamentos) de um novo contrato político para regulamentar a distribuição do poder político-espacial. Provavelmente, a lógica de um momento social é a ampliação de sua demanda por contágio, através de emulação e imitação. Se se observar com atenção a raiz cumulativa do processo, comprovar-se-á que sua expressão mais nítida é o deslocamento dos líderes das regiões para o centro, com a consequente perda de recursos humanos para projetar, sustentar e articular as demandas. Por outro lado, tais casos não devem esconder o movimento contrário: a criação, a partir do centro, de novos espaços políticos (colonização, ampliação de fronteiras) moldados, obviamente, segundo o padrão centralizador.

O que ficou dito acima reforça o ceticismo em relação à possibilidade de uma reconversão súbita do processo, por causa de uma nova institucionalidade demandada pelo movimento social emergente. Tampouco, constituiria impulso suficiente uma nova institucionalidade outorgada. Entretanto, a nova institucionalidade, como se observará mais adiante, é **condição necessária** para iniciar o processo descentralizador. Se o movimento social não é capaz de provocar esta mudança de instituições, a centralização será retroalimentada por este novo fracasso.

Desde o momento da rutura até conseguir realmente a descentralização, dar-se-á um processo descontínuo de avanços e recuos, com efeitos previstos e imprevistos.

2 – A DESCENTRALIZAÇÃO É UMA ESTRATÉGIA DE LONGO ALCANCE

Amiúde os planejadores regionais comprovam, com desalento, que seus planos de descentralização espacial se espedaçam contra a lógica implacável dos processos econômicos e sociais do capitalismo dependente e periférico. Esta sobredeterminação é evidente. Contudo as brechas e as fissuras que possam fundamentar estratégias de descentralização devem ser exploradas. Para isto, a análise política pode dar uma contribuição.

A seguir, será examinado um conjunto de temas que, por uma parte, acabam com a ilusão de que o processo de descentralização pode chegar a ser um processo **unívoco, linear e cumulativo**. E, por outra parte, na mesma medida em que a análise mostra os tipos de lógica que impedem alcançar êxitos constantes na descentralização, paradoxalmente deixa em evidência os tipos de constelações históricas que têm algum potencial descentralizador.

2.1 – Os Projetos Ideológicos de Descentralização e a Ambigüidade do Controle e a Autonomia

Diversas famílias espirituais com expressão política na região podem sustentar, com bem fundadas razões, que seus respectivos corpos de doutrina outorgam um lugar de importância à descentralização. Isto é válido para diversas escolas socialistas, católicas, sociais, liberais e, até, para os neoliberais verdadeiramente não-autoritários.*

Não obstante, em que pese a um espectro tão amplo do **continuum** ideológico, ao postular a descentralização, na vida política dos países espacialmente centralizados, comprova-se uma carência de consenso em torno de decisões que afetam o nível relativo de equilíbrio entre centralização e descentralização do sistema político respectivo. Uma inconsistência tão generalizada não obedece a mero oportunismo político ou à alienação ideológica, nem sequer ao caráter reacionário inerente à luta política em um sistema pluripartidário e sujeito à competição eleitoral, seja ela regular ou descontínua. Trata-se da manifestação aparente de um fenômeno mais complexo.

* O novo clima político intelectual da região é marcadamente descentralizador. No começo do século, os descentralizadores eram os “conservadores” e os centralizadores os “progressistas”. O fenômeno de que as idéias descentralizadoras sejam as “idéias reinantes”, para seguir uma valiosa reflexão de Bertrand de Jouvenel, não implica necessariamente que sejam as “idéias governantes”.

O nó da questão é a ambigüidade intrínseca de toda decisão descentralizadora, conforme seja examinada em casos concretos numa perspectiva de maior autonomia ou de maior controle por parte de um determinado grupo social. Com efeito, cada decisão descentralizadora implica que um grupo social adquira mais autonomia ou ficará sujeito a maiores controles. O assunto é ainda mais complexo: Há diversas modalidades de autonomia e de controle que satisfazem de maneira diferente às expectativas do grupo social em questão. Ainda assim, uma mesma decisão descentralizadora faz com que o grupo, considerado em seus diferentes papéis sociais, tenha ganhos e perdas relativas, no que tange à autonomia e controle que ficam bem difíceis de avaliar de fora, sem a percepção dos próprios implicados. Guivaudan ilustra o tema de maneira precisa. Atribui aos governos locais o caráter de uma tirania personalizada que se opõe à tirania despersonalizada, própria da administração estatal, que nem sempre vê o homem que está por trás do administrado.

“Assim, a tiranias iguais, cabe perguntar se é preferível ser a vítima de um sistema pesado e longínquo, que trata com indiferença os casos particulares, ou de um sistema mais próximo que nada ignora sobre cada um e conserva sempre a possibilidade de “ter sua própria oportunidade.”

“A administração estatal tem as vantagens de seus inconvenientes (sic). Diante de brechas de suas leis, de seus regulamentos, seus costumes, sua discussão, o usuário experimenta um sentimento que se assemelha ao temor. A administração local tem o inconveniente de suas vantagens (sic). Diante de uma administração que os conhece demasiado bem, pois nada do que fizer se lhe escapa finalmente, o usuário sente a desconfiança e a dúvida de sua objetividade.”³

Poder-se-ia objetar que o relativismo quanto à avaliação concreta da autonomia e o controle é a via para legitimar todos os oportunismos da vida política, já que seria preciso uma teoria coerente do autogoverno. Tal objeção não restringe todo campo de ambigüidade. Efetivamente, na histórica moderna das idéias políticas, há autores mais penetrantes para instituir o autogoverno numa sociedade industrial. No caso, entre outros, de Proudhon, ao fundamentar as teorias participativas concebeu a autogestão industrial e o autogoverno comunal e regional como um processo único: “A centralização liberal é uma centralização múltipla e democrática das funções e dos grupos autôno-

³ GUIVAUDAN, A. *La Question communale*. Ed. Revue Politique, 1979, reproduzido sob o título “Ankhylose et Tyrannie Locale”, em M. Vingré, *Le Social c'est Jini*, Collection Antrement, 1980.

mos, quer sejam funcionais ou geográficos. É o resultado duma união federativa e de uma coordenação equilibrada desses grupos.”⁴

A lucidez proudhoniana, que efetivamente restringe o campo de ambigüidade, é sua desconfiança da transitoriedade do Estado ou, se se prefere, da descentralização. A constelação contemporânea de fatores econômicos e tecnológicos que retroalimenta a centralização é tão poderosa que, ao menos, não há porque reforçá-la com a ingenuidade de ignorar a inércia da centralização burocrática, ou supô-la transitória. Contudo, na sociedade industrial, a dinâmica da industrialização e a urbanização desdobrou as eventuais modalidades de participação industrial e comunal. Este fenômeno de separação de ambos os processos é quase todo no mundo dependente, América Latina incluída. No processo global de mudança social, as formas políticas das instituições e os interesses sociais, derivados basicamente da inserção na esfera produtiva, não coincidem forçosamente. Um caso muito notório era a reivindicação que os proprietários rurais formulavam da comuna autônoma, durante a época de dominação oligárquica.

Por tudo o que está dito acima e em que pese ao relativismo da afirmação, o juízo de Vedel de que o federalismo (e a descentralização de um modo geral) alimentou e ainda alimenta tanto o pensamento político de direita como o de esquerda, mantém-se válido.⁵

2.2 — A Tensão Centralização-Descentralização nas Crises Econômicas

Nas épocas de crise econômica, o processo descentralizador tem probabilidades muito maiores de experimentar grandes retrocessos. Para explicar esta tensão própria das épocas de crise, pode-se recorrer às categorias de Boissier, a respeito das funções estatais, adotando uma perspectiva espacial. Assim, a função de adoção de recursos fica centralizada, a ativação social, descentralizada; e a de compensação, desconcentrada. Caracterizando a crise de modo mais simples, pode-se dizer que o Governo Central experimenta, por uma parte, uma perda de recursos, e, por outra, um aumento de necessidades insatisfeitas. Suponha-se que a demanda prioritária é o emprego. Da perspectiva do Governo Central, quanto mais premente for a necessidade insatisfeita, menos preocupação se terá com os efeitos de sua proposta de solução de

⁴ PROUDHON, Jean Bancal. *Pluralisme et autogestion*. Paris, Aubier-Montaigne, 1970. p. 129.

⁵ VEDEL, George. *El Federalismo*, Madrid, Tecnos, 1965. p. 33.

emergência definitiva (por exemplo, localização espacial da indústria, prioridades reais — implícitas ou explícitas — nas obras viárias e de infra-estrutura). A única exceção, diante de um contexto tão apto para reproduzir a situação espacial antes prevalecente, pode ser a necessidade governamental de contar com um apoio participativo dos grupos sociais (população-objetivo) para aumentar a eficiência dos recursos disponíveis.

Em princípio, poder-se-ia contar com uma perspectiva diametralmente oposta das organizações da base social. Pois bem, independentemente de seu nível e coesão, as organizações marginais ou semimarginais adotam uma localização espacial que reproduz a centralização.

Finalmente, onde é que a crise se dá em relação ao equilíbrio centralização-descentralização? Provavelmente, na modalidade efetiva de descentralização; isto é, na maneira adotada pelo poder central para compensar regiões, sub-regiões e comunas deprimidas por meio de subsídios e transferências especiais. Pois bem, como será dito mais adiante, comprovam-se dois tipos polares de desconcentração: a centralizada e a descentralizada. Para abreviar, é possível que a compensação por via descentralizada fortaleça o desenvolvimento das instituições e os movimentos regionais e comunais. Pelo contrário, a desconcentração centralizada é apenas uma técnica física ou geográfica para localizar as populações-objetivo (inclusive regiões) que chegam a ser beneficiárias, mais ou menos passivas, das contribuições outorgadas pelo Governo Central.

2.3. — A Natureza dos Temas Objetos de Decisão

A dinâmica da vida política e as restrições que impõem as crises, sobretudo estas últimas, são situações-limite que evidenciam por si mesmas as transformações do processo descentralizador. Entretanto, em situações tão comuns quanto recentes, diversas matérias de decisão introduzem descontinuidades no processo de descentralização. Pela própria natureza de certos temas, o Governo Central, com maior ou menor aceitação das regiões, províncias e comunas, encontra-se obrigado periodicamente a transpor certas áreas até este momento centralizadas ou a centralizar atividades que não estavam. É difícil enumerar as razões que justificam tais mudanças de orientação: economia de escala, critérios de progressividade, necessidade de contar com uma massa crítica, equilíbrios subnacionais, conflitos lingüísticos, carência de recursos humanos e aumento dos níveis de participação. Sem uma investigação comparativa ampla de conjuntos e subconjuntos de países relativamente homogêneos, não tem cabimento intentar uma configuração de afinidade afetiva entre certas áreas

temáticas, situadas em uma época e sua propensão intrínseca à centralização ou à descentralização nas decisões políticas.

Seja como for, a descentralização estará sujeita à descontinuidade, sejam avanços ou retrocessos, ao longo do processo.

2.4 – As Conjunturas Favoráveis aos Avanços da Descentralização

Um exame detalhado e objetivo dos processos políticos não conduz à negação da existência de oportunidades históricas para aumentar a descentralização.

Por mais ubíqua que seja a justificativa que legitima a descentralização, há momentos em que se reestrutura espacialmente o poder. A descentralização pode-se impor na fase de *fundação e refundação* do Estado, como unidade territorial e do regime político, e como modalidade de exercício do poder de uma perspectiva espacial.

Haverá outras conjunturas em que se produza a mudança da estrutura da sociedade política com efeitos sobre a modalidade associativa dos grupos da sociedade civil, que podem facilitar a aceitação do projeto descentralizador (consensos impostos, consensual ou hegemonicamente por um partido dominante: pactos históricos de forças sociais e políticas, etc.).

Geralmente, as respostas iniciais às grandes convulsões políticas e às agudas crises econômicas se inscrevem dentro de uma marcante propensão à centralização política do poder espacial.

Todas as situações antes mencionadas podem ser óbvias pelo de imediato de sua evidência. O papel de investigação política neste campo deve-se orientar para a complexa análise das *análises marginais*, isto é, dos processos permanentes de ajuste e reajuste do equilíbrio entre centralização e descentralização. Um tema principal da investigação política poderia ser a disputa das minorias de mediação (as elites dirigentes) pelos lugares ou centros de distribuição do poder: as arenas espaciais do conflito político. Jaz ali o pressuposto de que sua multiplicação compreenderá novas configurações do poder político-espacial. A constituição de múltiplas arenas espaciais implica conhecer os processos que têm impacto negativo ou positivo sobre sua emergência e as modalidades de hierarquização de tais núcleos (sistemas de comunicação, regimes eleitorais, etc.). Por certo, trata-se do exame de processo e não de propostas institucionais, surgidas de uma mera construção jurídica do espaço po-

lítico, pois, como será esclarecido adiante, o marco da reforma institucional mostra restrições de importância.

3 – A DESCENTRALIZAÇÃO E SUA ESTRATÉGIA INSTITUCIONAL

3.1 – O Sentido dos Modelos Puros (Unitarismo e Federalismo) e das Formas Mistas

Em que pese a todas as críticas e classificações a que está submetida a tipologia de estados **unitários** e **federais**, é indubitável que a distinção tem pelo menos uma intenção original, cuja tradução político-espacial pode ser verificada na história das instituições de cada país.*

Contudo, há que evitar a simplificação de modo a não supor que o problema da descentralização política consiste, somente, de uma estratégia para fazer funcionar o federalismo e descentralizar os estados unitários. Por que, se está aparentemente tão bem fundada, pode ser simplificadora? Simplesmente porque na realidade política a tendência predominante — em países democráticos avançados e em desenvolvimento — é a adoção de **formas mistas**, que são produtos históricos de processos sociais profundos e, portanto, não reconversíveis aos modelos originais.

O que caracteriza as modalidades mistas são três traços básicos. Em primeiro lugar, são estruturas de **compromisso**, sendo o caso mais típico o Estado regional. Como salienta Delperée: “O regionalismo pode parecer que transita entre a descentralização administrativa e o federalismo político.”**

Segundo, são estruturas **inacabadas**, em razão das tensões incessantes a que estão submetidos o Estado e o regime político. Daí que a tendência mais geral, em matéria de distribuição espacial do poder político, seja incorporar à

* A quase unanimidade dos constitucionalistas está hoje de acordo com os modelos polares: unitário e federal, diferem **menos** pela origem que atribuem às diferentes coletividades que integram o Estado e à **natureza** das atribuições consagradas em seu benefício, do que pelas **regras** estabelecidas para tratar suas relações mútuas. Veja a respeito DELPERÉE, Francis. *Droit constitutionnel; les données constitutionnelles*. Bruxelles, Maison F. Larcier, 1980, t. 1.

** Para Delperée, ainda não se concretiza um verdadeiro Estado regional. As experiências históricas, finalmente, são modalidades unitárias ou federais. Entretanto, em teoria é possível estabelecer controles na metade do caminho entre a modalidade de tutela ou de verificação constitucional que caracterizam respectivamente o regime unitário e o federal. Op. cit. 442.

constituição princípios gerais de organização das coletividades políticas, denominação, nome e estatuto de seus órgãos ou, simplesmente, os princípios de organização das coletividades, deixando à legislação posterior o estabelecimento de seu estatuto e modalidades de financiamento.

Em terceiro lugar, são estruturas híbridas, quer dizer, coexistem e se justapõem técnicas de organização unitária em países federais e vice-versa.

Neste documento de caráter geral não cabe pormenorizar as técnicas de tutela, controle administrativo e constitucional que são próprios de Estados unitário e federal. Isto não implica desvalorizar sua importância decisiva no curso de planos e estratégias de descentralização em razão dos impactos sociais previstos e imprevistos que acarretam.

O que se pode mencionar como um pressuposto analítico é a necessidade de localizar adequadamente o papel das instituições em uma estratégia de descentralização. As instituições descentralizadas são uma **condição necessária** do processo ou, noutras palavras, sem instituições (órgãos dotados de competência e providos de recursos), o movimento social de afirmação regional ou comunal fracassa. As competências e os recursos podem ser e geralmente são variáveis, segundo as capacidades e necessidades do Estado e a natureza das matérias de decisão.

Por último, há duas características inerentes ao padrão institucional: são inserção histórica, mais ou menos coerente com as tradições institucionais do país e o âmbito de exploração e ajuste que abre o processo de institucionalização, uma vez iniciado. A primeira característica previne contra as reformas por decreto, carentes de raízes históricas, criações **ex-nihilo** dos constitucionalistas; a segunda impulsiona no sentido de buscar arranjos institucionais, no próprio curso do processo, capazes de regulamentar, através de técnicas de origem diversa, as situações e tensões sociais cambiantes que os órgãos regionais e comunais devem enfrentar.

3.2 – A Descentralização do Estado Unitário

Como foi dito na Apresentação, este trabalho se concentra na descentralização do Estado unitário.

Entre as diferentes definições do Estado unitário descentralizado, tem havido preferência pela de Chantebaut, que o caracteriza do seguinte modo: as **decisões administrativas**, necessárias para a execução das leis que interes-

sam mais especialmente a **certas categorias de cidadãos**, são tomadas pelos próprios interessados ou, ao menos, sob controle de **autoridades eleitas**.⁶

Uma definição tão ampla abarca a descentralização funcional e a territorial. Se bem que esta última seja a que interessa, é indispensável ter presente que uma das dimensões do pluralismo democrático é a descentralização funcional, quer dizer, a capacidade de tomar decisões de modo autônomo que subcoletividades de natureza não-espacial possuem, como universidades, igrejas, etc. Dificilmente haverá descentralização espacial sem descentralização funcional já que os níveis de participação, em razão da coesão dos recursos de poder dos grupos sociais, tenderão à apatia ou à ativação, como padrões característicos, tanto na sociedade civil, como na política. Ademais, a descentralização funcional possibilita a participação não-política, se bem que em nenhum caso se evite a sobrepolitização, processo mais geral que resulta de conflitos em escala nacional.

Por sua parte, a descentralização territorial consiste em reconhecer certa autonomia das coletividades administrativas do Estado. Assim, ela adquire o caráter de **coletividades territoriais** que se auto-administram dentro de uma moldura legal que elas mesmas estarão encarregadas de aplicar.

Em que consiste a autonomia? Fundamentalmente, no poder de designar suas autoridades, no domínio de sua competência política e jurídica e nos recursos materiais e financeiros à sua disposição. Contudo, no Estado unitário mesmo completamente descentralizado, o Governo Central mantém uma tutela sobre as subcoletividades — regiões, províncias, departamentos, comunas — que adota as mais diversas modalidades: controle sobre atos, sobre a legalidade das decisões administrativas, etc.

Obviamente, não há um **princípio de descentralização** se as autoridades regionais e locais não forem eleitas democraticamente. O princípio de legitimidade da descentralização, que se dá com freqüência no presidencialismo unitário latino-americano, é incompleto, já que abarca somente até o governo comunal, excluindo os níveis provincial ou regional. Tal descentralização é de nível e alcance menores.

O princípio político da descentralização, há que insistir, não deve ser confundido com o *quantum* da descentralização, isto é, o conteúdo variável de competências outorgadas aos órgãos locais e regionais.

⁶ CHANTEBAUT, Bernard, *Science politique et droit constitutionnel*. Paris, Économica, 1981. p. 65.

3.3 – A Chave Estratégica da Descentralização: Desconcentrar Administrativamente um Nível Similar de Recursos

A desconcentração dos serviços estatais está ligada estreitamente ao avanço do processo descentralizador. Como já foi dito, “Não é uma questão de doutrina, mas de eficácia prática.”⁷ Com efeito, uma descentralização sem o mesmo nível de desconcentração é uma democracia carente de objetivos na base e, no caso inverso, uma democracia limitada. Ambos os casos de anomalia conduzem a separar os grupos e cidadãos da gestão e decisão públicas, o que inevitavelmente significará a decadência dos órgãos descentralizados.

De outra perspectiva, vinculada a funções do Estado, ambos os processos têm a virtude de se corrigir mutuamente em seus eventuais desvios. A lógica da desconcentração supõe objetivos globais nas políticas públicas impulsionadas pelo Governo Central; opera da cúpula para baixo. A descentralização atua em sentido contrário, da base para a cúspide, especificando os objetivos da política pública e canalizando as demandas sociais.

Não é possível separar decisões políticas e administrativas. Naturalmente, há um espaço de regras incertas para operar reajustes político-administrativos: o papel do representante do poder central, o âmbito das competências dos órgãos de eleição direta e em relação com a jurisdição do representante do Governo Central, cujo titular, o Presidente, também é uma magistratura designada democraticamente, etc.

3.4 – Os Grandes Desajustes nas Instituições do Unitarismo Descentralizado Latino-americano

Aqui será apresentada uma enumeração, sem pretensões de ser exaustiva, dos grandes desajustes nas instituições do unitarismo descentralizado latino-americano.

3.4.1 – A Descentralização Inorgânica

Trata-se de Estados onde foi outorgada competência aos órgãos provinciais e locais, sem que a desconcentração burocrática tenha nenhuma articulação, ou ela é mínima, com os respectivos órgãos democráticos. É o pior de todos os regulamentos já que, em vez de corrigir-se mutuamente, a desconcentração e a descentralização aumentam seus próprios efeitos perversos: populis-

⁷ BERNARD, Paul. *op. cit.*, p. 127.

mo, oligarquização burocrática e, em suma, a política pública não está sujeita a avaliação técnica nem a controle democrático.

3.4.2 — A inadequação do planejamento regional em relação aos órgãos democráticos das províncias e comunas. (Municípios)

Na mesma situação anterior, agora agravada, porque o planejamento governamental não se insere ou relaciona com os órgãos democráticos, pelo que há um divórcio entre os planos e as demandas e apoios sociais. As razões desta inserção inorgânica derivam da preexistência de órgãos democráticos cujos âmbitos de competência, geralmente não coincidem com o espaço regional como o objetivo dos planos. Este problema será mencionado adiante, sobretudo em relação à emergência da região como espaço de planejamento não-concebido nas constituições políticas.

3.4.3 — A inarticulação do poder comunal (Municipal)

O poder comunal pode carecer de articulação com as entidades centrais e regionais por várias razões de caráter institucional. Ocorre com frequência que não foram criadas instituições democráticas regionais ou provinciais. Isto implica uma dependência vertical ante suas necessidades administrativas e financeiras e, também, como uma derivação da dependência anterior, uma incapacidade de se associar com outras comunas em planos de âmbito regional ou provincial. Outra forma de desarticulação está consagrada pela falta de relacionamento orgânico entre a comuna e os órgãos democráticos em escala regional ou provincial, o que finalmente consagra poderes paralelos com maiores ou menores competências e recursos, mas sem complementaridade de objetivos.

Este diagnóstico institucional ficaria incompleto se não fosse mencionado que há diversos corretivos informais para fechar as brechas entre os mecanismos institucionais. Estas funções são exercidas por agências de desenvolvimento, líderes e caudilhos políticos, etc. Se não fosse assim, o sistema seria completamente caótico. Na realidade comprovam-se princípios e regras tácitas de ordenação, articulação e hierarquização dos órgãos e competências. Contudo, cabem algumas interrogações importantes: tais mecanismos informais fortalecem ou debilitam a descentralização? É possível uma convergência institucional que facilite a necessária coordenação entre a burocracia (desconcentração) e os órgãos democráticos (descentralização)? Na seção seguinte será tentada uma resposta a tais perguntas, centrada no planejamento participativo.

4 – EM DIREÇÃO À CONVERGÊNCIA DOS PROCESSOS DE PLANEJAMENTO E PARTICIPAÇÃO

4.1 – A Emergência da Região

A verdadeira descentralização política moderna para a América Latina é a planificação participativa, conceito que sintetiza a gestão democrática e técnica dos cidadãos no exercício das competências de seus órgãos regionais e locais. A afirmação paradigmática e normativa anterior tem como único objetivo apresentar o **desideratum** no local para onde devem convergir os atuais processos de planejamento e participação dos regimes unitários que formalmente, ao menos, se declaram descentralizados.

Freqüentemente mencionam-se, nos planos de desenvolvimento, os *conselhos regionais de desenvolvimento* e outros entes similares, aos quais se atribui a tarefa de coordenar os esforços de planejamento da região ou regiões do respectivo país.

Na generalidade dos casos, as experiências desses organismos têm sido pouco notórias, salvo alguns casos excepcionais, que correspondem, via de regra, a regiões atualmente deprimidas que perderam sua autonomia política e econômica, devido às mutações derivadas da inserção nos mercados mundiais. Definida a região, como se fez antes, como autora do processo político, simultânea e conseqüentemente assume, também, o papel de ator e âmbito do processo de planejamento descentralizado. Desta afirmação derivam três questões de importância.

A primeira é que nem todas as regiões têm raízes históricas com potencial mobilizador. Existem delas, nas periferias nacionais, que são criações quase *ex-nihilo*, que ainda não conseguiram socializar culturalmente seus habitantes. Tal situação se assemelha à de certas comunidades marginais deprimidas que requerem imperiosamente uma ativação exógena de caráter compensatório. Em todo o caso, uma dependência centralizada, o processo inverso da descentralização.

A segunda questão foi amplamente debatida pelos planejadores regionais. Poder-se-ia levantá-la desse modo: As desigualdades regionais reproduzem as diferenças de classe e estratos da sociedade, ou agregam um ingrediente específico, diverso das divisões funcionais do processo produtivo? Como é óbvio, o debate se refere à causação social das desigualdades e não ao fato óbvio de que as regiões apresentam, por meio dos indicadores convencionais de medição, diferenças intra-regionais de importância.

A terceira questão deriva do desajuste institucional. Com efeito, na maioria dos casos nacionais, o espaço, concebido tecnicamente como uma região, não coincide com as divisões político-administrativas. Ainda mais, ocorre em certos casos nacionais que a definição técnica de uma região encontra resistências em seus próprios habitantes que internalizaram as fronteiras político-administrativas prevalecentes.

As três questões antes suscitadas e outras mencionadas antes dão origem à seguinte pergunta: De que maneira a questão regional, seja ela projeto tecnocrático, movimento social, ou proposta de institucionalização pode chegar a ser um problema político? Por certo que não se trata de uma obsessão de converter toda questão regional em um problema político, mas de encontrar o campo de ação para poder começar um processo de planejamento participativo, auto-sustentável e orgânico, no qual os ajustes e convergências institucionais adquiram um sentido socialmente perceptível.

4.2 – O Limiar de Politificação*

Enuncia-se, breve e esquematicamente, a teoria dos umbrais (limiares) de politificação. Tais umbrais são um momento em que certos atores sociais passam a ser atores políticos dentro de um processo em gestação: a formação de uma nova subcoletividade política. O que caracteriza a politificação é sua tendência à formação de uma **estrutura de autoridade**, dotada de poder de coação sobre a sociedade de que se trate, neste caso o espaço regional. De que maneira se patenteia esta tendência? Pela introdução de procedimentos políticos que suspendem o jogo de tendências sociais, selecionando entre elas um tipo de conduta de caráter obrigatório com vistas à realização de um projeto (região). O processo em gestação é sempre reversível; entretanto, o limiar de politificação pode ser considerado como o primeiro momento em que diminui o risco de reversibilidade, devido a que cada ator é transcendido em sua capacidade de liberdade individual pela crescente institucionalização do processo

* Para fundamentar esta análise têm sido levadas em conta, por uma parte, as teorias da organização do espaço político de Pierre Duclos que fundamentam o estudo de Jean Buchmann, *La capacité décisionnelle du système communautaire européen*, Separata do Instituto de Estudos Europeus, Universidade Livre, Bruxelas e, de outra as *Conclusiones del Seminario Técnico sobre Planificación Participativa*, realizado no Panamá, em maio de 1982, com o qual concluiu-se a investigação sobre planejamento participativo efetuada por um grupo de especialistas de diversos países e que foi iniciada em Caracas, em julho de 1981.

A palavra politificação é um barbarismo. Contudo, foi mantida porque o vocábulo politização não exprime com precisão a idéia contida no conceito de politificação.

político. Donde, pois, a importância sócio-política dos procedimentos que, como se compreenderão, não seguem forçosamente o curso jurídico.

Se o movimento de gestação regional ultrapassa certo **umbral**, surge um novo subsistema: a região, sociedade política com atribuições obrigatórias dentro de sua competência de decisões.

Pois bem, qual é a demanda dos peritos de campo, atores e observadores simultâneos, para fortalecer o planejamento participativo regional?

Quanto à existência de instâncias participativas, o acordo do Seminário anota textualmente: "Deve-se buscar a maneira pela qual a população possa optar nas grandes decisões da política de desenvolvimento." Outro acordo da mesma ordem: "reorganização da administração pública mas em especial no regional para facilitar o acesso da comunidade nas decisões." Mas, em geral, anota-se: "Só pode haver planejamento participativo se existir, de parte das autoridades governamentais, a vontade política de vincular a comunidade ao processo de planejamento." Criticou-se a microparticipação, isto é, a mera participação social. Em troca, insistiu-se na participação nas decisões atinentes à localização, financiamento e processo de execução de projetos.

Não parece ser forçoso concluir que o pressuposto de todos os acordos mencionados⁸ seja a gestação de uma coletividade política dotada de capacidade de tomar decisões dentro de sua esfera regional. Entretanto, os especialistas insistem na necessidade de informação de metodologias de comunicação com a região e de apresentar opções de compatibilização entre os planos setoriais e regionais, ainda que comprove, na prática, que a participação mais consciente e intensa será de uma minoria dirigente.

4.3 — A Convergência dos Processos e os Mecanismos Institucionais

Periodicamente, a descentralização implica, em alguma fase de seu desenvolvimento, a integração de subcoletividades regionais, aptas para constituir um subsistema político com uma base material de recursos e potencial de desenvolvimento. (Até mesmo a expressão integração de subcoletividades maiores poderia ser interpretada como uma modalidade de centralização num momento determinado).

Isto faz voltar a atenção para a necessidade de conceber a estratégia de

⁸ ILPES, Informe sobre planificación participativa. Santiago, 1983, p. 76-8. (mimeog.).

descentralização como de largo alcance e a necessidade de tornar flexíveis, uma vez gestada a região, os mecanismos de ajuste institucional.

Contudo, a condição necessária da descentralização pode ser agora especificada com maior clareza. Trata-se da criação de um espaço, ordem ou subsistema, pois as expressões podem ser diferentes, de caráter político. A região não será o centro do planejamento participativo se for uma entelêquia geográfica sobreposta artificialmente sobre uma rede de instituições e mecanismos realmente vigentes (províncias, departamentos, instituições públicas, serviços e empresas).

Naturalmente, uma vez emergente a região como subcoletividade política, o processo de convergência e ajuste institucional, processo *pari passu* entre descentralização e desconcentração, não está sujeito a nenhuma ortodoxia institucional surgida do modelo puro ao qual se pode ligar originariamente o sistema político nacional. Assim mesmo (é preciso anotá-lo, uma vez mais), a região deve ser o núcleo em torno do qual se articula o regime local (municípios).

5 – SÍNTESE E ALCANCE FINAIS

A descentralização foi enfocada desde uma perspectiva sócio-política, centrada nos estados unitários.

Como um pressuposto analítico apresentou-se a necessidade de contar com um diagnóstico político da centralização, a partir da formação do Estado nacional e de seu impacto sobre o regime e a sociedade política e seus efeitos derivados sobre a organização dos grupos da sociedade civil. Concluiu-se que a centralização é um processo político cumulativo cuja ruptura exige um movimento social.

Sem embargo, a descentralização é uma estratégia de largo alcance em função da *ambigüidade* das mudanças no equilíbrio entre o controle e a autonomia, as crises econômicas e a natureza dos temas sujeitos à decisão espacial. Contudo, há ocasiões que possibilitam o avanço da descentralização. A estratégia descentralizadora deve contar com um conteúdo institucional: descentralização funcional e territorial e desconcentrar administrativamente um montante similar de recursos. A estratégia institucional, deve-se insistir, assume o sentido originário do Estado (unitário ou federal) mas deve contar com suficiente flexibilidade para regulamentar com técnicas diversas os problemas e brechas detectáveis em todas as fases do processo.

Não se podem ignorar os grandes desajustes que prevalecem na América Latina entre as instituições e os processos sociais e políticos de caráter espacial. Os casos mais relevantes de desarticulação e paralelismo institucional foram mencionados.

Não obstante, a estratégia descentralizadora exige que, depois do momento de ruptura, seja institucionalizada a nova distribuição do poder espacial. Trata-se de uma condição necessária para o avanço do processo.

A institucionalização é uma mudança política, gestada socialmente e que transpõe um certo umbral (soleira, limiar) que implica procedimentos e decisões obrigatórias. Desse modo, pode surgir a região como espaço político e centro de um planejamento participativo. A região, dotada de alguns órgãos e competências que podem ser variáveis, é a subcoletividade adequada para desconcentrar a administração nacional e integrar, de maneira orgânica, a gestão e participação na municipalidade ou comuna.

ABSTRACT: This document is a preliminary exploration of the decentralization starting from a political perspective. The political scientists have multiple focuses, theories, methods, techniques and epistemological guidance. The social-political focussing is insufficient, its contribution must be integrated to a unified focussing of the regional planning. Such a statement does not hide the unquestionable complexities that there are for its achievement. In fact, the obstacles that the coordination of results deriving from different methods and techniques presents are often, epistemological options not reducible to a common code. Another aspect is related to the character of the regional public policies, which are frequently of second or third degree and derive from the effects of straight public policies or from first degree policies, some of which were not conceived to produce regional consequences. The field of social-political analysis of this document is the decentralization. The decentralizing perspective which gives support to the proposition is the one concerning the (political) democracy. The imperative decentralization is, furthermore, a bureaucratic deconcentration which legitimates the authoritarian centralization. The document deals with three dimensions narrowly linked to the decentralization problem: It analysis the contents of decentralization with political problems; It examines the decentralization strategy; It analysis the institutions peculiar to the decentralization and finally, the convergency of the processes of participation and planning, having in mind the decentralization. Finally, the writer makes an analysis of the purposes, extensions and conclusions of the achieved research.