O ESTADO UNITÁRIO E SUA NOVA MODALIDADE: A DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA E ECONÔMICA

JORGE W. VILLACRÉS MOSCOSO *

Constam dos textos tradicionais de direito político constitucional, como tipos de Estados mais conhecidos e cujas formas foram adotadas pela grande maioria das nações, o *Estado unitário e o Estado federal.*

Todavia, a partir da primeira guerra mundial e, sobretudo, depois da segunda, tornou-se nítida a tendência de alguns Estados unitários para a descentralização econômica, tendência essa que deu origem a reformas constitucionais substanciais, distanciando-os gradativamente de sua forma primitiva e estabelecendo um nôvo tipo de Estado, que em alguns países se denomina *Estado-região,* em outros *Estado-departamento* e *Estado-província.*

* Doutor em Direito e Doutor em Ciências Econômicas pela Universidade de Paris. Desempenhou, durante 12 anos, diversos cargos diplomáticos na América, Europa e Ásia. Foi delegado do Equador em várias conferências econômicas internacionais realizadas na América e na Europa. É atualmente Catedrático do Instituto de Direito Internacional de Guaiaquil e, simultâneamente, exerce as funções de Diretor da Biblioteca de Política Internacional da mesma cidade. É autor de numerosas obras entre as quais: *El futuro derecho seccional provincial ecuatoriano*; *La política económica y financiera del Ecuador,* além de ter atuado como assessor do Consejo Provincial del Guayas, com sede em Guaiaquil, em 1968.

Poderíamos ver na América Latina a origem dêsse movimento de reforma no caso da Colômbia que, sendo um Estado unitário, de acôrdo com a Constituição de 1886 e suas respectivas emendas, foi o primeiro Estado a conceder ampla autonomia aos departamentos, entidades essas que, em número de 22, com mais três intendências e cinco comissariados, integram o país.

Os departamentos, divisões político-administrativas, gozam de plena autonomia na circunscrição territorial que compreendem, para a administração e solução dos problemas e contam com corporações especializadas para melhor assessorá-la e administrá-la.

Êsse fato teve grande repercussão no curso da história e no desenvolvimento econômico da nação colombiana, acarretando o progresso mais ou menos equilibrado de tôdas as regiões do território nacional; daí não existirem nesse país sòmente duas ou três grandes cidades populosas, como acontece na maioria dos estados unitários. A Colômbia é um país de cidades de hierarquia demográfica mais ou menos igual e que acusam ao mesmo tempo enorme atração econômica, o que prova o progresso econômico quase semelhante ou equilibrado de tôdas as regiões.

O exemplo dêsse país, e provàvelmente outras circunstâncias, inspiraram o Equador a, em tímida imitação em sua Constituição de 1926, estabelecer os Conselhos Provinciais, dotando-os de autonomia, mas restringindo suas atribuições.

A Constituição da República italiana de 1946, embora estabeleça, em seu artigo quinto, que a Itália "é una e indivisível", por outro lado, no mesmo artigo, "reconhece e promove autonomias locais; realiza a mais ampla centralização administrativa nos serviços que dependem do Estado; adequa os princípios e os métodos de sua legislação às exigências da autonomia e da descentralização".

Recentemente, e até como motivo de plebiscito, o ex-Presidente da França, General Charles De Gaulle, submeteu à consideração de seu povo um projeto de lei instaurando a

descentralização administrativa; o povo francês votou negativamente, não contra a própria lei, mas contra seu propugnador.

Em 1967, na nova Constituição do Equador, e a pedido dos Conselhos Provinciais, fêz-se uma reforma substancial que lhes outorgou mais autonomia do que haviam gozado até então, bem como maiores rendas para a administração. Para isso contaram muito os magníficos resultados colhidos na vida nacional em têrmos de progresso e, muito especialmente, de administração provincial.

Todos êsses exemplos evidenciam um clamor cada vez maior, em muitos Estados do mundo, no sentido de uma descentralização administrativa, especialmente no campo econômico. Essa reforma está tipificando uma nova classe de Estado, que seria o *Estado-região,* como no caso da Itália, o *Estado-departamento,* no caso da Colômbia e o *Estado-província,* no caso do Equador, e cuja estrutura viria a constituir uma forma intermediária entre o Estado unitário e o Estado federal.

No caso do Equador, a autonomia concedida às províncias no sentido de tomarem a seu cargo, através do Conselho Provincial, a administração e assim tenderem à descentralização, especialmente sob o aspecto econômico, é tanto mais necessária se fôr levada em conta a especial circunstância de o território equatoriano ser atravessado pela cadeia montanhosa dos Andes, o que motivou sua divisão natural em três regiões continentais e uma insular, regiões essas completamente distintas se considerarmos suas características geográficas, seus fatôres ambientais sócio-econômicos completamente diversos, que fazem com que a grande maioria de funcionários do govêrno central não tenha a menor idéia dos problemas que as afetam e, menos ainda, capacidade para formular soluções mais acordes com o meio geográfico de regiões tão diferentes.

Daí a importância de ser um órgão como o Conselho Provincial integrado por pessoas do lugar ou nêle residentes de longa data e, por isso mesmo, conhecedoras *in loco* de

seus problemas, chamadas a resolver assuntos próprios do lugar, descongestionando em grande parte a atividade do govêrno central que, livre dessa responsabilidade, dedicará seus esforços ao tratamento dos grandes problemas nacionais.

No caso do Equador, como já observamos anteriormente em cada Constituição, tem-se insistido cada vez mais em conceder maior autonomia aos Conselhos Provinciais; na Constituição de 1967, 10% das rendas fisscais do Estado em cada província lhes são consignadas de acôrdo com o artigo 246: "as obras e serviços públicos nacionais, provinciais serão atendidos respectivamente pelo Estado, pelo Conselho Provincial e pelo Conselho Municipal; para tal, os fundos públicos serão distribuídos considerando-se a capacidade produtiva das circunscrições correspondentes, suas necessidades e sua ordenação às exigências nacionais.

"Anualmente, mediante estudo realizado pela Junta Nacional de Planejamento e Coordenação, o Congresso Nacional distribuirá os fundos públicos, segundo a norma estabelecida no inciso anterior, e essa distribuição será levada em conta para a elaboração do Orçamento Geral do Estado..."

Oo artigo 256 da mesma Constituição Política, além de garantir as autonomias estatais tradicionais, tais como Banco Central do Equador, o Instituto de Previdência Social etc. etc., garantia também a estabilidade e descentralização administrativa e econômica: das Juntas de Beneficência, das Corporações de Desenvolvimento Econômico e das outras entidades autônomas de finalidade social ou pública já existentes", o que significava uma contradição com o artigo 246.

Êsse último artigo consagrava no plano legal nada menos que um dos grandes males de vez que vem padecendo o Equador desde 1945, isto é, a proliferação de autarquias para os mais diversos fins, que absorveram quase 40% das rendas estatais.

Desde aquêle ano, quando se criou a primeira autarquia como meio de luta contra o centralismo absorvente do Estado, tornou-se fórmula comum a criação dessas entidades autô-

nomas, que chegaram a somar mais de 500 em todo o território nacional e nas quais o Govêrno não podia intervir, seja quanto à fiscalização, seja quanto à orientação de seus trabalhos.

Além disso, tais entidades não sòmente afetavam o Estado central quanto à absorção de suas rendas, mas ainda os Municípios e os Conselhos Provinciais, que, jurìdicamente, deveriam ser os únicos titulares dessa autonomia.

Por essa razão, a Constituição de 1967, embora desse maiores faculdades aos Conselhos Provinciais quanto às suas circunscrições territoriais, deixou subsistente grande quantidade de autarquias que tinham os mais diversos objetivos, especialmente de caráter econômico, tais como: Comitê de Viação do Guayas, Corporação Autônoma do Centro, Junta Autônoma da Estrada de Ferro do Norte, o que prejudicava grandemente as funções afetas aos Conselhos Provinciais.

O regime *de facto* instaurado a 22 de junho de 1970 pelo Dr. José Maria Velasco Ibarra, Chefe Supremo da República, baixou um decreto, mediante o qual se suprimiam as autarquias, mantendo sòmente os municípios, os Conselhos Provinciais, o Banco Central do Equador etc., conseguindo-se, assim, acabar com essa anomalia capital que prejudicava a administração pública.

Algumas das antigas autarquias, ao ser expedido êsse decreto supremo, passaram a depender do Estado, outras dos Conselhos Provinciais e dos municípios da República, permitindo que, futuramente, se reforcem e incrementem ainda mais as rendas dessas entidades tradicionais, assim como se estenda a jurisdição de administração dos Conselhos Provinciais e municípios aos bens públicos dessas autarquias, o que antes estavam impedidas de fazer pela existência de tais entidades.

Cremos que, no futuro, nas reformas que o Chefe Supremo fará na Constituição de 1946 e que deverão ser aprovadas por plebiscito em 1971, serão ampliadas as faculdades para a administração dos Conselhos Provinciais, uma vez que seus fundos se vejam aumentados como conseqüência da supressão das

antigas autarquias, incorporadas aos Conselhos Provinciais, aos municípios ou ao Estado.

Concluiremos sustentando que o Estado unitário, quanto à sua estrutura, se encontra em processo de evolução, mediante a descentralização administrativa e econômica, sem que essa tenda à desintegração política, mas que antes a evita, reforçando-a consideràvelmente através dessa nova fórmula.

PRÓXIMOS LANÇAMENTOS DA EDITÔRA DA FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS

USOS E ABUSOS DE RELAÇÕES PÚBLICAS
José Xavier de Oliveira

ORÇAMENTO PÚBLICO
Jesse Burkhead

DIREITO DO TRABALHO
Délio Maranhão

O ESTUDO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
Dwight Waldo

O NEGRO NO PARÁ
Vicente Salles

SOCIOLOGIA NOS PAÍSES SUBDESENVOLVIDOS
UNESCO

PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL
Jorge Gustavo da Costa

CUSTOS — UM ENFOQUE ADMINISTRATIVO
G. S. Guerra Leone

Fundação Getúlio Vargas, Serviço de Publicações, Praia de Botafogo, 188, Caixa Postal 21.120, ZC-05, Rio de Janeiro, GB.