

O Poder Descentralizado, Sugestão à Constituinte

Mário Tomelin

A existência de um "Poder Descentralizado" exige autonomia política, financeira e administrativa. Este trinômio de gestão descentralizada nasce, inicialmente, do Poder Político, para caracterizar-se, em seguida, na ação administrativa, auxiliado por uma estrutura de poder financeiro.

O Estado Federal, no caso brasileiro, deve estatuir, na Constituinte, a regra básica da descentralização, para que a autogeração das forças políticas tenha guarida na estrutura de poder, pela unidade jurídica do sistema federal, interdependente, mas harmônico nos limites de suas competências.

A criação de *Assembléias Regionais* estaria disciplinada no princípio desérito por Georges Burdeau de que "os órgãos descentralizados estatuem em nome da coletividade secundária da qual procedem".

Os Estados Federados e Municípios detêm este poder, como coletividades secundárias. Todavia, são fragmentados nos interesses das coletividades locais, apenas de circunscrição administrativa. Estas unidades, Estados Federados e Municípios, são compelidos a praticarem ações de interesses diversos de sua base local, porque a homogeneidade de interesses é detida pela Região.

A Região constitui a convergência de tipos diferenciados de condições climáticas, étnicas, culturais, econômicas, sociais, políticas, históricas e geográficas, localizados em um mesmo espaço físico que lhe dá base.

As relações de produção de uma região encontram, nas classes dominantes, a coerção social capaz de impor uma política que obstaculize e bloqueie a penetração de formas diferenciadas de geração de novos valores e novas relações de produção.

Estas classes dominantes se integram a uma estrutura de Poder Nacional, e a



relação social regional não pode ser mais reproduzida, pela perda de hegemonia das classes dominantes, que passam a integrar a estrutura de Poder Nacional, que lhes dá força e oportunidade de retornar ao local, sob a chancela de um poder desconcentrado, concebido fora do seu "habitat", bafejado pelo Poder Central de um Federalismo de igualdade.

A criação de *Assembléias Regionais* devolveria à Região a autogeração de forças representativas consistentes, pela identificação do homem político com sua origem provincial, em raça e cidadania, pelas ações desenvolvidas nestas *Assembléias*, nas quais o povo poderia ter melhor acesso, pela proximidade física das ações e resultados produzidos naquele espaço físico.

As disparidades regionais são diferenças, inicialmente, geográficas, tornando-se disformes e de desequilíbrio, quando os valores locais não são internalizados pela própria gente.

A desigualdade não é um fator congênito, pois, ao nascer, todas as regiões eram diferentes, desde o descobrimento, porém tiveram tratamento diferenciado, pela ausência de lideranças locais genuínas e capazes de sustentar um desenvolvimento próprio.

O tratamento uniforme, dispensado pela Federação às Regiões Brasileiras, procura um equilíbrio no desigual, não permitindo que a estrutura local e regional desenvolva suas potencialidades. A equalização destrói a criatividade, sendo a criatividade o motor de um processo de desenvolvimento. A volta das forças políticas à ação regional deverá iniciar um novo processo de desenvolvimento autogerado.

Constituição das Assembléias Regionais

O Brasil está dividido em 05 (cinco) Regiões bastante nítidas, identificadas pelos seus recursos, suas dificuldades e sua gente. O agrupamento das Unidades da Federação, em Regiões, pressupõe a organização de Estados que formam um todo contínuo.

A Região Norte, com 42,1% do território, é composta por 4 (quatro) Estados, a saber: Amazonas, Pará, Rondônia, Acre e dois Territórios: Roraima e Amapá; a Região Nordeste, com 18,2%, é composta por 9 (nove) Estados: Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Bahia, e um Território: Fernando de Noronha, juntando-se a esta Região uma parcela setentrional de Minas Gerais, com 582,586 km²; a Região Centro-Oeste, com 22,0% é composta pelos Estados de: Mato Grosso do Sul e Mato Grosso, Goiás e Distrito Federal; a Região Sudeste, com 10,0% de território, compreende os Estados de Minas Gerais, Espírito Santo, Rio de Janeiro e São Paulo; a Região Sul, com 6,8% do território, com 3 (três) Estados: Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul.

Os Organismos Regionais compreendem a SUDAM, SUDECO, SUDENE e SUDESUL, faltando um Organismo para a Região Sudeste. A estrutura destas Superintendências decorre do poder desconcentrado do Ministério do Interior, detendo uma estrutura bem complexa, faltando-lhe autonomia política, financeira e mesmo administrativa, para serem órgãos descentralizados.

Mário Tomelin é o coordenador do mestrado em Administração da UnB, Doutor em Administração Pública pela Universidade de Paris.

IDÉIAS

A criação de Assembléias Regionais, para a gestão destes Órgãos, no respectivo espaço geográfico, viria descentralizar o poder, dando consistência às reivindicações regionais, pela autogestão de suas decisões.

As Assembléias Regionais seriam criadas pela nova Constituinte, sem acarretar aumento de despesas, tendo como suporte técnico as próprias Superintendências existentes.

As referidas Assembléias seriam compostas pelos Senadores, Deputados Federais e Deputados Estaduais, das respectivas regiões em número a ser determinado por cada Estado, exercendo as funções, cumulativamente, de parlamentar das Assembléias Nacional, Regional e Estadual, respectivamente.

Como exemplo, tomemos a Região Sul, com 3 (três) Estados onde todos os Senadores participariam; 9 (nove) ao todo; os Deputados Federais e Estaduais poderiam ser escolhidos, na proporção de 5 (cinco) para cada Estado, ficando assim distribuídos: $5 \times 3 = 15$ Deputados Federais, $5 \times 3 = 15$ Deputados Estaduais. Assim, o total da Região somaria 39 (trinta e nove) parlamentares, renovados por eleições indiretas, isto é, pelos seus pares, todos os anos, por critérios partidários.

As Assembléias Regionais facilitariam o cumprimento do artigo 148 (cento e quarenta e oito) da Constituição, isto é, a introdução do voto distrital, pois aproximaria o legislador dos problemas particulares do local e da região, impedindo eleições espúrias, como se tem realizado (Deputados de outros Estados fazendo política em Estados diversos de sua origem).

Outra inovação importante seria a nomeação dos Superintendentes das Regiões, podendo este ser proposto pelo Ministro do Interior, mas com aprovação das Assembléias Regionais, dando-lhe, assim respaldo político para a execução dos Programas votados pelas Assembléias Regionais.

O planejamento regional passaria por estas Assembléias, dando plena participação às lideranças locais. A criação de Assembléias Regionais, com estas características, viria fortalecer a ação dos parlamentares em diversos níveis.

Um exemplo a seguir

O Brasil inicia uma nova República — a quinta de sua História Republicana.

Senão vejamos, Primeira República 1889 a 1930; Segunda República 1930 a 1946; Terceira República 1946 a 1964;

Quarta República 1964 a 1985. Esta nova fase brasileira deverá caracterizar-se por um processo de descentralização, visto terem sido cíclicos os processos nas demais Repúblicas, apesar de começarmos por um "laissez faire", em 1889, passando pela centralização em 1930, descentralização em 1946, centralização em 1964 e finalmente espera-se reabrir um quinto ciclo republicano descentralizado.

A grande reivindicação dos governadores, em especial do Nordeste, tem sido a descentralização: esta será uma grande oportunidade para concretizar-se uma aspiração de cunho eminentemente regional.

O exemplo, que procuramos evidenciar, é a necessidade do Brasil buscar, em suas origens europeias, traços desta Nova República que se pretende instalar, pois

A grande reivindicação dos governadores, em especial do Nordeste, tem sido a descentralização. Ela constitui o mecanismo da prática política, financeira e administrativa de uma população.

o Brasil afastou-se em muito dos modelos dos países latinos, para buscar suas inspirações no modelo saxônico, o que nem sempre representa o nosso caráter de País Latino.

A França detém, em parte, este modelo de Assembléias Regionais, regionalizando o planejamento, com participação de parlamentares eleitos, para um mandato da Assembléia Nacional mas, também, para atender as responsabilidades das reivindicações regionais.

A democracia exige participação, mas esta participação exige mecanismos capazes de concretizar estas aspirações e, sem dúvida as Assembléias Regionais seriam este suporte que estamos procurando e a descentralização do poder federal poderia ser uma realidade.

Autenticidade Regional

Nominalmente, o Brasil é um Estado Federal, que busca, através de centralização, a sua unidade política e administrativa. A prática do Federalismo, que é no-

minal, é executada, atualmente, pela autonomia política, porquanto a autonomia financeira é limitada pela União, através da arrecadação dos tributos que são transferidos, apenas em parte, aos Estados e Municípios.

A autonomia administrativa, que não conta com o pressuposto da autonomia financeira, é relativa e tem, no mecanismo da desconcentração, seu instrumental. Contudo, a desconcentração é apenas uma variável da centralização.

Pela definição de desconcentração, variante da centralização, pode ser conceituada como o reconhecimento, das competências de decisão, a agentes não-centrais do Sistema. Ela se constitui, apenas, numa delegação de competência e, portanto, numa variável da centralização.

A proposição de criação de Assembléia Regionais, como mecanismo da descentralização, tem como objetivo criar condições para praticarmos a descentralização, também, a nível Estadual e Municipal.

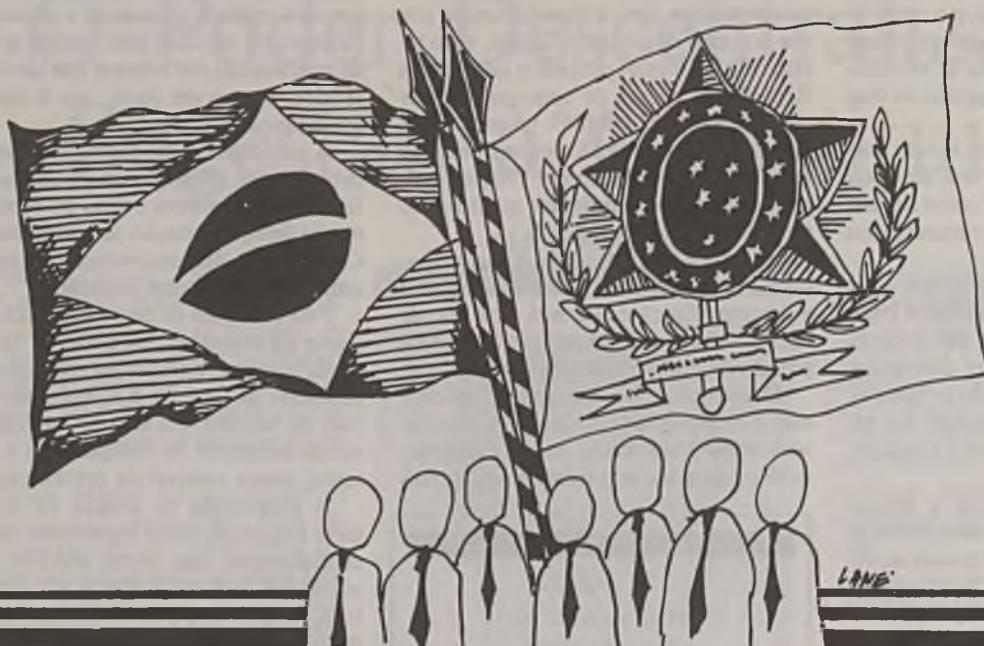
Entendemos que a descentralização, que constitui o mecanismo da prática da autonomia política, financeira e administrativa de uma população, nos limites do seu espaço físico, deverá ser praticada nas Regiões Brasileiras, pois, somente aí encontraremos a autenticidade, de solo, clima, povo e cultura, identificados através de uma atividade econômica própria, que os diferencia das demais Regiões. A prática da descentralização, a nível regional, recolocaria a importância deste espaço físico, que em nome do centralismo autoritário, foi reduzido a um denominador comum, e que pela diversidade regional foi colocado, no nível mais baixo, não permitindo que a autenticidade local fosse preservada.

A participação dos Representantes do Povo, em Assembléias Regionais, iria trazer de volta o debate criativo, a participação do Homem Político juntamente com o Homem que vive em seu habitat. Os mecanismos de poder e decisão, na elaboração de planos, programas e projetos, vincularia estes Homens Políticos ao seu espaço de origem, para, nos debates a nível nacional, poder defendê-lo, com peculiar interesse da participação regional.

A Quinta República Brasileira

O mecanismo de sístole e diástole do Poder Político, a partir da Proclamação da República, em 1889, tem sido cíclico, acompanhado sempre da trajetória dos grandes momentos da evolução da Humanidade. A Primeira República — 1889 a

IDÉIAS



1930 — caracterizou-se como uma descentralização por inércia, isto é, um “laissez faire”, que dominava a Europa e transpunha os Continentes, lentamente, como lento era navegar as águas oceânicas, que nos separam da Europa. Com a Primeira Grande Guerra, em 1914/18, quando o mundo se bipartiu em dois blocos, o capitalista e o comunista, é que, de parte a parte, a descentralização por inércia é modificada buscando-se, no mecanismo da descentralização, a aglutinação de forças, pelos Estados fortes e ditatoriais. Assim, o Brasil também se alinha e inicia o processo da Segunda República, se processa uma sistole, pela centralização do poder. Inauguramos o período de Autoritarismo, bafejado pelas ondas das ditaduras europeias, caracterizadas pelos movimentos do Fascismo, Nazismo, Franquismo, etc. O Brasil tem um período negro, que chegou ao limite do intervencionismo total, nos Estados Federados, nomeando interventores. Era este o centralismo em seu último grau! No que podemos dizer, o Brasil era um Estado unitário, apenas na forma de agir.

A Terceira República — 1946 a 1964 — nasce das formas libertadoras, lavadas pelo sangue da Segunda Grande Guerra — 1939 a 1945 — que regeneraram a Humanidade. A áurea de liberdade trouxe a participação e, portanto, a descentralização, como forma de poder. O período da Terceira República Brasileira deu passos decisivos na escala política, econômica e social, no desenvolvimento de nossas po-

tencialidades institucionais, de poder descentralizado. Esta prática, era o apanágio da maioria das Nações do Mundo Após Guerra.

A Quarta República — 1964 a 1985 — nasce, no Brasil, com decorrência do movimento do Capitalismo Selvagem, que procura submeter-nos ao império dos interesses externos. Assim, em 1964, inauguramos novamente a centralização, como forma de poder e dominação. O período autoritário de 20 anos é muito próximo, para que possamos afirmar que, houve progresso econômico, houve um retrocesso político e social, tão profundo, que deixamos até de criar novas lideranças e poder. As feridas do centralismo autoritário, que acabamos de encerrar, deve servir de lição, imaginamos uma nova fase, que chamaremos de Quinta República Brasileira, ou também chamada de Nova República.

O marco da transição para a Quinta República, é 1985, mas sua consolidação passará pela nova Constituição de 1987, cuja eleição se processou em novembro de 1986. Assim como, todos os movimentos de sistole e diástole, centralização e descentralização, passaram pelas novas constituições, a Quinta República Brasileira consolidar-se-á através da Nova Constituição que deverá estar inaugurando um novo momento de sua História, que é a participação de todos os segmentos da Sociedade Brasileira. O Brasil é forte, hegemônico e desenvolvido não deixará que outros retrocessos sejam juntados a sua

História, isto porque sua caminhada deverá ser de glória e progresso para si e para a Humanidade, que prescinde de novas lideranças no Conceito das Nações.

EMENDA

Incluo, a seguir, a emenda de autoria do Deputado Francisco Diógenes, que foi apresentada à Assembléia Nacional Constituinte, propondo a criação das Assembléias Regionais.

Art. “O Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional que se compõe da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e das Assembléias Regionais.

Parágrafo único. Lei Complementar definirá as Regiões que terão mandatários nas Assembléias Regionais tendo em vista a identidade de interesses econômicos, sociais e outros elementos que permitam individualizar a Região, bem como definirá o critério para a fixação do número de representantes de cada Região.

JUSTIFICAÇÃO

Da experiência histórica das últimas décadas podemos colher ensinamentos de grande valia para a desejada reformulação das estruturas política, social e econômica da sociedade brasileira.

O retorno ao Poder Legislativo de práticas a ele inerentes é algo que se põe como de extrema relevância, uma vez que, nos regimes democráticos, este é o Poder

IDÉIAS

de maior representatividade das aspirações da sociedade; é o Poder no qual o poder emana do povo e em nome do povo será exercido.

Mas a democracia exige participação e a participação, por sua vez, exige mecanismos capazes de concretizar aspirações as mais diversas oriundas, em nosso País continente, dos rincões os mais longínquos, marcados pela heterogeneidade pelas diferenças, pelas particularidades.

A região constitui, no dizer de Mario Tomelin, professor da Universidade de Brasília, "a convergência de tipos diferenciadores de condições climáticas, étnicas, culturais, econômicas e sociais, políticas, históricas e geográficas, localizados em um certo espaço que lhes dá base". A identidade de interesse, por sua vez, pode decorrer dessa convergência, pelo que passa a transcender as linhas delimitadoras dos estados ou municípios.

É na região, pois que está a verdadeira unidade — a que deve merecer representatividade nos organismos que elaboram as leis, que dispõem sobre as normas que atendem às reais aspirações e interesses de uma comunidade, sem prejuízo de sua identidade.

O Brasil está dividido em cinco regiões bastante nítidas, identificadas pelos seus recursos, suas dificuldades e sua gente. O agrupamento das Unidades da Federação em Regiões junta Estados que formam um todo contínuo.

Como está configurado o sistema federativo atual, os representantes dos Estados e Municípios tendem a tutelar inte-

É na região que está a verdadeira unidade e ela deve ser representada nos órgãos que fazem as leis de forma a que se atenda as reais aspirações e interesses de cada comunidade.

resses diferentes dos exigidos por suas comunidades.

Já existem órgãos como a SUDAM, SUDECO, SUDENE e SUDESUL que, apesar de estarem sob a égide do Ministério do Interior e de não terem autonomia política, financeira e administrativa, representam tendência que espelham a necessidade que têm as comunidades assemelhadas de se reunirem, ensejando edição de atos normativos que regulem as suas situações peculiares. Faltaria um organismo da Região Sudeste.

Como afirma Tomelin: — "A criação de Assembléias Regionais para gestão destes órgãos no respectivo espaço geográfico viria descentralizar o poder, dando

consistência às reivindicações regionais, pela autogeração de suas decisões. referidas Assembléias seriam compostas pelos Senadores, Deputados Federais e Estaduais das respectivas Regiões em número a ser determinado por cada Estado, exercendo as funções cumulativamente de parlamentar da Assembléia Nacional, Regional e Estadual, respectivamente".

A criação das Assembléias Regionais, nesta nova fase da história republicana, por outro lado, decorreria de processo de descentralização que se caracteriza como conseqüente ao de centralização, típico do período 1964-1985.

As Assembléias Regionais, em suma, ensejariam:

a) a descentralização, como grande reivindicação dos políticos, em especial os do Norte e os do Nordeste;

b) a nomeação dos Superintendentes das Regiões, podendo estes serem propostos pelo Ministro do Interior, mas com aprovação delas, Assembléias Regionais, dando-lhe assim respaldo político para a execução dos projetos nelas votados;

c) um planejamento regional efetivo com plena participação das lideranças locais, compondo o planejamento nacional, seus planos, programas, projetos, e o processo orçamentário em suas etapas de elaboração, avaliação e controle.

d) a introdução, na prática, do voto distrital, que viria aproximar o legislador dos problemas de peculiar interesse local e regional e cujos benefícios tem sido decantado por todos os cultores e doutrinadores do Direito Eleitoral.

