UNIVERSIDADE TÉCNICA DE LISBOA

INSTITUTO SUPERIOR DE ECONOMIA

I. S. E.
Biblioteca
EC.E.
958-G. 34024
H97. A48 1986

I. S. E. BIBLIOTECA

RESERVADO

DESCENTRALIZAÇÃO E INTERDEPENDÊNCIA ESPACIAL DE PROCESSOS DE DECISAO

DISSERTAÇAO PARA PROVAS DE DOUTORAMENTO

APRESENTADA POR

MANUEL BRANDAO DE VASCONCELOS ALVES

- 1986 -

I. S. E. — BIBLIOTECA

NOTA PREVIA

O trabalho aqui apresentado é o resultado de uma investigação conduzida durante os 4 últimos anos, que não teria sido possível sem uma longa aprendizagem, das virtudes e dos vícios da metodologia do trabalho científico, iniciada no fim dos anos 60, imediatamente após a licenciatura.

Desde o início esta aprendizagem fez-se á volta dos problemas do espaço. Os temas que desde então tive ocasião de estudar foram variados, mas a referência ao espaço esteve aí quase sempre presente. De uma maneira directa ou indirecta, estes estudos conduziram á percepção de que a participação dos cidadãos nos assuntos que lhes dizem respeito é uma condição de eficácia económica. Esta percepção manifesta-se em todos os domínios de intervenção dos homens e por consequência, também no espaço. O objecto deste estudo é o de contribuir para a compreensão da necessidade, e do significado, da participação e da descentralização no espaço.

Durante o percurso que tenho atrás de mim, não posso esquecer as influências que recebi de múltiplos mestres, camaradas e amigos, bem como dos que souberam ajudar-me a ultrapassar os sempre frequentes entraves, materiais, burocráticos e administrativos. Sem estas influências, esta dissertação não seria o que ela é, ou pelo menos não o seria como o é. Contudo, as suas insuficiências apenas podem ser interpretadas como a minha incapacidade para compreender completamente tudo o que com eles aprendi.

É-me impossível nomear e agradecer aqui a todos os que intelectual, ou materialmente, exerceram em mim influência. Alguns deles poderiam mesmo sentirem-se feridos na sua sensibilidade. Não posso contudo, e em relação a alguns deles, fazer uma apropriação de tudo o que o trabalho com eles me trouxe.

Começo pelos longinquos anos de 1968 em que em Paris, tive a sorte de encontrar o Prof. Jean Paelinck, que aceitou dirigir-me na preparação de uma dissertação de terceiro ciclo e com quem aprendi o sentido, do rigor, do trabalho cientifico e da necessidade de ligar sempre a investigação teòrica com as utilizações empiricas. Já em Lisboa, e com o Prof. Alfredo de Sousa, eu pude encontrar o amigo que me ensinou a reconhecer a importância para o trabalho cientifico, do mètodo, da organização, do compromisso e do entusiasmo pessoal. No Prof. Pereira de Moura pude encontrar, o homem, o cidadão, o sentido do desinteresse material e a reconhecer a importância da perenidade das instituições. Junto dele encontrei sempre uma palavra de encorajamento durante os momentos de incerteza.

Mais recentemente, esta dissertação não teria sido possivel sem o apoio, a disponibilidade e a compreensão dos Professores Courbis e Simões Lopes. Do Prof. Courbis guardo a imagem do economista politècnico competente, que recolhi durante uma exposição, sobre o modelo FIFI (de que era autor), num Seminário dirigido pelo Prof. Marczewski, hà jà uma quinzena de anos. Sobre um ritual de aluno, era jà o verdadeiro mestre que se impunha. Vim encontrà-lo de novo uma dezena de anos mais tarde, no quadro de um projecto de transposição do modelo REGIS para Portugal. Simultaneamente aceitou a direcção desta dissertação. Mesmo quando se tratava de um projecto ainda muito tènuo, não deixou de apoiar a continuação e o aprofundamento da investigação. Apesar das suas múltiplas ocupações, encontrou sempre um momento para discutir comigo a evolução dos trabalhos e orientar a sua condução.

No Prof. Simões Lopes admirei sempre o homem que soube dar à Ciência Econòmica Regional em Portugal o respeito, de acadèmicos e profissionais. Inicialmente designado pelo Conselho Cientifico como professor de ligação, rapidamente estas funções algo buro-

críticas, foram ultrapassadas e pude encontrar junto dele, o mestre e o amigo que me presenteou, com a leitura integral das versões francesa e portuguesa da dissertação, e com numerosas sugestões que permitiram melhorar substancialmente a versão aqui apresentada, não esquecendo o seu conselho sempre eficaz e oportuno.

Não posso deixar de lembrar aqui o bom ambiente de trabalho criado no ISE, por um numeroso grupo de estudantes de doutoramento, muitos deles hoje já professores, sem o qual a continuação do trabalho teria sido muito mais árdua.

Quero também agradecer a disponibilidade mostrada por camaradas do ISE para ler e me comunicar os seus comentários, a certas partes da dissertação. Pude beneficiar dos comentários do Prof. Victor Martins, em relação aos três primeiros capítulos; do Prof. Silva Ribeiro, em relação ao Capítulo IV e da Dra Margarida Pato, em relação à primeira parte do Capítulo V.

A minha gratidão vai também para o GEBEI, na pessoa do Eng. Cravinho, e para o Secretário de Estado do Plano, que reconheceram nesta dissertação um interesse que a não reduziu ao simples quadro académico.

Agradeço também à Embaixada de França pelo suporte material fornecido, ao financiar estadias e contactos que se revelaram necessários durante a preparação da dissertação.

Por último, mas não menos importante, vai o meu reconhecimento para os e as que, de modo paciente e competente, deram forma gráfica ao trabalho aqui presente: para a Isabel Ferreira da Silva, pela forma dedicada e paciente com que realizou a dactilografia da versão portuguesa e uma parte da versão francesa; para a Maria Emília Vidigal pela dactilografia da quase totalidade da versão francesa; para o José Manuel Pinto pelo desenho das representações gráficas; para a Adelaide Varanda por ter aceite encarregar-se do conjunto das operações de reprografia.

INDICE

Pág.

NOTA PREVIA

INTRODUÇAO 1

CAPITULO I:

A ECONOMIA ESPACIAL NUMA ABORDAGEM SISTEMICA 9

SECÇAO I - O ESPAÇO NA TEORIA DO EQUILIBRIO GERAL 11

#1. A Economia com Ausência de Espaço 12
#2. A Aparição das Economias no Espaço 15

A. O espaço gera produtores e consumidores não homogèneos 16
B. O espaço cria zonas de incerteza 17
C. O espaço contribui para a não convexidade dos conjuntos de produção 18
D. O espaço diversifica as produções, os consumos e as preferências dos agentes .. 19

SECÇAO II - OS SISTEMAS E AS SUAS PROPRIEDADES 21

#1. As Virtualidades da Abordagem Sistèmica ... 21

A. Uma noção simples 22
B. A complexidade nos sistemas 23

#2. As Propriedades dos Sistemas 26

A. Totalidade - Equilíbrio 27
B. Diferenciação - Integração 28
C. Hierarquia - Coordenação 30

D. Abertura - Adaptação 33
E. Finalidade - Estabilidade 34

SECÇÃO III - O SISTEMA ECONÓMICO REGIONAL, SUB-SISTEMA DO SISTEMA ECONÓMICO NACIONAL 37

#1. Caracterização da Região como Sistema 37

A. A região como conjunto de lugares em interacção 38
B. As propriedades sistémicas da região .. 40

#2. As Variáveis Regionais e o Comportamento dos Decisores Regionais 43

A. Diversidade de comportamentos económicos regionais 43
B. Determinação do comportamento nacional ou regional de uma variável 45

CONCLUSÃO DO CAPITULO 48
NOTAS 50

CAPITULO II:

A DESCENTRALIZAÇÃO ESPACIAL DAS DECISÕES NUM QUADRO DE HIERARQUIA DE SISTEMAS 52

SECÇÃO I - OS SISTEMAS HIERÁRQUICOS A VÁRIOS NÍVEIS 54

#1. Os sistemas Organizados 54

A. A organização nos sistemas 55
B. As teorias das organizações 57
C. Os tipos de organizações 61

#2. A Hierarquia nos Sistemas 65

A. Caracterização de uma hierarquia 66
B. Os diferentes tipos de hierarquia 71
I. Hierarquia de compreensão 73
II. Hierarquia de complexidade de decisão 75
III. Hierarquia de organização 78
C. As relações entre os diferentes tipos de hierarquias 82

SECÇÃO II - A DESCENTRALIZAÇÃO HIERARQUICA DAS DECISÕES ... 85

#1. A Hierarquia de Funções e a Hierarquia de Decisões 86

A. A hierarquia de funções 87
B. A hierarquia de decisões 90

#2. O Estabelecimento de uma Hierarquia de Poder de Decisão 95

A. Descentralização do processo de tomada de decisões 97
B. Descentralização e desconcentração no processo de tomada de decisões 103
C. A descentralização estrutural e a descentralização funcional 107
I. Hierarquia estrutural 108
II. Hierarquia funcional 113
D. Simplificações mais correntes dos esquemas teóricos 119
E. Sistema de planeamento descentralizado . 127

CONCLUSÃO DO CAPITULO 133
NOTAS 135

CAPITULO III:

FUNÇÕES COLECTIVAS E TEORIA DOS BENS PÚBLICOS 137

SECÇÃO I - OS BENS PÚBLICOS E A TEORIA DA AFECTAÇÃO ÓPTIMA DE RECURSOS 140

#1. A Afectação Óptima de Recursos num Mercado não Restrito 141

A. Definição de um máximo de rendimento social 142
B. O critério do bem estar 149

#2. A Afectação Óptima de Recursos numa Economia com Bens Públicos 153

A. As externalidades e os bens públicos 154
B. A reformulação das condições de afectação 159

SECÇÃO II - REVISÃO DA TEORIA DOS BENS PÚBLICOS E CARACTERIZAÇÃO DOS BENS PÚBLICOS LOCAIS 168

#1. Revisão das Hipóteses da Teoria dos Bens Públicos 169

A. A fixação dos preços dos bens públicos . 169
B. A determinação da natureza pública dum bem não tem carácter objectivo 176

#2. Aspectos Específicos dos Bens Públicos Locais 179

A. Características gerais dos bens públicos locais 180
B. A teoria tradicional dos bens públicos locais 183

C. As hipóteses subjacentes á teoria tradicional e as suas insuficiências 197
D. As possibilidades de ir mais longe do que a teoria tradicional 200

CONCLUSÃO DO CAPITULO 208
NOTAS 210

CAPITULO IV:

DESCENTRALIZAÇÃO ESPACIAL DAS DECISÕES E MODELOS MACROECONÓMICOS 212

SECÇÃO I - ALGUMAS PROPRIEDADES ESTRUTURAIS DOS MODELOS, DO PONTO DE VISTA DA DESCENTRALIZAÇÃO 215

#1. A Decomponibilidade e a Descentralização ... 216

A. Noção de decomponibilidade 217
B. A decomponibilidade no sistema espacial apresentado 222

#2. A Separabilidade e a Descentralização 233

A. Significado da separabilidade 235
B. Complementos sobre os modelos de optimização 247
C. A separabilidade e a autonomia regional . 250

#3. Causalidade, Recursividade e Descentralização 256

A. As noções de causalidade e de recursividade 257
B. A extensão ao domínio espacial 260

SECÇÃO II - A DESCENTRALIZAÇÃO DA UTILIZAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE POLITICA ECONOMICA 271

#1. O Modelo de Tinbergen 273

A. Condições da existência de uma solução . 274
B. Condições da descentralização do controle dos instrumentos de politica económica 277

#2. A Afectação dos Instrumentos a Objectivos . 281

A. O problema de Mundell 282
B. Condições necessárias e suficientes numa economia com dois objectivos e dois instrumentos 284
I. O enunciado teórico das condições . 285
II. As condições necessárias e suficientes para o problema de Mundell .. 294
III. A teoria das vantagens comparativas 297
C. Uma generalização do problema de Mundell 302

CONCLUSÃO DO CAPITULO 311
ANEXO - Significado das variáveis do modelo REGIS simplificado 312
NOTAS 318

CAPITULO V:

A DESCENTRALIZAÇÃO DAS DECISÕES NO ESPAÇO: REFLEXÃO EM TORNO DOS MODELOS COM FUNÇÃO DE PREFERENCIA 323

SECÇÃO I - O PROCESSO DE TOMADA DE DECISÃO NOS "MODELOS DE DESCENTRALIZAÇÃO" 326

#1. Caracteristicas dos "Modelos de Descentralização" 328

A. A descentralização e os "modelos de descentralização" 330

I. Descentralização e organização hierárquica 331

II. Descentralização da informação e descentralização da decisão 332

III. Aparecimento dos modelos de descentralização 333

IV. Componentes de um método de decomposição 336

V. O conteúdo das mensagens 339

B. Propriedades dos "modelos de descentralização" 341

I. Do ponto de vista da informação 341

II. Do ponto de vista da autoridade 343

III. Comuns aos dois pontos de vista 346

#2. O Problema Global 349

A. Caracterização genérica 350

B. A estrutura algébrica do modelo 351

#3. Métodos de Descentralização pelos Preços ... 357

A. Os mecanismos genéricos de um método de descentralização 358

B. A decomposição do problema global 381

C. Caracterização do óptimo global 363

D. O método de Dantzig-Wolfe 366

E. O método de Malinvaud 372

#4. Métodos de Descentralização pelas Quantidades 379

A. Os mecanismos genèricos de um mètodo de descentralização 381
B. A decomposição do problema global 382
C. Caracterização do òptimo global 389
D. O mètodo de Kornai-Liptak 392

#5. Mètodos de Descentralização Mistos 397

A. Os mecanismos de um mètodo geral 399
B. A decomposição do problema global 401
C. Caracterização do òptimo global 411

SECÇÃO II - AS INSUFICIENCIAS E A SUA SUPERAÇÃO 416

#1. As Insuficiências 417

A. A eliminação de conflitos entre unidades 419
I. O conteúdo dos diferentes niveis .. 419
II. A ausência de relações horizontais 420
III. Os "modelos de descentralização" e a descentralização da decisão 421
IV. Admitir a possibilidade de conflito è condição de eficàcia no processo de tomada de decisões 422
B. A eliminação do conflito no interior das unidades 425

#2. Complementaridade com a Teoria dos Jogos .. 427

A. A teoria dos jogos permite ter em conta a existência de conflitos 428
I. Modelos a vàrios niveis e modelos multi-decisionais 428
II. A teoria dos jogos face á teoria das equipas 429
III. A integração da teoria dos jogos com os modelos a vàrios niveis 432

B. A resolução dos conflitos 434
I. Conflitos verticais 435
II. Conflitos horizontais 436

#3. Complementaridade com os Métodos Multi-objectivo 446

A. Os métodos multi-objectivo permitem ter em conta a multidimensionalidade das preferências 447
I. As dificuldades na compatibilização de objectivos diferenciados 448
II. Os métodos multi-objectivo e a teoria dos jogos 449
B. A resolução dos conflitos e a integração com os "modelos de descentralização" ... 452
I. Os problemas multi-objectivo face aos que possuem único objectivo 452
II. A integração dos modelos multi-objectivo com os "modelos de descentralização" 457

CONCLUSÃO DO CAPITULO 463
NOTAS 465

CAPITULO VI:

DESCENTRALIZAÇÃO DA DECISÃO EM ECONOMIA DE MERCADO 471

SECÇÃO I - ORGANIZAÇÃO AUTARQUICA EM DOIS ESTADOS FEDERADOS 476

#1. Organização Autárquica na Áustria 479

A. A autonomia da decisão 479
B. A coordenação das decisões 479

#2. A Organização Autárquica na República Federal Alemã 485

A. A autonomia de decisão 486
B. Particularidades da organização autárquica da República Federal Alemã em relação à Austríaca 489

SECÇÃO II - ORGANIZAÇÃO AUTARQUICA EM ESTADOS EM SITUAÇÃO INTERMEDIA ENTRE A FEDERAÇÃO E O ESTADO UNITARIO 493

#1. Organização Autárquica em Itália 494

A. A caracterização da regionalização e suas dificuldades 496
B. A autonomia de decisão 498
C. Os meios disponíveis 503

#2. Organização Autárquica em Espanha 508

A. A autonomia de decisão 509
B. Os meios disponíveis 515

SECÇÃO III - ORGANIZAÇÃO AUTARQUICA NOS ESTADOS UNITARIOS . 520

#1. A organização Autárquica na Suécia 521

A. A autonomia de decisão 522
B. A gestão financeira e a autonomia de decisão 528

#2. A Organização Autárquica na Dinamarca 531

A. A autonomia de decisão 532
B. A experiência de planeamento 535
C. As tendências á recentralização e violações da autonomia de decisão 537

#3. A Organização Autárquica em Inglaterra ... 542

A. A autonomia de decisão 544
B. As limitações á autonomia de decisão .. 549

#4. A Organização Autárquica em França 552

A. Os antecedentes da Reforma de 1982 554
I. Antes da Segunda Guerra Mundial .. 555
II. Dos anos 40 á IV República 556
III. A IV República (1946-1959) 557
IV. Do inicio da V República a 1972 .. 558
V. De 1972 a 1982 560

B. A Reforma de 1982 562
I. A devolução dos poderes 564
II. As competências 568
III. Os meios jurídicos disponiveis ... 573
IV. Os meios financeiros e humanos ... 575

C. As dificuldades encontradas 580

#5. A Organização Autárquica em Portugal 558

A. Os antecedentes de Abril de 1974 590
I. Da fundação da Nacionalidade á Revolução Liberal 590
II. Da Revolução Liberal á Implantação da República 592
III. Da Implantação da República á Revolução do 28 de Maio de 1926 (Estado Novo) 596

IV. Da Revolução do 28 de Maio de 1926 à Revolução do 25 de Abril de 1974 598

B. A organização autárquica entre Abril de 1974 e Abril de 1976 603

I. Antes da aprovação da Constituição de 1976 604

II. A Constituição de 1976 607

C. De 1976 aos nossos dias 617

I. O "Livro Branco da Regionalização" 620

II. As declarações de princípio 622

III. A criação das "Comissões de Coordenação Regional" 623

IV. Os "Planos Integrados de Desenvolvimento Regional" 624

V. A criação da "Comissão Interministerial de Planeamento" 624

VI. A aprovação de uma "Nomenclatura" de Unidades Territoriais para Fins Estatísticos" 625

VII. O processo de planeamento 626

VIII. As competências das autarquias locais 628

IX. As formas de tutela 632

X. Os "Planos Directores Municipais" (P.D.M.'s) 633

XI. A criação dos "Grupos de Apoio Técnico" 634

XII. A Lei das Finanças Locais 636

XIII. Os investimentos intermunicipais 642

XIV. As "Sociedades de Desenvolvimento Regional 644

XV. O quadro dos funcionários 645

XVI. O estatuto das Regiões Autónomas 647

D. As insuficiências e vias da sua superação 650
I. Algumas preocupações a não esquecer 652
II. A redefinição dos domínios de intervenção 653
III. As condições de criação das Regiões Autónomas 654
IV. A posição hierárquica do Poder Central e o exercício da tutela .. 656

CONCLUSÃO DO CAPITULO 662
NOTAS 665

CONCLUSÕES 674

BIBLIOGRAFIA 682

INDICE DE AUTORES 698

INDICE TEMATICO 700

INDICE DE FIGURAS 721

INTRODUÇÃO

É possível e viável a descentralização no espaço do funcionamento dos mecanismos econômicos e das instâncias institucionais, desde que se criem as condições para que possa beneficiar da desejável complementaridade entre a reflexão teórica e a prática política.

Desde há quase quarenta anos, as questões da descentralização da decisão em politica económica são objecto de reflexão na literatura da especialidade. Passos importantes foram dados por TINBERGEN (1954). Desde então, condições e processos de tomada de decisão descentralizada têm sido desenvolvidos e aprofundados por numerosos autores. Trata-se contudo de reflexões com caràcter sobretudo teórico e geral, na medida em que não era objecto de aplicação especifica em nenhum dominio particular da politica económica.

Paralelamente a este esforço de reflexão, um movimento de regionalização com caràcter institucional e político, incorporando certas componentes de descentralização, desenvolveu-se em alguns paises da Europa, e com maior vigor em Itàlia e em França. Pela via da regionalização, a discussão à volta do tema da descentralização no espaço readquiriu nova força. A descentralização até então mais ou menos limitada ao nivel local, passou a ser também encarada ao nivel regional.

Centrada sobre o tema da descentralização, a problemática essencial diz respeito à determinação do grau de autonomia relativa dos diferentes niveis territoriais de decisão.

A reflexão teórica sobre as condições da descentralização e as discussões surgidas com o movimento regionalização-descentralização, foram conduzidas de forma quase independente. Do mesmo modo que num grande número de outros dominios da teoria económica, não foi possivel também aqui estabelecer canais de comunicação entre a reflexão teórica e os processos institucionais. Os benefícios mútuos que daí poderiam resultar não poderam por isso ser recolhidos.

A motivação para esta dissertação nasceu da preocupação de compreender as razões deste desajustamento e de contribuir

para as ultrapassar. A partir desta preocupação, duas linhas de reflexão foram desenvolvidas: a primeira, procura investigar as razões do divórcio entre os que preparam as estruturas e tomam as decisões, e os que, pela reflexão teórica ou pela análise económica, são supostos puderem apoiá-lo; a outra que encontra uma parte da sua razão de ser neste divórcio, é a de procurar compreender se o debate sobre as questões de centralização, descentralização e níveis de poder, é de uma complexidade tal que justifique a importância, o prolongamento e o calor das discussões desenvolvidas a propósito da regionalização.

O trabalho que nos foi possível realizar não corresponde completamente às aspirações iniciais. A análise dos problemas para os quais se procurava uma resposta revelou-se mais complexa do que se esperava inicialmente. Apenas foi possível mostrar que o debate centralização-descentralização é em grande parte artificial e fundado, por um lado, na falta de suporte teórico e de estudos prévios ao lançamento dos processos institucionais de descentralização e, por outro lado, na necessidade de alimentar ambições políticas em que a falta de racionalidade decisional é quase uma constante. Pelo contrário, não nos foi possível levar tão longe quanto desejaríamos a reflexão sobre as razões do divórcio entre as contribuições teóricas e as acções de reforma institucional do processo de decisão no espaço.

Procurámos destacar as contribuições principais no domínio da teoria económica e no quadro das experiências de descentralização que nos pareceram mais interessantes, do ponto e vista do caso português. Ainda que se tenha conhecido sucesso nesta fase será preciso continuar a reflexão sobre a importância do caminho percorrido, para que dela possam beneficiar, mutuamente, tanto os que fazem a reflexão, como os que conduzem as experiências institucionais.

Trata-se de um trabalho certamente tão difícil como o que passa

a desenvolver-se e que deve ser empreendido tão depressa quanto possível. Duas das suas componentes mais importantes dizem respeito á delimitação da área de influência dos equipamentos e dos serviços a prestar á colectividade, nos diferentes níveis territoriais de decisão, e á análise de compatibilidade dos instrumentos de política económica com a sua utilização descentralizada por diferentes agentes decisores.

O trabalho é apresentado formalmente em seis capítulos que podem ser agrupados em três grandes partes. A primeira corresponde á preocupação de compreender se há, e em que medida, razões que justifiquem o funcionamento descentralizado da economia e, em particular, da economia no espaço. Na segunda analisam-se as contribuições da teoria económica dos pontos de vista do objecto da decisão descentralizada, das possibilidades de descentralização e dos instrumentos de suporte aos processos de decisão descentralizada. Na terceira parte são apresentadas as experiências de descentralização institucional, a partir das quais se pensa ser possível retirar ensinamentos para a orientação da reforma de descentralização em Portugal.

Com um pouco mais de pormenor vejamos, o conteúdo dos diferentes capítulos. Os dois primeiros correspondem ao que designamos acima por primeira parte. No capítulo inicial, começamos por apresentar os traços mais característicos do modelo tradicional de funcionamento da economia (o modelo de equilíbrio geral), bem como algumas das suas incompatibilidades com o funcionamento espacial da economia. Procuraremos progredir na compreensão desta incompatibilidade e para o efeito socorremo-nos da análise de sistemas. Apresentamos as suas propriedades e analisamos a decomposição do sistema económico nacional nas suas diferentes componentes espaciais, em particular, a componente regional. A perspectiva sistémica vai inspirar e ficar subjacente ao trabalho desenvolvido nos capítulos seguintes.

No segundo capitulo, vai-se compatibilizar a descentralização com a hierarquização. Todos os sistemas são complexos e a complexidade implica, simultaneamente, o funcionamento hierárquico e o funcionamento descentralizado. Contrariamente ao que constitui a compreensão corrente, mostramos que a hierarquia e a descentralização não se excluem mas, pelo contrário, são interdependentes. Todo o sistema hierárquico deve, por isso, ser compreendido como sendo também descentralizado. A descentralização das decisões no espaço é uma descentralização hierárquica. A hierarquia não diminui as possibilidades de descentralização, desde que se saiba compreender as diferentes componentes da hierarquia, as relações horizontais, as relações verticais, a perspectiva estrutural e a perspectiva funcional.

Se no Capitulo II avançamos na compreensão de quem decide e das suas interdependências, no Capitulo III vamos procurar compreender qual o domínio de decisão de cada agente. Coloca-mo-nos na perspectiva do decisor público. Não basta dizer que o decisor público tem como domínio de intervenção os bens públicos. É preciso ainda precisar o que é um bem público e as condições de funcionamento de mercado dos bens públicos.

Nesse Capitulo começamos assim por fazer a apresentação da teoria da afectação óptima de recursos e a sua extensão, em primeiro lugar, a uma economia com bens públicos e depois, a uma economia com bens públicos locais. Certas hipóteses desta teoria que dizem respeito, por um lado, a bens públicos em geral, e em seguida a bens públicos locais, são criticadas. A superação destas críticas exige que a limitação dos bens públicos locais seja encarada segundo um novo ponto e vista, o que é possível através da introdução do conceito de acessibilidade.

Uma vez determinado quem decide e sobre o que é que se decide, é necessário precisar em que condições são tomadas as decisões. Será o objecto dos Capitulos IV e V. No Capitulo IV a nossa preocupação será a compatibilização da descentralização com a estruturação dos poderes de decisão. Esta estruturação está subjacente nos modelos de auxílio á decisão e, em particular, nos modelos de política económica. Começaremos, por isso, por

estudar as propriedades estruturais dos modelos: a decomponibilidade, a separabilidade, a causalidade e a recursividade. Elas permitir-nos-ão deduzir as condições de funcionamnto descentralizado da economia subjacente ao modelo. Estudaremos, seguidamente, as condições de descentralização do cálculo do valor dos instrumentos de política económica, em primeiro lugar as dos modelo de Tinbergen e depois as do modelo de Mundell. Faremos em seguida generalizações, determinando as condições necessárias e suficientes para uma economia com dois instrumentos e dois objectivos e as condições suficientes para um número não fixado de objectivos e de instrumentos. Existem possibilidades de descentralização e podem ser explicitadas as condições de afectação de instrumentos a objectivos.

Uma vez conhecidas estas condições, como funcionam os mecanismos das economias descentralizadas? Procuraremos encontrar uma resposta no Capítulo V, com a análise do que tem sido convencionado chamar "modelos de descentralização". Não se trata de verdadeiros modelos de funcionamento de economias descentralizadas, tal como foram caracterizadas nos capítulos anteriores. Trata-se de modelos que partem de uma estrutura de poder de decisão dada e que esquecem certas características fundamentais do funcionamento das economias descentralizadas: a existência de relações horizontais e de conflitos, tanto entre objectivos dos diferentes decisores, como entre os diferentes objectivos de um mesmo decisor.

Na primeira secção deste capítulo serão apresentados três tipos principais de "modelos de descentralização" e as suas características: "modelos de descentralização" pelos preços, pelas quantidades e mistos. Depois, na segunda secção, procuramos delimitar as suas insuficiências e apontar vias de superação. Isto conduz-nos a estudar a possibilidade de complementarização entre a teoria dos jogos, os métodos multi-objectivo e os "modelos de descentralização". Não nos propomos á formulação de nenhum método operacional, mas mostraremos que os "modelos de

descentralização" apenas têm a ganhar, do ponto de vista da sua adaptação ao funcionamento real das economias, com uma integração, com a teoria dos jogos e com os métodos multi-objectivo.

Na medida em que for possivel fazer essa integração, e simultaneamente tornar o método operacional, ter-se-á chegado a um instrumento quase perfeito, do ponto e vista das economias descentralizadas.

Nos cinco primeiros capitulos da dissertação, a descentralização é estudada dos pontos de vista da teoria e da análise económica. As suas contribuições principais são explicitadas. Importa olhar em que medida estas contribuições têm sido úteis na implantação e na gestão dos processos reais de descentralização e esse será o objecto do Capiulo VI.

Para o efeito foi dado um primeiro passo: o de estudar e o de caracterizar os processos institucionais de descentralização, mais significativos, dos pontos de vista das dificuldades dos problemas que tiveram de resolver e da sua semelhança estrutural, com a experiência para a qual nos interessava retirar ensinamentos, a experiência portuguesa. Agrupámos as experiências a estudar em três categorias: as dos paises com estrutura federal, a dos paises unitários cuja autonomia regional compreende a capacidade legislativa, e a dos paises unitários cuja autonomia regional raramente ultrapassa a capacidade administrativa e regulamentar.

O conhecimento dos poblemas postos, tanto pela implantação como pela gestão dos processos de descentralização, é uma primeira condição para que o estudo e a avaliação das possibilidades de adequação dos principios teóricos e dos métodos de análise possa ser empreendida. Não nos foi possivel reconhecer a existência de uma influência marcada, das conclusões da reflexão económica, sobre a conduta dos processos de reforma descentralizadores. Uma das razões reside no facto de que esta reflexão não tem

suficientemente em conta o modo de funcionamento dos mecanismos institucionais de tomada de decisão.

A anàlise de sistemas permitiu compreender o verdadeiro sentido e amplitude dum processo de descentralização. A integração da teoria dos jogos e da anàlise multi-critèrio com os modelos tradicionais de decisão, conduziu a uma melhor aproximação dos esquemas teòricos, de interpretação e de anàlise, com os processos empiricos de tomada de decisão.

Ainda não foi possivel percorrer o caminho que separa os resultados da investigação teòrica dos processos empiricos de descentralização no espaço. Não nos limitamos, contùdo, a constatar que hà um fosso entre os dois resultados: foram enunciados tambèm os passos a empreender para aproximar estes resultados. Esperamos que eles possam ser iniciados brevemente.

CAPITULO I

A ECONOMIA ESPACIAL NUMA ABORDAGEM SISTEMICA

O Espaço Econômico não pode continuar a ser ignorado pela Teoria Econômica, porque a sua presença se impõe em todas as manifestações dos fenômenos econômicos. A sua complexidade e o elevado grau de interdependências que o caracterizam sugerem a Análise Sistêmica como quadro interpretativo mais adequado.

A Teoria Económica do Equilíbrio Geral com os aperfeiçoamentos sucessivos que lhe têm sido introduzidos, é hoje, apesar dos seus limites (1), o quadro de referência mais bem sucedido de que dispõem os economistas.

A integração do espaço nesta teoria não foi conseguida senão parcialmente, até aos nossos dias (2). Neste capítulo procuraremos apresentar, na I Secção, os limites que, do ponto de vista do espaço, apresenta a Teoria Económica do Equilíbrio Geral (3) e, em seguida, ver em que medida a abordagem sistémica nos permitirá compreender melhor a especificidade do espaço económico na teoria (4). Para isso referiremos na II Secção, as propriedades gerais dos sistemas e aproveitaremos esta abordagem, para na III Secção apresentar a Economia Regional como um sistema, sub-sistema do sistema económico nacional.

SECÇÃO I

O ESPAÇO NA TEORIA DO EQUILIBRIO GERAL

O espaço não é tido em conta pela Teoria do Equilíbrio Geral. As hipóteses por ela admitidas, justificam um tal tratamento, mas é sobre a validade dessas hipóteses que nos devemos interrogar.

Nesta Secção lembraremos as hipóteses da Teoria Económica do Equilíbrio Geral, que dificultam a integração do espaço. Veremos em que medida essas hipóteses são compatíveis com a intagração. Uma análise mais pormenorizada será feita no Capítulo III a propósito da afectação óptima de recursos e da aparição de economias e deseconomias externas.

Teremos assim: um primeiro parágrafo intitulado "A Economia com Ausência de Espaço" para depois considerarmos "A Aparição das Economias Espaciais".

#1. A ECONOMIA COM AUSENCIA DE ESPAÇO

A Teoria do Equilíbrio Geral apesar de constituir uma das explicações mais conseguidas do aparecimento e desenvolvimento dos fenòmenos econòmicos, não foi capaz de integrar nessa explicação a existência do espaço.

A Teoria Econòmica do Equilíbrio Geral é certamente o edifício mais conseguido, enquanto explicação universal dos fenómenos econòmicos. Desde que foi concebido por WALRAS (1877), foram pelo menos tão numerosas as críticas quanto as contribuições para a sua sustentação e aprofundamento.

Toda a teoria guarda a sua permanência na medida em que fôr capaz de explicar não apenas o passado mas também o presente e o futuro. Uma teoria torna-se ultrapassada, quer dizer, com capacidade de explicação limitada, a partir do momento em que esgota as suas capacidades de compreensão do real. O grau de permanência de uma teoria será tanto mais elevado quanto maior fôr a sua generalidade. Ela arrisca-se contudo, ao querer tudo explicar, a ficar num tal grau de não especificidade, que de facto nada explica de importante. Sem dizer que foi isso o que se passou com a Teoria do Equilíbrio Geral, veremos a seguir como algumas das suas hipóteses são dificilmente compatíveis com a explicitação da variável espaço (5) num quadro teórico minimamente realista.

É verdade que a Teoria do Equilíbrio Geral foi objecto, ao menos recentemente, de contribuições que procuravam ultrapassar as limitações originais. Os esforços mais conhecidos são os de KOOPMANS (1958), DEBREU (1959), ARROW e HURWICZ (1960) e ARROW (1967). Contudo, ou encaramos cada uma destas contribuições separadamente ignorando as outras, e a teoria mantém a maior parte das suas restrições, ou tomamos o conjunto das contribui-

ções, e então, o resultado é algo que já tem pouco a ver com a Teoria do Equilíbrio Geral, sem que, em contrapartida, neste resultado se possa encontrar um conjunto de explicações, coerentes e mutuamente compatíveis.

Do ponto de vista da integração do espaço as hipóteses e limitações que nos importa reter são as seguintes:

a) O Modelo do Equilíbrio Geral é um modelo estático e quando muito, um modelo estacionário;

b) O número de agentes ou de organizações do sistema é bem definido e constante no tempo;

c) Os agentes económicos são, quer produtores, quer consumidores, e conservam o seu anonimato;

d) A produção é constituida por um número bem definido de produtos, constante no tempo;

e) A incerteza está eliminada;

f) O ajustamento dos comportamentos dos agentes uns em relação aos outros é instantâneo;

g) O sub-sistema de informação é alimentado apenas pelos preços dos diferentes produtos e factores;

h) O conjunto das produções é convexo, o que supõe a divisibilidade dos recursos e produtos, a inexistência de economias de escala e o não crescimento da taxa marginal de substituição;

i) O critério de escolha do produtor é o lucro; a função de lucro é côncava (6);

j) O conjunto dos consumos é convexo;

k) O critério de escolha do consumidor é a "utilidade"; a função de utilidade é côncava;

l) As produções, os consumos e as preferências não se modificam no tempo.

O conjunto destas hipóteses conduz a uma interpretação simplificada da realidade económica. A teoria desenvolve-se admitindo a inexistência do espaço, enquanto variável determinante do comportamento dos fenómenos económicos. Deste ponto de vista, as hipóteses mais gravosas são as que dizem respeito:

- à homogeneidade de produtores e consumidores;

- à inexistência de incerteza;

- à convexidade do conjunto de produções;

- à imutabilidade dos conjuntos de produção, de consumo e das preferências.

#2. A APARIÇÃO DAS ECONOMIAS NO ESPAÇO

As hipóteses, da homogeneidade de comportamentos de agentes e factores, da ausência de incerteza e de divisibilidade perfeita, são os principais responsáveis para a não integração do espaço na Teoria do Equilíbrio Geral.

As hipóteses da Teoria do Equilíbrio Geral dizem respeito a um mercado totalmente transparente a nível nacional, um mercado de concorrência perfeita onde o espaço não se faz sentir porque é perfeitamente homogêneo, e por isso sem significado do ponto de vista económico.

O funcionamento do mercado de concorrência perfeita é compatível com esta interpretação do espaço e com as hipóteses da Teoria do Equilíbrio Geral. Aos mercados atomísticos corresponde o espaço punctiforme (7). Ao anonimato das relações entre organizações corresponde a falta de conflitos. A inexistência de indivisibilidades no mercado dos factores e dos produtos reflecte-se na impossibilidade de criação de economias externas e de aglomeração e por isso na impossibilidade de efeitos de dominância em certos agentes em relação a outros. Esta transparência dos mercados compatibiliza-se mal com as características das economias em que estamos inseridos. Veremos seguidamente que o espaço é uma dimensão de análise indispensável á interpretação do funcionamento destas economias. A não verificação das hipóteses de homogeneidade, de ausência de incerteza, e de imutabilidade das preferências justifica que se reconheça a importância da explicitação do espaço.

A. O ESPAÇO GERA PRODUTORES E CONSUMIDORES NÃO HOMOGENEOS

O comportamento dos agentes económicos é condicionado pela existência de espaço.

Segundo a teoria tradicional, o espaço é um elemento neutro na actividade de produtores e de consumidores. O seu comportamento é indiferenciado qualquer que seja a localização. É evidente que esta hipótese não se adapta á realidade onde o comportamento das organizações, a nivel nacional, não é o resultado da simples soma do comportamento de organizações ao nivel dos vários espaços em que o espaço nacional se decompõe. Não é o mercado nacional punctiforme, mas mercados espaciais diferenciados por produtos. O mercado nacional para o conjunto dos produtos não é a simples soma dos mercados em que o espaço nacional se decompõe (8).

Se a não homogeneidade das organizações, tem um significado na comparação inter-organizações, tem-no também ao nível intra-organizações. Ela significa que no interior do conjunto dos produtores e dos consumidores há conflitos a superar, quanto aos objectivos e quanto aos meios a prosseguir para os atingir.

A não homogeneidade das organizações é uma das consequências do seu carácter complexo, revelado por uma estrutura interna onde há multiplicidade de relações no interior e com o exterior, onde o comportamento de produtores e de consumidores se diversifica, segundo a sua localização. A uma diversificação vertical que nos conduz a reconhecer a existência de mercados nos vários espaços e no espaço nacional, é preciso acrescentar uma diversificação horizontal cuja justificação reside no facto de que os mesmos agentes têm comportamentos diferentes, segundo a sua localização. O espaço não é por isso homogéneo e para compreender os fenómenos económicos a nivel nacional é preciso não alienar a dimensão espacial.

B. O ESPAÇO CRIA ZONAS DE INCERTEZA

A previsão nunca é perfeita, porque os comportamentos dos agentes não são homogèneos.

A incerteza é ainda uma das caracteristicas da complexidade das organizações e do seu enquadramento. A diversificação das organizações cria dificuldades de comunicação, gera conflitos, e também incerteza no comportamento de uma organização em relação a uma outra e, para uma mesma organização, gera incerteza àcerca do seu comportamento em diferentes momentos. Os sistemas de preços não podem servir como os únicos, e completos, redutores de incerteza. A fricção criada pelo espaço gera sistemas de preços distorcidos que devem ser avaliados convenientemente em todo o processo de tomada de decisões. Os preços não constituem nem os melhores nem os únicos fluxos de informação entre os agentes.

Individualizar o espaço enquanto variável explicativa dos fenómenos económicos significa reduzir as fontes de incerteza no comportamento dos agentes, através de uma melhor compreensão destes fenómenos.

C. O ESPAÇO CONTRIBUI PARA A NÃO CONVEXIDADE DOS CONJUNTOS DE PRODUÇÃO

A não convexidade dos conjuntos de produção resulta também da fricção criada pelo espaço, que impede que os bens estejam disponíveis nos locais e nas quantidades desejadas.

A convexidade de um conjunto significa que todo o ponto que seja combinação linear convexa de dois pontos do conjunto, é ainda um ponto do conjunto. Isto nem sempre é verdade no domínio da produção. Na origem da não verificação desta propriedade, estão os bem conhecidos fenómenos de indivisibilidades. Estas podem ser explicadas por características físicas dos produtos ou dos recursos, pelos processos tecnológicos utilizados, pelo tempo, ou pelo espaço.

No espaço, se não há indivisibilidade, isso significa que é sempre possível responder instantaneamente e nas quantidades desejadas às solicitações aparecidas num ponto, a partir deste mesmo ponto, ou de não importa qualquer outro.

Mas o espaço é um elemento de fricção nas relações entre os agentes económicos. Esta fricção revela-se não apenas pelas dificuldades de deslocação mas também por uma estruturação económica diversificada dos espaços. As dificuldades de deslocação traduzem-se em custos dos transportes, que podem ser incorporados nos custos dos produtos; mas, daí, podem resultar modificações na natureza do conjunto original de produtos.

As diferentes origens das indivisibilidades não são contudo independentes umas das outras. As indivisibilidades tecnológicas

criam indivisibilidades espaciais e inversamente. Como consequência das primeiras, encontramos as economias ou deseconomias de escala e de aglomeração (9). O segundo caso é bem tipificado pelas estruturas tecnológicas diferentes de um espaço para outro. Este aspecto não é de menor importância, pois que, quer nos casos de economias, quer nos casos de deseconomias, é preciso saber identificar a sua origem com vista à definição dos critérios da sua internalização. Esquecer o espaço significa esquecer a contiguidade de um meio onde agem os diferentes actores e ser, assim, incapaz de lhes fazer a afectação conveniente dos benefícios ou dos custos correspondentes. Explicitar o espaço, é assim, uma exigência para a melhor circulação dos bens, dos serviços e dos factores, e também uma imposição de justiça social acrescida.

D. O ESPAÇO DIVERSIFICA AS PRODUÇÕES, OS CONSUMOS E AS PREFERENCIAS DOS AGENTES

A diversificação de produções, consumos e comportamentos dos agentes é uma consequência da diversidade de condições oferecidas no espaço de localização.

Numa das suas hipóteses, a Teoria do Equilíbrio Geral considera que os conjuntos de produção, de consumo e de preferência dos agentes, permanecem constantes no tempo. A constância no espaço não é explicitada, uma vez que a existência do espaço não é tida em consideração. Não é por isso contudo, que ele deixa de fazer sentir os seus efeitos.

Os conjuntos de produção, de consumo e de preferências dos agentes, modificam-se no tempo e são diferentes no espaço. Não se podia esperar outra coisa, uma vez que se reconhece que as

condições de produção e de consumo, bem como os enquadramentos diversificados no espaço, são factores geradores de adaptação dos conjuntos correspondentes. Os movimentos de adaptação geram necessariamente diversificação.

O espaço não é por isso indiferente. Com o mesmo conjunto de meios não se obtêm, em todas as localizações, o mesmo conjunto de produções e de consumos. Explicitar o espaço é também, por esta razão, uma condição de melhor afectação de recursos, quer dizer, de maximização de resultados e de racionalização da utilização dos recursos.

Tendo mostrado a inviabilidade do quadro interpretativo da Teoria do Equilíbrio Geral para integrar os fenómenos económicos espaciais, terminamos esta Secção de introdução em que confrontamos o espaço com a Teoria do Equilíbrio Geral. Na Secção seguinte apresentaremos as características da análise sistémica que consideramos mais significativas e que utilizaremos como quadro da inserção das economias espaciais na economia regional.

SECÇÃO II

OS SISTEMAS E AS SUAS PROPRIEDADES

Uma abordagem do espaço em termos sistèmicos permite encontrar o enquadramento necessàrio para a integração dos espaços regionais no espaço nacional.

A exposição anterior levou-nos a considerar a economia nacional como um conjunto de que fazem parte como sub-conjuntos as economias espaciais. Foi uma maneira de introduzir elementos que se antecipavam sobre a utilização da anàlise sistèmica, para a compreensão da integração dos espaços regionais no espaço nacional. Estas vantagens serão apresentadas brevemente no paràgrafo 1. No paràgrafo 2 procuraremos sistematizar as propriedades gerais dos sistemas, por vezes apresentada em termos que não permitem a utilização mais conveniente do enquadramento fornecido pela anàlise sistèmica.

#1. AS VIRTUALIDADES DA ABORDAGEM SISTEMICA

A interacção è o elemento fundamental para a explicação da complexidade de relações entre os agentes econòmicos no espaço.

Começaremos por apresentar uma noção simples para ver seguidamente que ela conduz a uma das caracterìsticas fundamentais de todos os sistemas: a complexidade.

A. UMA NOÇÃO SIMPLES

Um sistema é um conjunto de elementos em interacção.

Desde há cerca de 50 anos que, no domínio das ciências exactas, preocupações de carácter sistémico se vêm manifestando. De início tratava-se apenas de manifestações isoladas, raramente ultrapassando o quadro específico de cada uma das ciências. Foi apenas nos anos 50, que apareceram esforços com vista a fazerem a integração dos conhecimentos, em cada uma das ciências e no conjunto das ciências (10).

A análise sistémica é uma metodologia, ou a adopção de um ponto de vista na abordagem dos problemas a estudar. Ela toma como hipótese de base que o problema em estudo pertence a um sistema. A noção de sistema é muitas vezes, uma noção pouco precisa dada a sua posição de reencontro das várias ciências. De maneira muito simples, poderemos dizer, contudo, que um sistema é um conjunto de elementos em interacção. Esta definição é suficientemente geral para poder ser o ponto de reencontro, e de partida, do saber departamentalizado.

A noção apresentada sublinha duas questões: a existência de elementos e de interacções entre eles. Eles pressupõem a integração do mais simples no mais complexo, do concreto no abstrato, do todo nas partes, do micro no macro. O pensamento científico tradicional toma os dois lados desta dualidade como se tratasse de duas realidades separadas. O isolamento é a regra, a integração é a excepção. A abordagem sistémica, sem negar a necessidade da especialização, vem inverter este ponto de vista. A especialização não serve de nada se ela perde o sentido do todo, se não é capaz de fazer a integração na globalidade.

O pensamento tradicional, ao estudar separadamente o todo e as partes, não o fazia apenas por uma espécie de miopia intelectual que o impedisse de ver mais longe que o objecto específico em estudo. A integração era um problema marginal. O importante era estudar as partes, pois se admitia que as partes do mesmo todo, eram semelhantes e as relações entre elas quase negligenciáveis. Num mundo assim concebido, estudar as partes era estudar o todo, pois que este resultava das primeiras por simples adição. De facto, o domínio do estudo da maior parte dos fenómenos, em particular o das ciências humanas, é muito mais complexo. Os elementos são diferenciados, e as relações entre eles são muito fortes e não lineares. Isto tem como consequência que não se pode mais obter o todo por simples adição das partes. As relações não lineares são a regra, em vez da excepção. A multiplicidade de elementos e a diversidade das relações entre eles gera a complexidade. Veremos o seu significado no ponto B deste parágrafo.

B. A COMPLEXIDADE NOS SISTEMAS

A complexidade é a garantia do funcionamento transparente e eficaz dos sistemas.

A complexidade é o traço fundamental da identificação dos sistemas. Ignorá-la tem como consequência ser-se incapaz de o compreender, falhar na interpretação do passado e na previsão do futuro (11). Para saber agir é preciso conhecer-se e conhecer o respectivo enquadramento. Na perspectiva de certos autores (12), que introduziram a distinção entre a análise cognitiva e a análise decisional, é preciso não esquecer que a segunda pressupõe a primeira.

A noção de complexidade aparece assim como uma característica comum ao conjunto das ciências. Segundo ROSNAY (1975, 94), ela pode ser ilustrada pelos pontos seguintes:

- Um sistema complexo possui um grande número de elementos com funções especializadas;

- Do mesmo modo que o sistema, também cada um dos seus elementos está organizado hierarquicamente;

- Os elementos e os diferentes níveis hierárquicos que os compõem, são ligados através de numerosas relações;

- As relações são em geral não lineares.

A complexidade não é contudo um simples capricho do sistema; ela existe porque a relação dos sistemas através do espaço e no tempo a fez aparecer como a melhor estrutura organizacional, para responder a uma certa finalidade. Ainda segundo ROSNAY (1975, 91) "um sistema è um conjunto de elementos em interacção dinâmica, organizados em função de uma finalidade". A finalidade é assim uma característica que vem dar sentido á complexidade. É preciso dizer que a complexidade não é uma característica de rigidez dos sistemas. Os sistemas são dinâmicos, evoluem nas suas estruturas internas, graças aos incitamentos provenientes do seu enquadramento. A verdadeira complexidade (13) torna a estrutura interna do sistema mais flexível permitindo-lhe melhor absorver os efeitos de choques provenientes do exterior, fazendo evoluir, se necessário, esta mesma estrutura, de maneira a satisfazer as sua finalidades.

Um dos indicadores mais fiáveis do grau de complexidade dum sistema é a sua variedade. Segundo Ashby (14), variedade é "o número de elementos diferentes que comportam um sistema, ou o número de relações diferentes entre estes elementos, ou de estados diferentes destas relações". Assim definida, é fácil

compreender que mesmo num sistema dos mais simples pode existir uma alta complexidade. Dir-se-ia que a complexidade está presente mesmo onde se não dê conta dela.

A complexidade permite ainda olhar o interior da estrutura interna dos sistemas. Nesta perspectiva cada elemento do sistema pode ainda ser olhado como um sistema, ou um sub-sistema do sistema inicial, e as ligações entre os elementos como relações entre sistemas. Seguindo LAJUGIE, DELFAUD e LACOUR (1979, 628), diremos que "um sistema é um conjunto de elementos não independentes, mas cada elemento pode ser entendido também como sendo ele próprio também um sistema e o sistema global pode ser considerado como sendo ele próprio um sub-conjunto de um sistema ainda mais amplo".

As definições de sistemas são numerosas, mas em geral acrescentam pouco ao que já dissemos com as três noções anteriores. O que elas fazem é sublinhar ou dar mais importância a uma ou outra das componentes de definição: os elementos, as relações entre eles, os elementos de um sistema considerados como sub-sistemas ou as relações do sistema com o seu enquadramento (15). A componente de relação com os outros elementos, ou com o exterior, é no entanto predominantemente sublinhada. Em todos os casos, a preocupação é sempre a de salientar uma nova perspectiva, para o progresso das ciências, com vista a aumentar a eficácia das decisões e da própria acção.

Vejamos agora como se podem apresentar as propriedades dos sistemas.

#2. AS PROPRIEDADES DOS SISTEMAS

Trata-se de propriedades independentes, umas em relação às outras, e escolhidas entre as que melhor podem justificar a integração do espaço na Teoria Económica.

A nova abordagem científica que constitui a análise sistémica, revelou-se muito rica de consequências. Não é ainda fácil encontrar a unanimidade de opiniões sobre as propriedades dos sistemas. Segundo os autores, cada um procura, em geral, identificar certas características dos sistemas, em geral as que lhe interessam mais ao objecto do seu próprio estudo e classificá-las segundo o ponto de vista que procura desenvolver. Isso não quer dizer que não existam propriedades, sublinhadas por quase todos os autores, mas que são explicitadas apenas em casos muitos particulares.

Iremos apresentar as propriedades que do ponto de vista da integração do espaço na Teoria Económica, aparecem como sendo as mais significativas. Trata-se das propriedades seguintes: totalidade - equilíbrio, diferenciação - integração, hierarquia - coordenação, abertura - adaptação, e finalidade - estabilidade. O modo como essas propriedades acabam de ser enunciadas supõe a existência de dois pólos numa mesma realidade, como duas faces duma mesma moeda, que não podem existir uma sem a outra. Quanto mais um dos pólos das propriedades está presente mais o outro deve ser saliente, sob pena de desagregação e de desaparição do sistema em causa.

A. TOTALIDADE - EQUILIBRIO

Nenhum elemento do sistema pode permanecer activo independentemente das relações que mantèm com os outros elementos do sistema.

A totalidade é uma propriedade que decorre directamente das noções de sistema apresentadas. Ela tem na sua base a ideia de que um sistema è um conjunto de elementos em interacção. Interacção significa que nenhum elemento pode ser interpretado fora do conjunto dos outros elementos em que se insere. Uma modificação num dos elementos conduz a modificações em todos os outros; as variações de estado num elemento não podem ser explicadas independentemente do quadro de variações de estado dos outros. O todo e as partes são apenas um. Num sistema com n elementos, $E_1,\ldots,E_n$, uma formalização matemática poderia ser do tipo seguinte (16):

$$E_i = f_i\ (E_1,\ldots,E_{i-1},\ E_{i+1},\ldots,E_n) \qquad (i=1,2,\ldots,n)$$

ou em termos diferenciais:

$$\frac{\partial E_i}{\partial t} = g_i\ (\frac{\partial E_1}{\partial t},\ldots,\frac{\partial E_{i-1}}{\partial t},\frac{\partial E_{i+1}}{\partial t},\ldots,\frac{\partial E_n}{\partial t}) \qquad (i=1,2,\ldots,n)$$

Se o sistema è uma totalidade, sob as mesmas condições deve reproduzir os mesmos resultados. As mesmas entradas devem corresponder as mesmas saídas. Se o sistema possui este comportamento, diz-se que está em equilíbrio. O equilíbrio será estacionário ou dinâmico segundo as entradas se repetem no

tempo ou podem ser objecto de modificações. O equilíbrio do sistema pode ser um resultado de equilíbrios parciais nos sub-sistemas ou da integração de equilíbrios em certos sub-sistemas e desequilíbrios em outros, mas onde os equilíbrios se compensam em cada momento. A propriedade do equilíbrio apresenta-se, em relação á da totalidade, como uma espécie de solidariedade entre os diferentes elementos, que se traduz pela sua coesão e, por isso, como a unidade que justifica a existência do sistema.

B. DIFERENCIAÇÃO - INTEGRAÇÃO

Qualquer sistema perderá a sua vitalidade se os seus elementos não revelarem, simultaneamente, autonomia uns em relação aos outros e capacidade para prosseguirem o objectivo que justifica a sua existência.

A propriedade da diferenciação adivinha-se nas noções de sistema que foram apresentadas. A complexidade que, como foi salientado, constitui uma característica geral de todos os sistemas, deixa de ter significado se um sistema não possui vários elementos e se estes elementos, pelo seu comportamento e pelas relações que mantêm entre si, não revelam especificidades próprias. A diferenciação pode assim ser caracterizada pela autonomia que os vários elementos do sistema revelam ao estabelecerem relações uns com os outros. Veremos que esta autonomia deixa de ter significado se o comportamento dos vários elementos não é coordenado com vista á satisfação de uma determinada finalidade.

O aumento da diferenciação dum sistema é uma condição da sua vitalidade. A diferenciação será tanto mais forte, quanto mais se produzir, tanto em extensão, como em profundidade. Diz-se, por vezes, que a diferenciação excessiva é um risco, pois que pode fazer perder alguns dos seus elementos do sentido da unidade e da coesão do sistema. É uma má interpretação do sentido da diferenciação. O que é preciso é não confundir diferenciação com segregação. Pela segregação um elemento obtém progressivamente a sua identidade, a sua independência, para acabar destacando-se do sistema do qual fazia parte. Quando a diferenciação se transforma em segregação, o sistema ou está em vias de envelhecimento, e tenderá a desaparecer, ou então estará submetido a transformações profundas que modificarão a sua organização e a sua estrutura internas (17).

A aparição de novos elementos pode originar, tanto uma maior diferenciação, como uma progressiva segregação, pelo que será necessário encontrar um critério que permita situar as duas possibilidades. Este critério não pode ser outro senão a presença e a intensidade de relações entre os novos elementos e os elementos já existentes. Haverá tanto mais possibilidades de segregação quanto mais estas relações forem pouco numerosas, pouco intensas ou inexistentes. Se permitirem ao sistema tornar-se mais complexo, aumentar a sua organização interna, de funcionar com vista à satisfação de uma finalidade, o sistema será integrado. A integração é, assim, o dual da diferenciação. Esta propriedade está estreitamente ligada à da hierarquia-coordenação.

C. HIERARQUIA - COORDENAÇÃO

Como cada elemento de um sistema pode também ser encarado como um sistema, o princípio da hierarquia está presente na organização dos sistemas, mas para que essa organização seja eficaz, torna-se indispensável a coordenação da actuação de cada um dos seus elementos.

Já sublinhámos várias vezes que a complexidade constitui uma característica fundamental dos sistemas. Esta complexidade repercute-se sobre a estrutura interna do sistema. Um sistema não o será, se não fôr decomponível em vários elementos, autónomos em relação a certas funções e interdependentes com outros elementos em relação a outras funções, integrando a sua finalidade. A definição de sistema de LAJUGIE, DELFAUD e LACOUR (1979) já apresentada (18), sublinha e com razão, que os diferentes elementos do sistema não são independentes, mas que cada um pode ser tomado como um sub-sistema de um sistema mais geral. Se isto é verdade para um elemento é-o também para os seus componentes. Tomando cada sub-sistema e olhando no seu interior encontraremos aí também elementos ligados entre eles que poderão, ainda, ser tomados como sub-sistemas. O mesmo acontece se em lugar de se "descer" em pormenor se aumentar em abstracção, porque então o nosso sistema inicial será tomado como um sub-sistema de um sistema mais geral. Num sistema, esta abordagem poderá ser mantida até ao infinitamente pequeno ou até ao infinitamente grande. Um sistema assim compreendido é caracterizado por MESAROVIC (1974) como estando dotado de complexidade orgânica.

A existência de sub-sistemas num sistema, eles próprios compostos de outros sub-sistemas não inteiramente independentes, significa que a sua estrutura interna é de tipo hierárquico.

A hierarquia pressupõe, de facto, a existência de vários níveis de organização não independentes. Entre unidades de nível superior e unidades de nível inferior há relações de dependência ou assimétricas. Entre unidades do mesmo nível, as relações, quando existem, são relações de interdependência. Para um sistema com três níveis, uma representação da estrutura hierárquica (19) será do tipo seguinte:

ESTRUTURA HIERARQUICA

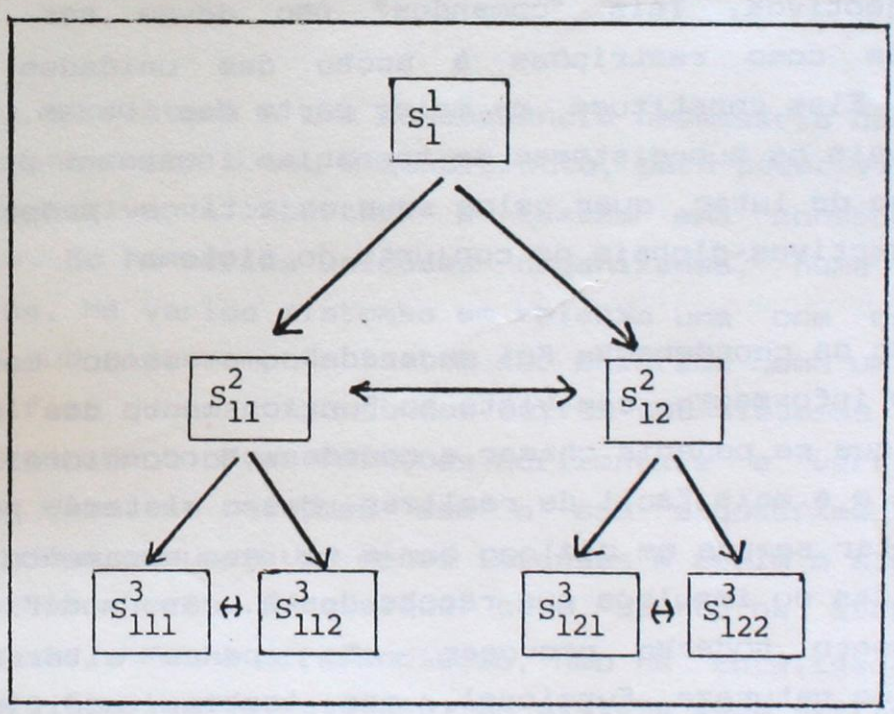


Figura 1.1

Os índices superiores permitem a identificação do sub-sistema considerado. O número de algarismos do índice inferior indica o nível da hierarquia. O último algarismo indica a ordem do sub-sistema no interior do sistema a que pertence. Os algarismos que o precedem identificam o sistema a que o sub-sistema pertence.

A estrutura hierárquica cujo esquema é apresentado na Fig. 1.1 colocada numa perspectiva organizacional. Outras estruturas

hierárquicas são possíveis em outros quadros que não o da organização (20). Voltaremos a esta questão no Capitulo II.

A razão de ser de um sistema é a consecução de certos objectivos que devem estar sempre presentes no furcionamento do sistema. Isto torna-se possivel pelas relações de dependência, entre unidades de nível inferior e unidades de nível superior, através das quais as últimas enviam ás primeiras as mensagens de comando. O conjunto destas mensagens constitui um instrumento de coordenação que permite a todo o sistema lutar para alcançar os seus objectivos. Tais "comandos" não devem ser encarados unicamente como restrições á acção das unidades de nível inferior. Eles constituem, na maior parte das vezes, condições sem as quais os sub-sistemas se tornariam incapazes de funcionar e por isso de lutar, quer pelos seus objectivos próprios, quer pelos objectivos globais do conjunto do sistema.

O conteúdo da coordenação foi encarado como sendo composto de fluxos de informação, com vista ao funcionamento dos sub-sistemas. É o que se poderia chamar a coordenação funcional, a mais frequente e a mais fácil de realizar. Mas o sistema para viver deverá estar sempre em diálogo com o seu enquadramento, através das entradas ou impulsos que recebe deste. As modificações no enquadramento poderão provocar, não apenas alterações nos comandos de natureza funcional, mas também, modificações na própria estrutura de organização do sistema. Estas alterações de estrutura podem ter origem, quer no desaparecimento de certos sub-sistemas, quer no rearranjo dos já existentes, quer ainda, em limitações no comportamento normal do sub-sistema Em qualquer caso, o conteúdo destes comandos ultrapassa o contexto da coordenação funcional. Chamar-lhe-emos coordenação estrutural.

A coordenação foi encarada como um meio que o sistema possui para alcançar os seus objectivos face ás agressões do exterior ou face ás modificações do comportamento dos sub-sistemas. Uma vez que se falou de agressão do exterior, vejamos uma outra propriedade: a abertura - adaptação.

D. ABERTURA - ADAPTAÇÃO

A abertura dos sistemas é, simultaneamente, uma consequência das relações que cada sistema mantém com os outros sistemas e uma garantia de que é capaz, por adaptação ou por contra agressão de responder aos impulsos que os outros sistemas lhe dirigem.

A abertura do sistema é uma consequência necessária das relações que deve manter com o seu enquadramento, para poder viver. Numa outra perspectiva, a abertura é também uma consequência da hierarquia. Se há várias unidades organizadas, numa estrutura hierárquica, há vários sistemas em relação uns com os outros. Como cada sub-sistema pode também ser encarado como um sistema, isso significa que o conjunto dos outros sub-sistemas constitui o seu enquadramento e as relações horizontais e verticais que mantem com eles, as relações com o seu enquadramento. Estas relações podem ser mais ou menos intensas e assim o sistema será mais ou menos aberto. Em qualquer caso, se não há abertura não há hierarquia, não há diferenciação, não há totalidade, e não pode haver, finalmente, sistema. Um sistema cuja abertura tende a diminuir, tende a isolar-se. A sua estrutura interna não é capaz de manter a sua autonomia e começa por isso a desagregar-se. Finalmente é o próprio sistema que tenderá a desaparecer.

A abertura implica que não se recusem os contactos e eventualmente as agressões provenientes do exterior. A abertura permanente dá ao sistema flexibilidade para poder reagir, por adaptação ou através de nova agressão, às condições em transformação permanente, provenientes do exterior.

Entre as diferentes modalidades de adaptação que o sistema pode seguir WALLISER (1977,85 e 87) distingue dois tipos particulares: a auto-aprendizagem e a auto-organização. Segundo este

autor, a auto-aprendizagem, è a capacidade que o sistema possui de "modificar as caracteristicas dos seus niveis temporais sucessivos de maneira a melhor se adaptar ao enquadramento actual, tendo em conta a sua experiência passada". A auto-aprendizagem è cumulativa e permite a reestruturação permamente dos sistemas. Ela serà tanto mais fàcil quanto mais disser respeito às caracteristicas do sistema. Este tipo de adaptação è utilizado, em particular, no mètodo dos ensaios-erros, em que o sistema mantèm em memòria todos os resultados de ensaios precedentes.

A auto-organização è a capacidade de evolução do sistema, com vista á consecução dos seus objectivos, face ao seu enquadramento. Esta evolução pode ir no sentido de aumentar a complexidade ou da modificação dos comportamentos dos sub-sistemas.

A adaptação aparece assim como uma condição necessària de abertura. Sem abertura o sistema não se pode adaptar e desaparece. Sem adaptação, o sistema aberto vai estar submetido a todas as agressões do exterior, sem oferecer nenhum meio de defesa nem de resistência, tendendo assim a desaparecer de igual modo.

E. FINALIDADE - ESTABILIDADE

O comportamento de um sistema è determinado por objectivos ainda não alcançados, mas esse comportamento deverà seguir uma trajectòria estàvel sob pena de se afastar das vias possiveis para alcançar os seus objectivos.

Em todas as propriedades precedentes falou-se da composição ou do funcionamento dos sistemas. Contudo, se um sistema não tem objectivos a sua estrutura desagrega-se e o seu funcionamento

deteriora-se. O sistema vai-se assemelhar a um navio sem comandante.

A propriedade da finalidade é uma das características mais significativas da abordagem sistémica. Ela rompe com a tradição clássica em que se tendia a privilegiar as relações do tipo causa e efeito. Na abordagem sistémica, a finalidade significa que o comportamento do sistema depende mais de um estado futuro que dos estados passados. Para o atingir, o sistema deverá seguir de perto uma certa trajectória. Mas a evolução no tempo está submetida quer a modificações no comportamento dos sub-sistemas, quer a impulsos do enquadramento que tendem a alterar a trajectória inicial. Se apesar desta alteração o comportamento do sistema tende a retomar a trajectória inicial ou a colocar-se numa trajectória muito próxima da primeira, diz-se que o sistema é estável. É fácil de compreender que a partir de um certo estado inicial das entradas, e por muitas modificações de percurso que possam acontecer, para chegar a um estado final, não há senão um número limitado de trajectórias. Há assim muito menos riscos de não atingir assim o estado final desejado, se o sistema é estável, do que no caso contrário. A instabilidade do sistema pode levá-lo a cair em trajectórias que não conduzem aos objectivos programados.

A estabilidade não é assim uma condição necessária para a verificação da finalidade, mas é uma condição desejável e previne riscos que podem pôr em causa a existência do sistema.

Nos pontos anteriores, tentámos fazer uma pequena síntese das virtualidades e propriedades mais significativas da análise sistémica, do ponto de vista da inserção das economias espaciais na economia nacional. Partindo de uma noção simples, onde o

sistema era encarado como um conjunto de elementos em interacção mútua, mostrámos que ela implicava um corte epistemológico com o pensamento cientifico tradicional. A especialização não pode mais ser encarada como o contrário da globalização; o todo não pode mais ser visto como a soma das partes, mas uma complexidade no interior da qual se verificam relações não lineares. Através da complexidade encontramos a unidade das ciências; através da não linearidade verificamos a especificidade de cada sistema.

Tendo justificado a aparição de economias espaciais na Secção I, e apresentado alguns dos traços mais caracteristicos da abordagem sistèmica na Secção II, estamos agora em condições de poder interpretar, na Secção III, a inserção das economias regionais na economia nacional através da utilização de alguns dos elementos da anàlise dos sistemas. Escolhemos o sub-sistema regional, de entre os vàrios sub-sistemas espaciais possíveis, porque é o que apresenta dimensões, territoriais e económicas mínimas, para que a definição de fenómenos de natureza macroeconómica assuma algum significado.

SECÇÃO III

O SISTEMA ECONÓMICO REGIONAL, SUB-SISTEMA DO SISTEMA ECONÓMICO NACIONAL

A consideração da região como sub-sistema conduz a que o comportamento dos fenómenos económicos de cada região não possa ser identificado com o comportamento de fenómenos, aparentemente idênticos, a nível nacional.

A identificação da especificidade dos espaços regionais face ao espaço nacional e o enunciado das caracteristicas dos sistemas, permitem encarar a economia das regiões como sistemas, e também como sub-sistemas de um sistema económico mais vasto, a economia nacional. Nos parágrafos seguintes procuraremos justificar esta afirmação.

#1. CARACTERIZAÇÃO DA REGIÃO COMO SISTEMA

A região é um conjunto de lugares em interacção com outros lugares da região ou de outras regiões.

A região é um conjunto de lugares ou localizações em relação uns com os outros (21). Cada lugar é uma unidade espacial elementar. Ela pode por isso ser considerada como um sistema. As relações estabelecidas no seio do sistema, que possam ser consideradas

economicamente significativas, são objecto de percepção através de funções, cujas variáveis importa caracterizar. Nos pontos que se seguem, explicitaremos porque è que a região è um sistema e em seguida veremos qual è o conteúdo a dar ás variáveis regionais.

A. A REGIÃO COMO CONJUNTO DE LUGARES EM INTERACÇÃO

Da interacção dos lugares resultam relações de intensidade diversas que, podem ser de dominância ou de equilíbro.

Uma região è um conjunto de unidades espaciais elementares que se podem caracterizar através de certos atributos. Estas unidades elementares podem ser lugares. Para que a região seja uma região económica, è preciso que as unidades espaciais elementares sejam geograficamente contíguas. O agrupamento dos lugares não pode ser arbitrário. Deverá ser feito após a explicitação dum critério de agrupamento que se julgue adequado á obtenção dos objectivos fixados. Na numerosa literatura publicada a este respeito (22) distinguem-se dois critérios maiores: o que maximiza o grau de semelhança (23) entre os diferentes lugares de um território e o que maximiza o grau de interdependência entre estes mesmos lugares. No primeiro caso obtemos regiões homogéneas. No outro, os conjuntos obtidos são regiões funcionais (24). Também na literatura se encontra referência a uma outra noção, a de região-programa. A região assim definida obedece sobretudo a critérios de natureza politica, muitas vezes apoiados sobre os das regiões homogéneas ou das regiões funcionais.

Os lugares, componentes elementares de uma região, não se

encontram isolados, mantêm relações (de semelhança ou de interdependência) uns com os outros e também, embora com menor intensidade, com os lugares das outras regiões. É o conteúdo e a intensidade destas relações que permitem caracterizar a região e defini-la como um sistema. A vida do sistema não se confina ás relações estabelecidas entre os diferentes lugares de uma região. A região é um sistema aberto: ás outras regiões, com as quais observamos relações de interdependência "horizontal" e aos sistemas de ordem superior (a economia nacional, por exemplo) em que observamos relações de interdependência que são "verticais".

Se há interdependência, há relações nos dois sentidos. Elas não têm contudo, a mesma intensidade no caso das relações horizontais e no caso das relações verticais. No primeiro, as relações têm em princípio a mesma intensidade nos dois sentidos. Enquanto que tais, trata-se de relações de igual para igual e, por isso, de relações de diálogo. A partir do momento em que tal relacionamento não possa ser garantido, a região começa a perder a sua autonomia face ás outras e, mais tarde ou mais cedo, tenderá a desaparecer ou a integrar-se num outro sistema regional.

No esquema de relações verticais, os fluxos não têm a mesma intensidade nos dois sentidos. São mais condicionadores e restritivos no sentido descendente que no sentido ascendente, o que supõe relações entre entidades que, no sistema, se encontram colocadas em níveis hierárquicos diferentes. As relações entre o sistema regional e o sistema nacional (de ordem superior) serão normalmente deste tipo. Mais adiante (25), definir-se-á de modo mais preciso o significado da hierarquia subjacente a estas relações.

Até aqui, partiu-se de uma definição de sistema para considerar a região como um sistema. Em seguida, caracterizámos o sistema como um sistema aberto; mas é fácil de compreender que as outras propriedades enunciadas no parágrafo 2 da Secção II também aqui se verificam. Vamos procurar fazer-lhe uma curta referência.

B. AS PROPRIEDADES SISTEMICAS DA REGIÃO

As propriedades da região como sub-sistema mostram que ela embora sendo uma componente do sistema mais geral de que faz parte, pode apresentar características de maior dinamismo e estar sujeita a transformações mais violentas.

A região, como vimos, é um conjunto de elementos em interacção. Verifica-se por isso, a propriedade da totalidade (interdependência). Enquanto a região mantiver a sua identidade, a sua estrutura interna não se modifica e reage da mesma maneira face aos mesmos impulsos; o sistema diz-se que está em equilíbrio.

O sistema que é a região supõe a existência de vários elementos com um certo grau de autonomia mas também a interdependência de uns em relação aos outros. Através da sua autonomia, cada lugar, que é um elemento do sistema, possui a sua estrutura própria e verifica-se a propriedade da diferenciação. Através da interdependência a região encontra a garantia da sua integração e vê limitados os riscos da desagregação. A diferenciação será tanto mais salutar, quanto mais por seu intermédio a região aumentar a sua integração.

A multiplicidade dos lugares e a diferenciação de funções exigem a complexidade da organização interna da região. Ela deve ser quase sempre de tipo hierárquico, o que supõe a existência de relações horizontais e de relações verticais. Seria um erro considerar que uma estrutura hierárquica assenta apenas na existência de relações de tipo vertical. Através de relações verticais e, em particular, através de fluxos descendentes, exercem-se funções de coordenação, mas trata-se de coordenação para funções geradoras de conflitos insanáveis entre os sub-sistemas. A compatibilidade de funções deverá poder ser obtida, na maioria dos casos, através de relações de tipo horizontal, o que significa que entidades do mesmo nível hierárquico não são

capazes, através do diálogo, de obterem um acordo sobre o exercício de funções que poderiam ser incompatíveis, caso esse diálogo não existisse. A coordenação garante, por isso, apesar da existência de objectivos próprios aos lugares, que é possível através dos seus objectivos, atingir os objectivos da região. Atinge-se o objectivo global através da obtenção dos objectivos dos sub-sistemas.

Como se salientou acima, o sistema regional é um sistema aberto ao seu enquadramento. O seu grau de abertura é mesmo mais elevado que o do sistema nacional; a intensidade dos fluxos através das fronteiras regionais é muito maior que os dos fluxos através das fronteiras nacionais. As relações que a região mantêm com o seu enquadramento são a condição da sua reprodução. As influências recebidas do exterior podem obrigá-la a adoptar modificações no seu comportamento. Sem abertura e sem adaptação, o sistema regional também ele teria tendência a desaparecer.

A região é, pela sua autonomia, um sistema com objectivos que lhe são próprios, determinados em larga medida independentemente dos objectivos prosseguidos pelas outras regiões.

Ela é um sistema final, quer dizer, o seu comportamento é determinado mais pelos fins a atingir que por um mecanismo de causa e efeito. A estabilidade do sistema facilita o seu funcionamento com vista a atingir o objectivo final.

Sem estabilidade o sistema será mais facilmente dominado pela incerteza. A previsão tornar-se-á cada vez mais difícil. A fixação de objectivos é quase impossível e o comportamento do sistema não será finalizado.

Mostramos, assim, que a região pode ser tomada como um sistema cujo enquadramento imediato é a nação. A economia regional encontra o seu enquadramento na economia nacional, e na economia

internacional. A análise das propriedades dos sistemas permitiu-nos verificar que todo o sistema possui um enquadramento em relação ao qual se pode definir como sub-sistema. A economia regional, embora mantendo o grau de autonomia que lhe é própria, está largamente aberta ao exterior (a economia nacional), uma vez que as fronteiras regionais são muito mais fluidas que as fronteiras nacionais.

A estabilidade do sub-sistema regional pode ser mais facilmente posta em causa, uma vez que o decisor regional tem menos capacidade para poder intervir sobre a orientação desejável destes fluxos. Tendo mais dificuldades em controlar o desenvolvimento das relações do sub-sistema regional com o exterior, o decisor regional terá a sua tarefa de adaptação do funcionamento do sistema aos efeitos desejados, tornada mais complexa. A esta tarefa chama-se regulação do sub-sistema. As dificuldades de regulação são assim mais fortes a nível regional que a nível nacional. Nos dois casos, a regulação pode ser feita a partir da iniciativa dos decisores de dois níveis diferentes: os decisores regionais e nacionais, na região; os decisores nacionais e internacionais, na nação. Mas o grau de intervenção dos diferentes decisores nos dois casos não é o mesmo. Enquanto que na região a regulação é em geral feita, a título principal, pelas autoridades exteriores (nacionais) à região e, acessoriamente, pelas autoridades regionais, na nação, a regulação tem sido até agora quase inexistente ao nível das autoridades internacionais e feita prioritariamente pelas autoridades próprias ao espaço considerado (26). Por isso, os elementos de incerteza que dizem respeito ao comportamento dos agentes no espaço são muito mais numerosos na região que na nação. A capacidade de regulação e de controle do comportamento do sistema encontra-se assim, reduzida no sistema regional em relação ao sistema nacional, de que ele é um sub-sistema.

#2. AS VARIAVEIS REGIONAIS E O COMPORTAMENTO DOS DECISORES REGIONAIS

A especificidade das variáveis regionais resulta do facto de os sub-sistemas que as integram, bem assim como o seu enquadramento, terem diferentes expressões no espaço, o que tem como consequência ser necessário atender à diversidade de objectivos e diversificar os instrumentos de política económica.

O reconhecimento da especificidade do espaço regional ou, noutras palavras, a consideração da região como um sub-sistema (27) do sistema nacional, conduz a que não se possa olhar o espaço nacional como um simples "puzzle" de que as peças são as regiões. Se o espaço nacional não fosse senão um "puzzle", a economia regional não seria senão uma simples partição da economia nacional, o que é o mesmo que retirar toda a possibilidade de especificidade e de autonomia de funcionamento ás regiões. A região não seria um sub-sistema do sistema económico nacional; reduzir-se-ia a uma parcela indiferenciada desse todo.

A. DIVERSIDADE DE COMPORTAMENTOS ECONÓMICOS REGIONAIS

Os fenómenos económicos têm comportamento diversificado segundo o espaço regional em que se observam.

Uma vez que cada região possui uma identidade própria, a sua inserção no espaço nacional exige que as funções dos seus agentes sejam bem delimitadas, para que do seu exercício resulte

uma melhor articulação com as funções exercidas por outros níveis.

Não vamos agora discutir os critérios desta delimitação. Retenhamos, apenas, que à especificidade de funções corresponde especificidade das variáveis e das relações que as suportam, na modelização do funcionamento da economia regional e das suas relações com a economia nacional. A especificidade de relações e variáveis regionais conduzem à existência de relações funcionais diferenciadas em cada uma delas.

Se as relações funcionais são diferentes de região para região, isso significa que, se uma variável dependente é explicada por um conjunto de variáveis independentes, as variações nestas não conduzem forçosamente aos mesmos valores para a variável dependente em cada uma das regiões. Isto parece tão evidente que se deveria esperar que se fosse capaz de compreender as suas consequências. Nem sempre tem sido assim. E a consequência mais importante é que as relações regionais-nacionais devem ser consideradas como sendo quase sempre não lineares. Se uma variação nas variáveis independentes se traduz de modo diferente na variável dependente, segundo a região, então uma variação numa variável independente nacional, provocará uma variação sobre a variável dependente que, provavelmente, não conduzirá a nenhum dos valores das variáveis regionais homólogas. Por outras palavras, não basta fixar os valores das variáveis independentes, a nível nacional, para obter de modo unívoco o valor da variável dependente. Ele depende da dispersão regional dos valores das variáveis independentes nacionais (28).

A título de exemplo vale a pena lembrarmos a conhecida relação entre desenvolvimento e inflação. É habitual considerar-se que, desenvolver significa criar oportunidades de emprego e, por isso, possibilidades de fazer diminuir a taxa de desemprego. Se a taxa de desemprego diminui aparecem pressões para o aumento da taxa de salário que se repercutem imediatamente sobre a taxa de inflação. Mesmo sem nos pronunciarmos sobre a lógica do raciocínio apresentado, é preciso dizer que as consequências sobre a taxa de inflação nacional podem ser diferentes, para um

mesmo montante de investimento, segundo a localização, ou localizações, destes investimentos. A dispersão regional da variável independente é, por isso, uma dimensão importante a ter em conta nas relações regionais-nacionais. Isto tem consequências não desprezíveis sobre o tratamento estatístico das variáveis, e deve ser tido em conta na elaboração de qualquer política económica.

B. DETERMINAÇÃO DO COMPORTAMENTO NACIONAL OU REGIONAL DE UMA VARIAVEL

A determinação do comportamento espacial de uma variável é importante para a conveniente definição dos objectivos e afectação dos instrumentos de política económica.

Do ponto de vista analítico, o primeiro problema que se põe é o de conhecer o tipo de relação explicativa entre variáveis nacionais e variáveis regionais. Podem-se considerar três casos diferentes:

- As variáveis nacionais determinam as variáveis regionais;

- As variáveis regionais determinam as variáveis nacionais;

- Um caso misto, onde para certos fenómenos as variáveis nacionais determinam as variáveis regionais e para outros é o inverso que se verifica.

Das três situações a mais frequente é a segunda. Importa explicitar o ou os critérios que permitem identificar quando se está em face de cada um dos casos, pois que isso tem

consequências sobre o tratamento estatistico e econométrico das variáveis.

Um bom critério de identificação deve ser o da amplitude do processo de decisão subjacente ás variáveis a determinar. Se o processo de decisão é nacional, então deve partir-se do valor das variáveis nacionais para o das variáveis regionais, através da sua regionalização. As relações admitidas são em geral relações lineares e a agregação não levanta dificuldades maiores.

Se o processo de decisão é regional há duas possibilidades: os comportamentos regionais e as variáveis que os traduzem são, ou não são, susceptiveis de agregação. As situações onde se verifica o primeiro caso são bastante raras mas pode-se, a partir do valor das variáveis regionais, determinar o das variáveis nacionais; ou, a partir do valor das variáveis nacionais determinar o das variáveis regionais o que supõe que se é capaz de obter uma boa chave de repartição. Esta segunda hipótese é adoptada frequentemente em razão da falta de dados regionais, ou mesmo da sua completa inexistência. Infelizmente, os comportamentos que se seguem a processos de decisão regionais não são, senão raramente, susceptiveis de agregação. Como tentámos mostrar, as relações estabelecidas, neste caso, entre variáveis nacionais e variáveis regionais são não lineares e exigem uma explicitação estatistica e econométrica muito mais complexa que a que é necessária quando os valores regionais são determinados a partir de chaves de repartição aplicadas aos valores nacionais.

Isto tem consequências importantes ao nivel da politica económica. Se se quer atingir com eficácia um certo objectivo nacional, é preciso ser-se capaz de determinar os instrumentos convenientes. Para isso, o primeiro passo a dar é o da determinação do ou dos niveis de intervenção sobre os instrumentos.

Pouco importa que um decisor central se fixe um objectivo e se dote de instrumentos de intervenção a nível central, se os processos de decisão para a mobilização dos instrumentos se encontram a nível regional. Os instrumentos regionais devem ser mobilizados por decisores regionais. São eles que, conhecendo o impacto dos instrumentos, estão em condições de melhor os utilizar com vista a atingir os objectivos fixados e, eventualmente, de julgar da oportunidade da sua utilização.

O que acabamos de dizer supõe a existência, ao lado dos instrumentos regionais, de instrumentos nacionais que necessariamente, fazem sentir o seus efeitos a nível regional e, em particular, sobre o comportamento dos instrumentos regionais. É a razão pela qual a utilização de uns e de outros não è independente, e deve ser objecto de negociação entre decisores centrais e regionais. Voltaremos a este ponto de modo mais aprofundado no Capítulo IV.

O que importa reter è o facto de que a determinação do nível a que deve ser considerada uma variável, é uma condição de eficácia da política económica. Este nível deve, tanto quanto possível, coincidir com o nível de influência das decisões dos agentes que intervêm sobre a variável considerada. As relações regionais serão tanto menos lineares quanto menos amplo for o quadro territorial de influência das decisões.

CONCLUSÃO DO CAPÍTULO

Começou por se lembrar neste Capítulo que a Teoria do Equilíbrio Geral constitui a descrição mais completa e mais perfeita de que dispõem os economistas sobre o funcionamento do Sistema Económico. Apesar disso, constatou-se que muita da destreza e flexibilidade apresentada é mais aparente que real. A realidade cujo funcionamento a Teoria do Equilíbrio Geral procura reproduzir é muito mais complexa que a que está subjacente ás hipóteses admitidas.

A Análise Sistémica constitui uma primeira tentativa para uma resposta mais ajustada, ao funcionamento do Sistema Económico que a que é fornecida pela Teoria do Equilíbrio Geral. Apesar disso são ainda numerosas as suas insuficiências, em particular as que impedem que dela se possa partir para intervenções de carácter operacional.

Não poderemos contudo atribuir á Análise Sistémica insuficiências em atingir objectivos que não são os seus. A Análise Sistémica mais do que uma descrição do funcionamento dos sistemas constitui uma perspectiva e um ponto de vista a adoptar quando se procura compreender esse funcionamento. Nesse sentido a Análise Sistémica é necessariamente um compromisso entre as metodologias de cada uma das várias ciências e o seu próprio ponto de vista.

O modo como a Análise Sistémica permite interpretar a organização e o funcionamento dos agentes económicos no espaço é afinal o ponto de partida mais sólido para a justificação da necessidade de encarar os processos de decisão como processos de decisão descentralizados. A descentralização não é um ponto de partida, nem um ponto de chegada. Não é um ponto de partida, porque não é uma hipótese "á priori". A maior ou menor descentralização será a que for justificada pelo conteúdo real dos processos de deci-

são e pelas opções politicas que nessa matéria forem tomadas pelo soberano económico. Não é um ponto de chegada porque a descentralização não é um fim em si mesma, mas antes um processo através do qual e com o qual outros objectivos deverão ser conseguidos.

No Capitulo seguinte procuraremos justificar o que agora acaba de ser afirmado. Para isso começaremos por tentar compreender o modo como se estruturam os sistemas organizados, sublinhando como sua propriedade fundamental a da hierarquia. A nossa preocupação será depois a de tentar mostrar que a descentralização é uma caracteristica que deverá possuir todo o processo decisional, inerente a um sistema hierarquicamente organizado e portanto, também, todo o sistema económico nacional, com os seus vários subsistemas espaciais.

NOTAS

(1) Vide KORNAI (1971).

(2) Vide VON BOVENTER (1962) e MOUGEOT (1975).

(3) Vide LOPES (1980, 2).

(4) Vide LOPES (1980, 5, 10 e segs.).

(5) E não vamos tecer aqui considerações àcerca do conteúdo da variável espaço, mas naturalmente que é a sua acepção económico-social que temos subjacente. Para o efeito remetemos para LOPES, A.S. (1980, 23 e segs.).

(6) Desenvolveremos o significado das hipóteses de convexidade e de concavidade, no ponto C deste Capítulo e no Capítulo V, a propósito dos modelos de descentralização.

(7) Cf. LAGUGIE e outros (1979, 11).

(8) Esta questão será desenvolvida no #1 da Secção III deste mesmo Capítulo. Cf. PROST (1965) e COURBIS (1981).

(9) Este ponto será tratado mais em detalhe no Capítulo III.

(10) Vide em particular BERTALANFFY, L.V. (1968); ACKOFF, R.L. (1960); ASHBY, W.R. (1958); BOULDING, K.E. (1956) e R.E. FAGEN (1956).

(11) A este propósito ver o trabalho, de divulgação, mas muito útil, de ROSNAY (1975).

(12) Cf. por exemplo SILVA (1973).

(13) Numa perspectiva organizacional, convém não confundir complexidade com burocracia.

(14) Citado por ROSNAY (1975, 94). Cf. também LESOURNE (1976, 46).

(15) Ver por exemplo JOHNSON, KAST e ROSENZWEIG (1970, 5 e 119); SILVA (1963, 231 e 242); WALLISER (1977, 13, 22, 39 e 200).

(16) Cf. SILVA (1973).

(17) Poder-se-ia dizer, dando origem a um novo sistema.

(18) Cf. p. 25.

(19) Ver a este propósito MESAROVIC, M.D., MACKO, D. e TAKAHARA, Y., (1980).

(20) Certos autores, por exemplo WALLISER (1977), chamam-no também estrutura arborescente.

(21) O que se poderia entender como sendo o "espaço entre os lugares" são ainda lugares.

(22) Ver por exemplo, LOPES, A.S.(1980), PAELINCK, J.H. (1975, 169), BOUDEVILLE, J.R. (1972).

(23) Definida segundo um ou vários indicadores.

(24) Também conhecidas na literatura francesa como regiões polarizadas.

(25) Cf. a Secção I do Capítulo II.

(26) A intervenção que, por exemplo, as autoridades da Comunidade Económica Europeia são conduzidas a ter, directa e indirectamente, sobre as decisões regionais, através da concessão de créditos pelo mecanismo do F.E.D.E.R. leva-nos, naturalmente, a ter necessidade de moderar a afirmação que acabamos de fazer. No mesmo sentido poderá ir a consideração da actividade de empresas multinacionais em cada região.

(27) Com um grau de autonomia mais ou menos forte em relação ao sistema nacional.

(28) Ver a este propósito COURBIS (1981, 3 e segs.).

I. S. E. — BIBLIOTECA

CAPITULO II

A DESCENTRALIZAÇÃO ESPACIAL DAS DECISÕES NUM QUADRO DE HIERARQUIA DE SISTEMAS

A descentralização das decisões constitui uma característica fundamental de qualquer processo de decisão num sistema hierarquicamente organizado. É assim também com todo o sistema económico espacialmente estruturado.

A hierarquia-coordenação foi apresentada no capitulo precedente como uma propriedade fundamental dos sistemas. Embora se tenha já salientado que as propriedades do sistema não são afinal mais do que diferentes aspectos de uma sua característica mais geral que é a complexidade, será à propriedade da hierarquia que dedicaremos parte substancial deste capítulo. Ela constitui a melhor justificação para a necessidade da implantação de processos de decisão descentralizados, em particular, em todo o sistema económico espacialmente estruturado.

Na primeira secção começaremos por fazer uma breve revisão da evolução das teorias da organização para salientarmos depois que a organização não deve ser entendida apenas no sentido estrito de suporte de processos de tomada de decisão.

Todo o sistema complexo é um sistema hierárquico, como vimos, mas a um mesmo sistema podem corresponder múltiplas hierarquias segundo o ponto de vista em que nos colocamos para analisar o funcionamento do sistema. Estes pontos de vista podem reduzir-se a três: "compreensão", "complexidade de decisão" e "organização".

O ponto de vista em que concentraremos a nossa atenção, na segunda secção, é o da "organização" dos sistemas económicos espacialmente estruturados. Mostraremos que a organização hierárquica, própria de todo o sistema complexo exige, contrariamente ao que é corrente afirmar-se, processos descentralizados de tomada de decisões. Mostraremos, igualmente, que descentralização e desconcentração não são processos antagónicos nem substituíveis, e que nenhum deles pode ser plenamente realizado sem que o outro tenha tomado corpo.

Este modo de encarar os processos de decisão espaciais será particularmente frutuoso na compreensão do significado e conteúdo dum sistema de planeamento espacialmente integrado.

SECÇÃO I

OS SISTEMAS HIERARQUICOS A VARIOS NIVEIS

Todo o sistema tem um suporte organizacional cuja complexidade implica estruturas hierárquicas com vários níveis.

O objectivo principal deste capitulo vai ser o de enunciar critérios que nos permitam estabelecer um esquema coerente e descentralizado de tomada de decisões. Nesta Secção procuraremos mostrar que isso supõe o conhecimento de diversos tipos de organizações e que, do ponto de vista da tomada de decisões descentralizadas, o tipo particular constituído pela organização hierárquica é a forma de organização de que poderemos retirar ensinamentos mais frutuosos. Estas duas preocupações serão tidas em conta no primeiro e segundo parágrafos que intitularemos respectivamente de "Os sistemas organizados" e "A hierarquia nos sistemas".

#1. OS SISTEMAS ORGANIZADOS

Nenhum sistema pode ser considerado como tal se não dispõe de uma organização. O tipo de organização mais perfeita é o da organização hierárquica.

A organização é, nos sistemas, um suporte do seu funcionamento. Ela é uma condição indispensável para que eles possam atingir as

suas finalidades. Dada a sua importância na vida dos sistemas, faremos uma pequena introdução sobre a noção e o papel das organizações, apresentando em seguida alguns elementos das principais teorias das organizações, assim como dos principais tipos de organização. Abordaremos sucessivamente os pontos seguintes:

- a organização nos sistemas;

- as teorias da organização;

- os tipos de organização.

A. A ORGANIZAÇÃO NOS SISTEMAS

A noção de organização não se confunde com a de sistema, embora a todo o sistema corresponda uma organização que evolui e se adapta à evolução do sistema.

No capítulo anterior apresentámos a complexidade como uma propriedade fundamental dos sistemas. Esta complexidade manifesta-se em todos os aspectos da vida dos sistemas, em particular nos seus objectivos, nas vias a prosseguir para os atingir e na organização que constitui um suporte do funcionamento do sistema. A organização é o modo como se distribuem e se põem em relação, no interior do sistema, os seus diferentes sub-sistemas e, por isso, sem organização o sistema não poderá atingir os seus objectivos.

A organização não é um fim em si. É apenas um meio ou um instrumento, cuja utilização deve ser optimizada com vista à obtenção

dos objectivos fixados pelo sistema. A optimização da organização não significa a permanência da mesma forma de organização no tempo e no espaço. O sistema evolui no tempo e diferencia-se no espaço, através de forças internas e externas e, em particular, de modificações do seu enquadramento. Esta evolução do sistema pode exigir modificações na organização que lhe está subjacente. As modificações podem ser apenas adaptações da organização, mas podem também significar transformações profundas no arranjo dos diferentes sub-sistemas, o que significa o aparecimento de uma nova organização.

Há autores (1) que identificam as noções de sistema e de organização. Para eles a uma nova organização corresponderá um novo sistema. Julgamos que a perspectiva mais correcta é outra. A organização é evolutiva, procura adaptar-se ás novas condições impostas pelos enquadramentos em mutação permanente ou a finalidades renovadas. Não é senão quando as dificuldades de adaptação se revelam intransponíveis que se poderá eventualmente falar de um novo sistema. Se o sistema é incapaz de responder ao desafio que lhe é imposto, a sua organização entrará em estado de desagregação, o sistema perderá a sua coerência interna. Os elementos ou sub-sistemas que permanecem vão procurar uma nova coerência, dotar-se de uma nova organização e darão origem a um novo sistema. É apenas quando toda a organização precedente desaparece, sendo substituída por uma nova organização, que poderemos eventualmente falar de um novo sistema.

As noções de organização e de sistema são próximas mas não se identificam. A toda a organização corresponde um sistema, mas o inverso não é verdadeiro. A um mesmo sistema podem corresponder diferentes organizações. Enquanto suporte do sistema, a organização tem necessidade de evoluir para garantir a sua sobrevivência.

A organização apresenta-se, assim, como uma entidade adaptativa, o que supõe a existência de centros de decisão de onde emanam e onde são guardadas as directrizes e as informações, unificadas

através de uma estratègia cujo fim è satisfazer a finalidade dos sistemas. Assim como nos sistemas os sub-sistemas podem ser considerados como as suas componentes elementares e imediatas, também os centros de decisão são as componentes elementares e imediatas da organização.

A noção de organização está por isso estreitamente ligada á de sistema. A teoria das organizações è, contudo, muito mais antiga do que a teoria dos sistemas. No ponto seguinte veremos, muito rapidamente algumas das suas caracteristicas principais, não no sentido de com essa abordagem fazermos um estudo das diversas teorias das organizações, mas antes com o de podermos compreender melhor o conteúdo das modernas teorias, cujo aparecimento e evolução estão estreitamente ligadas ao desenvolvimento da teoria geral dos sistemas.

B. AS TEORIAS DAS ORGANIZAÇÕES

As teorias das organizações sofreram um grande impulso com a integração de elementos de compreensão do funcionamento das organizações, que foram buscar à teoria geral dos sistemas.

Só muito recentemente as teorias das organizações foram associadas á dos sistemas, o que corresponde, por um lado, á incapacidade das teorias tradicionais para descrever a complexidade crescente das organizações e, por outro, ao carácter mais ou menos operacional da teoria dos sistemas. Desta associação nasceu a teoria moderna das organizações. Outras teorias a precederam: a teoria clàssica e a teoria neo-clàssica. Não iremos fazer uma apresentação destas teorias, mas apenas explicitar algumas das suas caracteristicas mais significativas.

Assim, procuraremos compreender qual a importância dada aos elementos constitutivos, o modo de representação da estrutura da organização e os métodos e instrumentos de investigação utilizados.

A teoria clássica desenvolveu-se num quadro de reflexão que era o da empresa. Na organização clássica cada indivíduo estava submetido ao princípio da unidade de comando, segundo o qual ele depende de um único superior que tem autoridade sobre o conjunto das suas actividades. O subordinado exerce de modo passivo a maior parte das suas funções, que lhe são afectadas superiormente. Neste contexto, as noções de estrutura, hierarquia, autoridade, especialização e controle encontram-se sempre associadas às de organização.

A estrutura é o quadro onde se estabelecem as relações entre os diferentes membros da organização. Hierarquia significa que a organização é subdividida em "departamentos", estes em "divisões", as divisões em "secções", etc.. A autoridade é a capacidade de que dispõe um elemento da hierarquia para exigir aos outros elementos, um comportamento conforme com as suas directivas. A especialização significa que a eficácia de funcionamento do sistema aumenta quando certas funções são afectadas a certos elementos e não a outros. A noção de controle corresponde à de coordenação da actividade de certos elementos pelos elementos de nível superior.

No conjunto das noções apresentadas, a de estrutura é fundamental. Ela é concebida de maneira a manter um grau de eficácia muito elevado. Muitas vezes a eficácia, que garante a adequação da estrutura à realidade, é substituída pelo imobilismo. Quando imóvel, a estrutura permanece constante e já não responde aos incitamentos vindos do seu enquadramento, que entretanto foi objecto de mutações profundas. A organização corre riscos de se debater com problemas de desagregação.

O mètodo de investigação seguido repousa sobre a experiência adquirida no processo real. O quadro e a linguagem permanecem, em grande parte, os da mecânica clàssica.

A teoria clàssica é cada vez mais inadequada para explicar o funcionamento da empresa e de outras organizações. Em particular, è incapaz de fornecer o grau da generalização necessària á integração da autoridade funcional, nascida da transformação do papel dos que antes tinham apenas como missão aconselhar os membros da antiga hierarquia.

Como reacção á impessoalidade e ao mecanicismo do modelo clàssico, desenvolveu-se a teoria neo-clàssica, cuja preocupação maior foi a da humanização das relações entre os indivíduos no seio da empresa. Os indivíduos são agora considerados em pé de igualdade. As decisões são tomadas mais por consenso do que por via da autoridade. O processo de tomáda de decisões descentralizado substitue a tomada de decisões centralizada. A hierarquia não desaparece, mas os diferentes níveis comunicam entre si evitando, assim, os recursos ao argumento da autoridade.

O elemento humano, o estudo do seu comportamento, a observação das suas reacções psicológicas, constituem objecto de preocupação permanente da teoria néo-clàssica. Ela faz muitas vezes apelo á teoria do comportamento. O indivíduo constitui um elemento condicionante do comportamento da organização. O conhecimento actual dos mecanismos de motivação humana, possibilita a racionalização progressiva do processo de decisão e a modelação da organização de forma a ter em conta o comportamento dos indivíduos participantes. Os novos elementos introduzidos não são no entanto considerados como componentes da organização, mas antes como meios de que a organização se socorre para aumentar a eficàcia do seu funcionamento.

Apesar dos aperfeiçoamentos introduzidos, tanto a teoria neo-clàssica como a teoria clàssica não são capazes de tomar em consideração uma concepção integrada da organização. Esta concepção apenas é possivel através do recurso á teoria geral dos sistemas. As organizações são hoje estudadas, sobretudo no quadro da anàlise dos sistemas. Ao corpo teórico, assim desenvolvido, dá-se em geral o nome de teoria moderna.

Na teoria moderna os elementos da organização são tomados como interdependentes. Uns e outros são igualmente importantes. O elemento fundamental não é nem a estrutura, nem o indivíduo, mas antes a evolução da estrutura e das relações entre os indivíduos.

A teoria das organizações è aqui tomada como uma parte da teoria geral dos sistemas. Desta, aproveita em particular a abordagem a niveis múltiplos. MESAROVIC, M.D., MACKO, D. e TAKAHARA, Y., (1970, 16 e seg.) sublinham com razão esta ligação. Segundo eles, os elementos da organização são tomados como sistemas decisores; a aplicação da teoria matemática dos sistemas ás organizações permite uma maior precisão na percepção dos fenómenos reais sem introduzir restrições adicionais. A integração da teoria das organizações na teoria geral dos sistemas, feita pela teoria moderna, permite beneficiar de uma abordagem mais global e mais geral que a que tinha sido possivel com as teorias precedentes. Uma compreensão mais profunda do funcionamento dos sistemas hierárquicos a niveis múltiplos è contudo necessária. Antes de abordar este ponto vejamos, em primeiro lugar, a classificação das organizações.

C. OS TIPOS DE ORGANIZAÇÕES

Segundo os critérios escolhidos, podem ser obtidas várias classificações das organizações. Os casos mais importantes são, no entanto, casos particulares de um caso mais geral, que é a estrutura hierárquica.

Consideraremos a organização como o modo segundo o qual se distribuem e se põem em relação, no interior do sistema, os diferentes sub-sistemas. Estas distribuições podem dar origem a múltiplas classificações, segundo o ponto de vista ou critério escolhido como significativo. Segundo WALLISER (1977, 49 e seg.) reteremos dois critérios: o da distribuição estatística e o do grau de dependência entre os diferentes elementos.

Se considerarmos um conjunto de sub-sistemas idênticos, a sua distribuição no espaço pode assumir formas diversas. Podemos classificá-las nas categorias seguintes: regular, aleatória e por agregados. Graficamente, estas distribuições correspondem ás figuras seguintes:

Regular

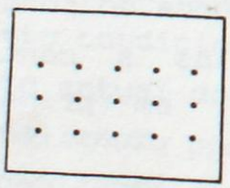


Figura 2.1

Aleatória

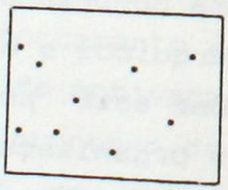


Figura 2.2

Por agregados

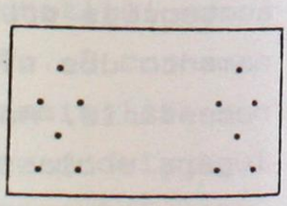


Figura 2.3

Para o mesmo conjunto ou elementos de um conjunto com a mesma localização, e para o mesmo momento, podem considerar-se diversos tipos de distribuições estatísticas, segundo as características dos elementos em estudo (2). Ao estudar a

organização dos elementos, preocupàmo-nos com uma característica ou um conjunto particular de características destes indivíduos. Para cada uma, os elementos podem ter uma distribuição regular, mas para uma outra, podem assumir uma distribuição por agregados ou aleatòria. Assim, por exemplo, pode-se estar interessado em estudar a distribuição de um conjunto de indivíduos no que diz respeito ás suas idades e ás suas alturas. Podem-se tomar os que possuem a mesma idade e obtèm-se, por exemplo, uma distribuição regular. Mas certamente que estes indivíduos não têm todos a mesma altura. A distribuição pode aparecer como sendo quer, aleatòria quer, por agregados.

Na distribuição estatística tem-se a preocupação de conhecer a localização dos elementos de um sistema. Na distribuição segundo o grau de dependência (3) está em causa o relacionamento dos indivíduos entre si. Distinguem-se, deste ponto de vista, duas categorias principais: a estrutura cíclica e a estrutura descendente.

Na estrutura cíclica os sub-sistemas encontram-se em encadeamento fechado, como indica a Fig. 2.4.

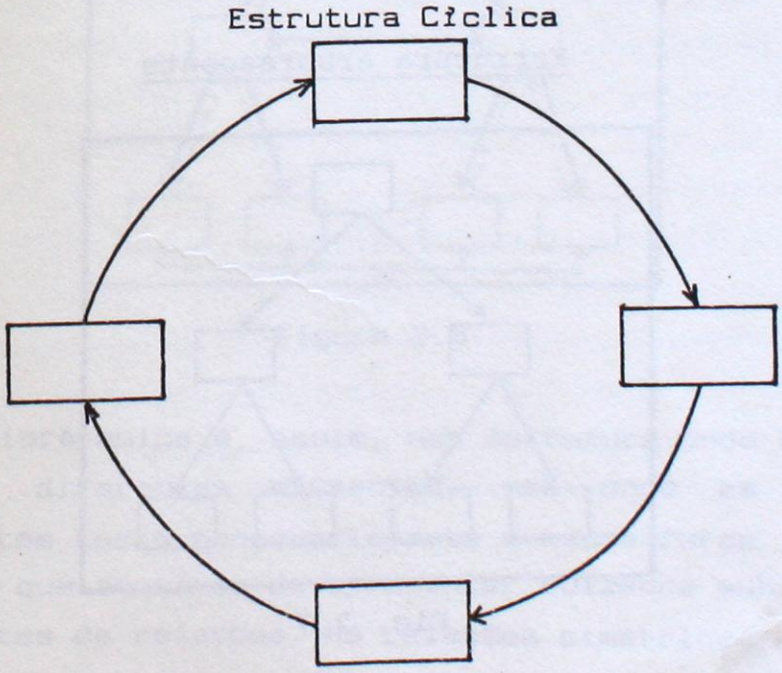


Figura 2.4

Na estrutura descendente cada sub-sistema define-se pelas relações que estabelece com os sistemas de ordem superior e com os de ordem inferior. Distinguem-se três sub-tipos de estrutura: centrada, catenária e arborescente, que correspondem à representação das Figs 2.5, 2.6 e 2.7.

Estrutura centrada

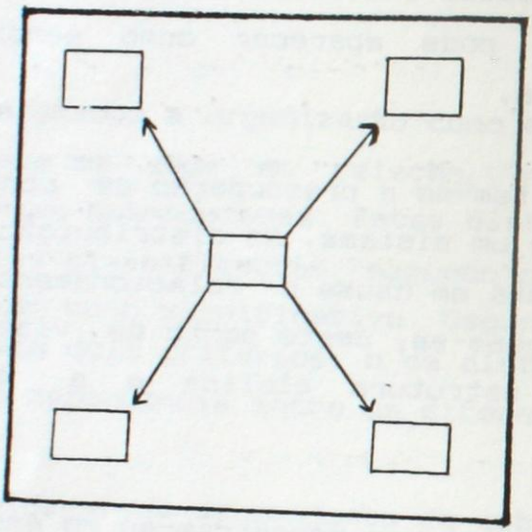


Fig. 2.5

Estrutura catenária

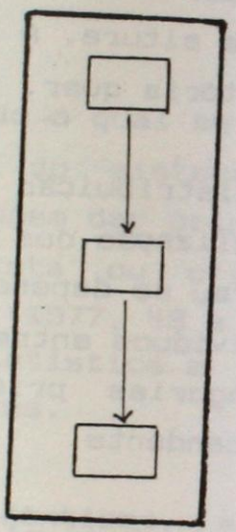


Fig. 2.6

Estrutura arborescente

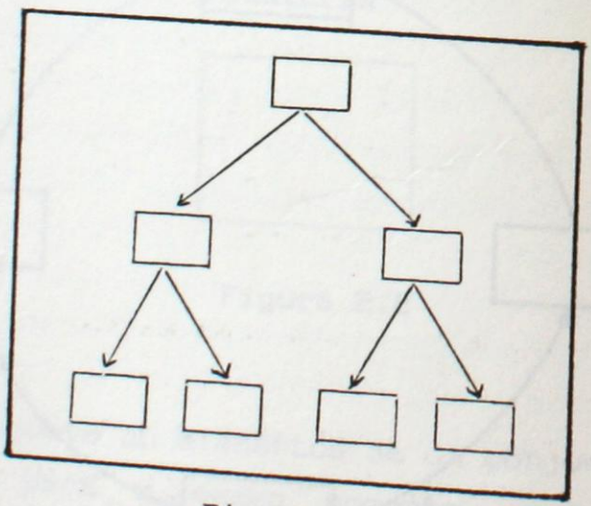


Fig. 2.7

Tanto a estrutura centrada como a estrutura catenária, podem ser interpretadas como casos particulares da estrutura arborescente.

Chegou o momento de referirmos a estrutura hierárquica. Vai constituir motivo de reflexão durante parte substancial do presente Capitulo, com vista a nela fundamentar os processos de decisão descentralizados no espaço.

A estrutura hierárquica pode ser concebida como uma combinação da estrutura arborescente, onde há apenas relações de dependência com a estrutura cíclica que sublinha as relações de interdependência. A combinação dos dois tipos de estrutura permite a obtenção de uma estrutura interdependente que pode ser visualizada na Fig. 2.8:

Estrutura Hierárquica

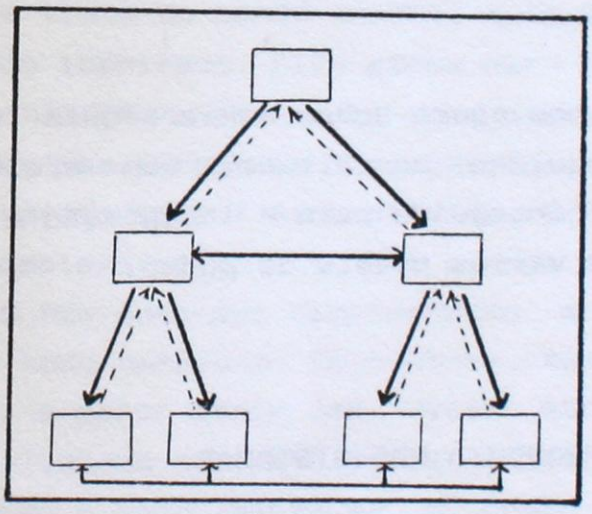


Figura 2.8

A estrutura hierárquica é, assim, uma estrutura onde há interdependência dos diferentes elementos, mas onde as diferentes ligações não têm todas necessariamente a mesma força vinculativa. Na figura que acabámos de apresentar quizemos sublinhar três tipos diferentes de relações. Há relações simétricas e relações assimétricas. As relações simétricas são as relações horizontais

que se estabelecem entre unidades do mesmo nivel. Essas relações corporizam as relações de diàlogo de igual para igual. As relações assimètricas traduzem relações de desigualdade entre unidades de niveis diferentes. São as relações verticais, entre unidades de um nivel e a unidade imediatamente superior ou as unidades imediatamente inferiores. As relações entre as unidades de nivel superior e as unidades de nivel inferior contêm directivas, das primeiras para as segundas. Trata-se de instruções que elas devem cumprir. As relações entre as unidades de nivel inferior e as unidades de nivel superior constituem simples reacções das primeiras às directivas recebidas das segundas. Para as unidades de nivel superior, estas reacções não constituem senão informações ou sugestões a ter ou a não ter em conta no processo de decisão que conduz à emissão das directivas seguintes.

Os dois tipos de distribuições, estatistica e segundo o tipo de dependência, podem ser cruzados e dar origem a classificações mais complexas.

Importa determo-nos agora sobre a hierarquia nos sistemas: os sistemas hieràrquicos constituem, com efeito, o quadro de referência mais conseguido para a integração e compatibilização das decisões dos vários niveis de poder.

#2. A HIERARQUIA NOS SISTEMAS

A hierarquia è uma característica fundamental da organização dos sistemas. Quando se toma uma estrutura hieràrquica de organização simplifica-se a compreensão e a resolução dos problemas em estudo.

No parágrafo anterior introduzimos a noção de estrutura hierárquica. A sua utilização no estudo dos sistemas apresenta poten-

cialidades significativas, que procuraremos aproveitar nas secções seguintes. Com esse objectivo apresentamos de modo mais cuidado, a caracterização duma hierarquia, os diferentes tipos de hierarquias e as relações que podem estabelecer entre si.

A. CARACTERIZAÇÃO DE UMA HIERARQUIA

Toda a hierarquia é caracterizada pelos seus níveis, pelo número de elementos de cada nível e pelas relações que os elementos de um nível mantêm com os outros elementos, do mesmo nível ou de níveis diferentes.

As estruturas hierárquicas estão por todo o lado presentes na natureza, quer se trate do mundo animal, quer do mundo vegetal, até mesmo do mundo inanimado. Elas podem ser encontradas tanto em formas de organização superiores, como o mostra a teoria das organizações, como nas formas de organização mais elementares, como o permitiu verificar a física atómica. O Homem, por exemplo é um ser muito complexo, cuja actuação e modo de relação com o seu enquadramento não pode ser compreendido a menos que seja encarado como um todo complexo. Conhece-se, contudo, que o seu estudo foi feito, a maior parte das vezes através de categorias departamentalizadas e muito especializadas. Apesar desta departamentalização e especialização, o nosso conhecimento do modo como o homem se coloca face ao seu enquadramento não cessa de aumentar. Este aprofundamento de conhecimentos explica-se pela existência de uma certa sobreposição de estruturas departamentais e de estruturas hierárquicas, o que tem permitido que não se perca o sentido do todo.

Todo o sistema tem um fim, um objectivo a atingir, um problema a resolver. A sua compreensão e resolução podem ser mais ou menos complexas, mas não podem em geral ser obtidas uma vez por todas. A utilização de estruturas hierárquicas permite simplificar a compreensão e a resolução do problema, através da composição do problema global em vários sub-problemas, cuja resolução é mais simples e lhe é equivalente.

Entre outras, as estruturas hierárquicas têm as vantagens seguintes:

- Evitar as dificuldades postas pela capacidade limitada dos meios de cálculo e obter mais rapidamente uma solução mais satisfatória;

- Permitir as modificações no processo de decisão sem pôr em causa todo o processo: as modificações são mais rápidas e menos custosas;

- Facilitar a adaptação de funcionamento do sistema aos objectivos a atingir, uma vez que estes podem, assim, apresentar-se segundo uma estrutura hierárquica;

- Permitir uma melhor compreensão do funcionamento global do sistema;

- Tornar mais fácil a circulação de directivas.

As vantagens enunciadas justificam plenamente o interesse que dedicamos ás estruturas hierárquicas. A sua identificação supõe, em primeiro lugar, a definição dos niveis a considerar. É, talvez, o problema mais difícil a resolver na caracterização de uma estrutura hierárquica. Essa definição depende, antes de tudo, do tipo de problema a resolver e do processo de decisão que estamos dispostos a adoptar, mas também do ponto de vista segundo o qual se quer abordar e resolver o problema global. O

mesmo problema pode ser encarado de diferentes pontos de vista, a cada um deles podendo corresponder uma hierarquia diferente e, por isso, a uma partição em niveis, também, diferente.

Uma vez definidos os niveis é preciso identificar os seus componentes elementares. Admitamos que num sistema de decisões económicas descentralizadas se devem reter três niveis: o central, o regional e o municipal. Admitindo que as fronteiras entre as unidades do nivel municipal são fixadas á partida, mas não as do regional, é preciso saber explicitar os critérios segundo os quais deve ser feita a delimitação das regiões, sem o que, as unidades de nível regional não serão convenientemente identificadas.

Enquanto enquadramento geral, admitamos que o que define uma unidade sobre um determinado nível são os mecanismos de interacção que funcionam sobre ele. Assim, ao nivel regional a definição do número e dos limites das regiões depende, em primeiro lugar, da rede de relações que para cada função regional se estabelece entre os diferentes pontos do território. Estão aqui presentes as contribuições dos teóricos das regiões polarizadas, mas é evidente que, como já sublinhámos, não as consideramos como as únicas significativas. A delimitação a escolher deve ter em conta não apenas a homogeneidade entre os seus elementos e as interacções actuais, mas também as interacções que se querem construir, quer dizer, os objectivos que nos propomos atingir. As interdependências a construir, com vista ao desenvolvimento desejado, não são necessariamente respeitadas, no quadro do desenvolvimento polarizado.

Os diferentes niveis não são independentes uns dos outros. O que se passa sobre um tem repercussões sobre os superiores e sobre os inferiores. Os efeitos sobre o superior são efeitos de rectroacção. Sobre o inferior traduzem-se pelo cumprimento das

directivas recebidas do superior, que são aliás, indispensáveis à completa especificação do problema sobre o nível inferior. A interdependência dos níveis, presente no funcionamento dos sistemas hierárquicos, significa, assim, que a resolução do problema, que designaremos por problema global, depende tanto da resolução dos problemas das unidades dos níveis superiores como da resolução dos das unidades dos níveis inferiores. A interdependência é construída sobre as directivas e rectroacções entre as unidades dos diferentes níveis. Mas não é qualquer directiva e qualquer rectroacção que cimenta a interdependência indispensável á resolução do problema global. Em termos sistémicos, dir-se-ia que há certas directivas e certas rectroacções que em lugar de contribuirem para a coesão do sistema, e por isso para a resolução do problema global, são antes elementos de desagregação. É a razão pela qual a coordenação é indispensável em todo o sistema hierárquico.

Trata-se de um processo dinâmico em que o tempo está presente e condiciona a evolução dos acontecimentos.

A prioridade dada ás intervenções provindas dos níveis superiores não significa subordinação completa e incondicional das unidades de nível inferior ás de nível superior. Subordinação hierárquica, ao contrário do que se pensa frequentemente, não significa subordinação a qualquer preço. A unidade de nível inferior deve poder sempre dispôr de uma larga margem de independência e de autonomia na resolução do seu próprio problema. A directiva proveniente da unidade de nível superior não constitui senão uma condição, entre outras, no quadro das quais o problema do nível inferior deve ser equacionado.

Ao lado das directivas e rectroacções, que são relações entre as unidades de níveis diferentes, uma outra componente da interdependência é constituída pelas relações horizontais entre unidades do mesmo nível, que devem ser compreendidas como relações de diálogo, de igual para igual, como já foi sublinhado.

A interdependência nos sistemas hierárquicos é assim construída a partir de relações de poder vinculativo diversificado, o que permite a existência de vários problemas interdependentes cuja resolução conduz á resolução do problema global.

Os problemas a resolver em cada nível têm características diferenciadas. Assim, quanto mais se sobe nos níveis da hierarquia, mais se trata:

- De aspectos gerais, abstractos e menos concisos;

- De modos de comportamento dos sistemas mais lentos;

- De descrições menos estruturadas, onde a incerteza está presente e onde a formalização quantitativa se torna mais difícil.

Antes de terminar este ponto vale a pena pôr em paralelo a teoria das organizações hierárquicas e a teoria dos jogos. Como já vimos, as estruturas hierárquicas supõem relações de dependência das unidades de nível inferior em relação ás de nível superior e, simultaneamente, um certo grau de autonomia. Se há autonomia há também lugar á formulação de estratégias próprias á negociação e, apesar da coordenação das unidades de nível superior, á aparição de conflitos com as de igual nível e mesmo de nível diferente. Nas organizações funcionando como equipas, todas as unidades têm fins idênticos que serão tanto melhor atingidos quanto mais a cooperação entre elas fôr forte. Nas organizações seguindo estratégias de jogo, os objectivos a atingir por cada unidade são diferentes, mas podem ser prosseguidos adoptando estratégias de cooperação, estratégias de conflito e, eventualmente, estratégias mistas, onde a cooperação e o conflito aparecem misturados. A caracterização das organizações hierárquicas permite verificar que seguem muito mais estratégias de jogo que estratégias de equipa.

B. OS DIFERENTES TIPOS DE HIERARQUIA

Há tantos tipos de hierarquias quantas as noções de nível.

É comum associar as hierarquias ao estudo das organizações. É menos corrente imaginar a sua utilização para resolução de outros tipos de problemas. Ela é, contudo, mais frequente do que se poderia esperar, embora nem sempre seja feita correctamente. Muitas vezes utiliza-se a categoria, hierarquia de organização, para a resolução de problemas que têm pouco a ver com questões organizacionais. Um exemplo é a utilização dos modelos de descentralização da programação linear, para resolver problemas de organização pela via da descentralização da decisão, quando de facto eles são quase sempre concebidos para resolver problemas que se tornaram demasiado complexos em razão da dimensão que assumiram.

Na sequência de MESAROVIC, MACKO e TAKAHARA (1970), distinguiremos vários tipos de hierarquias correspondentes a outras tantas noções de níveis: a hierarquia de compreensão ou de abstracção, a hierarquia da complexidade da decisão e a hierarquia da organização.

Trata-se de três tipos de hierarquias que podem ser aplicadas á resolução do mesmo problema, não no sentido de que se trata de resoluções alternativas, mas no sentido em que a resolução do problema global pode exigir a sua condução por fases, em cada uma das quais se recorre a uma estrutura hierárquica diferente. Tentemos precisar esta ideia mediante um exemplo.

Procuremos formular um problema cuja resolução possa exigir a utilização dos três tipos de hierarquia. Está nessas condições o projecto de construção de uma grande barragem de irrigação e de

produção de energia elèctrica. Existe em Portugal um projecto de construção de uma barragem deste tipo, tendo por objectivo compensar o dèfice de importação de energia e dotar o sul do país de uma rede de irrigação susceptível de valorizar uma parte considerável do território nacional. A barragem deverá vir a beneficiar uma parte considerável da região do Alentejo, onde a maioria da terra está, em razão de fracos índices de precipitação, submetida a grandes secas periòdicas. A valorização destas terras é, nestas condições muito difícil. A implementação do projecto, conhecido como projecto Alqueva, tornou-se de algum modo como que uma tarefa nacional. Infelizmente, dificuldades de natureza económica e política têm impedido, até hoje, o início da sua execução.

A implementação de um projecto como este, é bom exemplo da necessidade de recorrer aos três tipos de hierarquia enunciados.

Começemos pela própria concepção do projecto. Com as dimensões previstas ele terá consequências inevitáveis, não apenas sobre os recursos hídricos e a produção de energia, mas também sobre os planos ecològico, biològico, social, etc.. Compreender o projecto no sentido do primeiro tipo de hierarquia, é ser capaz de compreender o conjunto dos seus efeitos, em todos os planos em que podem ter uma importância significativa. Esta compreensão exige que o analista seja capaz de estabelecer uma relação de dependência entre os diferentes planos, o que é determinado pelo seu ponto de vista, isto é, pela sua escala de valores. Pode tratar-se de um analista para quem o enquadramento ecològico é dominante. Neste caso, o enquadramento ecològico condiciona o enquadramento biològico e este o enquadramento social, que naturalmente condicionará o tipo de projecto de construção civil a adoptar. Para um outro analista, com uma outra escala de valores, a solução a adoptar será certamente diferente. Uma vez compreendido o projecto ou por outras palavras, uma vez concebido, a fase seguinte é a da sua implementação.

A implementação do projecto exige uma estrutura de tomada de decisões, não no sentido de quem toma as decisões, mas no sentido da complexidade das decisões ou ainda, no sentido do encadeamento de decisões do tipo PERT. Estamos em presença de um outro tipo de hierarquia.

Finalmente, importa saber quem toma as decisões, quer dizer, é preciso determinar a estrutura organizativa das decisões. Naturalmente que haverá toda a vantagem em que esta se possa ajustar á estrutura de complexidade de decisão, mas pode acontecer também que não exista correspondência perfeita entre elas.

Demos assim uma imagem do significado dos três tipos de hierarquia. Vejamos agora, com um pouco mais de detalhe, as caracteristicas de cada uma delas.

I. Hierarquia de compreensão

A complexidade do sistema torna muitas vezes dificil a sua compreensão. O analista ao querer conhecer o seu comportamento, debate-se sempre com o dilema de uma descrição simples que permite uma compreensão rápida, ainda que imperfeita, ou duma descrição completa e detalhada, reproduzindo todas as especificidades do sistema, permitindo a compreensão do funcionamento de todas as suas partes, mas que poderá também, fazer perder ao analista o sentido de conjunto. O analista deve ser capaz de encontrar o equilíbrio entre a necessidade de compreensão e a necessidade de precisão. Tomadas em doses excessivas , compreensão e precisão são categorias incompatíveis.

O dilema poderá ser ultrapassado utilizando uma descrição hierárquica de sistema. Cada nível de descrição constitue uma espècie de enquadramento á descrição no nivel seguinte. Neste sentido, quanto mais se desce na hierarquia mais se aumenta a

precisão da descrição. Cada um dos niveis è chamado um estrato e o sistema, hierarquicamente decomposto, sistema estratificado.

No caso do analista que privilegiava os aspectos ecológicos, ter-se-iam, por exemplo, os estratos seguintes:

Sistema Estratificado

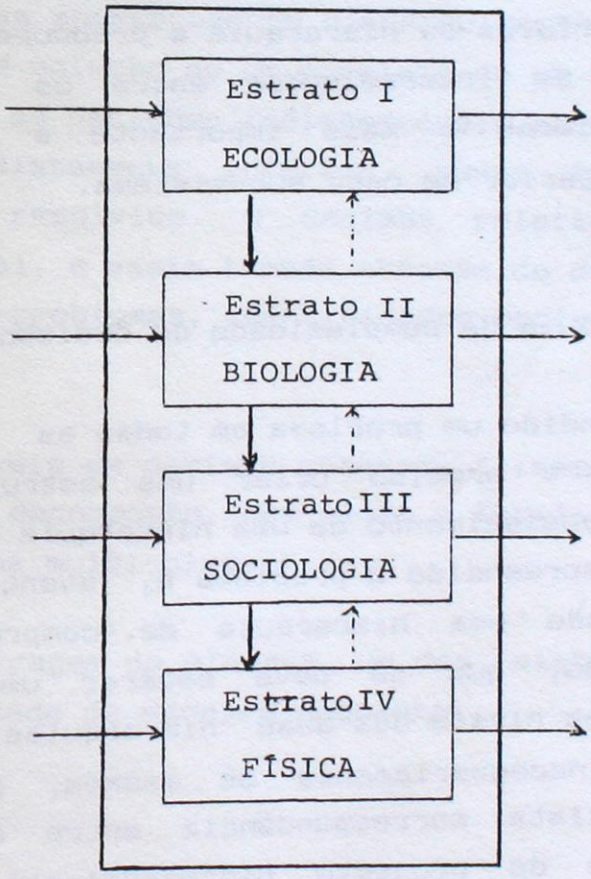


Figura 2.9

Como já deixámos adivinhar, não há uma regra fixa para decompôr um sistema em estratos. Um mesmo sistema pode ser descrito de numerosas maneiras, segundo a preparação tècnica, o ponto de vista ou a escala de valores do observador.

Cada estrato possui variàveis e regras de funcionamento que lhe são próprias. A explicação do problema exige, por isso, a utilização de um modelo diferente, em cada nivel. Apesar de todas estas especificidades, o sistema estratificado é um sistema hierárquico. Ele está submetido ás regras gerais de todo o sistema hierárquico, ou seja, á interdependência assimétrica entre os diferentes niveis. Quanto mais se sobe na hierarquia dos estratos mais se aumenta a nossa compreensão sobre o funcionamento do sistema; quanto mais se desce na hierarquia mais se aumenta o detalhe da descrição empreendida. Enquanto que nos niveis superiores da hierarquia a preocupação é sobretudo a de compreender as interrelações entre os sub-sistemas, nos estratos inferiores o mais importante é a descrição das operações no interior de cada sub-sistema.

II. Hierarquia de complexidade de decisão

Uma vez compreendido um problema em todas as suas implicações, para o resolver é preciso criar uma estrutura de decisões adequada. O estabelecimento de uma hierarquia de decisões, supõe que se tenha compreendido o problema e, eventualmente, que se tenha explicitado uma hierarquia de compreensão. Isto não significa contudo, que se deva esperar uma correspondência perfeita entre os niveis das duas hierarquias. Não apenas os niveis não são necessariamente os mesmos, como também nada obriga a que exista correspondência entre eles. Assim, por exemplo, no caso do projecto hidro-agrícola do Alqueva uma hipótese de estratificação foi a de considerar como primeiro estrato, o ecológico e como último o físico. Pode acontecer que a primeira decisão a tomar seja de tipo físico (por exemplo, sondagens) e que as decisões sobre aspectos ecológicos (por exemplo, a preservação das paisagens), não apareçam senão depois das primeiras e, mesmo, depois das decisões sobre aspectos de

ordem biológica. Assim, aceitar-se-á que uma decisão sobre uma certa matéria, se apresente com um grau de complexidade mais elevado do que o que lhe corresponde na hierarquia de compreensão.

A hierarquia de decisão aparece, assim, como um modo de decomposição de um problema global, cujo conteúdo é uma decisão complexa, em problemas mais elementares, aos quais correspondem decisões mais simples. Uma decisão complexa, difícil de tomar, é substituída por um conjunto de decisões mais fáceis de assumir e de controlar. Elas apresentam-se hierarquicamente ordenadas, de tal maneira que a solução de um problema de um nível, determina os parâmetros ou as decisões indispensáveis para que o problema dum nível, imediatamente inferior, possa ser completamente especificado e resolvido. A decisão relativa ao problema inicial, ou global, é assim tomada através de decisões que dizem respeito aos sub-problemas, identificados mediante um processo de decomposição.

A cada um dos níveis de decisão chama-se "classe" e ao sistema hierarquicamente decomposto, com vista a facilitar a tomada de decisões, "sistema multi-classe".

No exemplo da barragem do Alqueva, um dos sistema multi-classe pode ser apresentado da maneira seguinte:

Um Sistema Multi-Classe

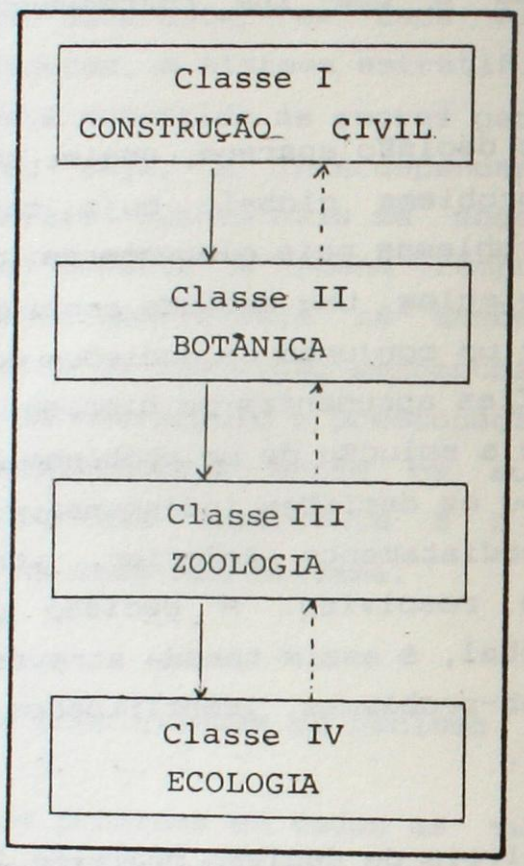


Figura 2.10

A hierarquia multi-classe pode também ser utilizada para decompôr um processo de decisões nos seus diferentes elementos funcionais.

Os problemas de descentralização da programação linear, aos quais voltaremos no Capítulo V, são também exemplos de problemas hierárquicos do ponto de vista da decisão. Muitas vezes, as hierarquias estabelecidas neste contexto são confundidas com as hierarquias da organização ou utilizadas enquanto tais. A hierarquia da organização responde a outros problemas que não os da hierarquia de decisão, embora existam pontos que lhe são comuns. No sistema multi-classe procura-se responder à questão de saber

quais são as decisões a tomar. Num sistema de organização o problema é o de conhecer quem toma e como são tomadas as decisões.

III. Hierarquia de organização

Uma vez definidas as decisões a tomar, é preciso encontrar a estrutura organizacional mais adequada à sua implementação. Trata-se de saber quem vai tomar as decisões. Em geral, poderemos esperar que em cada problema exista uma hierarquia de organização, mas pode acontecer também que a mesma hierarquia possa ser utilizada para vários problemas. Inversamente, um só problema pode exigir várias hierarquias de decisão. As possibilidades são múltiplas, dependendo de cada caso concreto a resolver, do cruzamento dos níveis dos diferentes tipos de hierarquia e, sobretudo, da estrutura organizacional já existente, na mesma comunidade, para resolver outros problemas.

A característica mais significativa da hierarquia da organização em relação às hierarquias precedentes, é o facto de que em cada nível se podem considerar várias unidades. É a razão pela qual, ao lado das relações verticais entre níveis, como nas outras hierarquias, há também lugar para relações horizontais entre unidades do mesmo nível. As unidades de cada nível dependem das unidades de nível superior, mas mantêm um certo grau de autonomia no seu comportamento, o que lhes permite estabelecer relações de igual para igual com as outras unidades do mesmo nível.

A cada um dos níveis desta hierarquia, chama-se "escalão" e ao sistema assim organizado, "sistema multi-escalão e multi-objectivo". Trata-se de um sistema multi-objectivo porque, se as unidades têm autonomia têm também objectivos próprios, eventualmente em oposição às outras unidades do mesmo nível ou de níveis diferentes. Esta oposição pode gerar conflitos mas, através de um processo de negociação, deve haver possibilidade de os ultrapassar.

O sistema multi-escalão e multi-objectivo corresponde á estrutura hierárquica que apresentámos no parágrafo precedente, a propósito dos tipos de organização. A sua representação gráfica é coincidente com a da Fig. 2.8, pelo que não será aqui reproduzida.

Voltemos ainda ao exemplo da construção de uma grande barragem. Podem-se imaginar vários tipos de hierarquias de organização, segundo o tipo de decisão a tomar, ou uma única hierarquia adequada á tomada de decisões sobre o conjunto dos problemas a resolver. No primeiro caso, teremos uma organização para os problemas ecológicos, outra para os problemas biológicos, uma outra para os problemas sociológicos e uma outra ainda para os problemas tecnológicos. Estas diferentes organizações podem ter a mesma estrutura ou possuir especificidades próprias a cada tipo de problema.

Um exemplo de estruturas de organização semelhantes, para a resolução de problemas ecológicos e tecnológicos, é dado nas Figs 2.11 e 2.12.

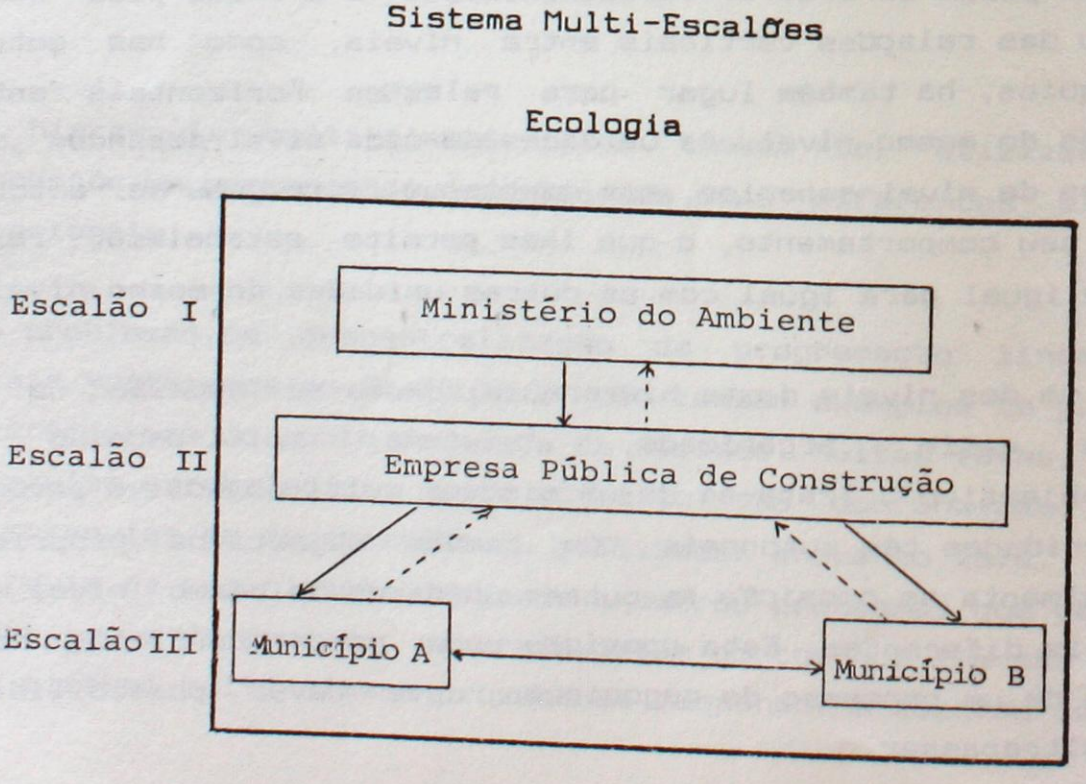


Figura 2.11

Sistema Multi-Escalões

Tecnologia

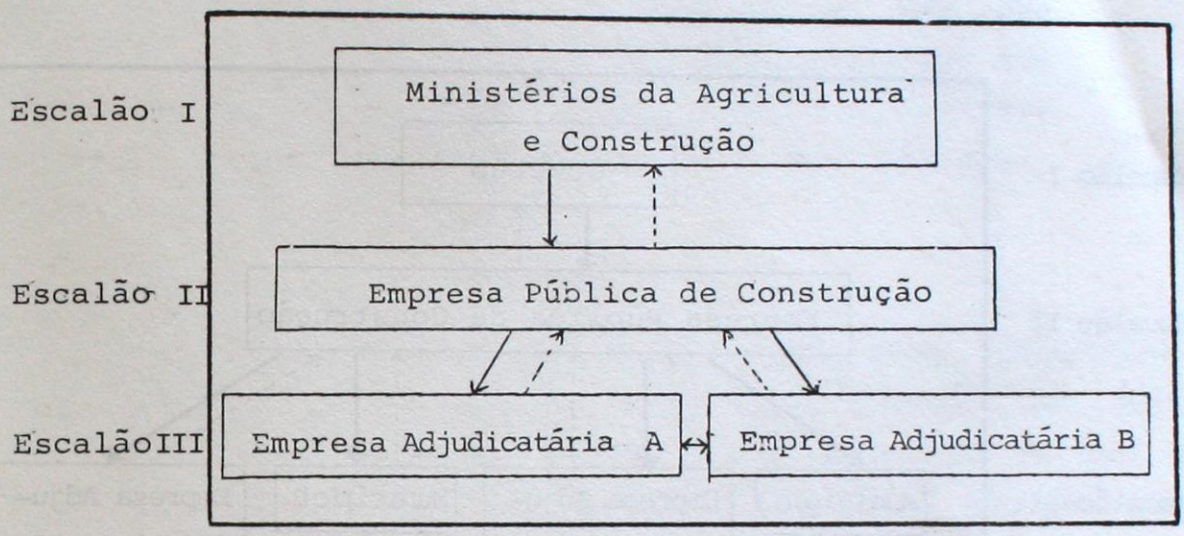


Figura 2.12

Outros sistemas semelhantes podem ser imaginados para outros tipos de problemas: por exemplo, os biológicos e os sociológicos.

Uma vez que tanto o problema ecológico como o problema físico podem ser entendidos como componentes de um mesmo problema global (4) pode revelar-se vantajoso obter uma hierarquia de organização que seja comum a ambos os sub-problemas. Nada impedirá que as particularidades de cada sub-sistema possam ser salvaguardadas. Pode-se imaginar uma organização em que os niveis são diferenciados, do maior para o menor grau de concentração espacial das decisões.

Sistema Multi-Escalões

Ecologia e Tecnologia

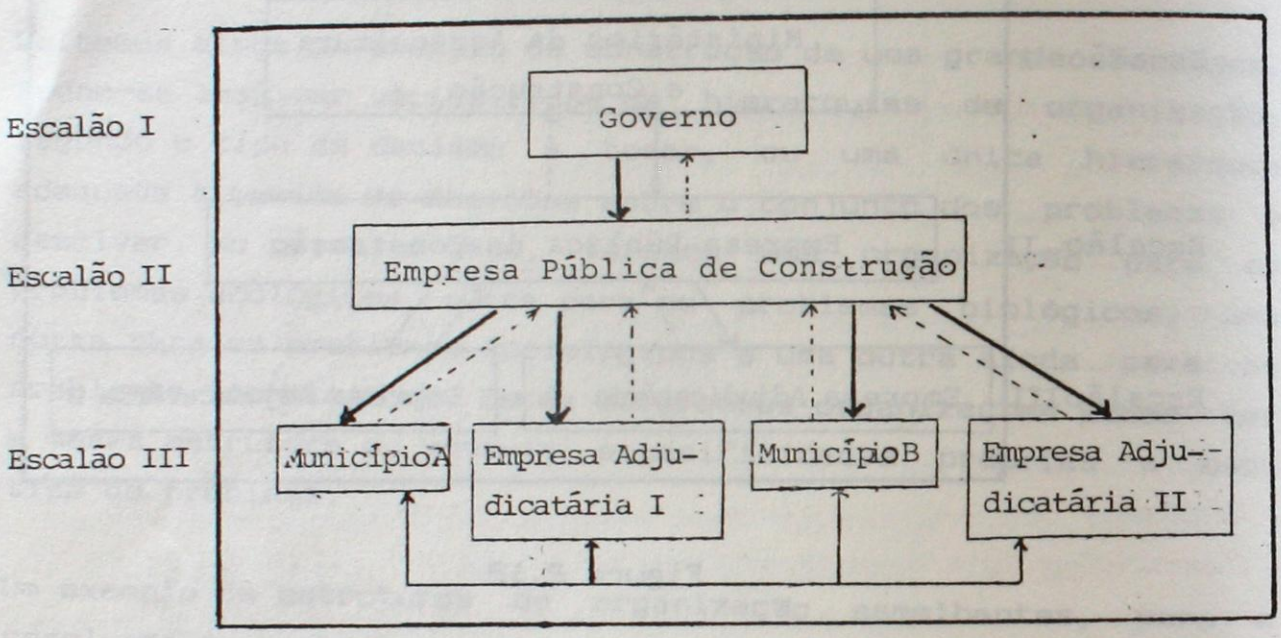


Figura 2.13

Até agora apresentámos dois modelos diferentes de hierarquia de organização. A adopção de um ou outro não significa que o problema a resolver tenha soluções diferentes. Trata-se, apenas, de explicitações diversas de uma organização complexa, com aspectos multi-facetados.

C. AS RELAÇÕES ENTRE OS DIFERENTES TIPOS DE HIERARQUIAS

Os diferentes tipos de hierarquias não são categorias independentes, mas categorias que se podem cruzar, dando origem a sistemas hierárquicos mais complexos e mais sólidos.

Se bem que no ponto precedente as diferentes categorias de hierarquias tenham sido apresentadas como podendo ser olhadas independentemente umas das outras, o que é certo é que elas estão estreitamente associadas umas ás outras. É possivel estabelecer múltiplas relações entre elas como de algum modo já deixámos perceber, em particular, a propósito do número de unidades em cada nivel e da correspondência entre niveis das diferentes categorias.

Não há uma correspondência biunivoca entre estratos, classes e escalões. Ao nivel de um estrato constrói-se um modelo de explicação, ao nivel de uma classe toma-se uma decisão e ao nivel de um escalão define-se uma tarefa. Para o mesmo estrato podem ser definidas várias tarefas e tomadas mais do que uma decisão. Uma única decisão pode conduzir á construção de mais do que um modelo de descrição e de várias tarefas a realizar. Do mesmo modo, a uma única tarefa podem corresponder várias decisões e vários modelos explicativos. Este tipo de correspondência significa que no interior dum nivel de uma certa hierarquia é possivel ver aparecer hierarquias completas de um outro tipo. Graficamente pode-se fazer a representação da Fig. 2.14.

A interdependência de níveis

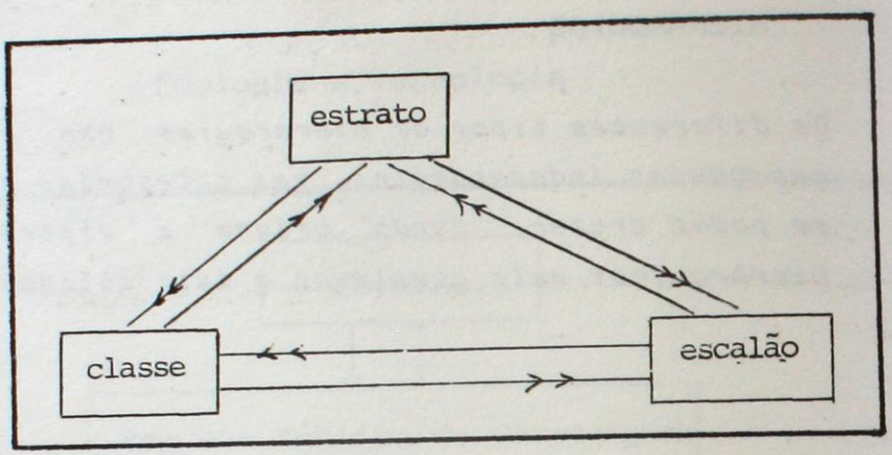


Figura 2.14

As flechas significam a possibilidade de a um nível de um certo tipo de hierarquia corresponderem vários níveis de um outro tipo de hierarquia.

Apesar das especificidades que lhe são próprias, os três tipos de sistemas hierárquicos apresentam características comuns: grau de abstracção, período de decisão, tempo de reacção e grau de precisão (5).

Um estrato superior trata dos problemas que constituem o enquadramento aos estratos inferiores; uma classe superior toma as decisões que dizem respeito a períodos de tempo mais longos que as classes inferiores; um escalão coordena uma ou várias unidades inferiores.

No que diz respeito ao período de decisão, ele é mais longo para a unidade de nível superior, que para a unidade de nível inferior, o que significa que, para o mesmo período de tempo, a unidade de nível superior intervém muito menos vezes do que a unidade de nível inferior. Isto é evidente para os estratos e para as classes. Não deixa de ser verdade também para os escalões, na medida em que para avaliar os efeitos da coordenação exercida, a

unidade de nível superior deve poder observar as unidades de nível inferior, o que significa que estas devem tomar decisões mais frequentemente que as primeiras. Para as unidades de nível superior, os tempos de reacção são também mais longos do que para as unidades de nível inferior. Em qualquer tipo de hierarquia, a suas reacções não podem aparecer senão depois da resposta dos níveis inferiores ás modificações no enquadramento ou nos "inputs" das outras unidades. Estas reagem mais depressa e têm que fazer face a "inputs" que dizem respeito a aspectos mais particulares e locais.

Do ponto de vista do grau de precisão, os problemas dos níveis superiores são menos estruturados que os problemas dos níveis inferiores. A sua formalização, quantitativa e qualitativa, é mais difícil. As dificuldades de estruturação e de formalização explicam-se pelas incertezas que envolvem os níveis superiores, que são mais numerosas, tornando mais complexos os problemas a resolver.

A explicitação de algumas relações entre os diferentes tipos de hierarquias permitiu-nos verificar a interdependência que existe entre elas. Não se pode resolver completamente nenhum dos problemas subjacentes a uma hierarquia, sem ter resolvidos os problemas subjacentes ás outras, mesmo se alguns deles podem ser resolvidos fora da organização hierárquica. Embora a hierarquia da organização seja a que está mais presente neste capítulo, para estabelecer uma hierarquia de competências eficazes e descentralizadas teremos necessidade de ter presentes os outros tipos de hierarquias.

Ao chamarmos a atenção para a interdependência dos diferentes tipos de hierarquia terminamos a primeira Secção deste Capítulo que intitulâmos "Os Sistemas Hierárquicos a Vários Níveis". Uma melhor compreensão do significado e âmbito de aplicação da noção de hierarquia permite-nos agora abordar mais fundamentadamente o problema da descentralização das decisões no espaço. Na Secção II, que se segue, procuraremos mostrar que a organização hierárquica é a que permite melhor fundamentar e viabilizar um sistema descentralizado de tomada de decisões.

SECÇÃO II

A DESCENTRALIZAÇÃO HIERARQUICA DAS DECISÕES

A descentralização hierárquica das decisões é consequência da adopção da perspectiva sistêmica na análise do funcionamento da economia no espaço.

Na Secção precedente vimos que os sistemas podem ser estudados de pontos de vista múltiplos. Uma vez que os sistemas são complexos só uma abordagem hierárquica permite a resolução dos problemas que se põem segundo cada um dos pontos de vista. Aquele que aqui nos interessa é o da organização da tomada de decisões. Nesta Secção procuraremos explicitar um critério que permita o estabelecimento de uma hierarquia da organização da decisão, ao nivel regional e ao nivel nacional, que procuraremos concretizar através do estudo do modo de integração dos planos regionais no plano nacional.

Teremos dois parágrafos em que estudaremos sucessivamente, "A hierarquia de funções e a hierarquia de decisões" e "O estabelecimento de uma hierarquia de decisões".

A hierarquia de funções fundamenta a hierarquia de decisões e esta a descentralização do poder no espaço.

#1. A HIERARQUIA DE FUNÇÕES E A HIERARQUIA DE DECISÕES

Todo o sistema tem uma finalidade que se cumpre pelo exercício de certas funções. Estas podem ser hierarquicamente estabelecidas e è esta hierarquia que fundamenta a hierarquia das decisões.

Não se podem atingir os objectivos programados senão através de um sistema complexo de decisões relativas aos meios que é preciso mobilizar e aos processos de combinação destes meios. Esta afirmação è válida em múltiplos dominios e também em matèria de desenvolvimento e planificação económica, nacional e regional. A planificação como instrumento, procura tornar coerentes os diferentes objectivos do desenvolvimento e racionalizar a utilização dos meios necessários para os atingir. O objectivo final do desenvolvimento è a satisfação de certas necessidades da sociedade mediante o exercício de certas funções, pelos seus membros.

Esse exercício pode ser individual ou colectivo. As segundas designam-se por funções colectivas. A produção e, por vezes, o consumo de serviços de saúde, por exemplo, são em larga medida exercidos colectivamente. As unidades de prestação de serviços de saúde são muito diversificadas: primeiros cuidados, prevenção, pequenas intervenções, grandes intervenções, cuidados intensivos, etc.. O seu exercício deve ser compatibilizado pelo que as decisões que lhe dizem respeito devem ser coordenadas. Importa determinar quem vai tomar estas decisões. Elas são da responsabilidade directa dos diferentes niveis de governo. Importa bem determinar a delimitação destas funções, assim como a delimitação dos niveis de decisão que lhes deve corresponder. Esta correspondência não significa identificação ou

coincidência, e é a razão pela qual é preciso procurar um critério que permita encontrar uma correspondência coerente, entre tipos de funções e níveis de decisão. Procuraremos abordar estas duas questões nos dois pontos seguintes: "A hierarquia de funções" e "A hierarquia de decisões".

A. A HIERARQUIA DE FUNÇÕES

Uma hierarquia de funções colectivas pode, do ponto de vista da organização da tomada de decisões, ser fundamentada nas respectivas áreas de influência territorial.

A satisfação das necessidades da comunidade é feita, como vimos, através do exercício de funções, que dizem respeito à produção e ao consumo de bens e serviços: assim, por exemplo, a função de produção dos bens de consumo duráveis, a função de construção de infraestruturas urbanas, a função de educação primária, a função do serviço de saúde dizendo respeito aos cuidados especiais de saúde intensivos, a função de alimentação, etc. Numerosas outras funções poderiam ainda ser citadas, mas as que o foram acima são suficientes para ilustrar o ponto de vista enunciado.

O exercício da maior parte das funções é feito pela iniciativa privada. Há um certo número delas que exige a iniciativa colectiva, quer essa iniciativa seja a do governo, ou a de grupos de cidadãos mais ou menos organizados. Outras ainda, tanto podem ser da iniciativa privada como da iniciativa colectiva.

Importa explicitar o que permite dizer que certas funções devem ser exercidas de modo privado e outras por intermédio da iniciativa colectiva.

Diz-se que uma função deve ser de iniciativa colectiva se do seu exercício resulta a produção de externalidades positivas ou negativas (6). No primeiro caso, a comunidade corre riscos de não dispôr do nível de produção, ou de consumo, necessário a que as externalidades desejadas sejam produzidas. No outro, a comunidade terá de suportar os níveis de produção ou de consumo, conduzindo a níveis de externalidades negativas que poderiam ser eliminadas através de outros modos de organização, da produção ou do consumo.

Nos dois casos, da organização privada da produção, ou do consumo, para a satisfação das necessidades da comunidade, pode resultar para esta, quer um nível de satisfação insuficiente, quer a imputação de custos não proporcionais aos benefícios esperados (7). Para ultrapassar estes inconvenientes os poderes públicos ou as organizações colectivas (de cidadãos) podem manter a produção e o consumo nas mãos da iniciativa privada, impondo-lhes objectivos a atingir e condicionando o nível desses objectivos, ou retirar à iniciativa privada a capacidade de decisão, passando a exercê-la directamente. A produção ou consumo dos bens e serviços, segundo a última forma de organização, designa-se por produção ou consumo de bens colectivos.

Haverá tantas funções colectivas, quantos os bens e serviços colectivos a fornecer à comunidade, fora da iniciativa privada. A sua importância relativa é variável: depende do ponto de vista da organização, da sua área de influência geográfica ou territorial. Ela será tanto maior quanto mais ampla fôr. Segundo a sua importância, as funções colectivas podem ser ordenadas obtendo uma espécie de hierarquia geográfica ou territorial de funções: as funções mais importantes têm uma área de influência que contém a área de influência das funções de importância menor. Quanto maior fôr a área de influência de uma função, mais elevado será o nível que lhe corresponderá na hierarquia de funções. Neste sentido, hierarquia de área de influência e hierarquia de funções correspondem-se mutuamente.

Qualquer que seja o nível não se deve pensar que cada função é independente das funções que se colocam nos níveis superiores e nos níveis inferiores. As funções dos diferentes níveis condicionam-se através de relações assimétricas, nas quais as funções de nível superior condicionam com mais força as funções de nível inferior, do que inversamente. Num mesmo nível as respectivas funções condicionam-se mutuamente, mas através de relações simétricas.

As relações assimétricas e as relações simétricas, do ponto de vista da organização, podem-se transformar em relações simétricas e relações assimétricas, se se adopta um outro ponto de vista. Vejamos um exemplo: o das funções correspondentes aos serviços prestados por um liceu, por uma escola primária ou por uma unidade de saúde de primeiros cuidados. Do ponto de vista da organização, é evidente que a função liceu se coloca a um nível superior ao da função escola primária e que esta se pode colocar ao mesmo nível da unidade de primeiros cuidados de saúde. Mas no ponto de vista da complexidade de funções pode-se muito bem admitir que as funções liceu e escola primária se colocam ao mesmo nível e que, pelo contrário, a função da unidade de primeiros cuidados de saúde coloca-se a um nível mais elevado.

Uma vez estabelecida uma hierarquia de funções, elas não poderão ser exercidas efectivamente se se lhes não faz corresponder uma hierarquia de decisões. O exercício das funções depende das decisões que a seu respeito são tomadas. No ponto seguinte veremos como, a partir de uma hierarquia de funções, se pode passar para uma hierarquia de decisões.

B. A HIERARQUIA DE DECISÕES

Uma hierarquia de decisões é construída a partir de uma hierarquia de funções, mediante a escolha de um critério de agrupamento de funções que tem subjacente o grau de autonomia que se pretende atribuir a cada nível de decisão.

A diversidade de funções colectivas e das respectivas áreas de influência leva-nos a pensar que, no limite, se poderiam ter na hierarquia de funções tantos níveis quantas as funções. Se a cada nível na hierarquia de funções fizéssemos corresponder um nível na hierarquia de decisões, estaríamos perante processos de decisão extraordinariamente morosos e destituídos de operacionalidade. Há que evitar, por isso, uma correspondência biunívoca entre níveis de funções e níveis de decisão.

A hierarquia de decisão, para evitar uma organização burocrática demasiado pesada, custosa e ineficiente, terá que possuir um menor número de níveis que a hierarquia de funções. Isso significa que, a cada nível da hierarquia de decisões deverão corresponder vários níveis da hierarquia de funções ou, dito de outro modo, a cada nível da hierarquia de funções corresponde um e um só nível da hierarquia de decisões, mas a cada nível da hierarquia de decisões não corresponde necessariamente apenas um e um só nível da hierarquia de funções.

A organização dum nível de decisão implica custos, que devem ser comparados aos benefícios que se pretende obter, autonomizando as funções correspondentes, neste nível. A alternativa será a sua agregação com outras funções em outros níveis. Em relação aos benefícios, os custos serão normalmente tanto mais elevados quanto mais pequeno fôr o número de funções exercidas por um certo nível.

Deverá proceder-se a agrupamentos de funções, de tal maneira que os custos de organização de um nivel de decisão sejam, pelo menos, compensados pelos benefícios resultantes do exercício de funções agrupadas. Este objectivo pode ser explicitado do modo seguinte. Designemos por:

- C_r o custo de organização do nivel de decisão r;
- f_i a função i sobre que se tomam decisões num nivel de decisão r;
- a e b respectivamente os niveis mais baixo e mais elevado da hierarquia de funções, que vão ser englobados no nível de decisão r;
- b_r os benefícios resultantes do exercício do nivel de decisão r.

Dever-se-á procurar então que:

$$C_r \leq b_r (f_a, \ldots, f_i, \ldots, f_b).$$

No processo de agrupamento de funções, dois critérios podem ser seguidos:

1. Num nivel de decisão agrupam-se todas as funções cuja área de influência seja inferior ou igual á desse nível de decisão e, superior á do nivel de decisão imediatamente inferior. Designando por:

- D_r o nivel de decisão r;
- g_r a função que transforma os vários niveis de funções i num único nivel de decisão r, tem-se:

$$D_r = g_r \left(\sum_i f_i\right) \quad \text{para} \quad r-1<i\leq r$$

2. Num nivel de decisão agrupam-se todas as funções cuja a área de influência seja inferior á do nivel de decisão superior e, superior ou igual á do nivel de decisão em causa. Explicitando, ter-se-ia:

$$D_r = g_r \left(\sum_i f_i\right) \quad \text{para} \quad r \leq i < r+1$$

A adopção de um ou de outro critério depende do grau de descentralização ou de autonomia que se quer dar á organização dos niveis de decisão. O primeiro critério corresponde a tendências de descentralização mais fortes que as do segundo critério.

As funções, organizadas numa certa hierarquia de decisão, não são independentes umas das outras, e isto por duas razões:

1. As funções de nivel superior têm uma área de influência que cobre a das de nivel inferior, pelo que elas se condicionam mutuamente, embora seja de admitir que as funções de nivel superior condicionem com maior força as de nivel inferior;

2. As unidades de decisão que se encontram ao mesmo nivel têm de decidir sobre o exercício de funções que têm repercussões sobre a área geográfica das outras.

No primeiro caso fala-se de interdependência vertical; no outro, de interdependência horizontal. A interdependência vertical verifica-se entre unidades de nivel diferente e traduz-se por influência assimétrica, no sentido em que as repercussões das decisões das unidades de nivel superior sobre as das de nivel inferior têm maior peso do que as repercussões em sentido inverso. Uma vez que há interdependência é preciso criar uma instância de coordenação das decisões. Sendo a interdependência assimétrica, a instância de coordenação deve ser a unidade de

nível superior. Uma vez ultrapassada a fase de negociações entre as unidades de nível superior e as unidades de nível inferior, as decisões de coordenação tomadas pelas primeiras constituem directivas dirigidas às segundas.

A interdependência horizontal verifica-se entre unidades colocadas ao mesmo nível de decisão, pelo facto de lhes caberem funções cuja área de influência é superior á do nível em que estão colocadas. As relações de coordenação que devem ser estabelecidas entre as diferentes unidades são, contudo, relações simétricas. São diferentes das que estavam presentes nos casos de interdependência vertical. A coordenação horizontal, quando deva ter lugar, deve ser conduzida por uma instância que seja uma emanação formal, ou informal, das unidades envolvidas.

A necessidade de coordenação será sentida mais fortemente se se seguir o segundo critério atrás enunciado. Adoptando-se o primeiro, a necessidade de coordenação não será tão frequente. É a razão pela qual um dos indicadores do grau de centralização--descentralização de uma hierarquia pode ser a intensidade das relações horizontais. A descentralização será tanto mais intensa quanto maior for a importância das relações de interdependência horizontais, comparada com a das relações de interdependência vertical.

Em geral, deve-se poder esperar que quando há divergência sobre a avaliação das consequências de uma certa decisão as diferentes unidades sejam capazes de chegar a concenso, que será necessariamente mais difícil num esquema hierárquico organizado de acordo com o segundo critério, do que de acordo com o primeiro. Com efeito, se o segundo critério é o adoptado, as funções que têm incidência sobre o território de outras unidades de decisão, são muito mais numerosas. Se o concenso não é fácil de obter, deve-se prever uma instância de recurso que, em princípio, deve ser a unidade de nível superior, que tem autoridade hierárquica sobre as unidades em desacordo.

A coordenação vertical e a coordenação horizontal, cuja necessidade nasce da interdependência de funções exercidas por cada nivel de decisão, são processos que permitem tornar coerente o exercício do conjunto das funções colectivas.

Uma vez estabelecida uma hierarquia de decisão segundo os critérios enunciados, não se tem necessariamente uma hierarquia operacional. Duas condições suplementares se impõem. Uma diz respeito à dimensão minima de superficie e de população, coberta por cada nivel de decisão; a outra refere-se aos recursos financeiros ou fisicos necessários para suportar os custos associados ao exercício das funções agrupadas. Estas duas condições estão implicitas no objectivo segundo o qual se deve procurar que os benefícios não sejam inferiores aos custos da organização. Não basta considerar a área de influência geográfica de um conjunto de funções se, no território correspondente, a população residente é muito reduzida. Nestes casos, as externalidades potenciais não têm possibilidade de se tornar efectivas e, por isso, de fazer contrapeso aos custos de organização. No estabelecimento de um nivel de decisão é preciso, previamente, estabelecer limiares, em termos de população e de superfície (8).

É preciso em seguida, encontrar os recursos necessários para fazer face aos custos inerentes à organização do nivel de decisão. Estes recursos podem ser, quer recursos próprios, quer recursos transferidos de outras unidades de governo.

Tendo determinado como se passa de um nivel de governo para um outro, superior ou inferior, pode-se estabelecer o seu encadeamento. Este encadeamento constitui uma hierarquia das decisões. No parágrafo seguinte veremos como esta hierarquia se repercute sobre uma estrutura de tomada de decisões.

#2. O ESTABELECIMENTO DE UMA HIERARQUIA DE PODER DE DECISÃO

Uma hierarquia do poder de decisão, no espaço, deve caracterizar-se por dois níveis de decisão, o nacional e o autárquico, decomponíveis em vários níveis territoriais, em geral, o central, o regional e o local.

No parágrafo precedente vimos como, partindo de funções colectivas, se pode chegar a uma hierarquia de decisões. Admitamos que, depois de um processo de agrupamento de funções, se julgou como importantes a reter os níveis local, regional, central e nacional. Admitamos, ainda, que os níveis local, regional e central têm um âmbito territorial equivalente ao que entre nós, e com todas as ambiguidades implícitas, é atribuído aos municípios, ás regiões e ao país. Importa que as decisões tomadas em cada um dos níveis, satisfaçam, simultaneamente, os objectivos próprios e os do sistema formado pelo conjunto. Trata-se de procurar eleger um processo de tomada de decisões que seja globalmente coerente.

Para garantir essa coerência, vamos procurar formular um esquema de tomada de decisões descentralizado. A descentralização será aqui dado um conteúdo diverso daquele que lhe é dado em ciência jurídica, em ciência política e até na linguagem comum. Estas para cobrirem realidades equivalentes socorrem-se de duas noções diferentes: as de descentralização e de desconcentração. A descentralização é nelas geralmente entendida como uma transferência de poderes e a desconcentração como uma delegação de poderes. Veremos que, dando às palavras descentralização e desconcentração este conteúdo, a transferência de poderes é um caso particular da desconcentração. Não deveríamos por isso

considerar como categorias diferentes a descentralização e a desconcentração. O termo "desconcentração" engloba situações que, pelos juristas e politicos, são pré-figuradas com os de descentralização e de desconcentração. A tradução da Teoria Económica é no entanto diferente. Uma única expressão é utilizada para designar as figuras da desconcentração e da descentralização e essa expressão é a de "descentralização". Utilizaremos de preferência a formulação dos economistas á dos juristas e politicos.

A utilização dos termos descentralização e desconcentração é hoje frequente quando se procuram implementar processos de regionalização da tomada de decisões. No entanto, mesmo no âmbito da ciência jurídica e da ciência politica, á descentralização e á desconcentração tem de ser dado um conteúdo mais amplo que o do processo de regionalização. Por outro lado, tem sido frequente reduzir a regionalização, umas vezes á descentralização, outras vezes á desconcentração. Veremos que um processo de regionalização só será coerente se fôr simultaneamente descentralizado e desconcentrado.

Nos vários pontos deste parágrafo procuraremos clarificar e justificar as questões que acabam de ser enunciadas. No primeiro ponto será justificada a atribuição á descentralização de um conteúdo diferente daquele que lhe é dado pela ciência jurídica e ciência politica. Depois, confrontaremos a noção introduzida com as noções tradicionais. No terceiro ponto veremos as várias alternativas da delegação de poderes que se podem apresentar ás diferentes autarquias. Finalmente, no quarto ponto, procuraremos ver como é que as conclusões dos três pontos anteriores podem constituir partida para a implementação de um sistema de planeamento económico descentralizado.

A. DESCENTRALIZAÇAO DO PROCESSO DE TOMADA DE DECISÕES

A descentralização traduz-se em transferência de funções entre agentes e em criação e manutenção de uma rede complexa de relações, verticais e horizontais, entre esses agentes.

Supunhamos que se quer estabelecer o princípio e o conteúdo de um esquema de tomada de decisões num espaço e que ainda não foi feita qualquer afectação de funções colectivas aos agentes que as deverão exercer. Há duas questões a resolver: a primeira consiste em saber quem vai participar no processo de tomada de decisões; a segunda pretende determinar quais as funções a exercer por cada agente.

Para resolver uma e outra questão vamos socorrer-nos dos princípios já estabelecidos quanto á formação de uma hierarquia de decisão (9). Vamos admitir que já se estabeleceu o que no parágrafo anterior designamos por hierarquia de decisão e que os níveis de decisão retidos foram os níveis central, regional e local. Trata-se, como já foi visto, de níveis territoriais de decisão, no sentido de que as decisões do nível central têm um âmbito territorial mais amplo que as decisões do nível regional, o mesmo se passando com estas em relação ao nível local. A partir desta hierarquia de decisão é possível determinar quem vai tomar decisões, isto é, fixar os agentes de decisão e, simultaneamente, o âmbito das decisões que cada agente deve tomar.

Quem são afinal os agentes? Vamos considerar três unidades, que designaremos por poder central, por poder regional e por poder local. Cada um deles assumirá as funções que na hierarquia de decisões foram englobadas, respectivamente, nos níveis central, regional e local. Uma boa identificação de quem são os agentes

implica ainda que se explicite qual o grau de dependência de uns em relação aos outros.

A hierarquia de decisão serviu para determinar quais os agentes e quais as funções de cada agente e vai permitir também avançar na questão de saber qual é a legitimidade política de cada um para tomar decisões e, de algum modo, o grau de subordinação de uns em relação aos outros. Com efeito, se o âmbito territorial das decisões foi bem definido, terá sido atingido o máximo de independência possível entre as várias decisões. Por isso, igual legitimidade tem o poder central para tomar as decisões de âmbito central, como o poder regional para tomar as decisões de âmbito regional ou ainda, o poder local para tomar as decisões de âmbito local. Os três poderes encontram-se todos ao mesmo nível, do que designaremos a partir daqui por hierarquia de poder (10).

A hierarquia de decisão serve para fundamentar a hierarquia de poder, mas não podemos daí concluir que os níveis da hierarquia de decisão são os níveis da hierarquia de poder. Enquanto que os primeiros têm só âmbito territorial, os segundos são níveis de maior ou menor legitimidade para tomar decisões. Mas naturalmente que cada um dos níveis de poder tem conteúdo territorial. Cada um deles desenvolve as suas acções, privilegiadamente, num determinado âmbito territorial, mas isso não significa que essas acções não tenham, indirectamente, incidência sobre outros âmbitos territoriais.

O que acaba de ser dito significa que estamos face a duas hierarquias, uma hierarquia de poder e uma hierarquia territorial. É possível cruzá-las e obter taxonomias mais complexas, mas mais próximas da realidade. Cada agente da hierarquia de poder, ao desdobrar-se em termos territoriais, constitui uma hierarquia que, como veremos, não é mais do que um ramo particular da hierarquia de poder mais geral.

O exercício das funções do nível central, que são da competência do poder central, realizam-se sobre todo o território nacional e, por essa razão, sobre um espaço em que estão igualmente presentes os poderes regional e local. Isto significa que, em termos territoriais, o poder central se deverá desdobrar através de representantes seus, no centro, nas regiões e nas localidades. O conjunto dos orgãos do poder central, localizados no centro, nas regiões ou nas localidades, formarão uma hierarquia de poder a que chamaremos hierarquia do poder central e que procuraremos explicitar no ponto C.

Do mesmo modo, o exercício das funções de nível regional, da competência do poder regional, processa-se sobre todo o território da região, isto é, sobre um espaço em que também está presente o poder local. Mas é inegável que os vários poderes regionais poderão ter necessidade de se congregarem e fazer representar num nível territorial que é o central. O poder regional terá assim orgãos nos três níveis territoriais: central, regional e local. Do modo como se organizarem estes diferentes orgãos, resultará uma hierarquia de poder a que chamaremos hierarquia do poder regional.

Também as funções de nível local, da competência do poder local, embora se exerçam privilegiadamente sobre o território da localidade, não deixam de ter repercussões, mais ou menos indirectas, sobre territórios mais amplos: o das regiões ou o do centro. Justifica-se, por isso, que o poder local tenha representantes seus, tanto no nível territorial região, como no nível territorial centro. A organização que resultar do modo como se relacionarem estes diferentes orgãos, corresponderá uma hierarquia que denominaremos por hierarquia do poder local.

O processo de desdobramento no espaço de cada um dos agentes de poder é uma componente do processo de descentralização. Ele traduz-se pela criação, nos diferentes níveis territoriais, de um representante em quem se delegam competências. Os representantes têm a legitimidade que lhes fôr dada pelo representado,

encontrando-se, por isso, em termos de legitimidade de poder a nivel inferior ao do representado.

Para o exercicio das competências delegadas o representante terá necessidade de receber directivas. Enquanto estas directivas não forem fixadas, nem o representante exerce as suas competências, nem o representado resolve o seu problema, uma vez que esta implica a participação dos representantes (11). As directivas são o instrumento através do qual os orgãos de nivel superior coordenam a actividade dos de nivel inferior. A este tipo de coordenação chamaremos "coordenação vertical".

Justificado que está o aparecimento das três hierarquias, do poder central, do poder regional e do poder local, importa mostrar, que estas hierarquias não se encontram isoladas e mantêm relações estreitas umas com as outras. Tão importante como o mostrar que existem é, também, procurar identificar os seus tipos e o grau de subordinação de umas em relação ás outras, se subordinação existir.

As diferentes hierarquias de poder não são independentes e a razão resulta do facto de os diferentes poderes exercerem funções em territórios comuns. Como vimos atrás, no território das regiões actuam simultaneamente o poder central e o poder regional. Porque actuam em espaços comuns, deverão coordenar as suas decisões com vista a ultrapassarem conflitos e a poderem delas retirar o máximo de benefício. O que vimos ser válido para as relações entre o poder central e o poder regional é igualmente válido para as relações entre qualquer outro par de centros de poder. Os vários centros condicionam-se mutuamente, mas este condicionamento é diferente do que existe entre orgãos de niveis diferentes de uma mesma hierarquia. O poder central dá aos seus representantes na região instruções que têm o carácter de directivas. Do mesmo modo, o poder regional dará aos seus representantes no centro, instruções que têm também o carácter

I. S. E. — BIBLIOTECA

de directivas. Mas não podem traduzir-se em directivas as relações entre o poder central e o poder regional. Enquanto que as directivas têm um sentido vertical, as relações entre poderes de decisão, atrás referidos, têm um sentido horizontal. Todos têm igual legitimidade política.

Os orgãos das diferentes hierarquias de decisão condicionam-se mutuamente, mas este condicionamento tem a forma de restrição, que não se deverá confundir com directiva. As directivas transmitem-se entre orgãos da mesma cadeia hierárquica e devem ser cumpridas. As restrições devem ser tidas em consideração, mas se o não forem, as funções que competem a cada orgão poderão continuar a ser exercidas. Estes deverão, contudo, assumir as consequências de não terem integrado nos seus projectos as restrições que resultavam dos projectos dos outros orgãos. As relações entre as diferentes hierarquias de poder de decisão, como são as do poder central, do poder regional e do poder local, têm assim de ser entendidas como relações de igual para igual.

Uma qualquer decisão do poder central pode ter repercussões sobre uma determinada região, quer porque ela provocou uma modificação no seu nivel de actividade, quer porque provocou modificações no nivel de actividade das outras regiões e estas, indirectamente, no nivel de actividade primeira. Se esta ignorar as decisões tomadas pelo poder central, terá que suportar e assumir as consequências inerentes.

Inversamente, se o poder central ignorar as decisões que, no âmbito das suas competências, forem tomadas pelo poder regional, uma consequência provável poderá ser a de ter de reformular a sua estratègia e as suas politicas.

Assim, as diferentes hierarquias do poder têm interesse em não se ignorarem mutuamente, e em coordenarem através do diálogo e das negociações as respectivas actuações. A este tipo de

coordenação, e por contraste com a coordenação vertical, chamaremos coordenação horizontal. As três hierarquias colocam-se umas em relação às outras como sujeitos de decisão autónomos e, simultaneamente, interdependentes.

Até aqui admitimos que as três hierarquias se colocavam todas ao mesmo nível de poder e que eram capazes de superar, pela negociação e pelo diálogo, os conflitos de interesse que eventualmente surgissem entre elas. Não é assim, necessariamente, e pode acontecer que o conflito só possa ser superado mediante intervenção de um agente que esteja, simultaneamente, equidistante e a um nível superior aos das três hierarquias.

Recordemos que o aparecimento dos poderes central, regional e local é um acto voluntário de um outro agente que superintende sobre as decisões de âmbito central, de âmbito regional e de âmbito local. Designaremos este agente por "poder nacional". Ao legitimar politicamente o aparecimento dos poderes central, regional e local, o poder nacional delegou poderes (12), estando, por isso em condições de assumir o papel de árbitro entre os interesses dos vários poderes descentralizados.

Com o que fica dito atrás reconhece-se a existência de uma hierarquia de poderes com vários níveis. O primeiro é o "nível nacional", e dele depende o nível que integra os poderes central, regional e local, que designaremos por "nível autárquico". O nível autárquico constitui, assim, o segundo nível da hierarquia de poder. Cada um dos agentes do nível autárquico pode desdobrar-se por sua vez numa hierarquia com vários níveis, que mais não são do que ramos da hierarquia mais geral, que designaremos por "hierarquia nacional". Não explicitaremos aqui os níveis que compõem cada uma destas autarquias, porque isso depende do modo como elas se organizarem internamente, que pode ser diferente de autarquia para autarquia. Trata-se de um aspecto que procuraremos desenvolver no ponto C deste parágrafo.

Assim como em cada uma das hierarquias atrás analisadas, nenhum dos seus orgãos pôde exercer as suas atribuições sem receber directivas do orgão de nível superior, assim também, nem o poder central, nem o poder regional, nem o poder local, poderão cumprir o seu objecto, na ausência de directivas do poder nacional. Estas directivas podem surgir sem a intervenção prévia dos orgãos de nível inferior, ou para derimir conflitos que o poder nacional tenha sido chamado a superar. Através das directivas o poder nacional coordena as actividades dos três poderes descentralizados. Trata-se de uma "coordenação vertical".

A hierarquia de decisão é, pois, um instrumento indispensável no processo de tomada de decisões. Dela fazem parte os orgãos dos seus diferentes níveis e as relações que entre eles se estabelecem: relações horizontais e relações verticais. Não se pode dizer que umas são mais importantes que outras. Ambas são indispensáveis á coordenação e compatibilização das diferentes decisões, que são tomadas no interior do sistema. Até aqui apenas foi referida a noção de descentralização, como delegação de poderes de orgãos de uma hierarquia em orgãos de nível inferior da mesma hierarquia. Ela parece capaz de traduzir todo o processo de organização de tomada de decisão. Veremos no ponto seguinte que não é necessariamente essa a perspectiva em que se colocam juristas e políticos.

B. DESCENTRALIZAÇÃO E DESCONCENTRAÇÃO NO PROCESSO DE TOMADA DE DECISÕES

Descentralização e desconcentração não podem ser entendidas como categorias autónomas.

Na ciência jurídica e na ciência política, a desconcentração é definida como um processo de delegação de poderes, e a descen-

tralização é apresentada como um processo de transferência de poderes. Dá-se, por isso, a estas expressões, um conteúdo diverso daquele que lhe foi dado no ponto A. Vamos começar por ver a justificação que é apresentada para a necessidade da existência dos dois termos. Terminaremos mostrando que, no fim de contas, um dos termos é apenas um caso particular do outro. Na desconcentração, os poderes de decisão são concedidos por um orgão a outro, sendo criada como que uma relação de subordinação entre eles; a todo o tempo, o orgão que cria essa relação pode fazê-la desaparecer. Na descentralização, a transferência implica "devolução" de poderes por um orgão a outro, sem que se criem relações de subordinação, pois se trata de orgãos que, na hierarquia de poderes, se encontram ao mesmo nível.

Qual é a justificação para a "devolução" de poderes? Ela só se poderá encontrar no facto de um dos orgãos do poder não ter, ou deixar de ter, legitimidade para o exercício de determinadas atribuições. Nessas circunstâncias, a única solução é a "devolução" dos poderes que se detêm indevidamente aos orgãos que, desde o início, os deviam deter ou, que passaram a ter legitimidade para os deter. Em qualquer dos casos nenhum dos orgãos que detêm poderes que devem ser reafectados os cederá de "motu próprio". Será necessária a intervenção do orgão de nível superior, no nosso caso, de nível nacional, para obrigar os de nível autárquico a procederem ás reafectações de poderes que em cada caso forem julgadas convenientes.

A descentralização tem sido quase sempre entendida em termos demasiado restritos, como uma devolução de funções do poder central ao poder regional e ao poder local. No âmbito em que estamos agora colocados deve ser-lhe atribuído um sentido mais amplo, na medida em que a devolução de funções se pode realizar entre quaisquer dois orgãos do nível autárquico.

Entendida nestes termos, a descentralização surge como um

movimento no sentido de corrigir uma afectação incorrecta de funções colectivas. Poderá parecer que a descentralização só ocasionalmente poderá ter lugar. Assim seria se, inicialmente, o processo de desconcentração tivesse sido conduzido de modo equilibrado na afectação de funções aos vários centros de poder do nível autárquico, e se a evolução da sociedade não conduzisse à desactualização das afectações inicialmente realizadas.

Assim não é, e não só se tem de proceder a reafectações periódicas de funções, como algumas das correcções equivalem, efectivamente, quase a um novo processo de afectação de funções.

É o que acontece na maioria dos países da Europa Ocidental, hoje. A regionalização não parte do nada. Existe já uma determinada afectação de funções e procura-se realizar a sua melhor reafectação, para o que, na maioria dos casos, se torna necessário proceder a uma devolução de funções, pelo poder central, aos outros orgãos do nível autárquico, sob a superior orientação do orgão de nível nacional.

A distinção entre descentralização e desconcentração parece demasiado artificial. A descentralização assemelha-se a uma forma particular de desconcentração, que toma lugar quando se realizam reafectações de funções. O único caso em que a descentralização se poderá distinguir da desconcentração, será aquele em que a reafectação se faz sem a intervenção do orgão de nível nacional. Julgamos que ele será tão raro que de facto não cremos ser abuso tomar a descentralização como uma forma particular de desconcentração.

Não é assim correcto, considerar a desconcentração como uma "delegação" e a descentralização como uma "transferência" de poderes. Em ambos os casos há transferência entre orgãos do mesmo nível, ou de nível diferente e, em ambos os casos há delegação, pois nenhuma transferência se pode fazer sem o acordo, implícito ou explícito, do orgão de nível nacional.

As razões apresentadas para a diferenciação entre descentralização e desconcentração não parecem ser suficientemente fortes porque, se a descentralização pode ser entendida como uma transferência de poderes entre orgãos do mesmo nivel ela é, simultaneamente, uma desconcentração, implicita ou explicita em relação ao orgão de poder de nivel superior.

Feita esta observação, a única divergência entre, juristas e politicos por um lado, e economistas por outro, é a de que aquilo a que aqueles chamariam desconcentração, os economistas chamam descentralização. Se a divergência fôr apenas esta, não valerá a pena continuar a polémica e manteremos a expressão descentralização para designar o que juristas e politicos designam por desconcentração e descentralização.

Identificar a descentralização com a desconcentração pode, no entanto, parecer um abuso face à utilização corrente que se faz das duas expressões. Ela é uma consequência inevitável do facto de nos termos colocado numa perspectiva sistémica para a análise do processo de decisão no espaço.

Reconhecemos que é diferente o conteúdo das expressões descentralização e desconcentração, na linguagem corrente, e que poderá haver vantagens em manter distintas as situações que elas pretendem traduzir. A solução não é, no entanto, dissociar a descentralização da desconcentração, mas antes, criar duas expressões para que cada uma delas englobe uma categoria particular de descentralização. De igual modo, contrariamente ao que é habitual na linguagem corrente, a desconcentração não se deve reduzir à delegação de poderes na hierarquia do poder central. Se desconcentrar é delegar poderes, operação que cai dentro das atribuições de qualquer agente que detém poderes, é tão legitimo falar de desconcentração da administração central, como de desconcentração das administrações regional ou local.

As diferentes alternativas que em cada uma das autarquias pode assumir a desconcentração (e que passaremos a designar por descentralização), serão objeto de reflexão no ponto seguinte.

C. A DESCENTRALIZAÇÃO ESTRUTURAL E A DESCENTRALIZAÇÃO FUNCIONAL

Os níveis da hierarquia de descentralização estrutural não coincidem necessariamente com os da hierarquia de descentralização funcional.

Nos pontos anteriores identificámos dois níveis na hierarquia de descentralização. Deixámos para agora uma reflexão mais aprofundada sobre os níveis em que se pode desdobrar o poder de cada unidade do nível autárquico. Várias alternativas são possíveis, razão por que quisemos dar a esse desdobramento um tratamento autónomo.

Antes de abordarmos essas alternativas convém aqui introduzir as noções de descentralização estrutural e de descentralização funcional (13). A "descentralização estrutural" é o conjunto de actos de delegação de poder, que conduzem ao estabelecimento de uma hierarquia de poderes. A "descentralização funcional" é o conjunto de actos de delegação de poderes, que conduzem ao melhor funcionamento da hierarquia estabelecida através da descentralização estrutural. Uma vez que a descentralização estrutural é prévia à descentralização funcional, é normal esperar-se que a hierarquia estrutural condicione a hierarquia funcional. Veremos seguidamente em que termos se processa esse condicionamento.

Quando é criada a hierarquia de decisão pelo estabelecimento dos níveis nacional e autárquico, esse acto constitui, só por si, uma directiva. A directiva foi essencial para que houvesse descentralização estrutural. A hierarquia é criada para que se possa dar resposta a problemas concretos. Uma vez estabelecida a hierarquia, os problemas só serão resolvidos se os orgãos de

nível superior fornecerem aos de nível inferior directivas (ou directrizes) que enquadrem o seu funcionamento. Só depois se inicia o processo de descentralização funcional. Por exemplo, para que as autarquias central, regional e local colaborem adequadamente no desenvolvimento económico nacional, dentro das atribuições que pela descentralização estrutural lhes foram apresentadas, torna-se imprescindível que conheçam os objectivos nacionais a atingir e, as restrições que o sistema, como um todo, lhes impõe. Estes objectivos e estas restrições são dados a conhecer às autarquias através de directivas emanadas dos orgãos de poder nacional e, a partir desse momento, o seu comportamento deverá por elas ser enquadrado.

Tanto na descentralização estrutural como na descentralização funcional os dois primeiros níveis da hierarquia de decisão coincidem. Veremos que não é necessariamente assim em relação aos níveis inferiores, o que nos conduzirá a admitir a existência de dois tipos particulares: a hierarquia estrutural e a hierarquia funcional.

I. Hierarquia estrutural

Ao estabelecer o nível autárquico, o orgão nacional do poder fixa as atribuições de cada um dos orgãos que o compõem e, simultaneamente, pode explicitar ou não o modo de organização interna de cada uma das autarquias. Se o fizer, ao criar o segundo nível cria simultaneamente os restantes (14). Se o não fizer, a criação desses níveis será da responsabilidade de cada uma das autarquias.

Esta hipótese dá maior liberdade aos orgãos descentralizados para se organizarem internamente e, por isso, poderemos dizer que pressupõe um maior grau de descentralização. Em todo o caso, alguma orientação da parte do orgão de nível nacional será salutar na medida em que ela facilitará a articulação entre os orgãos de nível inferior, que posteriormente se tornará necessária.

Qualquer das hipóteses anteriores pode dar origem a diferentes alternativas de organização interna dos poderes autárquicos, ou dito de outro modo, a diferentes hierarquias estruturais. A sua explicitação tornar-se-ia mais clara se, através duma representação gráfica, reunirmos as conclusões já obtidas ácerca dos dois níveis da hierarquia estrutural dum sistema descentralizado de tomada de decisões.

Hierarquia estrutural com dois níveis

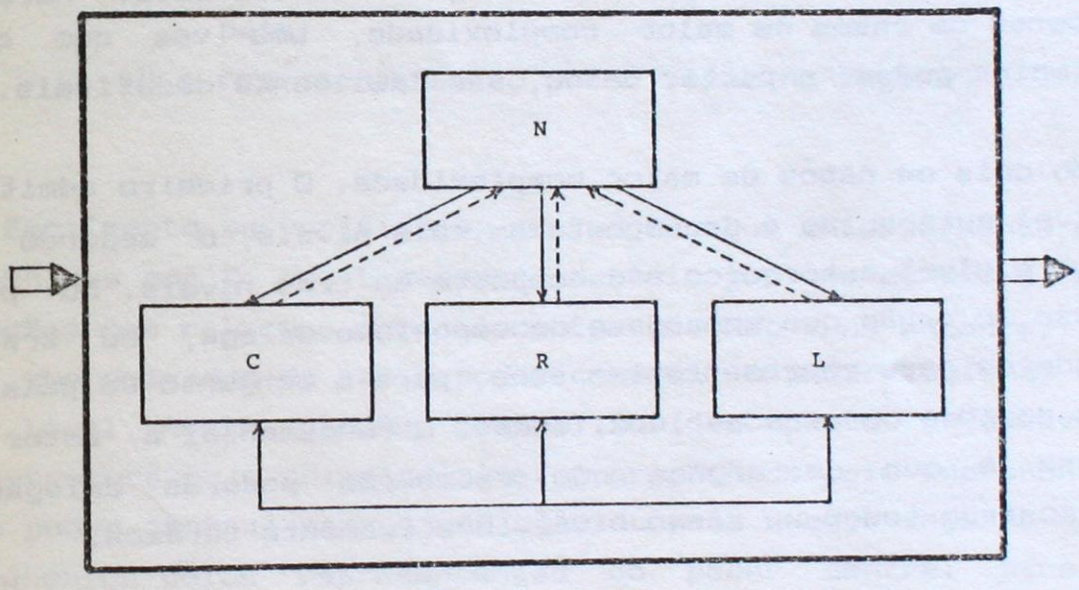


Figura 2.15

onde: N - agentes de nível nacional
C - agentes do poder central, de nível autárquico
R - agentes do poder regional, de nível autárquico
L - agentes do poder local, de nível autárquico

As flechas verticais, a cheio, representam directivas. As flechas verticais, a tracejado, representam retroacções. As flechas horizontais traduzem relações de diálogo entre os diferentes orgãos do nível autárquico.

As alternativas que nos propomos agora estudar, não devem ser interpretadas como correspondendo à criação de niveis de decisão não previstos, mas antes como um desdobramento do nivel autárquico já existente. Ao nivel autárquico não se vão acrescentar outros niveis; o nivel autárquico vai ser substituido, ou decomposto, em outros niveis.

Se não è tomada qualquer iniciativa de decomposição, a hierarquia estrutural do sistema de descentralização coincide com a que foi explicitada na Fig. 2.15. Se a hipòtese da decomposição è admitida, são múltiplas as soluções admissiveis. Referiremos apenas os casos de maior complexidade, uma vez que os mais simples podem, a partir deles, ser facilmente dedutiveis.

São dois os casos de maior complexidade. O primeiro admite que o nivel autárquico è decomposto em dois niveis, o segundo admite que o nivel autárquico è decomposto em três niveis. No primeiro caso, o orgão que comanda a decomposição delega, ou transfere, poderes para representantes seus, para o conjunto do pais, para as regiões ou para as localidades. O fundamental a reter deste caso è que os orgãos que receberam poderes delegados se encontram todos ao mesmo nivel. Graficamente teremos:

Hierarquia estrutural com três niveis

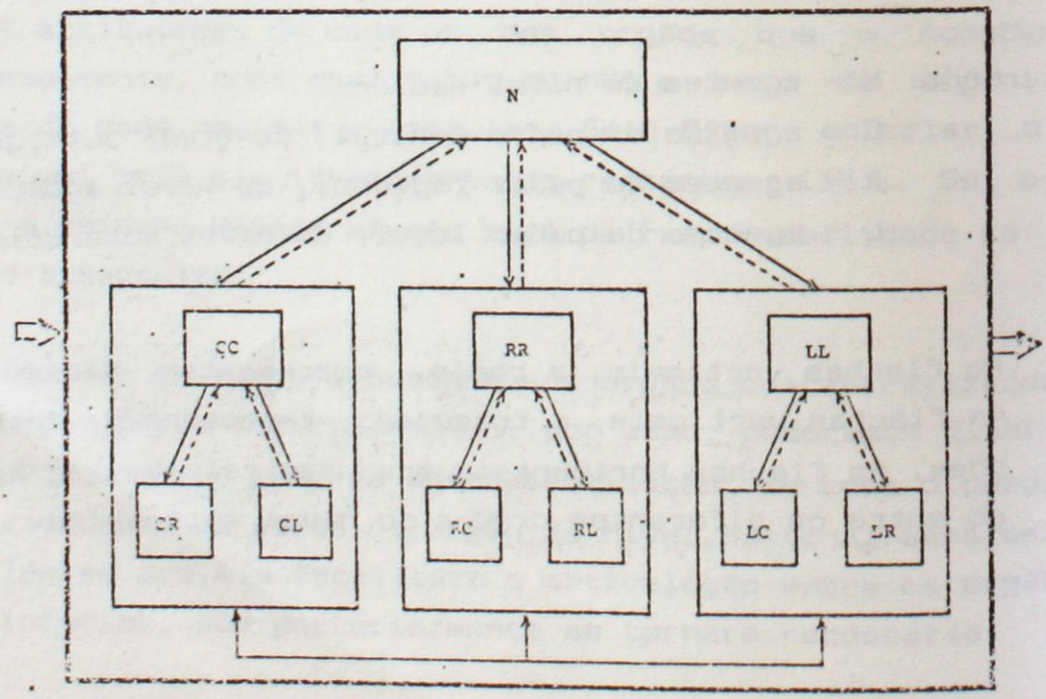


Figura 2.16

onde: CC - representantes do poder central para o conjunto do país;
CR - representantes do poder central na região;
CL - representantes do poder central na localidade;
RR - representante do poder regional na região;
RC - representante do poder regional para o conjunto do país;
RL - representante do poder regional na localidade;
LL - representante do poder local na localidade;
LC - representante do poder local para o conjunto do país;
LR - representante do poder local na região.

Como facilmente se verificará, as funções que anteriormente eram preenchidas por C, R e L passaram a sê-lo por uma complexa rede de orgãos com relações intensas entre si. Não é no entanto, por isso, que deixamos de ter o poder central, o poder regional e o poder local. Assim, o poder central foi decomposto e obteve-se uma estrutura cujo primeiro nível é preenchido pelo representante do poder central para o conjunto do país e cujo segundo nível é preenchido pelos representantes do poder central para as regiões e para as localidades. Entendida deste modo, a descentralização não fez desaparecer o poder, ou autarquia central, pelo contrário, reforçou a sua estrutura interna.

O que se disse para a autarquia central, pode ser referido, nos mesmos termos, para as autarquias regional e local.

A partir da alternativa apresentada, é possível imaginar outras, bastando para tanto eliminar alguns dos representantes de nível inferior de cada uma das autarquias. As hierarquias que daí resultarem poderão, em determinadas circunstâncias, ser apresentadas como mais operacionais, mas não são certamente tão gerais e, por isso mesmo, tão permanentes.

O segundo caso, de maior complexidade, admite que alguns dos componentes do nível autárquico podem ser decompostos em três níveis. O orgão que comanda a decomposição delega, ou transfere, poderes para representantes seus:

- nas regiões, e estes para representantes seus nas localidades, se se trata do poder central;

- no conjunto do país e nas localidades, se se trata do poder regional;

- na regiões, e estes para o seu representante no conjunto do país, se se trata do poder local.

Facilmente se compreenderá que os representantes do poder regional no conjunto do país e nas localidades não dependem um do outro e, por isso, se encontram ao mesmo nível. Graficamente teremos:

Hierarquia estrutural com quatro níveis

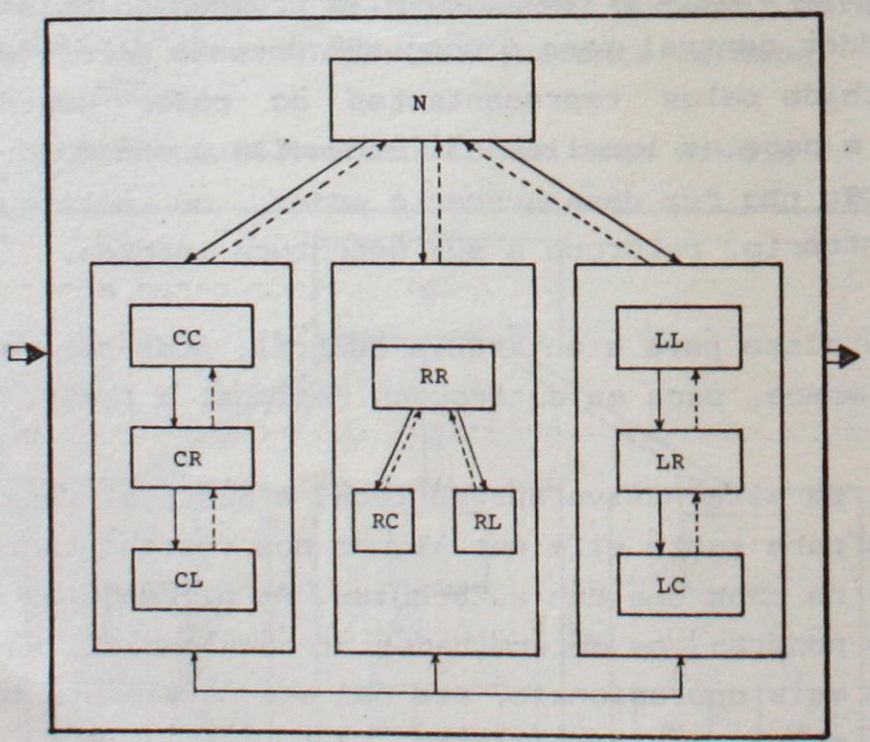


Figura 2.17

Os comentários feitos a propósito da hierarquia subjacente á Fig. 2.16 poderiam, de modo semelhante, ser apresentados a propósito da Fig. 2.17. Chamamos apenas a atenção para o facto de que a simplificação da hierarquia através da eliminação de representantes de algumas das autarquias pode conduzir a hierarquias já encontradas com a simplificação da hierarquia estrutural com três níveis.

II. Hierarquia funcional

Uma vez feita a apresentação das hierarquias que hão-de presidir ao estabelecimento de uma hierarquia estrutural, encontra-se facilitado o caminho para a apresentação das várias alternativas funcionais. No estabelecimento de uma hierarquia estrutural, as relações de dependência foram-no em função do orgão de quem parte a iniciativa de descentralizar. O orgão que descentraliza coloca-se numa posição de ascendência em relação ao espaço descentralizado. A descentralização estrutural é assim regida por um princípio de poder. O estabelecimento de uma hierarquia funcional é, pelo contrário, regido por um princípio de territorialidade, o que significa que o nível superior será o que tiver como área de actuação um território mais vasto. Compreende-se que assim seja. Quando se estabelece uma hierarquia estrutural a preocupação é a de saber "quem faz o quê?". Uma vez encontrada uma hierarquia estrutural a preocupação passa a ser outra, isto é, trata-se de saber "como se faz" o que na hierarquia estrutural ficou determinado que se fizesse. Enquanto não forem postas em causa as linhas de orientação que presidiram ao estabelecimento da hierarquia estrutural compreende-se que, dentro do mesmo ramo da hierarquia, as decisões tomadas pelos orgãos que têm uma área de actuação mais ampla condicionam as decisões dos orgãos que têm uma área de actuação mais reduzida.

Assim, por exemplo, quer tenhamos por referência a hierarquia estrutural de três, ou a hierarquia estrutural de quatro níveis, na hierarquia funcional do poder central, as decisões do orgão

central (C.C.) condicionam as dos seus representantes nas regiões (C.R.) e estes as dos seus representantes nas localidades (C.L.). Não era necessariamente assim na hierarquia estrutural, em que os representantes regionais (C.R.) e locais (C.L.) da autarquia central se poderiam encontrar ao mesmo nível (cf. Fig. 2.16).

Se o exemplo fosse o da hierarquia funcional do poder local, também as decisões do orgão central da autarquia local (L.C.) condicionariam as dos orgãos regionais (L.R.) e estas as dos orgãos locais (L.L.). Repare-se que na hierarquia estrutural os orgãos locais encontravam-se sempre colocados a nível superior ao dos orgãos regionais e centrais (cf. Fig. 2.16 e 2.17). Comentários idênticos poderiam ser feitos a propósito da hierarquia funcional do poder regional.

Compreende-se agora melhor que numa hierarquia com dois níveis, o nacional e o autárquico, coincidam a hierarquia estrutural com a hierarquia funcional. A Figura 2.18 reproduz a Figura 2.15, embora lhe seja dado um conteúdo diferente.

Hierarquia funcional com dois níveis

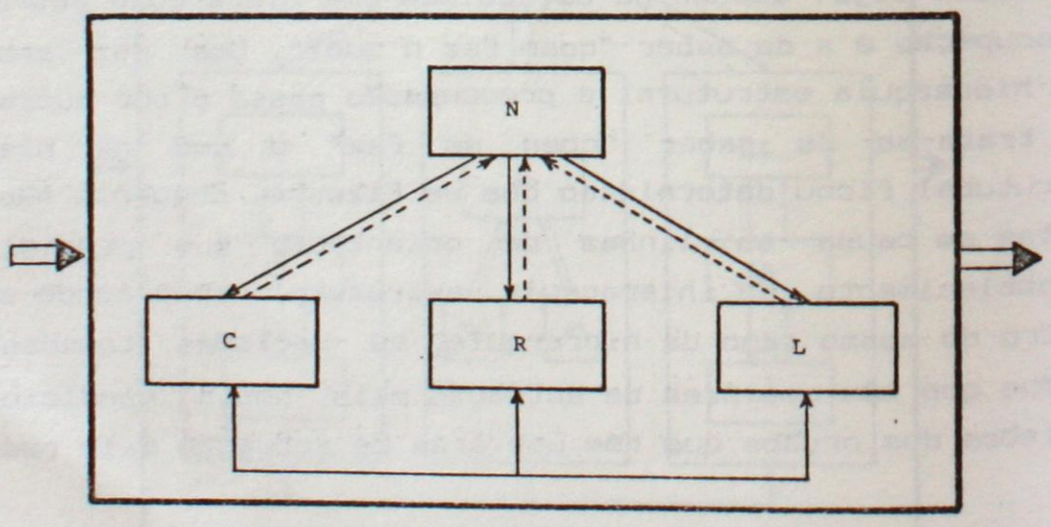


Figura 2.18

Se o número de níveis da hierarquia funcional aumenta, já esta deixa de coincidir com a hierarquia estrutural. Vejamos o caso mais complexo que é o da hierarquia com quatro níveis. Dele se podem deduzir as várias alternativas de hierarquias funcionais, com três ou menor número de níveis de decisão.

Hierarquia funcional com quatro níveis

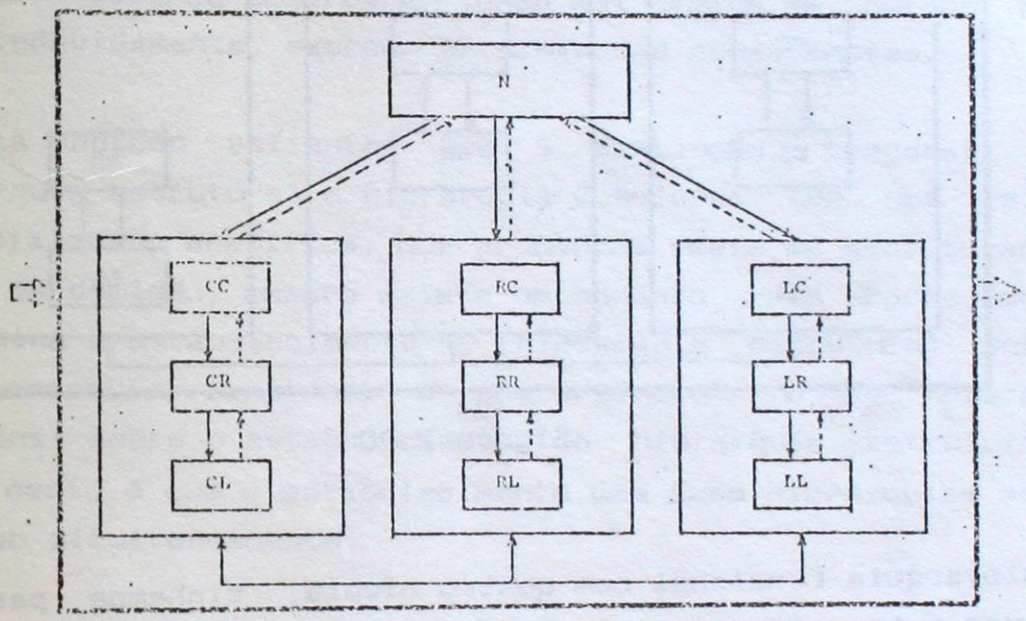


Figura 2.19

Passamos de uma hierarquia com dois níveis para uma hierarquia com quatro níveis sem explicitarmos uma hierarquia de três níveis. São múltiplas as possibilidades de hierarquia de três níveis, bastando para isso suprimir, nos poderes autárquicos, um dos níveis. Todas as hipóteses são possíveis; no entanto, permanecerão sempre os orgãos C.C., R.R. e L.L.. Se bem que todas as hipóteses sejam possíveis, elas não têm todas a mesma capacidade para facilitar o diálogo entre as autarquias, e o primeiro e segundo nível de uma autarquia não são necessariamente o primeiro e segundo nível de outra autarquia. Vejamos um exemplo:

Hierarquia funcional com três niveis

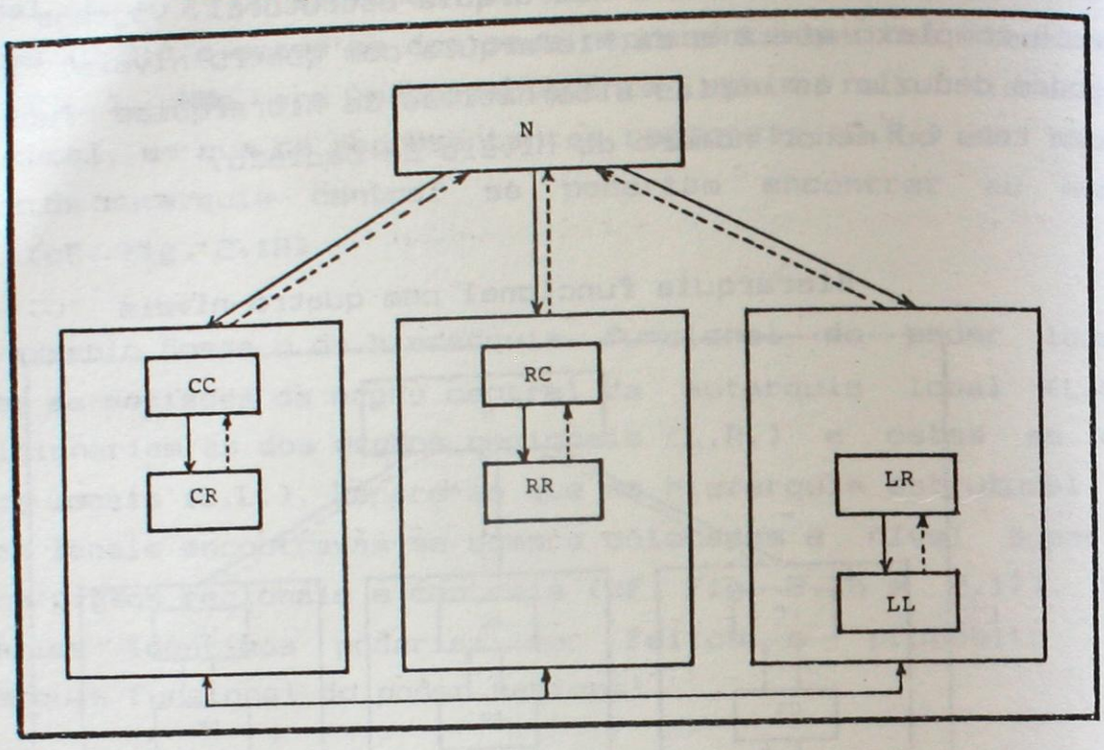


Figura 2.20

Na hierarquia funcional com quatro niveis, tinhamos para cada uma das autarquias três niveis, o central, o regional e o local. Com a alternativa apresentada na Fig. 2.20 cada autarquia possui dois niveis, o nivel central e o nivel regional, para as autarquias central e regional e, o nivel regional e o nivel local, para a autarquia local.

Naturalmente que, em relação á hipótese da Fig.2.20, o diálogo entre as autarquias se encontra dificultado: não existe, ao nivel local, diálogo entre a autarquia central e a autarquia local; não existe, ao nivel central, diálogo entre a autarquia regional e a autarquia local. O mesmo se poderia dizer para as relações entre as autarquias regional e local.

Em termos de descentralização da decisão e, em particular, em termos de regionalização, a hierarquia funcional está mais presente na da opinião pública, que a hierarquia estrutural. É natural que assim seja, uma vez que o objectivo final é o de

encontrar o melhor esquema de tomada de decisões. Isso não significa, no entanto, que se possa ignorar a hierarquia estrutural. Para o bom estabelecimento de uma hierarquia de decisão importa distinguir, como já se disse, o momento do "quem faz o quê", do momento do "como se faz". Confundir os dois terá como consequência hierarquias mal estabelecidas, com insatisfação e reivindicação constante, junto dos orgãos nacionais responsáveis pela afectação de poderes e, junto dos orgãos de outros níveis que, indevidamente, exercem determinadas competências.

Importa contudo salientar que a distinção, temporal, entre hierarquia estrutural e hierarquia funcional tem uma validade essencialmente analítica. Nos processos reais de estruturação do poder de decisão, embora exista um momento mais forte em que predomina o estabelecimento da hierarquia estrutural sobre o da hierarquia funcional e posteriormente o da hierarquia funcional sobre o estabelecimento da hierarquia estrutural, o que é certo é que o estabelecimento das duas hierarquias se vai fazendo simultaneamente.

Encontrada a melhor das hierarquias estruturais num determinado momento, é possível desde logo fazer-lhe corresponder uma hierarquia funcional. Isso não significa contudo que essa hierarquia estrutural seja, necessariamente, a melhor no momento seguinte. Ela pode ter-se tornado desactualizada, tanto em relação ao "quem faz" como em relação ao "o que faz".

Em relação ao "quem faz" porque para um certo nível de uma determinada autarquia pode-se ter tornado necessário reestruturar serviços, eliminando uns e criando outros.

Em relação ao "o que faz", porque mesmo que não haja reestruturação, a reafectação de competências é um processo permanente. Recordemos que o critério de afectação de funções e, por isso também, de competências, assentou na área de influência dessas funções. Ora, esta área de influência está em constante mutação, ou porque foram criadas novas funções que não são independentes

das primeiras ou ainda, porque determinadas opções politicas, de âmbito mais vasto, condicionaram a área de influência das funções estabelecidas. No Capitulo III veremos esta questão com mais cuidado (15).

Com a reflexão que acaba de ser apresentada, quiz-se essencialmente chamar a atenção para o facto de que o estabelecimento de um esquema de tomada de decisões descentralizado é um processo dinâmico, em permanente mutação, em que há interacção do estabelecimento da hierarquia estrutural e da hierarquia funcional. Isto não significa que seja dada menor atenção ao momento em que se procura estabelecer um esquema de tomada de decisões descentralizado, totalmente novo.

As mutações permanentes nos processos sociais, a que atrás nos referimos, não têm todas a mesma violência, nem as mesmas consequências sobre os esquemas de tomada de decisão. Evitar adaptações violentas no futuro será tanto mais possivel quanto mais correcta fôr a concepção do esquema inicial de tomada de decisões descentralizado.

Veremos, no ponto seguinte, uma breve referência ao modo como os esquemas de tomada de decisões, atrás referidos, contêm, ou não, os esquemas de tomada de decisões mais correntes nas experiências concretas.

D. SIMPLIFICAÇÕES MAIS CORRENTES DOS ESQUEMAS TEÓRICOS

A maioria das simplificações admitidas nos esquemas teóricos não podem considerar-se senão seus casos particulares.

Numa perspectiva estática poderemos considerar que a hierarquia estrutural constitui o ponto de partida para o estabelecimento de um esquema de tomada de decisões descentralizado, e que a hierarquia funcional constitui o ponto de chegada. Vamos confrontar os esquemas atrás apresentados com os esquemas concretos, em geral, adoptados. Veremos que os casos reais constituem casos particulares dos casos teóricos. A designação de "teóricos", para os casos apresentados em C, não pretende significar que se trata de esquemas inatingíveis ou não praticáveis mas, tão somente, que contêm em si generalidade suficiente para englobar os casos empíricos.

Em termos de hierarquia estrutural, a maioria dos casos reais não considera o poder central como uma autarquia, sendo ele identificado com o poder nacional. A composição do nível autárquico é variável segundo os países. Uns consideram duas autarquias, a do poder regional e a do poder local, outros reduzem estas duas autarquias a uma só, a que poderemos designar por poder autárquico. Uma vez que em qualquer dos casos o poder central desapareceu, teremos para o primeiro e segundo casos anteriores os seguintes esquemas:

Hierarquia estrutural - Primeiro caso

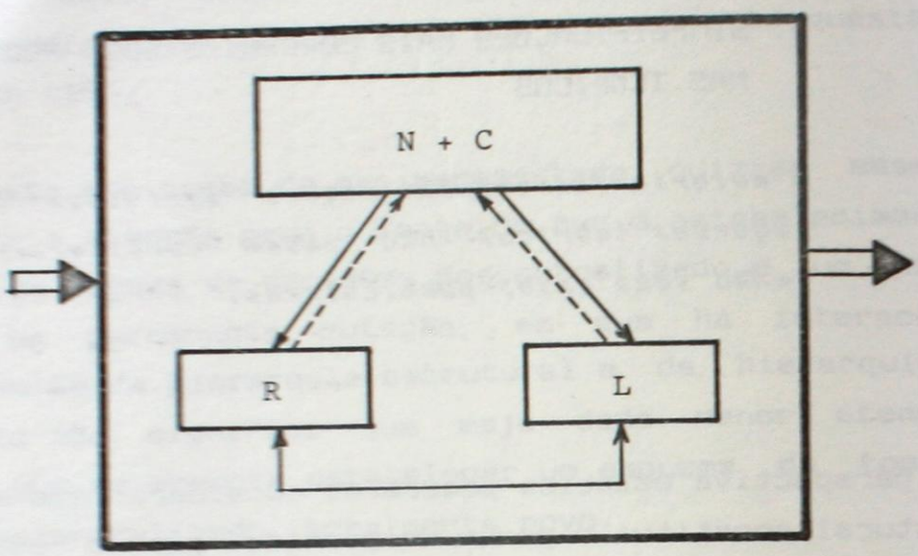


Figura 2.21

Hierarquia estrutural - Segundo caso

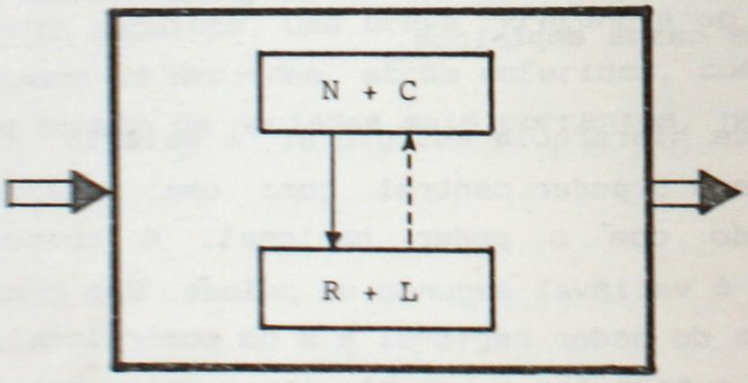


Figura 2.22

Não parece difícil concluir que estas situações reais são aspectos particulares dos casos teóricos. Basta para isso admitir que, na hierarquia teórica, alguns dos seus ramos são eliminados ou, o que é o mesmo, que alguns dos orgãos se deslocaram indo "acasalar-se" com outros já existentes (16): o poder central com

o poder nacional no primeiro caso; e o poder regional com o poder local, no segundo.

Procuremos ver agora como é que se tem decomposto cada uma das hierarquias, no primeiro e no segundo exemplo. A combinação de cada um destes casos com os esquemas subjacentes aos das Figuras 2.2 e 2.3, dá origem a um número elevado de alternativas. No primeiro caso, supunhamos que a descentralização das atribuições anteriormente afectas ao poder central, o passam a ser através do poder regional. As hierarquias estruturais que daí resultariam seriam:

Hierarquia estrutural - Primeiro caso - Primeira hipótese
Três níveis

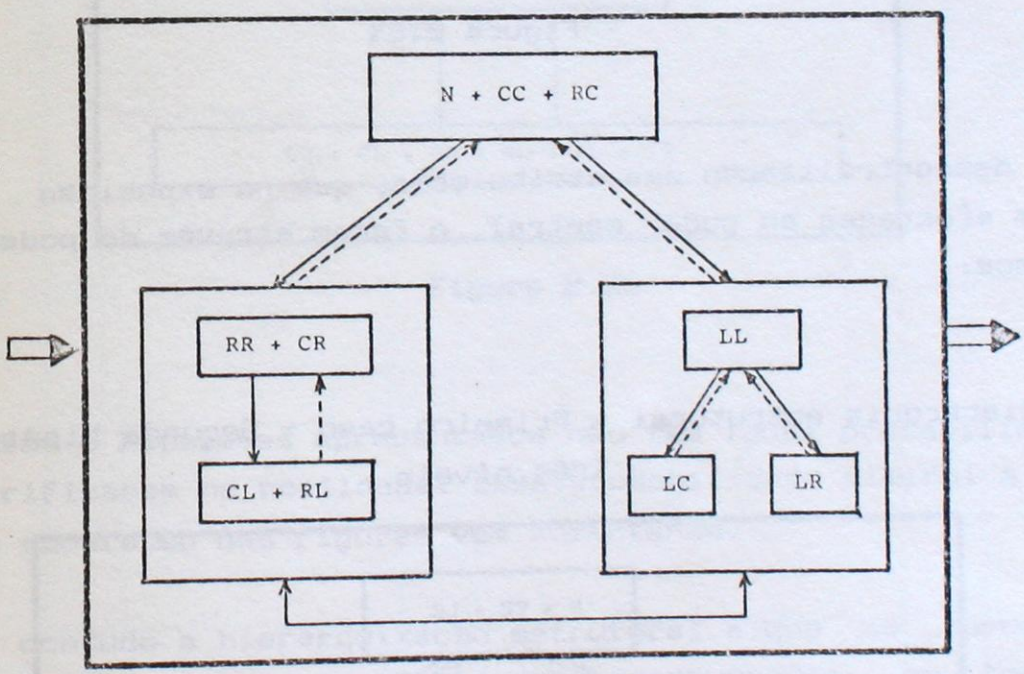


Figura 2.23

Hierarquia estrutural - Primeiro caso - Primeira hipótese
Quatro níveis

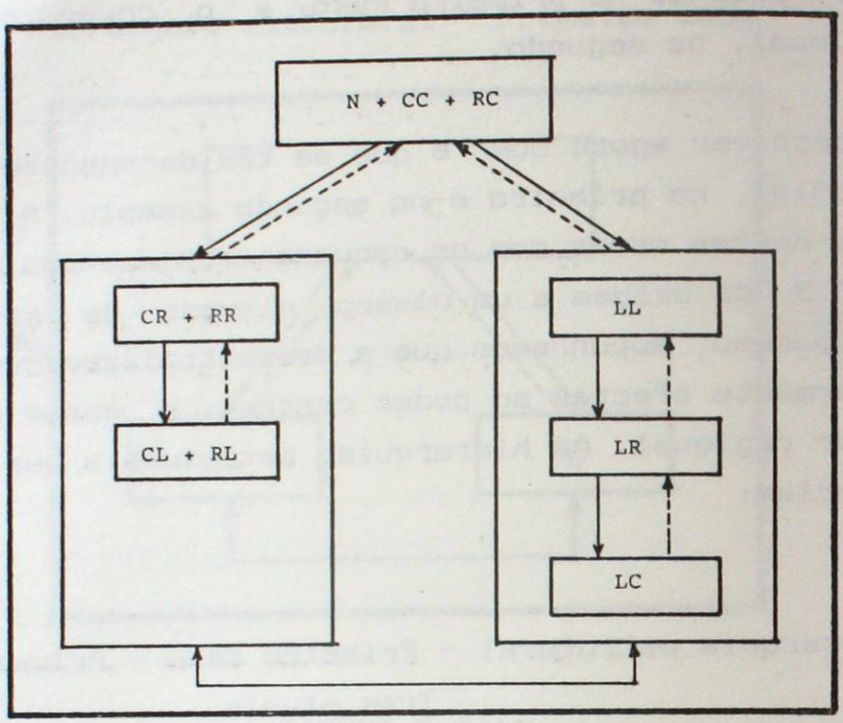
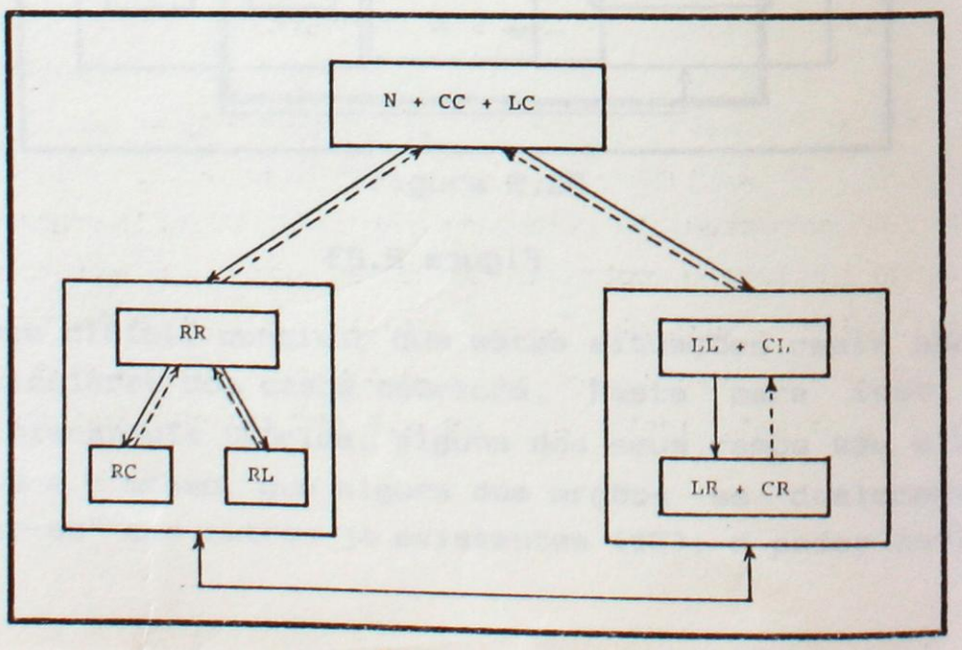


Figura 2.24

Se a descentralização das atribuições, que na exposição teórica foram afectadas ao poder central, o forem através do poder local teremos:

Hierarquia estrutural - Primeiro caso - Segunda hipótese
Três níveis



Nesta segunda hipótese deixa de ter sentido falar de quatro niveis porque os orgãos que integrariam o nível quatro, LC e CL, passaram a figurar, respectivamente, no primeiro e no segundo nível.

No segundo caso, em que a autarquia regional se confunde com a autarquia local não há senão uma solução, que resulta do facto de todos os orgãos eventualmente possiveis se encontrarem necessariamente integrados no primeiro ou no segundo nível. Essa solução pode ser explicitada através da Figura 2.26.

Hierarquia estrutural - Segundo caso

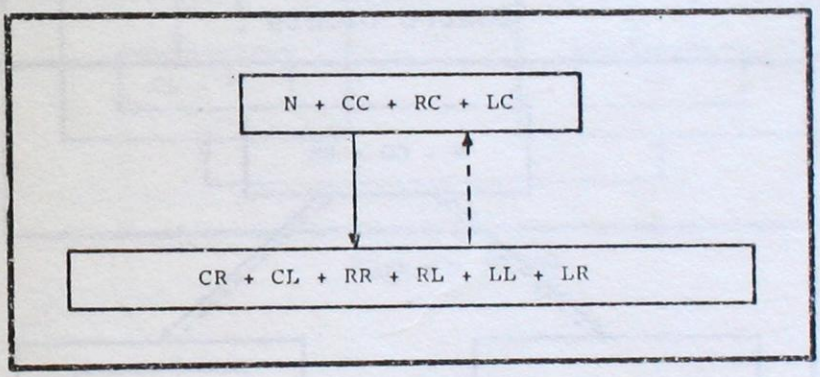


Figura 2.26

Os casos e hipóteses apresentados não têm igual probabilidade de se verificarem na realidade. Essa probabilidade diminui à medida que a numeração das figuras vem aumentando.

Não é contudo a hierarquização estrutural a que se torna mais saliente e visível, na maioria das preocupações, em torno da organização espacial do poder de decisão. A reflexão à volta da hierarquia funcional sobrepõe-se ou substitui a existente sobre a hierarquia estrutural. Convém explicitar, no entanto, que toda a hierarquia funcional tem subjacente uma determinada hierarquia estrutural, independentemente de ela ser ou não explicitada.

Procuraremos ver agora ao que se reduzem a maior parte dos casos correntes de hierarquias funcionais. Numa hierarquia com dois níveis, os casos correntes coincidem com os apresentados para a hierarquia estrutural, pelo que a eles não nos vamos referir (17). Numa hierarquia de quatro níveis, se o poder central é identificado com o poder nacional, se se mantêm a autonomia entre o poder regional e o poder local e se a descentralização das decisões do poder central se faz por intermédio da hierarquia do poder regional, teremos o seguinte esquema de tomada de decisões:

Hierarquia funcional - Primeiro caso - Primeira hipótese
Quatro níveis

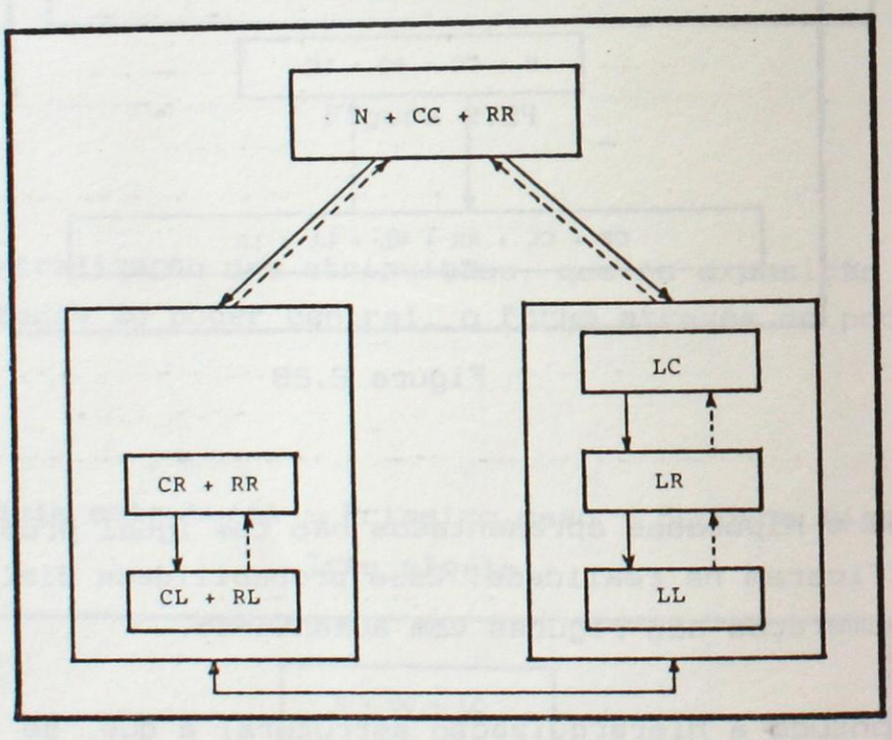


Figura 2.27

Repare-se que o ramo da autarquia regional, no caso apresentado, tem uma estrutura semelhante ao da hierarquia estrutural (18), o mesmo já não acontecendo com o ramo da autarquia local.

A consideração de três níveis em vez de quatro, pode fazer-se a partir do caso apresentado na Fig. 2.27 pela supressão de um ou dois níveis superiores da autarquia local, representados por LC

e LR. Vária modalidades são possíveis. Vejamos as duas mais correntes:

Hierarquia funcional - Primeiro caso- Primeira hipótese
Três níveis - Primeira modalidade

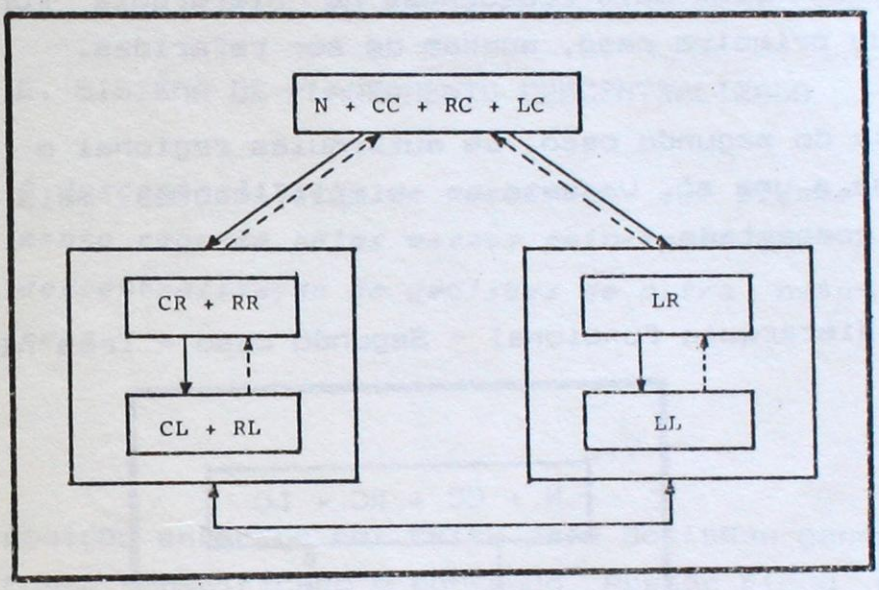


Figura 2.28

Hierarquia funcional - Primeiro caso - Primeira hipótese
Três níveis - Segunda modalidade

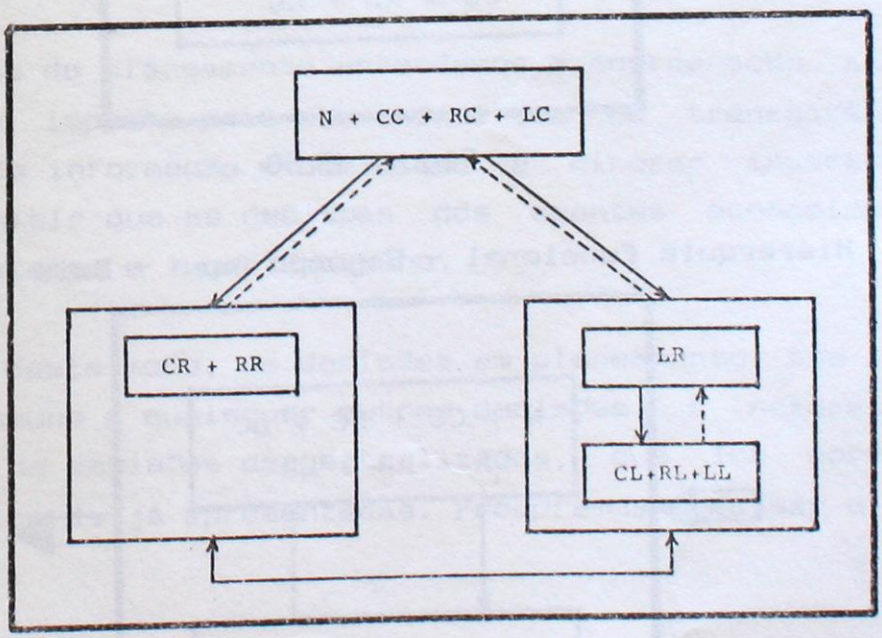


Figura 2.29

Se admitirmos que o poder central descentraliza as suas actividades através do poder local, estamos no âmbito da segunda hipótese. Igualmente se podem considerar quatro ou três niveis de decisão, que no entanto não analisaremos em pormenor. O seu desenvolvimento obedece a uma lógica idêntica á das figuras anteriores que procuravam explicitar a primeira hipótese.

As simplificações mais frequentes na hierarquia funcional, no âmbito do primeiro caso, acabam de ser referidas.

No âmbito do segundo caso, as autarquias regional e local eram reduzidas a uma só. Vejamos as simplificações mais frequentes que têm comportado:

Hierarquia funcional - Segundo caso - Três niveis

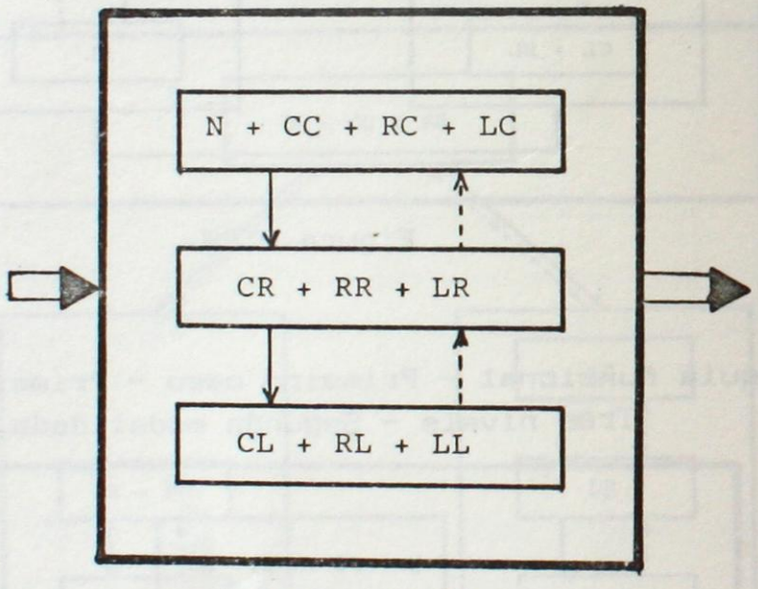


Figura 2.30

Hierarquia funcional - Segundo caso - Dois níveis

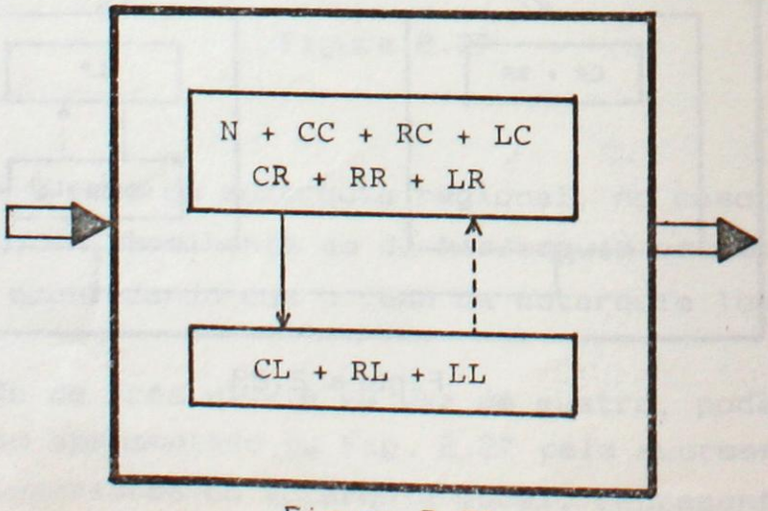


Figura 2.31

Com esta apresentação de alguns dos mais frequentes casos possíveis, terminamos a reflexão sobre as simplificações feitas aos esquemas teóricos apresentados no ponto C. Confrontá-los-emos no Capitulo VI com casos resultantes de algumas experiências europeias mais significativas.

E. SISTEMA DE PLANEAMENTO DESCENTRALIZADO

A descentralização de decisões de planeamento rege-se pelos mesmos princípios que a descentralização de decisões de outra natureza.

Toda a exposição anterior foi feita para decisões genèricas, sem que lhes fosse especificado o conteúdo. Apenas ficou claro que quem toma decisões tem poder e poder de natureza politica, em sentido amplo. Vamos agora procurar explicitar a exposição feita anteriormente para o caso em que as decisões se referem ao processo de planeamento.

Por processo de planeamento entendemos a coordenação antecipada de decisões, imposta pela não existência de transparência nos circuitos de informação e com vista a minorar incertezas, de modo a permitir que as decisões dos agentes econòmicos sejam tomadas em tempo e lugar oportuno.

Entendidas deste modo, as decisões em planeamento têm caracteristicas comuns a quaisquer outras decisões. E natural que a hierarquia de decisões descentralizadas, que lhe corresponde, seja idêntica ás já apresentadas. Procuremos precisar o conteúdo do Plano.

Todos os agentes econòmicos têm necessidade de coordenar deci-

sões entre os seus diferentes orgãos e com os restantes agentes económicos. A coordenação em planeamento incide sobre anticipações. Estas podem ter natureza mais ou menos diversa, conforme a natureza das atribuições do agente que faz planeamento. Todo o acto de planeamento dos poderes públicos, diz respeito ao exercício de funções colectivas, com duas componentes mais ou menos vincadas: o planeamento macro-económico e o planeamento físico.

Ambas estão presentes qualquer que seja o agente que toma decisões. A componente macro-económica perde em dominância a favor da componente física à medida que se caminha de decisões do poder central para decisões do poder local. Para o poder central, as decisões de planeamento são essencialmente decisões de carácter macro-económico e as decisões de carácter físico constituem de algum modo enquadramento às primeiras. Para o poder local, as decisões de planeamento são essencialmente decisões de carácter físico e são as decisões de natureza macro-económica que constituem enquadramento às primeiras. Assim, à medida que se passa das decisões do poder central para as decisões do poder local, perdem importância relativa as decisões de natureza macro-económica e, ganham importância relativa as decisões de natureza física, como se disse.

Planeamento macro-económico e planeamento físico são actividades que devem ser coordenadas, e só o podem ser, convenientemente, numa óptica de sistema.

Uma vez que as decisões em matéria de planeamento são parte de um conjunto mais amplo de decisões, que são da competência das diferentes autarquias, a hierarquia de decisões de planeamento, subjacente ao sistema de planeamento não pode contrariar as hierarquias estruturais e funcionais atrás apresentadas.

As decisões de planeamento têm:

- os seus sujeitos e o seu conteúdo abstracto, que hão-de ser determinados pela hierarquia estrutural;

- em cada momento e em cada lugar, um conteúdo concreto e uma articulação especifica, que há-de ser determinado pela hierarquia funcional.

Não nos ocuparemos aqui de novo da hierarquia estrutural. A hierarquia funcional das decisões de planeamento chamaremos Hierarquia de Planificação. Ela coincide com os esquemas reproduzidos nas Figuras 2.18, 2.19 e 2.20. que não vamos reproduzir aqui. Em cada um dos niveis, de cada uma das autarquias, há decisões planeadas. A coordenação das decisões dos agentes de cada nível de uma autarquia dará origem a um Plano. O conjunto dos Planos dos diferentes niveis de uma autarquia integrarão o Plano da Autarquia.

Não basta, no entanto, que exista um plano em cada nivel de uma autarquia para que exista o Plano da Autarquia. Para isso, torna-se ainda necessário que os planos dos diferentes niveis da autarquia sejam mutuamente coerentes, o que só estará garantido se durante o processo de planeamento os orgãos de nivel superior da hierarquia estrutural tiverem dotado os orgãos de nivel inferior com as directivas convenientes (19).

Entende-se aqui por directivas convenientes, as acções de coordenação adoptadas pelos orgãos de nivel superior, que levarão os orgãos de nivel inferior a prosseguirem os seus objectivos e simultaneamente satisfazerem os objectivos do conjunto do sistema em que se integram.

O Plano da Autarquia não é assim um plano diferente do conjunto dos planos dos orgãos de cada um dos seus niveis. O Plano da Autarquia é o conjunto dos planos dos orgãos de cada um dos seus niveis.

Formalmente, poderá exigir-se ainda uma espècie de Documento de Sintese do conteúdo dos diversos planos. Ele não è, contudo, um elemento essencial e identificar-se-á, em grande medida, com o conjunto das directivas estabelecidas.

Os Planos das Autarquias não podem por sua vez ser elaborados independentemente das directivas dos orgãos do nivel nacional. Assim como os Planos das Autarquias devem ser o conjunto coerente dos planos dos orgãos dos seus diferentes niveis, assim também o Plano Nacional não è mais que o conjunto coerente dos Planos das Autarquias que integram o Sistema Nacional de Planeamento. Esta coerência è garantida pela emissão de directivas correctas por parte dos orgãos de nivel nacional.

Assim, à Hierarquia de Planificação que è uma hierarquia de decisões de planeamento, mutuamente compativeis, corresponde uma Hierarquia de Planos.

Numa hierarquia de dois niveis, o primeiro nivel será constituido pelas directivas de planeamento emitidas pelo nivel nacional e seguidas pelos Planos das Autarquias. Graficamente, a hierarquia pode representar-se do seguinte modo:

Hierarquia de Planos

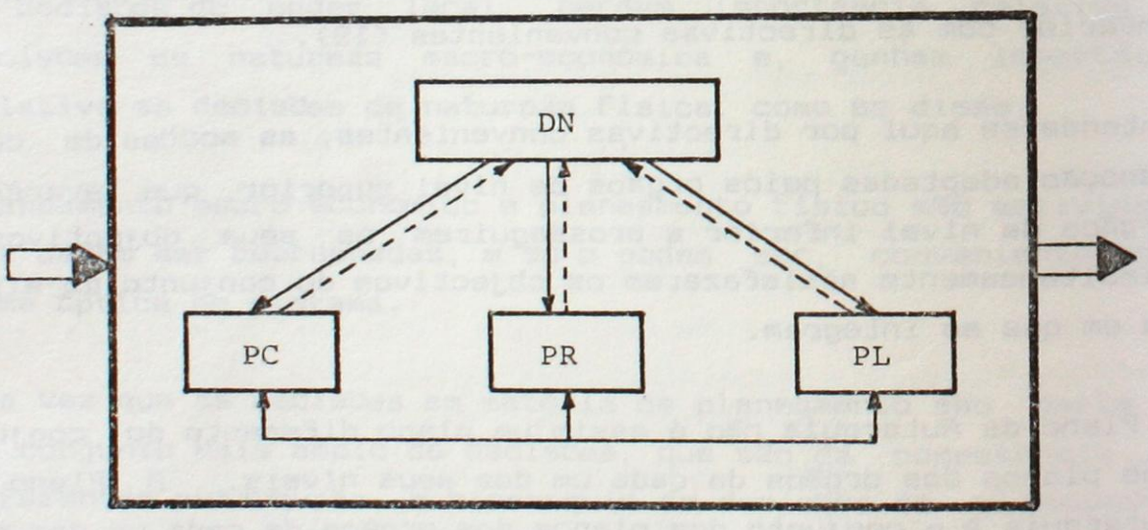


Figura 2.32

onde: DN - directivas nacionais;
PC - Plano da Autarquia Central;
PR - Planos das Autarquias Regionais;
PL - Planos das Autarquias Locais.

Numa hierarquia com três, ou quatro niveis, haveria que decompôr os planos de cada uma das autarquias nos seus planos componentes. Nada se alteraria em relação á apresentação formal.

Convèm, contudo, precisar o conteúdo de alguns desses planos componentes e confrontà-lo com algumas das designações correntes. Os planos do nivel regional da autarquia central contêm as opções de planeamento dos representantes do poder central nas regiões, de acordo com as directivas emitidas pelo representante do poder central a nivel central. E frequente designar estes planos por Planos Regionais, o que só em casos muito particulares poderá ser aceite. Os Planos Regionais são os Planos das Autarquias Regionais. Os planos dos representantes regionais da Autarquia Central terão de ser entendidos como sendo Planos Regionalizados da Autarquia Central.

Se estivermos perante uma hierarquia simplificada em que se eliminou a autonomia das hierarquias, ou de alguma das autarquias, já se compreende que se assimile Plano Regional a Regionalização do Plano Central. Admitamos que o poder central foi identificado com o poder nacional e que a sua descentralização se faz por intermèdio da autarquia regional (20). Neste caso o representante do poder central e o detentor do poder regional na "região" são uma e a mesma entidade. O respectivo plano só pode tambèm ser um só. Plano Regional e Regionalização do Plano Central são uma e a mesma coisa.

Se as autarquias tivessem desaparecido enquanto tais, estaríamos perante a situação descrita pela Fig. 2.30. Neste caso seriam uma e a mesma coisa, não apenas o Plano Regional e a Regionalização do Plano Central, mas também a Regionalização dos Planos Locais (21). Com legitimidade poderíamos então falar de Regionazação do Plano Nacional, constituída por um único plano. No caso mais geral haveria também Regionalização do Plano Nacional, mas ela seria constituída por três planos: a Regionalização do Plano Central, os Planos Regionais e a Regionalização dos Planos Locais.

A concepção da organização do planeamento que acaba de ser exposta é a única que é compatível, com um processo de tomada de decisões descentralizado, e a vários níveis, com a melhor rentabilização dos recursos nacionais e com a participação empenhada, porque ao seu alcance, de todos os cidadãos. Assim, reteremos como fundamental que:

- Os Planos Locais são os planos da responsabilidade das autoridades locais;

- Os Planos Regionais são os planos da responsabilidade das autoridades regionais;

- O Plano Central é o plano da responsabilidade das autoridades centrais;

- O Plano Nacional é o conjunto coerente dos Planos Locais, dos Planos Regionais e do Plano Central.

CONCLUSÃO DO CAPITULO

No Capitulo I justificâmos a adopção da Análise Sistêmica como a mais adequada para o estudo das organizações e em particular, do objectivo deste trabalho isto è, do estudo da organização da tomada de decisões, descentralizada no espaço.

A perspectiva da Análise Sistêmica foi adoptada no Capitulo I e, a partir dela, procuramos deduzir um esquema de tomada de decisões compativel, simultaneamente, com os principios da organização dos sistemas e com a consideração do território como um sistema complexo onde estão presentes, agentes, actividades e decisões.

O esquema encontrado è um esquema complexo, e só foi possivel explicità-lo após:

- a compreensão conveniente das diferentes utilizações da noção de hierarquia em Análise Sistêmica;

- o enunciado dos critèrios conducentes ao estabelecimento de uma hierarquia de decisões;

- a compreensão de que o estabelecimento de uma hierarquia de decisão pressupõe consenso acerca da hierarquia estrutural e da hierarquia funcional.

Na linguagem corrente a expressão "complexidade" è, em geral, assimilada a algo de dificil e confuso. Não è esse o entendimento que lhe devemos dar em Análise Sistêmica, como vimos no Capitulo I.

O esquema a que chegâmos, embora complexo è, pela sua coerência, um esquema que torna possivel e facilita a tomada de decisões descentralizada.

Fez-se também a comparação deste esquema com os resultantes de algumas experiências mais frequentes. Constatou-se que eles não passam de simplificações do esquema geral apresentado. Contrariamente ao entendimento corrente, as simplificações, qualquer que tenha sido o seu objectivo, longe de facilitarem o processo de tomada de decisões, pelo contrário, têm dado origem a incoerências frequentes, entre as decisões tomadas pelos agentes dos vários niveis e até do mesmo nível.

Encontrado, pela via da Análise Sistémica, um esquema de tomada de decisões descentralizado, importa confrontá-lo com os ensinamentos que a Teoria Económica nos fornece sobre "bens públicos" e com os instrumentos que tem posto á nossa disposição para clarificar e facilitar o processo de tomada de decisões.

Estas duas preocupações constituirão o objecto dos Capítulos III, IV e V.

Como vimos no inicio deste Capitulo, são as funções colectivas que justificam as decisões colectivas e respectiva hierarquia. Para compreender como surgem, se modificam e desaparecem as funções colectivas, importa compreender como surgem, se modificam e desaparecem as necessidades de bens e serviços a que o exercício dessas funções procura responder. Por isso, no Capitulo III procuraremos apresentar os elementos fundamentais da teoria dos bens públicos e, em particular, da teoria dos bens públicos locais, procurando seguidamente salientar, as suas insuficiências mais gravosas e, as vias possiveis para a sua superação.

NOTAS

(1) Vide por exemplo JOHNSON, R.A., KAST, F.E. e ROSENZWEIG, J.E., (1970, 67).

(2) Em termos estatísticos "stricto sensu", cada distribuição duma característica é uma distribuição de indivíduos. Aqui, tomamos os indivíduos como sendo elementos de uma organização.

(3) Do ponto de vista da dependência, os indivíduos poderão ser, uns em relação aos outros, independentes, dependentes ou interdependentes.

(4) Cf. com hierarquia de compreensão.

(5) Cf. ponto A deste parágrafo.

(6) Ver a este propósito BOISSIEU, C. (1978, 101 a 134).

(7) Um nível de satisfação insuficiente pode também ser expresso, por um acréscimo de custos relativos, se se quer o nível de actividade necessário à obtenção do nível de satisfação desejável.

(8) Os casos em que esses limiares não são respeitados devem ser considerados como excepções. Esta situação não se pode verificar, senão em caso de equidade social devidamente assumidos.

(9) Vide parágrafo anterior.

(10) Veremos mais adiante quais são os outros níveis da hierarquia de poder.

(11) Recorde-se aqui o que a propósito do estabelecimento de hierarquias foi dito na Secção I. A hierarquia é um meio de que se socorre um sujeito para resolver um problema que de outro modo ficaria sem solução.

(12) Do mesmo modo que o fazem os poderes central, regional e local para os diferentes níveis territoriais, como atrás já foi referido.

(13) Confrontar BOISSIEU, C. (1978, 144).

(14) Recorde-se, no entanto, que um dos atributos fundamentais de qualquer orgão autônomo è a sua capacidade de auto-organização. Sem esta capacidade, dificilmente se poderà falar de autonomia.

(15) Repare-se que todas as modificações mencionadas se podem verificar sem que haja reflexos sobre os esquemas hieràrquicos atràs apresentados. Naturalmente que as modificações serão mais violentas se implicarem a alteração desses esquemas.

(16) Destes "acasalamentos" não se têm em geral obtido bons resultados.

(17) Cf. Fifuras 2.21 e 2.22.

(18) Cf. Figura 2.24.

(19) O que não exclui, antes pelo contràrio, pressupõe a existência de retroacções entre os orgãos de nível superior e os orgãos de nível inferior.

(20) Cf. Figuras 2.27 a 2.29.

(21) Entendendo por Regionalização dos Planos Locais, a síntese das decisões de planeamento de âmbito local que, de modo indirecto, se possam vir a revelar possuírem incidências regionais.

CAPITULO III

FUNÇÕES COLECTIVAS E TEORIA DOS BENS PÚBLICOS

O exercício de funções colectivas não encontra um quadro de referência satisfatório na teoria da afectação óptima de recursos.

No capitulo anterior admitiu-se a imprescindibilidade do exercicio de funções colectivas e sobre esse exercicio procurou-se fundamentar a construção de um esquema descentralizado de tomada de decisões. Nos capitulos seguintes procurar-se-á analisar em que medida a Teoria Económica tem dado contribuições para que o esquema apresentado possa ser tornado operacional.

Não está, contudo justificada, a hipótese admitida quanto á imprescindibilidade do exercicio de funções colectivas. Fazer essa justificação neste Capitulo constitui o primeiro passo para que nos Capitulos IV e V possamos analisar as propriedades a verificar e as condições em que os modelos de politica económica podem ser utilizados enquanto instrumentos úteis num processo descentralizado de tomada de decisões.

Só há exercicio de funções colectivas se existirem funções colectivas. O seu conteúdo será preenchido com bens ou serviços públicos. Importa por isso justificar a existência destes. É o que procuraremos fazer neste Capitulo após uma breve apresentação dos principios fundamentais da teoria tradicional dos bens públicos.

A diferenciação da tomada de decisões no espaço encontra algumas alusões na teoria de afectação óptima de recursos, através dos seus prolongamentos na teoria dos bens públicos locais. Veremos que o enquadramento que lhe é dado é limitativo e incapaz de englobar algumas das caracteristicas mais significativas dos bens públicos locais.

A teoria da afectação óptima de recursos pretende constituir uma racionalidade para a tomada de decisões dos agentes económicos, na produção e no consumo. Na I Secção, veremos os princípios fundamentais desta teoria, assim como as restrições que ela adopta para poder ser aplicável aos bens públicos.

Na II Secção serão enunciadas as razões segundo as quais os princípios da teoria da afectação óptima de recursos, mesmo modificada, não são extensíveis aos bens públicos. Não é apenas pela sua natureza ou pela tecnologia da sua produção, ou da sua distribuição, que os bens são privados ou públicos, mas também por motivações de carácter ideológico ou moral dos poderes públicos.

Na sequência desta caracterização de bens públicos procuraremos fazer uma caracterização dos bens públicos locais. Ela permitirá compreender melhor a importância do processo de tomada de decisões a vários níveis, retomando assim a óptica adoptada nos capítulos precedentes e possibilitando a análise, nos capítulos seguintes, da capacidade dos principais tipos de modelos para ter em conta a perspectiva da descentralização.

SECÇÃO I

OS BENS PÚBLICOS E A TEORIA DA AFECTAÇÃO ÓPTIMA DE RECURSOS

As insuficiências do mercado estão na origem do aparecimento dos bens públicos na teoria da afectação óptima de recursos.

A racionalidade subjacente à teoria da afectação óptima de recursos concretiza-se através de modalidades diferentes, segundo nos encontramos face a um mercado não restrito ou face a um mercado limitado.

Num mercado não restrito, quando cada um dos agentes procura o seu próprio interesse, ele está também a satisfazer o interesse do conjunto da comunidade. Uma característica fundamental destas mercados é a de que os bens e serviços que aí se apresentam são divisíveis tanto na produção como no consumo. É preciso contudo ter em conta que a característica de divisibilidade não se verifica nem no momento da produção nem no do consumo dos bens públicos. Mesmo assim é possível adoptar comportamentos racionais, mas eles não podem regular-se pelas mesmas normas que conduzem o interesse particular de cada um dos agentes.

No primeiro parágrafo será feita uma breve apresentação das condições para o estabelecimeto da teoria da afectação óptima de recursos, num mundo de divisibilidade perfeita. No parágrafo seguinte veremos que a consequência da admissibilidade da hipótese da indivisibilidade é o aparecimento dos bens públicos e a consequente revisão dos critérios da Teoria da Afectação Optima de Recursos.

#1. A AFECTAÇÃO ÓPTIMA DE RECURSOS NUM MERCADO NÃO RESTRITO

Num mercado não restrito a questão da existência de bens públicos não se põe.

Um mercado não restrito é um mercado cujo funcionamento e cujos bens são caracterizados por: informação perfeita, número de agentes infinito, total divisibilidade de recursos e produtos.

Podem-se determinar as condições de afectação que permitem obter o máximo de benefício para a comunidade. Para o conseguir, começaremos por calcular as condições da melhor afectação num mercado onde não há senão produtores. Em seguida, determinaremos as condições da melhor afectação num mercado de distribuição onde não há senão consumidores. Finalmente os dois mercados serão relacionados e as suas condições gerais de afectação óptima serão explicitadas.

Veremos ainda que os máximos assim determinados não são únicos. Para levantar a indeterminação será necessário explicitar um critério de escolha. Este critério será constituído por uma função de preferência social cuja explicitação é da competência do soberano económico. Os bens públicos não têm aqui lugar porque não têm justificação num mercado com as características que acabam de ser enunciadas.

A. DEFINIÇÃO DE UM MAXIMO DE RENDIMENTO SOCIAL

A definição de um máximo de rendimento social deixa por resolver a questão da sua indeterminação.

Quando um agente económico individual toma uma decisão com vista a realizar um objectivo, procura resolver um problema de afectação de recursos. A questão sobre que agora vamos reflectir é a que preocupa uma colectividade quando ela se interroga sobre o grau de compatibilidade entre as decisões tomadas pelos diferentes agentes individuais (1). A que condições devem obedecer estas decisões para que o objectivo de cada um seja compatível com o objectivo de todos?

Há dois tipos de agentes económicos individuais: os produtores e os consumidores. Da actividade do conjunto destes agentes resulta um estado da economia. O problema que se põe à colectividade é o da escolha do melhor estado da economia, entre um conjunto de estados possíveis. Um estado de economia pode ser caracterizado por uma afectação e uma dotação inicial de recursos. Os recursos são afectados aos consumidores para que cada um possa realizar o consumo x_i $(i=1,2,\ldots,m)$ e aos produtores para que cada um possa realizar a produção y_j $(j=1,2,\ldots,n)$. As dotações iniciais de recursos são representadas por w_h $(h=1,2,\ldots,l)$.

Um estado possível é, segundo MALINVAUD (1971, 77), o que respeita:

1. As restrições físicas e tecnológicas do tipo:

$$x_i \in X_i$$

$$y_j \in Y_j \qquad (3.1.1)$$

onde X_i é o conjunto dos consumos possíveis de i e Y_j é o conjunto das produções possíveis de j.

2. A igualdade entre recursos e empregos para cada bem h:

$$\sum_{i=1}^{m} x_{ih} = \sum_{j=1}^{n} Y_{jh} + W_h \qquad (3.1.2)$$

Uma vez definidos os estados possíveis, como escolher o melhor? A teoria define, em geral, o melhor dos estados tomando como ponto de partida o consumo do indivíduos. A produção não é um fim em si, mas um meio para a realização da satisfação dos consumidores.

A definição do melhor dos estados pode revelar-se difícil. Para cada consumidor, o melhor dos estados é o que lhe dá a maior satisfação. O melhor dos estados para a comunidade seria o que correspondesse aos melhores estados para cada um dos consumidores. Infelizmente as comparações interpessoais de satisfação não são possíveis e qualquer tentativa de fazer a sua síntese gera necessariamente conflitos. O economista não está mais preparado que qualquer outra entidade para dar uma resposta a esta questão.

Se um estado da economia é preferido pelo conjunto de consumidores, enquanto que um outro não o é, é evidente que o primeiro estado será preferido ao segundo. Mas se um estado é preferido por um certo número de consumidores, enquanto que um outro estado é preferido por um outro número de consumidores, o economista nada pode dizer sobre a ordem de preferência da comunidade. Ele não pode dar a sua opinião senão num caso muito particular, quando em relação a um estado inicial, melhora a situação de um ou de vários consumidores e a de outros não se modifica. Neste caso, a sua opinião será naturalmente a de

derar o segundo estado como sendo preferível ao estado inicial, mas ele não pode dizer nada sobre outras modificações mais complexas.

Na sequência de Allais, citado por MALINVAUD (1979, 78), chamaremos ao melhor estado para a colectividade, estado de rendimento social máximo. Este estado é também conhecido por "Optimum de Pareto", mas nós preferimos a designação de Malinvaud, porque ela sublinha melhor o carácter social do estado que estamos a analisar.

Diz-se que um estado é de rendimento social máximo se a partir dele não se pode melhorar a situação de um ou de vários indivíduos sem deteriorar a dos outros. Sempre segundo Malinvaud designemos por $S_i(x_i)$ o estado de satisfação do consumidor i. Pode dizer-se que um outro estado é um estado de rendimento social máximo (e nós designá-lo-emos por E^0) "se ele é possível, e se não existe nenhum outro estado E^1 possível, tal que:

$$S_i(x_i^1) \geq S_i(x_i^0) \qquad (i=1,2,\ldots,m) \qquad (3.1.3)$$

com a desigualdade estrita (>) para pelo menos um consumidor" (2).

A obtenção do rendimento social máximo exige que se realize o estado de rendimento social na economia dos consumidores e na economia dos produtores. Enunciaremos, sucessivamente, as condições de rendimento social máximo numa economia de consumidores e numa economia de produtores.

Numa economia de consumidores tudo se passa como se os consumidores tivessem como único objectivo o de encontrar a melhor partição duma certa dotação inicial de recursos. Pode-se enunciar uma condição necessária de maximização do modo seguinte: para todo o par de bens r e s, a preferência relativa

de r por s deve ser a mesma para todos os consumidores. Designando por i e α os consumidores, por r e s os bens, por S'_{ir} (3) a preferência do consumidor i pelo bem r, a condição precedente pode ser enunciada como segue:

$$\frac{S'_{ir}}{S'_{is}} = \frac{S'_{\alpha r}}{S'_{\alpha s}} \qquad (3.1.4)$$

onde, o primeiro membro representa a preferência relativa do bem r em relação ao bem s pelo consumidor i e, o segundo membro representa a preferência relativa do bem r em relação ao bem s pelo consumidor α.

Ao valor de S'_{ir}/S'_{is} chama a maior parte dos autores taxa marginal de substituição do bem r pelo bem s. A condição necessária para que haja maximização do rendimento social pode por isso ser enunciada do seguinte modo: num estado de máximo rendimento social, a taxa marginal de substituição entre os bens r e s deve ser a mesma para todos o consumidores.

Numa economia de produtores onde a preocupação é a da melhor organização técnica da produção, o estado de rendimento social máximo E^0 pode ser definido como sendo um estado possível, em relação ao qual não existe nenhum outro estado possível E^1 tal que:

$$y_h^1 \geq y_h^0 \qquad (3.1.5)$$

com a desigualdade estrita (>) para pelo menos um bem h (4).

A condição necessária de maximização do rendimento social corresponde à situação em que a eficácia relativa do factor r em relação ao factor s é a mesma em todas as empresas, ou seja:

$$\frac{f'_{jr}}{f'_{js}} = \frac{f'_{\beta r}}{f'_{\beta s}} \qquad (3.1.6)$$

onde j e β designam os produtores, f_j a função de produção do produtor j, f'_{js} o valor tomado num ponto de rendimento social máximo (y_j^0), pela derivada de f_j em relação a y_{js}.

Do mesmo modo que para o rendimento social máximo dos consumidores, também para o rendimento social máximo dos produtores são numerosos os autores que enunciam a condição precedente em termos de taxa marginal de substituição dos factores: nessa situação essas taxas devem ser iguais para todos os produtores.

As condições precedentes podem ser generalizadas para o conjunto da economia, quer dizer, para uma economia tendo consumidores e produtores. Para uma economia tendo dois bens r e s, o máximo de rendimento social será atingido quando a preferência relativa pelos bens r e s é a mesma para todos os consumidores, a eficácia relativa dos factores r e s é a mesma para todas as empresas e a preferência relativa dos bens é igual à eficácia dos factores, o que se pode escrever:

$$\frac{S'_{ir}}{S'_{is}} = \frac{S'_{\alpha r}}{S'_{\alpha s}} = \frac{f'_{jr}}{f'_{js}} = \frac{f'_{\beta r}}{f'_{\beta s}} \qquad (3.1.7)$$

Se, ao determinarem o estado de máximo, os agentes encontram também um mesmo sistema de preços, diz-se que foi encontrado um equilíbrio de mercado. Segundo a teoria do consumidor, em equilíbrio, a preferência relativa de um bem r em relação a um bem s deve ser igual à relação dos respectivos preços. Fazendo a transposição para o estado de máximo rendimento social dos consumidores obtém-se (5) que este estado é também um equilíbrio de mercado caracterizado pela igualdade, para todo o par de bens, e para todos os consumidores, entre a preferência relativa dos bens e a relação dos respectivos preços, ou seja:

$$\frac{S'_{ir}}{S'_{is}} = \frac{S'_{\alpha r}}{S'_{\alpha s}} = \frac{p_r}{p_s} \qquad (3.1.8)$$

onde p_r e p_s , representam os preços dos bens r e dos bens s.

Do mesmo modo, o equilíbrio do produtor é obtido quando a eficácia relativa dos factores é igual á relação dos respectivos preços. Combinando esta relação com a de máximo de rendimento social da economia de produtores, obteremos um máximo que é também um equilíbrio de mercado. Este equilíbrio de mercado é caracterizado pela igualdade, para todo o par de bens e para todos os produtores, entre a eficácia relativa dos factores e a relação dos respectivos preços, o que se pode exprimir também por:

$$\frac{f'_{jr}}{f'_{js}} = \frac{f'_{\beta r}}{f'_{\beta s}} = \frac{p_r}{p_s} \qquad (3.1.9)$$

Para o conjunto da economia o equilíbrio de mercado será determinado pela igualdade, para todo o par de bens, para todo o consumidor e para todo o produtor, entre a preferência relativa dos bens, as respectivas eficácias relativas e a relação dos respectivos preços. Isto pode-se exprimir por:

$$\frac{S'_{ir}}{S'_{is}} = \frac{S'_{\alpha r}}{S'_{\alpha s}} = \frac{f'_{jr}}{f'_{js}} = \frac{f'_{\beta r}}{f'_{\beta s}} = \frac{p_r}{p_s} \qquad (3.1.10)$$

O máximo ou os máximos de rendimento social caracterizados acima não são, em geral, únicos. Isso é uma consequência da definição de máximo de rendimento social dada acima. Ela significa que, no máximo, não se pode melhorar a posição de um agente sem deteriorar a de um outro. Se não houvesse senão um agente o máximo seria evidentemente único, mas desde que haja mais de dois agentes é sempre possível encontrar uma outra posição de máximo, embora isso possa custar a deterioração da posição de um dos agentes e a melhoria da posição de um outro. Esta afirmação pode ser ilustrada através da representação gráfica, bem conhecida pela designação de curva de Edgeworth.

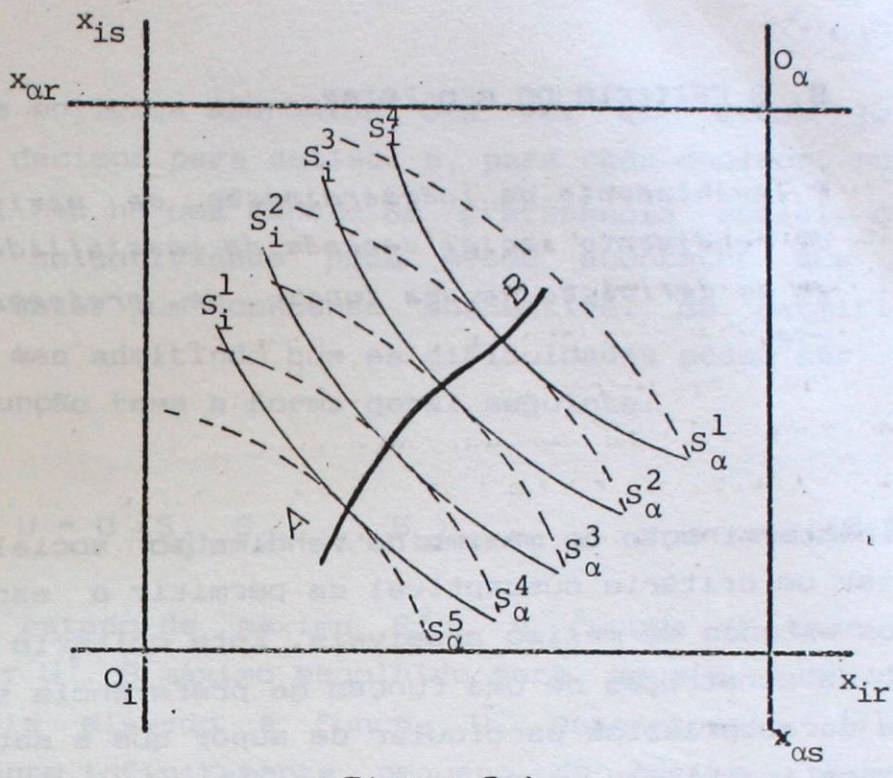


Figura 3.1

Nesta representação pode-se verificar a existência de uma infinidade de pontos de máximo (os pontos da curva AB), correspondentes aos pontos de tangência entre as curvas de indiferença (isoquantas) dos dois agentes. Nos casos dos consumidores a indeterminação que daí resulta não pode ser levantada senão através da realização de comparações interpessoais de satisfação. Estas comparações só podem ser feitas através da introdução de julgamentos de valor cuja explicitação sai fora da competência do economista.

Apesar disso, a teoria económica procurou levantar a indeterminação do máximo de rendimento social e racionalizar o comportamento do decisor público, através da explicitação de uma função de bem estar ou função de preferência social. Admitindo a possibilidade de comparações da satisfação de cada um dos indivíduos, a função de preferência social permite a construção de uma escala ordinal de estados da economia. No ponto seguinte falaremos do papel desta função na determinação dos máximos de rendimento social.

B. O CRITERIO DO BEM ESTAR

O levantamento da indeterminação do máximo de rendimento social depende da possibilidade de definição de uma função de preferência.

Face à indeterminação do máximo de rendimento social tentou-se explicitar um critério susceptível de permitir a escolha entre os vários estados de máximo possíveis. Este critério foi obtido a partir da construção de uma função de preferência social, que possui a característica particular de supôr que a satisfação de cada um dos indivíduos pode ser objecto de comparações interpessoais. Esta função passou a ser conhecida como função de bem estar social.

Trata-se de uma função tendo por argumentos a satisfação de cada um dos indivíduos. Substituindo estes argumentos pelos respectivos valores, pode-se estabelecer uma ordenação dos vários estados de máximo possíveis, e assim escolher o que dá um maior valor à função de bem estar.

Contudo, as satisfações individuais não são comparáveis. As comparações interpessoais não podem ser realizadas senão mediante a explicitação de julgamentos de valores sobre estas satisfações. Se as comparações interpessoais de preferência não podem ser realizadas, também não é possível obter uma função de bem estar cuja especificação seja constituída precisamente por uma ponderação dessas preferências. Isto põe em causa os fundamentos da função de bem estar e mostra a sua incapacidade para resolver o problema da indeterminação do máximo de rendimento social.

A explicitação dos julgamentos de valor é uma tarefa que não pode ser atribuída ao economista (6). Ela é uma das funções primeiras de todo o decisor público quando ele avalia e executa

I. S. E. BIBLIOTECA

medidas de política económica. Uma vez que estes julgamentos variam de decisor para decisor e, para cada decisor, no tempo e no espaço, não há uma função de preferência social única. Ao nível da colectividade pode mesmo acontecer que não seja possível obter um concenso susceptível de permitir a sua obtenção, mas admitindo que as dificuldades podem ser ultrapassadas a função toma a forma geral seguinte:

$$U = U(S_1, S_2, \ldots, S_m) \qquad (3.1.11)$$

Para cada estado de máximo E^0, a função U toma um valor particular U^0. O máximo escolhido será aquele que atribui um valor mais elevado á função U. Demonstra-se (7) que um deslocamento infinitamente pequeno do óptimo, provoca uma variação do valor da função de preferência social igual á variação do valor do consumo global (calculado com os preços associados ao óptimo).

Esta conclusão é importante do ponto de vista teórico e tem repercussões ao nível da política económica que importa sublinhar. Por vezes procura-se avaliar projectos alternativos, por exemplo projectos de investimento, segundo o valor que se atribui a um certo indicador de satisfação global: o consumo, o rendimento nacional, o montante das exportações, etc..

Uma tal prática não é legítima senão quando o estado da economia, em relação ao qual são calculados os desvios, resultantes de cada um dos projectos, se aproxima do máximo escolhido a partir da função de preferência social.

Como já sublinhámos, a escolha do máximo de rendimento social depende de julgamentos de valor do decisor público. Isto não quer dizer que o decisor público possa tomar decisões arbitrárias. Ele não pode passar das escolhas individuais ás escolhas colectivas de qualquer maneira. Elas não são todas aceitáveis para a colectividade. Toda a colectividade tem valores que o decisor não pode ignorar e deve respeitar.

ARROW (8) procurou explicitar as condicções às quais deve obedecer uma formulação de preferências sociais. Demonstrou seguidamente, através do seu Teorema da Impossibilidade, que não é possivel formular uma ordem de preferências sociais, obedecendo simultaneamente a todas as condições explicitadas. As Condições de ARROW são as seguintes:

- AXIOMA 1 - Do mesmo modo que as preferências individuais, as preferências sociais devem poder ser ordenadas de maneira a que a ordem estabelecida seja completa, transitiva e reflexiva;

- AXIOMA 2 - Se um estado E_1 é socialmente preferido a um estado E_2 e se um ou vários individuos modificam as suas preferências, de tal maneira que para eles E_1 continua a ser preferido a E_2, então o estado E_1 deve continuar a ser socialmente preferido a E_2;

- AXIOMA 3 - Se existe uma ordenação social de preferências entre vários estados, ela não deve poder ser alterada pela introdução de estados adicionais;

- AXIOMA 4 - A ordem social estabelecida para vários estados não deve ser imposta independentemente das preferências individuais, quer dizer, se E_1 e E_2 são igualmente preferiveis para todos os individuos, á excepção de um que prefere E_1 a E_2, então o estado E_1 deve ser socialmente preferido ao estado E_2;

- AXIOMA 5 - Se E_1 é preferivel a E_2 para todos os individuos salvo para um, não deve ser possivel que E_2 seja socialmente preferível a E_1.

O Teorema de ARROW, demonstrando a impossibilidade de estabelecer entre os diferentes estados de óptimo uma ordem susceptível de obedecer aos cinco axiomas acima enunciados, torna também impossível a definição de uma função de preferência social. Contudo, isto não quer dizer que ela não se possa explicitar. Isso pode-se fazer, mas os critérios subjacentes não devem ser os dos cinco Axiomas de ARROW. A realização de julgamentos de valor por parte do decisor público torna-se então inevitável.

A "nova economia do bem estar" procurou ultrapassar as dificuldades anteriores, substituindo as comparações cardinais de satisfações individuais por comparações ordinais (9). Esta substituição não parece trazer vantagens consideráveis do ponto de vista da política económica. O papel do economista, mais do que se substituir ao político, dando ás comparações de satisfações uma aparência de neutralidade, é o de fornecer aos responsáveis políticos os elementos necessários para que eles possam explicitar correctamente as suas preferências ou os seus julgamentos.

Até agora raciocinámos sobre a função de preferência social como se o seu objecto único fosse o da escolha entre vários máximos de rendimento social, o que é o mesmo que dizer que se consideram estes máximos como objectivos a atingir.

Mas a política económica pode, por razões institucionais, não se satisfazer com as condições de máximo de rendimento social. Se, por razões institucionais, uma destas condições é violada, a teoria do óptimo de segundo grau mostra que, deixa de ser legítimo procurar atingir o objectivo inicial admitindo apenas as condições restantes. Com condições diferentes o objectivo há-de também ser diferente (10). Em termos de política económica esta conclusão não pode ser interpretada como um convite á inacção. Pelo contrário, deve-se substituir o objectivo do máximo de rendimento social pelo de um óptimo de segundo grau, que tenha em consideração as restrições que se põem ao decisor público.

SECÇÃO II

REVISÃO DA TEORIA DOS BENS PÚBLICOS E CARACTERIZAÇÃO DOS BENS PÚBLICOS LOCAIS

A teoria da afectação óptima de recursos tem dificuldades em englobar a economia dos bens públicos locais.

Os artifícios adoptados pela teoria do bem estar, para conseguir integrar os bens públicos, tornam-na um pouco artificial. Não apenas os preços considerados não são verdadeiros preços de mercado, como são postas em causa as hipóteses de base, nas quais se funda a teoria dos bens públicos.

A tentativa de introdução da dimensão espaço na teoria dos bens públicos aumenta a complexidade da análise. A sua interpretação exige o abandono definitivo da hipótese da neutralidade e a introdução de um critério que tem em consideração os efeitos redistributivos dos bens públicos.

#1. REVISÃO DAS HIPÓTESES DA TEORIA DOS BENS PÚBLICOS

Algumas das hipóteses da afectação óptima de recursos, a propósito dos bens públicos, merecem ser revistas.

As hipóteses admitidas para integrar os bens públicos na teoria do bem estar são de tal modo artificiais que se impõe a sua revisão. Aquelas em que a artificialidade é maior são as da fixação dos preços e da neutralidade.

Os bens públicos não têm um valor de troca e é por isso impossível atribuir-lhes um preço que exerca a função de preço de mercado. Os consumidores serão levados, de acordo com estes preços, a camuflar as suas verdadeiras intenções de consumo inviabilizando assim, toda a produção do bem público.

Fundar a existência de bens públicos apenas sobre a hipótese da neutralidade é considerar, por um lado, que a sua oferta é limitada e por outro, que não há possibilidade para os poderes públicos de organizar a distribuição dos bens em circunstâncias diferentes das da neutralidade.

A. A FIXAÇÃO DOS PREÇOS DOS BENS PÚBLICOS

Tendo em conta as características dos bens públicos, os seus preços não podem ser fixados como se se tratasse de verdadeiros preços de mercado.

A fixação de preços diferenciados por cada consumidor de bens públicos coloca dificuldades sérias. Em primeiro lugar, põe-se a

questão de saber se é possivel considerar um mercado de bens públicos quando não há um valor de troca para estes bens. Em seguida, admitindo que este mercado existe, podemo-nos interrogar sobre a possibilidade de atingir um máximo de rendimento social utilizando preços diferenciados. Veremos que, nessas condições, o máximo não será atingido.

O funcionamento do mercado dos bens supõe a explicitação de um preço para cada bem. Este preço é o mesmo para todos os consumidores, independentemente do facto de cada um poder retirar desse bem satisfações diferentes. Ora, para os bens públicos temos um preço para cada consumidor, como o vimos na secção precedente. A existência destes preços pode ser justificada, mas não se pode a partir daí deduzir funcionamento de mercado.

Uma das razões pelas quais se fixa os preços para os bens públicos reside na necessidade de ter um critério a partir do qual se possa determinar as contribuições de cada consumidor para o financiamento do bem público. Para cada bem, estes preços são diferenciados por consumidor em virtude da impossibilidade em que se encontram os bens públicos de ter um valor de troca.

No domínio dos bens privados, cada bem tem um valor de troca e vários valores de uso, segundo as preferências dos consumidores (22). Contudo, quando nos referimos aos bens públicos definimo-los através do seu valor de uso. Um bem público não pode ser trocado no mercado. Ele apenas pode ser usado. O seu valor de uso pode ser posto á disposição dos consumidores, mas não através de mecanismos do mercado.

Se os bens públicos não têm um valor de troca eles têm, como os bens privados, vários valores de uso e è sobre estes valores que se admite serem fixados os preços diferenciados dos bens públicos. Ora, è aqui que reside o equivoco. Os preços dos bens referem-se aos seus valores de troca e não aos seus valores de uso. Como os bens públicos não têm valor de troca, eles não podem ter um preço e, se eles não podem ter um preço, não há

mercado para estes bens não havendo, em consequência, solução de mercado para a distribuição dos bens públicos (23).

Admitamos contudo, que os preços existem e que se pode encontrar uma solução de mercado. A solução de mercado, se existe, não é contudo um máximo. As condições (3.1.24) e (3.1.25) da secção anterior foram fixadas admitindo que os consumidores revelam as suas verdadeiras intenções quanto ao nível de consumo de bem público que pretendem praticar. Contudo, eles podem ter interesse em não o fazer. Tentemos analisar porquê.

Como já se disse, o bem público é financiado pelas contribuições dos consumidores e satisfaz aos critérios da não exclusividade e da não rivalidade. Sendo dada a contribuição de cada consumidor por exemplo, a do consumidor $\underline{i}$ é igual a $\underline{p_{it}}$ vezes a quantidade consumida do bem público, compreende-se que ele possa ter interesse em camuflar as suas verdadeiras intenções. Ao revelar que ele consome uma quantidade de bem público inferior a $\underline{t}$, a sua contribuição será inferior á de $\underline{p_{it}}\, t$. Ele espera, contudo, que a diminuição da sua contribuição seja compensada por um aumento das contribuições dos outros consumidores, de tal modo que a quantidade do bem público produzida continue a ser igual a $\underline{t}$. Por outro lado, como se trata de um bem público e são satisfeitas as hipóteses da não exclusividade e da não rivalidade, o consumidor $\underline{i}$ pode, apesar do montante da sua contribuição, ter acesso ao montante de consumo igual a $\underline{t}$.

Ao adoptar este tipo de comportamento, o consumidor viola uma das regras fundamentais do funcionamento do mercado (a sua transparência). Como veremos, as condições (3.1.2) deixam de se verificar.

Se cada consumidor pode adoptar o comportamento anterior, então ele pode fixar livremente o montante da sua contribuição e_i, admitindo que os outros consumidores pagarão os montantes necessários a que a soma das contribuições individuais seja igual a $p_t t$. Continuando a supôr dois consumidores teremos:

$$p_t\, t = e_i + e_\alpha \qquad (3.2.1)$$

Vejamos como se podem determinar as condições de máximo.

Cada consumidor procura maximizar a sua satisfação tendo em conta a restrição (3.2.1) e o seu orçamento. Teremos assim os problemas seguintes:

a) Max $S_i (r_i, s_i, t)$

com as restrições:

$$\begin{cases} p_t\, t = e_i + e_\alpha \\ p_r\, r_i + p_s\, s_i + e_i \leqslant R_i \end{cases} \qquad (3.2.2)$$

b) Max $S_\alpha (r_\alpha, s_\alpha, t)$

com as restrições:

$$\begin{cases} p_t\, t = e_i + e_\alpha \\ p_r\, r_\alpha + p_s\, s_\alpha + e_\alpha \leqslant R_\alpha \end{cases} \qquad (3.2.3)$$

que conduzem às igualdades:

a) Consumidor $\underline{i}$

1) $\dfrac{S'_{ir}}{S'_{is}} = \dfrac{p_r}{p_s}$

2) $\dfrac{S'_{it}}{S'_{ir}} = \dfrac{p_t}{p_r}$ (3.2.4a)

3) $\dfrac{S'_{it}}{S'_{is}} = \dfrac{p_t}{p_s}$

b) Consumidor $\underline{\alpha}$

1) $\dfrac{S'_{\alpha r}}{S'_{\alpha s}} = \dfrac{p_r}{p_s}$

2) $\dfrac{S'_{\alpha t}}{S'_{\alpha r}} = \dfrac{p_t}{p_r}$ (3.2.4b)

3) $\dfrac{S'_{\alpha t}}{S'_{\alpha s}} = \dfrac{p_t}{p_s}$

Estas condições não são compatíveis com as condições (3.1.20). Com efeito:

- de a1) e b1) resulta:

$$\frac{S'_{ir}}{S'_{is}} = \frac{S'_{\alpha r}}{S'_{\alpha s}} = \frac{p_r}{p_s}$$

- de a2) e b2):

$$\frac{S'_{it}}{S'_{ir}} + \frac{S'_{\alpha t}}{S'_{\alpha r}} = \frac{2p_t}{p_r}$$

- e de a3) e b3)

$$\frac{S'_{it}}{S'_{is}} + \frac{S'_{\alpha t}}{S'_{\alpha s}} = \frac{2p_t}{p_s}$$

Como ultrapassar a contradição que se acaba de apresentar?

Podem-se imaginar condutas que levem os consumidores a revelar as suas verdadeiras preferências pelo bem público, embora continuem a procurar maximizar o seu próprio interesse. Alguns autores têm feito investigações nesta via contudo, como diz MALINVAUD (1979, 220) "este comportamento parece bastante artificial e não permite uma formalização dos processos que presidem de facto às decisões que dizem respeito aos consumos colectivos" (24).

É preciso procurar uma solução que passe pela intervenção do conjunto dos consumidores ou dos poderes públicos. Através dessa intervenção, a cada consumidor é fixada uma contribuição, de tal modo que o conjunto das contribuições deve ser suficiente para financiar a produção do bem público.

$$p_t\, t = c_i + c_\alpha \qquad (3.2.5)$$

onde c_i e c_α são as contribuições dos consumidores $\underline{i}$ e $\underline{\alpha}$.

O orçamento que assim foi obtido será o melhor, se fôr impossível melhorar a posição de um consumidor sem deteriorar a de um outro.

Ao maximizarmos, por exemplo, a satisfação do consumidor $\underline{i}$, com as restrições de satisfação do consumidor $\underline{\alpha}$, do orçamento do consumidor $\underline{i}$, do orçamento do consumidor $\underline{\alpha}$ e do orçamento da colectividade, para financiar a produção do bem público tem-se o problema seguinte.

$$\text{Max}\ \ S_i\,(r_i, s_i, t)$$

com as restrições:

$$\begin{cases} S_\alpha = S_\alpha\,(r_\alpha, s_\alpha, t) \\ p_r\, r_i + p_s\, s_i + t = R_i \\ p_r\, r_\alpha + p_s\, s_\alpha + t = R_\alpha \\ p_t\, t = c_i + c_\alpha \end{cases}$$

A resolução deste problema conduz às igualdades seguintes:

$$1) \quad \frac{S'_{ir}}{S'_{is}} = \frac{S'_{\alpha r}}{S'_{\alpha s}} = \frac{p_r}{p_s}$$

$$2) \quad \frac{S'_{it}}{S'_{ir}} + \frac{S'_{\alpha t}}{S'_{\alpha r}} = \frac{p_t}{p_r} \qquad (3.2.6)$$

$$3) \quad \frac{S'_{it}}{S'_{is}} + \frac{S'_{\alpha t}}{S'_{\alpha s}} = \frac{p_t}{p_s}$$

Estes resultados coincidem com os que já tinhamos obtido, relacionando as condições de máximo muma economia de produção do bem público (3.1.19). Isto permite-nos dizer que, para que as condições precedentes sejam respeitadas, as contribuições de cada um dos consumidores, no financiamento da produção do bem público, devem ser fixadas por consenso entre os consumidores, ou por via autoritária de um agente público. Se se deixa que cada um dos consumidores fixe a sua contribuição, em função do seu único interesse pessoal, como se faz quando se está na presença de bens privados, chegar-se-á às condições (3.2.4) que se afastam nitidamente das condições de máximo simultâneo, no consumo e na produção.

No ponto seguinte veremos que há outras razões que podem aconselhar a que a economia dos bens públicos seja regida por normas diferentes das da afectação óptima de recursos.

B. A DETERMINAÇÃO DA NATUREZA PÚBLICA DUM BEM NÃO TEM CARACTER OBJECTIVO

É difícil fixar critérios objectivos para determinar se um bem deve ser considerado como um bem privado ou como um bem público.

Até este momento considerámos que a natureza pública de um bem é determinada por critérios perfeitamente objectivos: a existência de externalidades individuais decorrentes da natureza dos bens ou da sua tecnologia. Assim, os poderes públicos não têm que criar os bens públicos; apenas têm de reconhecer a sua existência e agir em consequência. As propriedades da não exclusividade e da não rivalidade encontram o seu fundamento em factos, em que estão ausentes considerações de tipo moral ou ideológico.

Como qualquer bem, os bens públicos estão submetidos a um processo de produção e a um processo de distribuição. Mas o seu carácter "público" não resulta do facto de a sua produção, ou a sua distribuição, ser da iniciativa dos poderes públicos. Pode ser desejável que os poderes públicos controlem a produção e a distribuição dos bens públicos, mas pode também acontecer que este controle seja feito por empresas privadas. Do mesmo modo, pode acontecer que a produção e a distribuição de bens privados seja da iniciativa dos poderes públicos e não é por isso que eles cessam de ser bens privados.

O que caracteriza os "bens privados", é o facto de a sua produção e de a sua distribuição estarem submetidas a mecanismos do mercado e à desigual repartição dos rendimentos. A produção e a distribuição dos "bens públicos" são, pelo contrário, independentes do mercado e da distribuição dos rendimentos: os bens públicos estão igualmente acessíveis a todos os indivíduos.

O enquadramento que até aqui foi dado aos bens públicos pode ser sintetizado através da hipótese da neutralidade: independência de factores de natureza moral ou ideológica e, em consequência, a verificação das propriedades de não exclusividade e de não rivalidade.

Vamos ver seguidamente que a objectividade com a qual se pretende rodear os bens públicos nem sempre é verificada, precisamente em situações onde se esperava que ela se verificasse. Não há bens públicos em todos os casos de neutralidade e podem existir bens públicos sem que se verifique a hipótese da neutralidade.

Vejamos, em primeiro lugar, o significado da propriedade da não rivalidade. A sua verificação traduz-se pelo facto de que o consumo de um bem público por um certo consumidor não causa prejuízo aos outros. A não rivalidade é uma consequência da indivisibilidade das economias externas por sua vez consequência da indivisibilidade no consumo dos bens. Contudo, desta indivisibilidade não se segue necessariamente que o consumo de um bem por um consumidor não cause prejuízo a outros.

Mas a não rivalidade pode deixar de se verificar em certas ocasiões. Podem-se designar situações deste tipo como "engarrafamentos". São possíveis em relação à qualquer bem público: os engarrafamentos numa ponte ou numa auto-estrada, um jardim público super-povoado em certos dias de Primavera, as longas esperas para os transportes públicos ou para pagar determinados impostos, o mesmo livro que é procurado na biblioteca, no mesmo momento, por dois ou mais investigadores, etc..

Os engarrafamentos apenas desaparecerão com a intervenção dos poderes públicos, quer para aumentar a oferta do bem procurado, quer para limitar o acesso ao consumo do bem, a um consumidor ou a uma certa categoria de consumidores. Em qualquer caso, esta intervenção não se faz independentemente de considerações de carácter ideológico ou moral. O bem continuará a ser público mesmo quando se não verifica a hipótese da neutralidade.

Do mesmo modo, a propriedade da não exclusividade dos bens públicos não se verifica senão em determinadas circunstâncias. O mesmo bem pode ser considerado como público num certo enquadramento e não o ser num outro. Assim, por exemplo, os jardins, o serviço de polícia, o serviço de saúde, o serviço de educação, a biblioteca, são bens ou serviços que, segundo os gostos e os rendimentos dos consumidores, podem ser considerados tanto bens públicos como bens privados. A "não exclusividade" não é uma propriedade inerente aos bens. Para o mesmo bem, a sua verificação depende de decisões dos consumidores e não de características físicas desses bens. Ora, as decisões do consumidor não podem ser tomadas independentemente de considerações de ordem moral ou ideológica.

É preciso assim concluir que os poderes públicos não têm uma atitude passiva face aos bens públicos, como se poderia pensar se eles se limitassem a constatar a sua existência e agir em consequência. A hipótese da neutralidade não se verifica senão em certas circunstâncias. Ela não pode ser considerada como uma hipótese sobre os bens, mas como uma hipótese sobre um certo enquadramento que diz respeito ao consumo destes bens:

1. O bem é oferecido em quantidade suficiente para que não haja lugar à formação de engarrafamento;

2. Os gostos e os rendimentos dos consumidores são tais que eles preferem o consumo público ao consumo privado dum bem.

Ora, este enquadramento não é uma criação da natureza ou uma consequência da tecnologia dos bens, mas um resultado da acção dos homens e das suas organizações. A simples referência dos bens públicos às economias externas, como o pretende uma certa "corrente" da economia do bem estar, é claramente insuficiente.

#2. ASPECTOS ESPECIFICOS DOS BENS PÚBLICOS LOCAIS

Os bens públicos locais têm as características genèricas dos bens públicos, mas apresentam para além disso características específicas que exigem um tratamento autònomo.

No paràgrafo anterior verificàmos que a teoria da afectação òptima de recursos não era compativel com um enquadramento teòrico realista para os bens públicos. A introdução de componentes políticas no critèrio de decisão do poder público, tornou-se indispensàvel. Neste paràgrafo veremos que a consideração do espaço é, por um lado, um argumento a mais para justificar o que já se tinha dito a propósito dos bens públicos e, por outro lado, uma exigência para que os modelos dos bens públicos locais tenham tratamento autònomo.

Começaremos por ver as caracteristicas gerais dos bens públicos locais que implicam limitações nas propriedades dos bens públicos, em particular, na da não exclusividade. Em seguida, resumiremos as contribuições de Tiebout, Musgrave e Teitz, nas sua tentativas para formular modelos de localização e de distribuição de bens públicos locais, assim como as suas limitações, em particular as que decorrem das hipóteses admitidas. No primeiro ponto, veremos que è possivel ultrapassar as limitações resultantes das hipóteses dos modelos teòricos dos três autores mencionados, atravès da introdução e da utilização do conceito de acessibilidade.

A. CARACTERISTICAS GERAIS DOS BENS PÚBLICOS LOCAIS

Não são as características físicas ou tecnológicas dos bens públicos locais que permitem a sua individualização.

A teoria tradicional dos bens públicos locais encontra os seus principais fundamentos na teoria dos bens públicos, que apresentàmos na Secção I. Para esta teoria, os bens públicos locais têm as mesmas características dos bens públicos, mas com uma restrição: apenas são válidas num determinado espaço, dadas as características físicas dos bens, a organização da sua produção, ou a sua distribuição.

A restrição resultante da introdução do espaço na análise, obriga a uma reinterpretação da teoria dos bens públicos. O problema agora exposto é o da melhor afectação de recursos no espaço, o que implica a explicitação de uma teoria de localização dos bens e de serviços públicos e de uma teoria da organização dos poderes públicos.

Ao apresentar a teoria dos bens públicos já vimos que as suas propriedades fundamentais eram as da "não exclusividade" e "não rivalidade". A extensão desta teoria aos bens públicos locais implica limitações na não exclusividade.

Na teoria dos bens públicos as propriedades são verificadas para o todo nacional. Uma primeira consequência da introdução da dimensão-espaço, é a passagem do todo nacional a um seu sub-conjunto. Para os bens públicos locais as propriedades da não exclusividade e da não rivalidade apenas são válidas no sub-conjunto considerado.

Os autores que apresentaram os principais fundamentos da teoria

dos bens públicos locais vão, no entanto, mais longe. Eles estão de acordo para reconhecer que a propriedade da não exclusividade pode, mesmo no sub-conjunto mencionado, ser objecto de restrições.

A presença ou a ausência de restrições leva a distinguir dois tipos de bens: os bens públicos "puros" e os bens públicos "não puros". Em relação aos primeiros, as propriedades da não exclusividade e da não rivalidade verificam-se no espaço em que são definidos. Todos os consumidores localizados neste espaço podem deles beneficiar nas mesmas condições. Os bens públicos não puros são aqueles para os quais se podem verificar limitações nas propriedades enunciadas e, em particular, na propriedade da não exclusividade. Os consumidores localizados no espaço de referência do bem público em causa não podem dele beneficiar todos nas mesmas condições. O benefício do bem fornecido diminui com a distância entre a localização do consumidor e a da entidade que o fornece.

A diminuição do benefício com a distância tem a sua origem em dificuldades de acesso do bem ao consumidor ou do consumidor ao bem. No primeiro caso estão todos os bens consumidos ao domicílio, por exemplo, o serviço de bombeiros e os serviços médicos. A diminuição do benefício traduz-se em qualidade inferior do serviço prestado. Com efeito, o consumidor mais afastado do lugar onde se localiza a entidade que fornece o bem ou o serviço está menos protegido do que os que lhe estão mais próximos. No segundo caso, a diminuição da qualidade é devida ao facto de, para ter acesso ao bem ou serviço, o consumidor ter custos a suportar. É assim com as deslocações que o consumidor tem de empreender para ir, por exemplo, ao teatro ou à biblioteca.

Esta tipologia de bens públicos em "puros" e bens "não puros" está fundada em propriedades económicas dos bens e serviços. Uma outra tipologia também apresentada frequentemente é baseada na localização das entidades que fornecem o bem ou serviço. Ela

distingue entre os que resultam de uma implantação "pontual" e os que resultam de uma implantação "continua" das unidades produtoras. Os bens do primeiro tipo não existem senão em certos pontos, bem precisos, do território. Os outros cobrem o conjunto do território, através duma rede densa de pontos onde o bem ou serviço se encontra disponível.

Certos bens podem ser classificados, em determinadas circunstâncias, como pertencendo a um modelo de implantação pontual e, noutras, como pertencendo a um modelo de implantação continua. É o caso, por exemplo, dos hospitais municipais e dos centros de saúde de bairro, da estação de correio ou da sua rede de distribuição. Este facto não significa que a segunda tipologia seja necessariamente ambígua: nos exemplos citados nada obriga a considerar os serviços do hospital e dos centros de saúde, os correios ou a sua rede de distribuição, como prestando sempre o mesmo serviço. Desde que se considere que se trata de serviços diferentes, a eventual ambiguidade da tipologia pode aparentemente desaparecer. Contudo, o risco de ambiguidade não está completamente eliminado. Existem circunstâncias que podem determinar que o mesmo bem tenha, simultaneamente, uma implantação pontual e uma implantação continua. No entanto, estas circunstâncias não dependem, em geral, da natureza dos bens, mas duma decisão do poder politico. As estações dos correios podem ter uma implantação pontual, se há apenas uma estação por bairro, mas o carácter continuo pode começar a aparecer, se o poder politico decide criar uma estação por quarteirão. Não deixa contudo de ser verdade que a natureza de alguns bens dificulta a passagem dum modelo pontual ao modelo continuo.

Alguns autores (25) procuraram cruzar as duas tipologias anteriores, baseadas nos critérios das propriedades económicas e do modelo de implantação territorial. Aos bens públicos puros corresponde um modelo de implantação territorial continuo, em que a distância joga apenas um papel secundário, enquanto que

aos bens públicos não puros corresponde um modelo de implantação pontual, onde a distância constitui um factor importante na determinação do benefício que cada consumidor retira do bem. Uma vez estabelecida a correspondência, pode dizer-se que, assim como o modelo de implantação, também o caracter puro ou não puro dum bem público depende de julgamentos de oportunidade política.

B. A TEORIA TRADICIONAL DOS BENS PÚBLICOS LOCAIS

As diferentes versões da teoria tradicional dos bens públicos locais têm como ponto comum a procura de um equilíbrio pela via do mercado.

A teoria tradicional dos bens públicos locais deve o seu desenvolvimento principal às contribuições de TIEBOUT (1961), MUSGRAVE (1973) e TEITZ (1968). Estes autores procuraram apresentar um modelo de localização dos bens públicos locais mas, enquanto para os dois primeiros o critério da localização é o da eficácia económica, o último utiliza no seu modelo um critério que tem em conta a localização dos consumidores. Vejamos as contribuições especificas de cada um dos autores.

A atenção de Tiebout está centrada sobre a incapacidade do modelo do mercado dos bens públicos para levar os consumidores a revelar as suas verdadeiras preferências, o que tem como consequência a impossibilidade de satisfazer os consumidores como se se tratasse de bens privados e de obter o financiamento conveniente á produção do bem público. Se estas dificuldades são

reais para os bens públicos, elas são ainda maiores para os bens públicos locais. Tiebout procura, não eliminar a lógica de mercado, mas encontrar-lhe um sucedâneo que simule o seu funcionamento e que dê satisfação a produtores e consumidores.

Para Tiebout o consumidor não deve ser encarado como alguém que procura consumir nas melhores condições um certo bem público, mas como alguém que procura consumir um cabaz onde se encontra um conjunto diversificado de bens públicos. Procedendo assim o consumidor está, de facto, a escolher entre os diferentes produtores, que são as diferentes comunidades em que os bens desejados estão disponíveis. Ele vai escolher aquela que melhor responde ao seu modelo de consumo. O mercado é assim reestabelecido tendo de um lado a procura, representada pela procura de bens pelo consumo do consumidor e do outro a oferta, representada por cada uma das comunidades com o seu cabaz de bens públicos e o preço correspondente, ou seja, o montante dos impostos a pagar. Cada um dos agentes procura maximizar o seu interesse: o consumidor tenta aumentar a sua satisfação e as comunidades procuram diminuir os custos de produção.

Este modelo tem subjacentes hipóteses que convém explicitar: mobilidade perfeita dos consumidores e presença de custos fixos de produção. É a mobilidade perfeita dos consumidores que lhes permite poderem escolher a comunidade que melhor satisfaça os seus modelos de consumo; a deslocação ou não deslocação do consumidor, substitui o mecanismo do mercado tradicional onde o comprador manifesta a sua intenção de comprar ou de não comprar (26). A hipótese dos custos fixos explica, por um lado, que o montante da oferta depende do tipo de bem e, por outro, que a curva de custos de produção seja em U. Os custos fixos explicam assim porque é que uma comunidade não pode aumentar a sua dimensão pelo simples crescimento da produção dos bens públicos já existentes e porque é que cada comunidade tem como critério de eficácia a minimização dos custos.

É evidente que no modelo apresentado não há a preocupação de modificar a repartição dos rendimentos pela via da distribuição dos bens públicos. Pelo contrário, a repartição dos rendimentos è suposta dada e são os consumidores que se devem adaptar aos padrões de localização dos bens públicos. Não são os bens que vêm até ao consumidor, mas è o consumidor que vai até aos bens.

As preocupações de Musgrave são semelhantes ás de Tiebout mas ele introduz, mais explicitamente, as questões da determinação do volume de produção do bem público (nivel do serviço) e da dimensão da comunidade que lhe deve corresponder. Deve-se a Musgrave a introdução da noção do "benefício" que è variável em função da distância.

Para Musgrave não há bens públicos locais puros. Os bens públicos são locais, precisamente porque não são puros. Se um bem público è puro, isso significa, em primeiro lugar, a inexistência de engarrafamentos no consumo. Como não há engarrafamentos e o preço pago por cada consumidor è tanto menor quanto maior fôr o número de consumidores, os consumidores tenderão a concentrar-se no mesmo ponto de consumo.

Ora, quando há apenas um ponto de consumo não há lugar a falar de bens públicos locais. Como a inexistência de engarrafamentos não é uma hipótese realista, Musgrave apenas admite os bens públicos não puros, o que o leva a introduzir a noção de benefício, justamente para ter em conta a ideia de que a utilidade que cada consumidor retira dum bem, depende da distância que o separa do ponto de produção do bem. A localização do ponto de produção depende das caracteristicas físicas do bem e são elas que determinam o tipo de dispersão das diferentes jurisdições territoriais.

Vejamos então como Musgrave resolve o problema da determinação do nivel de serviço (Q) e da dimensão da comunidade (N). Ele começa por admitir que os rendimentos dos consumidores não se modificam, nem são modificáveis através de uma intervenção

exterior. Introduz em seguida as variàveis que representam, para o consumidor, a despesa mèdia e a despesa marginal (com a dimensão da comunidade) e para o produtor a sua receita mèdia por consumidor. Tanto a despesa mèdia como a despesa marginal e a receita mèdia são designadas na Figura 3.2.1 pela letra c.

A metodologia seguida por Musgrave consiste em pôr em relação em primeiro lugar, N com c, depois Q com c e finalmente N com Q.

Para cada nivel de serviço, a despesa marginal paga pelo consumidor serà tanto menor quanto maior fôr a dimensão da comunidade. Este fenòmeno è representado pelo comportamento das curvas C. A ausência de benefício aqui designada por desutilidade terà um comportamento inverso. Serà tanto maior quanto maior fôr a dimensão da comunidade. O seu comportamento è traduzido por curvas U. Graficamente ter-se-ia:

A dimensão da comunidade e o nivel de benefício

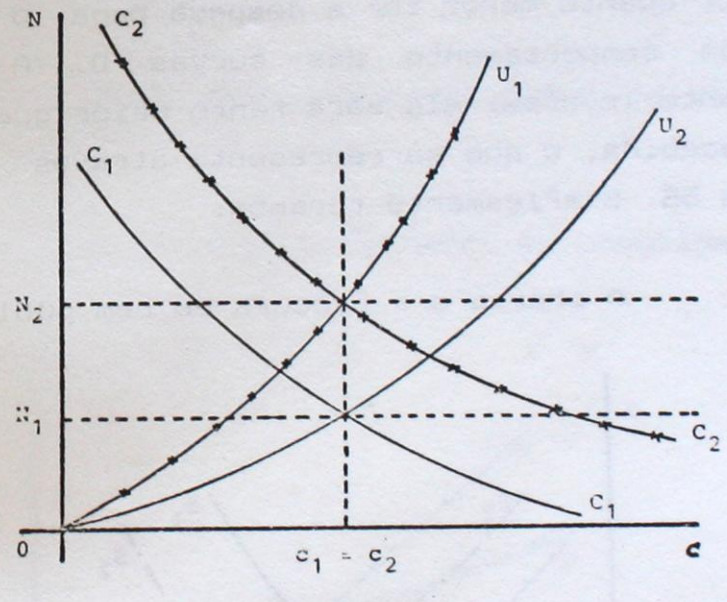


Figura 3.2.1

onde: N - dimensão da comunidade
c - despesas e receitas mèdias e marginais
CC - curvas dos custos
UU - curvas de desutilidade

Quando o nivel do serviço (Q) aumenta, a uma mesma despesa marginal corresponde uma maior dimensão da comunidade, donde uma deslocação da curva $\overline{C_1C_1}$ para a direita. Do mesmo modo, quando o nivel do serviço aumenta, a mesma desutilidade apenas aparece para uma maior dimensão da comunidade, donde a deslocação da curva $\overline{U_1U_1}$ para a esquerda. O consumidor tem interesse em que a dimensão da comunidade aumente enquanto a sua despesa marginal se mantiver superior á desutilidade que ele tem que suportar. O equilibrio será obtido pela intercepção das curvas $\overline{CC}$ e $\overline{UU}$.

Se considerarmos vários niveis de serviço, verificamos que a dimensão da comunidade e o nivel de serviço aumentam ou diminuem segundo a mesma relação.

A relação entre Q e c pode ser analisada em termos de oferta e de procura do bem público. Para uma dada dimensão da comunidade, a procura do serviço ou do bem público por cada consumidor será tanto maior quanto menor fôr a despesa paga, o que se representa através do comportamento das curvas D. A oferta tem um comportamento inverso: ela será tanto maior quanto maior fôr a receita recebida, o que se representa através do comportamento das curvas SS. Graficamente teremos:

A oferta e a procura do bem público

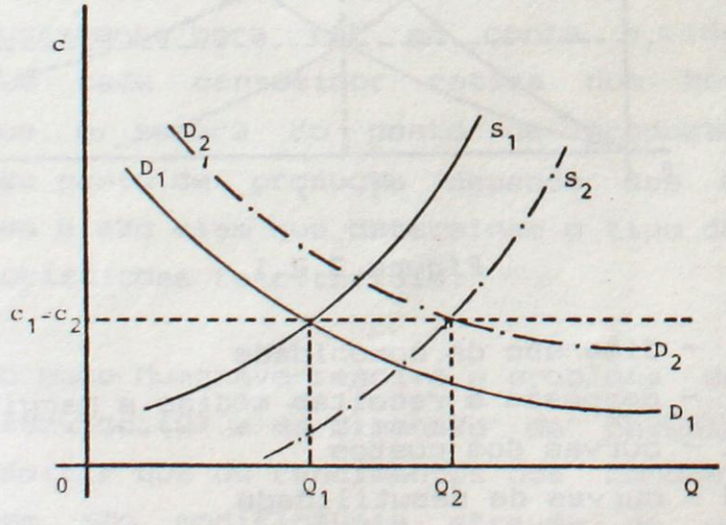


Figura 3.2.2

onde: DD - curvas da procura
SS - curvas da oferta

Quando a dimensão da comunidade aumenta, para uma mesma despesa e receita, tendem a aumentar tanto o nível da oferta como o nível da procura, donde uma deslocação para a direita das curvas $\overline{D_1 D_1}$ e $\overline{S_1 S_1}$. O equilíbrio será obtido pela intercepção das curvas $\overline{DD}$ e das curvas $\overline{SS}$.

Conclui-se que, em equilíbrio, o nível de serviço varia no mesmo sentido que a dimensão da comunidade.

Pondo em relação as conclusões resultantes das duas figuras anteriores, tem-se que:

$$N = f_1 (Q)$$

e

$$Q = f_2 (N)$$

Fazendo a representação destas duas relações no mesmo gráfico ter-se-á:

Nível de serviço e dimensão da comunidade

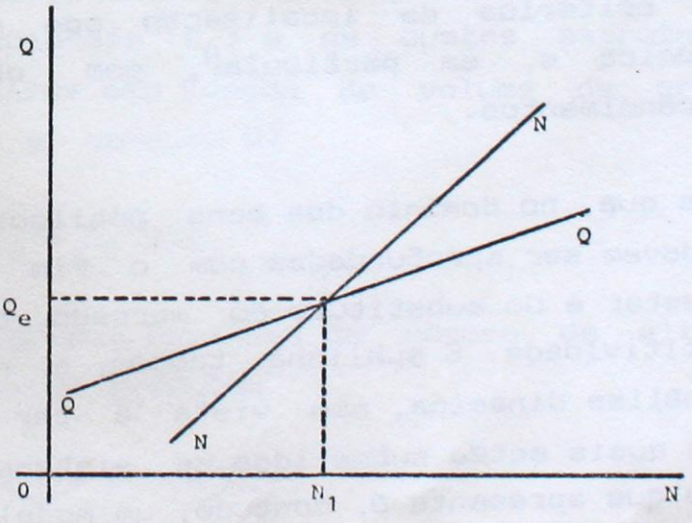


Figura 3.2.3

A intercepção das duas curvas determina, simultaneamente, o nivel óptimo de serviço e a dimensão da comunidade.

Do mesmo modo que o modelo anterior, o de Musgrave ignora as possibilidades de modificação da repartição dos rendimentos pela via da distribuição dos bens públicos. É verdade que Musgrave encontra uma solução de mercado para os bens públicos, tanto do ponto de vista do nivel de serviço como do da dimensão da comunidade, ou por outras palavras, para os seus aspectos de hierarquização dos centros fornecedores e consumidores de bens públicos. Contudo, Musgrave não resolve a questão da verdadeira revelação das preferências, á qual Tiebout havia já dado uma resposta significativa. TEITZ (1968) é o autor que pela primeira vez introduz, explicitamente, na análise dos bens públicos locais, critèrios de localização e de repartição dos rendimentos.

A análise de Teitz e o seu modelo foram concebidos no quadro da economia urbana. Eles são igualmente válidos quando se encaram os bens públicos locais no conjunto da economia. O objectivo é estudar a localização dos bens públicos urbanos mas, de modo diferente dos autores anteriores, considera que o governo pode utilizar os bens públicos como instrumento para orientar o crescimento urbano e o comportamento económico e social dos agentes. Por outras palavras, pode-se dizer que Teitz pondera a aplicação dos critérios de localização com objectivos de politica económica e, em particular, com objectivos de repartição de rendimentos.

Teitz considera que, no domínio dos bens públicos urbanos, as investigações devem ser aprofundadas com o fim de obter uma função de bem estar e um substituto do mercado, em razão da sua falta de competitividade. E sublinha, também, a necessidade de realizar uma análise dinâmica, com vista a ter em conta as modificações ás quais estão submetidos os sistemas urbanos no tempo. O modelo que apresenta é, contudo, um modelo estático.

Inspirando-se em Tiebout, começa por considerar uma população dada e os bens públicos urbanos homogèneos, que lhe devem ser distribuídos. Em seguida, explicita as hipóteses:

1. O bem público é distribuído a partir de um ponto do espaço onde se encontram localizadas n alternativas, á escolha do consumidor, com uma escala de produção idêntica, S;

2. Os consumidores deslocam-se até á localização da oferta do bem, para a sua aquisição;

3. Os consumidores não têm que pagar nada pelo consumo do bem;

4. O critério da eficácia é o da maximização do volume de consumo Q;

5. O volume de consumo é função do número de alternativas e da sua escala de produção

$$Q = Q(n,S); \qquad (3.2.7)$$

6. Os custos totais são divididos em duas partes os custos operacionais (C_0) e os custos estruturais (C_s). Os primeiros são função do volume de produção (suposto igual ao consumo Q)

$$C_0 = C_0(Q); \qquad (3.2.8)$$

Os segundos dependem do número de alternativas e da escala de produção

$$C_s = C_s(n,S); \qquad (3.2.9)$$

O custo total (C_t) vem:

$$C_t = C_0 + C_S; \qquad (3.2.10)$$

7. Para uma escala de produção dada, o número de alternativas $\underline{n}$ é determinado pela maximização da produção (Q);

8. O orçamento (K) é dado.

A função Q=Q(n,S) é susceptível de representação gráfica, pondo em relação, para diferentes números de alternativas (n), o volume de produção (Q) e a escala de produção (S) (Fig. 3.2.4).

O consumo do bem público em função da escala de produção e do número de alternativas

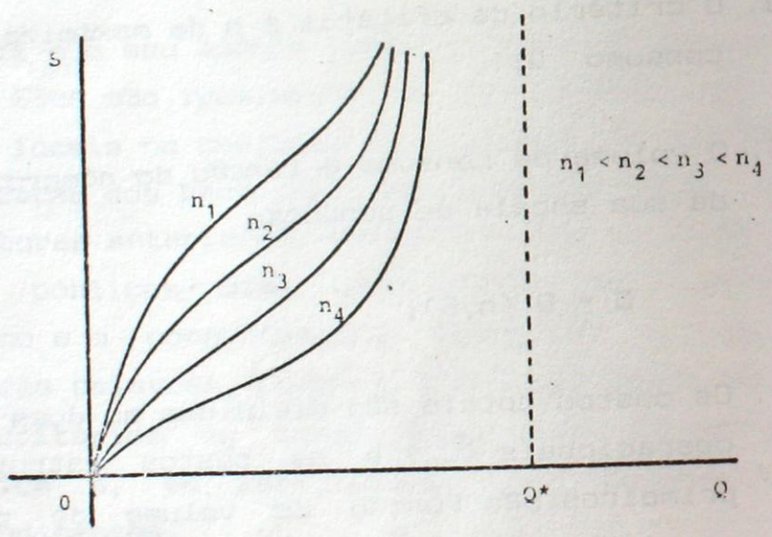


Figura 3.2.4

Onde Q* representa o limite superior de produção que pode ser atingido.

Para cada número de alternativas o volume de produção varia no mesmo sentido que a escala de produção. Na mesma figura podemos

ainda notar que, para uma mesma escala de produção, o volume de produção varia no mesmo sentido que o número de alternativas.

Na abordagem de Teitz pode recorrer-se ainda a um diagrama idêntico para a representação gráfica do volume de produção em função do número de alternativas, considerando diferentes escalas de produção (Fig. 3.2.5).

O consumo do bem público em função do número de alternativas e da escala de produção

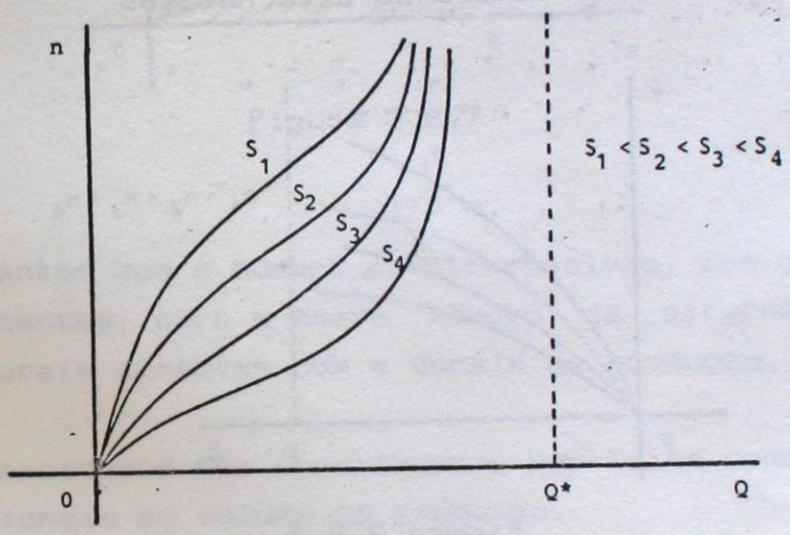


Figura 3.2.5

Para cada escala de produção, o volume de produção varia no mesmo sentido que o número de alternativas. Pode-se ainda verificar que, para um mesmo número de alternativas, o volume de produção varia no mesmo sentido que a escala de produção.

O comportamento assintótico das curvas deve-se ao facto de o volume de produção ter, por razões orçamentais, uma limitação

superior igual a Q*, para além do qual não é legitimo esperar-se um consumo colectivo adicional.

Os custos estruturais são função da escala de produção e do número de alternativas. Esta relação pode ser explicitada pela representação gráfica que reproduziremos abaixo (Fig. 3.2.6). Modificamos, contudo, a posição dos eixos, conservando a variável dependente nas abcissas.

Os custos estruturais em função da escala de produção e do número de alternativas

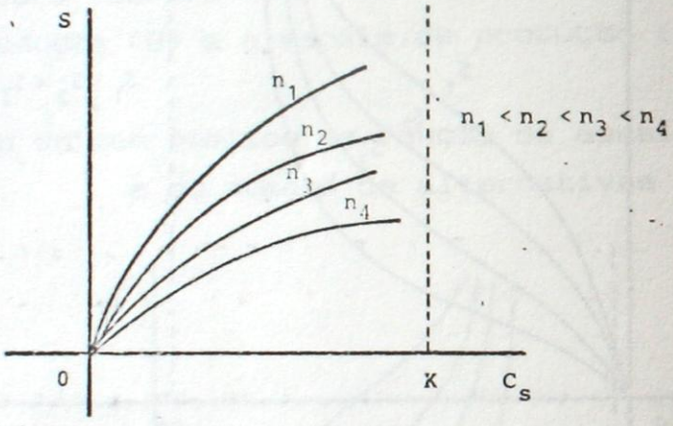


Figura 3.2.6

Os custos são tanto maiores quanto maior fôr a escala de produção, embora os custos marginais sejam decrescentes. K representa o limite superior da restrição orçamental estabelecida. Pode-se ainda verificar que, para uma mesma escala de produção, os custos estruturais que podem também ser apresentados como função do número de alternativas, para uma escala constante, aumentam com o número de alternativas.

Os custos estruturais em função do número de alternativas e da escala de produção

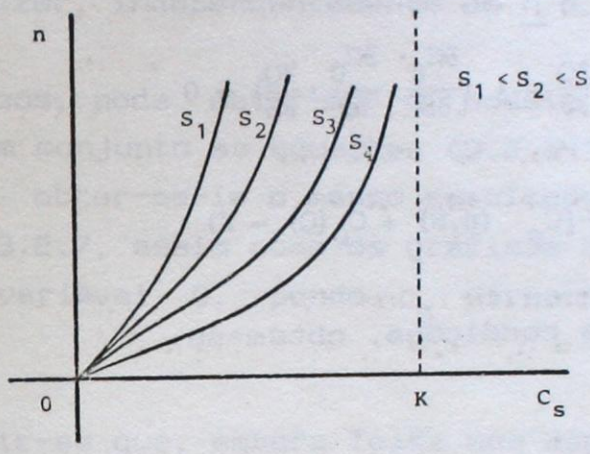


Figura 3.2.7

Os custos aumentam com o número de alternativas, com custos marginais decrescentes; para o mesmo número de alternativas, os custos estruturais aumentam com a escala de produção.

Os custos operacionais são considerados por Teitz como directamente proporcionais ao volume de produção.

O óptimo de produção pode ser obtido através da resolução de um problema de maximização. Tomando as equações anteriores, teremos:

$$\text{Max. } Q = Q(n,S) \qquad (3.2.7)$$

$$\text{sujeito a } C_t = K \qquad (3.2.11)$$

A aplicação do método de Lagrange conduz a:

$$Z = Q(n,S) - \lambda (C_s(n,S) + C_0 (Q) - K)$$

As condições de maximização conduzem a:

$$\frac{\partial Z}{\partial n} = \frac{\partial Q}{\partial n} - \lambda \left(\frac{\partial C_s}{\partial N} + \frac{\partial C_0}{\partial Q} \cdot \frac{\partial Q}{\partial n}\right) = 0$$

$$\frac{\partial Z}{\partial S} = \frac{\partial Q}{\partial S} - \lambda \left(\frac{\partial C_s}{\partial S} + \frac{\partial C_0}{\partial Q} \cdot \frac{\partial Q}{\partial S}\right) = 0$$

$$\frac{\partial Z}{\partial \lambda} = -(C_s \quad (n,S) + C_0(Q) - K)$$

A partir destas condições, obtém-se:

$$\frac{\partial Q}{\partial n} = \frac{\lambda}{1 - \lambda \frac{\partial C_0}{\partial Q}} \cdot \frac{\partial C_s}{\partial n} \qquad (3.2.12)$$

$$\frac{\partial Q}{\partial S} = \frac{\lambda}{1 - \lambda \frac{\partial C_0}{\partial Q}} \cdot \frac{\partial C_s}{\partial S} \qquad (3.2.13)$$

$$C_s \quad (n,s) + C_0 \, (Q) = K \qquad (3.2.14)$$

Das duas primeiras equações, resulta:

$$\frac{\partial Q/\partial n}{\partial Q/\partial S} = \frac{\partial C_s/\partial n}{\partial C_s/\partial S} \qquad (3.2.15)$$

O resultado ao qual chega Teitz, com a condição anterior, não permite a integração das variáveis estruturais com os custos operacionais (C_0). Uma vez que os custos operacionais são directamente proporcionais ao volume de produção, daí resulta que não se pode deduzir nenhum modelo de localização para os serviços públicos. Em consequência, a hipótese de partida, 7, segundo a qual, para uma escala de produção dada, n é determinado pela maximização de Q, não pode ser respeitada.

Parece-nos normal que Teitz tenha podido constatar este resultado. Ele é uma consequência, imediata, do modo como definiu a função C_0, quer dizer, independentemente de $\underline{n}$ e $\underline{S}$.

Em termos algébricos, pode obter-se o modelo de localização desejado pondo em conjunto as equações (3.2.14) e (3.2.15). Em termos gráficos obter-se-ia o mesmo resultado sobreprondo os gráficos 3.2.4 e 3.2.7, assim como os gráficos 3.2.5 e 3.2.7, o que eliminaria a variável Q, pondo C_0 directamente em relação com $\underline{n}$ e $\underline{S}$.

Pode assim concluir-se que, embora Teitz nos diga que não foi capaz de chegar a um modelo de localização, é fácil obtê-lo a partir dos resultados precedentes aos quais chegou. A utilização da política de localização como instrumento da repartição dos rendimentos, resulta directamente. A produção é financiada através de um orçamento público (K), cujo montante e diversas afectações determinam o número de alternativas oferecidas aos consumidores, assim como a escala de produção. Cada uma das configurações de política económica que assim se podem obter corresponde a uma escolha diferente, tendo incidências, em particular, no domínio da política económica.

No ponto seguinte procuraremos explicitar algum do significado das hipóteses das teorias anteriores e mostrar algumas das suas insuficiências.

C. AS HIPÓTESES SUBJACENTES À TEORIA TRADICIONAL E AS SUAS INSUFICIÊNCIAS

As hipóteses subjacentes à teoria tradicional são determinadas e não determinantes duma solução de mercado. As insuficiências do critério da neutralidade implicam a busca de um outro critério.

As diferentes formulações da teoria tradicional permitem chegar a soluções elegantes, mas pouco realistas. As hipóteses que lhes estão subjacentes estão longe de traduzirem os factos. Elas parecem ser explicitadas em função do resultado que se quer obter e não em função da realidade que se quer equacionar e podem ser apresentadas da forma seguinte:

1. O conceito de bem público é um conceito neutro;

2. O conceito de benefício é um conceito objectivo;

3. A eficácia económica pode ser obtida independentemente da consideração de critérios de redistribuição de rendimentos.

Passamos á análise do significado e das implicações de cada uma.

Num contexto espacial, a hipótese da neutralidade significa que as características físicas dos bens ou a sua tecnologia de produção ou de distribuição, determinam se um bem é público ou privado, assim como a sua localização. Os bens públicos são supostos poderem-se diferenciar uns dos outros pelas suas propriedades espaciais; e estas são um dado da sua natureza ou da sua tecnologia.

No parágrafo anterior já analisámos a hipótese da neutralidade, sem fazer referência ao espaço. Vimos que não eram as características físicas dos bens ou a tecnologia da sua produção ou distribuição, que determinavam se um bem devia ser considerado como público ou privado, mas sobretudo razões de oportunidade política. O mesmo tipo de objecções podem ser apresentadas a propósito dos bens públicos locais, que não são neutros do ponto de vista político. É certo que as suas propriedades físicas e tecnológicas influenciam as decisões tomadas pelos poderes públicos, mas isto não significa que elas tenham uma influência decisiva. Os poderes públicos não têm apenas que verificar a existência de bens públicos e agirem em consequência. Outras considerações, em particular aquelas que se relacionam com a satisfação de critérios de repartição, podem ser tidas em conta e levar os poderes públicos a intervir de modo a que um bem ou serviço, que nalguns casos pode ser considerado um bem ou serviço privado, passe a ser considerado como um bem ou serviço público. Um exemplo evidente é o tratamento dado aos serviços de educação e saúde. Tanto o serviço privado como o serviço público têm as mesmas propriedades naturais e tecnológicas e, no entanto, as suas formas de organização no espaço podem ser muito diferentes.

A hipótese da objectividade do conceito de benefício é um prolongamento da hipótese de neutralidade. O conceito de benefício é utilizado para significar que, dado gostos e rendimentos homogéneos, os consumidores de um bem público dele beneficiam nas mesmas condições e que este benefício diminui com o aumento da distância entre a localização do consumidor e o ponto de distribuição ou de produção do bem ou serviço.

Esta hipótese não é evidentemente sustentável. Os consumidores que têm a mesma localização não têm senão raramente os mesmos gostos e os mesmos rendimentos. Se estes são diferenciados, não se pode dizer que qualquer que seja o consumidor o benefício diminui com a distância. Com efeito, quem quer que tenha um rendimento de mil contos mensais e habite a 20 Km do Museu Gulbenkian, pode dele beneficiar muito mais do que alguém que tenha um rendimento de apenas quarenta contos mensais e que habite a 5 Km de distância. Mas, mesmo que os gostos e os rendimentos fossem homogèneos (27), não se podia dizer que, para o mesmo bem, o benefício diminui, sempre, com o aumento da distância. Isso corresponderia a admitir a hipótese da neutralidade, que já rejeitámos. Com efeito, para o mesmo bem, o benefício pode não diminuir com a distância porque ele diminui, apenas, se o bem é do tipo "bem não puro". Ora, rejeitando a hipótese da neutralidade rejeitamos a possibilidade de dizer que um bem está inequivocamente em uma das duas categorias: bem público puro e bem público não puro. Isso quer dizer que, para o mesmo bem, o benefício diminui com a distância se se trata de um bem público não puro; e se mantém constante, se se trata de um bem público puro ou de um bem público ao qual corresponde um modelo de localização "contínua".

A última hipótese, que explicitamos, é a da utilização do critério da eficácia económica, no sentido de que, na economia dos bens públicos locais o decisor deverá procurar minimizar os custos de produção e de distribuição dos bens. Seguindo este critério, o decisor obterá para a comunidade a melhor repartição dos rendimentos. Nesta situação, a posição de qualquer dos consumidores não poderá ser melhorada sem deteriorar a de um outro.

Compreende-se facilmente que esta hipótese é, também, uma consequência da hipótese da neutralidade. Se as características dos bens são independentes da vontade do sujeito político, isso significa que este não pode influenciar a repartição dos rendimentos utilizando os bens públicos locais como instrumentos

I.S.E. BIBLIOTECA

de política. A repartição do rendimento é uma consequência da produção dos bens, entre os quais os bens públicos, e não um pressuposto. A partir do momento em que se abandona a hipótese da neutralidade, admite-se que a repartição desejável dos rendimentos é uma componente do critério de eficácia. O critério da produção, da localização e da distribuição dos bens públicos, deve ter como componentes não apenas a minimização dos custos respectivos, mas também a obtenção de um modelo da repartição do rendimento real compatível com o conjunto de preferências da comunidade.

Acabamos de ver que a hipótese do declínio do benefício não é sustentável, porque não são sustentáveis as hipóteses que lhe estão subjacentes: neutralidade e homogeneidade dos gostos e dos rendimentos. Não se pode, assim, fundar uma teoria dos bens públicos locais sobre a hipótese do declínio do benefício.

Na sequência de PORTUGALI (1978, 246), e outros (28), vamos explorar no ponto seguinte o conceito de acessibilidade e procuraremos ver em que medida pode substituir, com vantagem, o declínio do benefício.

D. AS POSSIBILIDADES DE IR MAIS LONGE DO QUE A TEORIA TRADICIONAL

O conceito de acessibilidade substitui, com vantagens, o de benefício.

No ponto anterior explicitámos as insuficiências que o conceito de benefício apresenta, para a análise dos bens públicos locais. Há mais de duas décadas que um outro conceito, o da acessibilidade, começou a ser utilizado por autores tendo preocupações nos

domínios da utilização do solo urbano, da construção de modelos de interacção e do planeamento espacial. Vamos procurar mostrar que este conceito, quando è tomado em toda a sua generalidade, pode substituir com vantagens o de benefício.

Embora seja um conceito cheio de potencialidades, è tomado em diferentes acepções, o que pode originar ambiguidades na sua compreensão, que convèm evitar. Vamos, assim, tentar apresentar algumas das acepções mais correntes do conceito de acessibilidade e formular uma escolha no contexto em que nos colocamos: o dos bens públicos locais. Para o efeito seguiremos de perto PORTUGALI (1978, 246 e segs).

A ideia de acessibilidade pretende traduzir a capacidade de acesso de um indivíduo, residente num determinado lugar, a bens ou serviços localizados nesse ou noutros lugares. São múltiplos os factores que podem condicionar esta capacidade: os gostos e os rendimentos do consumidor, a distância física a percorrer, a distância económica e os diferentes elementos que a podem condicionar (infraestruturas existentes, meios de transporte disponíveis, frequência e qualidade dos meios de transporte, etc.). Neste enunciado há factores que têm uma natureza essencialmente objectiva e outros que têm uma natureza sobretudo subjectiva.

As diferentes acepções do conceito de acessibilidade resultam da escolha, ou da ponderação, que cada um dos autores faz dos factores anteriores. A interpretação mais corrente, que se deve a WINGO (1961), surgiu no domínio das teorias do uso do solo, e identifica o conceito de acessibilidade com uma "qualidade relativa" de um certo bem ou localização, em relação ao sistema de transportes (29). Neste sentido, a acessibilidade a uma determinada localização depende dos custos, da frequência e comodidade dos transportes. Ela será tanto maior quanto mais pequenos forem os custos de transporte e poderá ser medida pelo recíproco dos custos de transporte. Sempre no mesmo contexto

teórico Alonso (30) valoriza, para além do factor distância, as preferências dos consumidores, que ele identifica através dos respectivos níveis de rendimento.

Se se têm em conta as preferências dos consumidores, para a mesma distância ter-se-ão diferentes graus de acessibilidade. Em relação ao conceito de Wingo, poder-se-ia pensar que o de Alonso corresponderia à introdução de elementos de subjectividade na medida da acessibilidade. Alonso defende-se desta interpretação porque, para ele, os gostos dependem do nível de rendimento e, para cada nível a estrutura de consumo é dada. A acessibilidade não é, assim, uma qualidade relativa de um bem, mas antes a avaliação que um indivíduo faz desta qualidade relativa (variável com a distância). Alonso vai mesmo mais longe, porque considera que a acessibilidade não é apenas uma qualidade de um bem, mas um outro bem: um bem inferior, cuja procura diminui á medida que aumenta o rendimento do consumidor.

A consideração da acessibilidade como um bem inferior permite a Alonso explicar porque é que os menos ricos preferem muitas vezes residir perto do centro das cidades, onde os terrenos são mais caros, e os mais ricos, nos arredores onde os terrenos são mais baratos. Os menos ricos residem perto do centro da cidade porque a acessibilidade é um bem inferior e êles compram uma quantidade relativamente maior que a que compram os mais ricos que vivem nos arredores. Veremos, seguidamente, que não é necessário considerar a acessibilidade como um bem inferior, para poder explicar o aparente paradoxo apresentado por Alonso.

Se se tem em conta as contribuições de Wingo e Alonso poder-se-á definir a acessibilidade como uma avaliação, em parte subjectiva, da qualidade relativa de uma localização. Vejamos as diferentes componentes desta definição.

Trata-se de uma qualidade relativa de uma localização, o que é diferente de uma quantidade relativa, que poderia ser medida

pela distância física entre dois lugares. Para que haja acessibilidade não basta que existam dois lugares, é preciso que em cada um destes lugares existam actividades humanas, de produção, de distribuição ou de consumo. A distância entre dois lugares pode ser muito reduzida, mas se nestes lugares não existem actividades, a sua acessibilidade será nula. A existência de actividades humanas provoca a substituição da noção de quantidade relativa pela de qualidade relativa.

Na medida em que a acessibilidade depende das preferências de cada consumidor, supõe uma avaliação subjectiva. O grau de acessibilidade dos consumidores localizados num determinado lugar, a um bem localizado num outro lugar, varia segundo os gostos de cada consumidor. É verdade que, segundo a sugestão de Alonso, pode-se, em certa medida, objectivar esta avaliação. Para isso basta admitir que as preferências dos consumidores são as mesmas, para um mesmo nível de rendimento. Ter-se-ia assim, para cada bem, localizado num determinado lugar, tantos graus de acessibilidade quantos os níveis de rendimento. Mas deve-se reconhecer que a hipótese admitida corresponde a uma homogeneização dos consumos. Nada nos garante que a estrutura dos consumos é a mesma para todos os indivíduos pertencendo a uma mesma categoria de rendimentos.

Procuremos encontrar um indicador de acessibilidade. Como acabámos de ver a acessibilidade depende da distância entre dois lugares, das actividades exercidas nestes lugares e dos gostos ou rendimentos dos consumidores. Suponhamos que no lugar $\underline{i}$ reside o consumidor $\underline{k}$, com o rendimento Y, e que no lugar $\underline{j}$ se elocaliza a distribuição e a produção do bem $\underline{l}$. Assim, para medir a acessibilidade do consumidor $\underline{k}$ ao bem $\underline{l}$, propomos o coeficiente a_{ij}^{kl} definido como segue:

$$a_{ij}^{kl} = \frac{Y_i^k}{c_{ij}^{kl}\, d_{ij}} \qquad (3.2.16)$$

onde d_{ij} é a distância entre o lugar $\underline{i}$ e o lugar $\underline{j}$, e c_{ij}^{kl}

é o custo por unidade de distância entre i e j, para a deslocação do consumidor k até ao bem l, ou do bem l até ao consumidor k (31).

Assim, para cada consumidor k e para cada c_{ij}^{kl} a acessibilidade será tanto maior quanto maior fôr o seu rendimento e tanto menor quanto maior fôr a distância entre a sua residência e a localização da produção do bem l. Para um mesmo bem, uma mesma localização oferece acessibilidades diferentes para os consumidores com rendimentos diferentes.

Assim definida, a acessibilidade é um bem normal e não, como o propôs Alonso, um bem inferior. Não temos necessidade de considerar a acessibilidade como um bem inferior para explicar o aparente paradoxo de os mais ricos viverem nos arredores onde os terrenos são mais baratos e os menos ricos viverem perto do centro da cidade, onde os terrenos são mais caros (32).

Por outro lado os mais ricos ao viverem nos arredores, a uma maior distância do consumo do bem k, podem ter o mesmo grau de acessibilidade que os pobres que vivem no centro da cidade, porque eles têm um nível de rendimento mais elevado. Por outro lado, os menos ricos, para terem o mesmo grau de acessibilidade que os ricos em relação ao consumo de um determinado bem k, vão residir perto do centro da cidade, precisamente porque eles têm um nível de rendimento mais baixo. Por outras palavras, os mais ricos e os menos ricos determinam a sua residência e o seu consumo do bem k procurando igualizar os seus rendimentos relativos, definidos em termos de acessibilidade.

Na análise dos bens públicos locais, o conceito de acessibilidade, tal como acaba de ser definido, substitui com vantagens o de benefício, em que se supunha a hipótese da não exclusividade: o bem público era igualmente acessível a todas as pessoas, independentemente do rendimento de cada um, da sua localização ou da localização do bem. O conceito de acessibilidade torna evidente o carácter político dos bens públicos

locais. Ele permite que, nos possamos aperceber melhor de que o benefício que um consumidor retira de um bem público local depende não apenas das suas características físicas ou tecnológicas, mas também do seu rendimento relativo. Ora, o rendimento relativo de um consumidor pode ser modificado pela intervenção dos poderes públicos, quer sobre Y_i^k, quer sobre c_{ij}^{kl}. Pode-se assim dizer que os bens públicos diferem uns dos outros e dos bens privados, não pelos benefícios que eles proporcionam mas pelos diferentes graus de acessibilidade sob que se apresentam no mercado.

Podemos ir um pouco mais longe com o conceito de acessibilidade e pô-lo em relação com o de potencial de atracção de mercado.

Fazendo $c_{ij}^{kl} \; d_{ij} = C_{ij}^{kl}$, a expressão (3.2.16) pode escrever-se:

$$a_{ij}^{kl} = Y_i^k \; (C_{ij}^{kl})^{-1} \qquad (3.2.17)$$

Se somarmos para todos os $\underline{jj}$, tem-se:

$$a_i^{kl} = Y_i^k \; (\sum_j C_{ij}^{kl})^{-1} \qquad (3.2.18)$$

ou seja, a acessibilidade do consumidor $\underline{k}$ ao conjunto dos destinos onde o bem $\underline{l}$ pode estar disponível. Pelo contrário, se somarmos em $\underline{i}$, tem-se:

$$a_j^{kl} = \sum_i Y_i^k \; (C_{ij}^{kl})^{-1} \qquad (3.2.19)$$

ou seja, o potencial de mercado $\underline{j}$ em relação aos consumidores de nível de rendimento $\underline{k}$, qualquer que seja o lugar da sua residência.

A expressão de acessibilidade deve, contudo, ter em conta outros factores. Até aqui, admitimos que o consumidor $\underline{k}$ podia consumir o bem $\underline{l}$, sem outras restrições que não fossem as dos seus rendimentos e a do custo de transporte. Para ser mais realista, é preciso introduzir outras restrições que dizem respeito á capacidade de oferta e á rivalidade que ao consumidor $\underline{k}$ podem

provocar os outros consumidores. Representemos por Q_j^l um indicador da capacidade de oferta do bem l no lugar j e por R_i^{kl} um indicador da rivalidade entre o consumidor k e os outros consumidores (33).

A expressão de acessibilidade transforma-se em:

$$a_{ij}^{kl} = Y_i^k \, (C_{ij}^{kl})^{-1} \, Q_j^l \, R_i^{kl} \qquad (3.2.20)$$

Esta expressão é suficientemente genérica para poder ser aplicada tanto a bens públicos como a bens privados. Os bens públicos puros são aqueles em que se verificam as propriedades da não exclusão e da não rivalidade. Passa-se da noção de bem público á de bem privado, na medida em que estas propriedades forem objecto de restrições.

Com os bens públicos puros, a acessibilidade é ilimitada. A importância do carácter privado de um bem pode ser avaliada pelo peso que na expressão da acessibilidade, assume cada uma das variáveis consideradas e, em particular, a variável R_i^{kl} . Com efeito, como já sublinhámos, no consumo dos bens públicos não puros os consumidores podem ter de pagar certas despesas tais como despesas de transportes ou a admissão em certos lugares públicos. A acessibilidade depende assim do rendimento relativo dos consumidores, e depende também da concorrência que através do consumo do mesmo bem lhe fazem os outros consumidores. É este elemento da concorrência que nos faz passar da noção de bem público á de bem privado. As restrições ás propriedades da não exclusividade e da não rivalidade podem, na maior parte dos casos, ser ultrapassadas através da adopção, pelos poderes públicos, de medidas de politica económica adequadas. Isto equivale a dizer que, no limite, um mesmo bem pode ser público ou privado, tudo dependendo das decisões de politica de distribuição que, a seu respeito, podem tomar as autoridades politicas.

Na mesma linha de pensamento, poder-se-ia até dizer que não há, em razão da sua natureza ou tecnologia, bens públicos e bens públicos locais. O que diferencia um bem público de um bem público local é a opção tomada quanto á sua área de influência, quer dizer, quanto à área em que ele é distribuído, nas mesmas condições.

Resumindo, diremos que, no essencial, os bens, públicos ou privados, se distinguem uns dos outros, não pela sua natureza ou pela sua tecnologia, mas pelas decisões (ou falta de decisões) sobre as políticas de distribuição que lhes dizem respeito. Cada tipo de bem corresponde a um estádio de distribuição diferente e este depende, do peso assumido pelos valores culturais e históricos de cada sociedade, da avaliação que deles fazem os poderes públicos e das decisões que em seguida tomam.

CONCLUSÃO DO CAPÍTULO

Depois de nos Capítulos II e III termos justificado o processo de tomada de decisões descentralizado como mais adequado numa perspectiva espacial, acabámos de analisar neste Capítulo em que condições a Teoria Económica nos fornece suportes necessários à determinação do conteúdo das decisões a tomar pelos poderes públicos, no espaço. Tratava-se de reflexão indispensável antes de passar ao Capítulo IV, cuja preocupação será sobretudo, a de analisar em que medida a noção de descentralização está presente nos modelos macroeconómicos. Com efeito, antes de se determinar "em que condições se decide" importa conhecer "o que se decide".

Assim, começou-se por apresentar alguns elementos fundamentais da Teoria, da Afectação Óptima de Recursos, dos Bens Públicos e dos Bens Públicos Locais. Verificámos que o aparecimento da última se devia à incapacidade da primeira para enquadrar e equacionar problemas a que a segunda procurava dar resposta. É o caso dos chamados bens públicos locais.

Verificou-se, no entanto, que as principais contribuições para a inserção dos Bens Públicos Locais na Teoria Económica, foram feitas dentro do mesmo quadro de pensamento da Teoria da Afectação Óptima de Recursos, não permitindo ter em conta alguns aspectos mais característicos dos bens públicos locais. Não se trata de um conceito objectivo, entendido em termos tradicionais. Mostrar que a objectividade tem de ser entendida de modo diverso da que é tradicional entre os economistas, foi a nossa preocupação final neste Capítulo.

Um mesmo bem pode ser público ou privado segundo as circunstâncias e essas variam conforme o tempo e o espaço, conforme os consumidores, os seus gostos e os seus rendimentos. Enquanto que a teoria tradicional baseia toda a Teoria dos Bens Públicos

Locais no pressuposto de que um mesmo bem produz um mesmo benefício para todos os consumidores, nós procurâmos mostrar que esse benefício é variável para cada consumidor de acordo com as circunstâncias. Por isso, foi proposto que a noção de benefício fosse substituída pela de acessibilidade, que é variável conforme cada uma das circunstâncias enunciadas. Não deixa no entanto de se reconhecer que a noção de benefício de um consumidor poderá continuar a ser útil, na medida em que cada agente pode ser entendido como estando na origem de múltiplos consumidores potenciais, segundo as circunstâncias que enquadram cada agente.

Uma vez chegados a esta conclusão, considerâmos que nos encontramos melhor armados para compreendermos o significado e os limites das características da descentralização apresentadas pelos modelos macroeconómicos. No Capitulo IV, preocupar-nos--emos com características genéricas desses modelos e, em particular, com as condições em que se pode realizar a descentralização dos instrumentos de política económica. No Capítulo V já não serão as características genéricas dos modelos o nosso objectivo de reflexão, mas antes o modo de funcionamento de um tipo particular de modelos: os modelos de optimização com vários níveis.

NOTAS

(1) O equacionamento das questões que dizem respeito à tomada de decisões pelos agentes econômicos individuais, pode ser encontrado em qualquer bom manual de microeconomia. Nós tomamos como referência os trabalhos de HENDERSON e QUANDT (1971), Capítulos 2 e 3 e MALINVAUD (1979), Capítulos II e III.

(2) Nossa tradução de MALINVAUD (1979, 78).

(3) Onde S'_{ir} representa o valor tomado no máximo do rendimento social (x_1^0), pela derivada de S_i em relação a x_{ir}, onde x_{ir} representa o consumo de bens r pelo consumidor i.

(4) y_h é a produção do bem h do conjunto das empresas: $y_h = \sum_{j=1}^{n} y_{jh}$

(5) Segundo certas condições que se encontram explicitadas, por exemplo, em MALINVAUD (1979, 82, 90 e 95).

(6) Como foi provado pelo Teorema da Impossibilidade de ARROW cujo ponto de vista procuraremos desenvolver mais adiante.

(7) Confrontar MALINVAUD (1979, 99).

(8) ARROW (1963).

(9) Vide BOISSIEU (1977), citado por BOISSIEU (1978, 222).

(10) Vide BOISSIEU (1978, 259); HENDERSON e QUANDT (1971, 286) e MALINVAUD (1979, 237).

(11) Vide MALINVAUD (1979, 96, 132 e segs).

(12) Como o sublinha por exemplo PORTUGALI (1980, 233), o carácter público do bem ou serviço não depende do papel que podem ter os poderes públicos na sua produção ou distribuição. Um bem privado pode ser produzido ou distribuído por um serviço público, do mesmo modo que um bem ou serviço público pode ser produzido e distribuído por uma empresa privada. Contudo, não são os casos mais frequentes.

(13) Nossa tradução.

(14) Cf. BESSON (1966, 397).

(15) Cf. BOISSIEU (1968, 106).

(16) Citado por BOISSIEU (1978, 108).

(17) Trataremos da questão com mais detalhe no capítulo seguinte.

(18) Cf. BESSON (1978, 44).

(19) Vide por exemplo BOISSIEU (1978, 111) e MALINVAUD (1979, 205).

(20) Eles devem-se a MUSGRAVE (1972).

(21) Segundo SAMUELSON, citado por MALINVAUD (1979, 219), não se chega a um verdadeiro equilíbrio de mercado. Ele chama-lhe "pseudo equilíbrio de mercado". Veremos as razões dessa designação no ponto seguinte.

(22) Pelo contrário, a um mesmo valor de uso podem corresponder vários valores de troca, o que significa que um consumidor pode obter a mesma satisfação a partir de bens diferentes.

(23) Ver a este propósito PORTUGALI (1980, 238).

(24) Nossa tradução.

(25) Cf. PORTUGALI (1980, 242).

(26) Num mercado assim concebido, não há nenhuma razão para que o consumidor não revele as suas verdadeiras preferências.

(27) Em certas condições a igualdade de gostos e de rendimentos pode ser admitida. É bem conhecido que, em particular nas grandes cidades, os ricos tendem a agrupar-se em bairros diferentes dos dos pobres.

(28) Vide em particular LOPES (1980, 214).

(29) WINGO (1961), citado por PORTUGALI (1978). No mesmo sentido, vide LOPES, A.S. (1980, 214).

(30) ALONSO (1964), também citado por PORTUGALI (1978).

(31) Neste custo podemos englobar não apenas o custo de transporte propriamente dito, mas também uma avaliação da frequência e da comodidade dos transportes disponíveis.

(32) Não esqueçamos que os terrenos nos arredores dos centros urbanos não apenas são mais baratos, mas sobretudo, estão disponíveis em maior quantidade. É uma característica que pode não ser significativa para os pobres, mas é-o certamente para os ricos.

(33) Resta ainda saber como encontrar indicadores suficientemente fiáveis para medir a capacidade de oferta do bem procurado e a rivalidade dos outros consumidores.

CAPITULO IV

DESCENTRALIZAÇÃO ESPACIAL DAS DECISÕES E MODELOS MACROECONÔMICOS

A descentralização espacial das decisões, para ser compatível com os modelos de política econômica, exige que estes verifiquem certas propriedades particulares.

Neste trabalho, fixàmo-nos como objectivo mostrar as vantagens de um sistema de tomada de decisões descentralizado no espaço e explicitar os critèrios de afectação de competências que lhe são inerentes.

A definição dos bens públicos locais e a partição de competências entre os diferentes agentes de decisão constituem duas faces de uma mesma moeda. Uma vez conhecidos os níveis de decisão, a definição da natureza dos bens públicos locais conduz a uma partição de competências entre os agentes decisores (1), diz respeito, não apenas aos objectivos a atingir, mas também aos instrumentos que è preciso mobilizar para tornar efectivas as competências atribuídas.

A partição não è feita uma vez por todas. Ela evolui no tempo, em razão de modificações nos critèrios de afectação ou nas circunstâncias subjacentes á sua aplicação. Ela deve ser encarada dum ponto de vista dinâmico, de modo a encontrar um justo equilíbrio entre as duas forças, de estabilidade e de modificação de competências.

No Capítulo II evocàmos as noções de descentralização funcional e de descentralização estrutural. Como vimos, è no quadro da descentralização estrutural que se coloca o problema da partição de competências. Ela estrutura o espaço das decisões. Dados os níveis de decisão, ela permite-nos dizer o que faz cada um dos agentes. Diferente do problema anterior, è o que diz respeito ao exercício das competências atribuídas. Trata-se do domínio da descentralização funcional. Ela procura determinar qual è a circulação de informação que permite optimizar a sua estrutura. Voltaremos a esta questão no Capítulo seguinte, quando falarmos dos modelos de descentralização convencionais.

Neste Capitulo procuraremos ver em que medida os modelos de tomada de decisão podem ser o reflexo de processos de decisão descentralizados. Na I Secção estudaremos a estrutura destes modelos e a sua adequação a decisões descentralizadas. Na II Secção, veremos em que condições a descentralização dos instrumentos de politica económica é compativel com a obtenção de soluções estáveis ou, por outras palavras, de soluções compativeis com a solução que seria obtida se ela não existisse e se a informação fosse totalmente transparente.

Vamos assim, neste Capitulo, através de algumas propriedades matemáticas dos modelos macroeconómicos, procurar identificar em que medida estão ou não presentes principios de descentralização, para depois analisarmos as condições da sua aplicabilidade ás decisões no espaço. De entre as propriedades analisaremos sucessivamente, a decomponibilidade, a separabilidade e a causalidade. Passaremos seguidamente ao estudo das condições a que deve obedecer a formulação dos modelos de política económica, de modo a que haja descentralização e soluções estáveis.

SECÇÃO I

ALGUMAS PROPRIEDADES ESTRUTURAIS DOS MODELOS, DO PONTO DE VISTA DA DESCENTRALIZAÇÃO

Um modelo de decisão descentralizada supõe, para além de relações de dependência entre níveis, alguma autonomia de decisão em cada um dos níveis.

Nesta Secção procuraremos identificar mecanismos de descentralização, a partir das propriedades matemáticas da estrutura dos modelos. No parágrafo 1, estudaremos a propriedade da decomponibilidade, no parágrafo 2, a da separabilidade e no parágrafo 3, explicitaremos as consequências duma estrutura descentralizada sobre o modo de resolução dos modelos: causalidade e recursividade.

Desde há muito os economistas e os econometristas (2) preocuparam-se em fixar as propriedades estruturais dos modelos. Estas propriedades podem ser encaradas de um duplo ponto de vista: por um lado, elas reflectem os circuitos de difusão da informação, por outro, pressupõe uma determinada organização institucional que lhes está subjacente. Numa época em que as técnicas de tratamento da informação não eram ainda suficientemente poderosas, era normal que os modelos tivessem subjacente sobretudo a primeira preocupação. Os aspectos institucionais estiveram quase sempre ausentes das suas preocupações. Encontram-se apenas breves referências, por exemplo em KORNAI (1973), HURWICZ (1977) e em BOISSIEU (1979). Embora as referências institucionais sejam reduzidas no conjunto da literatura económica, os seus

mecanismos vão prender grande parte da nossa atenção no que se segue. Começaremos por nos servir das vias de reflexão já utilizadas por aqueles cuja preocupação principal era a de optimizar a circulação da informação.

Duas propriedades estruturais dos modelos têm sido largamente utilizadas. Trata-se das propriedades da decomponibilidade e da separabilidade. São dois conceitos diferentes, mas teremos ocasião de verificar que não são totalmente independentes.

Recorrendo às propriedades de causalidade e de recursividade veremos, seguidamente, que se estas propriedades se verificam, é possível aproveitá-las para facilitar o processo de cálculo.

#1. A DECOMPONIBILIDADE E A DESCENTRALIZAÇÃO

Se as matrizes de incidência das variáveis de um modelo linear são decomponíveis e se cada variável reflecte a área de actuação de uma unidade de decisão, cada unidade pode prosseguir os seus objectivos de forma descentralizada.

A decomponibilidade é uma propriedade associada às matrizes de incidência das variáveis de um modelo. Se esta propriedade se verifica, podem deduzir-se consequências do ponto de vista da descentralização. Veremos seguidamente que, contrariamente ao que se encontra na maioria da literatura, para que a realização de certos objectivos possa ser descentralizada, é preciso, para além da decomponibilidade da matriz associada às variáveis endógenas correntes, também a das variáveis pré-determinadas.

A. NOÇÃO DE DECOMPONIBILIDADE

A decomponibilidade supõe independência de umas variáveis endógenas em relação a outras.

Seja um modelo do tipo:

$$h(y,z) = 0 \qquad (4.1.1)$$

onde

$y = (y_1,\ldots,y_J)$ - variáveis endógenas

$z = (z_1,\ldots,z_N)$ - variáveis exógenas

Admitamos que há $\underline{J}$ relações do tipo $\underline{h}$ e que na relação $\underline{j}$ figura a variável y_j (j=1,...,J). Se as relações $\underline{h}$ são relações lineares, chamemos B á matriz cujos elementos $\underline{b_{ij}}$ têm a significação seguinte (3):

$b_{ij} = 1$ se a variável y_j figura na relação i

$b_{ij} = 0$ se y_j não figura na relação i

Se a matriz B apenas tem elementos não nulos ao longo da diagonal principal, de tal modo que:

$b_{ij} = 0$ para todo o $i \neq j$

diz-se que a matriz B é diagonal e que o modelo $\underline{h}$ é "decomponível na modalidade forte".

Se através de uma transposição de linhas e de colunas da matriz original, fôr possivel obter uma matriz não tendo elementos senão de um dos lados da diagonal principal, de tal modo que:

$b_{ij} = 0$ para todo $i<j$ ou, alternativamente,

$b_{ij} = 0$ para todo $i>j$

diz-se que a matriz B è triangular e que o modelo h è "decomponivel na modalidade fraca" (4).

Quer se trate da modalidade forte ou da modalidade fraca, a decomponibilidade pode ser por blocos ou por elementos.

Se nenhum dos resultados mencionados acima puder ser obtido, diz-se que a matriz B è indecomponível.

Alguns autores (5) para fazer a anàlise da decomponibilidade partem, não da forma estrutural mas da forma reduzida do modelo. A matriz de incidência B terá a significação de uma matriz de impacto onde:

$b_{ij} \neq 0$ se a variável prè-determinada de ordem j influencia o valor da variàvel i

$b_{ij} = 0$ se a variàvel de ordem j não condiciona a variàvel i

A decomponibilidade na forma reduzida não implica a da forma estrutural. Utilizaremos de preferência a primeira formulação, na medida em que ela nos permite obter, mais facilmente um certo paralelismo entre a propriedade da decomponibilidade e a da separabilidade.

Graficamente teremos as representações seguintes:

DECOMPONIBILIDADE FORTE

Por elementos

(Matriz diagonal)

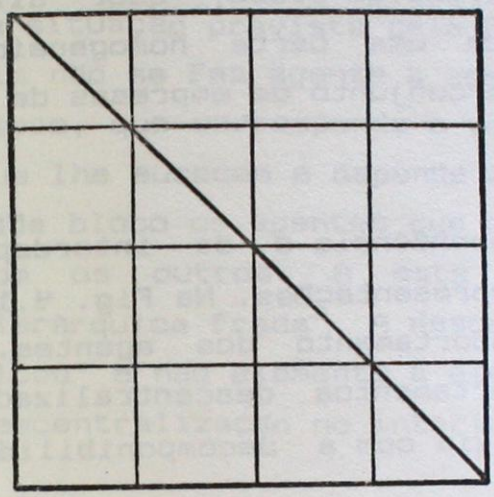


Figura 4.1

Por blocos

(Matriz bloco-diagonal)

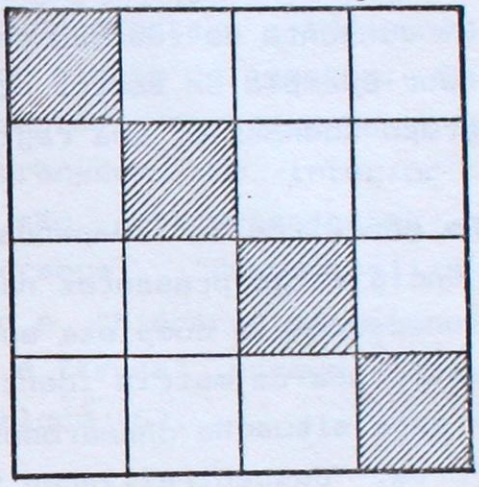


Figura 4.2

DECOMPONIBILIDADE FRACA

Por elementos

(Matriz triangular)

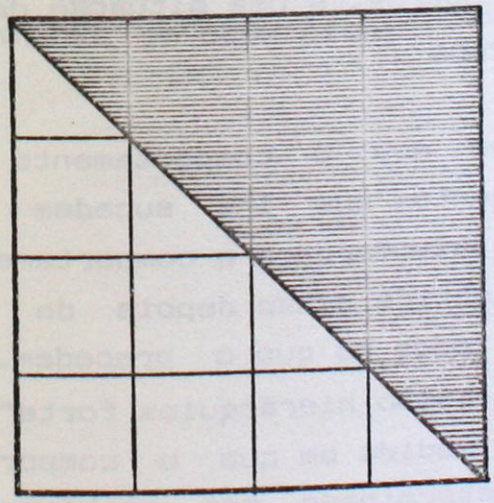


Figura 4.3

Por blocos

(Matriz bloco-triangular)

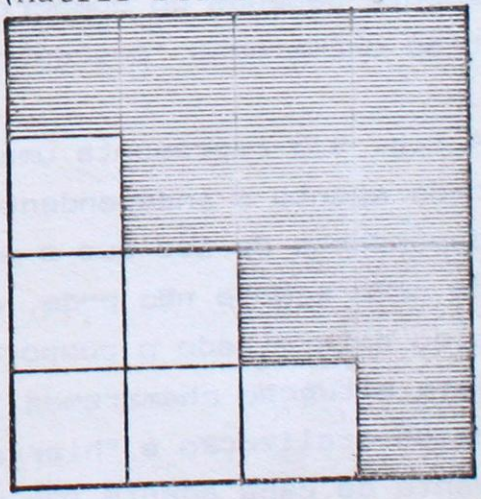


Figura 4.4

Vejamos a interdependência económica em cada uma das figuras anteriores. Se o modelo está na sua forma estrutural e se cada variável depende do comportamento de um ou de vários agentes, cada uma das células das matrizes pode ser interpretada como representando as reações de um agente ao comportamento dos outros; um conjunto de células constitui um bloco, quer dizer, um conjunto de reações de agentes com uma certa homogeneidade (por exemplo um sector económico, um conjunto de empresas de um grupo económico, uma região, etc.).

Os conceitos de independência, de dependência e de interdependência estão presentes nas nossas representações. Na Fig. 4.1 há independência completa entre o comportamento dos agentes. A estrutura da matriz identifica comportamentos descentralizados. A esta situação chamaremos por analogia com a decomponibilidade forte, "descentralização forte".

Na Fig. 4.2 há independência completa entre os agentes cujo comportamento é representado por diferentes blocos da matriz e interdependência dos agentes cujo comportamento é representado pelo mesmo bloco da matriz. O comportamento dos agentes associados a um bloco pode ser determinado independentemente do comportamento dos agentes associados a outros blocos. Pelo contrário, no interior de um mesmo bloco, o comportamento de um agente depende do comportamento dos outros. A uma situação deste tipo chamaremos "descentralização fraca".

A Fig. 4.3 representa uma situação em que o comportamento de cada agente é independente do dos agentes que lhe sucedem mas dependente do dos que o precedem. A solução para o comportamento de cada agente não pode, assim, ser obtida senão depois de ter sido determinado o comportamento de todos os que o precedem. A esta situação chamaremos "descentralização hierárquica forte". A descentralização é "hierárquica", na medida em que o comportamento de cada agente não pode ser determinado sem conhecer o

comportamento dos agentes que o precedem. Ela é "forte", na medida em que a descentralização se faz agente por agente. Trata-se de um caso em que há tantos níveis de decisão quantos os elementos.

Na situação prevista pela Fig. 4.4 a dependência e a independência não se faz agente a agente, mas por blocos de agentes. Cada bloco, que corresponde a um nível de decisão, é independente dos que lhe sucedem e depende dos que o precedem. No interior de cada bloco os agentes que o integram são interdependentes uns com os outros. A este caso chamaremos "descentralização hierárquica fraca". A descentralização é "hierárquica bloco a bloco" e não elemento a elemento. Ela é "fraca" porque não há descentralização no interior de cada bloco (6).

É preciso não esquecer que nos esquemas considerámos diferentes níveis de decisão, sendo cada nível composto apenas por uma unidade de decisão (7). Trata-se de um esquema muito simplificado. Uma cadeia hierarárquica é, em geral, de tipo arborescente, o que significa que á medida que se desce na cadeia o número de unidades de cada nível se multiplica. No ponto seguinte teremos ocasião de ver alguns aspectos da verificação da propriedade da decomponibilidade nos sistemas espaciais. Trata-se de sistemas cuja complexidade exige que se tenha conta de várias unidades de decisão, em cada nível.

B. A DECOMPONIBILIDADE NO SISTEMA ESPACIAL APRESENTADO

A aplicação do princípio da decomponibilidade ao nosso sistema permite verificar que, como em outros sistemas, também neste é possível reter formas de descentralização, embora se exija algumas precauções de interpretação.

O princípio da decomponibilidade pode ser uma ajuda preciosa no estudo das possibilidades de descentralização nos sistemas espaciais. Trata-se naturalmente, de sistemas mais complexos que os que estão subjacentes ao raciocínio do ponto precedente.

Duas particularidades devem ser sublinhadas. A primeira resulta do facto de que na exposição precedente consideramos um modelo sem variáveis desfazadas. O comportamento destas, enquanto variáveis endógenas referindo-se a um período anterior pode, como o das variáveis endógenas correntes, ter incidência sobre o comportamento de outras variáveis endógenas. A matriz de incidência correspondente a estas variáveis pode assim revelar estruturas idênticas ás que vimos no modelo estático. Em termos de decisão, as variáveis de um certo nível podem, em consequência, depender das variáveis determinadas a um outro nível, e estas podem ser variáveis endógenas correntes ou variáveis desfazadas.

Para que haja descentralização nas modalidades enunciadas devemos por consequência ser exigentes. É preciso que as condições enunciadas anteriormente se verifiquem, simultaneamente, para a matriz associada ás variáveis endógenas correntes e para a matriz associada ás variáveis instrumentais. O grau de descen-

tralização global será sempre determinado pelo menor grau das matrizes de incidência.

Uma outra particularidade, dos sistemas espaciais que convém ter em conta, é a possibilidade de ver aparecer em cada nível de decisão, não uma, mas várias unidades de decisão. O seu número aumenta á medida que se desce na cadeia hierárquica.

Estas particularidades não têm consequências especiais ao nível da aplicação do princípio da decomponibilidade, mas é preciso tomar precauções no momento da interpretação dos resultados obtidos.

Consideremos o sistema multi-regional derivado da hierarquia funcional apresentada na Fig. 2.5 do Capítulo II, onde explicitamos quatro níveis de decisão: o nacional, o central, o regional e o local. Neste esquema simplificado em que se consideram duas regiões e dois municípios em cada região, é preciso considerar uma unidade ao nível nacional, três unidades ao nível central, seis unidades ao nível regional e doze unidades ao nível local. Teremos assim o esquema da Fig. 4.5.

Veremos agora como se pode aplicar e interpretar o princípio da decomponibilidade a um modelo de decisão cómpativel com um esquema de organização deste tipo, em que cada centro de decisão determina o valor de cada objectivo, tendo em conta:

- os outros objectivos e os instrumentos que controla;
- o valor dos objectivos e dos instrumentos determinados pelos centros hierarquicamente superiores;
- os objectivos e os instrumentos cujos valores são determinados em interacção com os outros centros de decisão do mesmo nível.

SISTEMA ESPACIAL DE DECISAO

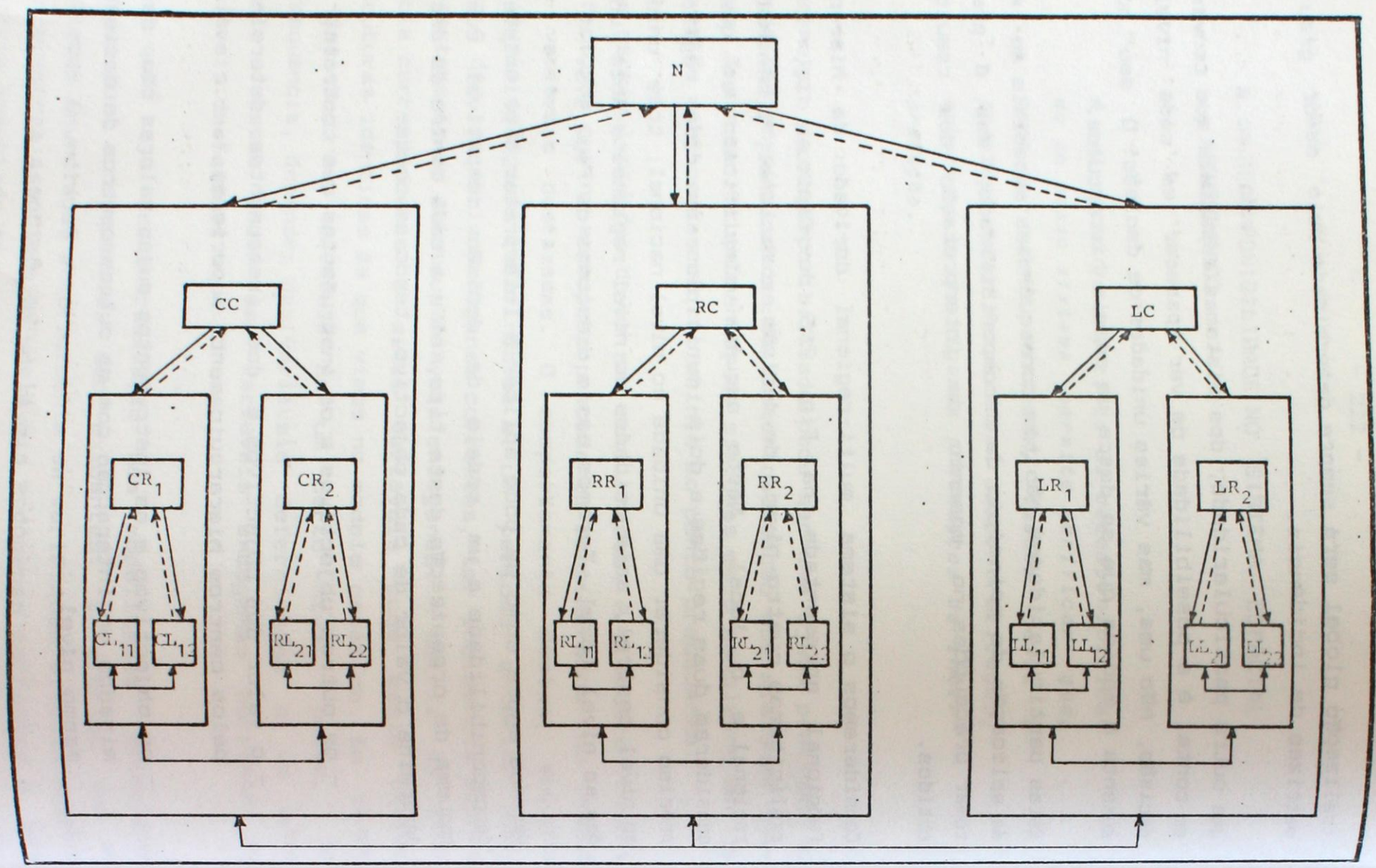


FIGURA V.5

Neste contexto, cada nível depende das unidades de nível superior, é interdependente com as unidades do mesmo nível e comanda as unidades de nível inferior. Cada sub-modelo será determinado se o número de equações fôr igual ao número de variáveis endógenas e, se se conhecer o valor das variáveis pré-determinadas, incluindo as determinadas pelos modelos de nível superior.

Vamos fazer uma representação matricial, do tipo matriz de incidência, que traduza a situação do esquema da Fig. 4.5.

Cada linha reflete o comportamento de um agente de decisão, que é influenciado pelas variáveis apresentadas em coluna. Cada coluna é identificada por uma variável e mostra os agentes cujo comportamento é influenciado por essa variável. Assim, cada quadrícula da matriz será preenchida, conforme a unidade em linha recebe a influência das variáveis representadas em coluna (8). As decisões de cada agente incidem com maior liberdade sobre a variável que se encontra na coluna que tem a mesma ordem da linha em que se encontra o agente e, por isso, pode também dizer-se que cada quadrícula será preenchida, segundo o comportamento de um agente é influenciado pelo comportamento de um outro.

O comportamento de cada agente é condicionado pelo valor das variáveis:

- que ele determina, as quais se encontram no cruzamento da linha e coluna da mesma ordem;

- que são determinadas por outros, ou seja, as que na mesma linha se encontram no cruzamento com colunas de ordem diferente.

Aqui podem-se distinguir dois sub-tipos. O primeiro é aquele em que uma variável determinada pelo agente A condiciona o agente B

sem que o agente B condicione qualquer variável que influencie o comportamento de A. Trata-se de uma situação de dependência hierárquica de B em relação a A. Se, pelo contrário, a variável determinada por B condiciona também o comportamento de A, então não há dependência hierárquica de B em relação a A, mas sim, interdependência entre A e B. Estes dois agentes, porque se condicionam mutuamente, podem negociar a determinação das variáveis que, embora da competência privilegiada de um, condicionam o comportamento do outro.

Os casos em que uma variável influencia o comportamento de um só agente identificam situações de completa independência desse agente em relação aos restantes. São naturalmente casos extremos. Do modo como ordenarmos as variáveis nas equações resultarão matrizes de incidência com configurações aparentemente diferentes, mas que de facto reproduzem a mesma situação real.

Vamos admitir duas hipóteses de ordenação e seguidamente fazer algumas considerações sobre a configuração da matriz de incidência que dela resulta. De acordo com uma primeira hipótese agrupam-se, umas a seguir às outras, as variáveis e equações que dizem respeito a uma mesma hierarquia. De acordo com a segunda hipótese agrupam-se, umas a seguir às outras, as variáveis e equações que dizem respeito a um mesmo nível da hierarquia funcional.

Ordenando as variáveis e as equações correspondentes, de acordo com o primeiro critério, obtém-se a Fig. 4.6.a).

As quadrículas foram preenchidas com três tipos de símbolos diferentes:

X relações de dependência;

[X] relações de interdependência entre agentes pertencentes à mesma hierarquia e que se situam no mesmo nível da hierarquia funcional de decisão (interdependência forte);

[X] relações de interdependência entre agentes pertencentes a hierarquias diferentes, embora se situem ao mesmo nível da hierarquia funcional de decisão (interdependência fraca).

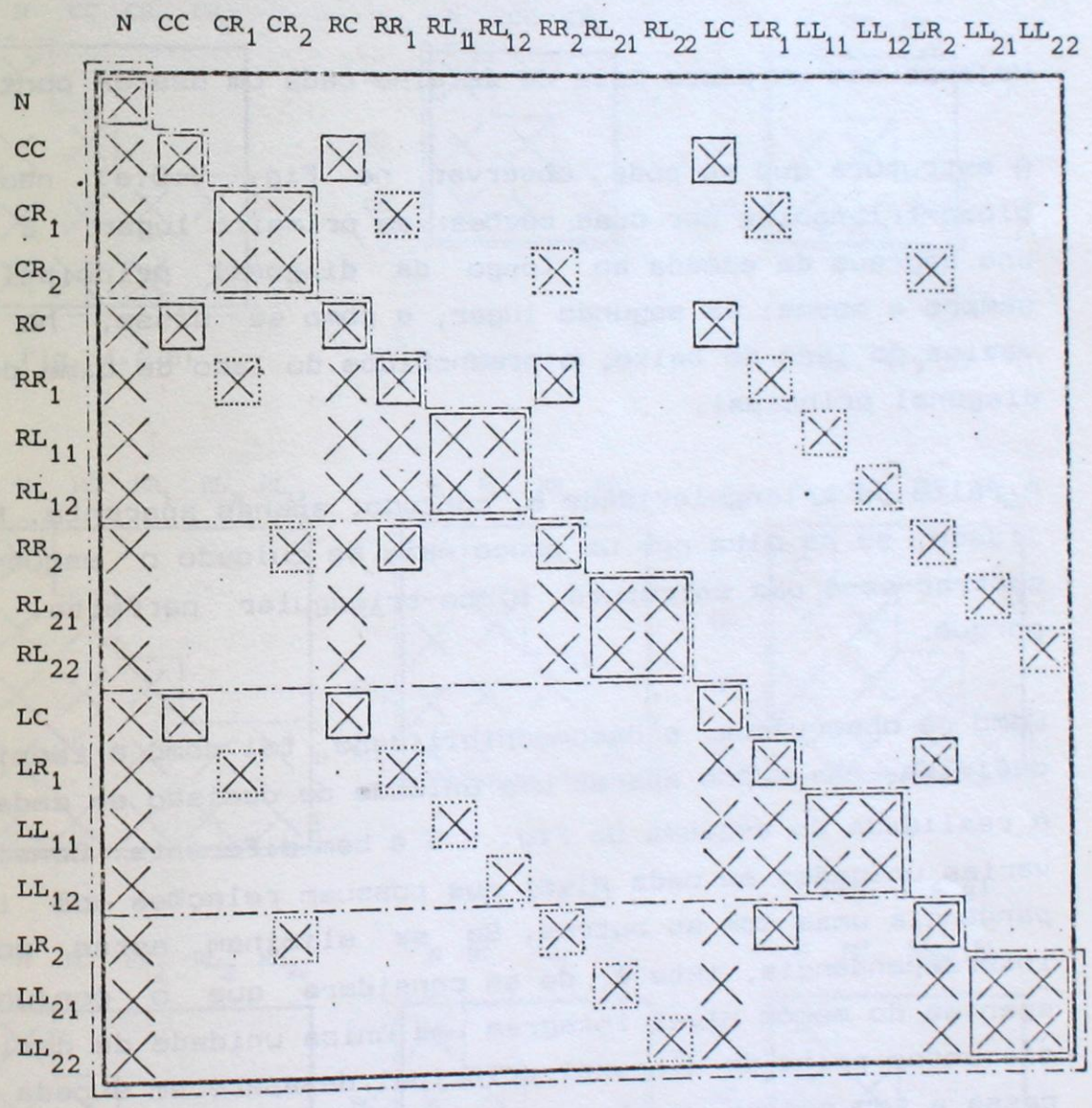


Figura 4.6.a)

O esquema presente na Fig. 4.6.a) não é imediatamente redutível aos esquemas já conhecidos das Fig. 4.1 a 4.4. A sua interpretação é contudo similar. Com efeito:

1. Reconhecem-se elementos de uma estrutura bloco-triangular;

2. Há um grande número de espaços vazios abaixo da diagonal principal e, além disso, encontra-se um número razoável de elementos acima dela. A decomponibilidade não parece assim ser imediata.

Vejamos com um pouco mais de detalhe cada um destes pontos.

A estrutura que se pode observar na Fig. 4.6.a) não parece bloco-triangular por duas razões: em primeiro lugar, a largura dos degraus da escada ao longo da diagonal principal não é sempre a mesma; em segundo lugar, e como se disse, há espaços vazios do lado de baixo, e preenchidos do lado de cima da mesma diagonal principal.

A falta de triangularidade é, contudo, apenas aparente. Na realidade, se se olha com um pouco mais de cuidado o esquema, encontrar-se-á uma estrutura bloco-triangular perfeita. Vejamos porquê.

Como já observámos, a decomponibilidade, tal como é teoricamente definida, não supõe apenas uma unidade de decisão em cada nível. A realidade do esquema da Fig. 4.5 é bem diferente. Considerámos várias unidades em cada nível que possuem relações de interdependência umas com as outras. Se se eliminam estas zonas de interdependência, isto é, se se considera que o conjunto dos agentes do mesmo nível integram uma única unidade de decisão, os elementos acima da diagonal principal desaparecem e cada degrau passa a ter apenas um elemento.

A partir da Fig. 4.6.a) é possível isolar blocos de equações que traduzam o comportamento de agentes pertencentes a uma mesma hierarquia. É o que se faz com as Figs 4.6.b) a 4.6.p). Cada uma delas representa a hierarquia ou o ramo da hierarquia a seguir explicitado:

- 4.6.b) a d) - ramos da hierarquia do poder central;

- 4.6.e) a j) - ramos da hierarquia do poder regional;

- 4.6.f) a p) - ramos da hierarquia do poder local.

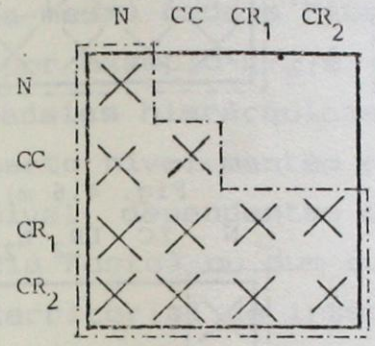


Fig. 4.6 b)

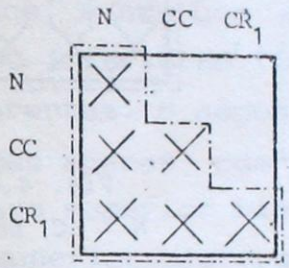


Fig. 4.6 c)

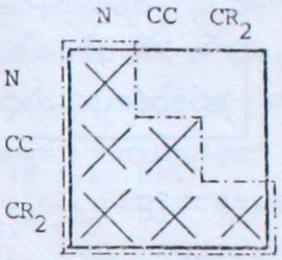


Fig. 4.6 d)

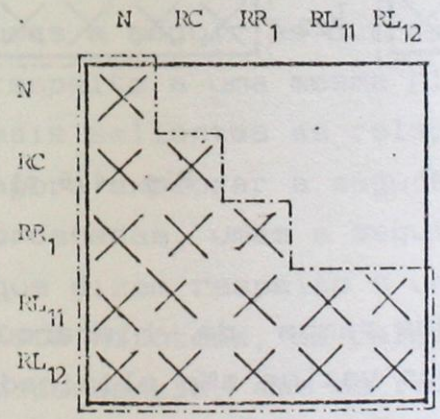


Fig. 4.6 e)

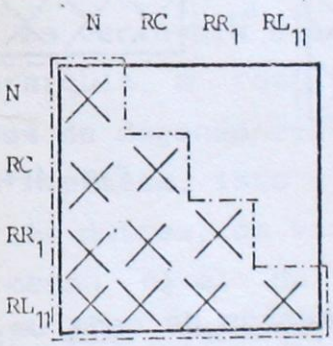


Fig. 4.6 f)

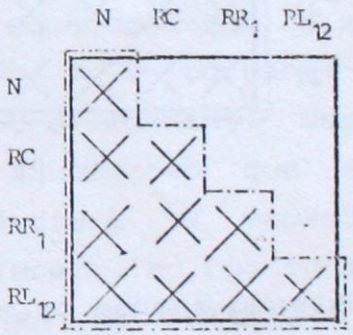


Fig. 4.6 g)

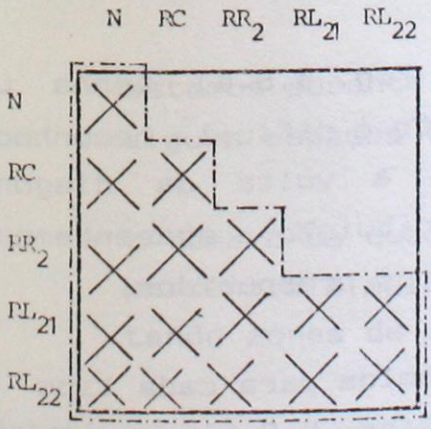


Fig. 4.6 h)

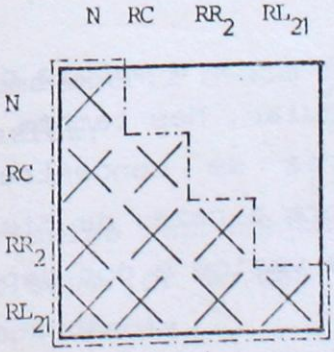


Fig. 4.6. i)

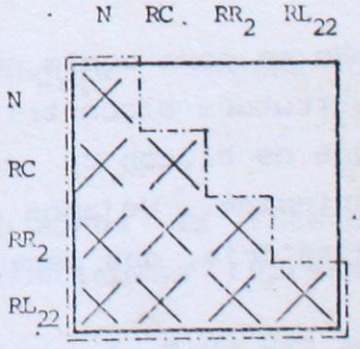


Fig. 4.6 j)

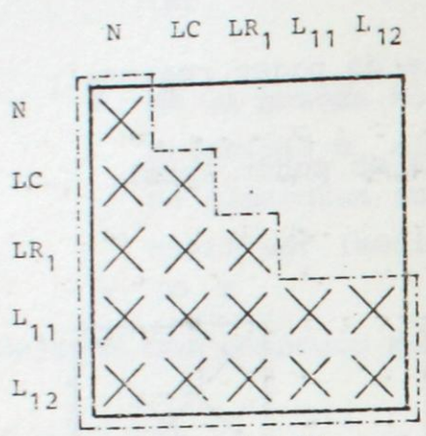


Fig. 4.6 k)

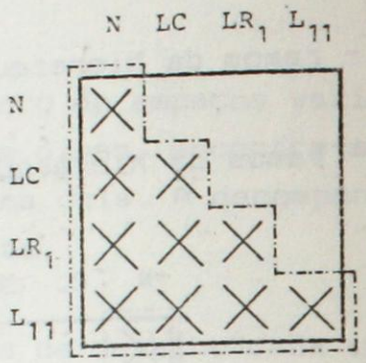


Fig. 4.6 l)

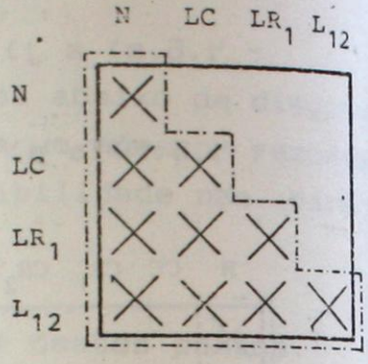


Fig. 4.6 m)

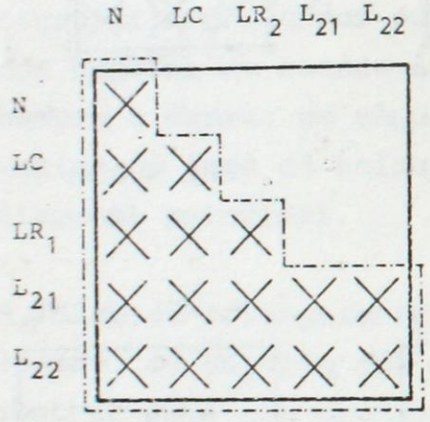


Fig. 4.6 n)

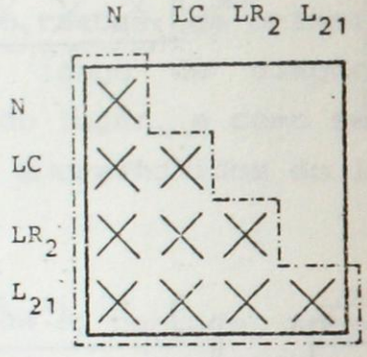


Fig. 4.6 o)

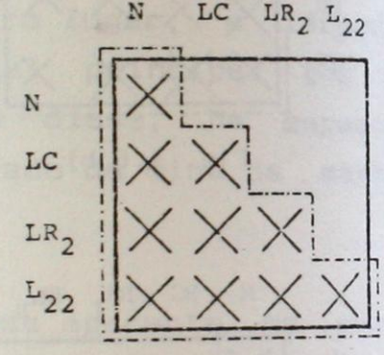


Fig. 4.6 p)

Retendo apenas os elementos de cada um dos ramos da hierarquia global, e cada ramo de sua vez, os espaços vazios são eliminados e obtêm-se uma estrutura bloco-triangular para cada cadeia hierárquica.

Não se pode assim negar, que a matriz da Fig. 4.6.a) tenha uma estrutura bloco-triangular. Mas também não é difícil reconhecer que os blocos da matriz se concentram à volta da diagonal principal. Vejamos agora a razão da distribuição, aparentemente aleatória, dos espaços vazios e dos espaços preenchidos.

Na Fig. 4.6.a) utilizâmos diferentes símbolos para cada tipo de relação estabelecida entre agentes. Nas Figs 4.6.b) a p) são retidas apenas as quadrículas que correspondem a agentes entre os quais há relações de dependência ou de interdependência

forte. Isto significa que as outras quadrículas não pertencem á lógica do esquema tedrico.

Há espaços vazios na Fig. 4.6.a), para o que podem apresentar-se duas razões. A primeira é que, cada unidade de nível superior apenas mantêm relações com as unidades superiores e inferiores da mesma cadeia hierárquica, e não com as unidades superiores (por exemplo RR_1 e CC) ou inferiores (por exemplo RC e CR_1) de cadeias hierárquicas diferentes. A segunda: cada unidade de um certo nível mantêm relações apenas com outras unidades desse nível, dependentes do mesmo superior hierárquico (interdependência forte) ou dum outro superior hierárquico, mas cujo espaço territorial de intervenção é idêntico. É assim que, as relações entre CR_1 e RR_2 entre CR_2 e LR_1, etc., não são retidas.

Na hipótese que acabámos de explorar, em que foram ordenadas, umas a seguir ás outras, as variáveis e as equações que dizem respeito a uma mesma hierarquia, o resultado é o tornarem-se mais salientes as relações de dependência entre agentes. Vamos agora explorar a segunda hipótese, isto é, aquela em que são ordenadas, umas a seguir ás outras, as variáveis e as equações que dizem respeito a um mesmo nível da hierarquia funcional. Esta hipótese, dá relevo, como veremos, não ás relações de dependência, mas ás relações de interdependência.

Várias observações devem ser retidas:

- estamos perante uma matriz bloco-triangular, embora com alguns espaços vazios;

- o número de quadrículas representando zonas de interdependência é muito superior ao das quadrículas representando zonas de dependência.

Detenhamo-nos um pouco sobre a segunda observação. Ela poderia já ter sido feita a propósito da Fig. 4.6.a), mas a ordenação de

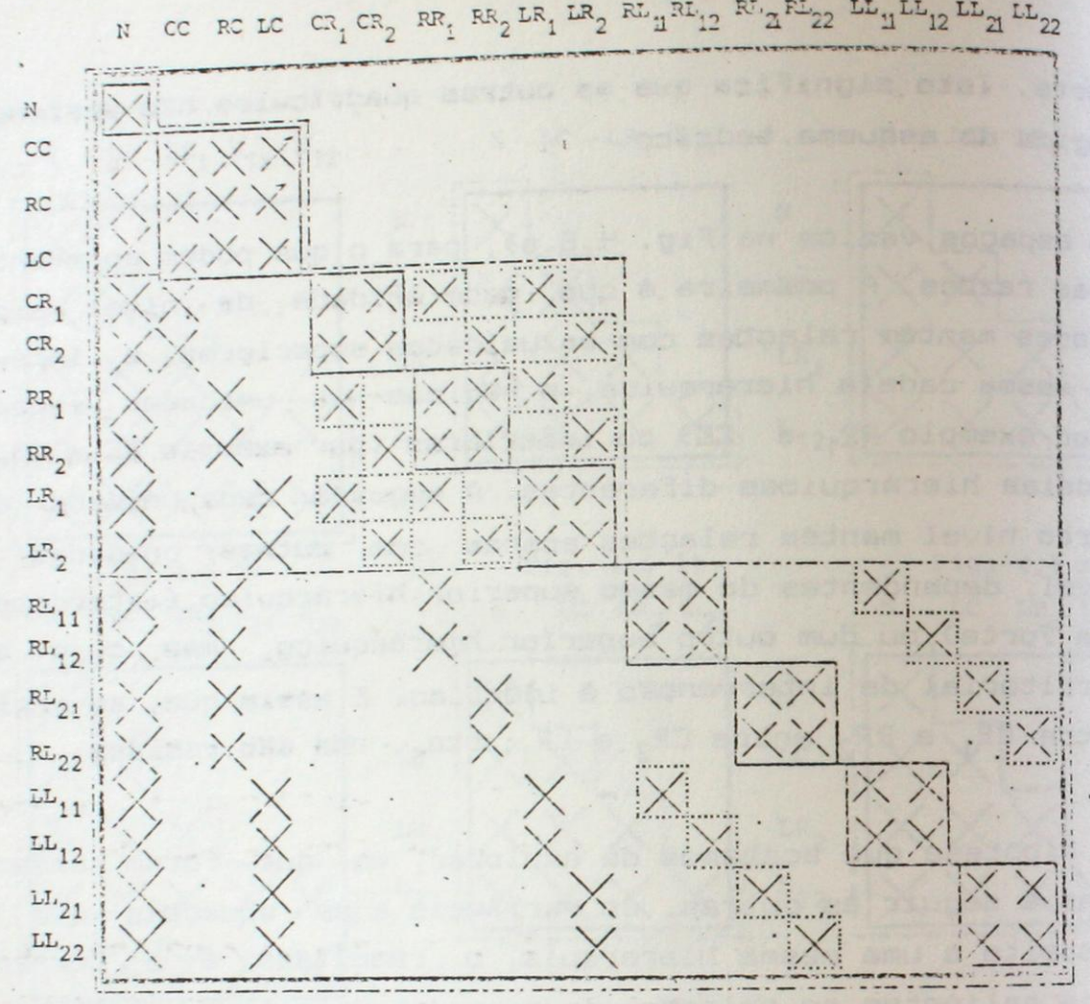


Figura 4.7

linhas e colunas não permitia que ela se tornasse tão evidente. O número de quadrículas nas zonas de interdependência é sensivelmente igual ao das quadrículas nas zonas de dependência. Podem-se contar 39 quadrículas de dependência, 38 quadrículas de interdependência forte e 20 blocos de interdependência fraca. Dado que as zonas de dependência correspondem a possibilidades de autonomia, que as zonas de interdependência correspondem a uma necessidade de coordenação pelas unidades de nível superior, o funcionamento de um sistema como o que está subjacente á Fig. 4.5, tem potencialidades de ter um funcionamento com algum grau de descentralização. O que acaba de se sublinhar constitui uma generalização aos esquemas tradicionais de descentralização onde os únicos elementos de interdependência considerados eram os da diagonal principal. As relações com as outras unidades do mesmo

nivel (relações horizontais) eram completamente esquecidas, o que contribuia para não salientar convenientemente todas as potencialidades de descentralização.

Esta conclusão pode ainda ser reforçada se se tem em conta que cada variável representa de facto múltiplas actividades económicas e, por isso, pode ser desagregada em múltiplas variáveis que podem ser de controle (dependência) ou de interdependência. Percebe-se no entanto, que as de interdependência são em maior número que as de controle. Além disso, revelam uma estrutura mais complexa, pelo que somos levados a concluir que em comparação com o esquema da Fig. 4.6, a relação entre o número de células de interdependência e o número de células de dependência poderia ser aumentado. Pode-se assim deduzir que as possibilidades de descentralização, na vida real, são ainda mais fortes que as que se podem observar através da Fig. 4.7.

Tendo analisado o significado da propriedade da decomponibilidade e a sua aplicação ao estudo das possibilidades de descentralização, procuraremos fazer agora um caminho paralelo com a propriedade da separabilidade.

#2. A SEPARABILIDADE E A DESCENTRALIZAÇÃO

Do mesmo modo que a "decomponibilidade" a "separabilidade" permite enunciar condições de descentralização, embora menos restritivas.

Já falámos da decomponibilidade como uma propriedade das matrizes de incidência. A separabilidade é uma propriedade dos

modelos mas, como veremos, as duas estão relacionadas. A separabilidade e a decomponibilidade têm como objecto problemas idênticos, embora com pontos de partida e de chegada diversos. A separabilidade pode estar presente, tanto nos modelos de simulação (9), como nos modelos de optimização. Nos dois casos, a preocupação é a de estudar as possibilidades de se considerar certos blocos de um modelo como independentes do resto do modelo (10). Quando há independência completa, a descentralização é total. Estão criadas as condições para que seja realizada a sua implementação institucional.

A utilização, cada vez mais generalizada, de modelos para representar o funcionamento da actividade económica, provocou o crescimento da respectiva dimensão. A resolução destes modelos tornou-se, assim, cada vez mais difícil ou, cada vez mais dispendiosa. A ideia da separabilidade apareceu paralelamente à da decomponibilidade, com vista a tornar mais fácil e mais rápida a solução dos modelos de grandes dimensões. Já vimos que, através da decomponibilidade, se procurava ver em que medida a estrutura da matriz de incidência revelava independência de comportamento de uns agentes económicos em relação ao de outros ou das variáveis que eles condicionam. Quando há independência, a solução do problema dos primeiros pode ser encontrada independentemente da solução do resto do problema.

Verifica-se a propriedade da separabilidade se estão reunidas as condições necessárias para que se possa separar, do problema global, um ou vários sub-problemas, e resolvê-los independentemente, encontrando desse modo, e sem mais, a solução para o próprio problema global. Por outras palavras, independentemente da maior ou menor dificuldade, de maiores ou menores custos, encontra-se a mesma solução resolvendo o problema global antes da separação ou depois dela.

Dada a dimensão atingida pela maioria dos modelos contemporâneos a busca das condições de verificação destas propriedades tornou-

-se tarefa aliciante, na medida em que a resolução do modelo e a obtenção das respectivas soluções é mais fácil e menos custosa quando è possivel "separar" um modelo em diferentes blocos.

Não é apenas nessa perspectiva que nos interessa explorar a propriedade da separabilidade. Do mesmo modo que a decomponibilidade, também a separabilidade pode ser utilizada do ponto de vista das suas potencialidades, enquanto indicador das possibilidades de descentralização. Se um bloco de um modelo traduz o comportamento de um agente, ou de um conjunto de agentes, e pode ser equacionado independentemente do resto do modelo, então isso significa que o comportamento desses agentes pode ser descentralizado.

Começaremos por tratar a questão da separabilidade num quadro geral, aplicàvel tanto a modelos de simulação como a modelos de optimização. Enunciaremos em seguida aplicações que têm sido feitas no caso particular dos modelos de optimização. Finalmente, procuraremos analisar as potencialidades da separabilidade para o estudo do funcionamento descentralizado duma economia no espaço. Estas três preocupações constituirão o objecto dos três pontos deste parágrafo.

A. SIGNIFICADO DA SEPARABILIDADE

A noção de separabilidade, num modelo, está associada à de independência de um, ou de vários blocos em relação ao resto do modelo.

Quando se querem utilizar modelos para representar o funciona-

mento do sistema económico, há duas questões a resolver: uma diz respeito à especificação do modelo, quer dizer, à sua definição estrutural; a outra diz respeito à resolução do modelo assim definido. A separabilidade pode ser utilizada tanto num contexto como noutro mas, do ponto de vista da descentralização da decisão, ela tem maiores virtualidades no domínio da optimização estrutural. É neste contexto que preferiremos colocar-nos.

Começaremos por definir as condições de separabilidade, isto é, em que medida, a partir de um problema global, se pode criar ou separar sub-problemas independentes uns dos outros.

A ideia de poder substituir a resolução global de um problema por problemas de menor dimensão, de resolução mais fácil, conduzindo aos mesmos resultados, não é nova em economia. Com efeito, podemos encontrá-la já nos Clássicos Ingleses e, em particular, em Adam Smith, desde a da Riqueza das Nações (11), no modo como imaginam o funcionamento do sistema económico. Os diferentes agentes agem de modo a maximizar o seu interesse individual, e este modo de actuar era o que melhor podia garantir, simultaneamente a satisfação do interesse individual e do interesse da colectividade. Nenhum dos agentes teria a tentação de proceder de outro modo porque, se o fizesse, uma espécie de força colectiva à qual chamavam "mão invisível", levá-los ia a proceder segundo o interesse individual, que conduziria necessariamente à satisfação do interesse colectivo.

Esta independência de comportamento não é, também, incompatível com a ideia de interdependência num modelo de equilíbrio geral walrasiano. O equilíbrio no conjunto dos mercados é determinado simultaneamente para todos os agentes, mas cada um é soberano para explicitar os critérios do seu interesse. O equilíbrio geral não é incompatível com cada um dos equilíbrios parciais.

Os economistas do "bem estar" admitem também que, sob certas condições, é possível obter uma função de preferência colectiva a partir das funções de preferência individuais (12). A teoria

de jogos de VON NEUMAN e MORGENSTERN (1947) não conduz a resultados muito diferentes. Com efeito, embora uma componente fundamental dos jogos, para a obtenção do equilíbrio, seja a negociação, eles admitem que esta possa ser substituida por restrições, em razão dos custos exorbitantes que certos jogos podem exigir. Através destas restrições, os agentes seriam conduzidos a ter um comportamento compatível com o interesse da comunidade.

A ideia da separabilidade, embora não explicitada, está assim presente no pensamento dos vários autores, na medida em que se admite que, dentro de determinadas condições, os agentes são conduzidos a prosseguirem o bem comum, actuando independentemente uns dos outros. A separabilidade pode, aliás, transformar-se num conceito útil se fôr aproveitada para determinar a natureza das restrições a introduzir no comportamento dos agentes, para que as suas decisões os conduzam a satisfazerem o seu interesse individual e o interesse colectivo.

A separabilidade é, assim, pela introdução das restrições, um instrumento de optimização funcional. Ela supõe uma certa organização da sociedade e procura determinar as condições para o seu melhor funcionamento, mas não se pode desprezar o seu interesse do ponto de vista estrutural. Ela pode ajudar-nos a determinar em que medida os diferentes agentes devem ser agregados, de tal modo que cada grupo, prosseguindo o seu próprio interesse, prossiga também o interesse colectivo.

Passemos ao enunciado das condições da propriedade da separabilidade. Tomemos o modelo apresentado em (4.1.1).

$$h(y,z) = 0 \qquad (4.1.1.)$$

onde, recordemos:

$y = (y_1, \ldots, y_J)$ variáveis endógenas

$z = (z_1, \ldots, z_N)$ variáveis exógenas

Através da separabilidade vamos estudar em que medida se pode dividir o modelo global em vários sub-modelos e simultaneamente obter a sua solução através da resolução destes últimos. Se se pode obter a solução de cada um deles independentemente da dos outros, diz-se que a separabilidade é "total". Se esta condição não é válida senão para alguns e, para pelo menos um diz-se que a separabilidade é "parcial".

Consideremos um modelo linear. Uma das condições para que seja "determinado" é que o número de equações seja igual ao número de variáveis endógenas correntes (13). Assim, escolher o número de equações de um sub-modelo implica a escolha das suas variáveis endógenas correntes e inversamente.

Para simplificar a exposição consideremos a partição de um modelo global h, em dois sub-modelos h_1 e h_2 (14). Admitamos que o primeiro sub-modelo é constituído por L equações e que o segundo é constituído por $J-L$ equações, onde y_1 e y_2 são variáveis endógenas determinadas por h_1 e h_2. Teremos:

$$\begin{cases} h_1(y_1, y_2, z) = 0 \\ h_2(y_1, y_2, z) = 0 \end{cases} \qquad (4.1.2)$$

Sendo dado que se supõe que as variáveis exógenas condicionam o comportamento das endógenas, escreve-se:

$$\begin{cases} h_1(y_1(z),\ y_2(z),\ z) = 0 \\ h_2(y_1(z),\ y_2(z),\ z) = 0 \end{cases} \qquad (4.1.3)$$

ou, se se podem explicitar todas as variáveis em função de z:

$$H_1(z) = 0$$

$$H_2(z) = 0$$

Em geral, para resolver cada um dos sub-modelos é necessário conhecer as soluções do outro. Poder-se-á ter situações em que isso possa ser ignorado? É o objecto do estudo da separabilidade.

O sub-modelo $\underline{h}_1$ é separável de $\underline{h}$ se se pode encontrar-lhe uma solução sem conhecer a solução de $\underline{h}_2$. Do mesmo modo $\underline{h}_2$ é separável de $\underline{h}$ se pode ser resolvido quando as soluções de $\underline{h}_1$ não são conhecidas. Se a separabilidade se verifica para os dois sub-modelos, estamos face à separabilidade total; senão teremos a separabilidade parcial. Vejamos condições a verificar para que se tenham as situações de separabilidade enunciadas.

Calculando as derivadas totais em relação a $\underline{z}$, das funções compostas $\underline{h}_1$ e $\underline{h}_2$, tem-se:

$$\begin{cases} \dfrac{\partial h_1}{\partial y_1} \cdot \dfrac{\partial y_1}{\partial z} + \dfrac{\partial h_1}{\partial y_2} \cdot \dfrac{\partial y_2}{\partial z} + \dfrac{\partial h_1}{\partial z} = 0 \\ \dfrac{\partial h_2}{\partial y_1} \cdot \dfrac{\partial y_1}{\partial z} + \dfrac{\partial h_2}{\partial y_2} \cdot \dfrac{\partial y_2}{\partial z} + \dfrac{\partial h_2}{\partial z} = 0 \end{cases} \qquad (4.1.4)$$

A condição necessária e suficiente para a separabilidade de $\underline{h}_1$, em relação a $\underline{h}$, é:

$$\frac{\partial h_1}{\partial y_2} \cdot \frac{\partial y_2}{\partial z} = 0 \qquad (4.1.5)$$

o que equivale a:

$$\frac{\partial h_1}{\partial y_1} \cdot \frac{\partial y_1}{\partial z} = - \frac{\partial h_1}{\partial z} \qquad (4.1.6)$$

De igual modo, é condição necessária e suficiente para que h_2 seja separável de h que:

$$\frac{\partial h_2}{\partial y_1} \cdot \frac{\partial y_1}{\partial z} = 0 \qquad (4.1.7)$$

ou ainda:

$$\frac{\partial h_2}{\partial y_2} \cdot \frac{\partial y_2}{\partial z} = - \frac{\partial h_2}{\partial z} \qquad (4.1.8)$$

É preciso não esquecer que o conceito de separabilidade de um dos sub-modelos não se confunde com o de independência das variáveis endógenas de um em relação ás variáveis endógenas do outro. A independência não é, neste sentido, senão um caso particular da separabilidade. Com efeito, no caso do sub-modelo h_1, pode-se preencher a condição (4.1.5) com $\partial h_1/\partial y_2 \neq 0$, se $\partial y_2/\partial z = 0$. No caso do sub-modelo h_2, pode-se preencher a condição (4.1.7), com $\partial h_2/\partial y_1 \neq 0$ se $\partial y_1/\partial z = 0$. O caso da independência é, contudo, o que é procurado com maior frequência e essa é a razão pela qual ele é enunciado como condição suficiente importante. A condição suficiente de separabilidade de h_1 em relação a h é que $\partial h_1/\partial y_2 = 0$. A condição suficiente de separabilidade de h_2 em relação a h, é que $\partial h_2/\partial y_1 = 0$. Notemos que estes casos particulares correspondem a situações de decomponibilidade. Esta implica a separabilidade, mas o inverso nem sempre é verdadeiro.

As condições que acabam de ser enunciadas são condições de separabilidade parcial. Para que se tenha a separabilidade total

basta-nos pôr em conjunto as condições (4.1.6) e (4.1.8). É condição necessária e suficiente para a separabilidade de h_1 e h_2 que:

$$\begin{cases} \dfrac{\partial h_1}{\partial y_1} \cdot \dfrac{\partial y_1}{\partial z} = - \dfrac{\partial h_1}{\partial z} \\ \\ \dfrac{\partial h_2}{\partial y_2} \cdot \dfrac{\partial y_2}{\partial z} = - \dfrac{\partial h_2}{\partial z} \end{cases} \qquad (4.1.9)$$

O raciocínio precedente, que corresponde ao apresentado mais frequentemente (15) pressupõe que as únicas variáveis pré-determinadas são as exógenas. Se uma parte das endógenas são também pré-determinadas as condições de separabilidade anteriores devem ser modificadas, pois que não se pode dizer que um sub-modelo é independente de um outro se ele depende de variáveis endógenas por ele pré-determinadas.

Supunhamos que o conjunto original das variáveis endógenas $\underline{y}$ pode ser dividido em dois sub-conjuntos: o das variáveis pré-determinadas (variáveis $\underline{t}$) e o das correntes (variáveis $\underline{w}$). Para a determinação das variáveis w, duas hipóteses se põem: pelos dois sub-modelos simultaneamente ou, em certas condições, uma parte das variáveis a partir do sub-modelo h_1 e o resto das variáveis, a partir do sub-modelo h_2.

Supunhamos a partição de $\underline{y}$ em dois sub-vectores w_1 e w_2 e vejamos as novas condições de separabilidade.

O sistema (4.1.3) deve ser substituído por:

$$\begin{cases} h_1(w_1(t_1,t_2,z),\ w_2(t_1,t_2,z),\ t_1,t_2,z) = 0 \\ \\ h_2(w_1(t_1,t_2,z),\ w_2(t_1,t_2,z),\ t_1,t_2,z) = 0 \end{cases} \qquad (4.1.10)$$

Calculando as derivadas totais, tem-se:

$$\frac{\partial h_1}{\partial w_1}\cdot\frac{\partial w_1}{\partial t_1}+\frac{\partial h_1}{\partial w_2}\cdot\frac{\partial w_2}{\partial t_1}+\frac{\partial h_1}{\partial t_1}=0$$

$$\frac{\partial h_2}{\partial w_1}\cdot\frac{\partial w_1}{\partial t_1}+\frac{\partial h_2}{\partial w_2}\cdot\frac{\partial w_2}{\partial t_1}+\frac{\partial h_2}{\partial t_1}=0$$

$$\frac{\partial h_1}{\partial w_1}\cdot\frac{\partial w_1}{\partial t_2}+\frac{\partial h_1}{\partial w_2}\cdot\frac{\partial w_2}{\partial t_2}+\frac{\partial h_1}{\partial t_2}=0$$

$$\frac{\partial h_2}{\partial w_1}\cdot\frac{\partial w_1}{\partial t_2}+\frac{\partial h_2}{\partial w_2}\cdot\frac{\partial w_2}{\partial t_2}+\frac{\partial h_2}{\partial t_2}=0$$

$$\frac{\partial h_1}{\partial w_1}\cdot\frac{\partial w_1}{\partial z}+\frac{\partial h_1}{\partial w_2}\cdot\frac{\partial w_2}{\partial z}+\frac{\partial h_1}{\partial z}=0$$

$$\frac{\partial h_2}{\partial w_1}\cdot\frac{\partial w_1}{\partial z}+\frac{\partial h_2}{\partial w_2}\cdot\frac{\partial w_2}{\partial z}+\frac{\partial h_2}{\partial z}=0$$

o que em termos matriciais se pode escrever, de modo mais elegante:

$$\begin{bmatrix} \frac{\partial h_1}{\partial w_1} & \frac{\partial h_1}{\partial w_2} \\ \\ \frac{\partial h_2}{\partial w_1} & \frac{\partial h_2}{\partial w_2} \end{bmatrix} \begin{bmatrix} \frac{\partial w_1}{\partial t_1} & \frac{\partial w_1}{\partial t_2} & \frac{\partial w_1}{\partial z} \\ \\ \frac{\partial w_2}{\partial t_1} & \frac{\partial w_2}{\partial t_2} & \frac{\partial w_2}{\partial z} \end{bmatrix} = - \begin{bmatrix} \frac{\partial h_1}{\partial t_1} & \frac{\partial h_1}{\partial t_2} & \frac{\partial h_1}{\partial z} \\ \\ \frac{\partial h_2}{\partial t_1} & \frac{\partial h_2}{\partial t_2} & \frac{\partial h_2}{\partial z} \end{bmatrix} \qquad (4.1.11)$$

Na nova formulação, a condição necessária e suficiente para que h_1 seja separável de h (separabilidade parcial) são que:

$$\begin{cases} \dfrac{\partial h_1}{\partial w_2} \cdot \dfrac{\partial w_2}{\partial t_1} = 0 \\ \dfrac{\partial h_1}{\partial w_1} \cdot \dfrac{\partial w_1}{\partial t_2} + \dfrac{\partial h_1}{\partial w_2} \cdot \dfrac{\partial w_2}{\partial t_2} = 0 \\ \dfrac{\partial h_1}{\partial w_2} \cdot \dfrac{\partial w_2}{\partial z} = 0 \end{cases} \qquad (4.1.12)$$

o que equivale a:

$$\begin{cases} \dfrac{\partial h_1}{\partial w_1} \cdot \dfrac{\partial w_1}{\partial t_1} = - \dfrac{\partial h_1}{\partial t_1} \\ \dfrac{\partial h_1}{\partial t_2} = 0 \\ \dfrac{\partial h_1}{\partial w_1} \cdot \dfrac{\partial w_1}{\partial z} = - \dfrac{\partial h_1}{\partial z} \end{cases} \qquad (4.1.13)$$

Paralelamente, o modelo h_2 é separável, se e só se:

$$\begin{cases} \dfrac{\partial h_2}{\partial w_2} \cdot \dfrac{\partial w_2}{\partial t_2} = - \dfrac{\partial h_2}{\partial t_2} \\ \dfrac{\partial h_2}{\partial t_1} = 0 \\ \dfrac{\partial h_2}{\partial w_2} \cdot \dfrac{\partial w_2}{\partial z} = - \dfrac{\partial h_2}{\partial z} \end{cases} \qquad (4.1.14)$$

Como anteriormente, a independência de um sub-modelo em relação

às variáveis determinadas por outro, constitui um caso interessante de separabilidade. Não se trata, contudo, senão duma condição suficiente. É condição suficiente para que h_1 seja separável de h que:

$$\frac{\partial h_1}{\partial w_2} = \frac{\partial w_1}{\partial t_2} = 0 \qquad (4.1.15)$$

Do mesmo modo, é condição suficiente para h_2 seja separável de h que:

$$\frac{\partial h_2}{\partial w_1} = \frac{\partial w_2}{\partial t_1} = 0 \qquad (4.1.16)$$

Para que haja separabilidade total é condição suficiente que:

$$\frac{\partial h_1}{\partial w_2} = \frac{\partial h_2}{\partial w_1} = \frac{\partial w_1}{\partial t_2} = \frac{\partial h_1}{\partial t_1} = 0 \qquad (4.1.17)$$

As condições suficientes enunciadas acima, embora formuladas de modo diferente, coincidem com as de decomponibilidade definidas no parágrafo 1. Quando se tem a decomponibilidade forte a separabilidade é total; e quando se tem a decomponibilidade fraca a separabilidade é parcial. A correspondência entre decomponibilidade por elementos ou por blocos é feita, na separabilidade, pela existência de uma ou várias variáveis endógenas em cada sub-modelo. Poderemos assim dizer que a decomponibilidade não é senão um caso particular da separabilidade. A noção de separabilidade é por isso uma noção mais geral que a de decomponibilidade.

Veremos no parágrafo seguinte que a verificação das propriedades da separabilidade total ou parcial tem consequências sobre a identificação de relações causais num modelo.

Antes porém, importa relacionar as propriedades da separabilidade e da descentralização, do mesmo modo que o fizemos para a propriedade da decomponibilidade. Vimos que, à medida que se passava da modalidade fraca para a modalidade forte de decomponibilidade, se verificava o pressuposto do acréscimo do grau de descentralização. Isto não significa que para que haja descentralização tenha de haver necessariamente decomponibilidade, como vimos com a condição necessária e suficente de separabilidade.

Supunhamos um modelo M representando o funcionamento de um sistema económico, que se divide em dois sub-modelos M_1 e M_2. Estes correspondem a dois sub-sistemas económicos. Admitamos ainda que o sub-modelo M_1 é separável e que o M_2 não o é. Isso significa que o sub-modelo M_1 pode ser resolvido independentemente da solução de M_2, mas que M_2 não pode ser resolvido independentemente de M_1. Em termos de descentralização o sub-sistema M_1 pode ser completamente descentralizado em relação ao modelo global. O sub-sistema M_2 só o pode ser parcialmente. Com efeito, este não pode funcionar senão depois de ter recebido as directivas de M_1, quer dizer, depois de ter tomado conhecimento da solução de M_1.

A situação que acabámos de descrever não corresponde necessariamente à da decomponibilidade fraca. Como vimos, através das condições (4.1.12) podemos obter a independência do sub-modelo M_1 em relação ao modelo global, mesmo quando M_1 depende das variáveis endógenas correntes ou instrumentais de M_2. Pode assim haver descentralização sem que haja decomponibilidade.

Se os dois sub-modelos M_1 e M_2 são separáveis, podem ser resolvidos independentemente um do outro e os sub-sistemas correspondentes podem funcionar completamente descentralizados. Do mesmo modo que no caso precedente, a descentralização completa não implica necessariamente a decomponibilidade forte.

Em geral, os sub-sistemas são dados e limitamo-nos a verificar se eles têm ou não as propriedades mencionadas. Ao procedermos assim colocamo-nos numa perspectiva puramente funcional, mas podemos aproveitá-las também numa perspectiva estrutural. Neste sentido, a preocupação não é a de ver se o sistema tem um funcionamento mais ou menos descentralizado, mas antes a de organizar o sistema de modo a tornar o seu funcionamento descentralizado.

A noção de separabilidade pode ajudar, na medida em que ela possa ser utilizada, para testar o grau de descentralização dos sub-sistemas correspondentes a partições alternativas do modelo. Se se procura obter o grau de descentralização mais elevado, procurar-se-á encontrar a partição de um modelo global, em sub-modelos, onde a separabilidade é mais forte.

Em geral, não é possível obter modelos onde se possa identificar a propriedade da separabilidade total. A independência completa entre os diferentes sub-problemas é difícil de obter.

Se numa situação de separabilidade parcial se deixa que os sub-problemas sejam resolvidos como se houvesse independência completa entre eles, serão obtidas soluções que não conduzirão à solução do problema global. Neste caso, pode-se forçar os sub-problemas a encontrar soluções compatíveis com a solução do problema global através da introdução de restrições adicionais no problema de origem.

Tendo apresentado os princípios e as condições gerais da separabilidade, passamos a fazer referência a extensões particulares desta propriedade no quadro dos modelos de optimização.

B. COMPLEMENTOS SOBRE OS MODELOS DE OPTIMIZAÇÃO

A explicitação dos preços duais é uma condição prévia ao teste da separabilidade nos modelos de optimização.

BESSIERE (1967) empreendeu, no quadro da programação dos investimentos da Electricidade de França, estudos conducentes a determinar as condições segundo as quais a solução dos problemas, ao nível de projecto, seria compatível com os objectivos globais da empresa. Estas condições pressupõem as condições de separabilidade enunciadas no ponto anterior.

Os modelos analisados por Bessière são modelos de programação linear e ele procura determinar as condições suficientes de separabilidade, no quadro destes modelos, com vista a verificar se a partição adoptada permite obter, para os projectos, soluções compatíveis com os objectivos globais da empresa. Demonstra ele que se terá atingido a partição ideal se a um agente económico não infinitamente pequeno, actuando num sistema mais vasto e mais complexo, é suficiente impôr "de comprar e vender aos preços duais para que o óptimo próprio a este agente lhe faça adoptar uma conduta compatível com o óptimo global" (16).

Em geral, estas condições suficientes são difíceis de preencher. Segundo Bessière as condições não devem, contudo, ser abandonadas. Com efeito, mesmo se a separabilidade não pode ser obtida, a intuição do analista pode, em certos casos, dizer se se está próximo ou longe de uma situação de separabilidade. Se há proximidade, a imposição das restrições suplementares, produzindo efeitos ao nível dos sub-problemas, mas redundantes para o problema global, podem ser suficientes para que a situação de separabilidade seja obtida. Bessière não explicita

nenhum método sistemático para a determinação destas restrições. Pelo contrário, sugere a utilização de um processo de tacteamento, associado ao conhecimento das condições suficientes.

As partições que satisfazem a condição suficiente enunciada, Bessière designa-as por "estruturações eficazes". Ele classifica nesta categoria as partições cujo funcionamento é compatível com os objectivos globais da empresa, associando à condição suficiente de separabilidade restrições suplementares. Nestes casos, a obtenção dessas estruturações nem sempre é fácil. O processo de tacteamento sugerido por Bessière não garante a convergência, quer dizer, ele não garante que nos aproximemos, após cada passo, do objectivo procurado. Aparentemente apercebeu-se da insuficiência do método, uma vez que ele manifestou a necessidade de o dinamizar, com vista a determinar a melhor evolução entre a estrutura actual e a partição ideal.

Nesta via, o autor sugere a utilização de modelos cibernéticos e a explicitação do "custo da colheita e da manipulação da informação, assim como dos custos psicológicos e sociais das modificações estruturais" (17). Infelizmente, nada nos é dito sobre o "modus faciendi" do prolongamento sugerido para o método.

A utilização dos preços duais enquanto critério de optimização, acontece em certos processos de descentralização de que falaremos no capítulo seguinte. Supõe diálogo entre um centro e as unidades periféricas, até que os óptimos locais (os dos sub-sistemas) sejam compatíveis com o óptimo global. É preciso contudo notar que nestes processos não se põe nenhum problema de estruturação, pois que os sub-problemas estão separados desde o início. O problema posto é o de optimizar o funcionamento de uma estrutura dada e não o de procurar uma estrutura óptima.

Notamos com Bessière, que o enunciado das condições suficientes de separabilidade não exige a especificação numérica dum modelo. Basta saber se o parâmetro associado às diferentes variáveis é

nulo ou não. A este propósito BESSIERE (1967, 784), escreve: "O estudo da separabilidade pode ser conduzido em modelos não numericamente definidos. Com efeito, as condições de separabilidade não fazem intervir os valores numéricos dos parâmetros do modelo" (18).

A condição suficiente enunciada por Bessiére é frustrante, na medida em que é enunciada em termos que apenas permitem a sua utilização "á posteriori". Ele diz-nos que, se os preços duais levarem os vários agentes, actuando isoladamente, a se comportarem de tal modo que a solução obtida coincida com a que seria encontrada para o problema global, caso não actuassem isoladamente, então o problema é separável. A questão que se põe é a seguinte: e se não houver coincidência, que podemos nós fazer para que o problema se venha a tornar separável?

Bessiére apenas nos diz que deve ser possivel modificar o problema original pela introdução das restrições adicionais, de modo a que o novo problema venha a estar próximo de preencher as condições da separabilidade. Ele não enuncia, contudo, nenhum critério que permita avançar de modo seguro na aproximação da separabilidade. Esse critério contudo existe, basta que recorramos ás condições genéricas de separabilidade já enunciadas.

A condição suficiente de Bessiére não pode ser entendida como vindo a substituir as condições genéricas enunciadas no ponto A. Pelo contrário, ela deve ser considerada como uma condição que, no caso dos modelos de optimização, conduz aos mesmos resultados, embora sem possuir um mesmo grau de explicitação. Se se verificar a condição de Bessiére também se verificam as outras condições e, sendo assim, elas podem ajudar a encontrar a solução para o problema que Bessiére tinha deixado em aberto, ou seja, dos critérios a seguir para que se encontrem estruturações eficazes.

As restrições a introduzir ao comportamento dos agentes devem ser tais que conduzam a que a matriz de incidência se aproxime de uma estrutura triangular ou, se não a tiver, que as influências do comportamento do agente a separar, sobre os restantes agentes, não tenha contrapartida em sentido contrário.

Introduzir restrições adicionais equivale a provocar uma nova especificação do problema. Elas podem fazer aparecer ou desaparecer, nas equações que traduzem o comportamento de cada agente, determinadas variáveis, de modo a que se verifiquem as condições da separabilidade.

Nos termos que acabam de ser enunciados, os modelos de optimização podem ser entendidos, em cada fase de estruturação, como modelos de simulação cujo funcionamento exige a explicitação de um sistema de preços. Explicitados estes preços, se as condições de separabilidade se verificarem, isto é, se os vários agentes, actuando isoladamente, se comportarem de tal modo que a solução coincida com a que seria encontrada se não actuassem isoladamente, então o problema global é separável.

C. A SEPARABILIDADE E A AUTONOMIA REGIONAL

O estudo da verificação das condições da separabilidade coloca alguns problemas operacionais mas, apesar disso, constitui elemento precioso de análise das possibilidades de descentralização.

No quadro da teoria dos sistemas, vimos que a economia regional

I. S. E. — BIBLIOTECA

podia ser considerada como um sub-sistema do sistema que é a economia nacional. Face a um problema concreto, como o da planificação da economia nacional, não basta dizer que é preciso ter em conta a autonomia dos sub-sistemas, que são as regiões; é preciso ainda ser-se capaz de:

- de definir o conteúdo territorial das regiões;

- de identificar a especificidade da actividade económica de cada região em relação á das outras regiões e á da nação.

Está-se assim em face de problemas de partição: territorial, o primeiro de competências o segundo. Podemo-nos interrogar sobre as potencialidades da separabilidade para ajudar á sua resolução.

A complexidade da construção dos modelos depende dos objectivos que se pretende atingir. Ela será tanto maior quanto mais complexos eles forem. Pela sua dimensão e pelas dificuldades de construção, é evidente que se trata de tarefas diferentes, a de obter um modelo para a partição territoral ou para a melhor partição de competências.

Se o objectivo é o da partição territorial podem-se utilizar modelos bastante agregados. Esta tarefa é muito mais fácil que a que se põe no quadro da partição de competências. Determinada a melhor partição de competências no espaço, é problema que se põe para uma partição territorial dada, ou para uma partição mutável. Podemos imaginar casos onde a boa partição não é compatível com os limites territoriais das regiões já existentes. São bem conhecidos exemplos em que as regiões actuais deixaram de ser uma referência territorial aceitável para as necessidades da planificação.

A resolução simultânea dos problemas da delimitação territorial e da partição de competências é, naturalmente, mais complexa que a da obtenção da partição de competências, para uma partição territorial conhecida (19). Mas, mesmo neste caso, é preciso tomar um modelo onde, para cada espaço, se tenha tantas variáveis quantas as competências susceptíveis de serem atribuídas ao nível regional, o que tornaria o modelo muito pesado e poria dificuldades de interpretação não negligenciáveis.

Para fins de análise da planificação regional nacional, os modelos de simulação são utilizados com muito mais frequência que os modelos de programação. A inexistência de uma função objectivo elimina certas dificuldades da sua construção e torna a sua utilização mais fácil. São bem conhecidas as que estão associadas à determinação do conteúdo das funções objectivo, assim como a sua interpretação, em particular nos casos em que há um objectivo compósito.

Os modelos de simulação ajustam-se melhor ao estudo da maioria dos problemas que se põem ao nível regional, em que não há que optimizar uma situação, mas simplesmente estudar, entre diferentes alternativas, uma situação que seja julgada satisfatória.

Não nos admiramos que a maioria dos modelos regionais disponíveis sejam modelos de simulação. Eles permitem tomar em consideração um número de variáveis muito mais elevado e promover uma maior aproximação à realidade. A utilização dos modelos de simulação para os objectivos de partição territorial e de partição de competências põe problemas semelhantes aos dos modelos de programação, mas que deles se diferenciam, por um lado, porque se pode ter acesso a estes modelos mais facilmente que aos modelos de programação e, por outro lado, porque os resultados da resolução do modelo têm um significado diferente.

Não se obtêm a partição territorial ou a partição de competências, óptimas, mas os resultados de uma simulação a confrontar com os resultados de outras simulações, através da utilização de um critério que é exterior ao modelo. Indicações sobre a possibilidade de separar (autonomizar) uma ou várias competências da unidade central podem ser obtidas a partir do critério da nulidade ou da não nulidade do coeficiente que liga as variáveis representando as competências e o comportamento da autoridade central. Para obter estas indicações, não temos necessidade de estimar o modelo, porque nos basta saber se uma variável é suficientemente significativa para entrar ou não numa determinada equação.

A separabilidade supõe a inexistência de relações entre os problemas separados, quer dizer, entre as unidades autónomas. Contudo, não se pode ignorar a existência de relações horizontais entre estes problemas. Embora possa existir uma certa independência em relação á economia nacional, há interdependência entre regiões e as suas competências. Em que medida esta situação, presente na vida real, é compatível com a separabilidade, que supõe que os problemas são independentes uns dos outros? Ninguém ignora que as regiões são, pelos fluxos de bens, serviços e pessoas, largamente interdependentes umas em relação às outras. Esta interdependência implica igualmente a das competências, uma vez que a maior parte destas não se pode exercer independentemente do exercício das mesmas ou de outras competências, em outras regiões. O estudo das condições da separabilidade pode não ser muito frutuoso na análise da independência entre problemas regionais, mas talvez já o seja na análise da independência entre problemas, do conjunto das regiões e problemas nacionais.

O critério da separabilidade permite obter indicações susceptíveis de ajudar a encontrar um melhor quadro de compreensão para a autonomia regional.

Vejamos, através da utilização de um modelo concreto, que é uma versão do modelo REGIS (20), uma aplicação do que se acaba de dizer, à partição de competências. As equações do modelo e o conteúdo das variáveis encontram-se explicitadas em Anexo.

Para estudar a condição necessária e suficiente de separabilidade, ser-nos-ia preciso possuir a parametrização do modelo. Contudo, para estudar as condições suficientes apresentadas em (4.1.16) e (4.1.17), basta-nos possuir a especificação dada acima. Com efeito, é suficiente conhecer-se se há ou se não há relação entre as duas variáveis.

Para estudar a separabilidade é preciso, em primeiro lugar, definir os objectos da separabilidade. No nosso caso podemos considerar três blocos: o conjunto das variáveis determinadas a nível nacional e os dois conjuntos de variáveis determinadas por cada uma das regiões. Se olharmos a listagem das equações verificamos que:

1. Na alternativa concorrenciada, apenas as equações f_1 e f_2^c não dependem de variáveis endógenas determinadas ao nível das regiões;

2. Na alternativa competitiva, apenas as equações f_1 e f_3^p não dependem de variáveis endógenas determinadas ao nível das regiões;

3. Há uma forte independência entre as variáveis determinadas ao nível das regiões e as determinadas ao nível nacional; há dependência apenas para as equações g_1, g_{13}, g_{14} e g_{15}; a dependência faz-se em relação a uma única variável, o preço do sector 1;

4. Há dependência da região 2 em relação à região 1,

através do mecanismo da determinação da taxa média de salário (equação g_{10});

5. No interior do bloco das variáveis determinadas por cada uma das regiões, verifica-se que a matriz de incidência tem uma estrutura quase triangular (21).

Assim, embora se esteja perto da separabilidade, não se pode dizer que cada um dos três blocos considerados seja separável do modelo global. Mas podemos tentar formar outros blocos para procurar melhorar ou, mais rigorosamente, obter a separabilidade. No nosso caso é bastante simples obter blocos onde se verifica a condição suficiente da separabilidade. Trata-se dos blocos:

- 0 - constituído pelas equações f_1 e f_3^c ou f_1 e f_2^p;

- 1 - constituído pelas equações g_2 a g_9, g_{11} e g_{12}, relativas à região 1;

- 2 - constituído pelas equações g_2 a g_8, g_{11} e g_{12}, respeitantes à região 2.

Chegados aqui, podemos concluir que, do ponto de vista da descentralização, se pode descentralizar a determinação das variáveis respeitantes: às exportações e às importações (variante competitiva) ou às importações e aos preços (variante protegida), ao nível nacional, para o produto 1; a produção, o investimento, o emprego, o mercado do trabalho e os rendimentos das famílias, para as duas regiões; os rendimentos do trabalho na região 1. Existe, assim, uma margem bastante grande para ensaiar comportamentos descentralizados. A única questão que se pode pôr agora é a de saber se a especificação do modelo é economicamente válida (22). Se tal não fôr o caso, pode-se correr o risco de considerar como susceptíveis de

descentralização variáveis que, na realidade, não o podem ser, o que originaria conflitos de competência permanentes.

Isto não quer dizer que não haveria conflitos quando o modelo fosse bem especificado. O nosso objectivo deve ser o de escolher, entre as alternativas que nos são oferecidas pela teoria, as que vão mais ao encontro da realidade. A observação da realidade pode sugerir interpretações teóricas novas, mas é difícil considerar que os mecanismos económicos, cujo funcionamento se quer simular através de modelos, não são objecto de modificações. A mudança pode implicar uma nova afectação de competências. Como a nova afectação não se faz automaticamente, o conflito de competências pode surgir sem que isso signifique que não possa ser ultrapassado.

#3. CAUSALIDADE, RECURSIVIDADE E DESCENTRALIZAÇÃO

As propriedades da causalidade e da recursividade nos modelos permitem a sua utilização como instrumento de apoio aos processos descentralizados de tomada de decisões.

A noção de causalidade é utilizada desde há muito em numerosas disciplinas científicas e também em economia. O seu uso generalizado, e nem sempre cuidado, provocou contudo, quer imprecisão na sua utilização, quer a sua assimilação a conceitos tais como os de relação funcional ou interdependência, que tem um significado diferente.

Simon, num texto hoje clássico (23), definiu e delimitou, em

termos formalmente precisos, o conceito de causalidade. Quase simultaneamente, Wold (24) retomou a noção de causalidade e justificou a sua importância em ciência económica, em particular, pela possibilidade de a partir dele deduzir, por vezes, modelos apresentando a propriedade da recursividade (25), que por isso podem ser resolvidos muito facilmente.

Neste parágrafo, procuraremos apresentar, num primeiro ponto, as noções de causalidade e de recursividade e depois, num segundo ponto, as vantagens da sua utilização, para estudar a estrutura dos modelos espaciais e a sua compatibilidade com o funcionamento dos sub-sistemas descentralizados, cujo funcionamento se supõe eles representarem.

A. AS NOÇÕES DE CAUSALIDADE E DE RECURSIVIDADE

A causalidade procura determinar o sentido da influência dos diferentes elementos de um sistema. Se a causalidade é não circular, e pode ter uma tradução estatística diz-se que o sistema é recursivo.

O interesse no estudo da propriedade da causalidade está associado à preocupação de tornar mais acessível a compreensão do funcionamento dos sistemas complexos. A análise da causalidade permite identificar a direcção da influência entre os elementos de um sistema ou das relações estruturais entre os componentes desse mesmo sistema. No primeiro caso, estamos no domínio da

causalidade de relação; no outro, no domínio da causalidade estrutural. Enquanto que na causalidade de relação se estuda a direcção da influência entre variáveis, na causalidade estrutural a preocupação é a de estudar a direcção de influência entre sub-sistemas ou blocos de um modelo. Neste segundo caso, e contrariamente ao primeiro, os aspectos estatísticos e econométricos têm um relevo bastante limitado. As duas noções não são contudo independentes. De facto, a causalidade estrutural apenas existe através da causalidade entre variáveis pertencendo a sub-modelos ou blocos diferentes.

Tomemos o modelo (4.1.10) já conhecido. Representemos por w_1 o conjunto das variáveis endógenas de h_1 e por w_2 o conjunto das variáveis endógenas de h_2. Diz-se que w_1 é causa de w_2 se, e só se, w_1 puder ser considerado como exógeno em relação a h_2 (26). Se w_1 e w_2 apenas são compostos por uma variável estamos no domínio da causalidade de relação. Nos outros casos estaremos no domínio da causalidade estrutural.

A noção de causalidade, tal como acaba de ser apresentada, pode ser generalizada. Se w_1 é causa de w_2, mas w_2 é também causa de w_1, diz-se que há "causalidade circular" (27). Nos outros casos, a causalidade é "não circular".

A maioria das vezes, a causalidade circular é apenas aparente. Nesses casos mostra a nossa incapacidade para identificar os períodos a que se referem as diferentes variáveis.

A causalidade não é susceptível de prova estatística. A análise da regressão pode mostrar a existência de correlação entre duas variáveis, mas ela não nos diz nada sobre as relações causais entre elas. Quando muito, se existe relação pode tornar-se mais provável a das relações causais. A justificação da causalidade é mais do domínio da teoria económica que do da estatística.

Uma vez justificada a existência de uma relação causal, os

métodos estatísticos podem ser instrumentos preciosos para verificar e medir a sua intensidade. Esta independência relativa entre a causalidade e a análise estatística justifica a razão pela qual a análise da causalidade pode ser conduzida independentemente da especificação completa do modelo.

A ideia de recursividade está estreitamente associada á de causalidade não circular. Um modelo é dito recursivo se fôr possível identificar uma cadeia causal na qual cada relação contém uma variável efeito explicada por variáveis exógenas, ou por outras variáveis efeitos já explicadas pelas relações anteriores (28).

De modo formalmente mais elegante, MALINVAUD (1963, 64), diz que: "Um modelo é dito "recursivo" se existe uma ordem das variáveis endógenas e uma ordem das equações tal que a equação de ordem i possa ser considerada como descrevendo a determinação do valor tomado pela variável endógena de ordem i, durante o período t, em função do valor das variáveis pré-determinadas e das variáveis endógenas de ordem inferior a i. O modelo é dito "interdependente" se não é recursivo.

Há uma diferença essencial entre as duas noções apresentadas. Enquanto que a de Wold supõe relações causais para que haja recursividade, a de Malinvaud não lhes faz referência. A existência de relações causais não será assim uma condição de recursividade. A noção de Malinvaud parece-nos menos restritiva, uma vez que a existência de relações causais não é uma condição necessária e suficiente de recursividade.

Não é uma condição necessária porque a relação entre variáveis endógenas podem ter um significado puramente estatístico, sem que se lhes possa associar qualquer relação de causa e efeito. Não é uma condição suficiente por duas razões: a primeira, porque não basta que existam relações causais, é preciso ainda que uma cadeia se possa estabelecer entre elas; a segunda,

porque para além da cadeia causal é preciso que as relações retidas sejam estatisticamente verificáveis. Os casos em que a causalidade não é uma condição necessária de recursividade são bastante raros, uma vez que o modelizador procura sempre encontrar, entre as variáveis, relações com um significado económico em termos de causa e efeito.

Pode-se relacionar a recursividade com a decomponibilidade. Segundo MALINVAUD (1963, 519), o modelo é dito recursivo se existe uma ordem entre as variáveis endógenas tal que a matriz dos coeficentes das variáveis endógenas seja triangular e a matriz das covariâncias dos factores não identificados seja diagonal (29). Quando a matriz das variáveis endógenas é triangular, no sentido estrito, diremos que o modelo possui recursividade de relação. Se a matriz das variáveis endógenas é triangular por blocos, a recursividade será estrutural.

Acrescentaremos aqui (30) que num modelo que pretenda representar o funcionamento de um sistema a vários níveis, é preciso exigir, para além das condições precedentes, a triangularidade da matriz das variáveis exógenas pré-determinadas.

B. A EXTENSÃO AO DOMINIO ESPACIAL

A análise causal, nos modelos espaciais a vários níveis, pode permitir avaliar em que medida podem reter processos de decisão descentralizados.

A extensão das noções de causalidade e de recursividade ao domínio espacial pode fornecer ensinamentos preciosos, embora a

sua verificação seja mais difícil de provar que num contexto temporal. Com efeito, tanto no caso relacional como no caso estrutural, supõe-se a existência de precedência temporal entre os fenómenos em estudo. No domínio espacial o interesse não é tanto o de pôr em relação fenómenos pertencendo a momentos diferentes do tempo, mas antes fenómenos referentes a unidades de espaço diferentes, que podem ser simultâneos, ou se suceder no tempo. Ora, o encadeamento das relações é, em geral, mais difícil de identificar entre fenómenos pertencendo a unidades espaço diferentes, do que entre fenómenos situando-se em momentos diferentes do tempo.

Mais que o estudo de relação é interessante olhar a aplicação da noção de causalidade e de recursividade estrutural ao estudo dos modelos a vários níveis; em particular, e é o caso que nos vai interessar mais de perto, ao estudo das ligações entre os níveis regional e nacional. Se estas propriedades se verificam, é possível identificar cadeias de decisão que têm um significado organizacional e operacional. Do ponto de vista da organização as decisões podem ser descentralizadas. Do ponto de vista operacional a resolução do modelo será mais fácil.

A classificação dos modelos que põem em relação as regiões e a nação, em descendentes, ascendentes e regionais nacionais (31), é hoje clássica. Ela foi introduzida pela primeira vez por KLEIN (1969) e depois desenvolvida por COURBIS (1980) (32).

Nos modelos descendentes, o valor das variáveis endógenas dos modelos regionais não é calculado senão depois da determinação do valor das variáveis endógenas dos modelos nacionais. Neste tipo de modelos, supõe-se que a economia regional é completamente dependente da economia nacional, não exercendo sobre a sua evolução qualquer tipo de influência. Se se suposerem duas regiões, a este tipo de modelo corresponde o gráfico seguinte:

MODELOS DESCENDENTES

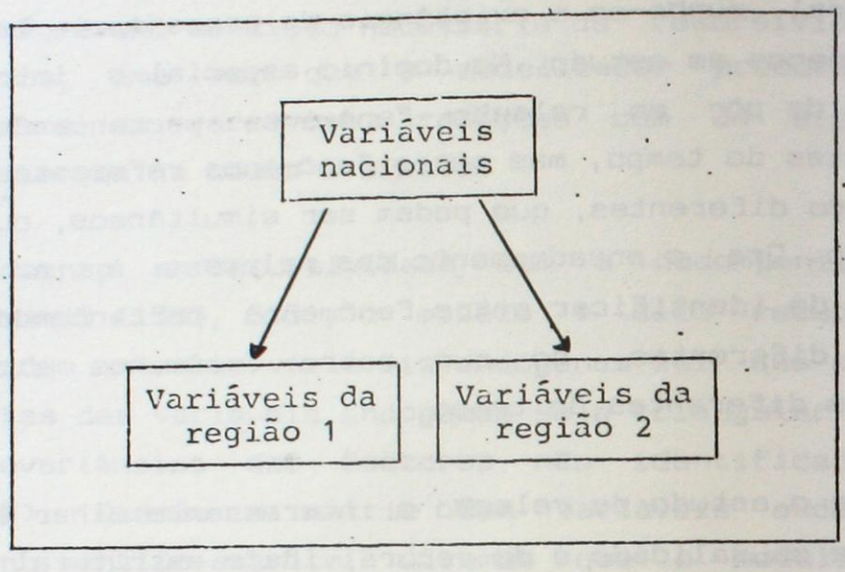


Figura 4.8

A este gráfico podemos fazer corresponder uma representação do tipo matricial, onde as células são preenchidas apenas quando as variáveis endógenas do espaço considerado em linha, têm relações com as variáveis endógenas do espaço considerado em coluna.

Assim, obtemos:

MODELOS DESCENDENTES

	N	R_1	R_2
N	X		
R_1	X	X	
R_2	X		X

Figura 4.9

Nos modelos ascendentes, é o valor das variáveis regionais que determina o valor das variáveis nacionais. As representações gráfica e matricial correspondentes são as seguintes:

MODELOS ASCENDENTES

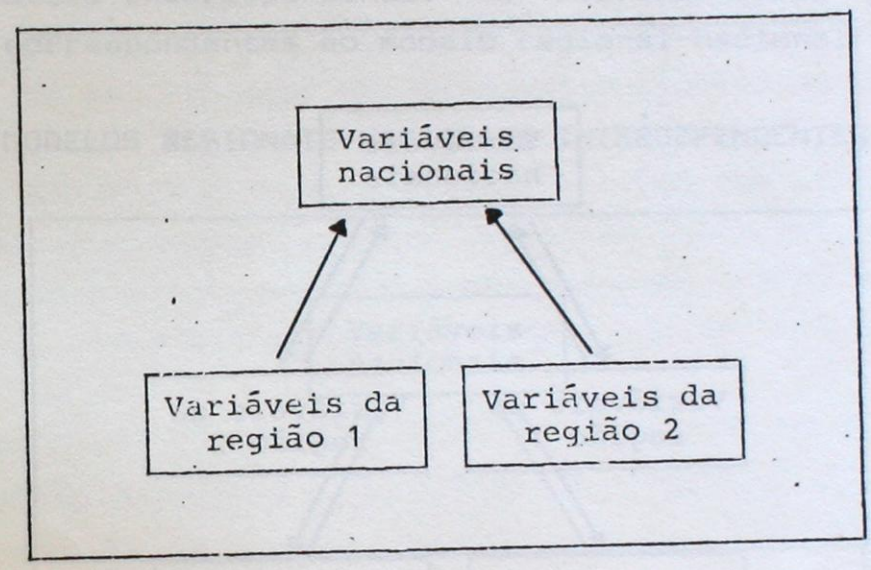


Figura 4.10

MODELOS ASCENDENTES

	N	R_1	R_2
N	X	X	X
R_1		X	
R_2			X

Figura 4.11

Nos modelos regionais-nacionais, supõe-se que as variáveis nacionais e as variáveis regionais são igualmente importantes. Não se pode determinar o valor das variáveis nacionais sem conhecer os das variáveis regionais e inversamente. O conjunto das variáveis é considerado de modo integrado, isto é há interdepen-

dência de variáveis. Os modelos regionais-nacionais combinam uma abordagem descendente com uma abordagem ascendente. Podem-se-lhes fazer corresponder as representações seguintes:

MODELOS REGIONAIS-NACIONAIS

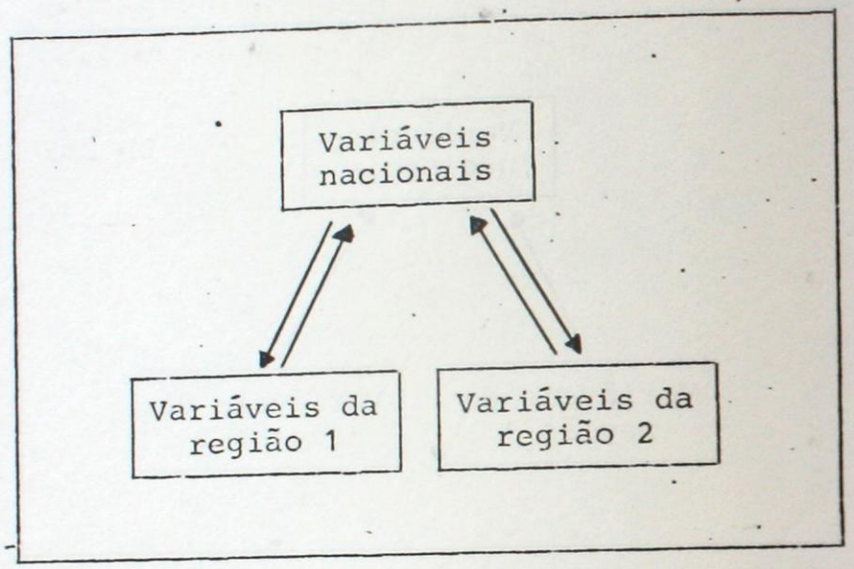


Figura 4.12

MODELOS REGIONAIS-NACIONAIS

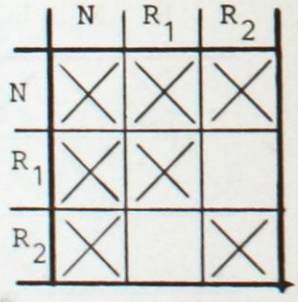


Figura 4.13

Os modelos apresentados acima são muito simplificados; repare-se que até este momento, supusemos que as regiões não tinham relações entre elas e não dissemos nada sobre o que se passava no interior de cada um dos blocos.

A classificação anterior pode ser complementada com a consideração de relações entre as regiões. As variáveis de cada uma das regiões relacionam-se com as variáveis nacionais, mas também com as variáveis das outras regiões. Para cada um dos novos tipos de modelos que assim aparecem acrescentaremos, à tipologia anterior o qualificativo interdependente. As representações gráfica e matricial correspondentes ao modelo regional-nacional seriam:

MODELOS REGIONAIS-NACIONAIS INTERDEPENDENTES

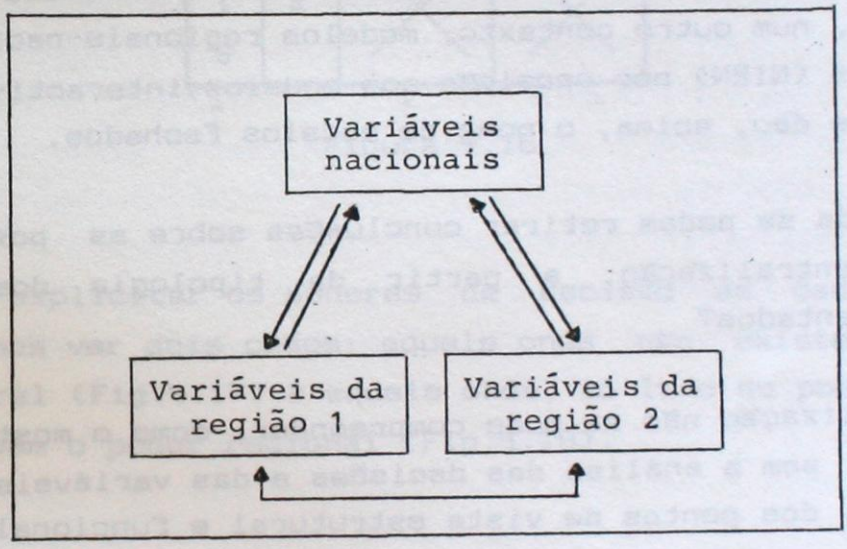


Figura 4.14

MODELOS REGIONAIS-NACIONAIS INTERDEPENDENTES

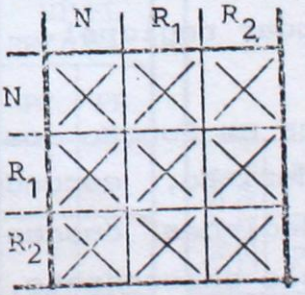


Figura 4.15

Uma outra distinção, em geral retida, decorre de se procurar saber se há integração dos diferentes sectores no interior do bloco das variáveis nacionais. Supunhamos que o conjunto das variáveis nacionais pode ser dividido em dois sub-conjuntos, o primeiro constituído por variáveis cujo valor é determinado através de uma abordagem descendente e, o segundo, por variáveis cujo valor é determinado por uma abordagem ascendente. Se as variáveis do primeiro sub-conjunto não dependem das do segundo, o modelo é dito "aberto". No caso contrário o modelo é dito "fechado" (33). Aos modelos abertos NIJKAMP e RIETVELD (1981,a, 13), chamam, num outro contexto, modelos regionais-nacionais não interactivos (NIRN) por oposição aos modelos interactivos (IRN) aos quais se deu, acima, o nome de modelos fechados.

Em que medida se podem retirar conclusões sobre as possibilidades de descentralização, a partir da tipologia dos modelos acima apresentados?

A descentralização não se pode compreender, como o mostramos no Capítulo II, sem a análise das decisões e das variáveis que os representam, dos pontos de vista estrutural e funcional. Ora, a tipologia dos modelos apresentados não tem em conta senão um ponto de vista funcional. Em cada nível funcional podem-se ter poderes de decisão cuja origem primeira se encontra em outros níveis estruturais. Assim, por exemplo, no nível de decisão regional, podem intervir agentes representando o poder central e agentes representando o poder regional.

A classificação dos modelos em função dos níveis, e independentemente dos poderes de decisão, esconde a possibilidade da existência eventual das decisões descentralizadas. Tomemos o esquema gráfico de um modelo descendente, em que se considera o nível central e o nível regional, mas uma única região.

MODELO DESCENDENTE. UMA REGIÃO

		NÍVEIS	
		C	R
NÍVEIS	C	X	
	R	X	X

Figura 4.16

Procuremos explicitar os poderes de decisão em cada um dos níveis. Vamos ver dois casos: aquele onde não existe senão o poder central (Fig.4.17) e aquele onde, ao lado do poder central existe também o poder regional (Fig.4.18).

PODER CENTRAL

		NÍVEL CENTRAL		NÍVEL REGIONAL	
		PC	PR	PC	PR
NÍVEL CENTRAL	PC	X			
	PR				
NÍVEL REGIONAL	PC	X		X	
	PR				

Figura 4.17

PODER CENTRAL E PODER REGIONAL

		NÍVEL CENTRAL		NÍVEL REGIONAL	
		PC	PR	PC	PR
NÍVEL CENTRAL	PC	X			
	PR		X		
NÍVEL REGIONAL	PC	X		X	
	PR				X

Figura 4.18

Obtèm-se o esquema da Fig. 4.16 partindo, quer da Fig. 4.17, quer da Fig. 4.18, agregando os orgãos componentes de cada um dos niveis. Este raciocinio foi explicitado para o modelo descendente mas podia-o ser tambèm para um modelo ascendente e as conclusões seriam idênticas. A tipologia que traça os modelos a partir de relações entre niveis funcionais não revela todas as possibilidades de descentralização que eventualmente possam existir.

Nas figuras anteriores considerámos relações entre poderes de decisão situados em certos niveis funcionais. Cada uma destas relações è um conjunto de um bloco de relações entre variáveis. No caso de um modelo descendente, e para avaliar o grau de descentralização, não basta dizer que estamos no caso representado pela Fig. 4.16. E preciso conhecer o número e a intensidade de relações no interior de cada um dos blocos. Será de esperar, em geral, que as relações entre niveis sejam mais significativas ao longo da diagonal principal da matriz contida na Fig. 4.18. Isto leva-nos a concluir que a descentralização pode ser mais importante que aquilo que seriamos levados a pensar na maioria das vezes.

Voltando á Fig. 4.16, pode dizer-se que as relações entre variáveis são mais significativas ao longo da diagonal principal que nas outras cèlulas da matriz. Isto quer dizer que, para cada um dos niveis, a importância das variáveis através das quais se estabelecem relações de dependência ou de interdependência, com outros niveis, è menor que a das variáveis através das quais se estabelecem relações de independência. Pode concluir-se que, se hà dominios onde a descentralização não è possivel, hà outros, muito mais amplos, onde ela è desejável.

Esta conclusão conduz-nos facilmente a uma resposta á questão clàssica de saber, entre os diferentes tipos de modelos enunciados, qual è o melhor modelo. Se se supõe que a qualidade dos dados estatisticos è a mesma para o conjunto das variáveis, a questão posta è, em grande medida, uma falsa questão. Com

efeito, não podemos dizer qual é o melhor modelo em absoluto. Isso depende, em primeiro lugar, dos objectivos que se querem atingir com o modelo e, em seguida, das relações que devem ser consideradas significativas para atingir estes objectivos. Certas relações devem ser tomadas numa perspectiva descendente, outras numa perspectiva ascendente e ainda outras numa perspectiva interdependente.

COURBIS (1980, 69 e seguintes), chama a atenção para o facto de que esta escolha não é arbitrária. Uma abordagem descendente é mais apropriada para calcular o valor das variáveis determinadas no mercado nacional ou por decisões de agentes intervindo ao nível nacional. A abordagem ascendente deve ser adoptada quando o mercado é regional ou os agentes de decisão são agentes regionais. A abordagem interdependente deve ser escolhida se as variáveis cujo valor se vai calcular são, quer variáveis inter-regionais, quer variáveis determinadas em termos de oportunidades regionais, quer de variáveis influenciadas por processos de difusão inter-regionais.

É no momento da escolha anterior que são explicitadas as relações de causalidade entre as diferentes variáveis. Uma vez definida a estrutura do modelo, se as matrizes de incidência são decomponíveis, podem-se ter subjacentes processos de tomada de decisão descentralizados no espaço. Se a decomponibilidade é forte, os processos de decisão são autónomos para os diferentes centros de decisão considerados. A descentralização é total.

Em geral, a decomponibilidade é fraca, o que significa que as decisões são hierarquizadas. Isto não implica a inexistência de zonas de decisão autónomas. Como vimos, as relações entre um nível e o superior não se estabelecem através do conjunto das variáveis endógenas dum nível inferior. Apenas uma parte tem como causa variáveis dum nível superior. As outras, podem ser determinadas independentemente das variáveis desse nível.

Até agora, apenas nos preocupámos com o significado da presença ou da ausência de causalidade em termos de organização. Mas ela tem também consequências operacionais. Se um modelo não é inter-dependente, pode-se:

- Para os blocos que dizem respeito ás decisões autónomas, determinar o valor das variáveis correspondentes, de modo independente sem qualquer preocupação com o valor das outras variáveis do sistema;

- Para os outros blocos, começar por determinar a solução das variáveis de nivel mais elevado e, sucessivamente, a solução das variáveis dos outro blocos tendo em conta as soluções já encontradas para os blocos anteriores.

O processo pode ainda ser mais facilitado se, no interior de cada bloco, a estrutura das relações é também uma estrutura triangular. A recursividade é, assim, uma propriedade que apresenta vantagens operacionais significativas.

A explicitação de relações de causalidade e da propriedade da recursividade, a ter em conta na formulação dos modelos, é importante qualquer que seja o tipo de modelo. A interdependência de unidades espaciais constitui uma motivação adicional para que as relações de causalidade e a propriedade da recursividade sejam convenientemente explicitadas nos modelos que têm como objecto o estudo do espaço.

Vimos nesta secção certas condições da descentralização, admitindo que a estrutura global do funcionamento do sistema é conhecida. Na secção seguinte, tomamos como ponto de partida o funcionamento descentralizado do sistema e vamos ver em que condições este funcionamento conduz a soluções compatíveis com uma solução para o conjunto do sistema.

SECÇÃO II

A DESCENTRALIZAÇÃO DA UTILIZAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE POLITICA ECONÓMICA

A descentralização da utilização dos instrumentos de política económica é compatível com o funcionamento estável do sistema, quando os instrumentos são atribuídos aos agentes de decisão que deles podem retirar os melhores resultados.

Na Secção anterior partimos da forma estrutural do modelo e enunciámos as condições em que os objectivos e os instrumentos podiam ser descentralizados sem pôr em causa o funcionamento global do sistema, representado pelo modelo.

Nesta Secção vamo-nos ocupar da descentralização dos instrumentos, admitindo que já foram determinados os objectivos a descentralizar. Vamos tentar explicitar as condições segundo as quais o controle dos instrumentos de política económica pode ser descentralizado em unidades cujas competências ou objectivos são já conhecidos, sem que seja posto em causa o funcionamento global do sistema.

O problema que é posto aqui é menos geral que o da Secção anterior. Vamos estudar as condições da descentralização dos instrumentos, enquanto que na Secção I explicitámos as condições de descentralização, para os instrumentos e para os objectivos simultaneamente. Para a dedução das condições segundo as quais

pode ser feita a afectação de certos instrumentos á realização de certos objectivos, basta que as unidades descentralizadas conheçam o sentido da variação dos objectivos quando varia a intensidade da utilização dos instrumentos. Isso não significa, contudo, como o veremos, que a unidade que controla o problema global não tenha que conhecer a estrutura do conjunto do modelo.

Quando se colocou, na Secção anterior, o problema da descentralização a partir da forma estrutural do modelo, as condições de descentralização, tanto no caso da decomponibilidade, como no da separabilidade, foram deduzidas sem que se tivesse necessidade de explicitar qual o conhecimento que as unidades descentralizadas possuiam ácerca dos respectivos sub-modelos. É evidente que, tanto num caso como noutro, a unidade global pode certificar as condições de descentralização, sem que as unidades descentralizadas tenham que explicitar a estrutura dos seus sub-modelos.

Embora se possa dizer que o problema posto nesta Secção é menos geral que o da Secção anterior, veremos que a interpretação económica das condições de descentralização é aqui muito mais sugestiva.

Vejamos agora como tem sido abordada, na literatura, a problemática da afectação de instrumentos ou objectivos e centros de decisão. Procuraremos apresentar as contribuições de Tinbergen e Mundell e, depois, procuraremos uma generalização a problemas mais complexos mas que se situam no mesmo quadro de análise.

#1. O MODELO DE TINBERGEN

Se o modelo de política económica tem uma solução, a descentralização do controle de instrumentos por um sub-conjunto de agentes é possível se estes instrumentos apenas têm influência sobre a função de preferência destes agentes.

A compatibilidade da utilização de instrumentos, para fins de política económica, com o seu uso descentralizado, é um tema que preocupa os economistas desde há bastante tempo. Já em 1954, Tinbergen lhe dedicou um trabalho que marcou a reflexão que se lhe seguiu (34).

As dificuldades postas pelo estabelecimento de funções de preferência levaram Tinbergen, por razões práticas e não de princípio, a reflectir sobre a utilização, em alternativa aos modelos de optimização, de modelos de objectivos fixos. Trata-se de modelos em que se fixa o valor dos objectivos e se procura determinar o dos instrumentos, compatível com o dos objectivos pré-fixados. Tinbergen interroga-se em primeiro lugar sobre as condições da existência de uma solução e, em seguida, sobre a possibilidade de descentralizar o controle dos instrumentos de política. É a segunda questão que nos interessa mais mas, uma vez que as condições de existência de uma solução são preliminares às da descentralização, vamos falar das primeiras no ponto A.

A. CONDIÇOES DA EXISTENCIA DE UMA SOLUÇÃO

Para que um modelo de política económica em que os objectivos são expressos em função dos instrumentos tenha uma solução é preciso que o número dos instrumentos seja igual ao número dos objectivos.

Dado um modelo com um certo número de objectivos e um certo número de instrumentos, em que os objectivos são expressos em função dos instrumentos, o problema posto é o de saber em que condições se pode obter uma solução para o sistema.

Seja o sistema (4.2.1) em que as variáveis têm o mesmo significado da secção anterior:

$$h(y,t) = 0 \qquad (4.2.1)$$

Admitindo que se pode explicitar y em função de t, tomemos a forma reduzida do modelo:

$$y = f(t) \qquad (4.2.2)$$

A abordagem de Tinbergen consiste em fixar o valor de um certo número de objectivos e a determinar o valor que os instrumentos devem tomar para que estes objectivos sejam atingidos.

Admitamos que há J objectivos e I instrumentos, que $I<J$ e que se fixa o valor de um número de objectivos igual a I. Pretende-se saber o dos instrumentos, compativel com o valor dos objectivos fixados. Seja y^* o sub-conjunto de objectivos que se quer atingir. Admitindo que se podem explicitar os instrumentos em função dos objectivos, tem-se:

$$t = g(y^*) \qquad (4.2.3)$$

Uma vez resolvido (4.2.3) os outros objectivos podem ser determinados, substituindo os valores de t em (4.2.2) ou, exprimindo-os em função dos objectivos prè-fixados. Em qualquer caso, estes objectivos podem ser considerados não significativos e è a razão pela qual eles não foram incluidos entre os objectivos prè-fixados.

Se o sistema (4.2.3) fôr um sistema linear ele só terá uma solução se o número de instrumentos fôr igual ao número de objectivos, como aliàs foi admitido. Em termos matemàticos esta condição è explicitada do modo seguinte: para que o modelo tenha uma solução ùnica è condição necessària que a caracteristica da matriz dos coeficientes das variàveis instrumentais seja igual ao número de instrumentos. Se esta condição necessària não è verificada:

- Nenhuma solução poderà ser obtida se o número de objectivos è superior ao número de instrumentos;

- Haverà uma infinidade de soluções se o número de objectivos è inferior ao número de instrumentos.

A condição que acabamos de enunciar è uma condição necessària. Uma outra condição necessària diz respeito ao domìnio dos valores tomados pelos instrumentos a partir de (4.2.3). Tinbergen designa essa condição por condição de consistência (35). Não basta que o número de instrumentos seja igual ao número de equações para que se tenha determinado o valor do instrumento a adoptar. Pode acontecer, que o valor obtido seja "inconsistente", quer dizer, que ele caia fora do domìnio de admissibilidade, para os valores deste instrumento. Neste caso, Tinbergen propõe uma abordagem iterativa em que se começa por fixar o limite superior (ou inferior) violado e, abdicar de um dos objectivos prè-fixados. As iterações continuam atè que o valor dos instrumentos caia no interior do domìnio de admissibilidade.

Apesar da lógica da exposição de Tinbergen, a abordagem instrumentos-objectivos foi mais utilizada na forma do modelo (4.2.2) que na do modelo (4.2.3). Para isso há, segundo JOHANSEN (1977, 240), várias razões:

1. O domínio das soluções admissíveis para os instrumentos é, em geral, fácil de determinar, o que permite utilizando o modelo (4.2.2), calcular o valor dos objectivos sem o perigo de se obterem alternativas não realizáveis;

2. As políticas a seguir num ano não se afastam demasiado das dos anos anteriores, o que permite tomá-las como ponto de partida para a definição duma combinação de políticas para este ano, sem demasiados riscos de obter, para os objectivos, valores não realizáveis.

3. Partindo dos instrumentos para os objectivos não temos que fazer a escolha, muitas vezes artificial, entre variáveis endógenas mais ou menos importantes, quando o número de instrumentos é inferior ao número de objectivos.

Os resultados de Tinbergen foram descritos num esquema estático. Eles podem ser objecto de extensão a sistemas dinâmicos onde se pode mostrar:

- Segundo PRESTON (1974) (36), que o sistema tem uma solução mesmo se o número dos instrumentos é inferior ao número dos objectivos;

- Segundo AOKI (1975) (36), que a condição do número de instrumentos igual ao número de objectivos é igualmente válida em dinâmica, desde que se considere que não se tem um objectivo a atingir em cada período, mas antes um objectivo tendencial resultante do percurso de um certo caminho de expansão.

Antes de terminar este ponto sobre a existência de uma solução, convèm lembrar que a formulação de Tinbergen é apenas um processo, mais ou menos aproximativo, para ultrapassar as dificuldades de explicitação correcta das funções de preferência de cada centro de decisão. Esta nota é importante para bem compreender as conclusões de Tinbergen, sobre a possibilidade de descentralização do controle dos instrumentos de política económica.

B. CONDIÇÕES DA DESCENTRALIZAÇÃO DO CONTROLE DOS INSTRUMENTOS DE POLITICA ECONOMICA

A possibilidade de descentralização do controle dos instrumentos de política económica, depende da influência que estes instrumentos têm sobre as funções de preferência dos diferentes agentes.

O trabalho de TINBERGEN (1954) não se refere a nenhuma área particular da política económica. Os termos da sua exposição são suficientemente gerais para que as conclusões possam ser utilizadas na formulação de qualquer problema internacional, monetário, fiscal, sectorial, regional, etc. Não teremos necessidade de fazer nenhuma extensão particular ao domínio espacial.

Desde as primeiras pàginas do seu trabalho Tinbergen relativiza a extensão da ideia de descentralização. Em nenhum dominio se pode falar de descentralização ou de descentralização absoluta. Há sempre alguns instrumentos que podem ser descentralizados e outros que o não podem ser.

Vamos ver porque è que è ao decisor central que compete fazer a afectação dos instrumentos e a explicitar os critèrios seguidos para fazer esta afectação (37).

Subjacente ao comportamento de cada um dos agentes hà uma estratègia que antecipa o comportamento dos outros. Esta antecipação pode-se revelar corresponder ao comportamento real desses agentes ou não. Segundo TINBERGEN (1954, 3), na primeira hipòtese hà "conformidade" e na segunda hipòtese hà "não conformidade". A divergência entre os comportamentos reais e os comportamentos antecipados resulta do facto que os diferentes agentes, ao procurarem maximizar a sua função de preferência, se colocarem uns em relação aos outros, numa situação de jogo cooperativo, ou não cooperativo, onde a estrutura de informação nunca è completamente transparente. E esta falta de transparência que està na origem da "não conformidade" dos comportamentos dos vàrios agentes.

A possibilidade da aparição de comportamentos "não conformes" è a razão principal para que seja o decisor central a determinar em primeiro lugar os instrumentos susceptiveis de serem descentralizados e, em seguida, os agentes aos quais devem ser afectados os instrumentos (38) a descentralizar. Vejamos como o decisor central pode fazer a afectação dos instrumentos.

TINBERGEN (1954, 61), classifica os instrumentos de politica econòmica em quatro categorias:

1. "positivos", se uma modificação no valor de um instrumento por um outro agente provoca, na sua função de preferência, uma modificação no mesmo sentido da provocada na função de preferência do agente que esteve na sua origem;

2. "negativos", se uma modificação no valor de um instrumento por um outro agente provoca, na sua função de preferência, uma modificação de sentido contrário à

provocada na função de preferência do agente que esteve na sua origem;

3. "neutros", se a modificação no valor de um instrumento por um outro agente apenas tem impacto sobre a função de preferência do agente que a provocou;

4. "mistos", se a modificação no valor de um instrumento por um outro agente provoca, na sua função de preferência, uma modificação que, em relação às provocadas nas funções de preferência dos outros agentes, pode ser tanto no mesmo sentido, como em sentido contrário.

É a partir do comportamento dos agentes na utilização de cada um destes instrumentos, que Tinbergen vai explicitar o seu critério de descentralização. Cada decisor descentralizado procura maximizar a sua função de preferência utilizando os instrumentos de política económica que lhe tenham sido afectados, qualquer que seja a classificação destes instrumentos. Ora, pode acontecer que esta maximização não seja compatível com a maximização da função de preferência global. Vejamos quais são os casos em que pode existir incompatibilidade entre as funções de preferência dos agentes descentralizados e a função de preferência global.

Quando se trata de um instrumento positivo, os efeitos positivos sobre as funções de preferência dos outros agentes, não são necessariamente tidos em consideração pelo decisor que utiliza o instrumento. A maximização das funções de preferência dos outros agentes poderia exigir uma utilização mais ou menos intensiva, desse instrumento, que a que está a ser feita. Apenas o decisor central está em condições de poder determinar qual é a intensidade de utilização do instrumento positivo, o que equivale a dizer que o instrumento não deve ser descentralizado.

Se o instrumento é negativo, a sua utilização por um agente faz

diminuir o valor das funções de preferência dos outros agentes. Apenas o decisor central está em condições de poder determinar se a função de preferência global diminui também. O instrumento não pode ser descentralizado.

O mesmo pode ser dito de um instrumento misto. O saldo global das variações de sentidos contrários, das funções de preferência dos diversos agentes, não pode ser feito senão pelo decisor central.

Nestas circunstâncias, apenas os instrumentos neutros podem ser, segundo Tinbergen, objecto de descentralização, uma vez que a sua utilização por um agente não tem qualquer influência sobre as funções de preferência dos outros agentes.

A amplitude da descentralização depende do número, e da importância dos instrumentos neutros. TINBERGEN (1954, 75), utiliza a sua classificação para afirmar que a descentralização deve ser aconselhada quando o domínio dos instrumentos neutros é suficientemente grande. Já vimos, neste Capítulo, em particular a propósito da decomponibilidade, que as zonas onde um certo instrumento não tem influência senão sobre um objectivo (identificado com o centro de decisão) são bastante amplas. É preciso contudo, não esquecer que, como mostrámos no Capítulo III, a definição de bem público local e dos instrumentos necessários para os obter, tem um fundamento técnico, mas é também um acto essencialmente político. A extensão ou a diminuição da área de descentralização é assim uma consequência, mais do voluntarismo dos decisores políticos do que da "natureza das coisas".

Colocamos a contribuição de Tinbergen para o estudo das possibilidades de descentralização, no quadro de afectação de instrumentos a objectivos. Contudo, a classificação que apresenta utiliza como critério de comparação os efeitos sobre as funções de preferência dos diferentes agentes. Não há uma relação directa entre instrumentos e objectivos. Não é por isso

que não se pode falar em relações entre objectivos e instrumentos, uma vez que o seu efeito sobre as funções de preferência não se pode fazer senão através dos objectivos perseguidos por cada um dos agentes.

No parágrafo seguinte começaremos por apresentar o critério de Mundell para a afectação dos instrumentos a objectivos, e depois procuraremos obter condições de afectação mais gerais que as enunciadas por Mundell.

#2. A AFECTAÇÃO DOS INSTRUMENTOS A OBJECTIVOS

É o tipo de influência dos instrumentos sobre os objectivos que determina os critérios da sua afectação.

Depois de Tinbergen foi necessário esperar oito anos para que aparecesse um autor (39) com a preocupação explicita de resolver o problema da afectação dos instrumentos a objectivos. O seu fim principal não é o da descentralização, mas as conclusões às quais ele chega são perfeitamente transponíveis para o domínio da descentralização. O quadro de raciocínio deste autor é bastante restrito: considera apenas condições suficientes e uma economia com dois bens e dois instrumentos. Nos pontos B e C procuraremos eliminar tais restrições.

A. O PROBLEMA DE MUNDELL

Os instrumentos devem ser afectados aos objectivos sobre os quais eles exercem "maior influência".

Mundell considera um país que procura atingir dois objectivos através da utilização de dois instrumentos. Os dois objectivos são o equilíbrio interno no mercado do emprego e o equilíbrio externo na balança de pagamentos. Os dois instrumentos são a política monetária, através da taxa de juros, e a política fiscal, através das despesas do Governo. Considerando um modelo linear, com dois objectivos e dois intrumentos, o problema apresentado por Mundell terá, como mostrou Tinbergen, necessariamente uma e apenas uma solução. Não é, contudo, o problema da existência que Mundell procura resolver, mas o da estabilidade da solução, quando os instrumentos são utilizados independentemente (40), quer dizer, por dois centros que não conhecem as decisões um do outro.

O raciocínio de Mundell é acompanhado de um esquema gráfico onde ele representa o equilíbrio interno e externo para diferentes combinações dos dois instrumentos. Admitindo que cada um dos objectivos é procurado por um centro de decisão e, que cada centro de decisão controla um único instrumento (41), Mundell mostra que a afectação dos instrumentos aos objectivos não é arbitrária. Ele está, no seu exemplo, face a duas alternativas:

- afectar o controle da taxa de juro ao objectivo do equilíbrio interno e o controle das despesas públicas ao do equilíbrio externo;

- afectar o controle da taxa de juro ao objectivo do equilíbrio externo e o controle das despesas públicas ao do equilíbrio interno.

Através do seu esquema gráfico Mundell mostra que, na primeira alternativa a utilização dos instrumentos para corrigir uma situação de desequilíbrio conduz a uma maior deterioração do emprego e da balança de pagamentos. Pelo contrário, na segunda alternativa, a correcção do desequilíbrio processa-se automaticamente.

Poderemos interrogar-nos agora sobre o critério que permite dizer, à priori, qual dos instrumentos deve ser afectado a cada um dos objectivos. Mundell verifica, através do seu modelo, que dos dois instrumentos a taxa de juro é o que maior influência exerce sobre o equilíbrio externo e as despesas públicas são as que têm maior influência sobre o emprego. Ele deduz então as regras seguintes: os instrumentos de política económica devem ser afectados aos objectivos sobre os quais exercem maior influência. Ou, por outras palavras, o modelo de dois instrumentos e dois objectivos, em funcionamento descentralizado, é convergente se os instrumentos são afectados aos objectivos sobre os quais exercem maior influência.

Nos pontos seguintes procuraremos generalizar estes resultados.

B. CONDIÇÕES NECESSÁRIAS E SUFICIENTES NUMA ECONOMIA COM DOIS OBJECTIVOS E DOIS INSTRUMENTOS

Numa economia com dois objectivos e dois instrumentos, é condição necessária e suficiente de descentralização destes que, sejam afectados aos objectivos sobre os quais exercem uma "maior influência relativa".

Segundo Mundell os instrumentos devem ser afectados aos objectivos sobre os quais exercem maior influência. Esta regra sofre contudo duas limitações, que dizem respeito ao seu carácter suficiente e ao quadro restrito constituído por se terem considerado apenas dois objectivos e dois instrumentos. É matematicamente possível deduzir condições necessárias e suficientes de estabilidade num quadro que não é limitado a dois objectivos e a dois instrumentos. Infelizmente, a interpretação económica destas condições nem sempre é fácil. Pelo contrário, é possível chegar a resultados bastante elegantes, com dois objectivos e dois instrumentos, se se trata de condições necessárias e suficientes ou, n objectivos e n instrumentos, se se trata de condições suficientes.

Neste ponto abordaremos o primeiro caso, começando por apresentar as condições necessárias e suficientes de estabilidade num quadro geral e num quadro de dois instrumentos e dois objectivos. Em seguida, procuraremos dar-lhe um conteúdo económico, através da apresentação de dois casos concretos. No ponto C apresentaremos as condições suficientes.

I. O enunciado teórico das condições

Supunhamos dois objectivos y_1 e y_2, dois instrumentos t_1 e t_2 e que o modelo de funcionamento da economia possui uma forma linear. Na sua forma reduzida, admitamos que as variáveis do modelo podem ser função do tempo (θ) ou de variáveis datadas. No primeiro caso teremos:

$$\begin{cases} y_1(\theta) = a_{11}\, t_1(\theta) + a_{12}\, t_2(\theta) \\ y_2(\theta) = a_{21}\, t_1(\theta) + a_{22}\, t_2(\theta) \end{cases} \qquad (4.2.1)$$

No outro caso, teremos:

$$\begin{cases} y_{1,\theta} = a_{11}\, t_{1,\theta} + a_{12}\, t_{2,\theta} \\ y_{2'\theta} = a_{21}\, t_{1,\theta} + a_{22}\, t_{2,\theta} \end{cases} \qquad (4.2.1.a)$$

Por hipótese, cada um dos objectivos é prosseguido por um único agente que não conhece a estrutura global do modelo e controla apenas um único instrumento que lhe foi atribuído pela autoridade central. Estes agentes apenas se podem aperceber do sentido da variação do seu objectivo, na sequência de uma variação do instrumento que controlam. No fim do período θ cada um dos agentes conhece o valor tomado pela sua variável objectivo, bem como o valor que fixou para o instrumento que lhe foi atribuído e que ele controla. Seja:

$y_i(\theta)$ ou $y_{i,\theta}$ - o objectivo do decisor $\underline{i}$ no momento $\underline{\theta}$ $(i=1,2)$

$t_i(\theta)$ ou $t_{i,\theta}$ - o instrumento $\underline{i}$ no momento $\underline{\theta}$ $(i=1,2)$

O decisor global deve, neste quadro de funcionamento, determinar em que condições pode fazer a afectação dos instrumentos e, simultaneamente garantir uma solução estável para o sistema.

Procuraremos determinar as condições necessárias e suficientes para o caso em que o instrumento 1 é atribuido ao objectivo 1 e o instrumento 2 ao objectivo 2 e inversamente, para o caso em que o instrumento 1 é atribuido ao objectivo 2 e o instrumento 2 é atribuido ao objectivo 1. Tanto num caso como noutro cada um dos decisores pode fixar os objectivos, y_1^* e y_2^* e procurar determinar o valor dos instrumentos que eles controlam, com vista a atingir estes objectivos. Vejamos o primeiro caso, embora o raciocínio seja idêntico nos dois casos.

Para adaptar o valor dos instrumentos ao valor dos objectivos, os decisores podem supôr ajustamentos contínuos ou ajustamentos discretos. Supondo regras lineares de ajustamento, teremos no caso contínuo:

$$\begin{cases} \dfrac{dt_1(\theta)}{\partial\theta} = \lambda_1 \, (y_1^* - y_1(\theta)) \\ \dfrac{dt_2(\theta)}{\partial\theta} = \lambda_2 \, (y_2^* - y_2(\theta) \end{cases} \qquad (4.2.2)$$

E no caso discreto:

$$\begin{cases} t_{1,\theta+1} - t_{1,\theta} = \lambda_1 \, (y_1^* - y_{1,\theta}) \\ \\ t_{2,\theta+1} - t_{2,\theta} = \lambda_2 \, (y_2^* - y_{2,\theta}) \end{cases} \qquad (4.2.2.a)$$

onde λ_1 e λ_2 representam os coeficientes de reacção.

Substituindo $y_1(\theta)$, $y_2(\theta)$, $y_{1,\theta}$, $y_{2,\theta}$ pelos valores de (4.2.1) e (4.2.1.a), e fazendo:

$$\begin{cases} \dfrac{dt_i(\theta)}{d\theta} = t_i'(\theta) & (i=1,2) \\ \\ \lambda_i = -\mu_i & (i=1,2) \\ \\ \lambda_i y_i^* = b_i & (i=1,2) \end{cases}$$

obtém-se, no primeiro caso:

$$\begin{cases} t_1'(\theta) = \mu_1 \, a_{11} \, t_1(\theta) + \mu_1 \, a_{12} \, t_2(\theta) + b_1 \\ \\ t_2'(\theta) = \mu_2 \, a_{21} \, t_1(\theta) + \mu_2 \, a_{22} \, t_2(\theta) + b_2 \end{cases} \qquad (4.2.3)$$

e no segundo caso:

$$\begin{cases} t_{1,\theta+1} = (1+\mu_1 a_{11})\ t_{1,\theta} + \mu_1\ a_{12}\ t_{2,\theta} + b_1 \\ t_{2,\theta+2} = \mu_2\ a_{21}\ t_{1,\theta} + (1+\mu_2 a_{21})\ t_{2,\theta} + b_2 \end{cases} \qquad (4.2.3.a)$$

ou, em termos matriciais:

$$\begin{bmatrix} t_1'(\theta) \\ t_2'(\theta) \end{bmatrix} = \begin{bmatrix} \mu_1 a_{11} & \mu_1 a_{12} \\ \mu_2 a_{21} & \mu_2 a_{22} \end{bmatrix} \begin{bmatrix} t_1(\theta) \\ t_2(\theta) \end{bmatrix} + \begin{bmatrix} b_1 \\ b_2 \end{bmatrix} \qquad (4.2.4)$$

$$\begin{bmatrix} t_{1,\theta+1} \\ t_{2,\theta+1} \end{bmatrix} = \begin{bmatrix} \mu_1+\mu_1 a_{11} & \mu_1 a_{12} \\ \mu_2 a_{21} & 1+\mu_2 a_{22} \end{bmatrix} \begin{bmatrix} t_{1,\theta} \\ t_{2,\theta} \end{bmatrix} + \begin{bmatrix} b_1 \\ b_2 \end{bmatrix} \qquad (4.2.4.a)$$

Os dois sistemas (4.2.4) e (4.2.4.a) têm condições de estabilidade diferentes.

Colocamo-nos no quadro de dois objectivos e dois instrumentos. Antes de abordarmos este caso vamos enunciar as condições de estabilidade para o caso de n objectivos e de n instrumentos (42) e, em seguida procurar a sua interpretação económica para o caso de dois objectivos e dois instrumentos.

Comecemos pela análise da estabilidade do sistema linear de equações diferenciais. É condição necessária e suficiente para que um sistema linear de equações diferenciais, na sua forma normal, seja estável, que a parte real da raiz da equação característica da matriz dos coeficientes das variáveis independentes seja negativa (43). No caso de dois objectivos e dois instrumentos, e designando por π as raizes da equação característica da matriz μA (44), a equação característica será:

$$D(\pi) = \begin{bmatrix} \mu_1 a_{11} - \pi & \mu_1 a_{12} \\ \mu_2 a_{21} & \mu_1 a_{22} - \pi \end{bmatrix} = 0 \qquad (4.2.5)$$

Donde se obtém:

$$\pi^2 - (\mu_1 a_{11} + \mu_2 a_{22}) + \mu_1 \mu_2 (a_{11} a_{22} - a_{12} a_{21}) = 0$$

A partir desta equação sabe-se que o produto e a soma das raizes são respectivamente:

$$\begin{cases} \pi_1 \pi_2 = \mu_1 \mu_2 (a_{11} a_{22} - a_{12} a_{21}) \\ \pi_1 + \pi_2 = \mu_1 a_{11} + \mu_2 a_{22} \end{cases} \qquad (4.2.6)$$

As raizes π_1 e π_2 podem ser reais ou complexas, mas nos dois casos, para que o sistema seja estável, é condição necessária e suficiente, como vimos, que elas tenham a parte real negativa. Se as raizes são números reais negativos, é evidente que o seu produto é positivo e a sua soma negativa. Se as raizes são números complexos, admitamos que elas se podem exprimir por:

$$\begin{cases} \pi_1 = p + q_i \\ \pi_2 = p - q_i \end{cases}$$

onde $p<0$

O seu produto é igual a p^2+q^2 que é necessariamente um número positivo. A sua soma é igual a $2p$ que é um número negativo. Pode-se, por isso, reescrever (4.2.6):

$$\begin{cases} \mu_1\mu_2(a_{11}a_{22} - a_{12}a_{21}) > 0 \\ \mu_1 a_{11} + \mu_2 a_{22} < 0 \end{cases} \qquad (4.2.7)$$

Estas condições são equivalentes á condição necessária e suficiente de estabilidade já enunciada. Ora, a primeira equação de (4.2.6) dá o valor do determinante da matriz μA e a segunda equação o seu "traço".

Pode-se assim dizer, que é condição necessária e suficiente para que o sistema (4.2.4) seja estável que o valor do determinante da matriz μA seja positivo e que o seu "traço" seja negativo. Nesta formulação a condição necessária e suficiente é conhecida por condição de Routh-Hurwitz para um sistema de duas equações a duas incógnitas. Veremos, através dos exemplos que serão apresentados adiante, que é possivel dar uma interpretação económica significativa a estas condições.

Enunciemos as condições de estabilidade para o sistema de equações lineares ás diferenças de primeira ordem (4.2.4.a), na sua forma normal. É condição necessária e suficiente para que um sistema de equações lineares ás diferenças de primeira ordem, seja estável, que o valor da raiz da equação característica da matriz dos coeficientes das variáveis independentes seja, em módulo, inferior á unidade (45).

No caso das equações às diferenças, designando por ρ as raízes da equação característica de $(I + \mu A)$ (46), a equação característica será:

$$D(\rho) = \begin{bmatrix} (1 + \mu_1 a_{11}) - \rho & \mu_1 a_{12} \\ \mu_2 a_{21} & (1 + \mu_2 a_{22}) - \rho \end{bmatrix} = 0 \quad (4.2.5.a)$$

Façamos:

$$\begin{cases} 1 + \mu_1 a_{11} = v_1 \\ 1 + \mu_2 a_{22} = v_2 \end{cases}, \text{ de onde resulta:}$$

$$D(\rho) = \begin{bmatrix} v_1 - \rho & \mu_1 a_{12} \\ \mu_2 a_{21} & v_2 - \rho \end{bmatrix} = 0$$

ou seja:

$$\rho^2 - \rho(v_1+v_2) + \mu_1\mu_2 a_{12}a_{21} + v_1 v_2 = 0$$

Pode-se escrever:

$$\begin{cases} \rho_1\rho_2 = \mu_1\mu_2 a_{12}a_{21} + \nu_1\nu_2 \\ \rho_1 + \rho_2 = \nu_1 + \nu_2 \end{cases}$$

Não parece possivel deduzir uma condição necessária e suficiente em termos de soma e produtos de raizes ρ_1 e ρ_2, equivalente á condição de $|\rho_i|<1$, $(i=1,2)$, enunciada acima. É a razão pela qual abandonaremos a anàlise da estabilidade no caso das equações às diferenças e continuaremos o nosso raciocinio no quadro de ajustamentos continuos.

Vejamos o que se passa no caso de afectação do instrumento 1 ao objectivo 2 e do instrumento 2 ao objectivo 1. O sistema (4.2.2) será substituido por:

$$\begin{cases} \dfrac{dt_1(\theta)}{d\theta} = k_2\ (y_2^* - y_2(\theta)) \\ \dfrac{dt_2(\theta)}{d\theta} = k_1\ (y_1^* - y_1(\theta)) \end{cases} \qquad (4.2.2.b)$$

Fazendo:

$$k_i = -\nu_i \qquad (i=1,2)$$

$$k_i\, y_i^* = c_i \qquad (i=1,2)$$

e procedendo como para o primeiro caso, obtemos:

$$\begin{cases} t'_1(\theta) = \nu_2\, a_{21} t_1(\theta) + \nu_2 a_{22} t_2(\theta) + c_2 \\ t'_2(\theta) = \nu_1\, a_{11} t_1(\theta) + \nu_1 a_{12} t_2(\theta) + c_1 \end{cases} \qquad (4.2.3.b)$$

ou, em termos matriciais:

$$\begin{bmatrix} t'_1(\theta) \\ t'_2(\theta) \end{bmatrix} = \begin{bmatrix} \nu_2 a_{21} & 2 a_{22} \\ \nu_1 a_{11} & 1 a_{12} \end{bmatrix} \begin{bmatrix} t_1(\theta) \\ t_2(\theta) \end{bmatrix} + \begin{bmatrix} c_2 \\ c_1 \end{bmatrix} \qquad (4.2.4.b)$$

De modo idêntico (4.2.4), é condição necessária e suficiente para que este sistema seja estável que o determinante da matriz dos coeficientes seja positivo e que o seu "traço" seja negativo, quer dizer:

$$\begin{cases} \nu_1 \nu_2 (a_{12} a_{21} - a_{11} a_{22}) > 0 \\ \nu_1 a_{12} + 2 a_{21} < 0 \end{cases} \qquad (4.2.7.b)$$

A interpretação económica das condições (4.2.7) e (4.2.7.b) não é imediata. É contudo possível deduzir condições equivalentes admitindo hipóteses quanto aos sinais dos coeficientes dos instrumentos e dos coeficientes de reacção. O conjunto de combinações possíveis não pode ser aqui explicitado. Veremos dois

casos concretos: o que è fornecido pelo problema de Mundell e o da teoria das vantagens comparativas de Ricardo.

II. As condições necessárias e suficientes para o problema de Mundell

No modelo de Mundell as variáveis têm o significado seguinte:

y_1 - P.I.B.

y_2 - Saldo da balança de pagamentos

t_1 - Despesas públicas

t_2 - Taxa de juro

Supunhamos ajustamentos contínuos e, por isso, um sistema de equações diferenciais. No sistema (4.2.1) os coeficientes estruturais têm os comportamentos seguintes:

$$a_{11} > 0 \quad ; \quad a_{12} < 0$$

$$a_{21} < 0 \quad ; \quad a_{22} > 0$$

Admitindo que o instrumento 1 è atribuído ao objectivo 1 e que o instrumento 2 è atribuído ao objectivo 2, se:

$$\mu_1 < 0 \quad e \quad \mu_2 < 0$$

e se

$$a_{11}\, a_{22} - a_{12}\, a_{21} > 0$$

as condições (4.2.7) verificam-se.

Dividindo por $a_{12}a_{22}$, cujo valor é negativo, já que $a_{12} < 0$, obtém-se:

$$\frac{a_{11}}{a_{12}} < \frac{a_{21}}{a_{22}}$$

ou ainda:

$$-\frac{a_{11}}{a_{12}} > -\frac{a_{21}}{a_{22}} \qquad (4.2.8)$$

Seja:

$$e_1 = -\frac{a_{11}}{a_{12}}$$

$$e_2 = -\frac{a_{21}}{a_{22}}$$

onde:

- e_1 representa a eficácia relativa das despesas públicas, em relação à taxa de juro, na obtenção do objectivo 1;

- e_2 representa a eficácia relativa das despesas públicas, em relação à taxa de juro, na obtenção do objectivo 2.

Pode-se substituir (4.2.8) por:

$$e_1 > e_2 \quad (47) \qquad (4.2.9)$$

e concluir-se que è possivel descentralizar o instrumento 1 para a realização do objectivo 1 e o instrumento 2 para a realização do objectivo 2, se (4.2.7) (48) se verifica, o que è verdade se a eficàcia relativa das despesas pùblicas em relação á taxa de juro è maior no PIB, que na balança de pagamentos, e se μ_1 e μ_2 são negativos.

Se se quisesse testar a possibilidade de descentralização do instrumento 1 para o objectivo 2 e do instrumento 2 para o objectivo 1, dever-se-ia ver se as condições (4.2.7.b) estavam verificadas. Dados os sinais dos coeficentes estruturais, se:

$$\nu_1 > 0 \quad e \quad \nu_2 > 0$$

e se

$$a_{12}\, a_{21} - a_{11}\, a_{22} > 0$$

as condições (4.2.7.b) são verificadas.

Dividindo por $a_{12}\, a_{22}$, vem:

$$\frac{a_{21}}{a_{22}} < \frac{a_{11}}{a_{12}}$$

ou ainda, (4.2.9.b)

$$-\frac{a_{21}}{a_{22}} > -\frac{a_{11}}{a_{12}}$$

$$e_2 > e_1$$

Esta condição è inversa de (4.2.9) o que quer dizer que quando a eficàcia relativa das despesas pùblicas em relação á taxa de juro è maior na balança de pagamentos que no PIB, e quando ν_1 e ν_2 são positivos (49), (4.2.7.b) è verificada e pode-se descentralizar as despesas pùblicas para controlar a balança de pagamentos e a taxa de juros para controlar o PIB.

No problema posto por Mundell $e_1 > e_2$ e, em consequência, embora ν_1 e ν_2 possam ser positivos, a condição (4.2.9.b) não se verifica. Deve-se concluir com ele, que o instrumento despesas públicas deve ser afectado ao controle da evolução do PIB e que o instrumento taxa de juro deve ser afectado ao controle da evolução da balança de pagamentos.

A conclusão que se pode retirar é a seguinte: no quadro e com as restrições postas por Mundell, para que a descentralização conduza a uma solução estável, é preciso que os instrumentos sejam atribuídos aos objectivos em relação aos quais oferecem uma eficácia relativa mais forte. Isto é o mesmo que dizer que, a cada objectivo deve-se afectar o instrumento que em termos relativos é mais eficaz para o controlar.

III. A teoria das vantagens comparativas

Um outro caso que nos propusemos tratar é o da teoria das vantagens comparativas de Ricardo. Supunhamos o exemplo bem clássico, da produção de vinhos e de tecidos por Portugal e pela Inglaterra. No quadro seguinte indica-se, em horas de trabalho, o custo de produção de uma unidade de vinho e de uma unidade de tecido em Portugal e em Inglaterra.

Quadro 4.1

	Vinho	Tecido
Portugal	80	90
Inglaterra	120	100

Cada um dos países maximiza a sua satisfação ao maximizar, para uma mesma quantidade de horas de trabalho utilizada, a quantidade de bens produzidos. Admitindo que as unidades de bens têm a mesma ponderação na função de satisfação e, medindo as unidades de bens em termos físicos, teremos o sistema (4.2.1) sob a forma:

$$\begin{cases} y_1 = \dfrac{t_1}{80} + \dfrac{t_2}{90} \\ y_2 = \dfrac{t_1}{120} + \dfrac{t_2}{100} \end{cases} \qquad (4.2.10)$$

Os instrumentos de política são as quantidades de bens produzidos, multiplicados pelo seu custo unitário em horas de trabalho, quer dizer, o custo das horas de trabalho das unidades de vinho e de tecido produzidas. Admitindo a descentralização da produção do vinho em Portugal e da produção de tecidos em Inglaterra, obter-se-á para o estudo da estabilidade, sistemas idênticos a (4.2.4) e (4.2.4.b) e condições equivalentes a (4.2.7) e (4.2.7.b).

Conhecidos os valores dos coeficientes, se os $\mu\mu$ são negativos a condição (4.2.7) é satisfeita e se os $\nu_1 \nu_1$ são negativos a condição (4.2.7.b) é também satisfeita. Uma vez que os $\mu\mu$ são negativos, Portugal deve produzir vinho e a Inglaterra tecidos se, segundo (4.2.7):

$$a_{11}\, a_{22} > a_{12}\, a_{21}$$

Dividindo por $a_{12}\, a_{21}$, tem-se:

$$\frac{a_{11}}{a_{12}} > \frac{a_{21}}{a_{22}} \qquad (4.2.11)$$

Dado que os $v_1 v_1$ são negativos se, segundo (4.2.7.b):

$$a_{12}\, a_{21} > a_{11}\, a_{22}$$

Portugal deve produzir tecidos e a Inglaterra vinho. Dividindo por $a_{12} a_{22}$, tem-se:

$$\frac{a_{21}}{a_{22}} > \frac{a_{11}}{a_{12}} \qquad (4.2.12)$$

Substituindo os coeficientes estruturais pelos seus valores, verificamos que (4.2.11) é verdadeira e que (4.2.12) é falsa, uma vez que:

$$\frac{1/80}{1/90} > \frac{1/120}{1/100} \qquad (4.2.13)$$

A condição (4.2.13) significa que a eficácia relativa para produzir vinho, em relação aos tecidos, é maior em Portugal que em Inglaterra e inversamente. Por outras palavras, Portugal deve-se especializar na produção de vinho e a Inglaterra na produção de tecido.

A conclusão à qual chegámos é equivalente á de Ricardo em termos de custos relativos. Com efeito, (4.2.13) pode-se escrever do modo seguinte:

$$\frac{90}{80} > \frac{100}{120} \qquad (4.2.14)$$

ou ainda,

$$\frac{80}{90} < \frac{120}{100}$$

A condição (4.2.14) é equivalente á condição (4.2.13). O primeiro termo da desigualdade representa o custo relativo do vinho em Portugal e, o segundo, o custo relativo o vinho em Inglaterra. Pode-se assim concluir que, se a condição (4.2.7) se verifica, Portugal se deve especializar na produção de vinho e a Inglaterra na produção de tecidos. Uma vez que o custo do vinho è menor em Portugal que em Inglaterra e inversamente, o custo relativo dos tecidos è menor em Inglaterra que em Portugal.

Os paises devem por isso especializar-se na produção dos bens cujos custos relativos são mais baixos. Procedendo deste modo, o sistema econòmico será estàvel e os paises obterão, pela descentralização da produção, bens superiores áqueles que obteriam se não houvesse especialização da produção.

As possibilidades e as limitações da teoria das vantagens comparativas são bem conhecidos (50). O nosso objectivo foi o de sublinhar que o problema da afectação dos instrumentos a objectivos, tem extensões mais vastas do que se poderia pensar. Assim como raciocionàmos em termos de especialização econòmica internacional, poder-se-ia tambèm raciocionar em termos de especialização econòmica regional, o que è um problema de politica econòmica regional, e as conclusões seriam idênticas.

Para alèm da resolução de problemas como os da especialização

I. S. E.

económica regional, os critérios anteriores poderão servir para o estudo de questões de especialização funcional; por exemplo, a afectação de competências ás várias autarquias, quer se trate da autarquia central ou das regionais. Evidentemente que esse estudo pressupõe uma avaliação dos custos dos serviços inerentes a cada função, quando prestados por diferentes autarquias, o que se pode revelar tarefa algo difícil em área onde a avaliação de custos e benefícios é geralmente desprezada.

O quadro no qual se pôs o problema de Mundell é limitado por duas ordens de razões: o seu carácter estático (51) e o facto de serem apenas dois os objectivos e os instrumentos.

O estudo das condições de afectação dos instrumentos a objectivos, num quadro dinâmico, é também possível, mas exige a utilização de um formalismo matemático que ultrapassa os objectivos deste trabalho (52). As conclusões ás quais se pode chegar são muito mais pessimistas que as que foram deduzidas no quadro estático. Com efeito, e segundo MARTINS (1983a, 256), "o problema da descentralização num sistema dinâmico fundado sob o princípio da eficácia relativa dos instrumentos, não tem solução mesmo se se parte das hipóteses mais favoráveis". Em dinâmica, a afectação de instrumentos a objectivos exige sempre o mínimo de coordenação entre os diferentes decisores.

Depois de termos enunciado as condições necessárias e suficientes de estabilidade, conseguimos dar-lhe uma interpretação económica facilmente compreensiva, no caso de uma economia com dois objectivos e dois instrumentos e com agentes procedendo a ajustamentos contínuos. Não se chega a resultados tão elegantes para um número superior de objectivos e de instrumentos (53). É contudo possível deduzir uma condição suficiente de estabilidade e dar-lhe uma interpretação económica, tanto em ajustamentos discretos, como em ajustamentos contínuos, qualquer que seja o número de objectivos e de instrumentos. É o que procuraremos explicitar no ponto seguinte.

C. UMA GENERALIZAÇÃO DO PROBLEMA DE MUNDELL

Um instrumento pode ser afectado a um objectivo se o efeito do instrumento sobre o objectivo é superior à soma dos efeitos dos outros instrumentos sobre o objectivo ou, o que é equivalente, se o efeito do instrumento sobre o objectivo é superior à soma dos efeitos do instrumento sobre os outros objectivos.

A interpretação económica da condição necessária e suficiente de estabilidade, para um modelo com m objectivos e m instrumentos (54) não é imediata. É contudo possível dar interpretação económica a uma condição suficiente de estabilidade, tanto no caso dos ajustamentos em tempo contínuo, como no caso de ajustamentos em tempo discreto.

Seja o sistema linear com m objectivos e m instrumentos:

$$\begin{cases} y_1 = a_{11}t_1 + a_{12}t_2 + \ldots + a_{1m}t_m \\ y_2 = a_{21}t_1 + a_{22}t_2 + \ldots + a_{2m}t_m \\ \vdots \qquad\quad \vdots \qquad\quad \vdots \\ y_m = a_{m1}t_1 + a_{m2}t_2 + \ldots + a_{mm}t_m \end{cases} \qquad (4.2.15)$$

Adoptando um raciocínio semelhante ao do ponto anterior, obtemos para o caso dos ajustamentos contínuos o sistema:

$$\begin{bmatrix} t'_1(\theta) \\ t'_2(\theta) \\ \vdots \\ t'_m(\theta) \end{bmatrix} = \begin{bmatrix} \mu_1 a_{11} & \mu_1 a_{12} & \cdots & \mu_1 a_{1m} \\ \mu_2 a_{21} & \mu_2 a_{22} & \cdots & \mu_2 a_{2m} \\ \vdots & \vdots & & \vdots \\ \mu_m a_{m1} & \mu_m a_{m2} & \cdots & \mu_m a_{mm} \end{bmatrix} \begin{bmatrix} t_1(\theta) \\ t_2(\theta) \\ \vdots \\ t_m(\theta) \end{bmatrix} + \begin{bmatrix} b_1 \\ b_2 \\ \vdots \\ b_m \end{bmatrix} \quad (4.2.16)$$

No caso de ajustamentos discretos, teremos:

$$\begin{bmatrix} t_{1,\theta+1} \\ t_{2,\theta+1} \\ \vdots \\ t_{m,\theta+1} \end{bmatrix} = \begin{bmatrix} 1+\mu_1 a_{11} & \mu_1 a_{12} & \cdots & \mu_1 a_{1m} \\ \mu_2 a_{21} & 1+\mu_2 a_{22} & \cdots & \mu_2 a_{2m} \\ \vdots & \vdots & & \vdots \\ \mu_m a_{m1} & \mu_m a_{m2} & \cdots & 1+\mu_m a_{mm} \end{bmatrix} \begin{bmatrix} t_{1,\theta} \\ t_{2,\theta} \\ \vdots \\ t_{m,\theta} \end{bmatrix} + \begin{bmatrix} b_1 \\ b_2 \\ \vdots \\ b_m \end{bmatrix} \quad (4.2.17)$$

Enunciemos as condições suficientes de estabilidade para os sistemas (4.2.16) e (4.2.17).

Designemos a matriz μA por C, e o seu elemento genèrico por c_{ij} $(i,j=1,2,\ldots,m)$. É condição suficiente de estabilidade do sistema (4.2.16) que para toda a linha <u>i</u> $(i=1,2,\ldots,m)$, se tenha:

$$c_{ii} < 0 \quad (4.2.18)$$

e que existam números $h_i>0$ $(i=1,2,\ldots,m)$, tais que:

$$h_i|c_{ii}| \geq \sum_{\substack{j=1 \\ j\neq i}}^{m} h_j|c_{ij}| \quad (55) \quad (4.2.19)$$

Alternativamente, a condição suficiente pode ser enunciada do modo seguinte: è condição suficiente de estabilidade do sistema

(4.2.16) que, para toda a coluna j (j=1,2,...,m) se tenha:

$$c_{jj} < 0 \qquad (4.2.20)$$

e que existam números $h_j>0$ (j=1,2,...,m) tais que:

$$h_j|c_{jj}| \geq \sum_{\substack{i=1 \\ i\neq j}}^{m} h_i|c_{ij}| \qquad (56) \qquad (4.2.21)$$

Vejamos agora as condições de estabilidade para um sistema de equações às diferenças (4.2.17). Designemos a matriz $I+\mu A$ por D, e o seu elemento genérico por d_{ij} (i,j=1,2,...,m). É condição suficiente de estabilidade do sistema (4.2.17) que para toda a linha i (i=1,2,...,m) se tenha:

$$\sum_{j=1}^{m} |d_{ij}| < 1 \qquad (57) \qquad (4.2.22)$$

Ou alternativamente: é condição suficiente de estabilidade do sistema (4.2.17) que para toda a coluna j (j=1,2,...,m) se tenha:

$$\sum_{i=1}^{m} |d_{ij}| < 1 \qquad (4.2.23)$$

Procuremos compreender o significado económico das condições que acabam de ser enunciadas.

Analisamos em primeiro lugar as questões que dizem respeito ao sistema de equações diferenciais. As condições (4.2.18) e (4.2.20) são verificadas se os elementos da diagonal principal da matriz A e os coeficientes de reacção têm o mesmo sinal. Com efeito:

$$c_{ii} = \mu_i a_{ii} = - \lambda_i a_{ii}$$

e

$$c_{jj} = \mu_j a_{jj} = - \lambda_j a_{jj}$$

Se os elementos da diagonal principal da matriz A e os coeficientes de reacção têm o mesmo sinal, o seu produto é positivo e os elementos da diagonal principal de C serão negativos.

Admitamos agora que as outras condições, (4.2.19) e (4.2.21) se verificam para todo h=1. Teremos, para todo i (i=1,2,...,m):

$$|c_{ii}| \geq \sum_{\substack{j=1 \\ j\neq i}}^{m} |c_{ij}|$$

$$|\mu_i a_{ii}| \geq \sum_{\substack{j=1 \\ j\neq i}}^{m} |\mu_i a_{ij}|$$

$$|\mu_i| \, |a_{ii}| \geq |\mu_i| \sum_{\substack{j=1 \\ j\neq i}}^{m} |a_{ij}| \qquad (4.2.24)$$

$$|a_{ii}| \geq \sum_{\substack{j=1 \\ j\neq i}}^{m} |a_{ij}|$$

Para todo o j (j=1,2,...,m) e se (4.2.21) se verifica para h=1, obter-se-á:

$$|c_{jj}| \geq \sum_{\substack{i=1 \\ i\neq j}}^{m} |c_{ij}|$$

$$|\mu_j a_{jj}| \geq \sum_{\substack{i=1 \\ i\neq j}}^{m} |\mu_i a_{ij}|$$

$$|\mu_j| \, |a_{jj}| \geq \sum_{\substack{i=1 \\ i\neq j}}^{m} |\mu_i a_{ij}|$$

Não se pode agora obter uma condição paralela a (4.2.24), a menos que se admita que todos os $\mu\mu$ são iguais. Se as variáveis foram normalizadas, isso significa que os diferentes agentes introduziram nos instrumentos modificações do mesmo grau, em resposta a desvios idênticos entre o valor desejado para a variável objectivo e o valor observado. Nestas condições pode-se escrever:

$$|a_{jj}| > \sum_{\substack{i=1 \\ i \neq j}}^{m} |a_{ij}| \qquad (4.2.25)$$

A interpretação económica das condições (4.2.24) e (4.2.25) não oferece agora dificuldades.

Admitindo a hipótese adicional introduzida, respeitante ao valor de h, pode-se ler (4.2.24) do modo seguinte: é condição suficiente de estabilidade do sistema (4.2.16) que para todo o instrumento, o valor absoluto do efeito deste instrumento sobre o objectivo ao qual ele foi afectado seja superior, ou igual (58), á soma dos valores absolutos dos efeitos dos outros instrumentos sobre este mesmo objectivo. Alternativamente, e admitindo as hipóteses adicionais respeitantes aos valores de h e dos $\mu\mu$, a condição (4.2.25) significa que: é condição suficiente para que se verifique (4.2.16) que, para todo o instrumento, o valor absoluto do efeito deste instrumento sobre o objectivo ao qual ele foi afectado seja superior ou igual (58) á soma dos valores absolutos dos efeitos deste mesmo instrumento sobre os outros objectivos.

Analisemos agora o significado das condições (4.2.22) e (4.2.23) respeitantes á estabilidade do sistema de equações ás diferenças (4.2.17). Para toda a linha i (i=1,2,...,m), a condição (4.2.22) pode-se escrever:

$$\left|1 + \mu_i a_{ii}\right| + \sum_{\substack{j=1 \\ j\neq i}}^{m} \left|\mu_i a_{ij}\right| < 1 \qquad (4.2.26)$$

Esta equação não tem uma interpretação económica de compreensão fácil. É possível obtê-la mediante hipóteses adicionais. Vamos admitir que:

1) $\mu_i < 0$ $(i=1,2,\ldots,m)$

2) $a_{ii} > 0$ $(i=1,2,\ldots,m)$

3) O desvio entre o valor desejado para a variável objectivo y_i^* $(i=1,2,\ldots,m)$ e o seu valor observado y_i $(i=1,2,\ldots,m)$ não pode ser explicado apenas pela modificação num instrumento t_i $(i=1,2,\ldots,m)$.

Vejamos como se pode traduzir em termos algébricos a hipótese 3.

Parece uma hipótese razoável. Ela significa que cada variável objectivo depende de várias variáveis instrumentos. Generalizando (4.2.1a) e calculando as diferenças totais obtém-se:

$$\Delta y_i = a_{i1}\,\Delta t_1 + \ldots + a_{ii}\,\Delta t_i + \ldots + a_{im}\,\Delta t_m \qquad (4.2.27)$$
$$(i=1,\ldots,m)$$

Generalizando (4.2.2a) pode-se escrever:

$$\Delta t_i = \lambda_i\,\Delta y_i = -\mu_i\,\Delta y_i \qquad (i=1,2,\ldots,m)$$

donde:

$$\Delta y_i = \frac{\Delta t_i}{\mu_i} \qquad (i=1,2,\ldots,m) \qquad (4.2.28)$$

Combinando (4.2.27) e (4.2.28), resulta:

$$-\frac{\Delta t_i}{\mu_i} = a_{i1}\,\Delta t_1 + \ldots + a_{ii}\,\Delta t_i + \ldots + a_{im}\,\Delta t_m \qquad (i=1,2,\ldots,m)$$

ou ainda:

$$1 = -\mu_i\, a_{i1}\,\frac{\Delta t_1}{\Delta t_i} - \ldots - \mu_i\, a_{ii}\,\frac{\Delta t_i}{\Delta t_i} - \ldots - \mu_i\, a_{im}\,\frac{\Delta t_m}{\Delta t_i} \qquad (i=1,2,\ldots,m)$$

Se cada um dos termos do segundo membro da expressão anterior è positivo, deve-se ter:

$$\mu_i\, a_{ii} < 1 \qquad (i=1,2,\ldots,m)$$

ou ainda:

$$\mu_i\, a_{ii} > -1 \qquad (i=1,2,\ldots,m) \qquad (4.2.29)$$

Se (4.2.29) è verdadeira:

$$1 + \mu_i\, a_{ii} > 0 \qquad (i=1,2,\ldots,m)$$

e por consequência, pode-se escrever a expressão (4.2.6), do modo seguinte:

$$1 + \mu_i\, a_{ii} - \mu_i \sum_{\substack{j=1 \\ j\neq i}}^{m} |a_{ij}| < 1 \qquad (i=1,2,\ldots,m)$$

$$\mu_i\, a_{ii} < \mu_i \sum_{\substack{j=1 \\ j\neq i}}^{m} |a_{ij}| \qquad (i=1,2,\ldots,m)$$

Dado que μ_i é negativo:

$$a_{ii} > \sum_{\substack{j=1 \\ j\neq i}}^{m} |a_{ij}| \qquad (59) \quad (i=1,2,\ldots,m) \quad (4.2.30)$$

Uma vez chegados à condição (4.2.30), partindo da condição (4.2.22), vejamos se se pode chegar a um resultado semelhante a partir de (4.2.23). Desenvolvendo (4.2.23) tem-se para todo o j:

$$\left|1 + \mu_j a_{jj}\right| + \sum_{\substack{i=1 \\ i\neq j}}^{m} \left|\mu_i a_{ij}\right| < 1 \qquad (4.2.31)$$

Dada a condição (4.2.29), vem:

$$\mu_j a_{jj} < \sum_{\substack{i=1 \\ i\neq j}}^{m} \mu_i |a_{ij}|$$

Estamos aqui em face da mesma dificuldade que já tinhamos tido antes de chegar à condição (4.2.25). A obtenção de uma condição paralela à da condição (4.2.30) não é possivel senão admitindo que os $\mu\mu$ são todos iguais. Se as variáveis foram normalizadas, isso significa que os diferentes decisores reagem com respostas de intensidade idêntica, face a desvios iguais entre os valores desejados e os valores observados, para as variáveis objectivo.

Dividindo a expressão anterior por μ_i, que é negativo, obtém-se:

$$a_{jj} > \sum_{\substack{i=1 \\ i\neq j}}^{m} |a_{ij}| \qquad (60) \quad (j=1,2,\ldots,m) \quad (4.2.32)$$

As condições (4.2.30) e (4.2.32) podem ser interpretadas de modo semelhante às condições (4.2.24) e (4.2.25). Admitindo que $\mu_i<0$ $(i=1,2,\ldots,m)$ e que $a_{ii}>0$ $(i=1,2,\ldots,m)$, é condição suficiente

de estabilidade de um sistema de equações lineares ás diferenças que, para todo o instrumento, o valor do efeito deste instrumento sobre o objectivo ao qual foi afectado seja superior á soma dos valores absolutos dos efeitos dos outros instrumentos sobre este mesmo objectivo.

Identicamente, pode-se fazer a leitura da condição (4.2.32). Admitindo que $\mu_i < 0$ $(i=1,2,\ldots,m)$, que os $\mu\mu$ são todos iguais e que $a_{jj} > 0$ $(j=1,2,\ldots,m)$, é condição suficiente de estabilidade de um sistema de equações ás diferenças que, para todo o instrumento, o valor do efeito deste instrumento sobre o objectivo ao qual foi afectado, seja superior á soma dos valores absolutos dos efeitos deste mesmo instrumento sobre os outros objectivos.

Notemos que se $a_{ii} > 0$ $(i=1,2,\ldots,m)$, as condições respeitantes ao sistema de equações diferenciais e ao sistema das equações ás diferenças tornam-se idênticas com a única diferença de que no segundo caso apenas se admite a desigualdade estrita.

A análise das condições de estabilidade permite-nos estudar, numa perspectiva funcional, a possibilidade de descentralização dos instrumentos de política económica, como acabamos de verificar. Mas é evidente que o estudo da estabilidade pode dar directivas preciosas para o estudo da descentralização dos instrumentos de política económica, numa perspectiva estrutural. Podem-se utilizar as condições de estabilidade para estudar a legitimidade de afectação alternativa de um instrumento a diferentes objectivos. Conhecendo o valor dos coeficientes a_{ij}, pode-se sempre enunciar a direcção na qual deve ser realizada ou modificada a afectação dos instrumentos. As condições de estabilidade não se limitam a verificar a possibilidade ou impossibilidade de descentralização, para uma determinada afectação de instrumentos. Elas permitem-nos, igualmente, explicitar o caminho a percorrer para atingir um sistema decisional descentralizado, desde que ele seja possível.

CONCLUSÃO DO CAPITULO

Com o enunciado das condições de estabilidade, chegamos ao fim do que nos propusemos fazer no Capitulo IV. Através da análise dos princípios da decomponibilidade, da separabilidade e da afectação dos instrumentos a objectivos, tentámos mostrar que há possibilidades múltiplas de estudo de casos de descentralização. Além disso, verificámos que as possibilidades de descentralização são muito mais amplas do que se poderia inicialmente pensar. Quando transpostas para uma perspectiva espacial, verificamos que as possibilidades de descentralização aumentam, dada a multiplicidade de relações horizontais entre unidades de um mesmo nível hierárquico, o que nem sempre é possível, ou têm a mesma intensidade quando nos colocamos noutras perspectivas.

Em certos casos, a possibilidade de tornar operacionais os princípios enunciados, exige o conhecimento da estrutura matemática dos modelos (separabilidade e afectação dos instrumentos). Em outros casos, contudo, as exigências matemáticas são quase inexistentes (decomponibilidade). Em qualquer caso, não é por falta de instrumentos de análise que as possibilidades de descentralização não podem ser estudadas. Se há dificuldades, elas são antes de carácter institucional, na medida em que as actuações dos poderes públicos não são sempre suficientemente claras para que se possa identificar os objectivos, os instrumentos e as relações que os ligam.

No Capitulo seguinte procuraremos explicitar os mecanismos de uma classe particular de modelos de descentralização: os modelos de optimização. As suas propriedades matemáticas são objecto de uma literatura abundante. Não é contudo este o ponto de vista que nos vai ocupar. Para nós será muito mais interessante analisá-los numa perspectiva, muitas vezes esquecida, dos pressupostos institucionais que lhes estão subjacentes.

ANEXO

Admite-se no modelo a existência de dois sectores e duas regiões referenciadas nas variáveis, pelos índices inferiores e superiores, respectivamente. As equações f são supostas serem determinadas ao nível nacional e as equações g no interior de cada uma das regiões.

Os valores das exportações, das importações, do índice de preços e do investimento em valor, da actividade 1, são determinados ao nível nacional. Para as exportações tem-se:

$$f_1 = EX_1 - m_1 - n_1 p_1 = 0 \qquad (1)$$

ou seja, as exportações do produto 1 são funções dos preços. Para as outras variáveis tem-se duas expecificações alternativas, segundo se supõe que o sector 1 é concorrenciado ou competitivo. Colocaremos em cada equação um índice superior c se o sector é concorrenciado, ou um índice superior p se ele é competitivo.

$$f_2^p = IM_1 - p_1 D_1 - q_1 p_1 - s_1 = 0 \qquad (2)$$

As importações do produto 1 dependem da sua procura e do respectivo índice de preços.

$$f_2^c = IM_1 - D_1 + \sum_{r=1}^{2} Q_1^r = 0 \qquad (3)$$

onde

$$D_1 = \sum_{r=1}^{2} D_1^r$$

As importações do produto 1 são o resultado da insuficiência da produção nacional face à procura.

$$f_3^p = p_1 - \frac{\sum_{r=1}^{2}\sum_{j=1}^{2} p_j^r a_{j1} Q_1^r + \sum_{r=1}^{2} w_1^r(1+g_1^r) + h_1 IV_1}{(1-l_1)\sum_{r=1}^{2} Q_1^r} \qquad (4)$$

O indice de preços do produto 1, resulta do quociente entre os custos de produção e a produção em volume.

$$f_3^c = p_1 - \overline{pz}_1 = 0 \qquad (5)$$

O indice de preços do produto 1 é exógeno.

$$f_4^p = IV_1 - \frac{D_1 - IM_1}{\sum_{r=1}^{2} \frac{\alpha^r}{\eta_1^r \sum_{j=1}^{2} \beta_{ij}^r p_j^r}} \qquad (6)$$

O investimento do sector 1 é determinado pela multiplicação da produção por uma taxa de investimento.

$$f_4^c = IV_1 - \frac{\overline{pz}_1(1-l_1)\sum_{r=1}^{2} Q_1^r}{h_1 \sum_{r=1}^{2}\sum_{j=1}^{2} p_j^r a_{ij}^r Q_1^r + \sum_{r=1}^{2} W_1^r(1+g_1^r)} \qquad (7)$$

O investimento no sector 1 é função do excedente gerado no sector.

$$g_1 = I_1^r \alpha^r IV_1 / \sum_{j=1}^{2} \beta_{ij}^r p_j^r = 0 \qquad (\sum_{r=1}^{2} \alpha^r = 1) \qquad (8)$$

O investimento regional do sector 1 é determinado, aplicando ao investimento nacional, uma chave de partição regional.

$$g_2 = Q_1^r - \frac{1}{\eta_1^r} I_1^r = 0 \qquad (9)$$

A produção regional do sector 1 é determinada a partir do investimento realizado, tendo em conta o respectivo coeficiente investimento-produção.

$$g_3 = Q_2^r - \sum_{i=1}^{2} a_{2i}^r Q_i^r + C_2^r + IP_2^r + \overline{G}_2^r = 0 \qquad (10)$$

A produção do sector 2 iguala as suas utilizações.

$$g_4 = I_2^r - \eta_2^r Q_2^r = 0 \qquad (11)$$

O investimento regional do sector 2 é determinado a partir da produção do sector, tendo em conta o respectivo coeficiente investimento-produção.

$$g_5 = IP_j^r - \sum_{i=1}^{2} \beta_{ij}^r I_i^r = 0 \qquad (j=1,2) \qquad (12)$$

O investimento regional em produtos j, obtêm-se através da ventilação do investimeno regional nas diferentes actividades.

$$g_6 = E_i^2 - \Gamma_i^r Q_i^r = 0 \qquad (i=1,2) \qquad (13)$$

O emprego regional em cada uma das actividades é proporcional á respectiva produção.

$$g_7 = PA^r - \overline{PAZ}^r - \alpha^r CHO^r + \delta^r (\overline{EZ}^r + \sum_{i=1}^{2} E_i^r) - \rho^r (\overline{EZ}^r + \sum_{i=1}^{2} E_i^r) = 0 \qquad (14)$$

A população activa em cada região é função da população activa potencial, do desemprego e do emprego.

$$g_8 = CHO^r - PA^r - \overline{EZ}^r - \sum_{i=1}^{2} E_i^r = 0 \qquad (15)$$

O desemprego resulta do saldo entre a população activa e as

respectivas utilizações.

$$g_9 = PW^1 - c^1\ pC^1 - \alpha^1\ CHO^1 + e^1 = 0 \qquad (16)$$

A taxa de salário média na região líder, é função do índice de preços no consumidor, do desemprego e de um indicador de tensão no mercado de trabalho.

$$g_{10} = PW^2 - f_2\ PW^1 - \alpha^2\ CHO^2 + e^2 = 0 \qquad (17)$$

A taxa de salário média na região não líder, é função da taxa de salário média na região líder, do desemprego e de um indicador de tensão no mercado de trabalho.

$$g_{11} = W_i^r - PW^r\ E_i^r = 0 \qquad (i=1,2) \qquad (18)$$

Os salários pagos na região r e no sector i, resultam da multiplicação da taxa de salários pelo respectivo emprego.

$$g_{12} = R^r - (1-\lambda^r)\left(\sum_{i=1}^{2} W_i^r + PW^r\ \overline{EZ}^r\right) = 0 \qquad (19)$$

O rendimento disponível das famílias é determinado pelos salários e por uma taxa de contribuições para o Estado.

$$g_{13} = C_j^r - \mu_j^r\ R^r\ /\ p_j^r = 0 \qquad (j=1,2) \qquad (20)$$

O consumo das famílias em volume é determinado a partir do rendimento disponível com a utilização de coeficientes orçamentais.

$$g_{14} = pC^r - \sum_{j=1}^{2} p_j^r\ C_j^r\ /\ \sum_{j=1}^{2} C_j^r = 0 \qquad (21)$$

O índice de preços no consumidor é calculado dividindo o consumo em valor pelo consumo em volume.

$$g_{15} = p_2^r - \frac{\sum_{j=1}^{2} a_{j2}^r \, Q_2^r \, p_j^r + W_2^r(1+g_2^r) + h_2^r \, I_2^r \sum_{j=1}^{2} \beta_{2j}^r \, p_j^r}{Q_2^r \, (1-l_2^r)} = 0 \qquad (22)$$

O índice de preços do produto 2 na região r é determinado pelo quociente entre os custos de produção e a produção em volume.

Significado das variáveis do modelo REGIS simplificado

C_j^r - consumo das famílias da região r em produto j

CHO^r - desemprego na região r

D_1 - procura do produto 1

D_1^r - procura do região r em produto 1

E_1^r - emprego da região r na actividade i

EX_1 - exportações do produto 1

$\overline{E2}^r$ - emprego exógeno na região r (administrações, instituições financeiras, famílias, etc.)

G_2^r - procura das administrações, procura das instituições financeiras, FBCF das famílias, saldo do comércio externo do produto 2 na região r

I_i^r - investimento na região r, pela actividade i

IM_1 - importações em valor do produto 1

IP_j^r - investimento na região r em produto J

IV_1 - investimento em valor pela actividade 1

p_i - índice de preços do produto i

p_j^r - índice de preços na região r do produto j

PA^r - população activa na região r

$\overline{PAZ}^r$ - população activa potencial na região r

Pw^r - taxa de salário horário na região r

pC^r - índice de preços médio regional do consumo das famílias

$\overline{pz}_1$ - índice de preços do sector 1 imposto pela concorrência estrangeira

Q_i^r - produção na região r da actividade i

R^r - rendimento disponível das famílias na região r

w_i^r - rendimentos do trabalho na região r e na actividade i

NOTAS

(1) Já vimos, no Capítulo II, que era impossível considerar tantos níveis de decisão quantos os "alcances" dos bens subjacentes a estas decisões ou a áreas de influência dos locais a partir dos quais esses bens se encontram disponíveis.

(2) Vide por exemplo, SIMON (1953), citado por SOLARI (1977) e HOLD (1954), citado por MALINVAUD (1964).

(3) A matriz B é conhecida pelo nome de matriz de incidência. Cf. a este propósito MARTINS (1983b, 16 e segs).

(4) Vide PAELINCK e NIJKAMP (1977, 331). Certos autores, preferem em vez da designação, "decomponibilidade forte - decomponibilidade fraca", "decomponibilidade - semi-decomponibilidade". Vide por exemplo KOGICO (1968, 21).

(5) Vide por exemplo NIJKAMP e RIETVELD (1981).

(6) Apenas nos ocupamos aqui da decomponibilidade de sistemas estáticos. É possível encarar a decomponibilidade de sistemas dinâmicos, bem como, em certas condições, transformar um sistema dinâmico indecomponível num sistema decomponível. Ver a este propósito MARTINS (1983a, 147 a 156).

(7) Embora cada unidade de decisão possa ser composta por vários agentes.

(8) Para esta representação matricial não reteremos as unidades de decisão do nível local da autarquia central.

(9) Ou de objectivos fixos, se se quer tomar a terminologia utilizada por TINBERGEN (1952).

(10) As condições de separabilidade são idênticas nos modelos de simulação e nos modelos de optimização, desde que cada iteração seja considerada como um modelo de simulação com preços dados.

(11) Vide por exemplo SAMUELSON, P.A. (1981, 43).

(12) Como se sabe, Arrow mostrou que era impossível determinar um critério de escolha entre várias situações de equilíbrio, e simultaneamente satisfazer os critérios mínimos de satisfação das preferências individuais de cada agente.

(13) As outras são que a matriz dos coeficientes das variáveis endógenas seja não-nula e o seu determinante diferente de zero.

(14) Poder-se-ia considerar qualquer número de sub-modelos.

(15) Vide por exemplo SOLARI (1977, 28).

(16) BESSIERE (1967, 780). Veremos no capítulo seguinte que esta condição coincide com a de óptimo dos modelos de descentralização pelos preços. A tradução da transcrição é nossa.

(17) BESSIERE (1967, 785). Nossa tradução.

(18) Nossa tradução.

(19) Poder-se-ia também estudar as condições de partição do problema global em dois problemas mais simples: a partição territorial e a partição de competências.

(20) Vide CORNILLEAU e COURBIS (1978).

(21) Dir-se-ia que há quasi-separabilidade no interior do bloco das variáveis de cada uma das regiões.

(22) Não nos vamos pronunciar aqui sobre esta questão. O modelo que utilizamos é uma versão simplificada de um modelo mais complexo, o modelo REGIS. Algumas simplificações aqui apresentadas não existem no modelo original. Uma versão adaptada deste modelo encontra-se já disponível para Portugal. Para um tratamento mais desenvolvido desta questão ver COURBIS E CORNILLEAU (1978).

(23) SIMON, H.A. (1953).

(24) WOLD, H. (1954).

(25) WOLD, H. (1954, 175 e segs). Veremos que a recursividade não é uma propriedade inerente a todos os modelos causais.

(26) Cf. SOLARI (1977, 30). Neste caso h_1 é separável de h.

(27) Trata-se de facto de um modelo interdependente. Esta constatação é menos evidente se a causa de w_1 não for w_2 mas uma outra variável que depende directa ou indirectamente de w_1.

(28) Cf. WOLD (1954, 172 e segs.).

(29) Sempre segundo MALINVAUD (1963, 521), esta última condição é muito restritiva uma vez que "se pode recear que os mesmos factores não identificados influenciem os diversos comportamentos representados pelas equações estruturais". A tradução é nossa".

(30) Como aliás já o fizemos no ponto B do #1, a propósito da decomponibilidade.

(31) Top-down, bottom-up e interactive, em inglês.

(32) Ver também NIJKAMP e RIETVELD (1982,a), NIJKAMP e RIETVELD (1981), SNICKARS (1982) e ALBERGARIA (1983).

(33) Vide SNICKARS (1982, 55).

(34) TINBERGEN, J., (1954).

(35) TINBERGEN (1954, 5).

(36) Citado por JOHANSEN (1977, 242).

(37) "Central" tem para Tinbergen a acepção que atrás demos para "nacional".

(38) Parâmetros segundo Tinbergen.

(39) MUNDELL (1962).

(40) Referindo-se à obra de Tinbergen, <u>On the Theory of Economic Policy</u>, MUNDELL (1962, 77), considera o seu problema complementar do de Tinbergen. Ele raciociona na sua demonstração como se não conhecesse o trabalho de Tinbergen sobre a descentralização.

(41) É uma situação que corresponde à descentralização do controle dos instrumentos.

(42) O problema da existência de solução é suposto resolvido uma vez que se supõe um número de instrumentos igual ao número de objectivos.

(43) Cf. GANDOLFO (1972, 265), ou para uma apresentação formalmente mais elegante, WOODS (1978, 134).

(44)

$$\mu A = \begin{bmatrix} \mu_1 a_{11} & \mu_1 a_{12} \\ \mu_2 a_{21} & \mu_2 a_{22} \end{bmatrix}$$

(45) Cf. GANDOLFO (1972, 131), ou WOODS (1978, 145).

(46) $$I+\mu A = \begin{bmatrix} 1 + \mu_1 a_{11} & \mu_1 a_{12} \\ \mu_2 a_{21} & 1 + \mu_2 a_{22} \end{bmatrix}$$

(47) Notemos que, tendo em conta o valor dos parâmetros, tanto e_1 como e_2, são valores positivos.

(48) Há com efeito, fortes probabilidades para que (4.2.7) se verifique. Dado que a_{11} e a_{22} são positivos, é preciso que ao menos um dos dois seja negativo. Se os agentes têm informação suficiente para poderem raciocionar e agir com racionalidade, o seu comportamento representado por $\lambda\lambda$, terá o mesmo sinal que a_{11} e a_{22}, quer dizer, positivo. Ora, os $\mu\mu$ têm sinal contrário aos $\lambda\lambda$ e são por isso negativos como se gostaria de ter.

(49) Cf. nota anterior. Se os agentes têm o mínimo de informação e adoptam um comportamento racional, é provável que os kk tenham o mesmo sinal que a_{12} e a_{21}, quer dizer negativo. Os VV terão, por isso, um sinal positivo, o que satisfaz a condição exigida.

(50) Vide por exemplo BYE e DE BERNIS (1977, 119 e segs, 242 e segs).

(51) O carácter estático é uma das limitações mais fortes da teoria das vantagens comparativas de Ricardo. Vide nota anterior.

(52) Vide, por exemplo, MARTINS (1983a, 251 e segs).

(53) No caso particular da teoria das vantagens comparativas, ver BYE e DE BERNIS (1977, 178).

(54) Supõe-se resolvido o problema da existência.

(55) Cf. GANDOLFO (1972, 267) e HEAL, HUGHES e TARLING (1974, 124 e 127). Pelo menos para um dos ii deve-se verificar a desigualdade estrita.

(56) Pelo menos para um dos jj deve-se verificar a desigualdade estrita.

(57) Cf. GANDOLFO (1972, 133) e JOHANSEN (1977, 210).

(58) Superior para pelo menos um instrumento.

(59) Para o caso particular em que $a_{ij}>0$ $(j=1,2,\ldots,m)$ a condição (4.2.30) torna-se:

$$a_{ii} > \sum_{\substack{j=1 \\ j\neq i}}^{m} a_{ij} \qquad (i=1,2,\ldots,m)$$

(60) Para o caso particular em que $a_{ij}>0$ $(i=1,2,\ldots,m)$, a condição (4.2.32) transforma-se em:

$$a_{jj} > \sum_{\substack{i=1 \\ i\neq j}}^{m} a_{ij} \qquad (j=1,2,\ldots,m)$$

CAPITULO V

A DESCENTRALIZAÇÃO DAS DECISÕES NO ESPAÇO: REFLEXÃO EM TORNO DOS MODELOS COM FUNÇÃO DE PREFERENCIA

Os modelos de optimização, conhecidos por "modelos de descentralização", apenas ocasionalmente têm sido utilizados para fins da descentralização das decisões. A sua utilização, complementada com o recurso aos modelos multi-objectivo e à teoria dos jogos, pode constituir um instrumento válido no processo de descentralização das decisões no espaço.

Os modelos que apareceram e se aperfeiçoaram no quadro das disciplinas de optimização, económica e matemática, e conhecidos pela designação de "modelos de descentralização", apareceram para responder a dificuldades de cálculo, postas pela sua resolução. Estes modelos desenvolveram-se com vista a responder a problemas de descentralização económica, quer se tratasse de descentralização da decisão ou da informação. O seu objectivo foi, antes de tudo, o de encontrar um meio de resolver um problema global, que se tornou muito complexo, em razão da enorme quantidade de informação que esta envolvia.

Para fazer face a esta dificuldade, recorreu-se a processos de descentralização da informação, não porque esta descentralização fosse um objectivo em si, mas porque foi o único meio encontrado para resolver o problema posto. Se o problema tivesse uma menor dimensão ou fosse menos complexo, provavelmente nenhuma descentralização teria sido empreendida.

Em qualquer caso, os modelos foram explicitados e o nosso objectivo é o de ver em que medida eles podem ser utilizados com fins de descentralização, não apenas da informação, mas sobretudo da decisão, no espaço. O que foi um simples meio para resolver um problema muito complexo vai tornar-se, para nós, o objectivo principal: a descentralização.

Procuraremos analisar estes modelos do ponto de vista da descentralização no espaço, embora certos aspectos desta descentralização sejam válidos, quer sejam encarados na perspectiva do espaço ou sob outras perspectivas.

Uma vez que estes modelos se desenvolveram com outros objectivos, é normal que do ponto de vista, que nos preocupa, apresentem limitações significativas. Constituem, contudo, uma área de reflexão importante, do ponto de vista da descentralização no espaço, em particular, se são encarados através das

suas características de organização dos mecanismos de troca da informação e não, das propriedades matemáticas destes mecanismos.

Assim, neste Capitulo teremos duas Secções. Na primeira, procuraremos apresentar e sublinhar, em que medida os mecanismos de troca da informação podem ser encarados enquanto processos de tomada de decisões através do diálogo entre os centros de decisão pertencentes a diferentes níveis. Na segunda, procuraremos explicitar algumas das insuficiências dos modelos existentes, bem como alguns meios que podem ser utilizados para as ultrapassar. Trata-se, em larga medida, de uma reflexão que neste domínio se pretende sistemática e inovadora.

Sublinharemos:

- As dificuldades na definição de uma função objectivo;

- A inexistência de troca de mensagens entre centros de decisão situados ao mesmo nível;

- O irrealismo da hipótese da inexistência de conflitos, quer para a definição da função objectivo, quer na sequência de troca de informações entre unidades do mesmo nível;

- A impossibilidade da utilização dos modelos conhecidos se o nível de independência de cada agente não é conhecido á partida.

No que diz respeito aos meios para ultrapassar estas insuficiências, procuraremos reflectir sobre as contribuições que podem ser aproveitadas da teoria dos jogos e da análise multi-critério.

SECÇÃO I

O PROCESSO DE TOMADA DE DECISÃO NOS "MODELOS DE DESCENTRALIZAÇÃO"

Os "modelos de descentralização" conhecidos por utilizarem, na troca de informação entre níveis, métodos designados por directos, indirectos e mistos, são os mais conhecidos. A sua concepção valoriza as propriedades dos sistemas: organização em vários níveis e decomponibilidade da sua estrutura.

Procuraremos enunciar nesta Secção as características mais significativas dos modelos e processos de descentralização, bem como explicitar o modo de funcionamento de cada um dos modelos considerados.

Os "modelos de descentralização" procuram dar uma resposta ás dificuldades encontradas pelos economètras para resolverem modelos complexos através dos quais se procurava simular o funcionamento dos sistemas. Para o conseguir, estes modelos procuram explorar uma primeira característica que é a de organização multi-níveis dos sistemas. Uma outra característica possuem os "modelos de descentralização": o facto da sua estrutura ser decomponível.

Para os problemas a vários níveis, cuja estrutura não é decomponível, outros modelos foram propostos. DIRICKX e JENNERGREN (1979, 76), referem a este propósito modelos que fazem apelo a métodos heurísticos e á teoria do controle. Os "modelos de descentralização" são, contudo, os que têm merecido a maior parte da atenção dos investigadores. Dedicar-lhe-emos grande parte das nossas preocupações nesta Secção.

Os "modelos de descentralização" são, em geral, classificados em três grandes categorias, segundo o método utilizado para a circulação das mensagens entre os diferentes níveis: os que utilizam métodos directos, os que utilizam os métodos indirectos e os que utilizam os métodos mistos.

Se os métodos são directos o conteúdo das mensagens transmitidas entre os níveis superiores e os níveis inferiores é constituído pela especificação de quotas ou quantidades e o, das mensagens transmitidas em sentido inverso é constituído por preços ou valores marginais. Nos métodos indirectos os níveis superiores comunicam aos níveis inferiores preços e recebem como resposta mensagens em termos de quantidades. Nos métodos mistos há quantidades e preços, ou valores marginais, nas mensagens transmitidas nos dois sentidos: dos níveis superiores para os inferiores e dos inferiores para os superiores.

Nos parágrafos seguintes, procuraremos precisar os mecanismos subjacentes ao funcionamento dos modelos utilizando os três métodos enunciados, não do ponto de vista do estudo das suas propriedades matemáticas, mas antes em função dos mecanismos de troca de informação, e de decisões, entre os diferentes níveis de tomadas de decisões.

#1. CARACTERISTICAS DOS "MODELOS DE DESCENTRALIZAÇÃO"

A caracterização dos "modelos de descentralização" pode ser feita a partir da facilidade com que é exercida a função de coordenação e das propriedades que possuem estes modelos.

Como já sublinhámos em várias ocasiões, a complexidade é, uma característica de todos os sistemas. É uma complexidade organizada, que supõe estruturas e hierarquias a vários níveis. Se, além disso, essas estruturas são decomponíveis, esta característica pode ser aproveitada para, mais facilmente, se conhecer as soluções dos modelos que representam o funcionamento do sistema, bem como facilitar o processo de tomada de decisões no interior do sistema.

Se um sistema tem as características de complexidade e de decomponibilidade, os seus problemas devem também poder ser olhados como problemas a vários níveis. Por esta razão falaremos indiferentemente de "modelos de descentralização", para representar o funcionamento de um sistema ou, para resolver os seus problemas.

A maioria das formalizações de "modelos de descentralização" apresentadas até hoje, consideram dois níveis. Nenhuma dificuldade conceptual ou analítica impede, contudo, a sua generalização a um número superior de níveis. No que se segue, referemos apenas dois níveis.

As expressões "modelos de descentralização" e "processos de descentralização" são utilizadas indiferentemente pela maioria dos autores. De facto, trata-se de expressões ás quais correspondem conteúdos que, embora possam ser considerados próximos, são apesar de tudo distintos. De uma maneira muito simplificada

pode dizer-se que um processo é uma componente da resolução dum modelo. O processo descreve as diferentes operações, bem como a sua sequência, que devem ser empreendidas com vista á obtenção de uma solução para um modelo. Ora, é deste ponto de vista que o estudo dos modelos de descentralização mais nos interessa neste Capitulo. Por isso, utilizaremos por vezes as duas expressões indistintamente.

Os "modelos de descentralização" procuram resolver problemas cuja estrutura è decomponivel. O problema a resolver pelo "modelo de descentralização" será chamado "problema global". A decomponibilidade è, contudo, como já vimos no Capitulo anterior, uma propriedade de alguns sistemas, que se pode apresentar sob diversas formas: decomponibilidade forte ou fraca, por elementos ou por blocos.

Se o problema é decomponivel, ele pode sê-lo, ao menos em tantos sub-problemas quantos os elementos ou unidades de decisão. A cada um deles, chamaremos "problema infimo". Se a decomponibilidade por elementos è forte, os sub-problemas de cada uma das unidades são independentes uns dos outros e a solução do poblema global pode ser obtida a partir das soluções dos sub-problemas. Do ponto de vista da descentralização, este caso de decomponibilidade è o que apresenta menores dificuldades. Nos outros casos há dependência (decomponibilidade por elementos) ou interdependência (decomponibilidade por blocos) e, para que se possa obter a solução do "problema global", a partir dos "problemas infimos", è preciso explicitar um outro sub-problema para gerir as dependências ou interdependências, a que chamaremos "problema supremo".

O papel do problema supremo è assim o de coordenar, através de directivas dirigidas aos problemas infimos, a resolução dos últimos, de modo a que a sua solução possa conduzir á do "problema global". Se a unidade suprema consegue, tendo em conta as directivas, obter a solução do problema global, a partir das

soluções dos problemas infimos, diz-se que a decomposição estabelecida è coordenável, em relação ao problema global (1).

Através dos "modelos de descentralização" foi possivel decompôr o "problema global" em dois tipos de sub-problemas, o supremo e os infimos, o que vai permitir a resolução do problema global de modo mais elegante e mais fàcil, do que a que seria obtida se ele fosse resolvido uma vez por todas.

Veremos, no primeiro ponto deste parágrafo, algumas características gerais de descentralização e, no segundo, enunciaremos as suas propriedades mais importantes.

A. A DESCENTRALIZAÇÃO E OS "MODELOS DE DESCENTRALIZAÇÃO"

A troca de informações entre os níveis em que foi decomposto um "problema global", constitui uma característica essencial dos "modelos de descentralização".

Os modelos que são incluidos nesta categoria dão ao conceito de descentralização um conteúdo muito particular, que está associado ao modo como se fez o seu aparecimento e desenvolvimento. Procuraremos por isso, neste ponto, explicitar o conteúdo do conceito de descentralização que está subjacente àqueles modelos, analisando sucessivamente as questões de;

a) descentralização e organização hierárquica;

b) descentralização da informação e descentralização da decisão;

c) o modo como se desenvolveram os "modelos de descentralização";

d) as componentes de um método de decomposição e finalmente;

e) o conteúdo das mensagens transmitidas entre as várias unidades que estruturam o funcionamento do modelo.

I. Descentralização e organização hierárquica

A descentralização é um conceito que se encontra, em parte, associado ao de organização hierárquica dos sistemas. Os "modelos de descentralização" procuraram aproveitar esta propriedade para conseguir processos de resolução de problemas complexos mais fáceis, e mais elegantes, que os que seriam utilizados se ela não fosse tida em conta. A organização hierárquica a vários níveis é uma das propriedades fundamentais dos sistemas (2). Num mesmo sistema podem-se encontrar várias hierarquias, segundo as perspectivas em que ele é estudado. Isto significa que haverá tantas hierarquias quantos os pontos de vista adoptados. Estes pontos de vista podem ser classificados, como vimos, em três categorias fundametais: compreensão, complexidade de decisão e organização (3).

É por isso normal que á multiplicidade de hierarquias se encontre associada uma multiplicidade de acepções do conceito de descentralização (4). Podemos encontrar um enunciado muito sugestivo em JOHANSEN (1978, 5 e segs.). Para este autor, o conceito de descentralização pode ser olhado de seis pontos de vista: a manifestação das preferências, a desagregação das preferências, o detalhe do conteúdo dos planos, a importância dos fluxos de informação na elaboração do plano, o poder de decisão e finalmente a propriedade dos meios de produção.

Segundo cada ponto de vista, é dado ao conceito de des-

centralização um conteúdo diferente. A sua não explicitação está na origem dos mal entendidos produzidos à volta do conceito de descentralização. É por isso importante que o ponto de vista que escolhemos seja explicitado.

II. Descentralização da informação e descentralização da decisão

No contexto dos modelos que nos ocupam neste Capitulo, apenas duas interpretações do conceito de descentralização são, em geral, objecto de atenção. São as de descentralização da informação e de descentralização da decisão.

No processo de preparação das decisões a informação pode ser mais ou menos descentralizada segundo: a importância dos fluxos verticais em relação aos horizontais; o grau de detalhe dos fluxos transmitidos dos níveis superiores para os níveis inferiores; a presença ou ausência de explicitação dos destinatários das mensagens transmitidas pelos níveis superiores.

Do ponto de vista da descentralização estrutural, o método será tanto mais descentralizado quanto mais a legitimidade para tomar decisões e o número e poder dos instrumentos de política económica, se situarem perto dos níveis inferiores.

Embora os dois pontos de vista mencionados, tenham sido abordados na literatura sobre os "modelos de descentralização" apenas o da informação, mereceu uma reflexão aprofundada da parte dos autores que estudaram as potencialidades dos métodos de descentralização, bem como as possibilidades de as melhorar. No entanto, do ponto de vista que adoptámos, estaremos muito mais interessados numa reflexão sobre os modelos de apoio à decisão descentralizada.

Procuraremos, contudo, explorar os "modelos de descentralização" da informação, para tentar deduzir ensinamentos do ponto de vista da descentralização da decisão.

Neste Capitulo o nosso objectivo não será o do estudo aprofundado destes modelos, dos pontos de vista das propriedades e da legitimidade dos algoritmos que lhes estão associados, mas antes o de fazer uma apresentação das suas caracteristicas essenciais, com vista a compreendermos as suas potencialidades e limitações, enquanto instrumentos de apoio à tomada de decisões descentralizadas no espaço.

III. Aparecimento dos modelos de descentralização

Voltemos aos "modelos de descentralização" e vejamos como alguns dos seus autores mais representativos, os têm justificado. Veremos sucessivamente os argumentos apresentados por Dirickx e Jennergren, Hurwicz, Kornai e Heal.

Segundo DIRICKX e JENNERGREN (1979, 2), que tratam estes modelos num contexto de métodos multi-níveis, há três justificações para a sua utilização:

1. A dimensão ou complexidade do problema a resolver, de tal modo que a resolução através dos métodos convencionais se pode revelar impossível;

2. O esforço desenvolvido será menor se se utilizarem métodos multi-níveis, do que se se utilizarem métodos convencionais;

3. Os métodos multi-níveis permitem a utilização de técnicas mais flexíveis e, em particular, a escolha de métodos diferenciados para a resolução dos problemas de

cada unidade, permitindo assim, através de uma melhor compatibilidade entre os métodos analíticos aos problemas a resolver, a obtenção de soluções mais adequadas aos problemas postos.

HURWICZ (1973, 4), por seu lado, avança dois argumentos respeitantes aos custos de utilização dos modelos e ás dificuldades de tratamento da informação. O primeiro argumento aproxima-se da segunda justificação dada por Dirickx e Jennergren, do ponto de vista do tratamento da informação. A decomposição do problema global pode ser uma vantagem, mesmo se a capacidade disponível para tratamento da informação não foi ultrapassada, na medida em que isso pode permitir o abaixamento dos custos e do tempo de tratamento da informação.

O segundo argumento de Hurwicz, tomado aliás de Hayek (5), diz respeito ás dificuldades de tratamento da informação nos modelos convencionais. Com efeito, nestes modelos supõe-se que toda a informação do sistema é conhecida por um único agente. Ora, a informação está originalmente dispersa por toda a economia e a sua transferência para o agente centralizador pode implicar percas de informação ou, custos não compatíveis com o orçamento disponível. Dadas estas dificuldades, Hurwicz, admitindo que de início cada unidade dispõe da maior parte da informação que diz respeito á resolução do seu problema e é capaz de o resolver considera natural que se procure encontrar métodos de cálculo assentes na minimização da necessidade de transferência de informação. Consegue-se assim, através da decomposição do problema global, obter uma economia de custo superior á que seria possível através dos métodos convencionais.

KORNAI (1973, 525), considera três possibilidades de utilização dos métodos de decomposição, que se encontram na literatura e na prática:

- Processo de cálculo matemático;

- Modelo de descrição teòrica da planificação;

- Modelo normativo para a utilização pràtica em planificação.

Na primeira encontramos os mètodos de programação matemàtica de grande dimensão. Neste sentido, aos dois tipos de problemas nos quais, segundo a acepção de Dirickx e Jennergren, se pode decompôr o problema global, não podemos dar nenhuma interpretação institucional. Eles não constituem senão partes diferentes de um algoritmo e, por isso, blocos de uma rotina de computador.

No segundo grupo, os mètodos de decomposição não são utilizados enquanto mètodos de càlculo, mas segundo as suas propriedades qualitativas como mètodos descritivos das caracteristicas do processo de planificação. Em geral, nenhum dos mètodos de decomposição conhecido permite uma descrição completa dos diferentes sistemas de planificação, mas apenas de algumas componentes mais ou menos amplas deste sistema. Com efeito, nenhuma conclusão, do ponto de vista da organização da economia, pode ser obtida a partir das caracteristicas de calculatòria dos mètodos de decomposição. Do mesmo modo, cada iteração não deve ser considerada como dando origem a uma decisão, mas antes como permitindo reunir elementos que serão necessàrios, nas iterações seguintes, e que apenas serão objecto de decisão apòs a última iteração.

O último grupo considera um modelo normativo inspirando o funcionamento pràtico do processo de planificação. Segundo o mètodo de decomposição adoptado como norma, cada um dos

responsáveis no processo de planificação, receba instruções para adoptar um tipo de comportamento ou outro.

Finalmente, e para terminar com a opinião dos diferentes autores sobre o desenvolvimento dos métodos de decomposição, vejamos a de Heal. HEAL (1973, 66), apenas trata dos métodos de decomposição do ponto de vista do cálculo da informação disponivel (6). Para ele, são a dimensão dos problemas e as correspondentes dificuldades do tratamento da informação que justificam os recursos aos métodos da decomposição. Entre estas dificuldades, ele salienta: a impossibilidade para um único orgão de guardar e tratar a informação que diz respeito ao conjunto do problema a resolver. Deste ponto de vista Heal junta-se aos outros autores citados, em particular a Hayek, que parece ter sido o primeiro a sublinhar este aspecto.

IV. Componentes de um método de decomposição

Já vimos que a circulação da informação é um dos elementos constituintes de um método que vise a obtenção de uma solução para o problema global. Para que a circulação se verifique, é preciso que o método possua uma "linguagem", "regras de resposta" e uma "lei de resultados".

Segundo HURWICZ (1973, 17), uma "linguagem" é um conjunto de informações trocadas durante a procura de uma solução. Cada uma delas funciona como uma mensagem enviada por um elemento a um outro.

O elemento que recebe a mensagem vai reagir enviando uma outra. Ela é formulada segundo um conjunto de regras que tem em conta as condições do enquadramento da informação disponiveis e as mensagens recebidas. A estas regras, Hurwicz chama, "regras de resposta".

A partir de um determinado momento os elementos não têm mais necessidade de continuarem o diálogo e consideram razoável a solução já obtida, de acordo com o critério fornecido por uma "lei de resultados".

Trata-se então de passar da planificação á execução. O "supremo" conhece já as directivas que deve emitir com vista á obtenção de uma solução para o problema global, mas é preciso fazê-las executar pelos "infimos" mediante a emissão de directivas de execução.

KORNAI (1973, 523), de modo muito semelhante ao de Hurwicz enuncia como características de um método de decomposição:

- a regra de decomposição dos dados iniciais;
- as regras de resposta do supremo e dos infimos (7);
- a especificação das mensagens recebidas e emitidas pelos diferentes níveis;
- a regra de finalização;
- a regra de cálculo dos resultados.

A segunda, a terceira e a quinta característica enunciadas por Kornai correspondem às regras de resposta, linguagem e lei de resultados de Hurwicz. Hurwicz não explicita a primeira característica, mas é evidente que ela está presente no seu espírito, uma vez que é da decomposição do problema global que ele se ocupa. Quanto á regra de finalização, ela também não é explicitada por Hurwicz, mas compreende-se que não a ignore, uma vez que de outro modo ele não poderia falar da necessidade da lei de resultados para passar do diálogo á execução.

Os métodos de decomposição procuram ajustar, mediante

directivas, o comportamento dos ínfimos com a solução desejável para o problema global. Por esta razão, ao conjunto dos mecanismos constituídos pela linguagem, a regra de resposta e a lei de resultados, Hurwicz chama "processo de ajustamento".

A maioria dos autores (por exemplo: HURWICZ (1973, 17), KORNAI (1973, 528), e DIRICKX e JENNERGREN (1979, 17)) considera que o processo de ajustamento é constituído por duas fases: a de "ajustamento" e a de "execução". A de ajustamento corresponde á do diálogo de Hurwicz, a qual segundo Dirickx e Jennergren se destina a obter uma solução para o problema supremo, quer dizer, valores para os parâmetros tais que se possa dizer que o problema é coordenável.

A fase de ajustamento segue-se a de execução, durante o qual os ínfimos são instruídos pelo supremo para executar os seus problemas tendo em conta as restrições, constituídas pelas directivas que recebem. Uma vez resolvidos os problemas ínfimos, o supremo, pode facilmente obter uma solução para o problema global.

Uma alternativa para o processo de ajustamento, sublinhada tanto por HURWICZ (1973, 17), como por KORNAI (1973, 528), consiste em não considerar senão uma única fase no processo de ajustamento. A cada troca de informação corresponde a execução de um problema. O resultado obtido não é óptimo, mas poderá ser melhorado nos períodos seguintes da execução.

Hurwicz considera que a alternativa de um processo de ajustamento decomposto em duas fases, corresponde ao processo de tateamento de Walras, enquanto que a alternativa de uma única fase corresponde melhor á do comando puro. No primeiro caso, deve-se esperar que um equilíbrio seja obtido entre a oferta e a procura para que o negócio se realize, enquanto que, no segundo, não é preciso respeitar nenhum equilíbrio, mas apenas executar as directivas recebidas (8). Quando há duas fases, o número de

iterações a realizar na fase de ajustamento não pode ser determinado à partida. Pelo contrário, no processo de comando puro, há apenas duas iterações cujo conteúdo é constituído (a) pelas mensagens enviadas pelos ínfimos ao supremo, o que permite determinar o parâmetro de coordenação, e (b) pela directiva de direcção enviada pelo supremo aos ínfimos.

V. O conteúdo das mensagens

Antes de estudarmos as propriedades dos modelos de descentralização, vejamos quais são os diferentes tipos de mensagens transmitidas entre os diferentes elementos. Sempre segundo KORNAI, (1973, 536), podem distinguir-se cinco tipos de mensagens: preços duais, indicadores de eficácia, estimações de consumos e produções, programas de acção e indicadores financeiros.

Os preços duais traduzem aqui, não apenas uma solução dual de um problema de programação matemática, mas também o conjunto dos preços que não coincidem com os utilizados nas transacções financeiras. Em geral, estas mensagens circulam dos níveis superiores da hierarquia para os níveis inferiores.

Os indicadores de eficácia são, em geral, calculados antes de qualquer decisão de investimento. Eles compreendem os indicadores da análise de custo e benefício. São exemplos deste tipo de indicadores, a eficácia marginal do capital e a taxa interna de rentabilidade. Estes indicadores, dão quase sempre, o conteúdo às mensagens circulando de cima para baixo, isto é, dos níveis superiores para os níveis inferiores da hierarquia.

Entre as estimações do consumo e produção, distinguem-se ainda três sub-tipos: cotas de "inputs", objectivos de produção e procuras de "inputs" ou ofertas de "outputs". As cotas de "inputs" são fixadas pelo supremo e enviadas como directivas aos

infimos. Os objectivos de produção existem tanto na planificação imperativa como na planificação indicativa e circulam de cima para baixo. As procuras de "inputs" são dirigidas pelo infimo ao supremo. As ofertas de "outputs" são também dirigidas pelo infimo ao supremo. Estas mensagens podem assim circular tanto de baixo para cima, como de cima para baixo.

Os programas de acção dizem respeito a informações sobre a produção de novos produtos, o emprego de novas tecnologias, a implantação de novas empresas, etc. Não há um sentido único para a circulação das mensagens. Elas podem ser tanto verticais (de cima para baixo, ou de baixo para cima) como horizontais (entre as diferentes unidades).

Os indicadores financeiros são informações que dizem respeito ás procuras e aos limites de crédito, aos lucros, aos impostos, aos impostos aduaneiros, aos subsidios, etc. Estes indicadores circulam, em geral, verticalmente.

Na prática, os diferentes tipos de mensagens que acabam de ser enunciados circulam de facto em todos os sentidos e em todas as direcções. Não è o caso dos métodos de decomposição, em que um tipo de informação circula de baixo para cima e um outro tipo de informação circula de cima para baixo.

Podemos interrogar-nos sobre as razões que levam a que os sistemas de planificação real tenham necessidade, para funcionar, de mais informações que aquelas que aparentemente seriam necessárias segundo os métodos de decomposição. Elas não são dificeis de encontrar. Com efeito, os métodos de decomposição supõem que todos os mecanismos funcionam perfeitamente e que a informação è também perfeita, quer dizer, que não há incerteza. Não è esse o caso nos sistemas de planificação reais, em que os motivos da incerteza são múltiplos. E esta a razão pela qual os agentes de planificação procuram complementar os diferentes tipos de informação, uns com os outros.

Uma vez apresentadas as características gerais dos "modelos de descentralização", enunciaremos no ponto seguinte, as propriedades a que deve obedecer um bom "modelo de descentralização".

B. PROPRIEDADES DOS "MODELOS DE DESCENTRALIZAÇÃO"

São as propriedades dos diferentes mètodos, em cada enquadramento, que determinam a sua adequação à resolução dos problemas concretos.

As propriedades de um mètodo dizem respeito á existência, ao conteùdo e ao modo como as mensagens são transmitidas entre os diferentes agentes. Não há unanimidade dos vàrios autores sobre esta temàtica. As propriedades de cadá mètodo dependem do conceito de descentralização e, como vimos, têm sido consideradas essencialmente duas acepções: a de descentralização da informação e a de descentralização da autoridade.

As diferentes propriedades podem ser agrupadas em três categorias: as que dizem respeito á descentralização da informação; as que dizem respeito á descentralização da autoridade; e as que são comuns ás duas acepções de descentralização.

I. Do ponto de vista da informação

Neste grupo destacam-se as propriedades seguintes:

- a mensagem transmitida por uma unidade, numa iteração, depende unicamente das possibilidades de produção dessa unidade e das mensagens recebidas nas iterações anteriores;

- a mensagem transmitida por uma unidade apenas diz respeito ás actividades desta unidade;

- cada unidade não tem necessidade de conhecer a origem das mensagens que recebe em cada iteração.

As duas primeiras propriedades dizem respeito á privacidade de informação e a terceira ao seu anonimato. A privacidade da informação significa que, em cada iteração, as decisões de cada unidade não dependem senão dela própria e do stock de informação que ela guarda. O anonimato significa que o conhecimento da origem da informação que, em cada iteração, chega ás diferentes unidades não tem qualquer importância porque em nada alteraria as suas decisões.

O método obedecendo a estas propriedades pretende, de uma certa maneira, reproduzir os mecanismos de funcionamento do mercado de concorrência. Admite-se a existência de um árbitro (supremo), de um certo número de vendedores e de compradores, e duma mercadoria homogénea.

As mensagens transmitidas pelos vendedores e pelos compradores não dependem senão das suas possibilidades de produção ou funções de preferência e das mensagens (preços) recebidas nos períodos anteriores. Ao árbitro apenas interessa o conhecimento dos valores do conjunto das mensagens transmitidas pelos vendedores e pelos compradores para poder formular o novo preço e não cada uma das mensagens em particular.

Será possivel comparar os diferentes métodos e dizer que um é preferível a outro, ou que um preenche melhor que o outro as propriedades enunciadas? A resposta é negativa uma vez que na

prática, tão importante como as propriedades anteriores é a minimização da quantidade de informação transmitida, uma vez que devem ser tidos em conta os custos associados a esta transmissão. Ora, dado que a minimização pode entrar em conflito com as outras propriedades enunciadas, é preciso admitir que algum compromisso será necessário estabelecer entre a minimização e a necessidade de respeitar as propriedades enunciadas.

II. Do ponto de vista da autoridade

Deste ponto de vista, o conteúdo de uma mensagem emitida por um ínfimo, em direcção ao supremo, define o seu grau de descentralização, que será tanto maior, quanto maior fôr o número das acções incluídas. Segundo a primeira propriedade, enunciada a propósito da descentralização da informação, estas acções dependem das possibilidades de produção e das mensagens recebidas anteriormente por cada unidade. Os dois limites, superior e inferior, para o grau de descentralização podem ser expressos, segundo Heal (9), pelas situações em que por um lado, o ínfimo é capaz de emitir mensagens mesmo sem receber nenhuma directiva do supremo e, por outro, o conteúdo da mensagem emitida é constituído por uma única acção. No primeiro caso há "descentralização total" e, no segundo, "centralização total".

Do ponto de vista da descentralização da autoridade, ELLMAN (1968) (10) classifica os métodos de planificação em três categorias: "centralização perfeita", "centralização perfeita indirecta" e "descentralização perfeita" (11). Na primeira categoria todas as decisões são tomadas por um único agente. A centralização perfeita indirecta é uma situação em que as decisões tomadas pelos ínfimos, após terem em conta as directivas enviadas pelo supremo, conduzem ao resultado obtido para o problema global, na falta de descentralização. Na descentralização perfeita,

as decisões tomadas pelas unidades são completamente independentes das decisões ou das directivas que poderiam ser tomadas pelo supremo.

A classificação de Ellman abarca processos de planificação que vão além dos que possuem a propriedade da decomponibilidade que pressupõe a existência de um problema global que é decomposto em dois tipos de sub-problemas: um supremo e vários ínfimos. Ora, na classificação de Ellman não há decomposição senão na sua "centralização perfeita indirecta". Ela permite contudo sublinhar que, a amplitude do conceito de centralização é maior que a que se pode encontrar nos métodos de decomposição. Com efeito, uma vez que há um supremo e ínfimos há sempre uma certa descentralização que pode ser maior ou menor, mas que nunca é completa, situação em que os ínfimos tomariam as suas decisões independentemente das directivas do supremo (12).

Se se quizesse combinar as classificações de Ellman e de Heal obter-se-ia:

Grau de descentralização da autoridade

- centralização perfeita
- centralização perfeita indirecta — centraliz.total
- descentralização perfeita — descent. total

Da conjugação das duas classificações resulta que a terminologia de Heal (centralização total versus descentralização total) não parece adequada para traduzir a situação real que está presente no seu pensamento. Quando se diz centralização total pode-se transmitir a ideia que não há nenhum grau de descentralização. Do mesmo modo, quando se diz descentralização total, pode-se estar a sugerir a inexistência de nenhum grau de centralização. Por outro lado, a utilização por Ellman da expressão "centralização perfeita indirecta" pode dar a ideia que não há nenhum grau de descentralização, quando é aqui que ela começa.

Assim, e procurando traduzir as mesmas categorias, propomos em alternativa às classificações de Heal e de Ellman a seguinte:

Grau de descentralização da autoridade	centralização perfeita	descent.imperf. mínima
	descentralização imperfeita	descent.imperf. máxima
	descentralização perfeita	

A nova formulação parece-nos mais adequada para traduzir os casos reais de descentralização e permite, mais facilmente, estabelecer uma correspondência com as diferentes categorias de decomponibilidade e separabilidade.

Através da classificação que acabámos de apresentar é possível, dizer em que medida se está em face de um método supondo uma descentralização mais ou menos perfeita e por isso, identificar as propriedades correspondentes a uma maior descentralização. Assim, o método será tanto mais descentralizado, quanto mais as decisões tomadas pelos ínfimos forem independentes das directivas emitidas pelo supremo.

Antes de apresentar as propriedades que são comuns aos métodos de descentralização, nas duas perspectivas de descentralização da informação e da descentralização da autoridade, convém fazer notar que não falamos de decomposição senão a propósito de descentralização da autoridade. Isso não quer dizer que nos métodos de descentralização da informação a decomposição não seja utilizada. Com efeito, ela pode aí ser utilizada, mas por razões diferentes daquelas por que é utilizada na descentralização da autoridade.

Na descentralização da autoridade, sem decomponibilidade não há descentralização. Pelo contrário na descentralização da informação, a utilização dos métodos de decomposição é um mecanismo de facilidade ao qual se pode ter recurso para resolver mais rapidamente o problema em causa. Seria possível encontrar uma solução para este problema mesmo sem recorrer aos métodos de decomposição. As contrapartidas desta alternativa seriam maiores custos e maior tempo de resolução.

III. Comuns aos dois pontos de vista

O terceiro grupo de propriedades reune as que são comuns aos métodos de descentralização da informação e aos de descentralização da autoridade. Elas são conhecidas pelas designações de: monotonia, exequibilidade, convergência e amplitude do enquadramento.

A "monotonia" significa que em cada iteração se deve obter uma solução que seja ao menos tão boa como a que foi obtida na iteração precedente (13).

A "exequibilidade" traduz-se pelo facto de que as soluções obtidas em cada iteração poderem suportar a resolução de problemas concretos.

A propriedade da "convergência" significa que as soluções de cada iteração se aproximam cada vez mais da designada como solução óptima, sem impôr condições quanto á velocidade de convergência, o que significa que ela pode ser apenas uma propriedade assimptótica. Apesar de tudo, os processos de decisão reais não são compatíveis com a multiplicação até ao infinito do número de iterações, é a razão pela qual a convergência é considerada como uma propriedade mais fraca que as anteriores.

Finalmente, a propriedade da "amplitude dos enquadramentos" significa que um método será tanto mais de preferir, quanto mais se aplicar uma maior diversidade de enquadramentos, em particular, no que diz respeito ás tecnologias empregues.

É raro os métodos respeitarem todas as propriedades enunciadas, o que pode levantar dificuldades ao decisor na escolha do método. Isto quer dizer que, apesar da importância que se atribui ás propriedades, elas têm uma utilidade reduzida quando se tem de escolher entre vários métodos alternativos. Na maior parte dos casos, o decisor tem pouco por onde escolher, uma vez que pode não dispôr senão de um único método para resolver o seu problema.

Para além das propriedades que acabam de ser enunciadas, e que são reconhecidas como desejáveis pela maior parte dos autores, outras propriedades, que se poderiam talvez chamar "critérios de eficácia" são por vezes acrescentadas. Trata-se de propriedades que se referem á capacidade dos métodos para se adaptarem aos processos reais de planificação.

Para KORNAI (1973, 545), a utilização de um método deve ser compatível com:

a) A possibilidade de incorporar novos fluxos de informação com minimização dos custos de reobtenção de resultados;

b) A possibilidade de minimizar o número de fluxos da informação entre níveis e de maximizar o aproveitamento do seu conteúdo;

c) A possibilidade de simulaer, durante o mesmo período, várias alternativas de política, bem como as suas consequências.

Por seu lado, DIRICKX e JENNERGREN (1979, 208), avaliam a capacidade operativa dos métodos, através de uma escala que tem os degraus seguintes:

1. As soluções obtidas são aceites e utilizadas;

2. As soluções obtidas são aceites e utilizadas, e a lógica de funcionamento de um método começa a fazer parte do raciocínio dos decisores;

3. As soluções obtidas são aceites e utilizadas; o raciocínio dos decisores é influenciado pela lógica do método e eles são levados a generalizar a sua aplicação a outros problemas que se põem na organização a que pertencem.

Se, no seio de uma organização o método de descentralização atinge pelo menos o primeiro degrau da escala, Dirickx e Jennergren concluem que ele pode ser considerado útil para a organização.

Tendo apresentado neste parágrafo as características gerais dos modelos de descentralização, apresentaremos nos parágrafos seguintes os modelos que até hoje têm sido considerados como os mais representativos, ou seja, os modelos de descentralização pelos preços, os modelos da descentralização pelas quantidades e os modelos mistos.

#2. O PROBLEMA GLOBAL

O problema global, a que os modelos de descentralização procuram dar resposta, tem uma estrutura que permite a sua decomposição em problemas de menor dimensão, a partir de cuja solução é possível obter, com facilidade, a solução para o problema de partida.

Em relação aos modelos de equilíbrio, os que ficaram conhecidos como "modelos de descentralização", apresentam duas diferenças significativas que dizem respeito, uma à sua estrutura e outra, ao modo como se relacionam entre si os diferentes blocos do modelo. Destas diferenças resultam potencialidades, que do ponto de vista da descentralização não devem ser desprezadas.

I. S. E. BIBLIOTECA

A. CARACTERIZAÇÃO GENERICA

A existência de uma função objectivo e a adopção do método iterativo para chegar à solução do problema global, diferenciam os "modelos de descentralização" dos modelos de equilíbrio.

No que diz respeito à sua estrutura os "modelos de descentralização" são modelos de programação e, por isso, partem de uma função objectivo que permite avaliar a satisfação do decisor global face à solução obtida. Ele pode assim saber, em cada momento, e para cada alternativa, qual é a melhor solução.

No que diz respeito à relacionação entre os diferentes blocos, a busca de uma solução através de um método iterativo é essencial aos modelos de descentralização. Ela traduz-se pelo facto de que as soluções obtidas aos vários niveis são interdependentes, embora as soluções dos niveis superiores condicionem mais fortemente as soluções dos niveis inferiores. São os niveis superiores que determinam em que momento se chegou a uma solução definitiva e se deve passar de uma fase de ajustamento à fase de execução. Pelo contrário, nos modelos de equilíbrio não existe processo iterativo: uma vez encontrada uma solução do problema de um certo nivel, o problema do nivel seguinte pode ser imediatamente resolvido sem haver necessidade de estabelecer trocas de informações entre os dois niveis. A consideração das fases de ajustamento e de execução não tem aqui qualquer justificação.

B. A ESTRUTURA ALGEBRICA DO MODELO

O problema global decompõe-se num problema supremo e em problemas ínfimos que se condicionam mutuamente através de restrições comuns.

O problema global é um problema de optimização, com uma função de preferência explicita que se deve optimizar sujeita a restrições de tipos diversos. Ele procura traduzir o funcionamento de uma economia com N sectores, cada um dos quais composto de várias actividades. As actividades do sector $\underline{i}$ podem ser representadas pelo vector:

$$x_i = \begin{bmatrix} x_{1_i} \\ \vdots \\ x_{j_i} \\ \vdots \\ x_{n_i} \end{bmatrix} \qquad (i=1,..,N) \qquad (5.1.1)$$

onde n_i é o número de actividades do sector $\underline{i}$.

A função de preferência é uma função do tipo:

$$W = \sum_{i=1}^{N} f_i(x_i) \qquad (5.1.2)$$

As restrições são de dois tipos: umas dizem respeito ao conjunto dos sectores; as outras são próprias das actividades de cada um dos sectores. Supunhamos que na economia há $\underline{m}$ recursos que po-

dem ser utilizados pelos diferentes sectores e que por esta razão se designam por "recursos comuns". O conjunto de recursos pode ser representado por um vector a de m componentes:

$$a = \begin{bmatrix} a_1 \\ \vdots \\ a_r \\ \vdots \\ a_m \end{bmatrix} \qquad (5.1.3)$$

Representemos por:

A_{kj_i} - o montante do recurso comum k utilizado por um nível unitário da actividade j do sector i (j=1,2, ...,n)

A_{ki} - o vector dos consumos do recurso comum k por nível unitário das actividades do sector i, quer dizer:

$A_{ki} = \{A_{kj_i}\}$ (j=1,2,...,n)

A_i - a matriz dos consumos dos recursos comuns por nível unitário das actividades do sector i, quer dizer:

$$A_i = \begin{bmatrix} A_{1l_i} & \cdots & A_{1j_i} & \cdots & A_{1n_i} \\ \vdots & & \vdots & & \vdots \\ A_{kl_i} & & A_{kj_i} & & A_{kn_i} \\ \vdots & & \vdots & & \vdots \\ A_{ml_i} & & A_{mj_i} & & A_{mn_i} \end{bmatrix} \qquad (5.1.4)$$

Admitindo funções de produção lineares, ter-se-á:

$$\begin{cases} A_{11}x_1 + \ldots + A_{1i}x_i + \ldots + A_{1N}x_N \leq a_1 \\ \vdots \\ A_{k1}x_1 + \ldots + A_{ki}x_i + \ldots + A_{kN}x_N \leq a_k \\ \vdots \qquad\qquad \vdots \qquad\qquad \vdots \\ A_{m1}x_1 + \ldots + A_{mi}x_i + \ldots + A_{mN}x_N \leq a_m \end{cases} \qquad (5.1.5)$$

O sistema (5.1.5) pode ser reescrito na forma seguinte:

$$A_1x_1 + \ldots + A_ix_i + \ldots + A_Nx_N \leq a \qquad (5.1.6)$$

ou, ainda:

$$A\ X \leq a \qquad (5.1.7)$$

onde X é o vector das produções dos N sectores e A a matriz dos consumos unitários de recursos comuns, pelas diferentes actividades de cada um dos sectores.

As restrições próprias dizem respeito aos recursos não transferiveis entre sectores. Admitamos que em cada sector i há q_i recursos próprios e que representamos por b_i o vector respectivo:

$$b_i = \begin{bmatrix} b_{1i} \\ \vdots \\ b_{ri} \\ \vdots \\ b_{qi} \end{bmatrix} \qquad (5.1.8)$$

onde b_{ri} representa o montante do recurso r disponivel para o sector i.

Representemos por:

$B_{ri}(x_{ji})$ - a função de consumo do recurso r pela actividade j do sector i;

$B_{ri}(x_i)$ - o vector das funções de consumo do recurso r pelas diferentes actividades do sector i;

$B_i(x_i)$ - a matriz das funções de consumo dos recursos comuns pelas actividades do sector i.

Poder-se-á escrever:

$$\begin{cases} B_{1i}(x_i) \leq b_{1i} \\ \vdots \\ B_{ri}(x_i) \leq b_{ri} \\ \vdots \\ B_{qi}(x_i) \leq b_{qi} \end{cases} \qquad (5.1.9)$$

ou, mais simplesmente:

$$B_i(x_i) \leq b_i \qquad (5.1.9.a)$$

Para o conjunto dos sectores, ter-se-á:

$$\begin{cases} B_1(x_1) & & & \leq b_1 \\ & \ddots & & \vdots \\ & & B_i(x_i) & \leq b_i \\ & & & \vdots \\ & & & B_N(x_N) \leq b_N \end{cases} \qquad (5.1.10)$$

ou ainda:

$$B\ X \leq b \qquad (5.1.11)$$

onde B é a matriz das funções de consumos unitários de recursos próprios pelas actividades do conjunto dos sectores e $\underline{b}$ a matriz de dotação de recursos próprios dos sectores. Finalmente, podemos explicitar o problema global. Tomando a formulação mais agregada, teremos (14):

$$\text{Max } f(X)$$
$$\text{s.t} \begin{cases} AX \leq a \\ B(X) \leq b \\ X > 0 \end{cases} \qquad (5.1.12)$$

ou, de modo menos agregado:

$$\text{Max } W = f_1(x_1) + \ldots + f_i(x_i) + \ldots + f_N(x_N)$$

$$\text{s.t} \begin{cases} A_1x_1 + \ldots + A_ix_i + \ldots + A_Nx_N \leq a \\ B_1(x_1) \leq b_1 \\ \quad \vdots \\ B_i(x_i) \leq b_i \\ \quad \vdots \\ B_N(x_N) \leq b_N \end{cases} \qquad (5.1.13)$$

$$(x_1, \ldots, x_i, \ldots, x_N) \geq 0$$

A utilização de um esquema facilita a compreensão da estrutura do problema:

Número de relações		Designação
1	$\text{Max } W = f_1(x_1) + \ldots + f_i(x_i) + \ldots + f_N(x_N)$	função de preferência
m	$A_1x_1 + \ldots + A_ix_i + \ldots + A_Nx_N \leq a$	restrição de recursos comuns
q_1	$B_1(x_1) \leq b_1$	restrições de recursos próprios
q_i	$B_i(x_i) \leq b_i$	
q_N	$B_N(x_N) \leq b_N$	

O problema global, tal como o apresentámos, tem uma estrutura que permite obter a sua solução através dos métodos de decomposição. Vamos analisar nos parágrafos seguintes aspectos organizacionais dos três métodos de decomposição já enunciados: pelos preços, pelas quantidades e mistos.

#3. METODOS DE DESCENTRALIZAÇÃO PELOS PREÇOS

Nos "métodos de descentralização" pelos preços, estes constituem um instrumento de controle dos orgãos de nível inferior pelos de nível superior.

Nesta categoria são incluidos os modelos que se inspiram no processo de tateamento de Walras, e que procuram reproduzir o mecanismo de funcionamento do mercado de concorrência. Este processo supõe a existência de três categorias de entidades, que se encontram reunidos no mesmo local: os vendedores, os compradores e o árbitro.

O jogo começa com o árbitro anunciando um preço para cada bem ou serviço. Face a estes preços, os vendedores e os compradores dão-lhe a conhecer as quantidades de bens ou serviços que estão dispostos a vender e a comprar. Se há bens ou serviços para os quais as expectativas de uns e de outros não são satisfeitas, o árbitro anuncia novos preços aumentando os dos bens e serviços cuja oferta é inferior á procura e diminuindo os daqueles cuja oferta é superior á procura. O jogo continua até que vendedores e compradores possam realizar os seus planos, quer dizer, atingir uma posição de equilíbrio, o que será obtido ao fim dum número maior ou menor de iterações, desde que os bens e serviços sejam substituiveis entre si. Este equilíbrio corresponde a uma afectação óptima de Pareto.

A. OS MECANISMOS GENERICOS DE UM METODO DE DESCENTRALIZAÇÃO

A caracterização dos mètodos de descentralização pelos preços faz-se pela explicitação do conteúdo das mensagens transmitidas entre os agentes intervenientes: os de nível superior enviam aos do nível inferior preços e, inversamente, os de nível inferior reagem enviando aos de nível superior quantidades.

Os modelos de descentralização pelos preços procuram simular, com maior ou menor perfeição, o tateamento Walrasiano. A versão mais geral è conhecida pela designação de LANGE-ARROW-HURWICZ (LAH). No mètodo LAH o àrbitro é substituido pelo supremo e, contrariamente ao mercado de concorrência, admite-se que o número de agentes é finito.

Outras simplificações são introduzidas. Em geral, o supremo só estabelece diàlogo com os vendedores, quer dizer, com o lado produtivo da economia. A razão reside na complexidade introduzida no tateamento pela existência de um grande número de consumidores. Admite-se que o interesse dos consumidores seja salvaguardado pelo supremo, quando ele procura maximizar a função de preferência (dos consumidores). Uma vez que os consumidores não intervêm explicitamente no processo, fala-se por vezes de quasi-tateamento. Vale a pena lembrar que durante o diàlogo entre o supremo e os produtores (infimos) se está na fase de ajustamento. Os preços anunciados têm como objectivo desencadear o novo plano de produção. O supremo só passa á fase de execução depois de o equilibrio ter sido atingido. Ele

pede em seguida aos produtores que executem os planos que são compatíveis com os preços de equilíbrio (15).

Em termos simplificados, podem resumir-se as etapas de um método de descentralização pelos preços do modo seguinte:

1. O supremo anuncia aos ínfimos os preços dos factores comuns;

2. Os ínfimos determinam os seus programas de produção, maximizando os seus lucros e, tendo em conta os preços dos factores comuns anunciados, transmitem ao supremo os seus pedidos de recursos comuns;

3. O supremo compara os pedidos de recurso com as disponibilidades e ajusta os preços, aumentando-os ou diminuindo-os.

O método volta á segunda etapa e continua até que os pedidos de recursos comuns sejam compatíveis com as disponibilidades. Na Fig. 5.1 encontra-se um diagrama do método.

MECANISMOS GENERICOS DE UM "METODO DE DESCENTRALIZAÇÃO" PELOS PREÇOS

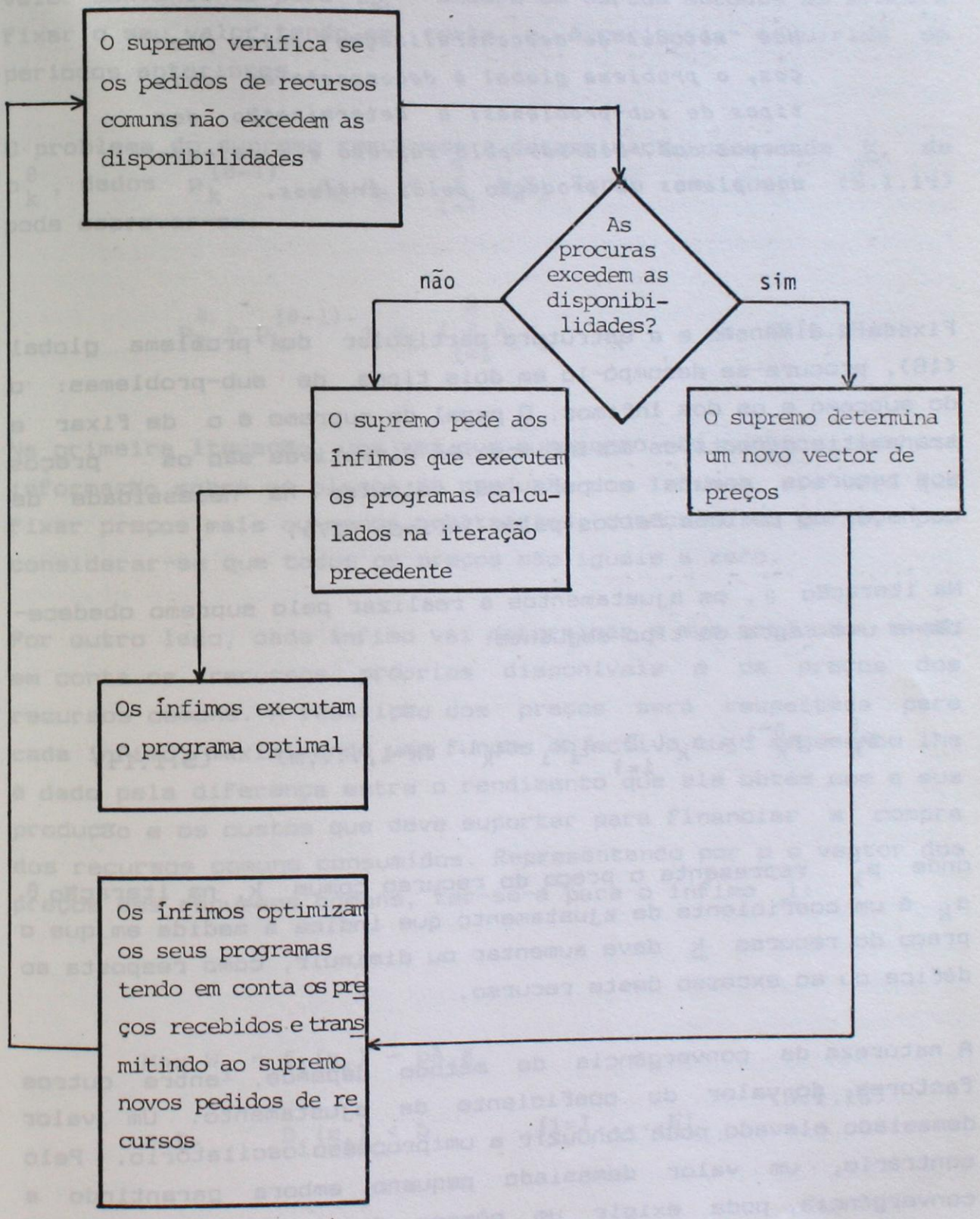


Figura 5.1

B. A DECOMPOSIÇÃO DO PROBLEMA GLOBAL

Nos "métodos de descentralização" pelos preços, o problema global é decomposto em dois tipos de sub-problemas: a determinação dos preços dos recursos pelo supremo e o cálculo dos planos de produção pelos ínfimos.

Fixada a dimensão e a estrutura particular do problema global (16), procura-se decompô-lo em dois tipos de sub-problemas: o do supremo e os dos ínfimos. O papel do supremo é o de fixar e transmitir directivas aos ínfimos. As directivas são os preços dos recursos comuns e para os calcular há necessidade de conhecer os pedidos feitos pelos ínfimos (17).

Na iteração θ, os ajustamentos a realizar pelo supremo obedecerão a uma regra do tipo seguinte:

$$p_k^{\theta} - p_k^{\theta-1} = \alpha_k \left(\sum_{i=1} A_i x_i - a_k \right) \quad (k=1,\ldots,m) \qquad (5.1.14)$$

onde p_k^{θ} representa o preço do recurso comum $\underline{k}$, na iteração θ. α_k é um coeficiente de ajustamento que indica a medida em que o preço do recurso $\underline{k}$ deve aumentar ou diminuir, como resposta ao défice ou ao excesso deste recurso.

A natureza da convergência do método depende, entre outros factores, do valor do coeficiente de ajustamento. Um valor demasiado elevado pode conduzir a um processo oscilatório. Pelo contrário, um valor demasiado pequeno embora garantindo a convergência, pode exigir um número de iterações demasiado

elevado e incompatível com as necessidades de um processo de convergência rápido (18). É difícil determinar "á priori" o valor conveniente para α_k, embora em certos métodos se procure fixar o seu valor tendo em conta a experiência adquirida em períodos anteriores.

O problema do supremo resume-se à determinação, para cada $\underline{k}$, de p_k^{θ}, dados $p_k^{(\theta-1)}$, α_k, a_k e $\sum_{i=1}^{n} A_i x_i$. Tendo em conta (5.1.14) pode escrever-se:

$$p_k^{\theta} = p_k^{(\theta-1)} + \alpha_k \left(\sum_{i=1}^{N} A_i x_i - a_k \right) \qquad (5.1.14a)$$

Na primeira iteração, uma vez que o supremo não conhece nenhuma informação sobre os planos de produção dos ínfimos, ele terá que fixar preços mais ou menos arbitrários, começando em geral, por considerar-se que todos os preços são iguais a zero.

Por outro lado, cada ínfimo vai determinar a sua produção tendo em conta os recursos próprios disponíveis e os preços dos recursos comuns. A restrição dos preços será respeitada para cada ínfimo, maximizando uma função objectivo cujo argumento lhe é dado pela diferença entre o rendimento que ele obtém com a sua produção e os custos que deve suportar para financiar a compra dos recursos comuns consumidos. Representando por $\underline{p}$ o vector dos preços dos recursos comuns, ter-se-á para o ínfimo $\underline{i}$:

$$\begin{aligned} &\text{Max } W_i = f_i(x_i) - pA_i x_i \\ &\text{s.t.} \quad B_i(x_i) \leq b_i \qquad (i=1,\ldots,N) \end{aligned} \qquad (5.1.15)$$

O ínfimo determina a solução do seu problema e transmite ao supremo o plano de produção obtido, ou o pedido de recursos comuns. A partir desta mensagem o supremo calcula os novos preços, a menos que já se tenha atingido um óptimo, o que se verifica quando todas as restrições são satisfeitas e são iguais a zero os preços dos recursos cuja restrição é satisfeita com uma desigualdade estrita. Se estas condições são verificadas as soluções dos problemas dos ínfimos permitem obter a solução óptima do problema global, que caracterizaremos de seguida.

C. CARACTERIZAÇÃO DO ÓPTIMO GLOBAL

Nos métodos de descentralização pelos preços, a obtenção de uma solução óptima apenas está garantida se são clássicos os enquadramentos dos problemas a resolver. Noutros casos, pode correr-se o risco de não se obter um sistema de preços que conduza a uma tal solução.

Como vimos, se a partir de um vector de preços $\underline{p}$ é possível obter uma matriz de produção X^* que seja solução dos problemas ínfimos, se estas soluções respeitam as restrições quanto aos recursos comuns e são nulos os preços dos recursos excedentários, então é possível obter uma solução óptima do problema global a partir das soluções dos problemas ínfimos.

Procuremos precisar seguindo JOHANSEN (1978, 120), o significado do enunciado anterior. Ele diz-nos que em certas condições existe uma solução para o problema global. Nada é dito sobre a sua possibilidade de verificação, nem sobre a possibilidade de outras soluções para o problema global, a partir de outras condições. Mas sendo possíveis outras soluções, então as primeiras condições não podem ser consideradas suficientes. Em primeiro lugar, supõe-se que é possível obter um vector de preços $\underline{p}$ a partir do qual se podem determinar as soluções dos problemas ínfimos. Simplesmente a obtenção destes preços nem sempre será possível, pelo que importa explicitar em seguida, as condições desta possibilidade, conhecidas pela designação de "condições de existência".

Com efeito, podemos dizer que existe um vector de preços se não há indivisibilidades, utilidades ou rendimentos marginais crescentes e, produtividades marginais crescentes. Isto pode ser garantido se as funções de utilidade ou de rendimento são côncavas e se os conjuntos de produção e as funções de consumo de recursos comuns são convexas. Em geral, pode-se dizer que as restrições com sinal "menor ou igual" devem corresponder a condições de convexidade, e que as restrições com sinal "maior ou igual" devem corresponder a condições de concavidade (19).

As condições respeitantes à inexistência de indivisibilidades, de utilidades ou rendimentos marginais crescentes, e de produtividades marginais crescentes, dizem respeito à existência de um sistema de preços, compatível com a optimização dos problemas ínfimos. Só que nada garante que a solução obtida seja única. E, neste caso, pode acontecer que algumas destas soluções não sejam compatíveis com a do problema global, o que significa que elas violam as restrições dos recursos comuns. Neste caso, não basta enunciar um sistema de preços para que se possa obter a solução do problema global a partir das soluções dos problemas ínfimos.

É por isso interessante investigar as condições segundo as quais uma vez obtido um sistema de preços, ele conduz a uma solução única para os problemas ínfimos. Estas condições são conhecidas como sendo "condições de unicidade". Em geral, a "unicidade" é garantida desde que as condições de existência sejam verificadas de modo estrito; as dos conjuntos X, para os problemas lineares e as das funções f, para os problemas não lineares.

Tanto as condições de existência como as condições de unicidade são condições suficientes, o que significa que nada exclui a possibilidade de obter um sistema de preços e uma solução única, mesmo se estas condições não são verificadas. Isto tem consequências práticas importantes, uma vez que significa que a descentralização pelos preços é possível mesmo fora dos enquadramentos clássicos do mercado de concorrência.

Tendo feito nos pontos anteriores uma caracterização geral dos métodos de descentralização pelos preços, veremos ainda nos dois pontos seguintes, e antes de passar aos métodos de descentralização pelas quantidades, dois métodos particulares que, pela sua importância, sempre mereceram a atenção de todos os autores: trata-se dos métodos de Dantzig-Wolfe e de Malinvaud. O conjunto dos métodos de descentralização pelos preços é bastante amplo e compreende um grande número de técnicas, permitindo chegar á solução do problema global. Infelizmente, nem sempre se conhece em que medida eles constituem puras especulações intelectuais, sem submissão á prova da resolução de problemas reais, ou suportam bem estas provas. Os métodos que apresentaremos nos pontos seguintes constituem, deste ponto de vista, casos notáveis.

D. O METODO DE DANTZIG-WOLFE

Dantzig e Wolfe procuraram simplificar a metodologia geral introduzindo um método original para a determinação dos preços a enviar aos infimos. Este método permite reduzir a quantidade de informação trocada entre os diferentes agentes, embora em relação ao método geral se reduza, por essa via, o grau de descentralização.

Poder-se-á quase dizer que Dantzig e Wolfe, apesar dos resultados obtidos, se empenharam ainda mais no sentido de diminuir os custos e tempos de resolução dum problema global. Para atingir estes objectivos, eles procuraram reduzir a dimensão do problema, imaginando modificações no modo de determinação do vector de preços pelo supremo. Os problemas dos infimos permanecem os mesmos, embora a sua participação na determinação da solução óptima seja menor que a que eles possuiam no método anterior (20).

Tomemos uma forma linear do problema (5.1.13) e admitamos que os vectores contêm variáveis-desvios que permitem transformar as restrições em igualdades. Temos, por isso:

$$\text{Max } W = C_1x_1 + \ldots + C_ix_i + \ldots + C_Nx_N$$

$$\text{s.t.} \begin{cases} A_1x_1 + \ldots + A_ix_i + \ldots + A_Nx_N = a \\ B_1x_1 = b_1 \\ \vdots \\ B_ix_i = b_i \\ \vdots \\ B_Nx_N = b_N \\ (x_1,\ldots,x_i,\ldots,x_N) \geq 0 \end{cases} \qquad (5.1.16)$$

A particularidade principal do Método Dantzig-Wolfe reside no modo como o supremo determina o vector dos preços a transmitir aos ínfimos. Os problemas dos ínfimos continuam a ser representados por (5.1.15).

Admitamos que os conjuntos de produção são poliedros convexos e que o supremo conhece as coordenadas dos pontos extremos destes conjuntos. Para o conjunto $\underline{i}$ sejam $x_i^1, x_i^2, \ldots, x_i^{e_i}$, os vectores das coordenadas dos seus pontos extremos. Considerando estas coordenadas, o supremo vai exprimir cada vector de produções exequíveis x_i, como uma combinação linear convexa destes pontos extremos, quer dizer:

$$x_i = \sum_{j=1}^{e_i} \lambda_{ij} x_i(j)$$

$$\lambda_{ij} \geq 0 \text{ e } \sum_{j=1}^{e_i} \lambda_{ij} = 1 \qquad (i=1,\ldots,N)$$

Tendo em conta estas expressões, o supremo pode exprimir a função a optimizar e a restrição de recursos comuns pelas expressões:

$$\text{Max } W = \sum_{i=1}^{N} C_i \sum_{j=1}^{e_i} \lambda_{ij} x_i^{(j)}$$

$$\text{s.t} \begin{cases} \sum_{i=1}^{N} A_i \sum_{j=1}^{e_i} \lambda_{ij} x_i^{j} = a \\ \sum_{j=1}^{e_i} \lambda_{ij} = 1 \qquad (i=1,\ldots,N) \qquad (5.1.17) \\ X_{ij} > 0 \qquad (i=1,\ldots,N; j=1,\ldots,e_N) \end{cases}$$

O problema acima apresentado é o novo problema do supremo. Ele substitui o que foi identificado no método geral, através da expressão (5.1.14).

Uma vez que se admite serem conhecidos pelo supremo os pontos extremos (21), os vectores das variáveis desconhecidas x_i foram substituidos pelas variáveis λ_{ij}. Este problema tem uma estrutura muito mais simples que o problema de origem, uma vez que o número de restrições de recursos próprios foi reduzido a um por sector. Contudo, se o número de pontos extremos é muito grande, pode acontecer que o número de novas variáveis seja superior ao das variáveis de origem.

Para ultrapassar esta dificuldade, os autores deste método procuraram estabelecer um modo de diálogo entre o supremo e os infimos, que os levasse a reter, de entre os pontos extremos, o menor número possivel de vectores não significativos para a solução final.

Em geral, o número dos $\lambda\lambda$ é superior ao das restrições, o que significa que na solução do problema (5.1.17) haverá $\lambda\lambda$ iguais a zero, que não serão necessários para construir a solução do problema de origem. Como a cada λ corresponde um $x_i^{(j)}$, os pon-

tos extremos que correspondem aos $\lambda\lambda$ nulos não são necessários para construir a solução do problema global. Trata-se agora de encontrar a maneira de fazer com que o número de pontos extremos, aos quais correspondem $\lambda\lambda$ nulos, transmitidos pelos ínfimos ao supremo, seja reduzido ao mínimo.

Vejamos como o supremo vai orientar a troca de mensagens com os ínfimos:

1. O supremo começa por fazer todos os preços iguais a zero e envia esta mensagem aos ínfimos;

2. Os ínfimos procuram a solução óptima e transmitem ao supremo os vectores com as coordenadas dos pontos extremos dos novos conjuntos de produção;

3. Com estes pontos, o supremo constrói um problema idêntico ao problema (5.1.17) e determina os valores dos $\lambda\lambda$, bem como os preços duais correspondentes. O supremo pode agora identificar os $\lambda\lambda$ nulos, bem como os pontos extremos que lhes correspondem. O supremo retém os pontos extremos correspondentes a $\lambda\lambda$ não nulos e transmite aos ínfimos um novo vector de preços.

O método continua com os passos 2. e 3. até que, em cada iteração as coordenadas dos pontos extremos transmitidas pelos ínfimos não difiram das transmitidas na iteração precedente. Em cada iteração o supremo, para obter o problema (5.1.17), acrescenta aos pontos extremos já retidos, os que acabam de ser transmitidos pelos ínfimos, e não repete os já retidos.

A partir do momento em que os valores dos pontos extremos transmitidos pelos ínfimos estabilizam, o supremo pode determinar a solução óptima mediante a multiplicação dos $\lambda\lambda$ obtidos em último lugar, pelos $x_i^{(j)}$. Ele obtém, assim, os vectores x_i que transmite aos ínfimos para execução.

Podemos fazer uma representação diagramática deste método, o que

permitirá uma imagem visual do que acaba de ser dito (Fig. 5.2).

O Método de Dantzig-Wolfe possui muitas propriedades desejáveis, mas do ponto de vista da descentralização, e em relação ao método anterior, as suas qualidades encontram-se diminuidas.

Entre as propriedades deve citar-se as de "monotonia" da função de preferência, da "exequibilidade" de todas as soluções durante a fase de ajustamento, e a de existência de um critério claro para o fim das iterações. Mas trata-se de um método que supõe uma parte importante da informação centralizada. Com efeito, e contrariamente ao método anterior, supõe-se aqui que o supremo conhece a origem das informações que recebe dos infimos. O "anonimato", característica notável das relações de mercado, não pode ser encontrado neste método. Além disso, a solução óptima do problema global determinada pelo supremo e executada pelos infimos, pode não corresponder a nenhuma das soluções determinadas pelos infimos durante a fase de ajustamento. Ela é uma certa combinação das soluções dos infimos e isto pode ter como consequência que os planos de produção, a realizar pelos infimos, não lhe sejam completamente estranhos. Contudo, eles podem estar bastante afastados dos planos determinados inicialmente.

O Método de Dantzig-Wolfe é particularmente notável na medida em que procura introduzir um elemento de aprendizagem do supremo, durante a fase de ajustamento, traduzida pela determinação progressiva dos pontos extremos, significativos para a solução final. Esta via de investigação revelou-se muito frutuosa e um dos métodos em que ela foi levada mais longe foi apresentado alguns anos mais tarde por Malinvaud.

MECANISMOS DO METODO DE DANTZIG-WOLFE

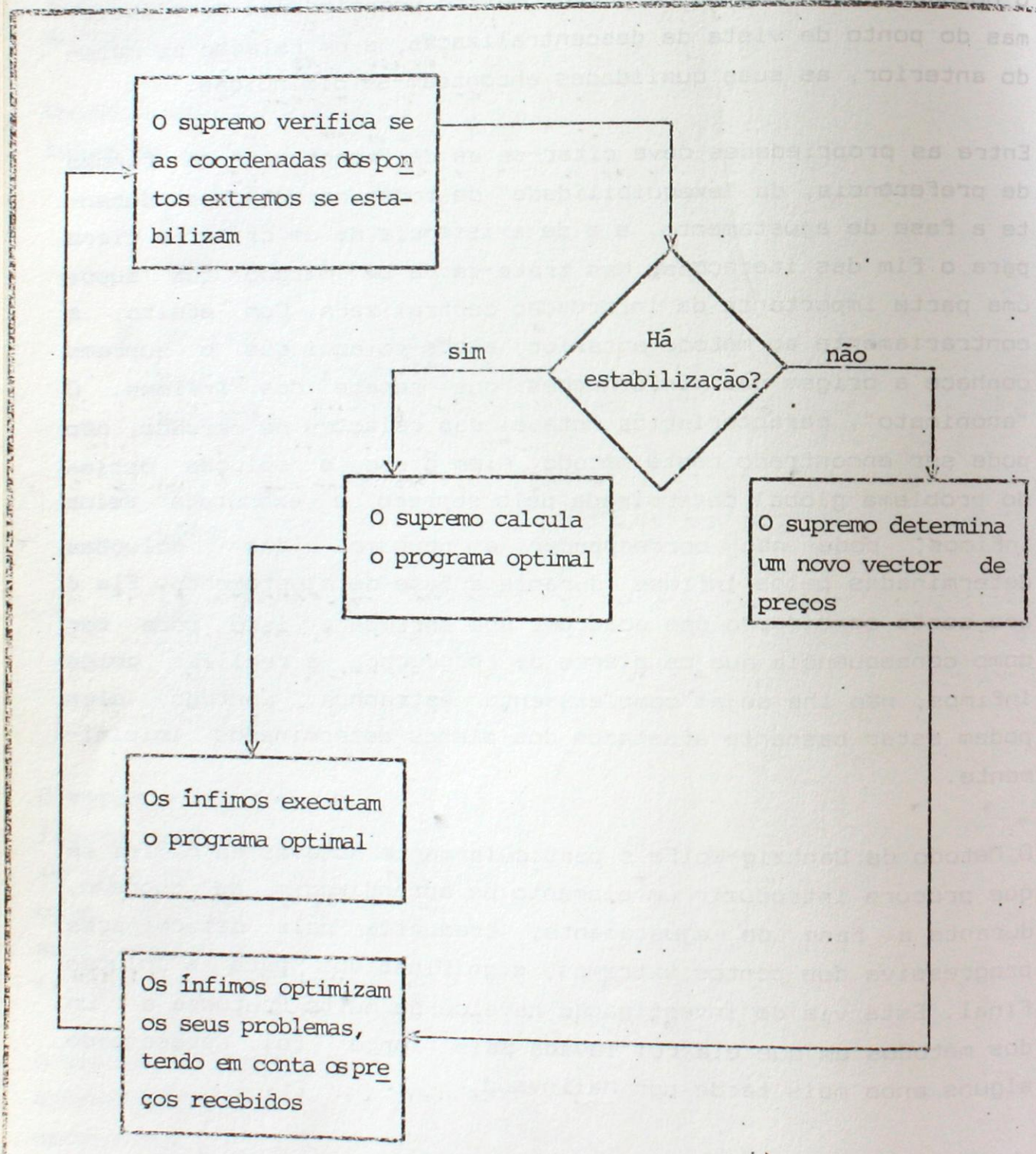


Figura 5.2

E. O METODO DE MALINVAUD

O Mètodo de Malinvaud è, no processo de determinação dos preços, formalmente idêntico ao de Dantzig-Wolfe, mas tem uma estrutura mais complexa e supõem um manuseamento pelo supremo, de uma maior quantidade de informação.

O Mètodo de Malinvaud retoma a ideia, já trabalhada por Dantzig e Wolfe, de aproveitar os resultados obtidos durante cada iteração para chegar a uma solução òptima mais rapidamente. Contudo, o modo como o processo è estruturado è bastante diferente do de Dantzig-Wolfe.

Malinvaud faz a distinção entre produtos de consumo final e produtos objecto de produção ou de consumo intermèdio, pelos infimos (22). Os primeiros, são os argumentos da função de preferência global; os outros, os argumentos da função de preferência dos infimos.

Sejam, com k=1,...,m,

$y=\{y_k\}$ o vector dos produtos de consumo final

$a=\{a_k\}$ o vector das disponibilidades iniciais de produtos de consumo final

$w=f\{y_k\}$ a função de preferência global

$x_i=\{x_{ki}\}$ o vector da actividade do infimo i onde x_{ki} è positivo se se trata de uma

produção e negativo se se trata dum consumo intermèdio

Os consumos finais e as produções devem pertencer a um certo conjunto e ser positivos:

$$y \in Y \; ; \quad y > 0$$

$$x_i \in X_i \; ; \; (i=1,\ldots,N) \qquad (5.1.18)$$

Uma restrição adicional resulta do balanço, para cada produto de consumo final, entre o valor deste consumo e a soma das suas disponibilidades iniciais com a respectiva produção pelos infimos. Dado que x_{ki} è a produção (ou o consumo) do bem $\underline{k}$, pelo infimo $\underline{i}$, tem-se:

$$y_k \leq a_k + \sum_{i=1}^{N} x_{ki} \qquad (k=1,\ldots,m) \qquad (5.1.19)$$

Estas relações correspondem a restrições aos recursos comuns que estavam presentes nos problemas anteriores. Os vectores A_i são aqui substituidos pelos vectores cujos elementos são 1 ou -1 segundo haja actividade de produção ou de consumo.

O problema formado pela função de preferência:

$$\text{Max } w = f\{y_k\} \qquad (k=1,\ldots,m)$$

com as restrições (5.1.18) e (5.1.19) constitui o problema global. Temos assim:

$$\text{Max } W = f\{y_k\} \qquad (k=1,\ldots,m)$$

$$\text{s.t. } y_k - \sum_{i=1}^{N} x_{ki} \leq a_k \qquad \begin{matrix} y \in Y \\ x_i \in X_i \end{matrix} \qquad (5.1.20)$$

O problema do supremo tem uma estrutura formal idêntica á do problema global, com a diferença de que o conteúdo dos domínios de actividade dos infimos não são completamente conhecidos pelo supremo. Admitindo que na iteração s o supremo conhece Y^s e X^s, teremos:

$$\text{Max } W = f\{y_k\}$$

$$(k=1,\ldots,m) \qquad (5.1.21)$$

$$y_k - \sum_{i=1}^{N} x_{ki} < a_k$$

$$\text{s.t. } y \in Y^s$$

$$x_i \in X_i^s$$

A estrutura dos problemas infimos não pode ser obtida por simples transposição dos problemas dos métodos anteriores. É preciso, de facto, notar que estamos aqui face a duas categorias de problemas infimos. Numa das categorias estão os problemas que dizem respeito á actividade de produção. Na outra categoria está o problema que diz respeito á actividade de consumo, que chamaremos de agora em diante, sector de ordem N+1.

Para os primeiros N sectores e para cada sector i, o problema dos infimos apresenta-se como segue:

$$\text{Max } W_i = \sum_{k=1}^{m} p_k x_{ki} \qquad (i=1,\ldots,N) \qquad (5.1.22)$$

$$\text{s.t} \qquad x_i \in X_i$$

O argumento da função de preferência é diferente do dos métodos

anteriores. Com efeito, por um lado, a função de preferência global não depende das variáveis dos infimos e, por isso, na função de preferência destes as variáveis y não aparecem; por outro lado, as variáveis x_{ki} são, tanto "inputs" (com $x_{ki} < 0$) como os "outputs" (com $x_{ki} > 0$) e, por consequência, a expressão $\sum_{k=1}^{m} p_k x_{ki}$ traduz o benefício do infimo.

O problema do último infimo pode exprimir-se por:

$$\text{Max } X_{N+1} = f(y_1,\ldots,y_m) - \sum_{k=1}^{m} p_k y_k \qquad (5.1.23)$$

$$y \in Y$$

Dado que a função de preferência global dá a utilidade dos consumidores pela utilização dos $\underline{m}$ bens, a função de preferência do infimo de ordem $N+1$ pode ser interpretada como um excedente de utilidade destes consumidores, uma vez deduzidos os custos de aquisição dos bens consumidos.

Vejamos agora o método imaginado por Malinvaud para resolver o problema global apresentado, através da sua decomposição num problema supremo e em vários infimos: (5.1.22) e (5.1.23).

A acumulação de informação feita pelo supremo visa a melhoria do seu conhecimento sobre o domínio de possibilidades de actividade dos infimos. Para melhorar este conhecimento, o supremo transmite aos infimos preços e estes respondem-lhe com os seus planos de produção. A cada iteração vai corresponder um ponto do domínio das possibilidades de cada infimo, o que permite ao supremo alargar o seu conhecimento sobre os domínios de possibilidades. Quando este conhecimento já não se pode melhorar, o óptimo foi atingido.

Vejamos mais em detalhe como se faz a troca de informações entre o supremo e os infimos.

1. O supremo começa por resolver o problema (5.1.21) e o seu dual, para o que tem necessidade de conhecer um ponto da actividade de cada um dos infimos. Se estes pontos não são conhecidos, ele pode tomar, por exemplo, pontos que correspondem a planos de actividade do passado. Uma vez determinado um conjunto de preços e feita a sua normalização (23), eles são transmitidos aos infimos.

2. Cada infimo determina o nivel da sua actividade, assim como os "inputs" consumidos que maximizam a sua função de preferência e transmite esta informação ao supremo.

3. No início da iteração s o supremo conhece s-1 pontos do conjunto de actividades dos infimos. Admitindo que estes domínios são convexos, todo o ponto que seja uma combinação linear de pontos deste conjunto é ainda um ponto do conjunto:

$$x_i = \sum_{r=0}^{s-1} \lambda_i^r \, x_i^r \qquad (5.1.24)$$

onde

$$\lambda_i^r > 0 \quad e \quad \sum_{r=0}^{s-1} \lambda_i^r = 1$$

Estes pontos definem um conjunto X_i^s que está contido no conjunto X_i. O supremo determina o plano óptimo de (5.1.21), os preços duais que lhe correspondem e envia-os aos infimos.

O método prossegue com as operações 2. e 3. até que se estabilize a função de preferência (5.1.21) ou, por outras palavras, até que as novas combinações lineares convexas (5.1.24) se estabilizem também e não permitam ao supremo melhorar o seu conhecimento dos domínios de actividade dos infimos.

Uma vez adquirida a estabilidade, o supremo resolve (5.1.21) e transmite a sua solução aos ínfimos para execução. Desde que as condições (5.1.19) estejam preenchidas, a solução de (5.1.21) coincide com a de (5.1.20). O óptimo foi atingido.

O método que acaba de ser descrito pode ser resumido num diagrama perfeitamente idêntico ao de Dantzig-Wolfe.

O Método de Malinvaud apresenta as mesmas vantagens e os mesmos inconvenientes teóricos do de Dantzig-Wolfe. As condições de existência e de unicidade duma solução dependem, como anteriormente, das características dos diferentes conjuntos de actividade e da forma da função de preferência. A verificação da convexidade estrita para os primeiros e da concavidade estrita para a segunda garante, em geral, a existência e a unicidade de uma solução.

As propriedades da monotonia e da exequibilidade são verificadas para todas as iterações, o que garante a convergência dum método. Pelo contrário, do ponto de vista da descentralização, o método tem limitações importantes.

Como é sublinhado por HEAL (1973, 119), o Método de Malinvaud utiliza os preços do mesmo modo que o método de tateamento de Walras, mas acabam aí as semelhanças com o funcionamento do mercado. A existência de preços é uma condição necessária ao funcionamento do mercado, e a existência deste garante a descentralização; mas a existência de um sistema de preços não basta para que haja descentralização. Com efeito, no Método de Malinvaud os preços não são mais do que um simples meio de coordenação da actividade dos ínfimos.

Deve-se reconhecer, por outro lado, que o funcionamento do método é bastante pesado. Com efeito, o volume de informação que deve reunir o supremo é bastante considerável. O método exige que ele conheça os recursos iniciais de cada bem e que acumule a

MECANISMOS DO METODO DE MALINVAUD

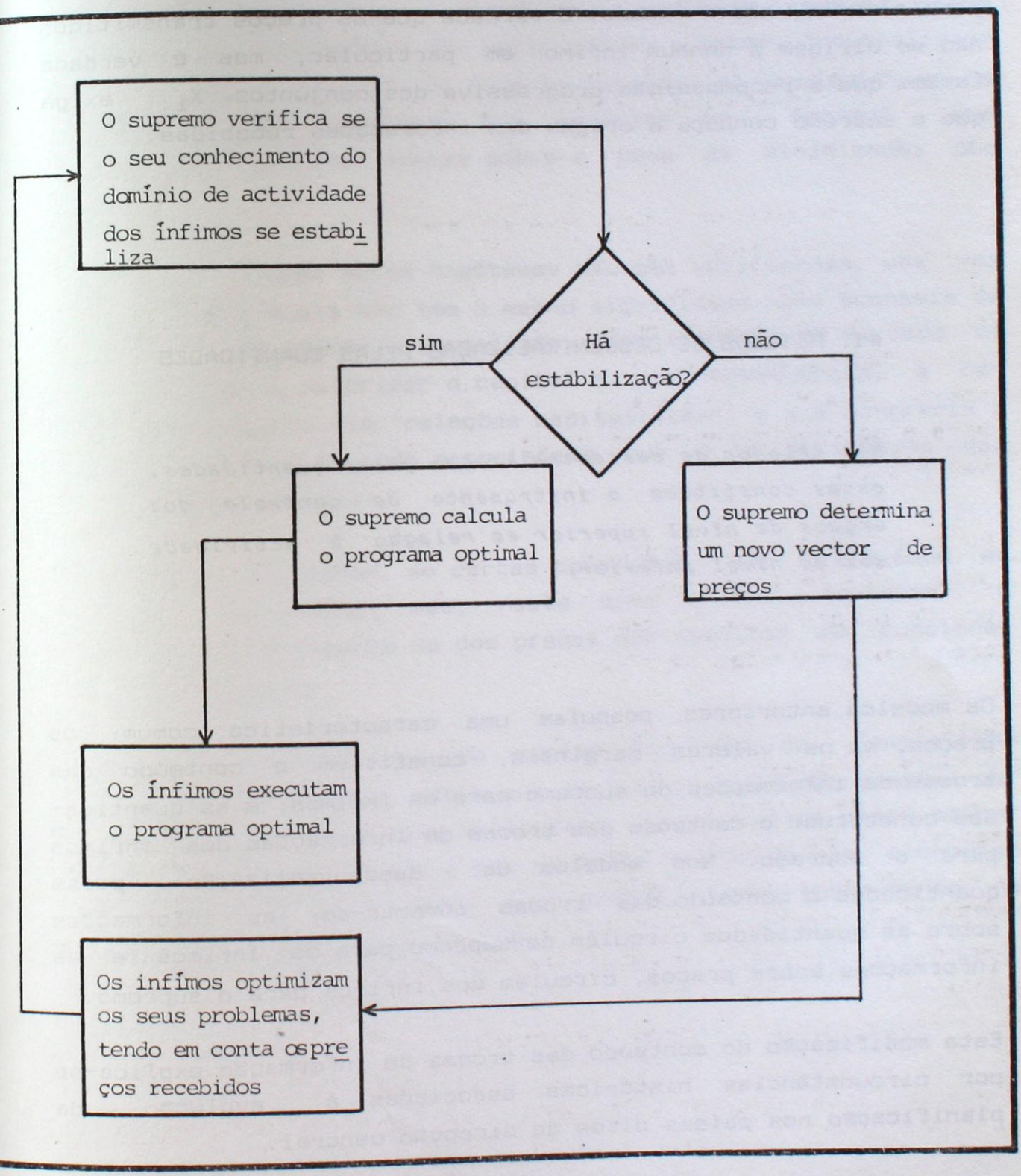


Figura 5.3

informação que diz respeito ás soluções óptimas obtidas por cada ínfimo, em cada iteração. A característica do anonimato, existente nas relações de mercado, desaparece, pelo menos parcialmente, neste método. É verdade que os preços transmitidos não se dirigem a nenhum ínfimo em particular, mas é verdade também que a recomposição progressiva dos conjuntos X_i exige que o supremo conheça a origem das informações recebidas.

#4. METODOS DE DESCENTRALIZAÇÃO PELAS QUANTIDADES

Nos métodos de descentralização pelas quantidades, estas constituem o instrumento de controle dos orgãos de nível superior em relação à actividade dos de nível inferior.

Os modelos anteriores possuíam uma característica comum: os preços, ou os valores marginais, constituem o conteúdo das trocas de informações do supremo para os ínfimos; e as quantidades constituem o conteúdo das trocas de informações dos ínfimos para o supremo. Nos modelos de descentralização pelas quantidades o conteúdo das trocas inverte-se: as informações sobre as quantidades circulam do supremo para os ínfimos e as informações sobre preços, circulam dos ínfimos para o supremo.

Esta modificação do conteúdo das trocas de informação explica-se por circunstâncias históricas associadas á evolução da planificação nos países ditos de direcção central.

Os teoremas da dualidade (24) demonstram a igualdade entre o

óptimo de um problema formulado na sua forma primal e o óptimo de um mesmo problema na sua forma dual. Certos autores (25) insistem, contudo, em que esta igualdade é puramente formal porque a demonstração da igualdade entre os óptimos da planificação perfeita e da concorrência perfeita, repousa sobre hipóteses que nem sempre são verificadas, a saber: "neutralidade das orientações da produção face ás relações de produção" e "a indiferença dos processos que conduzem ao óptimo" que permitiriam "escolher apenas sobre a base da minimização dos custos".

Para estes autores estas hipóteses não são verificadas, uma vez que os preços duais não têm o mesmo significado numa economia de mercado e numa economia socialista. Numa economia de mercado os preços tendem a valorizar o capital e, por consequência, a reprodução alargada das "relações capitalistas", o que contraria o objectivo último de toda a sociedade que é a satisfação das necessidades sociais.

Os preços duais podem, em certas condições, ser utilizados em economia socialista; mas, neste caso o seu conteúdo é radicalmente diferente do dos preços que resultam do funcionamento do mercado.

Dada esta desconfiança de certos teóricos do socialismo em relação aos preços, mesmo que os preços duais não possam ser confundidos com os preços de mercado, compreende-se assim melhor as razões que têm levado a que se tenha preferido nas economias socialistas, as quantidades aos preços, como instrumento de coordenação da descentralização.

A. OS MECANISMOS GENERICOS DE UM METODO DE DESCENTRALIZAÇÃO

Nos mètodos de descentralização pelas quantidades, os agentes de nível superior enviam aos de nível inferior, informações sobre quantidades de recursos e, inversamente, os de nível inferior reagem enviando aos de nível superior preços.

Para apresentação dos modelos ou mètodos de descentralização pelas quantidades, vamos admitir que temos de resolver o mesmo problema global que considerámos a propósito dos modelos de descentralização pelos preços (26). Não se trata de resolver um problema diferente, mas de um modo diverso de resolver o mesmo problema.

Continuamos a admitir a existência de um supremo e de vários ínfimos, o que quer dizer que há um interesse comum que pode não coincidir com o interesse individual de cada ínfimo. O conflito potencial reside na utilização dos recursos comuns. Para evitar que a sua utilização não coordenada possa provocar prejuízos sociais, vai competir um supremo coordenà-la.

Nos mètodos de descentralização pelos preços, o supremo actua anunciando preços de recursos. Os ínfimos, por seu lado, reagem pedindo quantidades de recursos, que o supremo compara com os recursos disponíveis. Nos mètodos que nos ocupam agora, a coordenação vai ser exercida pelo supremo, através das quantidades de recursos comuns que distribui pelos ínfimos.

As diferentes etapas do mètodo podem ser resumidas como segue:

1. O supremo anuncia a cada ínfimo a quota de recursos comuns que lhe atribui;

2. Os ínfimos, tendo em conta estas quotas e as suas condições de produção, procuram a maximização dos seus lucros e transmitem ao supremo os preços duais associados aos recursos comuns;

3. Para cada recurso, o supremo compara os preços duais transmitidos pelos diferentes ínfimos, baixa em seguida, as quotas dos ínfimos cujos preços duais são inferiores à média e aumenta a daqueles cujos preços duais são superiores.

O método retoma a etapa 2. até que, para cada recurso, os preços duais transmitidos pelos ínfimos sejam iguais, a menos que se trate de uma quota nula. O processo encontra-se representado no diagrama da Figura 5.4.

B. A DECOMPOSIÇÃO DO PROBLEMA GLOBAL

Nos métodos de descentralização pelas quantidades o problema global é decomposto em dois tipos de sub-problemas, o do supremo e os dos ínfimos, cujo conteúdo é respectivamente, a afectação de recursos e a determinação das produtividades marginais.

As razões da adopção de um método de decomposição do problema

MECANISMOS GENERICOS DE UM "METODO DE DESCENTRALIZAÇÃO" PELAS QUANTIDADES

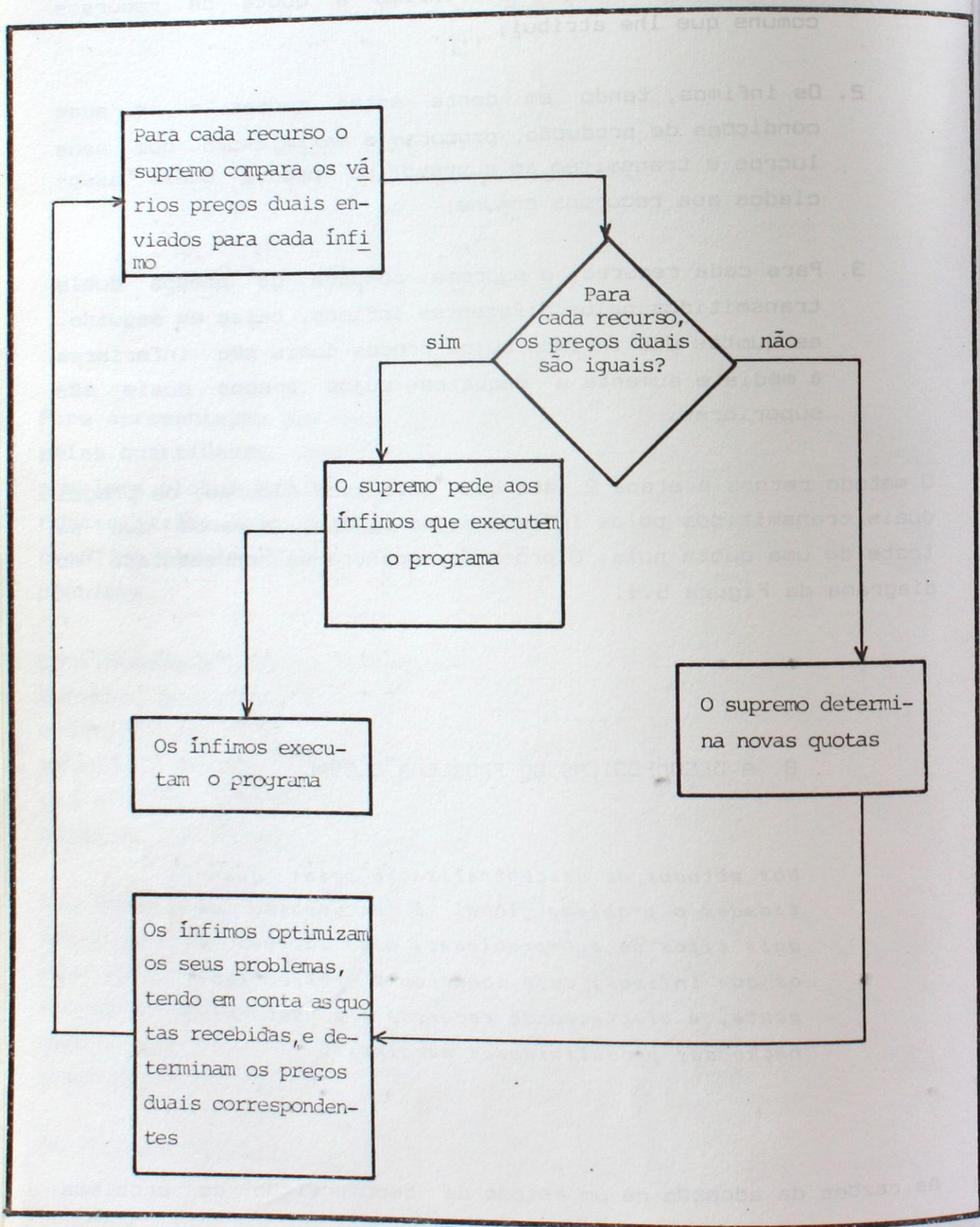


Figura 5.4

global pelas quantidades são idênticas ás enunciadas a propósito da adopção de métodos de decomposição pelos preços. O problema a resolver è o mesmo, mas vai-se adoptar um método de resolução diferente.

Ás directivas emitidas pelo supremo são as quotas de cada recurso comum enviadas a cada infimo. Os infimos optimizam os seus problemas e transmitem ao supremo os preços duais correspondentes ás restrições de recursos comuns. O supremo compara os preços recebidos com um preço médio e aumenta, mantém ou diminui as quotas consoante os preços duais lhe são superiores, iguais ou inferiores.

Do mesmo modo que para o modelo geral, nos métodos de descentralização pelos preços (27) o papel do supremo não è o de resolver um problema de programação, mas antes o de avaliar se os programas dos infimos são compativeis com a melhor utilização dos recursos comuns disponiveis. Nos modelos de descentralização pelos preços o supremo limitava-se a comparar os pedidos de recursos com as disponibilidades e, ajustava os preços de modo a provocar um aumento ou uma diminuição da procura correspondente. Nos modelos de descentralização pelas quantidades, o supremo compara o preços duais de cada recurso transmitidos pelos diferentes infimos e ajusta as quotas em conformidade (28).

Designemos por p_{ki} o preço dual do recurso $\underline{k}$ transmitido pelo infimo $\underline{i}$ e por $\bar{p}_k$ o seu preço médio.

Para a sua determinação JOHANSEN (1978, 156), sugere que se considere os infimos como possuindo uma quota a_{ki} positiva ou nula, mas neste caso com a condição adicional de que o seu preço dual seja superior ao preço médio. Designemos por G_k o conjunto dos infimos que estão nestas condições, em relação ao recurso k. O conjunto G_k pode assim ser descrito como aquele em que:

$$G_k = \{i | a_{ki} > 0 \text{ ou } (a_{ki} = 0 \text{ e } p_{ki} > \bar{p}_k)\} \qquad (5.1.25)$$

$$(k=1,\ldots,m)$$

No conjunto assim definido não estão incluidos os infimos cuja quota é nula e cujo preço é inferior á média, porque é muito provável que eles se encontrem na mesma situação na solução final. Pelo contrário, nos infimos com quota nula mas cujo preço dual é superior á média, é possivel melhorar a situação distribuindo uma quota de recurso a partir de transferências de outros infimos.

Seja agora $N(G_k)$ o número de infimos do conjunto G_k. Johansen define o preço médio através da expressão:

$$\bar{p}_k = \frac{\sum_{i \varepsilon G_k} p_{ki}}{N(G_k)} \qquad (k=1,\ldots,m) \qquad (5.1.26)$$

As expressões (5.1.25) e (5.1.26) são interdependentes. Com efeito, em (5.1.25) pede-se a determinação de G_k a partir de $\bar{p}_k$ e em (5.1.26) pede-se a determinação de $\bar{p}_k$ a partir de G_k. Johansen defende que é possivel encontrar um método a partir do qual se possa determinar $\bar{p}_k$ e G_k de modo a satisfazer simultaneamente (5.1.25) e (5.1.26).

Precisamos agora de saber como è que o supremo faz o ajustamento das quotas a partir dos preços duais transmitidos pelos infimos. Dado que o preço dual de um recurso num infimo representa a variação do valor da sua função de preferência face a uma variação infinitesimal da quantidade utilizada, se há dois infimos com os preços duais diferentes o valor da função de preferência global pode aumentar transferindo os recursos de um infimo para o que possui um preço dual superior. Esta transferência prosseguirá atè que os preços duais sejam iguais em todos os infimos. Ter-se-á então:

$$p_{ki} = p_k \quad \text{se} \quad a_{ki} > 0$$

$$p_{ki} \leq p_k \quad \text{se} \quad a_{ki} = 0 \qquad (i=1,\ldots,N);(k=1,\ldots,m) \qquad (5.1.27)$$

Este critèrio apenas è satisfatòrio em certas condições, que dizem respeito à forma dos conjuntos de produção e às restrições sobre a função de preferência, de que falaremos no ponto C.

Na sua aplicação o supremo vai servir-se de um mecanismo idêntico ao da expressão (3.1.14) adoptada pelo modelo geral de descentralização pelos preços. Na iteração o ajustamento da quota do recurso k pelo infimo i será feita segundo uma regra do tipo seguinte:

$$a_{ki}^{\theta} - a_{ki}^{(\theta-1)} = \begin{cases} \beta_k (p_{ki}^{(\theta-1)} - \bar{p}_k^{(\theta-1)}) & \text{para } i \in G_k^{(\theta-1)} \\ 0 & \text{para } i \notin G_k^{(\theta-1)} \end{cases} \qquad (5.1.28)$$

$$(k = 1,\ldots,m)$$

CAPITULO V

A DESCENTRALIZAÇÃO DAS DECISÕES NO ESPAÇO: REFLEXÃO EM TORNO DOS MODELOS COM FUNÇÃO DE PREFERENCIA

Os modelos de optimização, conhecidos por "modelos de descentralização", apenas ocasionalmente têm sido utilizados para fins da descentralização das decisões. A sua utilização, complementada com o recurso aos modelos multi-objectivo e à teoria dos jogos, pode constituir um instrumento válido no processo de descentralização das decisões no espaço.

Os modelos que apareceram e se aperfeiçoaram no quadro das disciplinas de optimização, económica e matemática, e conhecidos pela designação de "modelos de descentralização", apareceram para responder a dificuldades de cálculo, postas pela sua resolução. Estes modelos desenvolveram-se com vista a responder a problemas de descentralização económica, quer se tratasse de descentralização da decisão ou da informação. O seu objectivo foi, antes de tudo, o de encontrar um meio de resolver um problema global, que se tornou muito complexo, em razão da enorme quantidade de informação que esta envolvia.

Para fazer face a esta dificuldade, recorreu-se a processos de descentralização da informação, não porque esta descentralização fosse um objectivo em si, mas porque foi o único meio encontrado para resolver o problema posto. Se o problema tivesse uma menor dimensão ou fosse menos complexo, provavelmente nenhuma descentralização teria sido empreendida.

Em qualquer caso, os modelos foram explicitados e o nosso objectivo é o de ver em que medida eles podem ser utilizados com fins de descentralização, não apenas da informação, mas sobretudo da decisão, no espaço. O que foi um simples meio para resolver um problema muito complexo vai tornar-se, para nós, o objectivo principal: a descentralização.

Procuraremos analisar estes modelos do ponto de vista da descentralização no espaço, embora certos aspectos desta descentralização sejam válidos, quer sejam encarados na perspectiva do espaço ou sob outras perspectivas.

Uma vez que estes modelos se desenvolveram com outros objectivos, é normal que do ponto de vista, que nos preocupa, apresentem limitações significativas. Constituem, contudo, uma área de reflexão importante, do ponto de vista da descentralização no espaço, em particular, se são encarados através das

suas características de organização dos mecanismos de troca da informação e não, das propriedades matemáticas destes mecanismos.

Assim, neste Capitulo teremos duas Secções. Na primeira, procuraremos apresentar e sublinhar, em que medida os mecanismos de troca da informação podem ser encarados enquanto processos de tomada de decisões através do diálogo entre os centros de decisão pertencentes a diferentes níveis. Na segunda, procuraremos explicitar algumas das insuficiências dos modelos existentes, bem como alguns meios que podem ser utilizados para as ultrapassar. Trata-se, em larga medida, de uma reflexão que neste domínio se pretende sistemática e inovadora.

Sublinharemos:

- As dificuldades na definição de uma função objectivo;

- A inexistência de troca de mensagens entre centros de decisão situados ao mesmo nível;

- O irrealismo da hipótese da inexistência de conflitos, quer para a definição da função objectivo, quer na sequência de troca de informações entre unidades do mesmo nível;

- A impossibilidade da utilização dos modelos conhecidos se o nível de independência de cada agente não é conhecido á partida.

No que diz respeito aos meios para ultrapassar estas insuficiências, procuraremos reflectir sobre as contribuições que podem ser aproveitadas da teoria dos jogos e da análise multi-critério.

SECÇÃO I

O PROCESSO DE TOMADA DE DECISÃO NOS "MODELOS DE DESCENTRALIZAÇÃO"

Os "modelos de descentralização" conhecidos por utilizarem, na troca de informação entre níveis, métodos designados por directos, indirectos e mistos, são os mais conhecidos. A sua concepção valoriza as propriedades dos sistemas: organização em vários níveis e decomponibilidade da sua estrutura.

Procuraremos enunciar nesta Secção as características mais significativas dos modelos e processos de descentralização, bem como explicitar o modo de funcionamento de cada um dos modelos considerados.

Os "modelos de descentralização" procuram dar uma resposta ás dificuldades encontradas pelos economètras para resolverem modelos complexos através dos quais se procurava simular o funcionamento dos sistemas. Para o conseguir, estes modelos procuram explorar uma primeira característica que é a de organização multi-níveis dos sistemas. Uma outra característica possuem os "modelos de descentralização": o facto da sua estrutura ser decomponível.

Para os problemas a vários níveis, cuja estrutura não é decomponível, outros modelos foram propostos. DIRICKX e JENNERGREN (1979, 76), referem a este propósito modelos que fazem apelo a métodos heurísticos e á teoria do controle. Os "modelos de descentralização" são, contudo, os que têm merecido a maior parte da atenção dos investigadores. Dedicar-lhe-emos grande parte das nossas preocupações nesta Secção.

Os "modelos de descentralização" são, em geral, classificados em três grandes categorias, segundo o método utilizado para a circulação das mensagens entre os diferentes níveis: os que utilizam métodos directos, os que utilizam os métodos indirectos e os que utilizam os métodos mistos.

Se os métodos são directos o conteúdo das mensagens transmitidas entre os níveis superiores e os níveis inferiores é constituído pela especificação de quotas ou quantidades e o, das mensagens transmitidas em sentido inverso é constituído por preços ou valores marginais. Nos métodos indirectos os níveis superiores comunicam aos níveis inferiores preços e recebem como resposta mensagens em termos de quantidades. Nos métodos mistos há quantidades e preços, ou valores marginais, nas mensagens transmitidas nos dois sentidos: dos níveis superiores para os inferiores e dos inferiores para os superiores.

Nos parágrafos seguintes, procuraremos precisar os mecanismos subjacentes ao funcionamento dos modelos utilizando os três métodos enunciados, não do ponto de vista do estudo das suas propriedades matemáticas, mas antes em função dos mecanismos de troca de informação, e de decisões, entre os diferentes níveis de tomadas de decisões.

#1. CARACTERISTICAS DOS "MODELOS DE DESCENTRALIZAÇÃO"

A caracterização dos "modelos de descentralização" pode ser feita a partir da facilidade com que é exercida a função de coordenação e das propriedades que possuem estes modelos.

Como já sublinhámos em várias ocasiões, a complexidade é, uma característica de todos os sistemas. É uma complexidade organizada, que supõe estruturas e hierarquias a vários níveis. Se, além disso, essas estruturas são decomponíveis, esta característica pode ser aproveitada para, mais facilmente, se conhecer as soluções dos modelos que representam o funcionamento do sistema, bem como facilitar o processo de tomada de decisões no interior do sistema.

Se um sistema tem as características de complexidade e de decomponibilidade, os seus problemas devem também poder ser olhados como problemas a vários níveis. Por esta razão falaremos indiferentemente de "modelos de descentralização", para representar o funcionamento de um sistema ou, para resolver os seus problemas.

A maioria das formalizações de "modelos de descentralização" apresentadas até hoje, consideram dois níveis. Nenhuma dificuldade conceptual ou analítica impede, contudo, a sua generalização a um número superior de níveis. No que se segue, referemos apenas dois níveis.

As expressões "modelos de descentralização" e "processos de descentralização" são utilizadas indiferentemente pela maioria dos autores. De facto, trata-se de expressões ás quais correspondem conteúdos que, embora possam ser considerados próximos, são apesar de tudo distintos. De uma maneira muito simplificada

pode dizer-se que um processo é uma componente da resolução dum modelo. O processo descreve as diferentes operações, bem como a sua sequência, que devem ser empreendidas com vista á obtenção de uma solução para um modelo. Ora, é deste ponto de vista que o estudo dos modelos de descentralização mais nos interessa neste Capitulo. Por isso, utilizaremos por vezes as duas expressões indistintamente.

Os "modelos de descentralização" procuram resolver problemas cuja estrutura è decomponivel. O problema a resolver pelo "modelo de descentralização" será chamado "problema global". A decomponibilidade è, contudo, como já vimos no Capitulo anterior, uma propriedade de alguns sistemas, que se pode apresentar sob diversas formas: decomponibilidade forte ou fraca, por elementos ou por blocos.

Se o problema é decomponivel, ele pode sê-lo, ao menos em tantos sub-problemas quantos os elementos ou unidades de decisão. A cada um deles, chamaremos "problema infimo". Se a decomponibilidade por elementos è forte, os sub-problemas de cada uma das unidades são independentes uns dos outros e a solução do poblema global pode ser obtida a partir das soluções dos sub-problemas. Do ponto de vista da descentralização, este caso de decomponibilidade è o que apresenta menores dificuldades. Nos outros casos há dependência (decomponibilidade por elementos) ou interdependência (decomponibilidade por blocos) e, para que se possa obter a solução do "problema global", a partir dos "problemas infimos", è preciso explicitar um outro sub-problema para gerir as dependências ou interdependências, a que chamaremos "problema supremo".

O papel do problema supremo è assim o de coordenar, através de directivas dirigidas aos problemas infimos, a resolução dos últimos, de modo a que a sua solução possa conduzir á do "problema global". Se a unidade suprema consegue, tendo em conta as directivas, obter a solução do problema global, a partir das

soluções dos problemas infimos, diz-se que a decomposição estabelecida è coordenável, em relação ao problema global (1).

Através dos "modelos de descentralização" foi possivel decompôr o "problema global" em dois tipos de sub-problemas, o supremo e os infimos, o que vai permitir a resolução do problema global de modo mais elegante e mais fàcil, do que a que seria obtida se ele fosse resolvido uma vez por todas.

Veremos, no primeiro ponto deste parágrafo, algumas características gerais de descentralização e, no segundo, enunciaremos as suas propriedades mais importantes.

A. A DESCENTRALIZAÇÃO E OS "MODELOS DE DESCENTRALIZAÇÃO"

A troca de informações entre os níveis em que foi decomposto um "problema global", constitui uma característica essencial dos "modelos de descentralização".

Os modelos que são incluidos nesta categoria dão ao conceito de descentralização um conteúdo muito particular, que está associado ao modo como se fez o seu aparecimento e desenvolvimento. Procuraremos por isso, neste ponto, explicitar o conteúdo do conceito de descentralização que está subjacente àqueles modelos, analisando sucessivamente as questões de;

a) descentralização e organização hierárquica;

b) descentralização da informação e descentralização da decisão;

c) o modo como se desenvolveram os "modelos de descentralização";

d) as componentes de um método de decomposição e finalmente;

e) o conteúdo das mensagens transmitidas entre as várias unidades que estruturam o funcionamento do modelo.

I. Descentralização e organização hierárquica

A descentralização é um conceito que se encontra, em parte, associado ao de organização hierárquica dos sistemas. Os "modelos de descentralização" procuraram aproveitar esta propriedade para conseguir processos de resolução de problemas complexos mais fáceis, e mais elegantes, que os que seriam utilizados se ela não fosse tida em conta. A organização hierárquica a vários níveis é uma das propriedades fundamentais dos sistemas (2). Num mesmo sistema podem-se encontrar várias hierarquias, segundo as perspectivas em que ele é estudado. Isto significa que haverá tantas hierarquias quantos os pontos de vista adoptados. Estes pontos de vista podem ser classificados, como vimos, em três categorias fundametais: compreensão, complexidade de decisão e organização (3).

É por isso normal que á multiplicidade de hierarquias se encontre associada uma multiplicidade de acepções do conceito de descentralização (4). Podemos encontrar um enunciado muito sugestivo em JOHANSEN (1978, 5 e segs.). Para este autor, o conceito de descentralização pode ser olhado de seis pontos de vista: a manifestação das preferências, a desagregação das preferências, o detalhe do conteúdo dos planos, a importância dos fluxos de informação na elaboração do plano, o poder de decisão e finalmente a propriedade dos meios de produção.

Segundo cada ponto de vista, é dado ao conceito de des-

centralização um conteúdo diferente. A sua não explicitação está na origem dos mal entendidos produzidos à volta do conceito de descentralização. É por isso importante que o ponto de vista que escolhemos seja explicitado.

II. Descentralização da informação e descentralização da decisão

No contexto dos modelos que nos ocupam neste Capitulo, apenas duas interpretações do conceito de descentralização são, em geral, objecto de atenção. São as de descentralização da informação e de descentralização da decisão.

No processo de preparação das decisões a informação pode ser mais ou menos descentralizada segundo: a importância dos fluxos verticais em relação aos horizontais; o grau de detalhe dos fluxos transmitidos dos níveis superiores para os níveis inferiores; a presença ou ausência de explicitação dos destinatários das mensagens transmitidas pelos níveis superiores.

Do ponto de vista da descentralização estrutural, o método será tanto mais descentralizado quanto mais a legitimidade para tomar decisões e o número e poder dos instrumentos de política económica, se situarem perto dos níveis inferiores.

Embora os dois pontos de vista mencionados, tenham sido abordados na literatura sobre os "modelos de descentralização" apenas o da informação, mereceu uma reflexão aprofundada da parte dos autores que estudaram as potencialidades dos métodos de descentralização, bem como as possibilidades de as melhorar. No entanto, do ponto de vista que adoptámos, estaremos muito mais interessados numa reflexão sobre os modelos de apoio à decisão descentralizada.

Procuraremos, contudo, explorar os "modelos de descentralização" da informação, para tentar deduzir ensinamentos do ponto de vista da descentralização da decisão.

Neste Capitulo o nosso objectivo não será o do estudo aprofundado destes modelos, dos pontos de vista das propriedades e da legitimidade dos algoritmos que lhes estão associados, mas antes o de fazer uma apresentação das suas caracteristicas essenciais, com vista a compreendermos as suas potencialidades e limitações, enquanto instrumentos de apoio à tomada de decisões descentralizadas no espaço.

III. Aparecimento dos modelos de descentralização

Voltemos aos "modelos de descentralização" e vejamos como alguns dos seus autores mais representativos, os têm justificado. Veremos sucessivamente os argumentos apresentados por Dirickx e Jennergren, Hurwicz, Kornai e Heal.

Segundo DIRICKX e JENNERGREN (1979, 2), que tratam estes modelos num contexto de métodos multi-níveis, há três justificações para a sua utilização:

1. A dimensão ou complexidade do problema a resolver, de tal modo que a resolução através dos métodos convencionais se pode revelar impossível;

2. O esforço desenvolvido será menor se se utilizarem métodos multi-níveis, do que se se utilizarem métodos convencionais;

3. Os métodos multi-níveis permitem a utilização de técnicas mais flexíveis e, em particular, a escolha de métodos diferenciados para a resolução dos problemas de

cada unidade, permitindo assim, através de uma melhor compatibilidade entre os métodos analíticos aos problemas a resolver, a obtenção de soluções mais adequadas aos problemas postos.

HURWICZ (1973, 4), por seu lado, avança dois argumentos respeitantes aos custos de utilização dos modelos e ás dificuldades de tratamento da informação. O primeiro argumento aproxima-se da segunda justificação dada por Dirickx e Jennergren, do ponto de vista do tratamento da informação. A decomposição do problema global pode ser uma vantagem, mesmo se a capacidade disponível para tratamento da informação não foi ultrapassada, na medida em que isso pode permitir o abaixamento dos custos e do tempo de tratamento da informação.

O segundo argumento de Hurwicz, tomado aliás de Hayek (5), diz respeito ás dificuldades de tratamento da informação nos modelos convencionais. Com efeito, nestes modelos supõe-se que toda a informação do sistema é conhecida por um único agente. Ora, a informação está originalmente dispersa por toda a economia e a sua transferência para o agente centralizador pode implicar percas de informação ou, custos não compatíveis com o orçamento disponível. Dadas estas dificuldades, Hurwicz, admitindo que de início cada unidade dispõe da maior parte da informação que diz respeito á resolução do seu problema e é capaz de o resolver considera natural que se procure encontrar métodos de cálculo assentes na minimização da necessidade de transferência de informação. Consegue-se assim, através da decomposição do problema global, obter uma economia de custo superior á que seria possível através dos métodos convencionais.

KORNAI (1973, 525), considera três possibilidades de utilização dos métodos de decomposição, que se encontram na literatura e na prática:

- Processo de cálculo matemático;

- Modelo de descrição teòrica da planificação;

- Modelo normativo para a utilização pràtica em planificação.

Na primeira encontramos os mètodos de programação matemàtica de grande dimensão. Neste sentido, aos dois tipos de problemas nos quais, segundo a acepção de Dirickx e Jennergren, se pode decompôr o problema global, não podemos dar nenhuma interpretação institucional. Eles não constituem senão partes diferentes de um algoritmo e, por isso, blocos de uma rotina de computador.

No segundo grupo, os mètodos de decomposição não são utilizados enquanto mètodos de càlculo, mas segundo as suas propriedades qualitativas como mètodos descritivos das caracteristicas do processo de planificação. Em geral, nenhum dos mètodos de decomposição conhecido permite uma descrição completa dos diferentes sistemas de planificação, mas apenas de algumas componentes mais ou menos amplas deste sistema. Com efeito, nenhuma conclusão, do ponto de vista da organização da economia, pode ser obtida a partir das caracteristicas de calculatòria dos mètodos de decomposição. Do mesmo modo, cada iteração não deve ser considerada como dando origem a uma decisão, mas antes como permitindo reunir elementos que serão necessàrios, nas iterações seguintes, e que apenas serão objecto de decisão apòs a última iteração.

O último grupo considera um modelo normativo inspirando o funcionamento pràtico do processo de planificação. Segundo o mètodo de decomposição adoptado como norma, cada um dos

responsáveis no processo de planificação, receba instruções para adoptar um tipo de comportamento ou outro.

Finalmente, e para terminar com a opinião dos diferentes autores sobre o desenvolvimento dos métodos de decomposição, vejamos a de Heal. HEAL (1973, 66), apenas trata dos métodos de decomposição do ponto de vista do cálculo da informação disponivel (6). Para ele, são a dimensão dos problemas e as correspondentes dificuldades do tratamento da informação que justificam os recursos aos métodos da decomposição. Entre estas dificuldades, ele salienta: a impossibilidade para um único orgão de guardar e tratar a informação que diz respeito ao conjunto do problema a resolver. Deste ponto de vista Heal junta-se aos outros autores citados, em particular a Hayek, que parece ter sido o primeiro a sublinhar este aspecto.

IV. Componentes de um método de decomposição

Já vimos que a circulação da informação é um dos elementos constituintes de um método que vise a obtenção de uma solução para o problema global. Para que a circulação se verifique, é preciso que o método possua uma "linguagem", "regras de resposta" e uma "lei de resultados".

Segundo HURWICZ (1973, 17), uma "linguagem" é um conjunto de informações trocadas durante a procura de uma solução. Cada uma delas funciona como uma mensagem enviada por um elemento a um outro.

O elemento que recebe a mensagem vai reagir enviando uma outra. Ela é formulada segundo um conjunto de regras que tem em conta as condições do enquadramento da informação disponiveis e as mensagens recebidas. A estas regras, Hurwicz chama, "regras de resposta".

A partir de um determinado momento os elementos não têm mais necessidade de continuarem o diálogo e consideram razoável a solução já obtida, de acordo com o critério fornecido por uma "lei de resultados".

Trata-se então de passar da planificação á execução. O "supremo" conhece já as directivas que deve emitir com vista á obtenção de uma solução para o problema global, mas é preciso fazê-las executar pelos "infimos" mediante a emissão de directivas de execução.

KORNAI (1973, 523), de modo muito semelhante ao de Hurwicz enuncia como características de um método de decomposição:

- a regra de decomposição dos dados iniciais;
- as regras de resposta do supremo e dos infimos (7);
- a especificação das mensagens recebidas e emitidas pelos diferentes níveis;
- a regra de finalização;
- a regra de cálculo dos resultados.

A segunda, a terceira e a quinta característica enunciadas por Kornai correspondem às regras de resposta, linguagem e lei de resultados de Hurwicz. Hurwicz não explicita a primeira característica, mas é evidente que ela está presente no seu espírito, uma vez que é da decomposição do problema global que ele se ocupa. Quanto á regra de finalização, ela também não é explicitada por Hurwicz, mas compreende-se que não a ignore, uma vez que de outro modo ele não poderia falar da necessidade da lei de resultados para passar do diálogo á execução.

Os métodos de decomposição procuram ajustar, mediante

directivas, o comportamento dos ínfimos com a solução desejável para o problema global. Por esta razão, ao conjunto dos mecanismos constituídos pela linguagem, a regra de resposta e a lei de resultados, Hurwicz chama "processo de ajustamento".

A maioria dos autores (por exemplo: HURWICZ (1973, 17), KORNAI (1973, 528), e DIRICKX e JENNERGREN (1979, 17)) considera que o processo de ajustamento é constituído por duas fases: a de "ajustamento" e a de "execução". A de ajustamento corresponde á do diálogo de Hurwicz, a qual segundo Dirickx e Jennergren se destina a obter uma solução para o problema supremo, quer dizer, valores para os parâmetros tais que se possa dizer que o problema é coordenável.

A fase de ajustamento segue-se a de execução, durante o qual os ínfimos são instruídos pelo supremo para executar os seus problemas tendo em conta as restrições, constituídas pelas directivas que recebem. Uma vez resolvidos os problemas ínfimos, o supremo, pode facilmente obter uma solução para o problema global.

Uma alternativa para o processo de ajustamento, sublinhada tanto por HURWICZ (1973, 17), como por KORNAI (1973, 528), consiste em não considerar senão uma única fase no processo de ajustamento. A cada troca de informação corresponde a execução de um problema. O resultado obtido não é óptimo, mas poderá ser melhorado nos períodos seguintes da execução.

Hurwicz considera que a alternativa de um processo de ajustamento decomposto em duas fases, corresponde ao processo de tateamento de Walras, enquanto que a alternativa de uma única fase corresponde melhor á do comando puro. No primeiro caso, deve-se esperar que um equilíbrio seja obtido entre a oferta e a procura para que o negócio se realize, enquanto que, no segundo, não é preciso respeitar nenhum equilíbrio, mas apenas executar as directivas recebidas (8). Quando há duas fases, o número de

iterações a realizar na fase de ajustamento não pode ser determinado à partida. Pelo contrário, no processo de comando puro, há apenas duas iterações cujo conteúdo é constituído (a) pelas mensagens enviadas pelos ínfimos ao supremo, o que permite determinar o parâmetro de coordenação, e (b) pela directiva de direcção enviada pelo supremo aos ínfimos.

V. O conteúdo das mensagens

Antes de estudarmos as propriedades dos modelos de descentralização, vejamos quais são os diferentes tipos de mensagens transmitidas entre os diferentes elementos. Sempre segundo KORNAI, (1973, 536), podem distinguir-se cinco tipos de mensagens: preços duais, indicadores de eficácia, estimações de consumos e produções, programas de acção e indicadores financeiros.

Os preços duais traduzem aqui, não apenas uma solução dual de um problema de programação matemática, mas também o conjunto dos preços que não coincidem com os utilizados nas transacções financeiras. Em geral, estas mensagens circulam dos níveis superiores da hierarquia para os níveis inferiores.

Os indicadores de eficácia são, em geral, calculados antes de qualquer decisão de investimento. Eles compreendem os indicadores da análise de custo e benefício. São exemplos deste tipo de indicadores, a eficácia marginal do capital e a taxa interna de rentabilidade. Estes indicadores, dão quase sempre, o conteúdo às mensagens circulando de cima para baixo, isto é, dos níveis superiores para os níveis inferiores da hierarquia.

Entre as estimações do consumo e produção, distinguem-se ainda três sub-tipos: cotas de "inputs", objectivos de produção e procuras de "inputs" ou ofertas de "outputs". As cotas de "inputs" são fixadas pelo supremo e enviadas como directivas aos

infimos. Os objectivos de produção existem tanto na planificação imperativa como na planificação indicativa e circulam de cima para baixo. As procuras de "inputs" são dirigidas pelo infimo ao supremo. As ofertas de "outputs" são também dirigidas pelo infimo ao supremo. Estas mensagens podem assim circular tanto de baixo para cima, como de cima para baixo.

Os programas de acção dizem respeito a informações sobre a produção de novos produtos, o emprego de novas tecnologias, a implantação de novas empresas, etc. Não há um sentido único para a circulação das mensagens. Elas podem ser tanto verticais (de cima para baixo, ou de baixo para cima) como horizontais (entre as diferentes unidades).

Os indicadores financeiros são informações que dizem respeito ás procuras e aos limites de crédito, aos lucros, aos impostos, aos impostos aduaneiros, aos subsidios, etc. Estes indicadores circulam, em geral, verticalmente.

Na prática, os diferentes tipos de mensagens que acabam de ser enunciados circulam de facto em todos os sentidos e em todas as direcções. Não è o caso dos métodos de decomposição, em que um tipo de informação circula de baixo para cima e um outro tipo de informação circula de cima para baixo.

Podemos interrogar-nos sobre as razões que levam a que os sistemas de planificação real tenham necessidade, para funcionar, de mais informações que aquelas que aparentemente seriam necessárias segundo os métodos de decomposição. Elas não são dificeis de encontrar. Com efeito, os métodos de decomposição supõem que todos os mecanismos funcionam perfeitamente e que a informação è também perfeita, quer dizer, que não há incerteza. Não è esse o caso nos sistemas de planificação reais, em que os motivos da incerteza são múltiplos. E esta a razão pela qual os agentes de planificação procuram complementar os diferentes tipos de informação, uns com os outros.

Uma vez apresentadas as características gerais dos "modelos de descentralização", enunciaremos no ponto seguinte, as propriedades a que deve obedecer um bom "modelo de descentralização".

B. PROPRIEDADES DOS "MODELOS DE DESCENTRALIZAÇÃO"

São as propriedades dos diferentes mètodos, em cada enquadramento, que determinam a sua adequação à resolução dos problemas concretos.

As propriedades de um mètodo dizem respeito á existência, ao conteùdo e ao modo como as mensagens são transmitidas entre os diferentes agentes. Não há unanimidade dos vàrios autores sobre esta temàtica. As propriedades de cadá mètodo dependem do conceito de descentralização e, como vimos, têm sido consideradas essencialmente duas acepções: a de descentralização da informação e a de descentralização da autoridade.

As diferentes propriedades podem ser agrupadas em três categorias: as que dizem respeito á descentralização da informação; as que dizem respeito á descentralização da autoridade; e as que são comuns ás duas acepções de descentralização.

I. Do ponto de vista da informação

Neste grupo destacam-se as propriedades seguintes:

- a mensagem transmitida por uma unidade, numa iteração, depende unicamente das possibilidades de produção dessa unidade e das mensagens recebidas nas iterações anteriores;

- a mensagem transmitida por uma unidade apenas diz respeito ás actividades desta unidade;

- cada unidade não tem necessidade de conhecer a origem das mensagens que recebe em cada iteração.

As duas primeiras propriedades dizem respeito á privacidade de informação e a terceira ao seu anonimato. A privacidade da informação significa que, em cada iteração, as decisões de cada unidade não dependem senão dela própria e do stock de informação que ela guarda. O anonimato significa que o conhecimento da origem da informação que, em cada iteração, chega ás diferentes unidades não tem qualquer importância porque em nada alteraria as suas decisões.

O método obedecendo a estas propriedades pretende, de uma certa maneira, reproduzir os mecanismos de funcionamento do mercado de concorrência. Admite-se a existência de um árbitro (supremo), de um certo número de vendedores e de compradores, e duma mercadoria homogénea.

As mensagens transmitidas pelos vendedores e pelos compradores não dependem senão das suas possibilidades de produção ou funções de preferência e das mensagens (preços) recebidas nos períodos anteriores. Ao árbitro apenas interessa o conhecimento dos valores do conjunto das mensagens transmitidas pelos vendedores e pelos compradores para poder formular o novo preço e não cada uma das mensagens em particular.

Será possivel comparar os diferentes métodos e dizer que um é preferível a outro, ou que um preenche melhor que o outro as propriedades enunciadas? A resposta é negativa uma vez que na

prática, tão importante como as propriedades anteriores é a minimização da quantidade de informação transmitida, uma vez que devem ser tidos em conta os custos associados a esta transmissão. Ora, dado que a minimização pode entrar em conflito com as outras propriedades enunciadas, é preciso admitir que algum compromisso será necessário estabelecer entre a minimização e a necessidade de respeitar as propriedades enunciadas.

II. Do ponto de vista da autoridade

Deste ponto de vista, o conteúdo de uma mensagem emitida por um ínfimo, em direcção ao supremo, define o seu grau de descentralização, que será tanto maior, quanto maior fôr o número das acções incluídas. Segundo a primeira propriedade, enunciada a propósito da descentralização da informação, estas acções dependem das possibilidades de produção e das mensagens recebidas anteriormente por cada unidade. Os dois limites, superior e inferior, para o grau de descentralização podem ser expressos, segundo Heal (9), pelas situações em que por um lado, o ínfimo é capaz de emitir mensagens mesmo sem receber nenhuma directiva do supremo e, por outro, o conteúdo da mensagem emitida é constituído por uma única acção. No primeiro caso há "descentralização total" e, no segundo, "centralização total".

Do ponto de vista da descentralização da autoridade, ELLMAN (1968) (10) classifica os métodos de planificação em três categorias: "centralização perfeita", "centralização perfeita indirecta" e "descentralização perfeita" (11). Na primeira categoria todas as decisões são tomadas por um único agente. A centralização perfeita indirecta é uma situação em que as decisões tomadas pelos ínfimos, após terem em conta as directivas enviadas pelo supremo, conduzem ao resultado obtido para o problema global, na falta de descentralização. Na descentralização perfeita,

as decisões tomadas pelas unidades são completamente independentes das decisões ou das directivas que poderiam ser tomadas pelo supremo.

A classificação de Ellman abarca processos de planificação que vão além dos que possuem a propriedade da decomponibilidade que pressupõe a existência de um problema global que é decomposto em dois tipos de sub-problemas: um supremo e vários ínfimos. Ora, na classificação de Ellman não há decomposição senão na sua "centralização perfeita indirecta". Ela permite contudo sublinhar que, a amplitude do conceito de centralização é maior que a que se pode encontrar nos métodos de decomposição. Com efeito, uma vez que há um supremo e ínfimos há sempre uma certa descentralização que pode ser maior ou menor, mas que nunca é completa, situação em que os ínfimos tomariam as suas decisões independentemente das directivas do supremo (12).

Se se quizesse combinar as classificações de Ellman e de Heal obter-se-ia:

Grau de descentralização da autoridade

- centralização perfeita
- centralização perfeita indirecta — centraliz.total
- descentralização perfeita — descent. total

Da conjugação das duas classificações resulta que a terminologia de Heal (centralização total versus descentralização total) não parece adequada para traduzir a situação real que está presente no seu pensamento. Quando se diz centralização total pode-se transmitir a ideia que não há nenhum grau de descentralização. Do mesmo modo, quando se diz descentralização total, pode-se estar a sugerir a inexistência de nenhum grau de centralização. Por outro lado, a utilização por Ellman da expressão "centralização perfeita indirecta" pode dar a ideia que não há nenhum grau de descentralização, quando é aqui que ela começa.

Assim, e procurando traduzir as mesmas categorias, propomos em alternativa às classificações de Heal e de Ellman a seguinte:

Grau de descentralização da autoridade	centralização perfeita	descent.imperf. mínima
	descentralização imperfeita	descent.imperf. máxima
	descentralização perfeita	

A nova formulação parece-nos mais adequada para traduzir os casos reais de descentralização e permite, mais facilmente, estabelecer uma correspondência com as diferentes categorias de decomponibilidade e separabilidade.

Através da classificação que acabámos de apresentar é possível, dizer em que medida se está em face de um método supondo uma descentralização mais ou menos perfeita e por isso, identificar as propriedades correspondentes a uma maior descentralização. Assim, o método será tanto mais descentralizado, quanto mais as decisões tomadas pelos ínfimos forem independentes das directivas emitidas pelo supremo.

Antes de apresentar as propriedades que são comuns aos métodos de descentralização, nas duas perspectivas de descentralização da informação e da descentralização da autoridade, convém fazer notar que não falamos de decomposição senão a propósito de descentralização da autoridade. Isso não quer dizer que nos métodos de descentralização da informação a decomposição não seja utilizada. Com efeito, ela pode aí ser utilizada, mas por razões diferentes daquelas por que é utilizada na descentralização da autoridade.

Na descentralização da autoridade, sem decomponibilidade não há descentralização. Pelo contrário na descentralização da informação, a utilização dos métodos de decomposição é um mecanismo de facilidade ao qual se pode ter recurso para resolver mais rapidamente o problema em causa. Seria possível encontrar uma solução para este problema mesmo sem recorrer aos métodos de decomposição. As contrapartidas desta alternativa seriam maiores custos e maior tempo de resolução.

III. Comuns aos dois pontos de vista

O terceiro grupo de propriedades reune as que são comuns aos métodos de descentralização da informação e aos de descentralização da autoridade. Elas são conhecidas pelas designações de: monotonia, exequibilidade, convergência e amplitude do enquadramento.

A "monotonia" significa que em cada iteração se deve obter uma solução que seja ao menos tão boa como a que foi obtida na iteração precedente (13).

A "exequibilidade" traduz-se pelo facto de que as soluções obtidas em cada iteração poderem suportar a resolução de problemas concretos.

A propriedade da "convergência" significa que as soluções de cada iteração se aproximam cada vez mais da designada como solução óptima, sem impôr condições quanto á velocidade de convergência, o que significa que ela pode ser apenas uma propriedade assimptótica. Apesar de tudo, os processos de decisão reais não são compatíveis com a multiplicação até ao infinito do número de iterações, é a razão pela qual a convergência é considerada como uma propriedade mais fraca que as anteriores.

Finalmente, a propriedade da "amplitude dos enquadramentos" significa que um método será tanto mais de preferir, quanto mais se aplicar uma maior diversidade de enquadramentos, em particular, no que diz respeito ás tecnologias empregues.

É raro os métodos respeitarem todas as propriedades enunciadas, o que pode levantar dificuldades ao decisor na escolha do método. Isto quer dizer que, apesar da importância que se atribui ás propriedades, elas têm uma utilidade reduzida quando se tem de escolher entre vários métodos alternativos. Na maior parte dos casos, o decisor tem pouco por onde escolher, uma vez que pode não dispôr senão de um único método para resolver o seu problema.

Para além das propriedades que acabam de ser enunciadas, e que são reconhecidas como desejáveis pela maior parte dos autores, outras propriedades, que se poderiam talvez chamar "critérios de eficácia" são por vezes acrescentadas. Trata-se de propriedades que se referem á capacidade dos métodos para se adaptarem aos processos reais de planificação.

Para KORNAI (1973, 545), a utilização de um método deve ser compatível com:

a) A possibilidade de incorporar novos fluxos de informação com minimização dos custos de reobtenção de resultados;

b) A possibilidade de minimizar o número de fluxos da informação entre níveis e de maximizar o aproveitamento do seu conteúdo;

c) A possibilidade de simulaer, durante o mesmo período, várias alternativas de política, bem como as suas consequências.

Por seu lado, DIRICKX e JENNERGREN (1979, 208), avaliam a capacidade operativa dos métodos, através de uma escala que tem os degraus seguintes:

1. As soluções obtidas são aceites e utilizadas;

2. As soluções obtidas são aceites e utilizadas, e a lógica de funcionamento de um método começa a fazer parte do raciocínio dos decisores;

3. As soluções obtidas são aceites e utilizadas; o raciocínio dos decisores é influenciado pela lógica do método e eles são levados a generalizar a sua aplicação a outros problemas que se põem na organização a que pertencem.

Se, no seio de uma organização o método de descentralização atinge pelo menos o primeiro degrau da escala, Dirickx e Jennergren concluem que ele pode ser considerado útil para a organização.

Tendo apresentado neste parágrafo as características gerais dos modelos de descentralização, apresentaremos nos parágrafos seguintes os modelos que até hoje têm sido considerados como os mais representativos, ou seja, os modelos de descentralização pelos preços, os modelos da descentralização pelas quantidades e os modelos mistos.

#2. O PROBLEMA GLOBAL

O problema global, a que os modelos de descentralização procuram dar resposta, tem uma estrutura que permite a sua decomposição em problemas de menor dimensão, a partir de cuja solução é possível obter, com facilidade, a solução para o problema de partida.

Em relação aos modelos de equilíbrio, os que ficaram conhecidos como "modelos de descentralização", apresentam duas diferenças significativas que dizem respeito, uma à sua estrutura e outra, ao modo como se relacionam entre si os diferentes blocos do modelo. Destas diferenças resultam potencialidades, que do ponto de vista da descentralização não devem ser desprezadas.

I. S. E. BIBLIOTECA

A. CARACTERIZAÇÃO GENERICA

A existência de uma função objectivo e a adopção do método iterativo para chegar à solução do problema global, diferenciam os "modelos de descentralização" dos modelos de equilíbrio.

No que diz respeito à sua estrutura os "modelos de descentralização" são modelos de programação e, por isso, partem de uma função objectivo que permite avaliar a satisfação do decisor global face à solução obtida. Ele pode assim saber, em cada momento, e para cada alternativa, qual é a melhor solução.

No que diz respeito à relacionação entre os diferentes blocos, a busca de uma solução através de um método iterativo é essencial aos modelos de descentralização. Ela traduz-se pelo facto de que as soluções obtidas aos vários niveis são interdependentes, embora as soluções dos niveis superiores condicionem mais fortemente as soluções dos niveis inferiores. São os niveis superiores que determinam em que momento se chegou a uma solução definitiva e se deve passar de uma fase de ajustamento à fase de execução. Pelo contrário, nos modelos de equilíbrio não existe processo iterativo: uma vez encontrada uma solução do problema de um certo nivel, o problema do nivel seguinte pode ser imediatamente resolvido sem haver necessidade de estabelecer trocas de informações entre os dois niveis. A consideração das fases de ajustamento e de execução não tem aqui qualquer justificação.

B. A ESTRUTURA ALGEBRICA DO MODELO

O problema global decompõe-se num problema supremo e em problemas ínfimos que se condicionam mutuamente através de restrições comuns.

O problema global é um problema de optimização, com uma função de preferência explicita que se deve optimizar sujeita a restrições de tipos diversos. Ele procura traduzir o funcionamento de uma economia com N sectores, cada um dos quais composto de várias actividades. As actividades do sector $\underline{i}$ podem ser representadas pelo vector:

$$x_i = \begin{bmatrix} x_{1_i} \\ \vdots \\ x_{j_i} \\ \vdots \\ x_{n_i} \end{bmatrix} \qquad (i=1,..,N) \qquad (5.1.1)$$

onde n_i é o número de actividades do sector $\underline{i}$.

A função de preferência é uma função do tipo:

$$W = \sum_{i=1}^{N} f_i(x_i) \qquad (5.1.2)$$

As restrições são de dois tipos: umas dizem respeito ao conjunto dos sectores; as outras são próprias das actividades de cada um dos sectores. Supunhamos que na economia há $\underline{m}$ recursos que po-

dem ser utilizados pelos diferentes sectores e que por esta razão se designam por "recursos comuns". O conjunto de recursos pode ser representado por um vector a de m componentes:

$$a = \begin{bmatrix} a_1 \\ \vdots \\ a_r \\ \vdots \\ a_m \end{bmatrix} \qquad (5.1.3)$$

Representemos por:

A_{kj_i} - o montante do recurso comum k utilizado por um nível unitário da actividade j do sector i (j=1,2, ...,n)

A_{ki} - o vector dos consumos do recurso comum k por nível unitário das actividades do sector i, quer dizer:

$A_{ki} = \{A_{kj_i}\}$ (j=1,2,...,n)

A_i - a matriz dos consumos dos recursos comuns por nível unitário das actividades do sector i, quer dizer:

$$A_i = \begin{bmatrix} A_{1l_i} & \cdots & A_{1j_i} & \cdots & A_{1n_i} \\ \vdots & & \vdots & & \vdots \\ A_{kl_i} & & A_{kj_i} & & A_{kn_i} \\ \vdots & & \vdots & & \vdots \\ A_{ml_i} & & A_{mj_i} & & A_{mn_i} \end{bmatrix} \qquad (5.1.4)$$

Admitindo funções de produção lineares, ter-se-á:

$$\begin{cases} A_{11}x_1 + \ldots + A_{1i}x_i + \ldots + A_{1N}x_N \leq a_1 \\ \vdots \\ A_{k1}x_1 + \ldots + A_{ki}x_i + \ldots + A_{kN}x_N \leq a_k \\ \vdots \qquad\qquad \vdots \qquad\qquad \vdots \\ A_{m1}x_1 + \ldots + A_{mi}x_i + \ldots + A_{mN}x_N \leq a_m \end{cases} \qquad (5.1.5)$$

O sistema (5.1.5) pode ser reescrito na forma seguinte:

$$A_1x_1 + \ldots + A_ix_i + \ldots + A_Nx_N \leq a \qquad (5.1.6)$$

ou, ainda:

$$A\ X \leq a \qquad (5.1.7)$$

onde X é o vector das produções dos N sectores e A a matriz dos consumos unitários de recursos comuns, pelas diferentes actividades de cada um dos sectores.

As restrições próprias dizem respeito aos recursos não transferiveis entre sectores. Admitamos que em cada sector i há q_i recursos próprios e que representamos por b_i o vector respectivo:

$$b_i = \begin{bmatrix} b_{1i} \\ \vdots \\ b_{ri} \\ \vdots \\ b_{qi} \end{bmatrix} \qquad (5.1.8)$$

onde b_{ri} representa o montante do recurso r disponivel para o sector i.

Representemos por:

$B_{ri}(x_{ji})$ - a função de consumo do recurso r pela actividade j do sector i;

$B_{ri}(x_i)$ - o vector das funções de consumo do recurso r pelas diferentes actividades do sector i;

$B_i(x_i)$ - a matriz das funções de consumo dos recursos comuns pelas actividades do sector i.

Poder-se-á escrever:

$$\begin{cases} B_{1i}(x_i) \leq b_{1i} \\ \vdots \\ B_{ri}(x_i) \leq b_{ri} \\ \vdots \\ B_{qi}(x_i) \leq b_{qi} \end{cases} \qquad (5.1.9)$$

ou, mais simplesmente:

$$B_i(x_i) \leq b_i \qquad (5.1.9.a)$$

Para o conjunto dos sectores, ter-se-á:

$$\begin{cases} B_1(x_1) & & & \leq b_1 \\ & \ddots & & \vdots \\ & & B_i(x_i) & \leq b_i \\ & & & \vdots \\ & & & B_N(x_N) \leq b_N \end{cases} \qquad (5.1.10)$$

ou ainda:

$$B\ X \leq b \qquad (5.1.11)$$

onde B é a matriz das funções de consumos unitários de recursos próprios pelas actividades do conjunto dos sectores e $\underline{b}$ a matriz de dotação de recursos próprios dos sectores. Finalmente, podemos explicitar o problema global. Tomando a formulação mais agregada, teremos (14):

$$\text{Max } f(X)$$
$$\text{s.t} \begin{cases} AX \leq a \\ B(X) \leq b \\ X > 0 \end{cases} \qquad (5.1.12)$$

ou, de modo menos agregado:

$$\text{Max } W = f_1(x_1) + \ldots + f_i(x_i) + \ldots + f_N(x_N)$$

$$\text{s.t} \begin{cases} A_1x_1 + \ldots + A_ix_i + \ldots + A_Nx_N \leq a \\ B_1(x_1) \leq b_1 \\ \quad \vdots \\ B_i(x_i) \leq b_i \\ \quad \vdots \\ B_N(x_N) \leq b_N \end{cases} \qquad (5.1.13)$$

$$(x_1, \ldots, x_i, \ldots, x_N) \geq 0$$

A utilização de um esquema facilita a compreensão da estrutura do problema:

Número de relações		Designação
1	$\text{Max } W = f_1(x_1) + \ldots + f_i(x_i) + \ldots + f_N(x_N)$	função de preferência
m	$A_1x_1 + \ldots + A_ix_i + \ldots + A_Nx_N \leq a$	restrição de recursos comuns
q_1	$B_1(x_1) \leq b_1$	restrições de recursos próprios
q_i	$B_i(x_i) \leq b_i$	
q_N	$B_N(x_N) \leq b_N$	

O problema global, tal como o apresentámos, tem uma estrutura que permite obter a sua solução através dos métodos de decomposição. Vamos analisar nos parágrafos seguintes aspectos organizacionais dos três métodos de decomposição já enunciados: pelos preços, pelas quantidades e mistos.

onde β_k representa um coeficiente de transformação dos desvios dos preços duais em relação á média, no processo de ajustamento de quotas.

Do mesmo modo que nos modelos de descentralização pelos preços, em que não havia regra fixa para o cálculo de α_k, também não há regra fixa para o cálculo de β_k. Da escolha do valor correcto deste coeficiente depende a possibilidade de encontrar um processo de convergência, bem como a velocidade de convergência. O valor a escolher depende muito da experiência e do bom senso do supremo. Em qualquer caso, β_k deve ser tal que as diminuições igualem os aumentos de quota e que, para nenhum ínfimo, a diminuição de quota seja superior á quota já obtida. A primeira condição está necessariamente preenchida, dado o modo de determinação de p_k. Com efeito:

$$\beta_k \sum_{i\varepsilon G_k} (p_{ki}^{(\theta-1)} - \overline{p}_k^{(\theta-1)}) = \beta_k \sum_{i\varepsilon G_k} (p_{ki}^{(\theta-1)} - \frac{\sum_{i\varepsilon G_k} p_{ki}^{(\theta-1)}}{N(G_k)}) =$$

(5.1.29.a)

$$= \beta_k \sum_{i\varepsilon G_k} p_{ki}^{(\theta-1)} - \beta_k N(G_k) \frac{\sum_{i\varepsilon G_k} p_{ki}^{(\theta-1)}}{N(G_k)} = 0$$

o que significa que as transferências de quotas entre os ínfimos se compensam. A segunda condição significa que não se pode retirar a um ínfimo mais do que aquilo que ele possui, o que quer dizer que:

$$-\beta_k (p_{ki}^{(\theta-1)} - \overline{p}_k^{(\theta-1)}) \leq a_{ki}^{(\theta-1)} \quad \text{se} \quad p_{ki}^{(\theta-1)} \geq \overline{p}_k^{(\theta-1)} \qquad (5.1.29.b)$$

$$(i=1,\ldots,N)$$

Como anteriormente, também aqui não há regra fixa para a determinação pelo supremo do primeiro conjunto de quotas. Ele deve servir-se da experiência e do bom senso. O problema do supremo resume-se à determinação das quotas de cada sector, dadas as atribuídas na iteração anterior, os preços duais transmitidos pelos ínfimos e o preço médio $\bar{p}_k^{(\theta-1)}$, que ele começa por determinar através da expressão (5.1.26), ou seja:

$$a_{ki}^{\theta} = \begin{cases} a_{ki}^{(\theta-1)} + \beta_k (p_{ki}^{(\theta-1)} - \bar{p}_k^{(\theta-1)}) & \text{para } i \in G_k^{(\theta-1)} \\ a_{ki}^{\theta-1} & \text{para } i \notin G_k^{(\theta-1)} \end{cases}$$

Vejamos agora como se apresenta a estrutura dos ínfimos.

Recebendo as quotas atribuídas pelo supremo, cada ínfimo vai optimizar o seu plano de produção, tendo em conta as suas quotas e, simultaneamente, vai resolver o problema dual e determinar os respectivos preços. Para cada ínfimo, tem-se o problema seguinte:

$$\text{Max } W_i = f_i(x_i)$$

$$\text{s.t. } A_i x_i \leq a_i \qquad (5.1.30)$$

$$B_i(x_i) \leq b_i \qquad (i=1,\ldots,N)$$

onde a_i é o vector das quotas atribuídas pelo supremo ao ínfimo $\underline{i}$ e A_i é a matriz dos consumos dos recursos comuns, por unidade de produção de cada actividade do ínfimo $\underline{i}$.

Uma vez resolvidos os problemas (5.1.30), os preços duais dos recursos comuns são transmitidos ao supremo que inicia um novo ajustamento de quotas e uma nova iteração até que o critério (5.1.27) esteja satisfeito.

O critério do óptimo foi enunciado com (5.1.27). É importante agora, caracterizar e enunciar as condições da sua obtenção.

C. CARACTERIZAÇÃO DO ÓPTIMO GLOBAL

A obtenção de uma solução óptima não está garantida nos métodos de descentralização pelas quantidades, a menos que os problemas a resolver tenham enquadramentos clássicos. Não sendo assim, a solução obtida pode ser um óptimo local e não um óptimo global como seria desejável. Fora dos enquadramentos clássicos, nem os métodos de descentralização pelos preços, nem os de descentralização pelas quantidades podem ser considerados plenamente satisfatórios.

No ponto B. enunciámos as condições (5.1.27) como critério de obtenção do óptimo, que no entanto apenas pode ser considerado como tal se outras hipóteses mais restritivas são admitidas.

A condição (5.1.27) é uma condição necessária de óptimo mas não é uma condição suficiente, a menos que se admita a convexidade dos conjuntos X, e das funções $B_i(x_i)$, bem como a concavidade das funções $f_i(x_i)$. Se estas hipóteses não são admitidas, o ponto definido pelas condições (5.1.27), pode não ser senão um óptimo local e não um óptimo global.

Há uma restrição adicional que diz respeito á validade do critério (5.1.27). Os preços que utiliza são preços duais, representando o valor de variações marginais da função de preferência do infimos, face a variações marginais das afectações de

recursos comuns. Ora, pode acontecer que dados os diferentes tipos de restrições dos infimos se encontrem casos onde os preços não possam ser definidos apenas por variações marginais das funções de preferência, provocadas por variações marginais da atribuição de recursos comuns (29).

Admitindo que estamos perante o caso em que os preços duais são univocamente definidos e que a condição (5.1.27) è uma condição necessària e suficiente, os preços no òptimo definidos por (5.1.27) coincidem com os que permitem verificar as restrições sobre os recursos comuns, no mètodo de descentralização pelos preços. Com efeito, no mètodo de descentralização pelas quantidades o preço dual representa, como jà vimos, uma variação marginal da função de preferência dum òptimo, face a uma variação unitària de um certo recurso.

Se as condições (5.1.27) são verificadas, estes preços são iguais para todos os sectores que possuem uma quota positiva. No mètodo de descentralização pelos preços, cada infimo compra uma quantidade de recursos atè ao ponto em que o acrèscimo marginal da sua função de preferência è igual ao preço do recurso. Se esta condição è verificada e se as restrições dos recursos comuns o são tambèm, então pode dizer-se que os preços associados ao òptimo nos dois mètodos coincidem. Esta coincidência de soluções è apenas possivel porque se admitiu a convexidade dos conjuntos de produção e das restrições dos recursos pròprios, e a concavidade das funções de preferência dos infimos. Se estas hipòteses são eliminadas, tanto num mètodo como no outro, o campo de aplicação encontra-se ampliado, mas podemos enganar-nos facilmente sobre a natureza dos resultados obtidos.

No caso do mètodo de descentralização pelos preços arriscamo-nos a não encontrar um sistema de preços que verifique as restrições respeitantes aos recursos comuns (vide condição de existência). Contudo, se se pode encontrar este sistema de preços sem a necessidade de hipòtese sobre os enquadramentos, o critèrio do òptimo è uma condição suficiente muito forte.

No caso do método de descentralização pelas quantidades, a não explicitação de hipóteses respeitantes aos enquadramentos não impede a determinação de um sistema de preços que verifique o critério (5.1.27). O risco reside em se poder obter um óptimo que não seja um óptimo global, mas apenas um óptimo local.

Daqui resulta que se as hipóteses que dizem respeito aos enquadramentos não são admitidas nenhum dos métodos é plenamente satisfatório. Não se pode dizer, além disso, que um método é superior a outro. Os dois têm vantagens e inconvenientes e o saldo não é fácil de determinar. Pelo contrário, se as hipóteses que dizem respeito aos enquadramentos são explicitadas, o óptimo pode ser alcançado, mas as condições desta determinação são muito restritivas.

A maioria dos esforços feitos com vista a melhorar os métodos, quer sejam os dos preços, quer sejam os das quantidades, visam precisamente ampliar o seu campo de aplicação sem complicar demasiado o seu modo de funcionamento e o critério do óptimo.

Uma vez que ao procurar fazer a caracterização do óptimo nos dois métodos se faz também, de certa maneira, a comparação das qualidades dos dois métodos, deve-se explicitar aqui as suas características respeitantes á circulação de informação. No dos preços é suficiente ao centro reter um preço por recurso (no total m preços). No das quantidades, é preciso que o centro retenha mxN preços duais bem como mxN quantidades de recursos atribuídos. Em termos de circulação da informação e de mensagens, o método de descentralização pelas quantidades é muito mais pesado que o da descentralização pelos preços. Contudo, não se pode esquecer que se procura aqui comparar casos puros. Ora, as tentativas para ampliar os enquadramentos de aplicação dos métodos implicam em geral um acréscimo do peso da informação transmitida ou retida. É o caso, por exemplo, do método de Malinvaud.

Uma vez apresentado um método geral de descentralização pelas

quantidades, veremos no ponto seguinte, um outro método devido aos esforços desenvolvidos por Kornai e Liptak, que apresenta vantagens em relação ao método geral, em particular no que se refere ao modo de determinação das quotas a transmitir aos infimos.

D. O METODO DE KORNAI-LIPTAK

A originalidade do Método de Kornai-Liptak consiste na tentativa feita para optimizar a determinação das quotas em cada iteração.

O Método Kornai-Liptak é um método de descentralização pelas quantidades cuja originalidade reside no modo como o supremo procede á determinação das quotas a enviar aos infimos. Contrariamente ao que se passava no método anterior, o supremo procura optimizar as quotas supondo fixos os preços enviados pelos infimos.

O Método Kornai-Liptak (30) tem sido objecto de várias interpretações e apresentações (31). Apoiando-nos em JOHANSEN (1978, 148) sintetizamos a de Heal que se nos afigura mais interessante.

Tomemos o problema global (5.1.13). Na sua decomposição, o problema dos infimos é o que já foi explicitado em (5.1.30). É a estrutura do problema do supremo que vai ser objecto de inovação.

Cada infimo $\underline{i}$ procura maximizar a sua função de preferência $f_i(x_i)$, para cada afectação de recursos a_i. Pode-se dizer que o valor obtido é função desta afectação.

Seja $V_i(a_i)$ o máximo de f_i, e para a quota a_i com satisfação das restrições que dizem respeito aos recursos próprios. Pode-se escrever:

$$V_i(a_i) = \text{Max } f_i(x_i) \qquad (i=1,\ldots,N) \qquad (5.1.31)$$

Admitamos agora que a função de preferência do supremo pode ser expressa em termos de $V_i(a_i)$ $(i=1,\ldots,N)$, através duma nova explicitação da função W. O problema do supremo pode ser expresso por:

$$\text{Max } W = V_1(a_1) + \ldots + V_N(a_N)$$

$$\text{s.t.} \quad \begin{cases} a_{11} + \ldots + a_{1i} + \ldots + a_{1N} = a_1 \\ \vdots \\ a_{k1} + \ldots + a_{ki} + \ldots + a_{kN} = a_k \\ \vdots \\ a_{m1} + \ldots + a_{mi} + \ldots + a_{mN} = a_m \end{cases} \qquad (5.1.32)$$

$$\text{onde } a_{ki} \geq 0 \qquad (k=1,\ldots,m;\ i=1,\ldots,N)$$

Contudo, o supremo não conhece o valor das funções de preferência dos ínfimos. A única mensagem que estes lhe enviam são os preços duais correspondentes aos recursos distribuídos. Vejamos como o supremo os pode utilizar para obter uma aproximação do valor das funções de preferência de cada ínfimo, sendo dada uma certa distribuição de recursos.

Tomando a função W_i e a sua derivada em relação ao recurso k temos:

$$W_i = V_i(a_{1i},\ldots,a_{ki},\ldots,a_{mi})$$

$$dW_{ki} = \frac{\partial V_i(a_{1i},\ldots,a_{ki},\ldots,a_{mi})}{\partial a_{ki}} \, da_{ki} = p_{ki} \, da_{ki}$$

$$\frac{dW_{ki}}{da_{ki}} = p_{ki}$$

Retomamos aqui a ideia do preço dual de um recurso como uma variação da função de preferência face a uma variação infinitesimal da quantidade de recurso distribuído. Se admitirmos, seguidamente, que os preços duais estão próximos dos preços médios (32), a função de preferência original pode ser substituída por:

$$\text{Max } W_i = \sum_{k=1}^{m} p_{ki} \cdot a_{ki}$$

O problema (5.1.32) pode ser reformulado como segue:

$$\text{Max } W = \sum_{i=1}^{N} \sum_{k=1}^{m} p_{ki}\, a_{ki}$$

$$\text{s.t.} \quad \begin{cases} a_{11} + \ldots + a_{1i} + \ldots + a_{1N} = a_1 \\ \vdots \\ a_{k1} + \ldots + a_{ki} + \ldots + a_{kN} = a_k \\ \vdots \\ a_{m1} + \ldots + a_{mi} + \ldots + a_{mN} = a_m \end{cases} \qquad (5.1.33)$$

$$\text{onde } a_{ki} \geq 0 \quad (k=1,\ldots,m;\ i=1,\ldots,N)$$

O supremo pode agora determinar a afectação de quotas, conhecendo apenas os preços duais transmitidos pelos ínfimos. Diferentemente do que acontecia com o método geral, o supremo não faz simples ajustamentos de quotas em função dum coeficente β_k pré-determinado e mais ou menos subjectivo, mas procura optimizar o valor das variáveis quotas - a_{ki} - para os preços duais - p_{ki} - conhecidos. A solução do problema (5.1.33) constitui o conteúdo da mensagem transmitida pelo supremo aos ínfimos.

A troca de informação entre o supremo e os ínfimos obedece assim, às etapas seguintes:

1. O supremo transmite aos infimos uma afectação inicial de recursos. Para a determinação desta distribuição o supremo pode socorrer-se do conhecimento adquirido em distribuições anteriores;

2. Tendo recebido uma distribuição de recursos, os infimos vão optimizar os seus problemas (5.1.30) e determinar os preços duais correspondentes ás restrições, transmitindo-os ao supremo;

3. Ao receber dos infimos os preços duais, o supremo verifica se as condições (5.1.27) estão preenchidas. Se estiverem, o óptimo foi atingido e o supremo pede aos infimos que executem os programas correspondentes. Se o óptimo não foi atingido com os novos preços duais, o supremo resolve (5.1.33) e transmite aos infimos as novas distribuições.

O diagrama relativo ao método que acaba de ser descrito é idêntico ao da Fig. 5.4. Se alguma diferença existe, ela diz respeito ao conteúdo da casa identificada pela frase: "o supremo determina novas quotas". Com efeito, como vimos, a determinação dêstas quotas constitui a característica mais significativa do método de Kornai-Liptak. E é em algumas das suas particularidades que residem os seus principais efeitos.

Este método criou esperanças significativas de aplicações concretas. Contudo, as propriedades de exequibilidade, monotonia e convergência só são verificadas sob condições particulares muito difíceis de preencher, as quais dizem respeito ás características do óptimo obtido, que pode ser um óptimo local e não um óptimo global (33).

Como vimos, o supremo utiliza os preços duais como coeficientes na determinação das novas quotas. Ora, essa utilização só é válida quando as quotas resultantes estão bastante próximas das da iteração anterior. E o significado do preço dual, que sublinhamos acima, que impõe a restrição enunciada.

Desta limitação depressa se aperceberam Kornai e Liptak. Eles procuraram ultrapassá-la e reformularam o método de determinação das quotas com a introdução de alguns passos adicionais. O supremo não transmite aos ínfimos as quotas tal como aparecem após a resolução de (5.1.33). O supremo determina-as a partir de uma média ponderada de quotas, obtidas na última e nas iterações anteriores, diminuindo o peso da última, á medida que o número de iterações aumenta.

A medida que nos aproximamos do óptimo, as quotas obtidas para a resolução de (5.1.33) estão cada vez mais próximas, donde resulta que os valores transmitidos aos ínfimos se afastam cada vez menos uns dos outros, e das quotas obtidas pela resolução de (5.1.33). A diminuição do desvio entre os valores das soluções transmitidas aos ínfimos é a confirmação de que se está próximo de um óptimo global. Ela constitui também uma justificação para a utilização dos preços duais pelo supremo, na busca de uma distribuição óptima de recursos.

Se estamos perante um óptimo global, o método de Kornai-Liptak, tal como acaba de ser descrito, obedece às propriedades de exequibilidade, monotonia e convergência. O método de obtenção das quotas, a transmitir aos ínfimos, através da ponderação das soluções de (5.1.33), obtidas durante as várias iterações, não garante que se chegue a um óptimo ao fim de um número reduzido de iterações. Desenvolvimentos ulteriores do método, permitiram conhecer se nos encontramos longe do óptimo, quando terminamos as iterações, antes de ser atingido.

Os inconvenientes que dizem respeito ao peso das mensagens que o supremo deve gerir, que já sublinhámos a propósito do método geral, não são eliminados pelas inovações introduzidas por Kornai-Liptak.

Face às considerações feitas, nenhum dos métodos de descentralização, tanto pelos preços como pelas quantidades, parece plenamente satisfatório. E talvez uma das razões porque certos autores pretendem ir mais longe na procura de metodologias que verifiquem as propriedades das duas anteriormente mencionadas.

#5. METODOS DE DESCENTRALIZAÇÃO MISTOS

Nos métodos de descentralização mistos, o supremo controla o desenrolar da actividade dos ínfimos através de directivas cujo conteúdo é constituído por quantidades de recursos e por preços de produtos finais. É a utilização simultânea de quantidades e preços, como conteúdo de mensagens, que justifica a denominação de "mistos".

Tanto os modelos de descentralização pelos preços como os modelos de descentralização pelas quantidades, têm insuficiências que os tornam inadequados á resolução de problemas em enquadramentos não clássicos: indivisibilidades, utilidades ou rendimentos marginais crescentes, produtividades marginais crescentes. Nestes casos a utilização do método de descentralização pelos preços corre o risco de não conduzir a uma solução, se não fôr possivel encontrar um vector de preços satisfazendo as restrições de recursos comuns. Pelo contrário, se o método escolhido é de descentralização pelas quantidades,

encontrar-se-á sempre uma solução mas terá de fazer-se face a duas dificuldades: a primeira, consiste no facto de a solução obtida não ser um óptimo global, mas apenas um óptimo local; a segunda diz respeito à enorme quantidade de informação que o supremo deve manipular para poder determinar as quotas a enviar aos ínfimos. Poder-se-ia até dizer que, quando os métodos de descentralização pelos preços são robustos, os métodos de descentralização pelas quantidades enfraquecem as suas propriedades; e inversamente.

Os métodos mistos desenvolveram-se quando se procurou eliminar os inconvenientes e aproveitar as vantagens dos dois métodos, não formulando nenhuma hipótese sobre os enquadramentos de produção. Estes inconvenientes traduzem-se em riscos de não convergência nos métodos de descentralização pelos preços e em peso excessivo da informação a reter pelo supremo, nos de descentralização pelas quantidades.

Nos métodos mistos permanece o risco da obtenção de um óptimo local em lugar de um óptimo global, mas importa dizer que por vezes mais vale obter uma solução aproximativa ou um óptimo local, do que não obter solução nenhuma.

Em relação aos métodos de descentralização pelos preços, os mistos permitem obter a certeza da convergência com o acréscimo do peso da informação trocada. Em relação aos métodos de descentralização pelas quantidades, os mistos permitem diminuir consideravelmente o peso da informação trocada sem qualquer custo nas propriedades da convergência.

Nos pontos que se seguirão apresentaremos os mecanismos dum método geral, duas vias de decomposição do problema global e finalmente alguns comentários sobre as características da solução obtida.

A. OS MECANISMOS DE UM METODO GERAL

Nos mètodos mistos, tanto o supremo como os ínfimos trocam entre si mensagens cujo conteúdo è constituído por quantidades e por valores marginais. O supremo emite quotas de recursos e preços de produtos, e os ínfimos emitem planos de produção e produtividades dos recursos.

O problema que temos para resolver é o mesmo dos mètodos anteriores, quer dizer (5.1.12) ou (5.1.13). Admitimos sempre que o conflito potencial, entre o interesse dos ínfimos e o interesse global, reside na utilização dos recursos comuns. O que è o interesse dum ínfimo pode não se conformar com o interesse global. E precisa assim, uma certa disciplina na utilização dos recursos comuns, que compete ao supremo administrar.

A utilização de mètodos mistos torna-se interessante a partir do momento em que se considera mais do que um output produzido por cada ínfimo (34). Isto significa que com o mesmo montante de recursos se podem obter vàrias combinações de produtos. Nestas condições è preciso que, na fase de execução, o supremo saiba indicar a cada ínfimo, não apenas a sua quota de recursos comuns mas, também a combinação de produtos finais que deve obter.

O problema a resolver pode ser decomposto nas operações seguintes:

1. O supremo, tendo em conta a sua experiência, anuncia a cada ínfimo a quota de recursos comuns que lhe è distribuída;

I. S. E. — BIBLIOTECA

2. Cada ínfimo estabelece o seu plano de produção, que comunica ao supremo;

3. A partir dos diferentes "outputs" transmitidos pelos ínfimos, o supremo calcula os seus preços, bem como a nova combinação de produtos que deve ser respeitada por cada ínfimo. As novas propostas são estabelecidas aumentando (diminuindo) os preços dos produtos onde eles sejam superiores (inferiores) aos seus custos de oportunidade (35).

4. Os ínfimos estabelecem novos planos de produção que respeitam às instruções sobre novas combinações de produtos.

5. O supremo calcula, para cada ínfimo, a produtividade marginal social dos recursos distribuídos, bem como uma produtividade social média, e modifica as quotas de modo a aumentar (diminuir) as dos ínfimos cuja produtividade marginal social é superior (inferior) á média.

Uma nova iteração recomeça com a operação 2., a menos que a produtividade marginal social de cada recurso seja a mesma para todos os ínfimos. Neste caso, um óptimo terá sido atingido (ver Fig. 5.5).

Para o supremo, o método cujos passos acabam de ser apresentados é muito pesado, porque lhe exige a determinação (i) das quotas a distribuir por cada ínfimo, (ii) da combinação de produtos que deve ser obtida, (iii) dos preços dos produtos, e (iv) das produtividades marginais e médias.

Para determinar estes objectivos, o supremo deve manipular quantidades de informação muito consideráveis, e da existência destes inconvenientes para o supremo não se pode sequer dizer que resultem grandes vantagens para os ínfimos. Estes são reduzidos ao papel de simples executantes das decisões do supra-

mo não tendo qualquer capacidade de decisão autónoma. O método tem um grau de descentralização muito reduzido.

É possível atingir os mesmos objectivos seguindo outros métodos em que se deixa ao supremo a tarefa de calcular as quotas e os preços dos produtos, e aos ínfimos a tarefa de calcular os planos de produção e a produtividade marginal dos factores (36). Veremos no ponto seguinte, como operam estes métodos.

B. A DECOMPOSIÇÃO DO PROBLEMA GLOBAL

Nos métodos de descentralização mistos o problema global é decomposto em dois tipos de sub-problemas, o do supremo e o dos ínfimos, cujo conteúdo é a determinação pelo primeiro das quotas de recursos comuns a distribuir e dos preços dos produtos finais e, pelos segundos das produtividades marginais sociais dos recursos e dos planos de produção.

O problema global é decomposto com vista a tornar a sua resolução mais simples (37). A questão apresenta-se agora mais complexa que nos casos anteriores, uma vez que se admite que para um mesmo montante de recursos os ínfimos podem utilizar tecnologias alternativas e assim produzir combinações de produtos diferentes (38). Vai-se admitir também que os produtos finais não têm utilização intermédia, por se destinarem apenas a consumo final.

OS MECANISMOS DE UM METODO GERAL

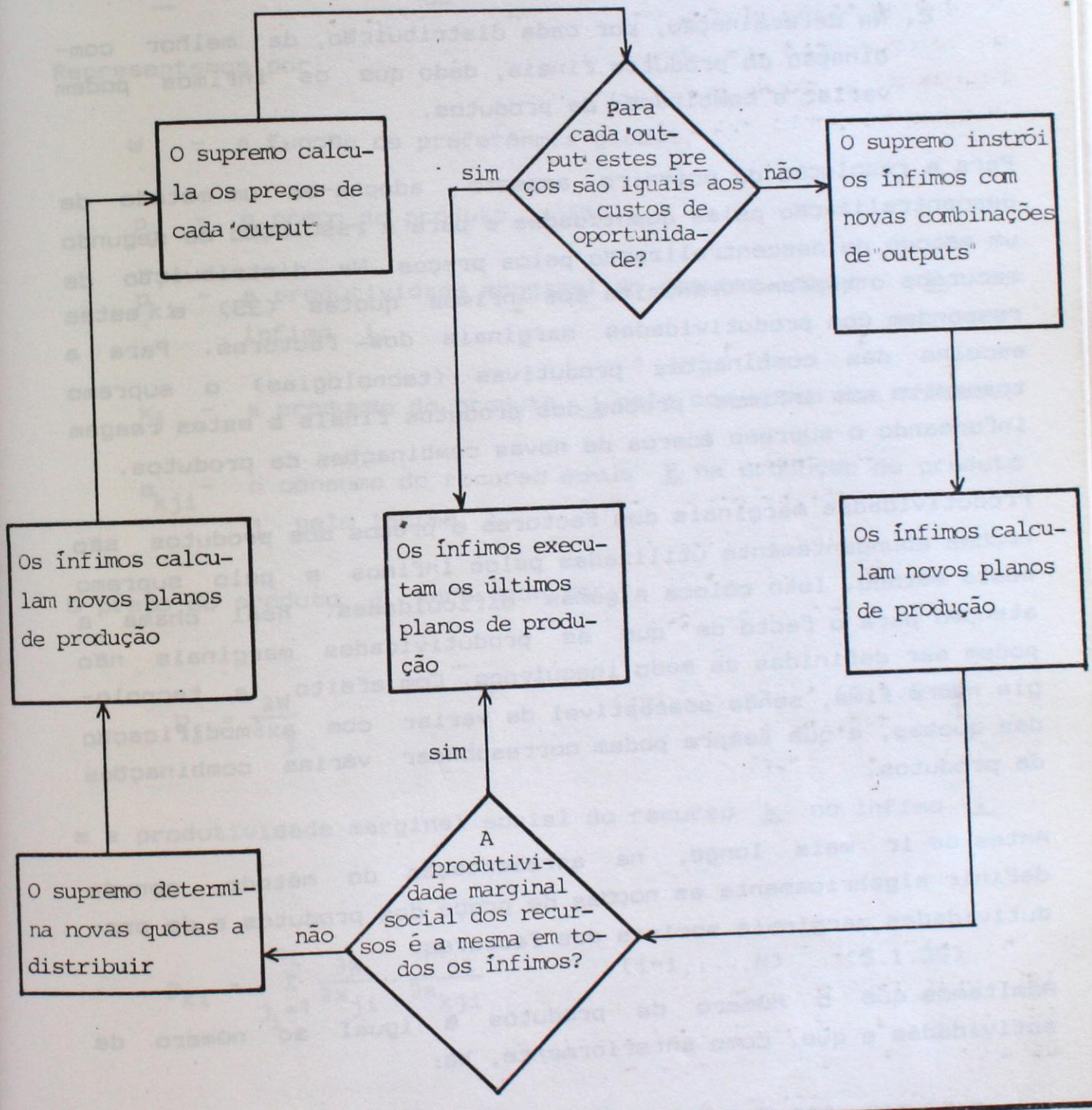


Figura 5.5

A resolução do problema global traduz-se:

1. Na distribuição de recursos comuns pelos infimos;

2. Na determinação, por cada distribuição, da melhor combinação de produtos finais, dado que os infimos podem variar a combinação de produtos.

Para a resolução do primeiro aspecto adopta-se um mètodo de descentralização pelas quantidades e para a resolução do segundo um mètodo de descentralização pelos preços. Na distribuição de recursos o supremo transmite aos infimos quotas (39) e estes respondem com produtividades marginais dos factores. Para a escolha das combinações produtivas (tecnologias) o supremo transmite aos infimos preços dos produtos finais e estes reagem informando o supremo àcerca de novas combinações de produtos.

Produtividades marginais dos factores e preços dos produtos são noções abundantemente utilizadas pelos infimos e pelo supremo neste mètodo. Isto coloca algumas dificuldades. Heal chama a atenção para o facto de que as produtividades marginais não podem ser definidas de modo inequívoco. Com efeito, a tecnologia não é fixa, sendo susceptível de variar com a modificação das quotas, a que sempre podem corresponder vàrias combinações de produtos.

Antes de ir mais longe, na apresentação do mètodo, convèm definir algebricamente as noções de preço dos produtos e de produtividades marginais sociais dos factores.

Admitamos que o número de produtos é igual ao número de actividades e que, como anteriormente, hà:

- m recursos comuns k (k=1,...,m)

- N infimos i (i=1,...,N)

- n_i actividades (produtos) j_i por infimo i ($j_i=1,\ldots,n_i$)

- $\underline{n}$ actividades e $\underline{n}$ produtos para o conjunto dos infimos

Representemos por:

W - a função de preferência global;

p_j - o preço do produto j (40);

p_{ki} - a produtividade marginal do recurso comum $\underline{k}$, no infimo $\underline{i}$;

x_j - a produção do produto $\underline{j}$ pelo conjuntos dos infimos;

a_{kji} - o consumo do recurso comum $\underline{k}$ na produção do produto $\underline{j}$ pelo infimo $\underline{i}$.

O preço do produto $\underline{j}$ será dado por:

$$p_j = \frac{\partial W}{\partial x_j} \qquad (j=1,\ldots,n) \qquad (5.1.34)$$

e a produtividade marginal social do recurso $\underline{k}$ no infimo $\underline{i}$:

$$p_{ki} = \sum_{j_i=1}^{n_i} \frac{\partial W}{\partial x_{ji}} \cdot \frac{\partial x_{ji}}{\partial a_{kji}} \qquad (i=1,\ldots,N) \qquad (5.1.35)$$

p_{ki} representa, assim, a variação da função de preferência global devida a uma variação da distribuição do recurso $\underline{k}$ ao infimo $\underline{i}$ (41). Dada (5.1.34) pode-se escrever (5.1.35) sob a forma:

$$p_{ki} = \sum_{j_i=1}^{n_i} p_{j_i} \frac{\partial x_{ji}}{\partial a_{kji}} \qquad (i=1,\ldots,N) \qquad (5.1.36)$$

Expressa sob esta forma, p_{ki} representa também para o ínfimo $\underline{i}$ a variação do seu volume de vendas, devido a uma variação da distribuição do recurso $\underline{k}$. Como sublinhá Heal, esta dupla interpretação reencontra o papel dos preços na teoria económica, enquanto conciliadores do objectivo do lucro com o do bem comum.

Vejamos agora como funcionam a melhor afectação de recursos e a melhor tecnologia susceptíveis de obter a melhor combinação de produtos finais. Recorrer-se-á um método cujos passos utilizam, simultaneamente, componentes dos métodos de descentralização pelos preços e pelas quantidades. Para cada distribuição de recursos os ínfimos, admitindo os preços da iteração anterior, tentam uma combinação de produtos finais que transmitem ao supremo. O supremo calcula novos preços e, com as quotas anteriores, pede aos ínfimos que lhe submetam novos planos de produção.

Vejamos os diferentes passos do método:

1. O supremo calcula e transmite aos ínfimos as quotas correspondentes a cada um dos recursos;

2. A partir destas quotas, os ínfimos calculam um primeiro programa de produção (combinação de produtos finais) que transmitem ao supremo;

3. O supremo calcula os preços dos bens finais p_j, que transmite aos ínfimos;

4. Os ínfimos calculam a produtividade marginal social de cada um dos recursos que lhes foram distribuídos e transmitem os respectivos valores ao supremo. Estes podem também ser interpretados como variações do volume de vendas de cada ínfimo, devido a variações unitárias na distribuição dos diferentes recursos a cada uma das actividades;

5. A partir destas produtividades o supremo calcula uma produtividade média $\bar{P}_k$ (42), que compara com a produtividade marginal social dos recursos dos ínfimos; desta comparação resulta um ajustamento da quota dos recursos (43).

6. Com as novas quotas, os ínfimos determinam os novos programas de produção e transmitem estes programas ao supremo;

7. A partir destes programas o supremo repete a operação 3. calculando os novos preços p_j e pedindo aos ínfimos que reformulem os seus programas de produção com os novos preços;

8. Tendo em conta estes preços e as quotas determinadas na operação 5, os ínfimos reformulam os seus programas de produção, de modo a que a variação do volume de vendas provocado pela nova combinação de produtos seja positiva ou nula, quer dizer:

$$\sum_{j_i=1}^{n_i} p_{ji} \Delta x_{ji} > 0 \qquad (5.1.37)$$

Os novos programas de produção são reenviados ao supremo que retoma a operação 4. Assim termina a primeira iteração, a menos que o óptimo já tenha sido atingido. O óptimo é obtido, quando a expressão (5.1.37) tenha um valor nulo, o que significa

que os novos preços calculados na operação 7 não conduziram os ínfimos a modificar os seus planos de produção. Nestas circunstâncias, as operações que se vão seguir reproduzirão os resultados já obtidos nas operações anteriores e o óptimo terá sido atingido.

O valor zero na expressão (5.1.37) significa que a taxa de transformação entre qualquer par de produtos é igual ao seu preço relativo, o que é uma condição de máximo. Como o sublinha HEAL (1973, 204), trata-se de uma condição necessária mas não suficiente, a menos que se esteja na presença de enquadramentos clássicos.

O enunciado destas operações permite reconhecer a existência de elementos dos métodos de descentralização pelas quantidades e pelos preços. O supremo e os ínfimos são emissores de mensagens tendo como conteúdo, quer preços, quer quantidades.

As operações 1 a 5, são operações que dizem respeito à distribuição de recursos pelo supremo aos ínfimos, como nos métodos de descentralização pelas quantidades. As operações 6 a 8 dizem respeito à determinação de programas de produção dos ínfimos a partir dos preços enviados pelo supremo, como nos métodos de descentralização pelas quantidades.

É verdade que nas operações 1 a 5 aparecem também elementos dos métodos de descentralização pelos preços, uma vez que nas operações 2 e 3 os ínfimos emitem programas de produção e recebem preços. Estas operações não constituem, contudo, um verdadeiro método de descentralização pelos preços. Elas devem ser interpretadas como passos intermédios no método de descentralização pelas quantidades, com vista à reformulação (no interior da mesma iteração) das distribuições originais de recursos comuns.

HEAL (1973, 204), apresenta uma outra variante do método que

acaba de ser explicitado, que tem como objectivo essencial diminuir o peso da informação transmitida pelo supremo aos ínfimos. Isto é fácil mediante pequenos ajustamentos realizados durante as operações 5 e 6.

Na operação 5 o papel do supremo termina com o cálculo da produtividade média dos recursos $\bar{p}_k$ e do coeficiente β_k, cujos valores transmite aos ínfimos. Na operação 6, os ínfimos calculam não apenas as novas produções mas também as quotas dos recursos comuns necessárias. Com efeito, conhecendo $\bar{p}_k$ e β_k os ínfimos estão em condições de poder determinar as suas novas quotas, sendo para isso suficiente utilizar a expressão (5.1.28).

A vantagem deste método em relação ao anterior reside no facto que aqui o supremo apenas transmite aos ínfimos 2×m mensagens (m produtividades médias e m coeficientes de ajustamento), enquanto que no primeiro método o supremo era obrigado a emitir m×N mensagens (m quotas para cada um dos ínfimos). Pelo contrário, os ínfimos apenas enviavam ao supremo o valor dos n×N outputs, e enviam agora estes valores e a indicação das quotas, cujo valor é nulo, ou seja, no máximo, m×N quotas.

Apresenta-se na Fig. 5.6 um diagrama do primeiro método.

A representação em diagrama do segundo método apenas exige pequenos ajustamentos no conteúdo de duas casas já consideradas no anterior. O supremo não calcula novas quotas a distribuir. Ele termina os seus cálculos com a determinação do valor das produtividades médias e do coeficiente de ajustamento. Seguidamente os ínfimos, antes de determinarem os novos planos de produção, começam por calcular as quotas que quererão utilizar.

O diagrama apresentado tem semelhanças formais com o da Fig.5.5. O acréscimo aparente das operações deve-se á preocupação de

MECANISMOS DE UM METODO ALTERNATIVO AO METODO GERAL

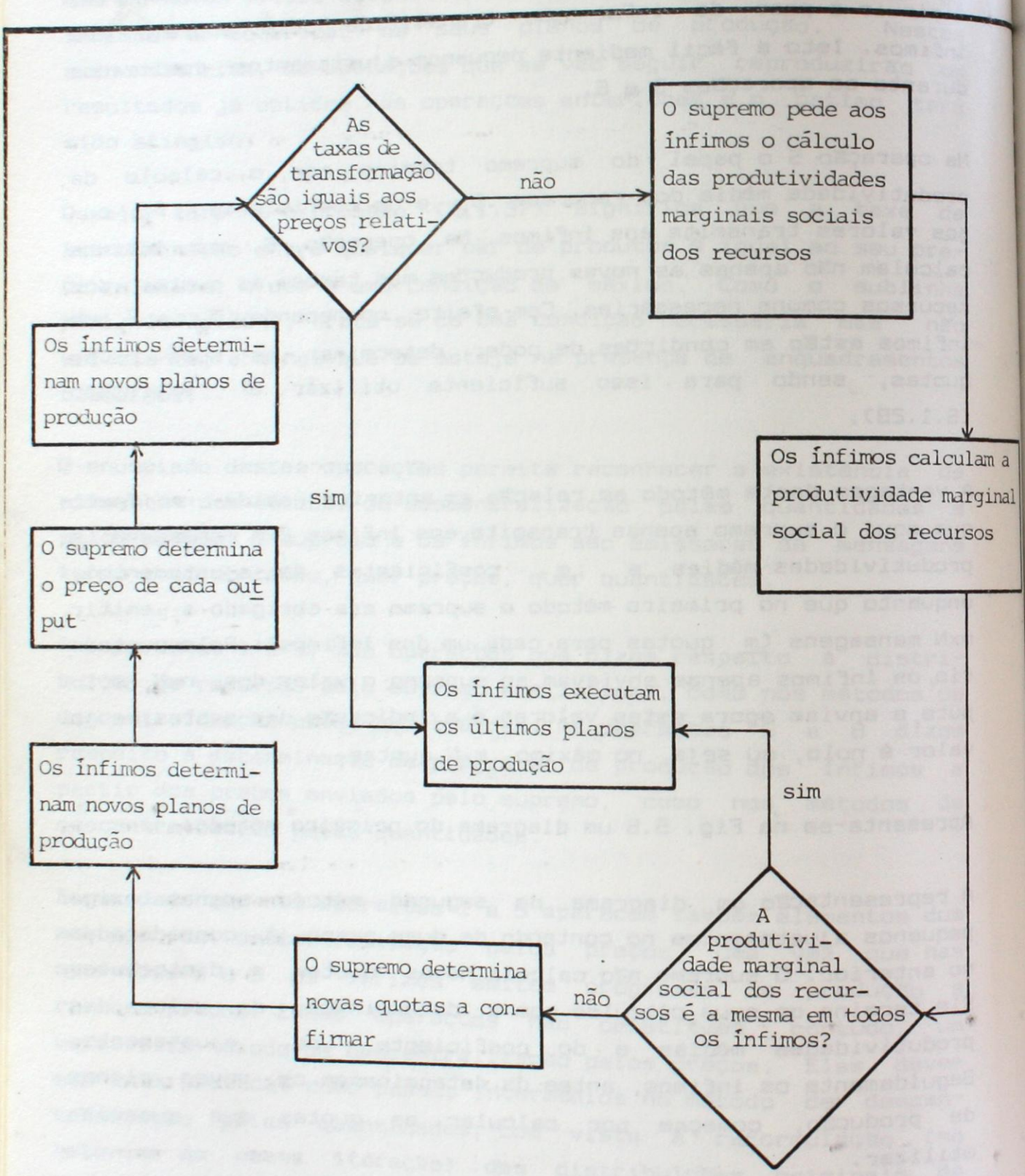


Figura 5.6

aligeirar o peso, dos cálculos a realizar e da informação a reter pelo supremo. A responsabilidade do cálculo das novas combinações de produtos passa do supremo para os infimos.

Falámos de acréscimo (aparente) das operações, na medida em que o menor número de operações em cada iteração pode ser mais que compensado por um maior número de iterações antes de chegar ao óptimo. Com efeito, na Fig. 5.5, para que se tenha uma reformulação das combinações de "outputs", uma vez determinadas as novas quotas, é preciso mudar de iteração, enquanto que, na Fig. 5.6, a reformulação das combinações de produtos se faz durante a iteração em que se determinam as novas quotas.

Em relação aos métodos apresentados nos gráficos anteriores, os métodos mistos supõem um diálogo muito mais intenso entre o supremo e os infimos. A participação destes na resolução do problema global é muito mais forte do que nos métodos de descentralização pelos preços ou nos métodos de descentralização pelas quantidades. Também é verdade que este acréscimo de participação se deve mais ao acréscimo da complexidade do problema a resolver do que à maior intensidade de participação, na resolução de um problema de igual complexidade.

Com efeito, e como se fez notar no início deste parágrafo, no problema que os métodos mistos pretendem resolver, os infimos produzem mais que um produto. Supõe-se que, para uma mesma afectação de recursos feita a um infimo, várias combinações alternativas de produtos são possíveis, e que as diferentes alternativas podem ter efeitos diversos sobre a função de preferência global. Esta é a razão pela qual o supremo pode ter que se pronunciar sobre a mais adequada combinação de produtos.

Para cada quota distribuida, cada infimo submete ao supremo um primeiro plano de produção, que pode ser objecto de modificações ulteriores, em função do anúncio de novos preços para os produtos finais.

Em resumo, pode-se dizer que o método pode ser decomposto nas fases seguintes:

1. determinação das distribuições iniciais de recursos;

2. cálculo dum primeiro plano de produção pelos ínfimos;

3. reformulação dos planos de produção pelos ínfimos, em função dos preços dos produtos finais transmitidos pelo supremo.

Se na sequência desta reformulação as taxas de transformação não coincidem com os preços relativos, volta-se á fase 1 para a formulação das quotas.

Vamos agora algumas características do óptimo.

C. CARACTERIZAÇÃO DO ÓPTIMO GLOBAL

O óptimo obtido através dos métodos de descentralização mistos tem as mesmas vantagens e os mesmos inconvenientes que o obtido por métodos de descentralização pelas quantidades, mas acrescenta-lhe as vantagens dos métodos de descentralização pelos preços sem os respectivos inconvenientes.

A utilização de métodos mistos tem como interesse apresentar as vantagens dos métodos de descentralização pelas quantidades

atenuando os seus inconvenientes, quando se está na presença de enquadramentos não clássicos. Na verdade, não se consegue eliminar a desvantagem associada ao risco de um óptimo local, mas beneficia-se do facto de se poder ter um óptimo (mesmo sendo local) utilizando um método que recorre aos preços, dos "outputs" dos produtos como guia das decisões na formulação dos planos de produção.

Do ponto de vista da convergência do método, é importante que os ajustamentos a fazer, tanto das quotas como dos planos de produção, o sejam por pequenos espaços. Em lugar de procurar obter o máximo de lucro uma vez por todas, os ínfimos devem procurar fazer pequenos ajustamentos no sentido do aumento dos lucros.

O método apresentado possui ainda as propriedades de exequibilidade e de monotonia (44). A exequibilidade decorre do modo como o método é formulado. A monotonia resulta do facto de os ínfimos determinarem cada plano de produção de modo que não exista decréscimo do valor da função de preferência global.

Note-se que durante o desenrolar do método há duas ocasiões em que se pode testar a possibilidade de existência de um óptimo. Trata-se dos momentos em que é feita a comparação, das taxas de transformação dos produtos com os seus preços relativos e das produtividades marginais dos recursos em cada um dos ínfimos.

A propósito destas duas propriedades, HEAL (1973, 207), diz que elas "caracterizam qualquer equilíbrio do processo de planeamento" (45). Não é claro se por esta expressão Heal quer significar que as propriedades se devem verificar simultaneamente ou se pelo contrário, o equilíbrio se pode registar com apenas uma das propriedades.

Julgamos que é a segunda acepção que deve ser retida. Com efeito, admitamos que na operação 5 do método, se verifica, para cada recurso, e nos diferentes ínfimos, a igualdade das

suas produtividades marginais sociais e vejamos as consequências.

Se há igualdade da produtividade marginal social dos recursos, a expressão (5.1.28) conduz á não modificação das quotas distribuídas aos ínfimos. Se as quotas não são modificadas os ínfimos não têm nenhuma razão para alterar os seus planos de produção e o supremo retém o preço dos produtos determinados durante a iteração precedente. Se os preços dos outputs não são modificados, os ínfimos não têm nenhuma razão para alterar os seus planos de produção e, por conseguinte, o valor da expressão (5.1.37) virá igual a zero. Isto mostra que a verificação da condição de igualdade das produtividades marginais sociais implica a das taxas de transformação. O inverso será igualmente válido.

Antes de terminar, vejamos as propriedades, no que diz respeito á informação. A introdução de mecanismos de funcionamento do mercado, num método que começa por ser de descentralização pelas quantidades para se tornar em descentralização misto implica, na sua segunda versão, a criação de um número de fluxos de informação que pode ser inferior ao de um método de descentralização pelas quantidades. Além disso, esse número é certamente inferior ao que resultaria da adição dos fluxos de informação de um método de descentralização pelos preços, com os de um método de descentralização pelas quantidades.

No método de descentralização pelos preços temos o envio, pelo supremo aos ínfimos, de $\underline{n}$ preços e, no sentido inverso, de mxN pedidos de recursos e de nxN produtos. No total, o número de fluxos será:

$$n + (mxN) + (nxN)$$

O método de descentralização pelas quantidades implica a existência dos fluxos seguites: o envio de mxN quotas pelos supremos aos ínfimos e o envio de $mxNxn$ produtividades e de nxN produtos pelos ínfimos ao supremo. No total o número de fluxos

será:

$$(m \times N) + (n \times N) + (m \times N \times n)$$

O método de descentralização misto implica o envio, pelo supremo aos ínfimos, de n preços, de m produtividades marginais sociais e de m coeficientes de ajustamento, e pelos ínfimos ao supremo, de um máximo de mxN quotas nulas e de nxN produtos. No total o número máximo de fluxos será:

$$2m + n + (m \times N) + (n \times N)$$

Fazendo a diferença entre o número de fluxos do método de descentralização pelas quantidades e o do método de descentralização misto, obtém-se: $(m \times N \times n) - (2m+n)$. Pode-se concluir que o segundo método é menos exigente em termos de informação, se o valor desta expressão fôr positivo. Para isso basta que haja mais de dois recursos, mais de dois ínfimos e mais de dois produtos (46).

A comparação com os casos que resultam da simples adição dos métodos de descentralização pelos preços e pelas quantidades, não oferece dúvidas quanto á superioridade do método misto. Com efeito, a diferença entre o número de fluxos nos dois casos é: $(m \times N)+(n \times N)+(m \times n \times N)-2m$, necessariamente positivo. Do ponto de vista da informação pode-se assim concluir que a segunda versão do método de descentralização misto é nitidamente superior á versão apresentada nos parágrafos anteriores.

No que diz respeito á amplitude dos enquadramentos, é sempre possível neste método, obter um óptimo mesmo se ele é local, sem fazer nenhuma hipótese restritiva. Deste ponto de vista, não se obtém mais vantagens que as que já se possuiam com o método de descentralização pelas quantidades. Contudo, se se tem em conta

o facto de que as suas possibilidades são, nesta óptica, superiores às dos métodos de descentralização pelos preços, e muito provavelmente superiores às dos métodos de descentralização pelas quantidades, do ponto de vista da informação, pode-se concluir, pela superioridade global do método de descentralização misto.

SECÇÃO II

AS INSUFICIENCIAS E A SUA SUPERAÇÃO

Os "modelos de descentralização" apresentados na primeira Secção revelam insuficiências importantes do ponto de vista da descentralização. Ignoram a existência de conflitos entre as unidades e entre os objectivos de uma mesma unidade. Uns e outros podem ser superados combinando a utilização dos "modelos de descentralização" com a teoria dos jogos e com os mètodos multi-objectivo.

Os "modelos de descentralização" tal como foram apresentados na Secção anterior, são adequados para o tratamento da informação e não para a tomada de decisões. Enquanto tais, as criticas que lhe podem ser dirigidas sublinhando as suas insuficiências do ponto de vista da tomada de decisões não têm sentido. Contudo, estes modelos podem ser recuperados desse ponto e vista, desde que se esteja consciente das insuficiências que apresentam e que se seja capaz de complementar a sua utilização com a de outros mètodos que permitam ultrapassar tais insuficiências.

Nesta Secção procuraremos mostrar, no primeiro parágrafo, em que medida os "modelos de descentralização" são capazes de resolver os problemas da descentralização da decisão. Os problemas postos dizem respeito à sua incapacidade para considerarem a existência de conflitos, quer entre interesses de várias unidades, quer entre os diferentes interesses de uma mesma unidade. Nos parágrafos dois e três, procuraremos mostrar em que medida a utilização simultânea e coordenada, dos "modelos de descentralização", com os "métodos da teoria dos jogos" e com os "métodos multi-objectivo", pode constituir uma via a explorar, no futuro, para fazer face aos problemas de descentralização da decisão.

#1. AS INSUFICIENCIAS

As insuficiências dos "modelos de descentralização", do ponto de vista da decisão, dizem respeito à sua incapacidade para ultrapassar situações em que possam existir conflitos entre objectivos de várias unidades ou duma mesma unidade.

No Capitulo III tivemos ocasião de sublinhar que um dos critérios fundamentais para avaliar o grau de descentralização de um sistema é a capacidade de decisão autónoma de cada um dos seus elementos. Ora, se cada um deles possui uma capacidade de decisão autónoma, deve-se admitir a possibilidade da existência de decisões diversificadas que podem ser, ou não, compatíveis. A compatibilidade ou falta de compatibilidade pode-se verificar

tanto entre as diferentes unidades do sistema, como no exterior de cada uma delas.

O não reconhecimento desta capacidade autónoma constitui o fundamento das insuficiências principais dos "modelos de descentralização".

Apesar do seu nome de baptismo, os "modelos de descentralização" verificam apenas parcialmente um dos critérios da descentralização da decisão: o da descentralização da informação. Ora, esta não é senão uma componente do processo de tomada de decisões descentralizada. Ela é indispensável, e eventualmente prévia á tomada de decisões, mas não pode caracterizar, por si só, um processo de decisões descentralizado.

Já sublinhámos nas Secções anteriores várias limitações dos métodos de descentralização. Elas diziam respeito á não verificação de propriedades, tais como a velocidade de convergência, a quantidade de informação a reter por cada elemento, o número de mensagens a trocar, etc.. Mais do que propriedades da descentralização, elas são propriedades dos seus mecanismos de funcionamento. As limitações são-no também. As que nos propomos analisar neste parágrafo referem-se não aos mecanismos, mas aos próprios sistemas de decisão descentralizados. Elas dizem respeito á inexistência de conjuntos de decisão diversificados e á possibilidade de conflitos entre as diferentes unidades, e entre os diferentes objectivos duma mesma unidade.

A. A ELIMINAÇÃO DE CONFLITOS ENTRE UNIDADES

Não admitir a possibilidade de conflito entre unidades, quer estas se encontrem ao mesmo nível ou a níveis diferentes, equivale a negar a possibilidade de autonomia da decisão e, por isso, de descentralização de decisões.

I. O conteúdo dos diferentes níveis

Os "modelos de descentralização" são, em relação a outros de optimização em geral, considerados como sendo modelos a vários níveis. Convém explicitar o conteúdo dos diferentes níveis, uma vez que a sua compreensão defeituosa tem muitas vezes, como consequência a utilização de modelos de descentralização em enquadramentos que não são os seus.

Se há diferentes níveis, isso significa que cada um possui uma certa independência em relação a outros. Esta independência é-lhe dada pela sua especificidade para resolver um certo problema. Nos "modelos de descentralização" o problema a resolver é de tratamento da informação e nada mais que isso. Descentraliza-se a informação porque não se possui a capacidade necessária para a tratar uma vez por todas. Admite-se que cada nível tem capacidades próprias, que lhe permitem tratar melhor a informação, após o que ela pode ser transmitida aos níveis superiores. Assim compreendida, a descentralização tem um conteúdo muito limitado. Nos processos reais, o tratamento da informação é, em geral, acompanhado de uma avaliação, autónoma, desta informação. Nos "modelos de descentralização" há um tratamento autónomo da informação, mas não a sua avaliação. Esta é feita segundo critérios fornecidos pelo supremo, o que é o mesmo que dizer que a avaliação é feita por ele.

II. A ausência de relações horizontais

Uma das características da autonomia é a possibilidade que cada ínfimo tem de trocar mensagens com as unidades de outros níveis, e também com outros ínfimos do mesmo nível, com vista a melhor poder definir o seu comportamento, dentro do grau de autonomia que lhe foi atribuído.

Os "modelos de descentralização", tal como foram apresentados nas secções anteriores, não admitem a possibilidade de relações de tipo horizontal, mas apenas relações verticais entre unidades de níveis diferentes. Isto tem como consequência que certos elementos de informação que podiam ser completados através de contactos directos entre os ínfimos, apenas lhes chegam sob a forma de directivas e após avaliação feita pelo supremo. Poder-se-á eventualmente chegar ao mesmo resultado final, obtido através das relações horizontais, mas isso só será possível com custos mais elevados (47) (de tempo e de circulação de informação) e com uma diminuição do grau de autonomia dos diferentes níveis.

Digamos que, no que respeita ao seu objecto (a descentralização da informação), esta é a única limitação que se pode mencionar a propósito dos "modelos de descentralização". Outras limitações são por vezes sublinhadas a propósito destes modelos, mas saiem fora do seu objecto. Trata-se antes de objectivos que se gostaria que os modelos satisfizessem ou, objectivos que nele foram incluídos sem que as precauções convenientes tivessem sido tomadas. Um desses objectivos é a descentralização da decisão.

III. Os "modelos de descentralização" e a descentralização da decisão

A preocupação de alargar o enquadramento em que os "modelos de descentralização" podem ser aplicados é compreensível. Há necessidade de obter informação para tomar decisões, mas uma vez que não se controla todo o processo de produção da informação descentraliza-se o seu tratamento. Admite-se que o supremo não pode tratar toda a informação, mas que ele sabe fazer a sua avaliação e decidir em consequência. Esta hipótese parece abusiva. Se há incerteza no que diz respeito ao tratamento da informação, há também, e eventualmente ainda mais forte, no que diz respeito à sua avaliação com vista á tomada de decisões. Isto equivale a dizer, contrariamente ao que é admitido nos "modelos de descentralização", que o supremo não é necessariamente um bom juiz para avaliar toda a informação produzida pelo sistema. A conclusão é que a decisão deve ser também descentralizada.

Uma vez admitido que a decisão devia ser descentralizada foi preciso encontrar os mecanismos adequados e para isso os "modelos de descentralização" foram o recurso, tendo sido esquecido que não é indiferente utilizá-los com o fim de descentralização da informação ou com o fim da descentralização da decisão.

Com efeito, se o critério de avaliação não é definido pelos ínfimos, mas ao contrário lhes é fornecido pelo supremo, nenhuma capacidade de decisão lhes é reconhecida, o que equivale a dizer que o modelo não é um verdadeiro modelo de descentralização da decisão. Esta insuficiência não é tanto uma limitação do modelos, mas antes, a revelação da incapacidade dos que quiseram utilizá-los sem mais, para fins de descentralização da decisão. Não basta, contudo, reconhecer esta incapacidade para possuírmos verdadeiros modelos de descentralização.

Os "modelos de descentralização" podem constituir o ponto de partida, mas antes de os tornar operacionais, é preciso que ás unidades envolvidas em cada nível seja reconhecida a capacidade de formulação do seus critérios de decisão. Isto equivale a dizer que as funções de preferência das unidades de cada nível não são fornecidas pela unidades de nível superior, mas são formuladas pelas unidades ás quais elas dizem respeito. O supremo não é a única unidade a fazer a avaliação da informação. Cada unidade que trata a informação faz a sua avaliação segundo critérios que lhe são próprios e não segundo critérios fornecidos pelo exterior.

IV. Admitir a possibilidade de conflito é condição de eficácia no processo de tomada de decisões

Se se admite a formulação de funções de preferência, de modo autónomo pelos orgãos de cada nivel, duas consequências são inevitáveis. Deve-se admitir, como já vimos, que as unidades de um certo nivel podem estabelecer relações com outras unidades do mesmo nivel e também que podem existir incompatibilidades ou conflitos entre as decisões de uma unidade e as de outras unidades, do mesmo nível ou de níveis diferentes (48). A integração dos conflitos entre as decisões é assim, nos modelos de descentralização da decisão, o preço da liberdade de uma decisão responsável. Veremos no parágrafo seguinte como, através da teoria dos jogos, o conflito pode ser explicitamente introduzido nos modelos de descentralização.

É habitual opôr aos processos de tomada de decisão descentralizada o critério da eficácia. O raciocinio seguido consiste em dizer que a descentralização da decisão implica custos, de transmissão da informação e de compatibilização de decisões, que tornam o método seguido ineficaz. Lembremos em primeiro lugar

que, quando se fala de eficácia é preciso saber a que é referida. Se o critério de avaliação dos decisores é imposto pelo supremo, certamente que os custos de compatibilização das decisões serão inexistentes; isso não quer dizer que não tenham existido conflitos entre os interesses dos diferentes agentes, mas apenas que eles não foram explicitados. Ora, se a não explicitação dos conflitos significa que os interesses das diferentes unidades não foram suficientemente tidos em conta, o menor custo hoje não significa necessariamente maior eficácia amanhã, uma vez que poupar hoje pode significar desperdiçar mais tarde. Em lugar de dizer que a ausência de conflito é um indicador de eficácia, dever-se-ia afirmar que ela só é um indicador de eficácia se os conflitos existentes tiverem sido resolvidos.

Alguns autores reconhecendo as insuficiências dos "modelos de descentralização", enquanto modelos de descentralização da decisão, procuraram ultrapassá-las introduzindo as noções de optimização funcional e de optimização estrutural (49).

Ao fazer-se a explicitação dos critérios de preferência e ao procurar realizar-se a sua compatibilização, está-se no domínio da optimização estrutural. Esta deverá preceder a optimização funcional, em que o que varia é a informação e não os critérios da sua avaliação. Do ponto de vista formal, o funcionamento dos modelos de descentralização da informação é idêntico ao daqueles em que as funções de preferência são fixadas pelo supremo. Contudo, há diferenças no modo como se chega á partição de funções. Num caso, apenas o critério do supremo é tido em consideração. No outro, uma partição definitiva só é obtida depois da compatibilização das preferências das várias unidades.

Embora se possa considerar que a solução avançada revela uma certa astúcia, não nos parece que ela consiga resolver completamente a questão. Com efeito, não se tem dois problemas para resolver, um primeiro de partição de funções entre niveis e

um segundo de tratamento da informação. Trata-se de duas componentes dum mesmo problema que não podem ser separadas. Elas devem encontrar solução, mais ou menos simultaneamente, satisfatória para o conjunto das unidades.

A solução duma componente condiciona a da outra. No interior de cada unidade, a forma da função de preferência pode ser objecto de modificações, introduzidas na sequência do tratamento da informação. Mas este tratamento pode tomar configurações diversas, de acordo com a função de preferência que a unidade julga poder adoptar. Estes dois aspectos do mesmo problema devem ser tidos em consideração simultaneamente. Não se pode encontrar uma solução satisfatória senão através da utilização duma metodologia apoiada sobre a teoria dos jogos, em que a possibilidade de conflito entre as preferências é admitida.

Uma outra das limitações dos "modelos de descentralização" diz respeito à hipótese de homogeneidade dos interesses dos agentes no interior do domínio de preferências de cada um deles. Esta homogeneidade não existe. No ponto seguinte veremos a crítica de que esta hipótese é objecto e no parágrafo 3 serão enunciadas as vias possíveis para superar as limitações.

B. A ELIMINAÇÃO DO CONFLITO NO INTERIOR DAS UNIDADES

Supôr que os objectivos de cada unidade são mutuamente compatíveis, ou que a compatibilização não pode ser posta em causa durante o processo de descentralização, é uma abstracção.

Até agora não falámos da possibilidade de conflito entre unidades do mesmo nível ou de níveis diferentes dum sistema. Contudo, se se admite que cada unidade tem uma capacidade de decisão autónoma deve-se também admitir diversificação de objectivos, eventualmente compatíveis mas não compatíveis "á priori". No ponto A raciocinámos como se cada unidade tivesse apenas um único objectivo a prosseguir. A compatibilidade a fazer era entre os objectivos de diferentes unidades e não entre diferentes objectivos duma mesma unidade.

A hipótese da homogeneidade de interesses de cada unidade não é realista. Toda a unidade de decisão tem em geral vários objectivos a prosseguir: minimização de custos, maximização da acessibilidade, maximização dos rendimentos, minimização da poluição, maximização do emprego, etc.. A diversidade de objectivos é uma consequência da autonomia de decisão de cada unidade. Ela é o preço do reconhecimento do carácter multi-dimensional das relações sociais. Tem como consequência a necessidade de se admitir igualmente a possibilidade de conflito entre os diferentes objectivos de uma mesma unidade.

Esta possibilidade de conflito não pode ser ignorada. Para que um problema a vários níveis possa encontrar uma solução, é assim necessário ultrapassar os conflitos, tanto entre os objectivos

de diferentes unidades como entre os objectivos de uma mesma unidade de decisão.

Assim como era errado pensar que havia para resolver um problema de preferências, e a seguir um de informação, do mesmo modo é errado pensar que não se pode abordar a resolução de um problema a vários niveis, sem que em primeiro lugar tenham sido resolvidos os que são colocados no interior de cada unidade. É preciso resolver um problema multi-objectivo, mas isso não quer dizer que ele tenha de ser resolvido uma vez por todas. Há interdependência também entre o modo de compatibilização dos diferentes objectivos de uma mesma unidade e a compatibilização possível das preferências de diferentes unidades.

Os modelos de descentralização da informação não reconhecem igualmente este tipo de conflito. Tudo se passa como se ele fosse inexistente, ou se existisse a sua superação não pusesse qualquer dificuldade. O funcionamento dos "modelos de descentralização" supunha que os conflitos ou não existiam ou se existissem tinham sido resolvidos antes da sua utilização. Veremos no parágrafo 3 que é possível resolver os conflitos entre os objectivos no interior de uma mesma unidade de decisão, mediante o recurso aos modelos multi-objectivo, e fazer a sua integração num modelo mais global, em que se possa encontrar, simultaneamente, elementos de modelos de descentralização a vários niveis, de modelos multi-objectivo e da teoria dos jogos.

No parágrafo seguinte veremos como é que a teoria dos jogos pode trazer uma contribuição à superação dos conflitos num contexto multi-decisional.

#2. COMPLEMENTARIDADE COM A TEORIA DOS JOGOS

A articulação dos modelos de descentralização com a teoria dos jogos possibilita a resolução da maioria dos conflitos que podem surgir entre os participantes num processo de descentralização da decisão.

Vimos no paràgrafo anterior que os modelos de programação eram incapazes, sò por si, de resolver os problemas de decisão num contexto multi-decisional. Procuraremos mostrar neste paràgrafo que a integração dos modelos de descentralização com os modelos da teoria dos jogos, constitui um passo importante na superação das dificuldades encontradas. Começaremos por apresentar alguns elementos de introdução da teoria dos jogos, em particular a distinção entre teoria dos jogos e teoria das equipas, para concentrar em seguida a nossa atenção sobre as modalidades de jogos, conhecidas pela designação de jogos cooperativos e de jogos não-cooperativos.

A. A TEORIA DOS JOGOS PERMITE TER EM CONTA A EXISTENCIA DE CONFLITOS

Os "modelos de descentralização" são apenas modelos a vários níveis, mas podem ser utilizados como modelos multi-decisionais se o seu uso è complementado pelos mètodos da teoria dos jogos.

I. Modelos a vários níveis e modelos multi-decisionais

Já vimos que sem admitir a possibilidade de conflito não è possível uma perspectiva de modelo multi-decisional. Os "modelos de descentralização" não o admitem, mas a sua articulação com a teoria dos jogos vai permitir ultrapassar as dificuldades encontradas.

A apresentação dos "modelos de descentralização" e a análise das suas insuficiências permitiram verificar que modelos a vários níveis e modelos multi-decisionais não são a mesma coisa. Os multi-decisionais devem sê-lo a vários níveis, mas daí não decorre necessariamente que todos os modelos a vàrios níveis sejam multi-decisionais. É o que se passa com os bem conhecidos "modelos de descentralização", que o são a vários níveis, mas admitem apenas um único decisor: o supremo.

Começou-se por descentralizar a informação, porque se reconheceu que não podia ser tratada, uma vez por todas, por uma única entidade. Supôs-se contudo que, uma vez tratada, a informação podia ser avaliada por uma única entidade, o que equivale a dizer que esta era capaz de exprimir as preferências gerais do sistema, compatibilizando-as com as preferências de cada uma das

suas unidades. A descentralização da informação foi assim, e antes de tudo, o reconhecimento da incapacidade da unidade central tratar o conjunto da informação.

Ora, se o tratamento da informação constitui uma tarefa complexa que obriga a admitir a necessidade da descentralização, mais complexa è ainda a da tomada de decisões. Se a complexidade pode implicar a decomposição e esta a descentralização, o processo de tomada de decisões deve ser também um processo descentralizado, em que intervêm várias unidades de decisão.

Se a descentralização da informação implicou a admissão de vàrias unidades de tratamento da informação, do mesmo modo a descentralização da decisão exige a existência de várias unidades de tomada de decisões. Trata-se de uma exigência que não è compativel com os modelos tradicionais da programação òptima. Para considerar vários centros de decisão, è preciso abandonar estes modelos e entrar no domínio da teoria dos jogos.

II. A teoria dos jogos face á teoria das equipas

Admitir vàrios centros de decisão não significa necessariamente admitir interesses conflituais. Os interesses tanto podem ser conflituais como comuns ou, ainda, interesses conflituais e comuns. O mais normal è admitir que as diferentes unidades ou centros de decisão têm àreas de decisão onde os seus interesses são comuns, e susceptiveis de serem prosseguidos em cooperação, e outras onde são conflituais. Neste caso, a compatibilização dos interesses convergentes não pode ser obtida senão atravès de mètodos do tipo dos formalizados pela teoria dos jogos.

Do mesmo modo que JOHANSEN (1977, 67), pensamos que o verdadeiro significado da teoria dos jogos poda ser melhor compreendido se

formos capazes de estabelecer a diferença de conteúdo entre a teoria das equipas e a teoria dos jogos. Digamos em primeiro lugar que a teoria das equipas está para a teoria dos jogos como os modelos de descentralização da informação para os modelos de descentralização da decisão. Pela teoria das equipas podem-se tratar problemas como os postos pela descentralização da informação; pela teoria dos jogos podem-se tratar problemas como os colocados pela descentralização da decisão.

Uma equipa è um conjunto de unidades que procuram resolver um problema comum, onde cada unidade pode ter domínios de informação ou de acção que não estão disponíveis pelas outras, mas em que há harmonização dos interesses ou, o que è o mesmo, um único interesse global para o qual contribuem as acções de todos os membros da equipa. Uma equipa pode assim ser criada, porque diferentes unidades reconheceram interesses comuns e resolveram agir segundo uma mesma estratègia. Quaisquer que sejam as hipóteses para a formação das equipas, todos os seus membros agem segundo uma mesma estratègia, para resolver um problema que lhes è posto. E justamente uma situação deste tipo que se encontram quando se utilizam os modelos de descentralização da informação para fins de tomada de decisões. Actuando segundo uma mesma estratègia, toda a equipa toma, face ao exterior, um comportamento comum, como se tratasse de uma única unidade.

Se um objectivo de uma equipa o è também, e de modo conflitual, duma outra equipa, elas não chegarão a satisfazê-lo senão entrando num jogo. E por exemplo o caso de uma auto-estrada que o Executivo Central se propõe construir através de duas regiões e em cuja construção os poderes politicos regionais estão interessados, mas em que há divergências quanto ao seu traçado. Os interesses de cada uma das equipas (regiões) são conflituosos, mas nenhuma delas pode satisfazer o seu sem realizar um jogo com a outra.

Assim, na teoria dos jogos, não existe, como pressuposto de partida, a harmonização de interesses. Estes tanto podem ser harmoniosos como conflituais. Cada unidade tem interesses próprios a defender, que podem entrar em colisão com os de outras unidades. Estas não têm que ser consideradas indiferenciadamente. Pelo contrário, estão organizadas a maioria das vezes em termos sistémicos, segundo uma certa hierarquia. Temos um sistema a vários níveis, onde as unidades de cada nível podem possuir interesses opostos, tanto em relação aos das outras unidades do mesmo nível, como aos das de outros níveis.

A resolução dos problemas das diferentes unidades vai-se fazer através do tratamento da informação de que dispõe cada uma e da realização de compromissos entre as suas preferências, de modo a poder ultrapassar os conflitos existentes. A resolução dos conflitos não é assim, como na teoria das equipas, qualquer coisa de exterior á resolução dos problemas das unidades. A resolução dos conflitos faz-se simultaneamente com a resolução dos problemas ou, dito de outro modo, a resolução dos problemas das unidades é também a resolução dos seus conflitos. As funções de preferência, que eram dadas, e dadas pelo supremo, na teoria das equipas, passam a ser também variáveis na teoria dos jogos. Passa a existir condicionamento mútuo entre o tratamento da informação e a sua avaliação.

O problema global, na teoria dos jogos exige a sua decomposição, não apenas porque há um grande volume de informação a tratar, mas sobretudo porque existem vários problemas conflituais para os quais é preciso encontrar uma solução satisfatória para todos os participantes.

III. A integração da teoria dos jogos com os modelos a vários níveis

A integração da teoria dos jogos com os modelos a vários níveis não se faz no momento do tratamento da informação, mas no da sua avaliação. É então que cada unidade deve estabelecer relações com as outras do mesmo nível e ter em conta as as directivas recebidas dos níveis superiores, bem como as reacções das unidades dos níveis inferiores.

Como vimos, nos "modelos de descentralização" as directivas são os instrumentos utilizados pelo supremo para influenciar o tratamento da informação. Os ínfimos vão procurar aproximar-se de uma solução óptima tomando uma função de preferência, dada pelo supremo, e introduzindo em cada iteração as modificações no tratamento da informação justificadas pela reformulação das directivas emitidas pelo supremo. Em teoria dos jogos a aproximação de uma solução óptima é um pouco mais complexa. Como anteriormente cada ínfimo continua a procurar aproximar-se de uma solução óptima, mediante a modificação de variáveis que lhe são exógenas. Mas em relação aos "modelos de descentralização" as variáveis exógenas modificam-se, não apenas quanto á sua origem, mas também quanto ao seu conteúdo.

Quanto á origem, porque elas são determinadas não apenas pelo supremo, mas também como resultado de relações com as unidades de outros níveis. Quanto ao conteúdo, porque as directivas emitidas pelo supremo não têm como objectivo apenas a modificação dos critérios de tratamento da informação, mas também a alteração das funções de preferência. Como anteriormente, a intervenção do supremo tem como objectivo conduzir, o mais rapidamente possível e com os menores custos, á maximização da função de preferência global. A diferença está em que os instrumentos para aí chegar são mais complexos e a própria

função de preferência global não está fixada desde inicio. Para terminar, e seguindo JOHANSEN (1977, 71), podemos caracterizar um jogo multi-niveis pelos seguintes aspectos:

1. Cada unidade tem um problema a resolver, mas controla apenas uma parte das variáveis necessárias á tomada de decisões que conduzirão á solução;

2. As preferências das diferentes unidades podem ser mutuamente compativeis, conflituosas, ou ainda e frequentemente, em parte compativeis e em parte conflituosas;

3. Cada unidade é um jogador racional que compreende que os conflitos de preferências resultam de interdependências entre as diferentes unidades;

4. Cada unidade aceita que as outras unidades sejam igualmente inteligentes e adoptem como ela um comportamento racional.

B. A RESOLUÇÃO DOS CONFLITOS

A teoria dos jogos não permite resolver todos os conflitos que podem surgir entre as unidades participando num processo de descentralização, mas apenas os que se põem às unidades que se colocam ao mesmo nível de decisão ou às unidades que se colocam em níveis de decisão diferentes, mas que aceitam resolver os seus conflitos adoptando políticas de tipo persuasivo. A cooperação é o meio que permite atingir os melhores resultados.

Acabamos de ver que a utilização da teoria dos jogos introduz a possibilidade da resolução dos conflitos nos modelos a vários niveis. Embora todos os conflitos sejam uma consequência da determinação das funções de preferência de modo autónomo por cada unidade, eles não têm todos a mesma natureza e não podem por isso ser todos resolvidos da mesma maneira. A teoria dos jogos permite resolver uma categoria particular de conflitos: os que surgem entre unidades do mesmo nível ou os que surgem entre unidades de níveis diferentes, mas em que as mensagens enviadas pelas unidades de nível superior não têm carácter vinculativo (50).

Para além destes, podem aparecer conflitos entre unidades de nível diferente que são resolvidos pelo recurso à emissão de mensagens com carácter vinculativo (directivas).

Quer seja por meio de directivas ou pela teoria dos jogos, a solução encontrada implicará modificações nas funções de preferência. É a razão pela qual se pode dizer que os conflitos entre unidades do mesmo nível, ou de níveis diferentes, podem

ser encarados como interdependentes. A resolução de uns depende da resolução dos outros.

I. Conflitos verticais

A resolução de conflitos, através de directivas, não constitui uma novidade. Já os encontrámos nas duas primeiras secções deste Capítulo. Estas directivas tinham, contudo, como único objectivo condicionar o comportamento dos ínfimos no tratamento da informação e não, fazer a sua avaliação. A hipótese de autonomia das unidades na formulação dos seus objectivos implica a possibilidade de conflito destes objectivos com os das unidades de nível superior. São estes objectivos, ou se se prefere, as funções de preferência que lhes estão associadas, que se trata agora de compatibilizar.

Os critérios que devem presidir a esta compatibilização são diferentes dos que tínhamos analisado a propósito dos conflitos no tratamento da informação nas secções anteriores. Não conhecemos métodos que se possam considerar já operacionais e que conduzam à compatibilização das funções de preferência. Não temos a pretensão de os formular no quadro deste trabalho. Algumas hipóteses de partida podem contudo ser enunciadas.

Admitamos que se conhece como passar das funções de preferência de cada unidade para a função de preferência global, e que esta é linear. Admite-se também que o supremo é capaz de enunciar políticas que as condicionam. Uma das mais elementares consistirá em condicionar os comportamentos das unidades de modo a que se obtenha um aumento da produção daquelas de que se pode esperar uma maior satisfação marginal e a diminuir a daquelas em que se passa o contrário. Outras políticas mais complexas passarão pelo condicionamento da formulação das preferências

das unidades, de tal modo que, para uma mesma quantidade produzida ou volume de serviços fornecidos, venham a recolher maior satisfação as unidades que são mais capazes.

Passamos agora à apresentação de alguns elementos da teoria dos jogos, que nos ajudarão a ver como podem ser ultrapassados os conflitos horizontais.

II. Conflitos horizontais

Os conflitos horizontais surgem na maioria das vezes entre unidades do mesmo nível, mas já vimos que podem também aparecer entre unidades de nível diferente, quando as de nível superior adoptam, como meio de acção, políticas de tipo persuasivo para procurar condicionar as de nível inferior. A característica fundamental dos mètodos de resolução destes conflitos reside no facto que cada unidade possui vàrias estratègias de acção, que lhe podem trazer resultados diferentes segundo as que forem adoptadas pelos opositores.

A informação que cada unidade possui sobre o comportamento das outras è incompleta. Conhece as estratègias alternativas dos opositores, mas não conhece as circunstâncias que os levam a escolher uma ou outra. Os conflitos devem assim ser resolvidos numa situação de incerteza. Cada uma das unidades procurará minimizar os efeitos dessa incerteza sobre resultados que procura atingir, escolhendo uma estratègia entre as que tem disponíveis.

Na categoria genèrica de jogos podem ser incluídas uma grande variedade de actuações susceptíveis de ultrapassar as incompatibilidades de objectivos entre agentes. Pode haver interesse em os classificar, dado que não têm a mesma importância para o nosso estudo. As classificações podem também ser

múltiplas, segundo os pontos de vista adoptados. A mais corrente e também a que convèm melhor para o nosso trabalho, è a que utiliza como critèrio a presença ou a ausência da intervenção de cada unidade na determinação da estratègia a adoptar. Se a escolha de um agente depende exclusivamente de circunstâncias que lhes são exteriores, diz-se que se tem um jogo de azar. Se depende também da destreza e da capacidade que tem a unidade para tratar a informação disponivel, diz-se que se está na presença de um jogo de estratègia. E evidente que os jogos que mais nos interessam são os jogos de estratègia.

Outras classificações são possiveis segundo:

- O número de unidades: duas (dual) ou várias;

- A possibilidade de realização de coligações entre as diferentes unidades: jogo cooperativo e jogo não cooperativo;

- A variabilidade do resultado para o conjunto das unidades: resultado nulo (S1) ou não nulo.

Do nosso ponto de vista, os jogos mais interessantes são os que admitem as possibilidades de mais de duas unidades, de resultados não nulos e da realização de coligações. Um jogo è dito de resultado (soma) nulo se, qualquer que seja a estratègia adoptada pelas unidades, nenhuma delas pode melhorar a sua posição sem que as outras deteriorem as suas. Se as unidades podem formar entre elas sub-grupos, cujas unidades não decidem sem troca de informação entre si, diz-se que formam uma coligação e que o jogo è um jogo cooperativo. Se cada unidade decide isoladamente, sem nenhum contacto com as outras unidades, diz-se que o jogo è um jogo não cooperativo.

Não se pode dizer que os jogos mais interessantes sejam os cooperativos ou os não cooperativos. De facto, na vida real, a

maioria dos jogos terão uma componente cooperativa e uma componente não cooperativa. Em geral, a natureza cooperativa ou não cooperativa do jogo não é explicitada de inicio. São as circunstâncias nas quais o jogo se vai desenrolar que vão determinar a natureza do jogo. Essas razões levam-nos a abordar, embora brevemente, as caracteristicas mais significativas dos jogos não cooperativos e dos jogos cooperativos (52).

Quando as unidades participam num jogo não cooperativo, os resultados possiveis são múltiplos. Mas há uma solução que possui propriedades importantes e que merece ser mencionada. Trata-se da solução de equilibrio ou Equilibrio á Nash. Caracteriza-se pelo facto de que as várias unidades após terem tomado as suas decisões, em contacto umas com as outras, as não modificariam se tivessem conhecido antecipadamente as decisões tomadas pelos seus opositores (as unidades não se arrependeriam das decisões tomadas). A obtenção desta solução de equilíbrio não está garantida, a menos que os enquadramentos das diferentes unidades sejam enquadramentos clássicos.

Supunhamos que temos duas unidades cujas funções de preferência W_1 e W_2 dependem das decisões tomadas por cada uma delas (d_1 e d_2) e de elementos exógenos designados por z, quer dizer:

$$W_i = f_i (d_1, d_2, z) \qquad (i=1,2)$$

Cada unidade $\underline{i}$ vai procurar maximizar a sua função de preferência, esperando que a outra tome uma determinada decisão. Sejam $\bar{d}_i$ as decisões estimadas por cada unidade quanto ao comportamento da outra. Ter-se-á:

$$\text{Max } W_1 = \text{Max } f_1 (d_1, \bar{d}_2, z)$$

$$\text{Max } W_2 = \text{Max } f_2 (\bar{d}_1, d_2, z)$$

Sendo dadas estas condições, sejam $\hat{d}_1$ e $\hat{d}_2$ as decisões ótimas tomadas pelas unidades 1 e 2, quer dizer:

$$\text{Max } W_1 = f_1(\hat{d}_1, \bar{d}_2, z) \quad \text{e}$$

$$\text{MAX } W_2 = f_2(\bar{d}_1, \hat{d}_2, z)$$

Está-se em face de um equilíbrio não cooperativo se:

$$\text{Max } W_1 = f_1(\hat{d}_1, \bar{d}_2, z) = f_1(\hat{d}_1, \hat{d}_2, z) \quad \text{e se}$$

$$\text{Max } W_2 = f_2(\bar{d}_1, \hat{d}_2, z) = f_2(\hat{d}_1, \hat{d}_2, z)$$

Quer dizer, se os máximos das funções de preferência de cada uma das unidades não se modificam quando se substitui as decisões estimadas pelo outro pelas decisões que maximizam as respectivas funções de preferência.

Graficamente pode-se representar este equilíbrio através da Figura 5.7

As curvas representam linhas de igual satisfação para as unidades 1 e 2.

O ponto E_1 é um ponto definido como sendo um equilíbrio não cooperativo. Com efeito, se a unidade 1 espera que a unidade 2 tome a decisão $\hat{d}_2$, a maximização da sua satisfação será obtida no ponto E_1, tomando a decisão $\hat{d}_1$. Simetricamente se a unidade 2 espera que a unidade 1 tome a decisão $\hat{d}_1$, a maximização da sua satisfação será também obtida no ponto E_1, tomando a decisão $\hat{d}_2$. Uma revelação "á posteriori" da escolha das decisões $\hat{d}_1$ e $\hat{d}_2$ não conduziria as unidades a lamentar as decisões tomadas.

EQUILIBRIO NÃO COOPERATIVO

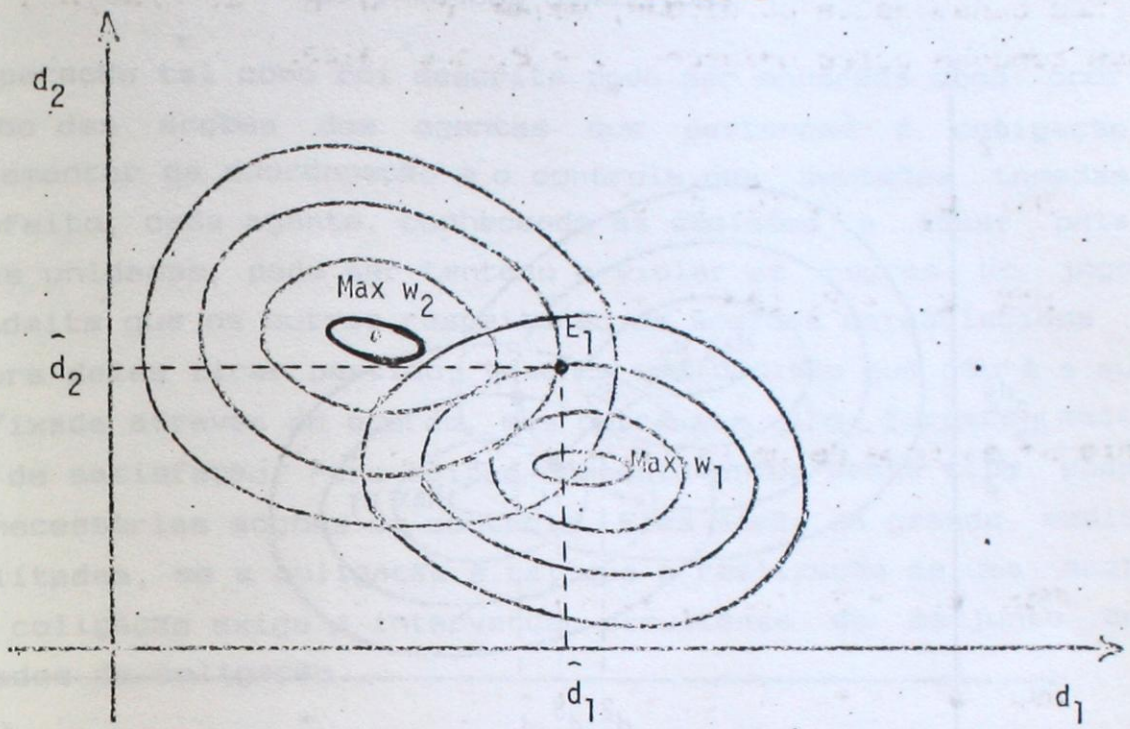


Figura 5.7

Nos jogos cooperativos, os jogadores supõem ser do seu interesse realizar coligações, com vista a obter uma melhor solução que a que poderiam obter através de um jogo não cooperativo. A solução à qual poderão chegar deve satisfazer as condições de um óptimo de Pareto.

Não se pode garantir sempre que a solução de um jogo cooperativo é superior á de um jogo não cooperativo. Há excepções. Um mercado de concorrência perfeita funciona como um jogo não cooperativo. Não se pode esperar que qualquer coligação conduza a uma melhor solução que a que os agentes podem obter em concorrência; qualquer comportamento monopolístico traria, para o conjunto dos agentes, uma solução menos boa que a da concorrência (53).

Através da Figura 5.7 é possível verificar que se as unidades 1 e 2 revelam uma á outra as suas estratégias podem beneficiar mutuamente.

EQUILIBRIO COOPERATIVO

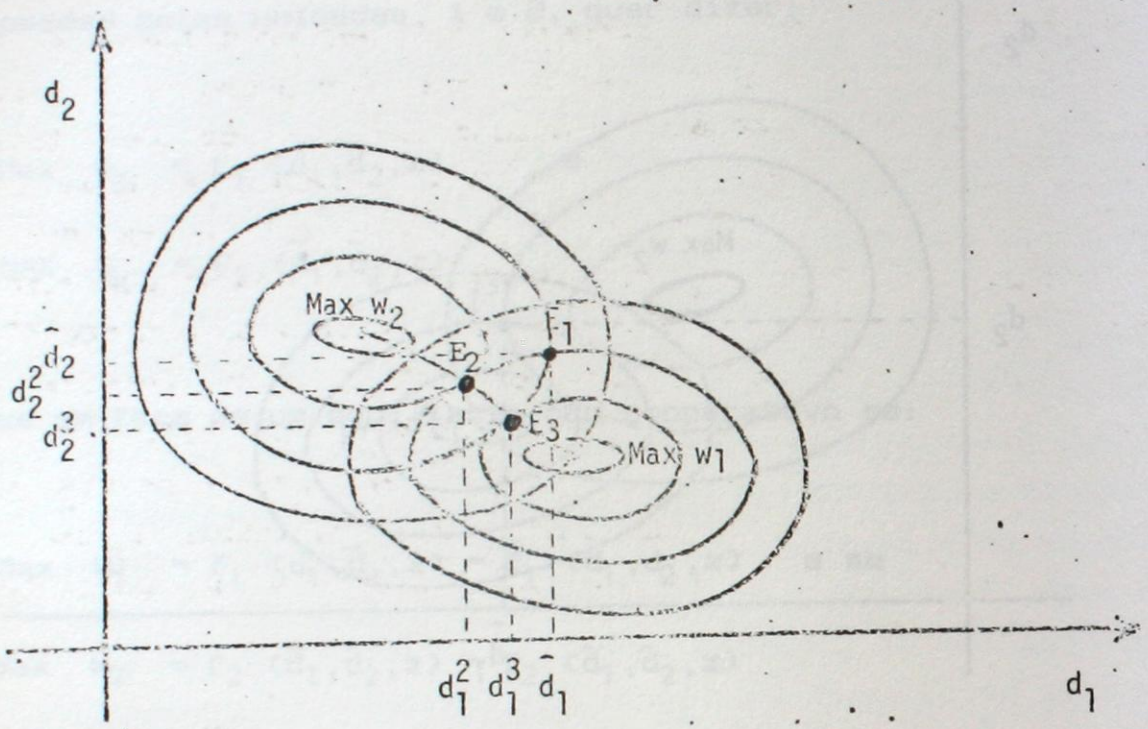


Figura 5.8

Ao deslocar-se de E_1 para E_2, a unidade 1 obtém a mesma satisfação que em E_1, tomando uma decisão d_1^2 com menores custos que os que teria de suportar para obter $\hat{d}_1$. Do mesmo modo, ao fixar-se em E_2, a unidade 2 melhora o seu grau de satisfação, com menores custos, pois que $d_2^2 < \hat{d}_2$.

É contudo normal que a unidade 1 ao tomar conhecimento da melhoria do grau de satisfação da unidade 2, também pense em melhorar a sua situação. Ela vai negociar com a unidade 2, com vista a obter uma solução que para as duas seja melhor que E_1, tanto em termos de satisfação como em termos de custos da estratégia adoptada. A zona de compromisso será entre E_2 e E_3. Em E_3 as duas unidades suportam custos inferiores àqueles que suportariam em E_1, mas enquanto que a unidade 2 tem o mesmo grau de satisfação que em E_1, a unidade 1 vê o seu grau de satisfação aumentar. Entre E_2 e E_3, a unidade 1 e a unidade 2 ganham em relação a E_1, tanto em termos de custos de estratégias adoptadas como em termos de grau de satisfação. O ponto de equilíbrio escolhido vai depender do poder relativo que os dois

jogadores revelarem durante a negociação de coligação.

A cooperação tal como foi descrita pode ser encarada como coordenação das acções dos agentes que pertencem á coligação. Complementar da coordenação è o controle das decisões tomadas. Com efeito, cada agente, conhecendo as decisões a tomar pelas outras unidades, pode ser tentado a violar as regras do jogo. Ele admite que os outros respeitarão os acordos estabelecidos e procura deles tirar partido, tomando uma decisão que não è a que foi fixada através do acordo, mas outra que lhe fornece maior grau de satisfação. Para evitar comportamentos deste tipo podem ser necessárias acções de controle. Elas serão em grande medida facilitadas, se a coligação è tal que a realização de uma acção pela coligação exige a intervenção simultânea do conjunto das unidades da coligação.

A explicitação das caracteristicas dos jogos cooperativos e dos jogos não cooperativos, bem como das vantagens de uns em relação aos outros, permite tirar conclusões do ponto de vista da politica económica. Como vimos, o supremo procura conduzir a politica económica, através de politicas de tipo persuasivo ou através de directivas. Quando adopta as primeiras, põe-se numa situação de jogo com os outros decisores. Procurará que o jogo seja cooperativo, ou não cooperativo, segundo è um ou o outro que permite ao conjunto dos agentes obter melhores resultados. Pode aliás admitir-se que o jogo poderá ser simultaneamente cooperativo e não cooperativo, quer dizer que o supremo procurará influenciá-lo, de tal modo que para certos elementos ele è cooperativo e para outros ele è não cooperativo. Segundo JOHANSEN (1977, 86), o tipo definitivo de jogo que será adoptado vai depender de considerações tais como o custo da informação, o poder de negociação de cada um dos agentes, a organização politica e social do pais, etc.. A complementaridade que è sugerida entre a teoria dos jogos e os "modelos de descentralização" parece particularmente adaptada para abordar os problemas de

descentralização tal como podem aparecer a partir do esquema de descentralização hierárquica que propusemos, para a organização de tomada de decisão regional-nacional.

Com efeito, os "modelos de descentralização" permitem ter em conta o aspecto multi-nivel das decisões, e a teoria dos jogos torna possivel a tomada em consideração de autonomia na formação das transferências das unidades do mesmo nivel, e eventualmente de nivel diferente, na medida em que as unidades de nivel superior aceitem jogar um jogo cujas armas são politicas de tipo persuasivo.

As regiões podem ter conflitos, umas com as outras, ou com as autarquias locais (54). Trata-se sempre de unidades que se colocam todas ao mesmo nivel. Os conflitos que podem surgir entre elas são conflitos horizontais e terão que se resolver pelo jogo, ou nos casos em que uma solução não possa ser encontrada, através de directivas emitidas pela unidade de nivel nacional. Estas directivas concretizam o papel de arbitragem que a unidade de nivel nacional é chamada a exercer.

Qual é o tipo de jogo em que nos devemos fixar? Não se pode dizer á partida: para a prossecução de certos objectivos será um jogo cooperativo, para outros será um jogo não cooperativo. O que determinará se vai ser um ou outro tipo de jogo serão os interesses de cada uma das unidades (autarquias), depois de terem tomado em consideração as restrições impostas pela unidade de nivel nacional e pelo resto do seu enquadramento. Isto quer dizer que os mesmos interesses podem dar origem a jogos diferentes e mesmo a diferentes tipos de jogos. Basta, nalguns casos, á unidade de nivel nacional, modificar algumas das directivas enviadas ás autarquias para que as regras do jogo se modifiquem. Ela não o fará, a menos que da modificação possa esperar um resultado global superior.

Em qualquer caso, deve-se esperar que a maioria dos jogos entre as unidades de uma hierarquia de descentralização sejam jogos

cooperativos. Será difícil encontrar situações em que se possa dizer que é mais interessante para as autarquias jogar um jogo não cooperativo, em lugar de um jogo cooperativo. Pode ser o caso para um sub-conjunto de autarquias, mas não o é certamente para todas as autarquias. Quando muito, dir-se-á que o jogo não cooperativo fornece um resultado tão interessante como o jogo cooperativo.

Suponhamos o exemplo da fixação e ponderação dos critérios de financiamento das autarquias pela unidade de nível nacional. Admitamos que há dois critérios: a produção interior bruta, per capita, e a superfície. Em geral, os municípios ricos terão tendência a ter uma produção interior bruta per capita elevada e uma superfície relativamente reduzida, passando-se o contrário com os municípios mais pobres. Os primeiros procurarão aumentar o peso do critério da produção per capita, enquanto que os outros se esforçarão para que seja a superfície o critério com maior peso. Realizando um jogo não cooperativo, um dos grupos de autarquias poderá melhorar o seu resultado, mas o resultado global para o conjunto das autarquias não será certamente o melhor. É a razão pela qual a unidade de nível nacional deverá, num caso como este, incitar as autarquias a colocarem-se num jogo cooperativo.

Há uma aparente contradição entre o que acabamos de dizer e a afirmação corrente segundo a qual um sistema de decisão descentralizado é um sistema em que os participantes obtêm, através de um jogo não cooperativo, os mesmos resultados que através de um jogo cooperativo (55). Seria indiferente, num sistema descentralizado, jogar um jogo cooperativo ou um jogo não cooperativo, uma vez que conduziriam, ambos, ao mesmo resultado. A contradição está no facto de que admitimos que os jogos cooperativos conduzem a resultados superiores aos dos jogos não cooperativos.

A contradição é aparente na medida em que não se fala de sistemas descentralizados idênticos. O contexto no qual se

coloca Johansen parece-nos bastante restritivo. Ele supõe que há descentralização apenas quando é indiferente, para o resultado, seguir um ou outro tipo de jogo. Esta restrição existe, não porque nos sistemas descentralizados seja indiferente adoptar um ou outro tipo de jogo, mas porque se receia que num processo de descentralização as unidades possam não ser capazes de escolher o que è do seu próprio interesse. Deixando-lhe a capacidade de decidir sobre todas as matèrias que lhes dizem respeito corremos o risco de os ver esolher um jogo não cooperativo, numa situação em que o cooperativo lhes daria um resultado superior. Limitando a descentralização aos casos em que o resultado é independente do tipo de jogo prosseguido, optimizam-se os resultados de cada uma das unidades e os resultados globais.

A nossa posição è mais optimista que à que acaba de ser explicitada. Admitimos que uma vez feita uma partição de competências segundo a àrea de influência de cada uma das unidades, elas são quem está em melhor condição para escolher a metodologia a seguir para maximizar os seus interesses, quando estes são susceptiveis de serem condicionados pelos de outras unidades. Esta metodologia só pode ser a dos jogos cooperativos.

Aceitamos aqui um risco, que è o de permitir ás unidades adoptar comportamentos não racionais e escolher o que não è do seu próprio interesse. Cremos, contudo, que este risco è inferior ao que resulta de colocar a unidade nacional a tomar decisões cujas consequências caiem no interior da àrea de influência das unidades descentralizadas; ou a descentralizar, para verificar seguidamente, que não soube tomar a boa solução. O nosso critèrio è menos restritivo que o de Johansen.

Com efeito, Johansen supõe, para a partição de competências, um critèrio duplo: a área de influência e a coincidência dos resultados dos jogos cooperativos com os dos jogos não coopera-

tivos. Parece-nos aliás difícil saber se o segundo critério se verifica ou não, porque ele supõe conhecido qualquer coisa que não se pode reconhecer senão depois da descentralização ter sido ensaiada: a obtenção do resultado de um jogo.

Nesta Secção sublinhamos já as insuficiências dos "modelos de descentralização", bem como as metodologias a seguir para ultrapassar a primeira delas: a incapacidade para ter em conta os conflitos entre unidades diferentes. No parágrafo seguinte procuraremos abordar as metodologias que permitirão resolver os problemas postos pela incapacidade dos modelos de descentralização para integrar a existência de conflitos entre diferentes objectivos de uma mesma unidade.

#3. COMPLEMENTARIDADE COM OS MÉTODOS MULTI-OBJECTIVO

Os métodos multi-objectivo permitem ultrapassar os conflitos intra-unidades, mas é ainda necessário encontrar um meio de fazer a sua compatibilização e integração com os métodos que procuram ultrapassar os conflitos inter-unidades.

Como vimos nos "modelos de descentralização" os ínfimos não têm preferências. Estas são-lhes dadas pelo supremo. A teoria dos jogos permite compatibilizar, o funcionamento dos "modelos de descentralização" com a possibilidade de preferências conflituais. Nada nos é dito, contudo, sobre o processo que conduz á sua formulação e explicitação. Tudo se passa como se fossem unidimensionais, quer dizer, como se cada ínfimo tivesse um

único objectivo. Os métodos multi-objectivo permitem eliminar esta hipótese restritiva, compatibilizando os "modelos de descentralização", a teoria dos jogos e a multidimensionalidade das preferências de cada ínfimo.

Nos dois pontos seguintes procuraremos explicitar em que consiste esta multidimensionalidade e apresentar um esquema metodológico que a possa ter em conta. Não é contudo nosso objectivo, estudar aqui as características e o funcionamento, em termos matemáticos dos muito numerosos métodos multi-objectivo hoje disponíveis (56). A nossa preocupação será sobretudo a de sublinhar que eles existem, de explicitar as suas características e o seu modo de funcionamento geral e de mostrar que eles são instrumento precioso num processo de tomada de decisões descentralizadas.

A. OS METODOS MULTI-OBJECTIVO PERMITEM TER EM CONTA A MULTIDIMENSIONALIDADE DAS PREFERENCIAS

Os métodos multi-objectivo supõem um único decisor com multidimensionalidade das preferências.

A necessidade que temos de procurar atingir estádios de perfeição em que sejam compatíveis todos os objectivos, leva-nos quase sempre a querer antecipar factos, tomando como hipóteses o que são apenas objectivos a atingir. É a razão pela qual no funcionamento dos modelos de descentralização se supõe harmonia de objectivos no interior das preferências de cada ínfimo, quando esta harmonia é mais um fim a atingir que um pressuposto de partida.

I. As dificuldades na compatibilização de objectivos diferenciados

Todo o decisor, e em particular o decisor regional, procura alcançar através da sua intervenção na política económica vários objectivos que não são necessariamente compatíveis. Em geral, não é possível maximizar um objectivo senão com o sacrifício de outro ou de um conjunto de outros. Uma região quando elabora, por exemplo, o seu plano de investimento, pode ter dificuldades em compatibilizar os recursos financeiros disponíveis, com a necessidade de realizar infraestruturas económicas ou sociais, com a distribuição de incentivos ao investimento privado ou com a sua associação a ele em determinadas empresas de interesse público. Ou, ainda, para um mesmo investimento, pode-se revelar difícil compatibilizar o seu custo com uma acessibilidade fácil, ou com a maximização das vantagens que se pretende obter.

As dificuldades que o decisor terá de superar podem obrigá-lo a solicitar a colaboração de um analista, isto é, uma entidade que lhe vai dar um apoio técnico ou científico para que ele possa compatibilizar as prioridades dos objectivos, com a interdependência técnica que a execução dos diferentes projectos exige.

Estes métodos de compatibilização são conhecidos pela designação de métodos multi-objectivo e supõem o diálogo entre um analista e o decisor (57). Muitas vezes usa-se indiferentemente as expressões "métodos multi-objectivo" e "métodos multi-critério". De facto, trata-se de coisas que podem ser diferentes. Os métodos multi-objectivo são apenas uma categoria particular dos métodos multi-critério. A outra categoria é constituída pelos métodos multi-atributo. O que os distingue é o número de soluções ao qual conduzem. Os métodos multi-atributo supõem um número finito, enquanto que os métodos multi-objectivo admitem a possibilidade de um número infinito (58).

II. Os mètodos multi-objectivo e a teoria dos jogos

A caracteristica principal que permite distinguir os mètodos multi-objectivo dos da teoria dos jogos, reside no facto que nos primeiros se têm vàrios objectivos mas um ùnico decisor, enquanto que nos ùltimos hà vàrios objectivos e vàrios decisores. Poder-se-á dizer que nos mètodos multi-objectivo conflitos são entre os objectivos, enquanto que no segundo caso são entre os decisores.

Alguns desenvolvimentos recentes procuraram generalizar os mètodos multi-objectivo a casos em que se consideram vàrios decisores (59). Não nos parece, contudo, que se possa dizer que estamos no domìnio da teoria dos jogos, quer dizer, que estamos face a interesses conflituais entre decisores.

Com efeito, como o fez notar MARTINS (1983, 151 e 152), admite-se como hipòtese de partida que os decisores procuram obter um consenso, quer dizer, que eles não têm segundas intenções e adoptam sempre comportamentos sinceros (60). Eles excluem, por isso, a possibilidade de seguirem estratègias não reveladas, que è uma hipòtese de partida da teoria dos jogos.

Esta generalização embora interessante, não resolve o problema dos decisores que podem ter interesses conflituais e que querem deles retirar o maior lucro. Parece-nos que se trata de mètodos que nos colocam muito mais perto do quadro da teoria das equipas que da teoria dos jogos (61).

Aproveitando o esquema de descentralização jà apresentado, podemos explicitar as interdependências dum modelo multi-objectivo e a vàrios niveis. Supunhamos um sistema com duas autarquias: o executivo central e duas regiões. Cada uma das unidades tem j objectivos a atingir. Seja w_{ij} o objectivo j da unidade i ($i=1,...,3$).

I. S. E. — BIBLIOTECA

MODELO MULTI-OBJECTIVO E A VARIOS NIVEIS E TEORIA DOS JOGOS

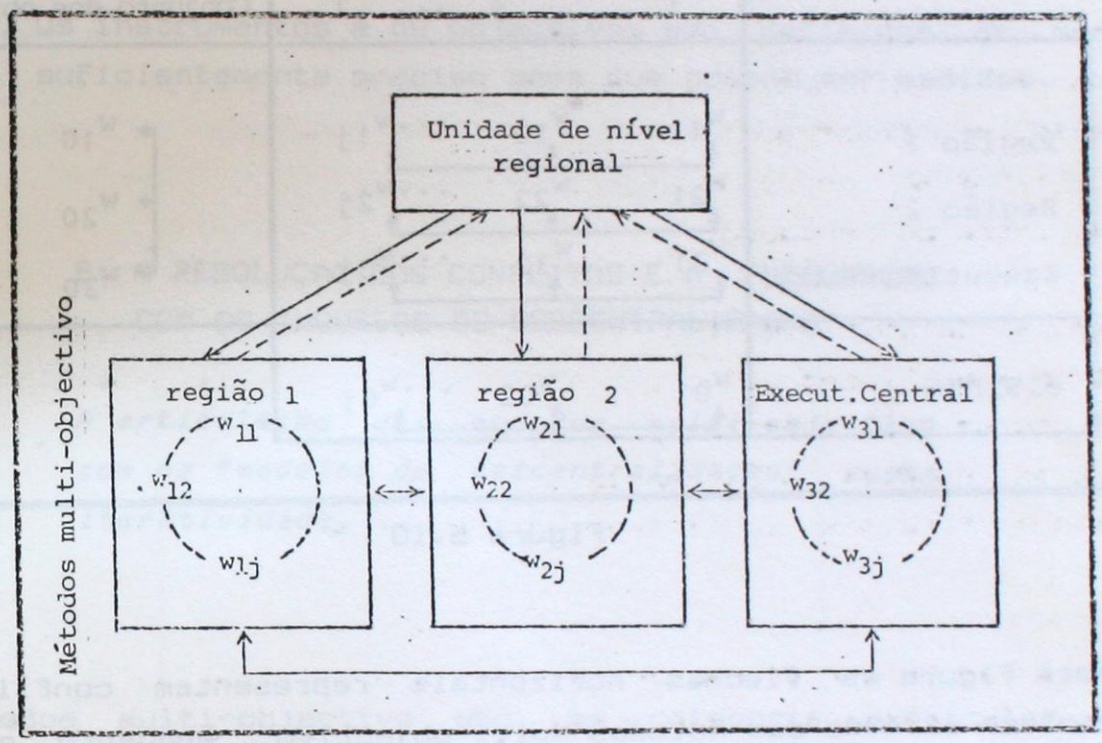


Figura 5.9

As flechas horizontais representam a interdependência entre as decisões e eventualmente conflitos a resolver pela teoria dos jogos. Os circulos a tracejado representam a interdependência entre objectivos e eventualmente conflitos a resolver pelos mètodos multi-objectivo.

Pode-se tambèm fazer uma representação de interdependências atravès de um quadro de dupla entrada.

INTERDEPENDENCIAS NUM MODELO MULTI-OBJECTIVO E A VARIOS NIVEIS E TEORIA DOS JOGOS

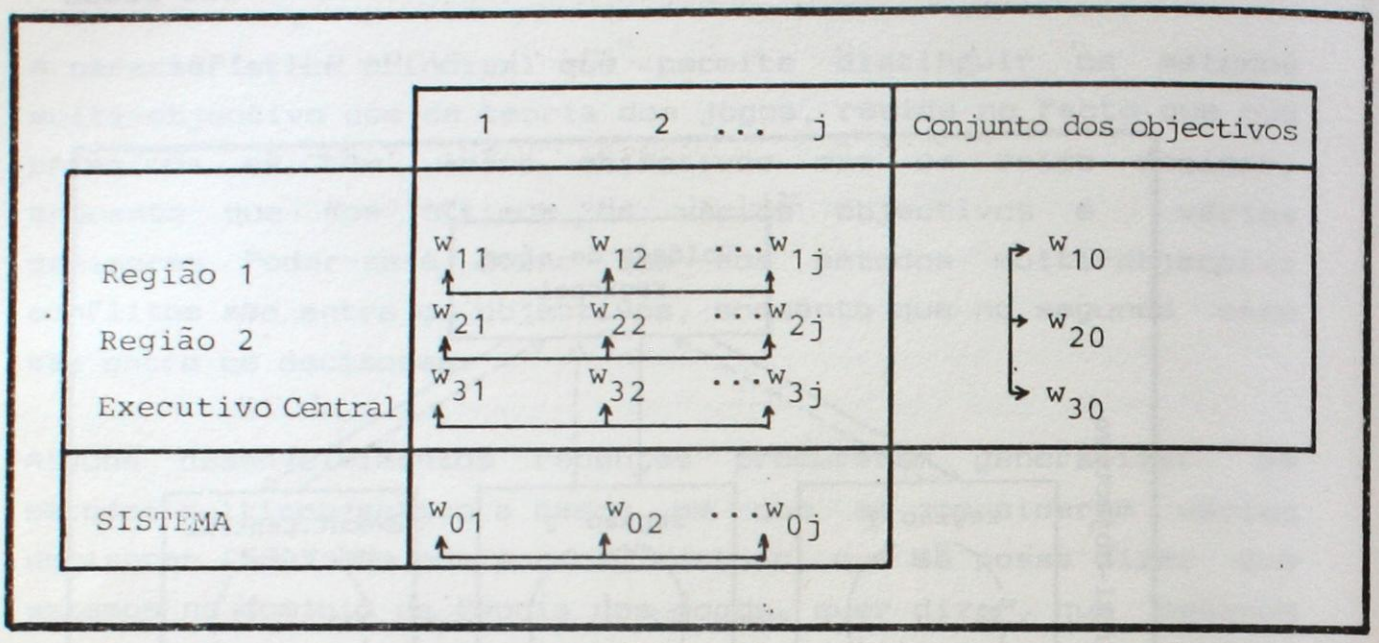


Figura 5.10

Nesta Figura as flechas horizontais representam conflitos a resolver através dos métodos multi-objectivo, enquanto que as flechas verticais representam conflitos a resolver através dos métodos da teoria dos jogos.

O nosso fim não é o de analisar as possibilidades relativas de cada um dos métodos multi-objectivo, mas antes o de olhar as suas capacidades gerais. Por isso terminamos este ponto retomando as características gerais dos métodos enunciadas por Rietveld (62). O conjunto dos métodos pressupõe:

1. Um decisor ao qual se põe um problema de escolha entre vários objectivos;

2. Um decisor que faz a distinção entre o acto de escolha e os diferentes actos preparatórios desta escolha, a que se poderia chamar processo analítico, e para o qual poderá ter necessidade de pedir a um analista apoio técnico ou científico.

3. O analista tem acesso à informação necessária para conhecer os comportamentos que condicionam cada um dos objectivos, bem como os impactos correspondentes;
4. Os instrumentos e os objectivos são definidos de modo suficientemente preciso para que possam ser medidos.

B. A RESOLUÇÃO DOS CONFLITOS E A INTEGRAÇÃO COM OS "MODELOS DE DESCENTRALIZAÇÃO".

A articulação dos métodos multi-objectivo com os "modelos de descentralização" supõe iteratividade.

Os métodos multi-objectivo são uma categoria particular de modelos de optimização, em que há preferências a optimizar sujeitas a um certo número de restrições. A sua característica principal consiste na forma de explicitação das preferências. Enquanto que nos modelos de optimização que vimos a função de preferência apenas tem um objectivo, nos modelos multi-objectivo temos vários objectivos ou, se se prefere, várias funções de preferência, a cada uma das quais corresponde um objectivo.

I. Os problemas multi-objectivo face aos que possuem um único objectivo

Através dos dois diagramas apresentados atrás, poder-se-á ver claramente as consequências da introdução de vários objectivos sobre os mecanismos do método de optimização.

Como se fez notar no ponto anterior, a função de decisão è complementada pela de anàlise. Esta tem um carácter tècnico e cientifico. A função de decisão deve explicitar o que è desejàvel, enquanto que a de anàlise deve pronunciar-se sobre o que è possivel. Quando a componente analitica não è demasiado complexa, è normal que as duas funções, de decisão e de anàlise, sejam exercidas pela mesma entidade. Vejamos os dois casos enunciados:

DECISAO COM UM UNICO OBJECTIVO

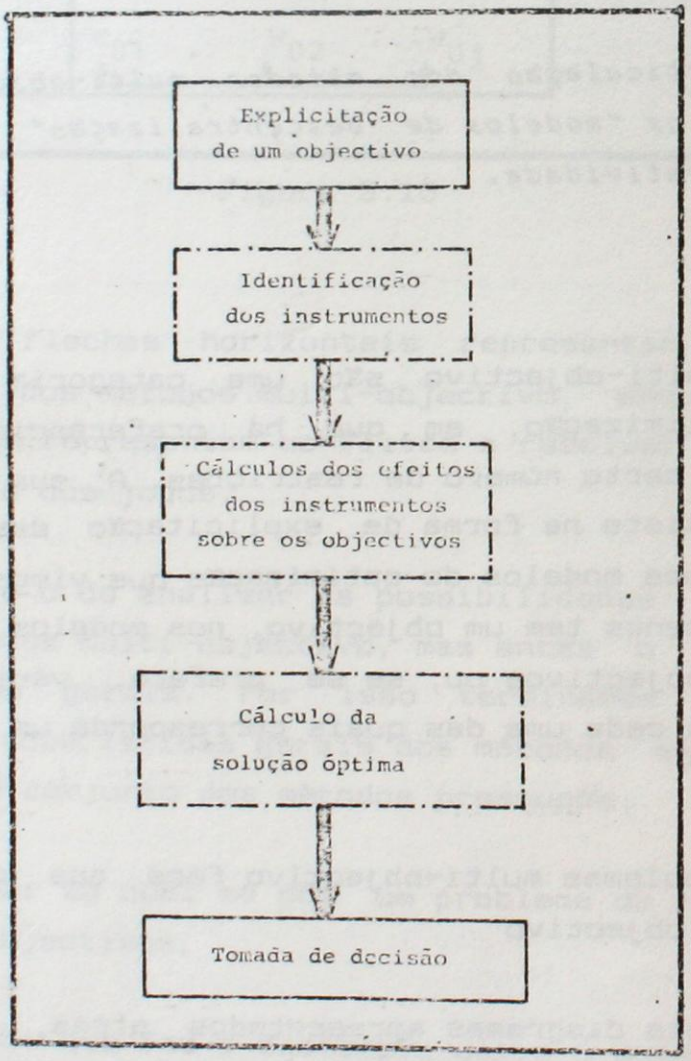


Figura 5.11

Os rectângulos com um traço continuo representam actividades de decisão, enquanto que os outros representam actividades de anàlise.

Vejamos agora o caso de decisão multi-objectivo:

DECISÃO MULTI-OBJECTIVO

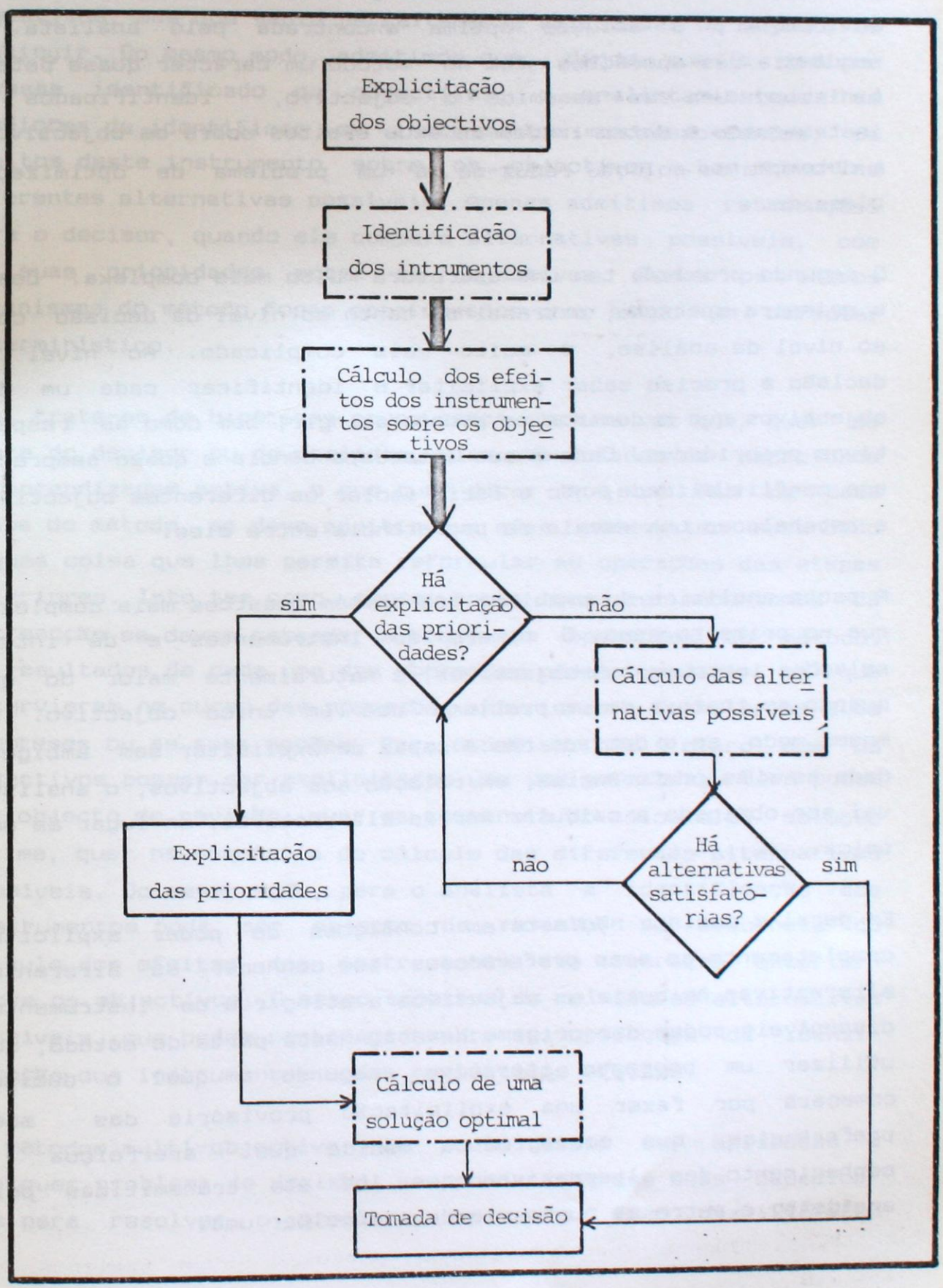


Figura 5.12

No primeiro caso a função de decisão, embora importante não deve ser considerada como muito complexa. O decisor apenas intervêm para explicitar um objectivo a atingir e para tornar operacional ou recusar, a solução óptima encontrada pelo analista. A sequência das operações tem no método um carácter quase determinístico. Uma vez assumido o objectivo, identificados os instrumentos e determinados os seus efeitos sobre os objectivos, a obtenção da solução reduz-se a um problema de optimização clássico.

O segundo problema tem uma estrutura muito mais complexa. Desde a primeira operação, o trabalho, tanto ao nível da decisão como ao nível da análise, é muito mais complicado. Ao nível da decisão é preciso saber explicitar e identificar cada um dos objectivos que o decisor se propõe atingir, bem como as respectivas prioridades. Dada a sua interdependência e quase sempre a sua conflitualidade, não é fácil isolar os diferentes objectivos e estabelecer uma escala de preferência entre eles.

A parte analítica do problema põe também questões mais complexas que no primeiro caso. O número de instrumentos e de inter-relações instrumentos-objectivos, é naturalmente maior do que quando se tratava de um problema com um único objectivo. Do mesmo modo, se o decisor não é capaz de explicitar sem ambiguidade as suas preferências, em relação aos objectivos, o analista vai ser obrigado a calcular várias alternativas, em lugar de uma única.

Em geral o decisor não está em condições de poder explicitar completamente as suas preferências sem conhecer as diferentes alternativas às quais os objectivos a atingir e os instrumentos disponíveis podem dar origem. Haverá, nesta parte do método, que utilizar um processo iterativo, segundo o qual o decisor começará por fazer uma explicitação provisória das suas preferências, que corrigirá á medida que aperfeiçoa o conhecimento das alternativas que lhe são transmitidas pelo analista, e entre as quais ele deve escolher uma.

No esquema da Fig. 5.12 admitimos que o decisor podia ter dificuldades em hierarquizar as suas preferências sobre os objectivos, mas que sabia perfeitamente explicitar os objectivos a atingir. Do mesmo modo, admitimos que, desde que o decisor tivesse identificado os objectivos, o analista estava em condições de identificar os instrumentos correspondentes, os efeitos deste instrumento sobre os objectivos, bem como as diferentes alternativas possíveis. Apenas admitimos retroacções para o decisor, quando ele compara alternativas possíveis, com as suas prioridades sobre os objectivos. Todos os outros mecanismos do método foram considerados como tendo um carácter determinístico.

Ora, trata-se de hipóteses pouco razoáveis uma vez que, quer se trate do decisor ou do analista, eles são dotados de capacidade de aprendizagem activa, o que quer dizer que ao fim de cada etapa do método, se deve admitir que eles podem ter aprendido alguma coisa que lhes permita reformular as operações das etapas anteriores. Isto tem como consequência que os mecanismos de retroacção se devem estender a todas as operações do método. Os resultados de cada uma das operações podem conduzir os que intervieram no curso das operações anteriores a formular as suas hipóteses ou as suas opções. Para o decisor não é claro que os objectivos possam ser explicitados uma vez por todas. Eles podem ser objecto de revisão, quer na sequência do cálculo da solução óptima, quer na sequência do cálculo das diferentes alternativas possíveis. Do mesmo modo, para o analista a identificação dos instrumentos pode ser objecto de revisão, na sequência do cálculo dos efeitos dos instrumentos (na iteração anterior) sobre os objectivos. O mesmo acontece em relação às alternativas possíveis, que podem rectroagir sobre as operações de identificação dos instrumentos e dos respectivos efeitos.

Os métodos multi-objectivo não podem assim ser aplicados a qualquer problema de decisão, sem ponderação das suas capacidades para resolver o problema em causa. Como diz RIETVELD

(1980, 8), as suas limitações podem ser importantes, uma vez que um decisor tem em geral de resolver um problema em que:

- Os objectivos são definidos de modo pouco preciso;
- Os instrumentos apenas são conhecidos parcialmente;
- Os efeitos dos instrumentos sobre os objectivos são a maioria das vezes de natureza estocástica.

Estas caracteristicas dos problemas a resolver não eliminam a possibilidade de utilização dos métodos multi-objectivo para resolver problemas multi-nivel. E sempre possivel introduzir mecanismos de retroacção, embora isso possa diminuir o automatismo da sua aplicação ou retardar a obtenção de uma solução óptima.

No que se segue procuraremos mostrar, apesar das suas limitações, que os modelos multi-objectivo podem ser integrados num modelo multi-nivel.

II. A integração dos modelos multi-objectivo com os "modelos de descentralização"

Continuamos a considerar como anteriormente um sistema com dois niveis, o primeiro sendo o da unidade de nivel nacional e o segundo o das autarquias. Consideramos como autarquias duas regiões e o poder central. Um método integrando, a resolução dos problemas no interior de cada uma das unidades e entre as diferentes unidades, pode ser esquematizado através de um diagrama como o da Figura 5.13 (63).

De modo mais formal consideremos Ω como sendo a função de preferência do conjunto de sistemas multi-niveis. Admitamos que cada uma das unidades que tomamos tem $\underline{I}$ objectivos que procura optimizar. A função de preferência global tem de ser explicitada

DECISÃO MULTI-OBJECTIVO E INTER-UNIDADES

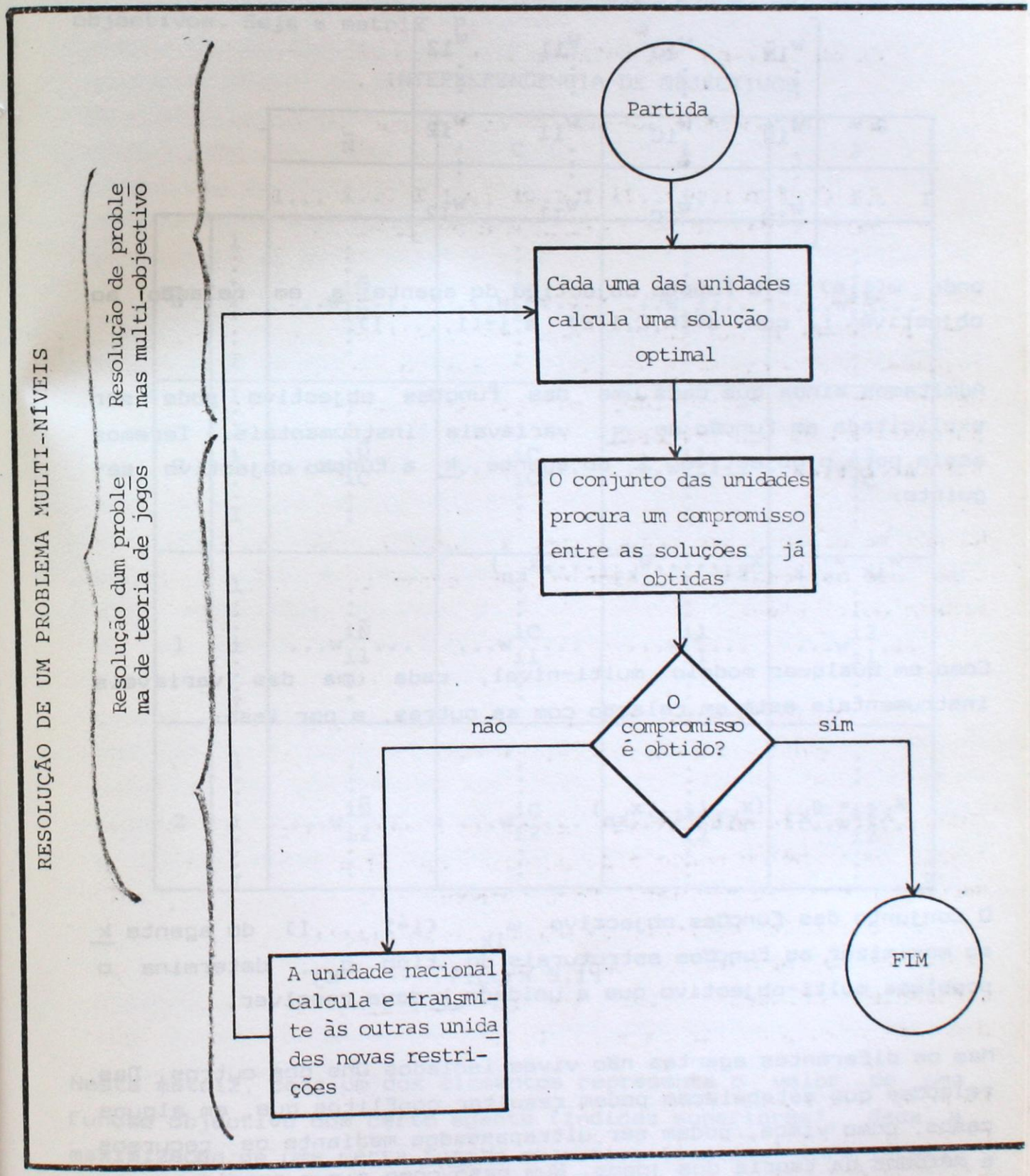


Figura 5.13

em função das preferências de cada uma das unidades. Em termos matriciais, podemos escrever:

$$\Omega = \begin{bmatrix} w_{1\bar{N}} & w_{1C} & w_{11} & w_{12} \\ \vdots & \vdots & \vdots & \vdots \\ w_{i\bar{N}} & w_{iC} & w_{i1} & w_{i2} \\ \vdots & \vdots & \vdots & \vdots \\ w_{I\bar{N}} & w_{IC} & w_{I1} & w_{I2} \end{bmatrix}$$

onde w(i,a) é a função objectivo do agente a em relação ao objectivo i, com a=(N,C,1,2) e i=(1,...,I).

Admitamos ainda que cada uma das funções objectivo pode ser explicitada em função de n variáveis instrumentais. Teremos assim para o objectivo i do agente k a função objectivo seguinte:

$$w_{ik} = f_k\ (x_{k1},\ldots,w_{kj},\ldots,x_{kn})$$

Como em qualquer modelo multi-nível, cada uma das variáveis instrumentais está em relação com as outras, e por isso:

$$x_{kj} = g_{kj}\ (x_{k1},\ldots,x_{kn})$$

O conjunto das funções objectivo w_{ik} (i=1,...,I) do agente k ao maximizar as funções estruturais do tipo g_{kj}, determina o problema multi-objectivo que a unidade k deve resolver.

Mas os diferentes agentes não vivem isolados uns dos outros. Das relações que estabelecem podem resultar conflitos que, em alguns casos, como vimos, podem ser ultrapassados mediante os recursos a métodos da teoria dos jogos. Num caso como o que consideramos, em que há várias unidades de decisão, cada uma das unidades tem

vàrios objectivos. Através de uma matriz de dupla entrada é possível compreender a interdependência entre os diferentes objectivos. Seja a matrix P:

INTERDEPENDENCIA DE OBJECTIVOS

		$\bar{N}$	C	1	2
		1... i... I	1... i... I	1... i... I	1... i... I
$\bar{N}$	1 ⋮ i ⋮ I	$\cdots w^{i\bar{N}}_{i\bar{N}} \cdots$	$\cdots w^{iC}_{i\bar{N}} \cdots$	$\cdots w^{i1}_{i\bar{N}} \cdots$	$\cdots w^{i2}_{i\bar{N}} \cdots$
C	1 ⋮ i ⋮ I	$\cdots w^{i\bar{N}}_{iC} \cdots$	$\cdots w^{iC}_{iC} \cdots$	$\cdots w^{i1}_{iC} \cdots$	$\cdots w^{i2}_{iC} \cdots$
1	1 ⋮ i ⋮ I	$\cdots w^{i\bar{N}}_{i1} \cdots$	$\cdots w^{iC}_{i1} \cdots$	$\cdots w^{i1}_{i1} \cdots$	$\cdots w^{i2}_{i1} \cdots$
2	1 ⋮ i ⋮ I	$\cdots w^{i\bar{N}}_{i2} \cdots$	$\cdots w^{iC}_{i2} \cdots$	$\cdots w^{i1}_{i2} \cdots$	$\cdots w^{i2}_{i2} \cdots$

Figura 5.14

Nesta matriz, cada um dos elementos representa o valor de uma função objectivo dum certo agente (índices superiores), dada a maximização de uma certa função objectivo (índices inferiores). Assim, os elementos da diagonal principal representam a maximização da função objectivo de cada um dos agentes na

ausência de conflito com as outras unidades. Os outros elementos dos blocos da diagonal dão o valor da função objectivo de uma unidade, dada a maximização de um outro objectivo da mesma unidade. Assim por exemplo, $w_{i}^{i+p\ 1}{}_{1}$ é o valor da função objectivo i da Região 1, dada a maximização do seu objectivo i+p. Os elementos dos outros blocos representam o valor de uma função objectivo de uma certa unidade, dada a maximização de uma função objectivo de uma outra unidade. Assim, $w_{i}^{i+p\ C}{}_{1}$ dá o valor da função objectivo i da região 1, dada a maximização da função i+p do Poder Central.

Na realidade, as coisas são mais complexas do que se pode depreender da Figura. Com efeito, ao procurar maximizar um certo objectivo, cada unidade deve ter em conta os conflitos eventuais deste objectivo, com o conjunto dos outros objectivos identificados no sistema, e não com um único objectivo duma outra ou da mesma unidade. Em qualquer caso, isso exigiria uma representação a mais de duas dimensões o que, é difícil neste contexto. A representação feita é contudo suficiente para ilustrar o carácter multi-dimensional e a vários níveis de um sistema económico regional descentralizado. Uma aplicação dum método a vários níveis (regional-nacional), inspirado no método de descentralização pelas quantidades de Ten Kate, combinado com um método multi-objectivo, pode ser encontrado em RIETVELD (1980, 191-299). Trata-se de um dos raros exemplos a que tivemos acesso e que faz a utilização do método a vários níveis e multi-objectivo no domínio regional-nacional.

A conclusão a tirar do que foi dito neste parágrafo, é que os métodos multi-objectivo constituem um instrumento de decisão complementar de outros métodos de decisão como a teoria dos jogos e os "modelos de descentralização". Ao esclarecer o decisor sobre as alternativas disponíveis, os métodos multi-objectivo facilitam a circulação da informação no conjunto do sistema e, por consequência, permitem chegar mais rapidamente e com menor esforço, a uma solução compatível com o interesse global.

Do ponto de vista operacional, os modelos multi-objectivo têm tido aperfeiçoamentos interessantes e permitem constituir num próximo futuro um instrumento de decisão privilegiado (64). Apesar de tudo, desenvolvimentos adicionais devem ainda ser empreendidos, em particular porque não pode deixar de se ter em conta o facto de que a maioria dos modelos são modelos lineares e estáticos.

CONCLUSÃO DO CAPÍTULO:

Nos Capítulos anteriores mostrámos que a tomada de decisão dos diferentes agentes dum conjunto nacional exigia a adopção de uma perspectiva sistémica. Esta perspectiva torna claro que um sistema de decisão é sempre um sistema complexo e que os métodos de ajuda da decisão, em geral utilizados, só são adaptados a sistemas com esquemas de decisão simples.

Neste Capítulo passamos a mostrar que, se cada um dos métodos tomados isoladamente não podem ser considerado satisfatórios é possível conceber uma metodologia de decisão, a partir da integração dos diferentes métodos de decisão parciais a saber, os "modelos de descentralização", os métodos da teoria dos jogos e os métodos multi-objectivo. Trata-se, naturalmente, dum processo mais complexo. Aparentemente poder-se-á pensar que isso implica necessariamente tempo e custos mais elevados, porque o custo tem de ser avaliado face á qualidade e validade da decisão.

O método integrado, cuja caracterização acabámos de apresentar, parece-nos perfeitamente adequado á resolução de problemas de decisão, a vários níveis e descentralizados. Podemos assim dar um primeiro passo na via da compatibilização de sistemas de decisão complexos, de natureza institucional, com os instrumentos que os apoiam.

Pode-se observar que apenas aqui foi desenvolvida uma ideia geral, cuja operacionalidade não foi provada, mas a demonstração também não era a nossa intenção.

O objectivo era o de inventariar os mètodos disponiveis e avaliar a medida em que è possivel tomá-los como ponto de partida para novos mètodos compativeis com sistemas de decisão complexos, em particular os sistemas de decisão regional-nacional. A conclusão è a de que o ponto de partida pode ser retido, podendo agora ir-se mais longe. O exemplo apresentado por Rietveld è um bom principio, mas desenvolvimentos ulteriores são ainda necessàrios, em particular na explicitação do papel que pode vir ainda a ocupar a teoria dos jogos. Uma boa sequência do trabalho que è apresentado aqui seria precisamente o estudo dos mètodos que respeitassem as caracteristicas enunciadas e fossem susceptiveis de se tornarem operacionais.

A òptica do sistema conduziu-nos a encarar os processos de tomada de decisão num quadro diferente daquele em que elas foram tomadas atè agora. Não foi feita a sua confrontação com as experiências concretas de cada pais. Esta confrontação è necessària, não para confirmar ou infirmar a justeza do esquema que acaba de ser apresentado, mas para ver em que medida dele se aproximam ou afastam. E o que faremos no Capitulo seguinte.

Da aproximação ou afastamento não retiraremos juizos de valor acerca do esquema interpretativo apresentado. Do mesmo modo que è possivel dizer que o esquema è irreal pois que não tem correspondência perfeita com a realidade, tambèm se pode afirmar que as experiências concretas são aquilo que são, não porque correspondam melhor às aspirações globais da sociedade, mas porque os que desenharam o quadro institucional no qual elas se desenvolveram, não puderam ou souberam, tomar como referência um quadro decisional conveniente.

NOTAS

(1) Cf. DIRICKX e JENNERGREN (1979, 2).

(2) Como já vimos no Cap. I. Cf. também MESAROVIC e alii (1970).

(3) Cf. Capítulo II, parágrafo 2, B.

(4) Ou antes, que o conceito de descentralização seja susceptível de múltiplas acepções, embora elas sejam todas desenvolvimentos do mesmo conceito nuclear.

(5) Como se poderá verificar em HAYEK (1935, 212).

(6) HEAL (1973, 68), refere brevemente a possibilidade de interpretar a descentralização em termos de autoridade para tomar decisões, mas argumentando que a maior parte da literatura diz respeito à descentralização da informação, e apenas considera esta última acepção.

(7) Em lugar de supremo e ínfimo, Kornai fala de centro e de sector. Outros autores preferem o binómio centro-periferia.

(8) Para KORNAI (1973, 529), a segunda alternativa pode dar origem a dificuldades, uma vez que os desequilíbrios constatados num período não se repercutirão necessariamente no período seguinte.

(9) Cf. HEAL (1973, 71).

(10) Citado por HEAL (1973, 72).

(11) Os adjectivos, embora possam parecer supérfluos, são os utilizados pelo autor citado.

(12) É aliás duvidoso que se possa neste caso falar da existência de um problema supremo e de problemas ínfimos.

(13) Uma apresentação mais formal será introduzida adiante.

(14) A formulação em termos de minimização não altera em nada a lógica da apresentação.

(15) O supremo pode pedir aos ínfimos a execução de planos que não são necessariamente coincidentes com os obtidos durante a fase de ajustamento.

(16) Vide por exemplo o problema (5.1.12).

(17) Ou o que é equivalente, os valores dos seus programas de produção, se se admite que o supremo conhece as funções de produção.

(18) Muitas vezes pode mesmo ser-se obrigado a realizar um "trade-off" entre um método de convergência lento, e um método mais rápido que não conduzindo à convergência dela se aproxima.

(19) Estamos na presença de um enquadramento clássico, se estas condições são preenchidas.

(20) Para apresentação geral, vide DANTZIG e WOLFE (1961). Para uma versão mais recente, ver por exemplo, DIRICKX e JENNERGREN (1979, 37 e segs). Na exposição apresentada seguiremos de perto JOHANSEN (1942, 141 e segs).

(21) Veremos como podem ser determinados. Notemos que os ínfimos podem, em alternativa, transmitir ao supremo não os pontos extremos mas os valores das suas funções objectivos, bem como os consumos de recursos comuns nestes pontos. Para ver que isso é possível, basta passar os vectores C e A para o interior das somas em j. O supremo apenas tem que conhecer as funções de consumo de recursos comuns mas, em contrapartida, em vez de necessitar conhecer apenas os pontos extremos, será necessário que conheça, para cada ínfimo, o valor da sua função objectivo bem como os consumos de recursos comuns necessários.

(22) Para a apresentação original vide MALINVAUD (1967, 197 e segs). Pode-se encontrar uma versão deste método em HEAL (1973, 119 e segs). Comentários importantes sobre a formulação do problema podem ser encontrados em JOHANSEN (1978, 132 e segs).

(23) O que é importante para que os ínfimos possam tomar decisões é o conhecimento do sistema de preços relativos; por exemplo, a relação entre os preços do "output" e dos "inputs". Cf. por exemplo MALINVAUD (1967, 200) e HEAL (1973, 121).

(24) Cf. SIMMONARD (1972, 114 e segs).

(25) Cf. BOUCON, B., BOURLES, J., LORENZI, J.H. e ROSIER, B. (1973, 80 e segs).

(26) Cf. (5.1.12) e (5.1.13).

(27) Cf. #3.B.

(28) Dado que o supremo faz a partição de quotas pelos diferentes ínfimos, é evidente que, para cada recurso está garantido que a soma das quotas seja igual às disponibilidades. Não se trata, como no problema de descentralização pelos preços, de não ultrapassar as disponibilidades, mas de garantir a sua utilização pelos ínfimos que dispõem dos processos de produção mais eficazes.

(29) Cf. JOHANSEN (1978, 150).

(30) KORNAI e LIPTAK (1963).

(31) Vide por exemplo, HEAL (1973, 155), DIRICKX e JENNERGREN (1979, 70) e BOUCON e alli (1973, 132).

(32) O que equivale a dizer que as funções de preferência dos ínfimos são lineares.

(33) Como já sublinhámos no ponto anterior.

(34) Esta hipótese não era significativa nos métodos anteriores. Cf. a este propósito HEAL (1973, 198).

(35) Se os preços de cada produto são iguais aos seus custos de oportunidade, as operações seguintes apenas repetem os resultados já obtidos.

(36) Numa outra alternativa, o cálculo das quotas é transferida para os ínfimos.

(37) Pode-se admitir que a resolução de um problema é tanto mais simples quanto menos cálculos há a fazer, mas também é verdade que o será quanto maior fôr a participação dos ínfimos nas decisões a tomar. A maior participação só aparentemente pode exigir mais cálculos: se menos cálculos são a consequência da menor participação e daí resulta a contestação da solução obtida, então a reunião do processo pode saldar-se por custos de calculatória superiores aos que originalmente tinham sido previstos.

(38) Seguiremos aqui de perto HEAL (1973, 203 e segs.).

(39) Apresentaremos aqui uma segunda versão, em que o supremo não transmite quotas mas elementos de informação que permitem aos ínfimos calculá-las.

(40) p_{ji} é o preço do produto j para o ínfimo i.

(41) Nesta interpretação supõe-se fixa a tecnologia.

(42) $\bar{p}_k$ é definido nos mesmos termos que (5.1.26).

(43) A menos que a produtividade marginal social de cada recurso não seja a mesma em todos os ínfimos. Neste caso as operações seguintes reproduzirão os resultados já obtidos e o óptimo terá sido atingido.

(44) Para a justificação destas propriedades, vide HEAL (1973, 206).

(45) Nossa tradução.

(46) Não esqueçamos que a condição é menos exigente se se considera, como é provável, que há menos de mxn quotas nulas.

(47) Se o objectivo é levar uma informação de um ínfimo a um outro, admitimos aqui que é mais caro fazê-lo por intermédio do supremo que directamente entre os ínfimos.

(48) Nos modelos de descentralização da informação já tínhamos verificado a existência de um certo tipo de conflitos, mas eles diziam respeito à incompatibilidade de fontes de informação e não à dos critérios de decisão.

(49) Vide por exemplo BOISSIEU (1978, 144). Cf. também o ponto C da II Secção, do Capítulo II.

(50) As unidades de nível superior colocam-se livremente numa situação de jogo com as unidades de nível inferior. Embora se trate de uma situação menos comum, elas comportam-se aqui como se se tratasse de unidades do mesmo nível. Chamar-lhe-emos conflitos horizontais, em contraste com os conflitos em que é feita utilização de directivas e que designaremos por conflitos verticais.

(51) Também se lhes chama resultados de soma constante. Mostra-se que todo o jogo de soma constante pode ser expresso como um jogo de soma nula.

(52) Para isso seguiremos de perto JOHANSEN (1977, 75 e segs.).

(53) A concorrência perfeita pode também ser encarada como um jogo cooperativo na medida em que se supõe que a informação é perfeita, o que significa que cada agente conhece as regras do jogo que os outros agentes adoptam. Dir-se-á que a solução do jogo cooperativo coincide com a do jogo não cooperativo.

(54) Excepcionalmente pode-se admitir que as diferentes autarquias tenham também conflitos com a unidade de nível nacional, mas como já sublinhámos, apenas nos casos em que a unidade de nível nacional aceite jogar um jogo de persuasão.

(55) Cf. JOHANSEN (1977, 87).

(56) A este propósito pode-se consultar o bom manual de RIETVELD (1980). Vamos segui-lo para alguns dos pontos que assinalaremos a seguir.

(57) Naturalmente que o papel de analista pode ser exercido pelo próprio decisor. O que importa aqui destacar é a existência de duas funções diferenciadas.

(58) Cf. a este propósito MARTINS (1983, 37).

(59) Vide a este propósito RIETVELD (1980, 217 a 223) e MARTINS (1983, 147 e segs.).

(60) Este autor faz aliás a sua generalização e uma aplicação prática (vide MARTINS (1983, 147 e segs., 246 e segs.)) considerando vários decisores, mas um único objectivo por decisor, embora afirme na pág. 157 do seu trabalho que o método proposto é compatível com qualquer situação em que existam n objectivos e n decisores.

(61) Cf. a este propósito o que foi dito nesta Secção no parágrafo 2, A, II.

(62) Cf. RIETVELD (1980, 5).

(63) Ainda aqui inspiramo-nos em NIJKAMP e RIETVELD (1981, 69).

(64) Vide RIETVELD (1980, 239 e segs.) e MARTINS (1983, 105 e segs.).

CAPITULO VI

DESCENTRALIZAÇÃO DA DECISÃO EM ECONOMIA DE MERCADO

A prática institucional da tomada de decisões em países de economia de mercado, tem-se afastado, embora com variantes, do esquema ideal atrás apresentado. Reformas empreendidas nas duas últimas dècadas permitem verificar uma maior aproximação deste esquema.

Nos Capitulos anteriores procurámos explicitar o modelo ideal de um processo de tomada de decisões descentralizado, tal como ele era sugerido pela anàlise de sistemas. Depois, confrontámos este modelo com as contribuições da teoria econòmica sublinhando as insuficiências registadas.

Eis-nos agora em presença de algumas das experiências mais significativas que se podem encontrar em paises da Europa de economia de mercado, que vamos confrontar com os resultados obtidos nos Capitulos anteriores. Seria desejável fazê-lo do ponto de vista da organização institucional e da utilização dos modelos de politica econòmica descentralizada. Limitar-nos-emos no entanto ao primeiro tipo de comparação. O desenvolvimento do segundo exigiria a reunião de material empirico que, por insuficiência de meios, não foi possivel obter. Em termos de politica econòmica trata-se de estudos de primeira importância que importa realizar a breve prazo e que nos propomos desenvolver em trabalho ulterior. Uma muito boa compilação foi efectuada por NIJKAMP e RIETVELD (1982), sobre os auspicios do Instituto de Anàlise de Sistemas (I.A.S.A.). Poderá constituir um bom ponto de partida, mas necessita de ser actualizada. Alèm disso, não se trata de um ensaio que procure fazer o confronto das caracteristicas de descentralização dos diferentes modelos, mas antes uma comparação das suas caracteristicas em termos dos seus objectivos, do número e tipo de variàveis utilizadas, da sua estrutura econòmica, da sua estimação e validação.

Nos paises da Europa Ocidental não se podem encontrar duas experiências de descentralização idênticas. As justificações são mùltiplas e encontram o seu fundamento em razões històricas, que se referem muitas vezes à origem de cada Estado-Nação, a razões culturais, a razões sociais, a razões econòmicas, etc.. Não nos vamos preocupar com as explicações dessas razões. O nosso objectivo é antes o de explicitar o objectivo de cada sistema actual, do ponto de vista, da hierarquia de decisões e

A preocupação de considerar as várias experiências como instrumentais em relação ao caso português, levar-nos-á a prestar mais atenção às dos países com características sócio-económicas e culturais, mais próximas de Portugal: a Itália, a Espanha, e a França. Daí a maior extensão e detalhe com que essas experiências serão apresentadas, em particular a experiência francesa que frequentemente tem condicionado a organização do poder territorial em Portugal.

Não queremos ainda entrar no conteúdo da primeira Secção sem dar uma curta justificação para a escolha de experiências das "economias de mercado", em vez de, ou em conjunto com, as das "economias planificadas". Em primeiro lugar uma explicação de carácter material: a dificuldade de acesso a fontes de informação suficientemente qualificadas (2), para serem susceptíveis de servirem de suporte á nossa análise. A documentação que foi possível reunir é muito dispersa, de qualidade muito variada e a maior parte das vezes servindo mais objectivos de difusão e propaganda que objectivos de análise.

Mas há uma outra razão. Nas "economias planificadas" não há verdadeiros processos de descentralização. Ou se considera que as economias são descentralizadas por definição, e por isso não tem sentido que àcerca delas se coloquem questões de processo, ou se considera que a descentralização não é possível e, do mesmo modo, é intelectualmente infrutífero dela nos ocuparmos.

A utilização da expressão "economias de mercado" merece assim um comentário. De qualquer modo, esta expressão é hoje inadequada para caracterizar as economias em análise. Com efeito, não é a presença ou a ausência de mercado que caracterizam uns e outros. Encontrámos tanto mecanismos de mercado como mecanismos de planificação nos dois tipos de economias. Em nossa opinião, a diferença mais relevante está na importância atribuida ao papel

dos preços não administrados ou, por outras palavras, na incapacidade reconhecida ao decisor económico para prever o futuro e, assim, condicionar o comportamento dos acontecimentos. Nas economias de Leste, a importância dos preços administrados é mais forte que nas ocidentais, precisamente porque se julga que através dos mecanismos da planificação se pode condicionar o comportamento dos acontecimentos e, por isso, fixar os preços sem provocar seguidamente desajustamentos (3).

SECÇÃO I

ORGANIZAÇÃO AUTÁRQUICA (4) EM DOIS ESTADOS FEDERADOS

Diferenças marcadas podem encontrar-se em organizações autárquicas dos diferentes Estados Federais e no interior de cada Estado Federal.

No Capitulo II privilegiámos dois pontos de vista, para apresentar o esquema ideal de organização autárquica: a legitimidade da autonomia de decisão e a inserção territorial destas decisões. Do cruzamento destes dois pontos de vista obtiveram-se esquemas hierárquicos a vários níveis. Reproduz-se na página seguinte o esquema 2.5, da hierarquia funcional com quatro níveis, que depois nos vai servir como padrão de comparação (5).

Trata-se de um esquema que não tem em conta explicitamente a organização federal, mas a sua adaptação não oferece nenhuma dificuldade. Sabe-se muito bem distinguir um Estado Federal de um Estado Unitário através do que se poderiam chamar as suas aparências, quer dizer, a presença ou a ausência de uma Federação de Estados (6), mas do ponto de vista da organização autárquica é preciso pocurar critérios mais precisos. Com efeito, se em princípio um Estado faz parte de uma Federação, deve-se admitir que em relação ao estado nacional ele deve dispôr de mais autonomia que uma autarquia regional. Não é assim necessariamente. Além disso, não é certo que em relação a uma certa situação, se possa dizer que há mais autonomia ou menos autonomia. O limite é aquele em que apenas não podem ser trans-

ESQUEMA DE ORGANIZAÇÃO AUTARQUICA

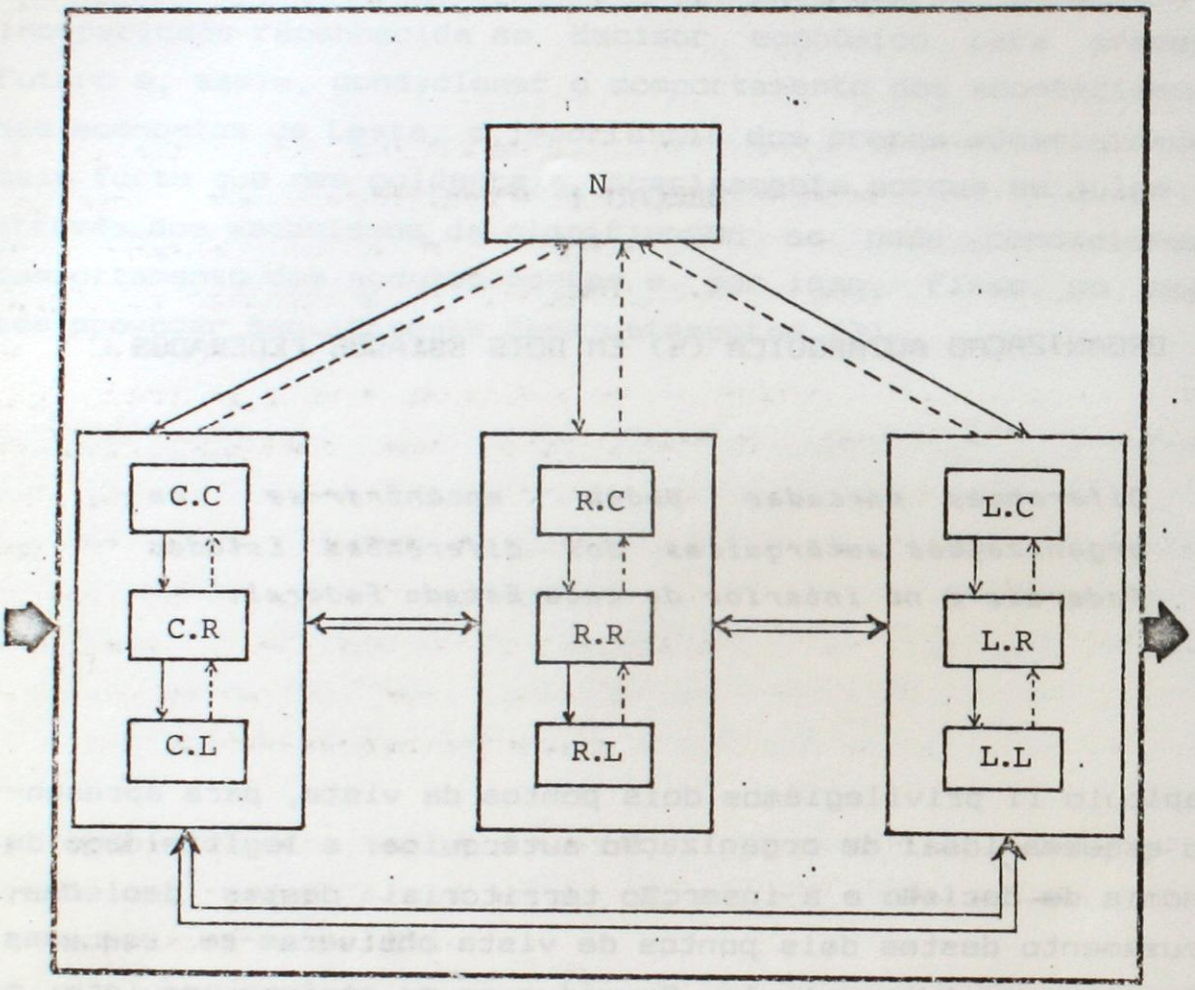


Figura 6.1

feridos para a competência de cada um dos Estados as atribuições, por exemplo, em matéria de Defesa, Negócios Estrangeiros, Justiça, política monetária e política cambial. Em geral, também o poder legislativo pode ser descentralizado nos Estados Federados, mas não nos Estados Unitários.

Todos estes princípios gerais são muitas vezes objecto de derrogação. Por exemplo, cito: nos Estados Unidos da América, os estados têm sistemas judiciários muito diferentes; o mesmo crime pode ser sancionado com a pena de morte num Estado e não noutro. Em Itália, que é um Estado Unitário, as Regiões com Estatuto Especial dispõem de poder legislativo primário, enquanto que em países como a França e a Suécia, que são também Estados Unitá-

rios, o poder legislativo não pode ser objecto de descentralização.

Assim, é plenamente justificado complementar o critério da importância das competências descentralizadas com outros. Parece-nos que um critério adequado é o da presença da capacidade de organização institucional pelas unidades políticas que se encontram imediatamente abaixo do Estado Federal. Em geral, os Estados Federados podem organizar a administração das competências, que lhes são afectadas, sem qualquer tipo de restrições, enquanto que nos Estados Unitários as unidades políticas hierarquicamente dependentes do Estado Central têm uma estrutura política interna que é idêntica. Mas aqui há também excepções, em particular, no segundo caso: vide por exemplo a Espanha, que não é um Estado Federado, onde os estatutos das comunidades autónomas podem divergir consideravelmente.

Apesar destas diferenças, a existência de uma Federação de Estados politicamente autónomos, é razão suficientemente forte para que se diferencie aqui a anàlise dos Estados Federados da dos Estados Unitários. Tomamos como exemplo os casos da Áustria e da República Federal Alemã. As restantes experiências federais europeias nada acrescentam de substancial à reflexão que nos propomos fazer.

#1. ORGANIZAÇÃO AUTARQUICA NA AUSTRIA

Na Austria o grau de descentralização dos Estados em relação à federação sofre limitações, que são menos graves nas relações entre as Comunas e os Estados.

A Austria é, segundo a sua Constituição, um país federal constituído por nove "laender" (Estados) independentes.

Do ponto de vista funcional podem distinguir-se quatro níveis de intervenção: Federal, dos Estados, das Circunscrições Administrativas e das Comunas (local). Veremos que do ponto de vista de autonomia de decisão a identificação de níveis é menos fácil.

Em primeiro lugar a Circunscrição Administrativa é um nível quase destituído de competências: ela funciona como um orgão tipo "caixa de correio". Depois, a autonomia de decisão dos outros níveis está longe de ser completa, donde resulta uma estrutura híbrida em que, por exemplo, os estados são, simultaneamente centros de poder e mandatários da Federação (Executivo Central).

A. A AUTONOMIA DE DECISÃO

Apesar das limitações à autonomia de decisão pode considerar-se que o princípio da existência de dois níveis de decisão é mantido.

A aceitação do princípio geral de partição de competências,

segundo o qual todos os domínios que não pertencem, por inumeração exaustiva, à Federação, são da competência dos Estados (7), poderia fazer-nos esperar a adopção de princípios claros em matèria de descentralização. De facto nem sempre è assim. Podem distinguir-se dois tipos de derrogações: as que resultam da atribuição de poderes de decisão por delegação e as que resultam da partição de competências numa certa àrea funcional, em competências legislativas e executivas. As duas derrogações são claramente distintas. No primeiro caso, os Estados estão numa relação de dependência directa da Federação. No segundo caso, esta dependência não existe formalmente. As competências de umas e de outras estão bem delimitadas na lei, mas è evidente que quando elas pertencem á mesma área funcional, tais como a habitação e a saúde, os Estados não podem escapar-se a estabelecer relações de dependência directa com a Federação. Netes casos a capacidade de execução de uma certa politica pelos Estados, permanece subordinada aos princípios de politica geral definidos, em termos de lei, pela Federação.

As relações entre as Comunas e os outros orgãos autàrquicos parece poderem caracterizar-se por maior independência que as existentes entre os Estados e a Federação. A principal restrição è a que obriga as Comunas a respeitar as programações emitidas sob a forma de regulamentos pela Federação.

Assim, querendo ser-se rigoroso, poder-se-ia reduzir as autarquias a duas: à Federação e as Comunas, uma vez que os Estados estão, para uma parte das suas competências, na mesma cadeia hieràrquica comandada pela Federação. Contudo, admitindo que o exercício de certas competências, em relação de dependência, não implica para os Estados relações de subordinação, no exercício de outras competências, pode continuar-se a sustentar a existência da Federação, dos Estados e das Comunas como autarquias.

Se as autarquias se colocam ao mesmo nivel de decisão, è

preciso encontrar o orgão de coordenação, que deve situar-se acima das autarquias. Como fizemos notar, para um certo número de competências esta coordenação é exercida pela Federação: delegação e poderes nos Estados e emissão de normas regulamentares que as Comunas devem respeitar. Para as outras competências as autarquias parece poderem exercê-las em completa independência mas permanece sempre o problema de saber como ultrapassar uma situação de conflito entre as Comunas, quando elas não são capazes de a resolver por si sós.

Não encontrámos uma disposição que permita ultrapassar facilmente esta dificuldade mas, naturalmente, em última instância, é aos orgãos da Federação que compete a tarefa de encontrar o consenso ou impôr a solução que eventualmente lhe convenha mais como autarquia.

B. A COORDENAÇÃO DAS DECISÕES

Apesar das limitações em outros domínios, as autarquias conseguem estabelecer relações de coordenação horizontal no âmbito do ordenamento do território.

Há contudo uma excepção á regra acima enunciada: o domínio de planificação regional foi considerado desde 1979 como constituindo uma tarefa comum á Federação, aos Estados e ás Comunas. Foi proposta a elaboração de um "programa comum de ordenamento do território" e para o efeito, as diferentes autarquias deviam procurar, "em assuntos comuns de política de ordenamento do território, constituir actos legislativos e administrativos compatíveis entre si, tendo em conta os seus interesses recíprocos" (8). Com vista a implementar o programa

comum de ordenamento do território, o Governo estabeleceu um orgão designado Conferência Federal de Ordenamento do Território (OROK), que é um orgão permanente das três autarquias e que lhes deve permitir cooperar em questões de ordenamento do território, através de acordos políticos. É nela que se localiza a instância privilegiada de busca de consensos entre as diversas autarquias.

Para além da elaboração de um esquema de ordenamento do território para o conjunto da Federação, a OROK tem como tarefa principal a de promover a "coordenação das planificações e medidas tendo uma incidência sobre o ordenamento do espaço entre as colectividades territoriais" (9). Nela as decisões são tomadas por unanimidade pelos seus 28 membros, que são os representantes da Federação (em número de 15), dos Estados (em número de 9) e das Comunas (em número de 4).

A OROK deve ser considerada, pela sua composição e funcionamento, como um orgão de coordenação das decisões tomadas pelas três autarquias. Deve-se fazer notar, contudo, que a coordenação exercida pela OROK é de tipo horizontal e não pode ser confundida com a coordenação de tipo vertical. Com efeito, ela é uma emanação do poder de decisão das autarquias e aí está a razão pela qual a regra de tomada de decisões é a da unanimidade. É incapaz de resolver os problemas para os quais não é possível encontrar um consenso. A possibilidade de conflito não pode ser excluída, mas neste caso a decisão deve ser tomada em definitivo por uma outra instância. Esta instância não pode deixar de ser constituída pelos orgãos da Federação.

As limitações do poder de decisão da OROK decorrem também do facto de apenas ter competência sobre as matérias que dizem respeito ao ordenamento do território.

É contudo verdade que a categoria de "problemas de ordenamento do território" é suficientemente geral e imprecisa para que se possa aí colocar um conjunto bastante vasto de domínios de intervenção. Concretamente, a OROK tem de tomar decisões sobre matérias como: a demografia, a habitação, a acessibilidade das populações aos equipamentos colectivos, o desenvolvimento, a planificação regional, etc..

Como fizemos notar, uma organização hierárquica exige a presença simultânea de mecanismos de coordenação horizontal e vertical, já que sem os últimos não haverá hierarquia. Os mecanismos de coordenação horizontal são importantes no processo de tomada de decisão, mas não são suficientes quando há conflito entre as opções dos participantes. Neste contexto não se pode dizer que, considerada a existência de três entidades (Federação, Estados e Comunas), exista uma verdadeira organização hierárquica na Austria.

Pode dar-se duas interpretações á organização autárquica na Austria. Uma primeira considera três autarquias (a Federação, os Estados e as Comunas) e toma como domínio de intervenção o ordenamento do território. Dada a inexistência de coordenação vertical, á organização hierárquica falta o orgão de comando central. Para cada uma das autarquias, a OROK funciona como se tratasse de um delegado, ao nível central, dos poderes de decisão de cada uma das autarquias.

A segunda interpretação considera duas autarquias em lugar de três, uma vez que a Federação não é considerada ao mesmo nível que as outras duas. Em primeiro lugar, porque é a Federação que tem que decidir em última instância, mesmo no domínio do ordenamento do território; em seguida, e como sublinhámos no início deste ponto, porque são numerosos os domínios em que, pelo menos os Estados, funcionam como mandatários da Federação. Considera-se assim duas autarquias, os Estados e as Comunas; e a Federação, que tem que fechar a pirâmide hierárquica mesmo nos

casos em que provisoriamente ela se colocou ao mesmo nível das outras, como acontece na OROK.

A hierarquia territorial não è clara. E verdade que, tanto os Estados como as Comunas podem estar representados ao nível central, através da OROK. Não nos foi possível identificar, orgãos em que se possa encontrar, quer representação dos Estados ao nível local, quer representação das Comunas ao nível regional.

Dados os diferentes tipos de relações entre a Federação, os Estados e as Comunas, que procurámos explicitar, e retendo as duas interpretações dadas acima, pode sintetizar-se a organização autárquica na Áustria através dos dois esquemas seguintes:

ORGANIZAÇÃO AUTÁRQUICA NA ÁUSTRIA

Primeira Interpretação

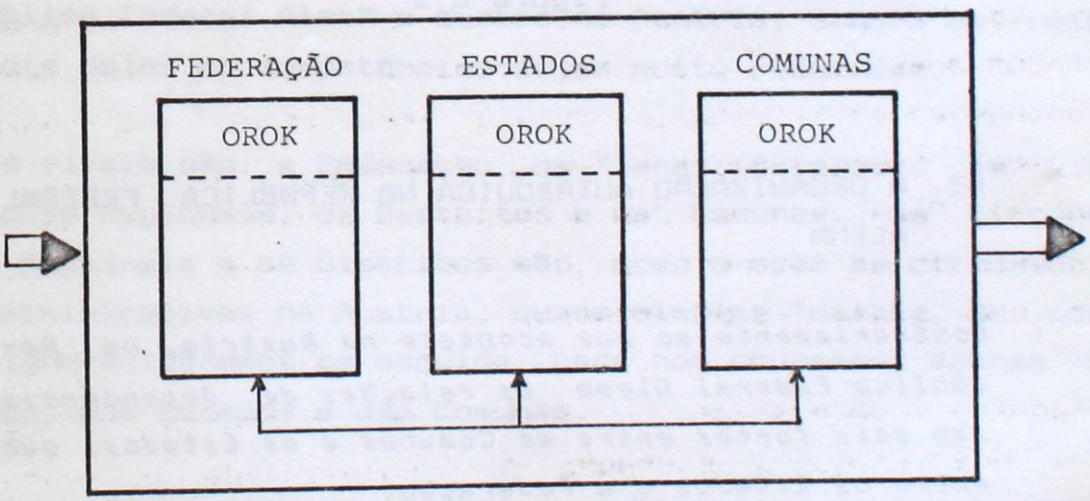


Figura 6.2

ORGANIZAÇÃO AUTARQUICA NA AUSTRIA

Segunda Interpretação

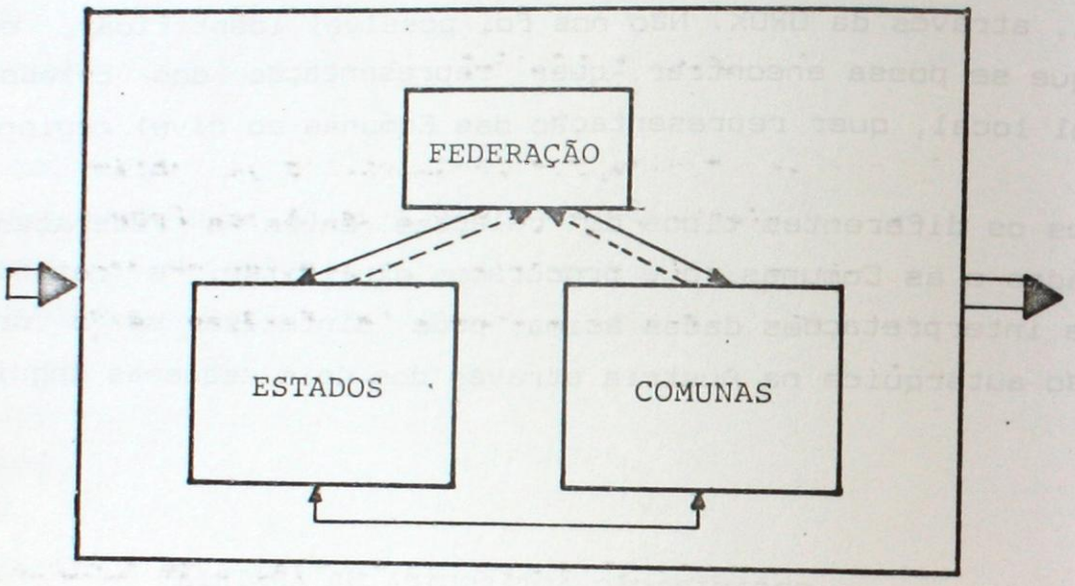


Figura 6.3

#2. A ORGANIZAÇÃO AUTARQUICA NA REPÚBLICA FEDERAL ALEMÃ

Contrariamente ao que acontece na Austria, na República Federal Alemã as relações de dependência são mais fortes entre as Comunas e os Estados, que entre os Estados e a Federação.

A organização autárquica na República Federal Alemã é mais complexa do que a da Austria mas, no essencial, encontram-se nela os mesmos princípios directores: uma Federação de Estados e limitações à autonomia de cada uma das autarquias. A identificação de uma organização hierárquica nas relações entre organiza-

ções autárquicas não é, do mesmo modo que na Austria, uma tarefa fácil. Apesar das suas insuficiências a organização autárquica é na República Federal, uma das mais descentralizadas da Europa.

A. A AUTONOMIA DE DECISÃO

Apesar das aquisições fundamentais já obtidas, a reforma autárquica na República Federal Alemã terá de evoluir no sentido de dar maior autonomia às Comunas, em relação aos Estados.

Existe na República Federal Alemã, em relação á da Austria, uma aparente maior complexidade da organização autárquica decorrente da existência de um maior número de níveis territoriais, cinco na República Federal Alemã e quatro na Austria, embora em relação a dois deles as competências sejam muito reduzidas.

Os cinco níveis são: a Federação, os "land" (Estados), as Circunscrições Regionais, os Distritos e as Comunas. As Circunscrições Regionais e os Distritos são, como o eram as circunscrições administrativas na Austria, quase simples "caixas de correio". Ignorá-las-emos em seguida, para nos ocuparmos apenas da Federação, dos Estados e das Comunas.

A estrutura de organização política na República Federal Alemã de hoje foi uma imposição dos Aliados no fim da Segunda Guerra Mundial (10). Ela veio revelando progressivamente a sua ineficácia, em particular, em razão da acumulação de práticas burocráticas incompatíveis com o desenvolvimento de um Estado moderno. Uma reforma administrativa foi empreendida no início dos anos 60, mas a complexidade das tarefas a desenvolver conduziu a que ela ainda continuasse no fim dos anos 70.

Esta reforma começou por se traduzir na redução do número de Comunas e de Distritos mas, de facto, o seu objectivo essencial foi o de eliminar a burocracia ineficaz e aproximar a administração dos administrados. As Comunas, que eram 24 200 antes da reforma, foram reduzidas para 8 500. Do mesmo modo, o número de Distritos passou de 425 para 236. O que nos interessa mais é, contudo, saber como se estruturam as relações entre os orgãos pertencentes a diferentes níveis territoriais, em particular, entre a Federação, os Estados e as Comunas.

Do mesmo modo que na Áustria, o exercício das competências dum orgão de um certo nível territorial está seriamente limitado pela capacidade de emissão de directivas pelos orgãos dos níveis territoriais superiores. Contudo, as restrições ao exercício de competências por cada orgão não se fazem sentir do mesmo modo nos dois países. Como vimos, na Áustria a principal limitação punha-se nas relações entre a Federação e os Estados. Na República Federal Alemã as limitações á autonomia dos orgãos fazem-se sentir sobretudo nas relações entre os Estados e as Comunas. Estas limitações não são, contudo, uma consequência da partição de competências, realizada na sequência da reforma iniciada em 1960. Deste ponto de vista pode dizer-se que a autonomia das Comunas em relação aos Estados aumentou. A posição de subordinação das Comunas é antiga e não foi modificada de modo significativo pela Constituição imposta pelos Aliados, após a última guerra. Estas limitações são particularmente incómodas tanto mais que a reforma, no domínio da estrutura financeira, não soube acompanhar a das estruturas e das competências administrativas executivas.

Vejamos mais em detalhe as competências afectadas aos diferentes níveis territoriais.

A Constituição Federal contém um princípio genérico que permite estabelecer uma primeira partição de competências entre a Federação e os Estados: todas as que não são explicitamente reservadas á Federação passam para os dos Estados. Como

competências exclusivas da Federação podem ser enunciadas as do âmbito dos Negócios Estrangeiros, da Defesa Nacional, da atribuição de nacionalidade, da emissão de passaportes, do mercado de cambios, da emissão de moeda, dos pesos e medidas, dos caminhos de ferro federais e dos correios e telecomunicações.

Há outras que podem ser exercidas quer pela Federação, quer pelos Estados. Trata-se de matérias ditas concorrentes. Elas pertencerão aos Estados a menos que a Federação não queira exercer o seu direito de opção. Estão neste caso questões de direito civil e penal, regime penitenciário, organização judiciária, direito de associação e de reunião, refugiados e expulsões.

Outras competências são exercidas exclusivamente pelos Estados: é o caso do ensino, da educação, da investigação científica e dos assuntos culturais. Mas os Estados são obrigados a compatibilizar as suas actuações com os regulamentos-quadro elaborados pela Federação e obrigatórios para todas as outras instituições.

No que diz respeito às Comunas, não é possível elaborar uma listagem completa das competências que lhes estão atribuídas, porque as funções exercidas pelas Comunas variam de Estado para Estado, em função da sua dimensão, e entre os diferentes Estados, segundo o tipo de organização que cada um adoptou. A diferenciação do papel das Comunas de acordo com o Estado a que pertencem é um dos traços mais característicos da organização autárquica na República Federal Alemã, em relação à da Áustria. Ela sublinha a diversidade de organizações institucionais no interior de cada Estado, o que é um dos princípios fundamentais da organização dos estados federados.

Essa diversidade de organizações institucionais pode implicar maior ou menor dependência das Comunas em relação aos Estados, mas não significa necessariamente que a dois tipos de organização correspondam dois graus de dependência.

A diversidade de organizações associa-se diversidade de competências das Comunas. É contudo possível dizer, de um modo muito genérico, que às Comunas pertencem os domínios da animação cultural, da educação elementar e de adultos, dos cuidados primários de saúde, do abastecimento de água, dos esgotos, dos bombeiros e da polícia.

B. PARTICULARIDADES DA ORGANIZAÇÃO AUTÁRQUICA DA REPÚBLICA FEDERAL ALEMÃ EM RELAÇÃO À AUSTRÍACA

A diferente estrutura organizacional nos dois países pode encontrar alguma explicação na dimensão territorial e económica que possuem.

Tanto a República Federal Alemã como a Áustria são Estados Federais. Para além desta similitude, a organização autárquica no interior de cada uma das Federações apresenta características muito diversificadas, que resultam por um lado, do tipo de relações entre os orgãos dos três níveis territoriais (Federação, Estados, Comunas) e, por outro, da possibilidade de organizações diversificadas no interior de cada nível.

Do primeiro ponto de vista, e como já se fez notar, há na Áustria uma forte autonomia das Comunas em relação aos Estados, mas uma dependência marcada dos Estados em relação á Federação. Pelo contrário, na República Federal Alemã, pode verificar-se uma grande autonomia dos Estados em relação á Federação e uma dependência significativa das Comunas em relação aos Estados.

Com efeito, é ao Estado que compete controlar a legalidade dos actos das Comunas e muitas vezes até a sua oportunidade.

A dependência das Comunas em relação aos Estados, na República Federal Alemã, pode ver-se também pela via da planificação e das fontes de financiamento. O Estado emite directivas gerais de planificação que devem ser seguidas, quer pelos orgãos do Estado, quer pelas Comunas. Além disso, se as Comunas se conformam a comportamentos particulares, que não fazem parte das directivas obrigatórias mas que são do interesse do Estado, elas podem beneficiar de subvenções ou de ajudas fornecidas pelo Estado e às quais não teriam acesso de outro modo.

No que diz respeito ao financiamento, cerca de um terço dos recursos das Comunas são fornecidos pelos Estados e são eles que devem encontrar também os recursos adicionais, quando as Comunas têm de fazer face a dificuldades consideradas extraordinárias.

Do ponto de vista da diversificação organizacional, é muito mais forte na República Federal Alemã que na Austria. Com efeito, enquanto que na Austria se pode dizer que há um modelo único para a organização e para a partição de competências entre a Federação, os Estados e as Comunas, na República Federal Alemã o modelo é o mesmo para as relações entre a Federação e os Estados, mas pode assumir formas muito diferentes para as relações entre os Estados e as Comunas.

Há pelo menos uma razão para explicar estas diferenças de organização. Dadas as dimensões dos dois países, pode dizer-se, embora com reservas, que as Comunas estão para os Estados, na República Federal Alemã, como os Estados estão para a Federação na Austria. Em qualquer caso, é próprio dos Estados Federados determinar a sua forma de organização especifica. Não nos podemos por isso admirar se no interior de cada Estado as diferenças organizacionais são bastante marcadas. Estas particularidades têm indicência sobre a interpretação a dar á

organização autárquica.

É possível tomar duas vias de interpretação. Uma primeira, mais radical, consiste em considerar que não há autarquias, se os diferentes orgãos autárquicos estabelecem entre si relações de dependência. A outra interpretação admite a existência de autarquias, mesmo se entre os seus orgãos há relações de dependência, mas a contrapartida são graduações na autonomia que lhes é atribuída.

Segundo a primeira interpretação, e dado que a Federação é a instituição que decide sempre em última instância, pode-se dizer que na República Federal Alemã apenas temos uma cadeia hierárquica; ou, o que é o mesmo, todas as instituições pertencem á mesma cadeia hierárquica.

Segundo a outra interpretação, a Federação deve sempre ser considerada no vértice da hierarquia, mas admite-se a existência de duas cadeias hierárquicas diferenciadas. A primeira tem como fonte de poder o Estado e a outra, a Comuna. Contudo, a Comuna pode ser tanto a cadeia hierárquica do Estado, quando recebe directivas que este emite, como um elemento da cadeia hierárquica comunal (quando a Comuna age com independência total dos orgãos do Estado). Procuremos explicitar estas duas interpretações através das Figs. 6.4 e 6.5.

Na primeira interpretação, a hierarquia funcional coincide com a hierarquia estrutural. Na segunda interpretação, podem existir variantes. O Estado pode ter delegados ao nível comunal, bem como as Comunas ao nível do Estado; mas o Estado é de certo modo, o representante das Comunas ao nível da Federação. Da mesma maneira, as Comunas podem ser interpretadas como exercendo um papel de representante do Estado ao nível comunal.

Tendo olhado a estrutura de organização autárquica nas duas federações, propomo-nos agora analisar as formas que pode assumir a organização autárquica em dois Estados que se podem classificar a meio caminho entre a Federação e o Estado Unitário: a Itália e a Espanha.

ORGANIZAÇAO HIERARQUICA NA R.F.A.

Primeira Interpretação

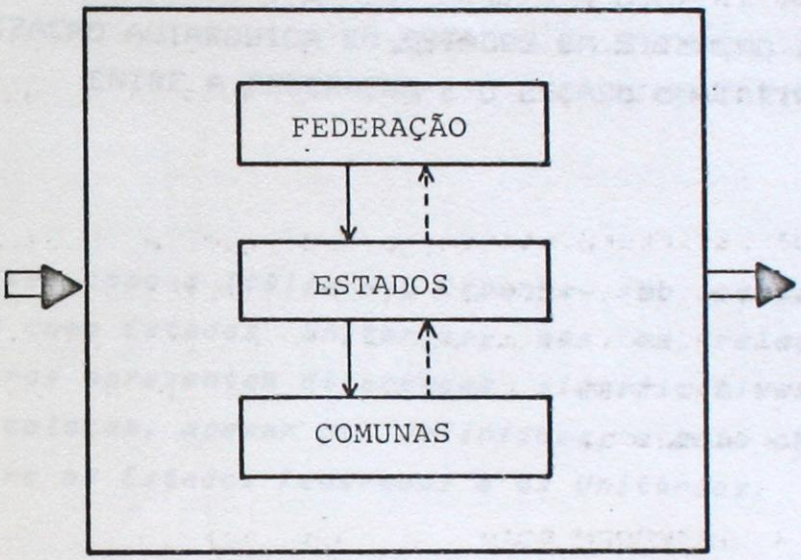


Figura 6.4

ORGANIZAÇAO HIERARQUICA NA R.F.A.

Segunda Interpretação

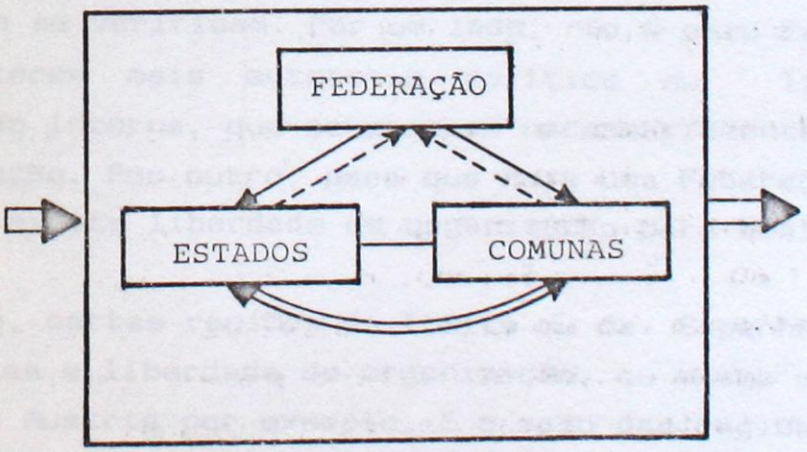


Figura 6.5

SECÇÃO II

ORGANIZAÇÃO AUTARQUICA EM ESTADOS EM SITUAÇÃO INTERMEDIA ENTRE A FEDERAÇÃO E O ESTADO UNITARIO

Países como a Itália e a Espanha são considerados como Estados Unitários, mas em relação a outros apresentam diferenças significativas que os colocam, apesar das definições, a meio caminho entre os Estados Federados e os Unitários.

A classificação da organização politica dos Estados nas nações considera, em geral, apenas duas categorias: as Federações e os Estados Unitários. Como já fizemos notar no parágrafo anterior, os critérios de classificação em Estados Federados e Unitários, nem sempre se verificam. Por um lado, não é pelo facto de certas regiões terem mais autonomia politica ou liberdade de organização interna, que constituem necessariamente Estados de uma Federação. Por outro, para que haja uma Federação é preciso ainda que exista liberdade de organização para qualquer Estado.

Com efeito, certas regiões de Itália ou da Espanha têm tantas competências e liberdade de organização, ou mesmo mais, que os Estados da Austria por exemplo. É o caso das regiões com estatu-

to especial, em Itália, e das comunidades autónomas com autonomia plena, em Espanha. A grande diferença em relação aos Estados Federados reside, por um lado, na tutela exercida pelo Estado Central, que é mais forte que nos Federados; e, por outro lado, no facto de que a autonomia concedida não é aplicada ao conjunto das regiões do país (11). Esta última razão conduz a considerar Estados como a Itália e a Espanha, como Unitários.

Apesar de tudo, as diferenças entre as formas de organização política de Estados como a Itália e a Espanha e os outros Estados Unitários, como a Dinamarca e a Suécia, conduzem-nos a considerar os primeiros como suas formas particulares, ou ainda como fazendo parte de uma categoria a meio caminho entre as Federações e os Estados Unitários não descentralizados.

#1. ORGANIZAÇÃO AUTARQUICA EM ITALIA

A Itália constitui um exemplo de experiência avançada de descentralização que consegue fazer a síntese dos princípios da unidade e da autonomia. Ambiguidades que dizem respeito à afectação de competências e dos meios financeiros, têm impedido que esta experiência atinja grande parte dos seus objectivos.

A organização autárquica em Itália encontra a maior força na vitalidade manifestada pela ideia regional desde há muito. O princípio da autonomia regional está contemplado na Constituição italiana desde 1948. Contudo, trata-se de uma ideia força que

começou a impôr-se desde a libertação (1943). As razões desta vitalidade podem ser encontradas, por um lado, no que é conhecido como "a questão regional" e, por outro lado, nas tendências anti-centralistas (12) da maioria das forças políticas.

"A questão regional" procura dar uma resposta aos movimentos tipo independentista manifestados, em particular, na Sicília e na Sardenha e a permitir, simultaneamente, às regiões do Sul, encontrar os meios indispensáveis para saírem da situação de subdesenvolvimento em que se encontravam desde há muito, e á qual um século de centralismo não tinha sabido dar resposta.

O anti-centralismo tem também razões políticas. Ele foi um dos meios mais adequados que encontraram os resistentes para eliminar o fascismo. Para eles era fácil identificar fascismo e centralismo. A descentralização política era assim uma garantia de não "volte-face" e de democratização do país.

A força do movimento regionalista italiano era contudo complementada pela proclamação do carácter unitário e indivisível da República Italiana. A originalidade da experiência italiana decorre precisamente da feliz síntese entre os dois princípios de unidade e de autonomia. A Constituição no seu artigo 5 afirma: "A república una e indivisível, reconhece e favorece as autonomias locais; realiza através dos serviços que dependem do Estado a mais ampla descentralização administrativa; adapta os princípios e os métodos da sua legislação ás necessidades de autonomia e de descentralização". E ainda os artigos 114 e 115: " A República divide-se em regiões, provincias e Comunas. As regiões constituem assim organismos autónomos tendo poderes particulares e funções particulares, segundo os princípios fixados na Constituição".

A. A CARACTERIZAÇÃO DA REGIONALIZAÇÃO E SUAS DIFICULDADES

A força política de que se dotaram as regiões rapidamente se perdeu, em razão de desacordos entre os partidos políticos.

As regiões italianas, apesar da sua larga autonomia, não podem ser confundidas com Estados duma Federação. Em primeiro lugar, porque não têm todas o mesmo grau de autonomia. Em seguida porque:

- As regiões são criadas por um acto unilateral do Estado Central, enquanto que na Federação, são os Estados que criam o Estado Central;

- Na Federação os Estados modificam a sua Constituição em plena liberdade, enquanto que no Estado Unitário, as regiões têm o estatuto que lhes é dado por este e que não podem modificar;

- As regiões não participam, ao mesmo tempo que os Estados Federados, na elaboração das leis nacionais;

- As competências das regiões são as que estão especificadas na lei, enquanto que na Federação não são as competências do Estado que são objecto de especificação mas antes as da Federação;

- Nas regiões, o Estado Central detém sempre um forte poder de tutela que é muito ligeiro no Estado Federal;

- Matérias de importância fundamental, tais como a seguran-

ça interna, a polícia, a legislação penal, escapam á capacidade de intervenção das regiões.

É preciso contudo não pensar que as regiões italianas se confundem com as administrativas dos Estados Unitários Puros. Elas não podem igualmente ser colocadas ao mesmo nível hierárquico que as outras colectividades locais: Províncias e Comunas. Com efeito, em Itália (13):

- As competências regionais são fixadas pela Constituição e não por uma Lei Ordinária;

- As Regiões têm funções de natureza constitucional: intervenção na eleição do Presidente da República, recurso ao Referendo, participação em certas sessões do Conselho de Ministros, etc.;

- As Regiões têm competências legislativas e não apenas regulamentares ou administrativas;

- As Regiões têm um poder total sobre as Províncias e sobre as Comunas.

A reforma regional em Itália não pode ser olhada como um caminho fácil e sem espinhos. Com efeito, depois do grande entusiasmo inicial na sequência da libertação, para a difusão da ideia regional, os mal-entendidos e o desencorajamento apareceram. Uma vez rompida a coligação do Após-Libertação, a regionalização apareceu como uma das causas do desacordo entre a democracia cristã, desejosa de assegurar o controle do aparelho de Estado, e os partidos de esquerda, em particular o Partido Comunista, interessados em reforçar as instituições regionais para, a partir destas, ascender mais facilmente às responsabilidades do Governo Central.

Esta situação de conflito entre forças políticas congelou, em certa medida, a reforma regional durante 20 anos, de 1948 a

1968. Apenas a partir de 1968 a reforma regional retomou um novo impulso. Para isso contribuiram a necessidade de reestruturação do aparelho produtivo, reclamada pelos meios económicos e políticos, e os conflitos sociais que se manifestaram um pouco por todo o lado. Com efeito, o regionalismo apareceu, aos meios económicos, como uma bóia de salvação face á incapacidade do Poder Central para fazer face a uma crise cada vez mais ruinosa.

O nosso objectivo não é, contudo, fazer aqui a história do regionalismo em Itália. Os elementos avançados pretendem apenas facilitar a compreensão da estrutura da organização autárquica em Itália.

B. A AUTONOMIA DE DECISÃO

A possibilidade de intervenção das autarquias nas competências umas das outras e a ausência de um conjunto legislativo coerente, limitam a autonomia de que se reinvindicam as autarquias italianas e, em particular, os municípios e as regiões.

Como já referimos, a Constituição da República do Estado Italiano prevê que este se divida em Regiões, Provincias e Comunas. O território destas tem o estatuto de circunscrição onde desenvolvem a sua acção os representantes do Estado e os diferentes orgãos descentralizados. O esquema autárquico em que se apoia a disposição constitucional, está longe de ser claro. Tanto na República como nas Regiões, Provincias e Comunas, encontrâmos orgãos de eleição directa. Contudo, estes orgãos não são completamente independentes no exercício das suas atribuições. As regiões estão submetidas á tutela do Estado e as Provincias e Comunas á tutela das Regiões. O Estado tem representantes junto das regiões (Comissários do Governo), junto das

Províncias (Prefeito) e junto das Comunas (Presidente da Câmara). Para além da tutela há disposições constitucionais (artigo 118) que prevêm o estabelecimento de delegações entre os diferentes orgãos: do Executivo Central para as Regiões e das Regiões para as Provínvias e para as Comunas.

Como já vimos nos exemplos anteriores, cada orgão das diferentes autarquias locais apenas tem uma semi-autonomia, limitada pela tutela de outros orgãos. Em Itália a tradição mais antiga e mais enraizada de autonomia é a das Comunas, embora as suas competências tenham raramente ultrapassado, até hoje, as de caràcter administrativo.

O número de Comunas é de cerca de 8 000, embora entre elas se possam encontrar colectividades com importância muito diversa. O orgão legislativo das Comunas é uma emanação directa dos cidadãos. Trata-se do "Conselho Municipal", eleito por sufrágio universal. Os orgãos executivos, o Presidente da Câmara e a Junta Municipal, são eleitos pelos membros do Conselho Municipal. O Presidente da Câmara para além de representante dos cidadãos da sua Comuna, exerce funções de representante do Estado na Comuna. Trata-se aqui não apenas do Estado Nacional, mas também do Central e do Regional. As Comunas exercem por via da Constituição, funções que lhes são delegadas pelas Regiões, muitas vezes por incapacidade dos orgãos regionais. A contrapartida desta delegação é, naturalmente, o poder tutelar dos outros orgãos do Estado sobre a Comuna. Esta dupla personalidade coloca naturalmente problemas, quando há conflitos entre os interesses da Comuna e os interesses do Estado.

Esta estrutura de organização comùnal existe desde há muito. Mais recentemente foi criado um novo orgão, o "Conselho de Bairro", que até tem apenas competências de consulta e de proposição.

O dinamismo transformador que caracterizou as Regiões nas últimas décadas não beneficiou da mesma maneira as Comunas. É evidente que nenhuma reforma autárquica pode ter lugar sem uma certa simultaneidade de reforma das suas diferentes componentes. Ora as Comunas regem-se por textos legais que são, quer antigos, quer ultrapassados, quer provisórios, e muitas vezes as três coisas ao mesmo tempo. Daqui resulta uma completa inadequação entre os comportamentos das novas instituições regionais e os das instâncias dos outros níveis, em particular das Comunas. As competências que lhes são atribuídas, há mais de um século, não são naturalmente as que lhes permitem a melhor compatibilização entre as decisões das Regiões e das Comunas.

A consequência foi a criação anárquica, sob a iniciativa quer do Estado, quer das Regiões, de orgãos regionais, para responder a problemas funcionais e onde cada um procura defender-se o melhor possível.

Sob a iniciativa das diferentes forças políticas representadas no Parlamento vários projectos viram a luz do dia. Todos reconhecem a existência das Províncias e das Comunas, enquanto autarquias, o princípio da eleição por sufrágio universal e a capacidade de organização interna. As competências das Comunas são alargadas e tornadas equivalentes ás das Regiões: o desenvolvimento económico e ordenamento do território, e serviços sociais. A maioria dos poderes tutelares são eliminados. Contudo, estes projectos não conseguiram, até hoje, ser suficientemente convincentes para todos os interessados. As razões decorrem de divergências entre as diferentes forças políticas, no que diz respeito ás finanças locais, aos tipos de orgãos a desconcentrar e ao papel das Comunas em matéria de planificação. As províncias encontram-se em termos territoriais colocadas entre as regiões e as Comunas. Elas têm uma dimensão equivalente á dos departamentos franceses, mas estão longe de exercer o mesmo tipo de competências. Deste ponto de vista estão muito mais perto das circunscrições administrativas da Áustria ou das circunscrições regionais da República Federal Alemã.

Apenas têm competências administrativas e mesmo estas são muito limitadas. Têm que garantir Serviços Sociais (tais como o das crianças abandonadas), ou Serviços Escolares (certas escolas públicas) ou ainda a conservação de vias de comunicação classificadas na categoria pronvincial.

Para exercer estas competências que se reconhece serem bem limitadas, as províncias dispõem de orgãos equivalentes aos das Comunas: um "Conselho Provincial" eleito por sufrágio universal que detêm poderes legislativos e uma "Junta Provincial" que exerce o Poder Executivo. Dadas as competências limitadas das províncias, os seus orgãos têm também uma importância reduzida.

Tanto as Comunas como as Provincias constituem no edificio da hierarquia autárquica entidades menores. Contrariamente ás Regiões, cujo estatuto analisaremos seguidamente, tanto as Comunas como as Províncias não participam directamente na actividade politica do Estado. Apenas têm um poder de emitir normas regulamentares das fontes primárias de direito, criadas pelo Estado, e em certa medida, também pelas Regiões.

Chegàmos finalmente ás Regiões. A Itália está dividida em 20 Regiões. Contudo, não têm todas o mesmo estatuto. Existem dois tipos: Regiões com estatuto especial, em número de 5, e as Regiões com estatuto ordinário em número de 15. Estas Regiões têm caracteristicas comuns e outras que as diferenciam. De entre as comuns salienta-se a que está fixada no artigo 115 da Constituição, segundo o qual: "as Regiões são constituidas em organismos autónomos, possuindo poderes particulares e funções particulares segundo os princípios fixados na Constituição". As outras caracteristicas decorrem desta e traduzem-se por: poder estatutário, poder legislativo, poder administrativo e poder finaneiro.

As Regiões com estatuto ordinário e as Regiões com estatuto

especial diferenciam-se pela modulação que se faz das características comuns, num caso e no outro. O poder estatutário é o poder dado às regiões para determinar a sua organização interna. Nas Regiões com estatuto especial, estes foram objecto de aprovação através de Leis Constitucionais, enquanto que nas Regiões com estatuto ordinário, foram aprovados por uma simples lei comum, que concretiza os princípios gerais fixados na Constituição.

O direito italiano distingue três tipos de poder legislativo: primário, concorrente e de aplicação. A obtenção do primeiro significa que as Regiões são as únicas a legislar no âmbito das suas competências (14). O poder legislativo concorrente significa que tanto as Regiões como o Estado podem legislar sobre as competências que lhes dizem respeito. O poder legislativo de aplicação tem como consequência que as Regiões apenas podem legislar sobre a aplicação às Regiões das leis nacionais. As Regiões com estatuto especial são as únicas a poderem exercer os três tipos de poder. O poder legislativo primário não é atribuído às Regiões com estatuto ordinário.

A autonomia administrativa diz respeito às matérias explicitadas no artigo 117, mas também a outras competências, que aí não estão incluídas, mas que são delegadas pelo Executivo Central nas Regiões. Estas podem aliás, como já sublinhámos, delegar as suas funções administrativas nas Províncias e nas Comunas. As competências das Regiões com estatuto especial e as das Regiões com estatuto ordinário são, neste domínio, paralelas às das competências legislativas. Contudo, certas dificuldades que dizem respeito ao poder regulamentar têm impedido que o exercício dos poderes administrativos das Regiões com estatuto especial atinja todas as suas potencialidades. Deste ponto de vista, estas Regiões viram a sua acção mais dificultada que as Regiões com estatuto ordinário.

C. OS MEIOS DISPONIVEIS

A autonomia financeira è garantida pela Constituição. No entanto, a abundância e a contradição das leis que procuram concretizà-la reduzem drasticamente a autonomia reconhecida.

A garantia de autonomia financeira das regiões está fixada pela Constituição Italiana no seu artigo 119. Trata-se de um princípio muito geral e, certamente, encontra-se aí uma das razões principais de algum insucesso do sistema de finanças regionais italiano. Estava previsto que leis ordinárias fizessem a implantação coordenada de todo o sistema de finanças descentralizado, mas tal coordenação ainda não teve êxito. Leis parciais e regulamentos provisórios apenas justificam a necessidade de realizar uma reforma global. Esta reforma è tanto mais importante quanto não se pode olhar a autonomia financeira como uma capacidade adicional à das autonomias legislativa e administrativa. A autonomia financeira è apenas um complemento indispensável ao exercício das autonomias legislativa e administrativa. Uma sem a outra de pouco valem.

As Regiões com estatuto especial encontram a sua autonomia financeira justificada pelo artigo 119 da Constituição já citado. A margem de autonomia de cada Região está fixada no seu estatuto que determina a parte dos impostos do Estado que reverte para a Região, bem como os impostos próprios que a Região pode cobrar. Contudo, existem fortes limitações a esta autonomia. Mesmo no que diz respeito aos impostos próprios, em que se poderia esperar pelo menos autonomia de gestão, as autarquias são obrigadas a respeitar os princípios dos sistemas fiscal estatal. Assim, por exemplo, as Regiões apenas podem atribuir isenções fiscais nos casos em que isto esteja previsto pelas leis existentes a nível nacional. Ainda è preciso notar

que a importância dos impostos próprios é relativamente reduzida. A maioria dos recursos das Regiões têm origem em transferências de impostos cobrados pelo Estado Central.

No que diz respeito às Regiões com estatuto ordinário, o artigo 119 da Constituição, foi objecto de interpretação através de uma nova lei de 1970. Esta lei supõe, para as Regiões ordinárias, um quadro de aplicação da autonomia financeira ainda mais restritivo do que o que era aplicável ás Regiões com estatuto especial. O exemplo mais flagrante é o da autonomia de gestão dos impostos, que dão origem a recursos próprios: nenhuma disposição pode ser aplicada sem que previamente o Estado Central se tenha pronunciado. Isto equivale a dizer que, deste ponto de vista, as Regiões ultrapassam pouco a figura de executores de disposições que são da iniciativa do Estado Central.

Os outros recursos, que não são recursos próprios, são quotas-partes de impostos do Estado. Eles contribuem com cerca de 62% do conjunto de recursos das Regiões com estatuto ordinário. Trata-se de recursos destinados, em princípio, a fazer face a despesas de funcionamento e a despesas de investimento. Infelizmente, os recursos originários de impostos não são suficientes para financiar o conjunto das despesas das Regiões, em particular, as despesas de investimento. Assim, as Regiões foram obrigadas a socorrerem-se de outras fontes de financiamento, sobretudo, sob a forma de "fundos especiais de investimento". Infelizmente, a maioria destes fundos são de montante limitado e a iniciativa da sua mobilização pertence ao Estado Central.

A estas limitações podem-se acrescentar outras que aumentam a incapacidade financeira das Regiões. É o caso dos fundos que são transmitidos ás Regiões para financiarem iniciativas tomadas a título de competências delegadas; é o caso ainda dos fundos destinados ao financiamento de iniciativas que caiem dentro do conjunto das competências próprias das Regiões, mas cuja afectação é feita pelo Executivo Central. Estas limitações não

têm todas a mesma importância para as diferentes Regiões; daqui resultam graus de autonomia financeira diversificados, de Região para Região.

Uma limitação importante diz respeito á desproporção, entre os objectivos que estatutariamente as Regiões se propõem atingir, em particular em matéria de desenvolvimento económico e social, e os meios que elas têm á sua disposição. Esta desproporção conduziu as Regiões a reivindicar, junto do poder central, uma maior participação nas responsabilidades de escolha dos objectivos da planificação nacional e da afectação dos recursos.

Quer do ponto de vista das competências, quer do ponto de vista financeiro, a exposição anterior mostra que, apesar das intenções, uma verdadeira reforma autárquica, regional e local, ainda não foi feita. Ela não se poderá fazer enquanto alguns orgãos forem considerados simultaneamente como detentores de competências próprias e como delegados de poderes de outras autarquias, e enquanto uma verdadeira reforma da administração central não fôr igualmente empreendida. Se estas duas condições não forem preenchidas, existirão sempre na estrutura da administração autárquica elementos com lógicas de funcionamento contraditórias que, necessariamente, não permitirão ao conjunto da hierarquia, consolidar a sua coesão.

As ambiguidades que envolvem a reforma regional em Itália são semelhantes ás que já tinhamos encontrado nas experiências anteriormente analisadas. O exercício simultâneo pelos mesmos orgãos de competências próprias e de competências delegadas, ou submetidas a tutela, impedem-nos de colocar o conjunto das autarquias ao mesmo nivel. Numa interpretação radical, segundo a qual se se possuem competências próprias e competências delegadas estas prevalecerão sobre as primeiras, a hierarquia das autarquias apenas tem um ramo. Numa interpretação mais aberta ao compromisso, os mesmos orgãos pertencerão simultaneamente a duas hierarquias de poder, segundo elas exercem competências próprias ou competências delegadas. Tem-se,

assim, os dois esquemas seguintes:

ORGANIZAÇÃO AUTARQUICA EM ITALIA

Primeira interpretação

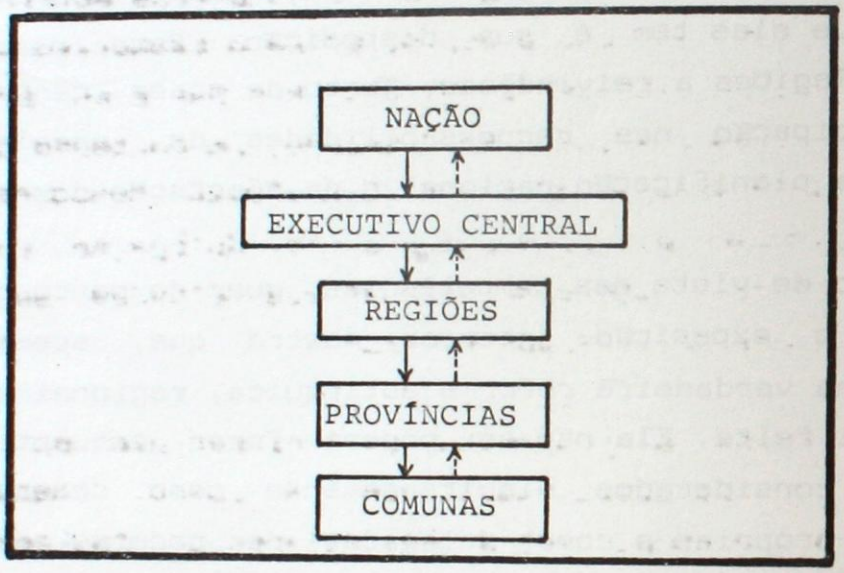


Figura 6.6

ORGANIZAÇÃO AUTARQUICA EM ITALIA

Segunda interpretação

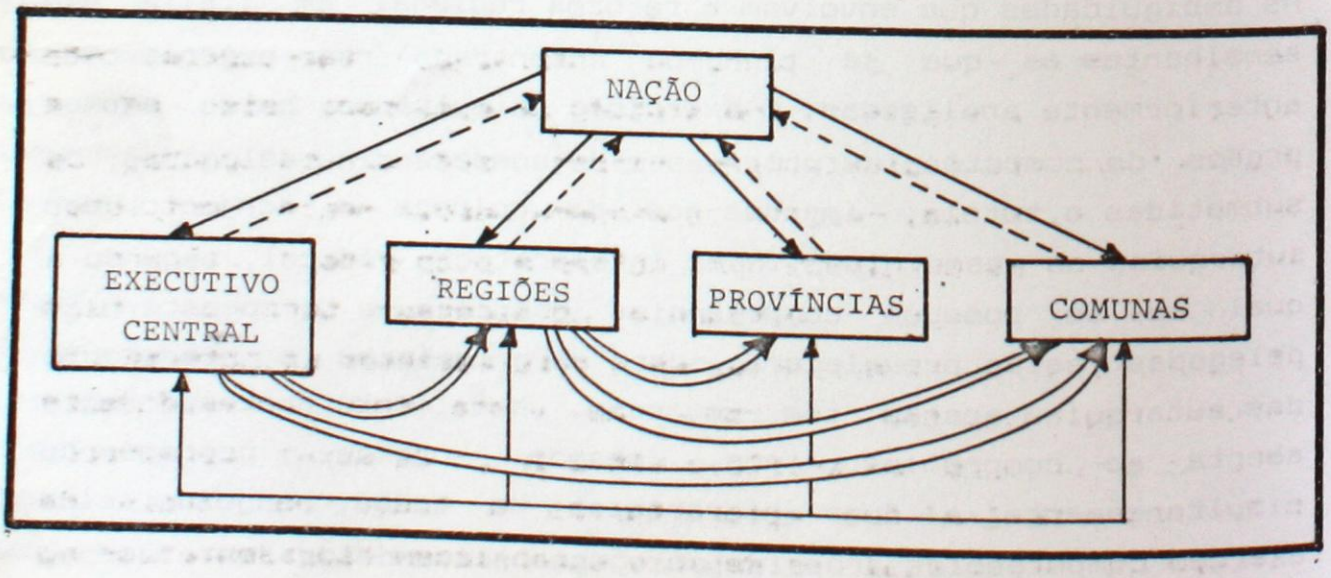


Figura 6.7

As flechas arredondadas pretendem traduzir o exercício de funções delegadas, onde quem delega é o orgão onde a flecha tem a sua origem e o delegado é o orgão em que a flecha termina. O significado das outras flechas é já conhecido de esquemas anteriores.

Há outras relações de dependência entre as outras autarquias que não foram explicitadas, por exemplo, entre o Executivo Central e as Regiões ou as Provincias, e entre as Regiões e as Provincias e as Comunas. Estas relações têm, contudo, um conteúdo diferente do explicitado no esquema anterior. Com efeito, nesse esquema a relação de dependência correspondia a uma delegação formal de poder, enquanto as relações de dependência citadas se exercem através de medidas de carácter tutelar.

A exposição feita a propósito da hierarquia de poder é suficientemente explicita para que se possa, desde já, compreender as relações entre as diferentes instâncias, em termos de hierarquia territorial. O Executivo Central faz delegações de poder a todos os niveis da hierarquia territorial: na Região através do Comissário de Governo, na Provincia através do Prefeito de Provincia e finalmente na Comuna, através do Presidente da Câmara. Do mesmo modo também as Regiões utilizam a prática da delegação de poderes administrativos nas Provincias e nas Comunas.

Se as delegações de poder, na hierarquia territorial são suficientemente explicitas no sentido de cima para baixo, não é possivel encontrar alusões tão claras para as delegações de baixo para cima. Daí resulta um esquema parcialmente incompleto. Isto confirma as conclusões já obtidas a propósito da hierarquia de poder. A Itália, justamente considerada como um país possuindo uma das experiências mais interessantes em matéria de reforma regional, tem do ponto de vista de uma verdadeira reforma autárquica um edificio ainda longe de estar terminado. O Executivo Central tem representantes a todos os niveis da hierarquia territorial. As Regiões estabelecem representantes ao

nivel das Provincias e das Comunas, mas não ao nivel Central. Finalmente, as Provincias e as Comunas não exercem poderes senão aos niveis provincial e comunal, respectivamente.

Estamos face a duas limitações, tão importante uma como a outra: cadeias hierárquicas incompletas, por um lado e, cadeias hierárquicas mal estabelecidas (15), por outro. Enquanto o edificio já implantado não fôr corrigido dos seus males de nascimento, e colmatado nas suas insuficiências, existirão estruturas e objectivos que podem ser incompativeis e contraditórios, contribuindo assim para a desagregação das finalidades da reforma autárquica e não para o seu reforço.

Vejamos agora um outro caso interessante da reforma autárquica, o da Espanha, pais que possui uma tradição autonómica tão antiga como a da Itália, mas cuja iniciativa de uma reforma assumida é muito mais recente.

#2. ORGANIZAÇÃO AUTARQUICA EM ESPANHA

A experiência espanhola em matéria de descentralização constitui, com a experiência italiana, um caso exemplar. Dada a sua juventude pode esperar-se que não caia nas mesmas ambiguidades em que se debate a da Itália.

A estrutura do Estado Espanhol está em vias de se tornar uma síntese feliz de duas forças aparentemente contraditórias: a unidade do Estado e a manutenção de autonomias regionais, culturais e politicas, cujas raizes se encontram no século XV no momento em que os Reis Católicos iniciaram a formação do Estado Espanhol, com a junção dos reinos de Castela e de Aragão.

A Constituição de 1978 é uma espécie de fecho da abóbada do edifício que é o Estado Espanhol, simultaneamente um Estado Unitário e um Estado Autonómico. A propósito convém citar o seu artigo 2, segundo o qual: "A Constituição repousa sobre a unidade indissolúvel da nação espanhola, pátria comum e indivisível de todos os Espanhóis, e reconhece e garante o direito à autonomia das nacionalidades e regiões que dela fazem parte, e a solidariedade entre todas elas".

A. A AUTONOMIA DE DECISÃO

Em Espanha as autarquias territoriais não têm todas o mesmo grau de autonomia relativa. O Executivo Central tem sempre funções de tutela sobre as outras autarquias. As Regiões e as Províncias, apesar da sua autonomia, não podem esquecer que são, à partida, uma emanação das Municipalidades.

Pelo artigo 2 da Constituição Espanhola, acima citado, parece privilegiar-se na organização do Estado a existência do Estado Central e das Regiões (16). A Constituição precisa, contudo, no seu artigo 137, no título correspondente à organização territorial do Estado, que: "O Estado é organizado territorialmente em Municipalidades, em Províncias e em Comunidades Autónomas, que se venham a constituir. Todas estas entidades gozam de autonomia para a gestão dos seus interesses respectivos". O artigo 140 acrescenta: "A Constituição garante a autonomia das Municipalidades, ...". Por seu lado, o artigo 141 explicita: "A Província é ... formada pela reunião das Municipalidades e constitui uma divisão territorial para a realização das actividades do Estado ... O Governo e a

administração autónoma das Provincias serão confiadas a delegações ou outras corporações de carácter representativo...".

O conjunto das disposições que acabámos de citar é suficientemente claro quanto à:

- Existência de três níveis territoriais: municipal, provincial e regional;

- Reconhecimento de autonomia ás pessoas jurídicas que integram os três níveis.

Elas não são suficientemente claras, contudo, quanto ao grau de autonomia relativa dos diferentes orgãos. Não é por isso fácil saber em que medida é possível considerar a existência de autarquias, tanto mais que o objectivo primeiro do legislador constitucional parece ter sido o da organização territorial, subordinando a autonomia ao primeiro. Há uma organização territorial no interior da qual se reconhece autonomia a certos dos seus orgãos.

Em qualquer caso, parece evidente que o Executivo Central nunca é colocado ao mesmo nível de poder que os outros orgãos. É ele que garante a síntese, de unidade do Estado, com a autonomia das Municipalidades, Provincias e Comunidades, e para o efeito dispõe de poderes de tutela (17) sobre a actividade destas outras instâncias.

Assim, se para as Municipalidades não se encontra na Constituição nenhuma disposição limitando o seu comportamento, no interior das suas esferas de competências, para além do que se poderia esperar em termos de tutela normal exercida pelo Estado Central, o mesmo não se pode dizer relativamente ás Provincias e Comunidades Autónomas. Ao nível territorial das Provincias encontram-se, simultaneamente, entidades que são uma emanação das Municipalidades e outras que correspondem a uma desconcentração dos poderes do Executivo Central. Com efeito, o

artigo 141, citado acima, especifica que a Província nasce da união de Municipalidades e constitui uma divisão territorial para a realização das actividades do Estado.

A Província pode assim ser interpretada como um quadro onde se podem encontrar orgãos que correspondem á desconcentração das Municipalidades e orgãos que correspondem á desconcentração do Executivo Central. Não parece, contudo, que estes dois tipos de orgãos tenham o mesmo grau de autonomia. Enquanto no que diz respeito ao Executivo Central não se fala de autonomia de orgãos que são seus representantes, para as Municipalidades, o mesmo artigo 141 acrescenta que o Governo e a administração das Províncias são autónomos e serão confiados a delegações e outras representações corporativas.

Pode-se assim olhar para as Províncias como sendo á nascença uma emanação das Municipalidades, mas as quais, uma vez criadas, adquirem uma certa autonomia, pois que os seus orgãos administrativos têm governo e administração autónomos. O mesmo não pode ser dito das delegações do Executivo Central na Província, sobre o que a Constituição nada acrescenta. Elas constituem simples representantes do Executivo Central ao nível territorial das Províncias.

As Regiões, ou Comunidades Autónomas, constituem em termos de autonomia o produto mais acabado da descentralização em Espanha (18). E contudo, como o especifica o artigo 143, a iniciativa da criação de Regiões pertence ás Ilhas ou Províncias, com o acordo de dois terços das Municipalidades correspondentes. Além disso, estas Municipalidades devem ter uma população que represente, pelo menos, a maioria absoluta do corpo eleitoral de cada Ilha ou Província. Isto quer dizer que na sua concepção as Regiões constituem uma delegação de poderes, simultaneamente das Províncias e das Municipalidades. Não esqueçamos que as Províncias eram, elas também, uma emanação das Municipalidades.

As iniciativas enunciadas acima não são contudo suficientes para

que a Região tenha reconhecida a sua existência. O último acto para que a Região exista é a aprovação do seu estatuto pelo Parlamento. Uma vez criada, a Região é submetida a várias formas de tutela por parte do Executivo Central, de que falaremos mais abaixo. Contudo, as atribuições e o grau de autonomia que lhe são atribuídos, no seu exercício, justificam que, apesar de um certo "pecado original", as Regiões possam ser consideradas como autarquias.

Do mesmo modo que as Províncias, também as Regiões constituem não apenas o quadro de exercício de poderes autónomos, mas também um quadro territorial para a administração do Executivo Central. Para o efeito, e segundo o artigo 154, existirá na Região um Delegado do Governo, cujas funções são as de dirigir a administração do Estado no território da Região e de coordenar esta administração com a administração autónoma das Regiões.

Como vimos no seu artigo 2, a Constituição Espanhola reconhece autonomia a nacionalidades e a Regiões. A filosofia da Constituição não é contudo segundo Lavroff (19), destinada "a aplicar-se a zonas geograficamente pré-constituídas, nem a populações definidas do ponto de vista étnico ou religioso, mas a grupos de pessoas que podem participar numa comunidade histórica, cultural ou económica". Isto não nos impede de distinguir diferentes tipos de autonomias. Diferentes critérios podem ser avançados para fazer a sua classificação. Lavroff utiliza os da competência para elaborar os estatutos de autonomia e de amplitude das competências atribuídas.

Segundo o primeiro critério, podem-se distinguir dois tipos de regiões autónomas: as que dispõem de um regime de pré-autonomia, e cujos projectos de estatutos tinham sido aprovados por plesbicito e, as outras, cuja regra normal é a de que o projecto de estatuto seja adoptado por uma assembleia "ad-hoc". Há duas excepções a estes dois conjuntos, a da Catalunha e a do País Basco. Estas excepções justificam-se pela complexidade política que as envolve. Os seus projectos de estatutos foram adoptados

após a realização dum referendum popular. Em qualquer caso, os estatutos aprovados apenas são projectos, uma vez que a sua aprovação definitiva tem que ser realizada pelo Parlamento (20).

De acordo com o segundo critério, isto é, o da amplitude das competências, duas categorias de autonomia podem ser retidas: plena e limitada. Para caracterizá-las podemos socorrer-nos da distinção entre competências exclusivas e competências concorrentes.

As comunidades com autonomia plena são as que podem exercer simultaneamente competências exclusivas (enunciadas no artigo 148) e competências concorrentes. As comunidades com autonomia limitada apenas têm acesso ás competências exclusivas. Em qualquer caso, nenhuma das comunidades tem, por definição, acesso ás competências exclusivas do Estado Central (enunciadas no artigo 149) (21).

De entre as competências exclusivas das Regiões podem-se citar como significativas: a sua organização interna, os limites territoriais das Municipalidades, o ordenamento do território, o urbanismo e o alojamento, os trabalhos públicos e outras actividades que dizem respeito ao desenvolvimento económico, social e cultural dos respectivos povos. Trata-se de um inventário vasto de competências que permite ás Regiões uma grande margem de manobra, mesmo se se trata de Regiões com competência limitada. Em qualquer caso, é preciso ter em conta que as competências enunciadas são competências a que as Regiões podem aceder, mas que não lhes são atribuídas automaticamente. Cada Região tem o seu estatuto e quase se pode dizer que não há duas Regiões com estatuto igual. As competências enunciadas pela Constituição (artigo 148) constituem uma espécie de "listagem" em que as Regiões podem escolher as competências a incluir nos seus projectos de estatuto, a enviar ao Parlamento, para aprovação.

As competências que acabamos de referir, para poderem ser exercidas, supõem que as Regiões têm acesso a poderes legislativos, regulamentares e executivos. A Constituição não fala explicitamente na existência de poderes legislativos, mas não se pode tirar outra conclusão, uma vez que está prevista a eleição por sufrágio universal duma Assembleia Legislativa (22) que, por definição, existe para poder exercer poderes legislativos.

Os três tipos de poderes são necessariamente assumidos pelas Regiões, no que diz respeito ás suas competências exclusivas e concorrentes. Elas podem ainda ser exercidas em relação a competências exclusivas do Estado se este faz a sua delegação nas Regiões. Os passos necessários estão previstos nos parágrafos 1 e 2 do artigo 150.

As Regiões são, apesar da sua autonomia, submetidas á tutela do Estado. Elas são-no, por definição, no que diz respeito ás competências que lhes são delegadas no quadro do artigo 150. Neste caso, o Executivo apenas intervêm depois de ter obtido o parecer favorável do Conselho de Estado. Mas há outras formas de tutela que dizem respeito á constitucionalidade das leis, ao não preenchimento de preceitos administrativos, da Constituição e de outras leis, se os interesses da Espanha forem considerados como postos em causa.

A constitucionalidade das leis é verificada pelo Tribunal Constitucional, a conformidade das normas administrativas pela jurisdição administrativa e a violação dos interesses da Espanha pelo Governo. As formas de exercício deste controle, estão previstas nos artigos 153 e 155.

O artigo 154 prevê uma outra forma de tutela mais sibilina. Ao Delegado do Governo que dirige a administração do Estado na Região compete coordenar, quando necessário, a sua administração com a da Região. Nada é dito sobre a entidade a quem incumbe o reconhecimento do carácter necessário da coordenação, mas, a

quem quer que pertença esta iniciativa o artigo 154 é suficientemente claro para que não restem dúvidas sobre a atribuição das funções de coordenação ao Delegado do Governo.

Uma outra forma de ligação existe entre Região e outros orgãos da Nação. Cada Região possui uma Assembleia Legislativa, um Conselho de Governo e um Presidente de Governo. Este é eleito pela Assembleia, mas é nomeado pelo Rei. Esta forma de tutela não deve ser confundida com a exercida pelo Executivo Central, uma vez que ela é exercida pelo orgão que, na estrutura do Estado, ocupa o vèrtice da hierarquia. O Presidente do Governo torna-se, por eleição, o representante da Região no Estado e, pela nomeação, o Representante do Estado na Região. É preciso no entanto não confundir a função de representante do Estado com a de representante do Executivo Central que é exercida pelo Delegado do Governo e não pelo Presidente do Governo Regional.

B. OS MEIOS DISPONIVEIS

A autonomia financeira das regiões está fixada na Constituição. A possibilidade de mobilização de recursos próprios, incluindo impostos, e as transferências provenientes dum Fundo de Compensação, dão corpo aos dois outros princípios constitucionais, de autonomia das Comunidades e de unidade do Estado Espanhol.

Antes de terminar, olhemos para a autonomia das Regiões em matèria financeira. Ela é o complemento necessàrio para o exercício das competências que lhes são atribuídas. Em matèria financeira também estão presentes os princípios das autonomias

das autarquias e da unidade do Estado. O respeito do princípio de autonomia é preenchido através da detenção de fundos próprios pelas Regiões; o da unidade através da transferência de impostos recolhidos pelo Estado e pelos contributos dos Fundos de Compensação. O enquadramento da autonomia financeira das Regiões é fornecido pelo artigo 156 da Constituição: "As comunidades autónomas beneficiarão da autonomia financeira para o desenvolvimento e execução das suas competências no respeito dos princípios da coordenação com a Administração Nacional de Finanças e da solidariedade entre todos os Espanhóis".

A principal justificação para a existência do Fundo de Compensação é precisamente a de criar as condições para que a unidade do Estado seja mantida, o que será obtido através da solidariedade entre todos os Espanhóis. Os contributos do Fundo de Compensação são destinados no essencial a despesas de investimento que têm como objectivo "corrigir os desequilíbrios económicos interterritoriais e tornar efectivo o princípio da solidariedade ..." (23).

Os recursos das Regiões são de diferentes tipos: os dos impostos transferidos pelo Estado, contributos do Fundo de Compensação, sobretaxas sobre os impostos do Estado, os seus próprios impostos, os rendimentos do seu património e o produto de empréstimo junto das instituições de crédito. No que diz respeito aos seus impostos as Regiões estão submetidas a um regime bastante severo, uma vez que segundo o artigo 133, apenas o Estado (24), por lei, tem o poder de criar impostos.

Do mesmo modo que nas outras competências, também em matéria de impostos, as Regiões podem funcionar como delegadas do Executivo Central e, por isso, subordinadas ás suas directivas. Com efeito, o parágrafo 2 do artigo 156 prevê que as Regiões possam "agir como delegadas ou colaboradoras do Estado para a recolha, a gestão e a liquidação dos seus recursos fiscais, de acordo com as leis e os estatutos". Pode-se olhar para esta delegação como uma limitação adicional á autonomia das Regiões. Ela é contudo

menos onerosa que as delegações no domínio de outras competências, já que nada é dito sobre as obrigações das Regiões em aceitarem esta delegação. O artigo 157 diz que as Regiões "podem agir como delegadas", o que supõe que o estabelecimento da delegação reune o acordo do Executivo Central e das Regiões.

Como nos casos anteriores, procuremos agora explicitar, através de um esquema, a hierarquia de poder implícita nas relações entre os diferentes orgãos previstos na organização do Estado pela Constituição Espanhola. Podem fazer-se duas interpretações, uma mais radical e outra mais autonómica. A primeira pode encontrar o seu fundamento na primeira parte do artigo 137, quando este explicita que o Estado Espanhol está organizado territorialmente em Municipalidades, Provincias e Comunidades Autónomas. O Executivo Central é aqui colocado no vértice da hierarquia, identificado com o Rei e com o Parlamento. Os outros orgãos são apenas ramos territoriais deste vértice. Nada é dito sobre o grau de autonomia ou de dependência destes orgãos, uns em relação aos outros, e esta é a razão pela qual os consideramos todos ao mesmo nivel, mesmo sabendo que as Regiões e as Provincias são em última instância uma emanação das Municipalidades.

As flechas arredondadas representam, como anteriormente, delegações de poder.

A interpretação mais autonómica é semelhante á anterior, mas dada por um lado, a autonomia que gozam as diferentes autarquias em relação ao Executivo Central e, por outro lado, a dependência deste Executivo em relação ao Parlamento e ao Rei, vamos considerá-la uma autarquia como as outras colocada, por isso, ao mesmo nivel (25).

A hierarquia territorial não é dificil de estabelecer se tivermos em conta o que foi explicitado na exposição precedente.

ORGANIZAÇÃO HIERARQUICA EM ESPANHA

Primeira Interpretação

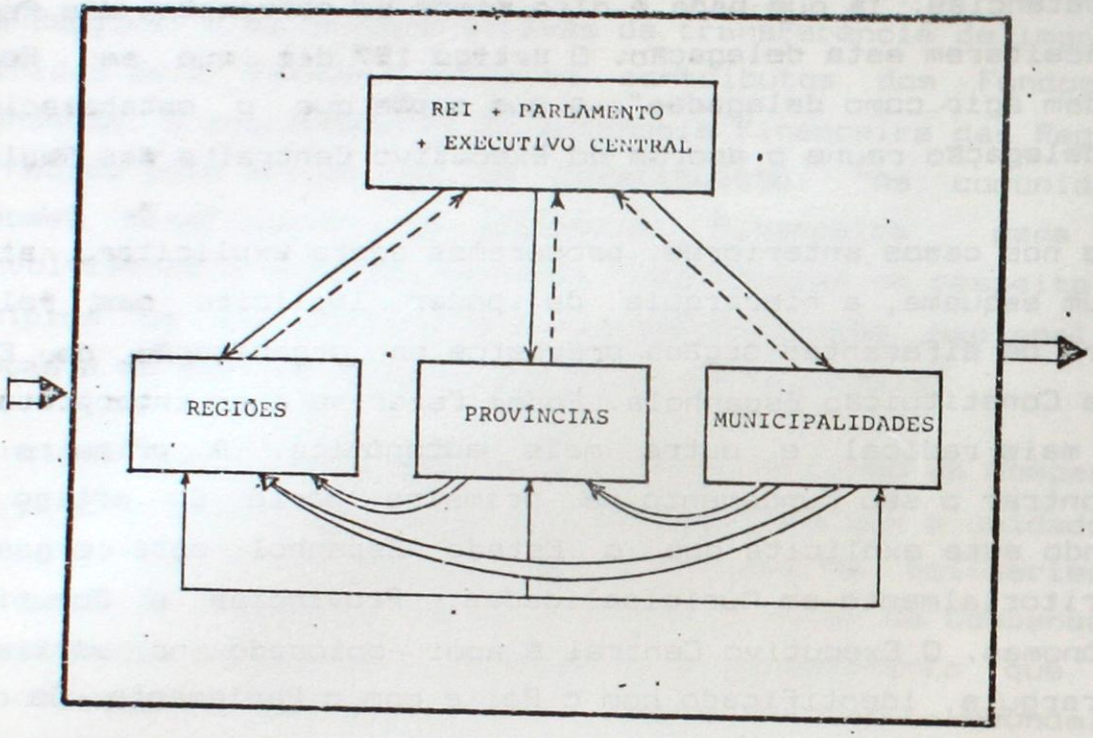


Figura 6.8

ORGANIZAÇÃO HIERARQUICA EM ESPANHA

Segunda Interpretação

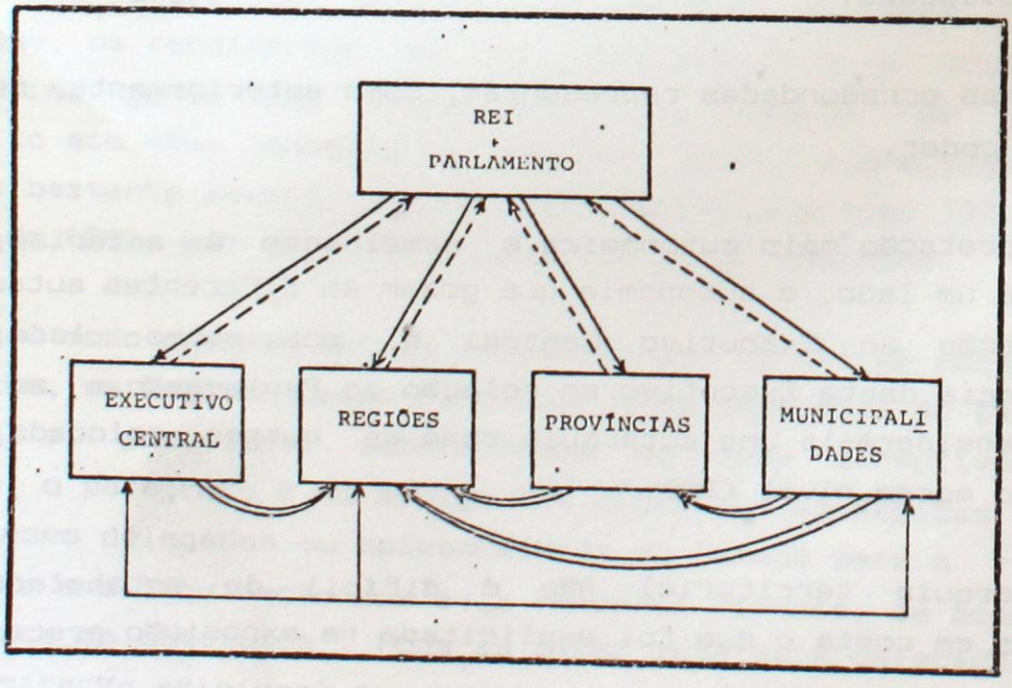


Figura 6.9

Se apenas retivermos as delegações de poder explicitadas através das flechas arredondadas, só o Executivo Central parece possuir representantes directos nos diferentes níveis territoriais. Certamente que, tanto as Regiões, como as Províncias e as Municipalidades se podem organizar aos níveis central, regional, provincial ou municipal. Contudo, a Constituição apenas prevê esta organização para o Executivo Central. Ele está representado junto das Regiões através de um Delegado (artigo 154). Nas Províncias a Constituição não explicita qual é o representante, mas diz que a Província constitui uma divisão territorial para a realização das actividades do Estado (26) (artigo 141).

SECÇÃO III

ORGANIZAÇÃO AUTÁRQUICA NOS ESTADOS UNITÁRIOS

A estrutura unitária dos Estados não implica formas homogèneas de organização autárquica.

Os países cuja estrutura autárquica nos propomos caracterizar nesta Secção pertencem á categoria de Estados Unitários. Do ponto de vista da estrutura autárquica o único ponto comum que apresentam reside no facto de em cada país haver um único Estado não ultrapassando a sua decomposição autárquica, quando existe, a forma de "Região Administrativa" (27). Para além dele, as formas de organização são quase tantas quantos os Estados Unitários existentes.

Para a nossa análise escolhemos a Europa, mas não iremos abordar todos e cada um dos seus países. Fizemos uma selecção dos casos que nos pareceram mais interessantes de dois pontos de vista:

- Proximidade da estrutura autárquica do modelo teórico apresentado;

- Existência de um certo grau de semelhança entre as suas estruturas económicas e sociais e as de Portugal.

Assim, foram seleccionados os casos da Suécia, da Dinamarca, do Reino Unido, da França e, naturalmente, de Portugal, que é dos quatro casos o único que não possui uma reforma recente, ou em curso.

Todos os outros têm feito reformas, há mais ou menos tempo, mas os resultados não foram ainda completamente atingidos. O caso mais recente è o da França que, a partir de 1982, iniciou uma reforma autàrquica que modificou, quase completamente, os principios da descentralização admitidos até então. O balanço da reforma empreendida não pode ainda ser feito, mas sabe-se já que as dificuldades da sua implementação se têm revelado mais árduas do que faziam pressupòr a discussão ideológica ou legal de partida.

Se não tivermos em conta a reforma empreendida em 1982 em França, pode dizer-se que, ao caminhar na Europa de norte para sul, nos afastamos cada vez mais do esquema teòrico delineado nos Capitulos anteriores aproximando-nos, progressivamente, do mau funcionamento das estruturas da organização tal como existem em Portugal.

Procuraremos analisar, seguidamente, cada um dos países citados.

#1. A ORGANIZAÇÃO AUTÁRQUICA NA SUÉCIA

A estrutura da organização autàrquica è quase perfeita na Suècia. Pode dizer-se que è em grande parte responsàvel pelo sucesso do desenvolvimento sueco desde o inìcio do Sèculo.

No fim do Sèculo XIX, inicios do Século XX, a Suècia era um país dos mais atrasados da Europa. As posições entretanto inverteram-se e hoje constitui, não apenas um dos países em que se pode contabilizar um dos mais elevados níveis de rendimento per capita, mas também uma das suas sociedades mais progressivas.

Do ponto de vista estrutural há dois, e em alguns casos três níveis de poder: o nacional e o autárquico (e eventualmente o central, entre os dois). Do ponto de vista funcional há mesmo três: o nacional, o regional e o local.

O orgão por excelência do nível nacional da hierarquia estrutural é o Parlamento. Ao nível autárquico os centros de decisão principais são o Executivo Central, os Condados e as Municipalidades. Os poderes de tutela que o Executivo Central exerce frequentemente sobre as outras autarquias, em particular em matéria de planificação regional e urbana, podem justificar que se considere, entre o nível nacional e o autárquico, um intermédio, que se pode designar por central. Todos os centros de decisão do nível autárquico da hierarquia estrutural, têm representantes nos três níveis da hierarquia funcional. O quadro seguinte permite compreender esta decomposição.

HIERARQUIA ESTRUTURAL E HIERARQUIA FUNCIONAL

		NÍVEL AUTÁRQUICO DA HIERARQUIA ESTRUTURAL		
		EXECUTIVO CENTRAL	CONDADOS	MUNICIPALIDADES
NÍVEIS DA HIERARQUIA FUNCIONAL	NACIONAL	Governo	Federação dos Conselhos de Condados	Associação das Autoridades Locais
	REGIONAL	Administração de Condados	Conselho de Condados	Departamentos de Condado da Associação das Autoridades Locais
	LOCAL	Agências Locais do Governo	Agências Locais do Condado	Municipalidades

Figura 5.10

A autonomia local e regional constitui um dos apoios mais significativos do desenvolvimento sueco (28). Não se está em presença de um sistema de comando único, mas de um sistema multipolar de centros de decisão cujas acções se devem ter em conta mutuamente, através da negociação e do diálogo. Além da coordenação exercida pelos centros de decisão dos níveis superiores, há uma espécie de auto-controle dos centros de decisão do mesmo nível, através de uma coordenação horizontal bem implantada.

Nem tudo é no entanto claro. A autonomia dos centros de decisão regionais e locais não significa inexistência de tutela exercida pelo Poder Central. Além disso, a partição de competências entre níveis diferentes é por vezes equívoca, o que dá origem a conflitos, em particular, em matéria de planificação.

A. A AUTONOMIA DE DECISÃO

A Suécia é um dos países onde a descentralização de funções foi levada mais longe. As actividades desenvolvidas pelas administrações de nível comunal implicam mais de 50% do total das despesas do conjunto das administrações públicas. A autonomia das diferentes autarquias está contudo submetida a medidas de tutela frequentes por parte do Executivo Central.

A Suécia é uma Monarquia cujo Rei apenas tem poderes de representação. O centro de decisão de nível mais elevado é o Parlamento. Sob sua dependência, encontramos um dos modelos mais acabados de hierarquia estrutural e funcional, de entre os que foram analisados.

A autonomização do nivel central na hierarquia estrutural não apresenta em princípio dificuldades. Para isso bastará separar e tornar a primeira coluna do quadro autònoma em relação aos outros orgãos do nivel autàrquico da hierarquia estrutural.

A estrutura apresentada è apenas a parte visivel da partição de competências que os suecos adoptaram. Ela obedece a três princípios (29):

1. O Estado deve garantir a todos os cidadãos o mínimo de igualidade e de bem estar; as tarefas correspondentes devem ser centralizadas;

2. Uma função não deve ser atribuida a nivel de decisão mais elevado do que o que diz respeito aos cidadãos que beneficiam, ou se sentem prejudicados pelo seu exercício

3. Funções semelhantes devem ser exercidas por orgãos colocados no mesmo nivel de decisão.

Dos princípios anteriores resulta que a nomeação do Primeiro-Ministro e as decisões em matèria de impostos são tomadas pelo nivel mais elevado da hierarquia: ao nivel nacional pelo Parlamento. Mas a maioria das decisões dos poderes públicos são tomadas de modo descentralizado. Basta dizer que as decisões tomadas pelo Executivo Central e pelo Parlamento, apenas implicam 30% das despesas totais dos poderes públicos. Pelo contrário, as que são da responsabilidade das Municipalidades e dos Condados implicam, respectivamente, 50% e 20% daquele total. Note-se que as percentagens indicadas dizem respeito ás decisões tomadas pelo conjunto dos orgãos de poder, qualquer que seja o nivel territorial em que se colocam. Assim por exemplo, na percentagem de 30% estão tanto as despesas do Parlamento como as das Agências Locais do Governo.

Do mesmo modo que nos outros países, a Suècia empreendeu reduções substanciais, no número das suas autarquias, encontran-

do-se hoje dividida em 24 Condados e em 280 Municipalidades. Contudo, ainda em 1950 as Municipalidades eram em número de 2 500, tendo sido reduzida para 280 em 1974.

Vejamos agora, as tarefas principais dos orgãos de cada nível.

O Executivo Central exerce a sua actividade através dos Ministèrios, que têm na sua dependência Agências Especializadas em número de 80 e companhias do Estado, que são cerca de 800. Exemplos das primeiras são o Conselho Nacional para a Indústria e o Conselho Nacional para o Planeamento Físico e Construção. Exemplo das últimas são a Companhia dos Correios e Telecomunicações e a Companhia dos Caminhos de Ferro.

Para além da actividade das Agências e Companhias, o Executivo Central tem responsabilidades aos níveis Regional e Local. Ao nível do Condado, o representante do Executivo Central é a Administração do Condado, sendo as relações desta Administração com o Executivo semelhantes às que mantèm com as Agências. Estas são responsáveis pela planificação do desenvolvimento regional e fazem a supervisão da actividade das Agências Locais.

O Executivo Central tem poderes de tutela sobre as outras autarquias importantes. Em particular, é ao seu representante no nível nacional e regional da hierarquia territorial que incumbe realizar a coordenação da actividade dos outros orgãos que desenvolvem a sua actividade nestes níveis. Ao nível local a coordenação é da responsabilidade das Municipalidades.

Embora uma das características mais importantes do sistema sueco de decisões seja a sua interdependência, o que implica um processo de diàlogo e de negociação entre orgãos do mesmo e de níveis diferentes antes da tomada de decisões, o facto de a coordenação final, num certo nível, ser exercida por um dos seus orgãos, significa que este pode ser colocado, em termos de

hierarquia estrutural, em degrau mais elevado que os outros do mesmo nível da hierarquia funcional. É a razão pela qual se pode dizer que, na hierarquia territorial, as autarquias dos Condados estão subordinadas ao Executivo Central. Mas o mesmo resultado pode ser observado a propósito das autoridades locais, uma vez que estas são obrigadas a respeitar as directivas emanadas da Administração Central.

O orgão principal da Autarquia Condado é o Conselho de Condado, cujos membros são eleitos por sufrágio universal simultaneamente com os do Parlamento Nacional e que têm funções principais no domínio da saúde e dos transportes públicos. A sua participação em tarefas de planificação são reduzidas. Têm contudo poderes fiscais que devem ser exercidos no interior dos limites fixados pelas leis nacionais.

Dado que as funções dos Conselhos de Condado incidem sobretudo nos domínios da saúde e dos transportes públicos, eles são muitas vezes confundidos com agências sectoriais, embora tenham representantes quer ao nível nacional (Federações dos Conselhos de Condados) quer ao nível local (administração de saúde e transportes públicos). A Autarquia do Condado tem assim, na Suécia, um papel relativamente menor, num sistema hierárquico de tomada de decisões no espaço. Pelo contrário, como veremos seguidamente, as Municipalidades têm competências muito mais amplas.

O equivalente do Conselho de Condado da Autarquia do Condado é, na Autarquia Local, o Conselho Municipal, eleito por sufrágio universal; dele emana a Administração Municipal, que é o verdadeiro Executivo ao nível local, que deve coordenar a acção de um certo número de departamentos sectoriais. A criação de alguns é obrigatória, como acontece com os Departamentos de Construção, Fogo, Saúde, Educação e Bem Estar Social. O juízo sobre a oportunidade de criação pertence, em regra, á Administração Munici-

pal, como sucede com os Departamentos de Ocupação dos Tempos Livres, das Artes, da Limpeza, etc..

As autarquias locais têm uma competência geral em tudo o que diz respeito ao interesse dos habitantes das Municipalidades, mas têm competências específicas, em particular, no domínio da planeamento físico. A única limitação a essas competências é a subordinação às directivas emanadas, quer do Parlamento, quer do Executivo Central.

Os planos físicos são preparados pelas autoridades locais e devem ser submetidos à ractificação do Executivo Central (Governo ou Administração de Condado), após o que constituem a única lei regulando a implantação de todas as construções, tanto em zonas rurais como em zonas urbanas. Na sua elaboração, as autoridades locais devem ter em conta o enquadramento fornecido pela Administração de Condado, em particular, no que diz respeito às projecções da população a longo prazo no Condado e nas suas Municipalidades e dos objectivos de política regional em cada uma das Municipalidades.

A partição de competências entre os diferentes orgãos de poder nem sempre está livre de ambiguidades. Elas estão muitas vezes na origem de conflitos entre eles. As ambiguidades são mais frequentes nas relações entre a Administração Municipal (orgão da autarquia local) e a Administração do Condado (orgão do Executivo Central) em particular, quando esta toma decisões que têm consequências imediatas sobre o território de cada uma das Municipalidades. Recordemos que a Administração Municipal deve seguir as directivas da Administração do Condado (ao menos em matèria de planeamento físico) mas é a ela que compete coordenar a acção dos diferentes agentes a nível local.

B. A GESTÃO FINANCEIRA E A AUTONOMIA DE DECISÃO

Uma feliz combinação de diferentes fontes de receitas permite aos Conselhos de Condados e às Municipalidades preencher funções importantes em vastos domínios, em particular nos da Educação, da Saúde e do Bem Estar.

Os meios que as diferentes autarquias têm á sua disposição para fazer face às despesas exigidas pelas actividades que são da sua competência são, como na maior parte dos outros casos, receitas originadas em impostos, taxas, transferências e outras receitas próprias (30). Tanto a autarquia do condado como a autarquia local são dotadas de poder de imposição, embora a estrutura das receitas não seja idêntica nos dois casos.

Os Conselhos de Condado têm, como vimos, atribuições limitadas. Os meios financeiros de que dispõem parecem largamente suficientes para fazer face aos seus compromissos. Conseguem manter um fundo de liquidez que representa cerca de 20% do conjunto das suas despesas anuais.

As Administrações Municipais podem, não apenas receber impostos mas também fixar taxas correspondentes á prestação de serviços municipais. A importância relativa das diferentes tarefas desenvolvidas pelas Administrações Municipais, pode ser avaliada através dos custos que elas suportam para fazer face a actividades das diferentes agências departamentais. Os departamentos da Educação, da Saúde e do Bem Estar Social são responsáveis por mais de 55% do total das despesas. Isto mostra bem em que grau são descentralizadas estas actividades e, por isso, em que medida os cidadãos estão directamente implicados nas questões que lhes dizem respeito e que podem controlar. A seguir vêm a Energia, a Água e os Lixos (13%), a Administração (7%), os Tempos

Livres (6%), as Comunicações (4%), o Emprego e a Indústria (3%) e os Solos e Habitação (2%).

Algumas ambiguidades que encontrámos em outras experiências de descentralização estão também presentes na experiência sueca: os poderes de tutela detidos pelo Executivo Central reflectem-se tanto sobre as autoridades do condado como sobre as autoridade locais.

O Executivo Central, pela sua parte, mantém relações de dependência com o Parlamento. O Primeiro-Ministro é nomeado pelo Parlamento e é ele que dirige o Governo. O vértice da hierarquia de decisão está em consequência ocupado pelo Parlamento. Assim, enquanto que o Parlamento exerce uma espécie de tutela geral sobre o Executivo Central, este apenas possui uma tutela especifica sobre as autoridades do Condado e sobre as autoridades locais (orientações gerais em matéria de planificação fisica). É a razão pela qual admitimos considerar os Conselhos de Condado e a Administração Local como dando origem a ramos de uma hierarquia, distintos do do Executivo Central.

Admitindo as duas hipóteses, de autonomia e ausência de autonomia das autarquias, do Condado e das Municipalidades em relação ao Executivo Central, teremos os esquemas das Figs. 6.11 e 6.12.

Como já sublinhámos, qualquer que seja a interpretação dada á hierarquia estrutural, da combinação desta com a funcional resulta uma das hierarquias mais completas que analisámos até este momento. Resumindo, o Executivo Central está representado a nivel regional, pela Administração de Condados, e a nivel local, pelos Departamentos Locais do Executivo Central. Os Condados estão representados a nivel nacional, pela Federação dos Conselhos de Condado e a nivel local, pelos Departamentos Locais dos Condados. A representação nacional das Municipalidades é feita pela Associação das Autoridades Locais e a representação regional, pelos Departamentos de Condado da Associação das Autoridades Locais.

ORGANIZAÇÃO AUTARQUICA NA SUECIA

Primaira Interpretação

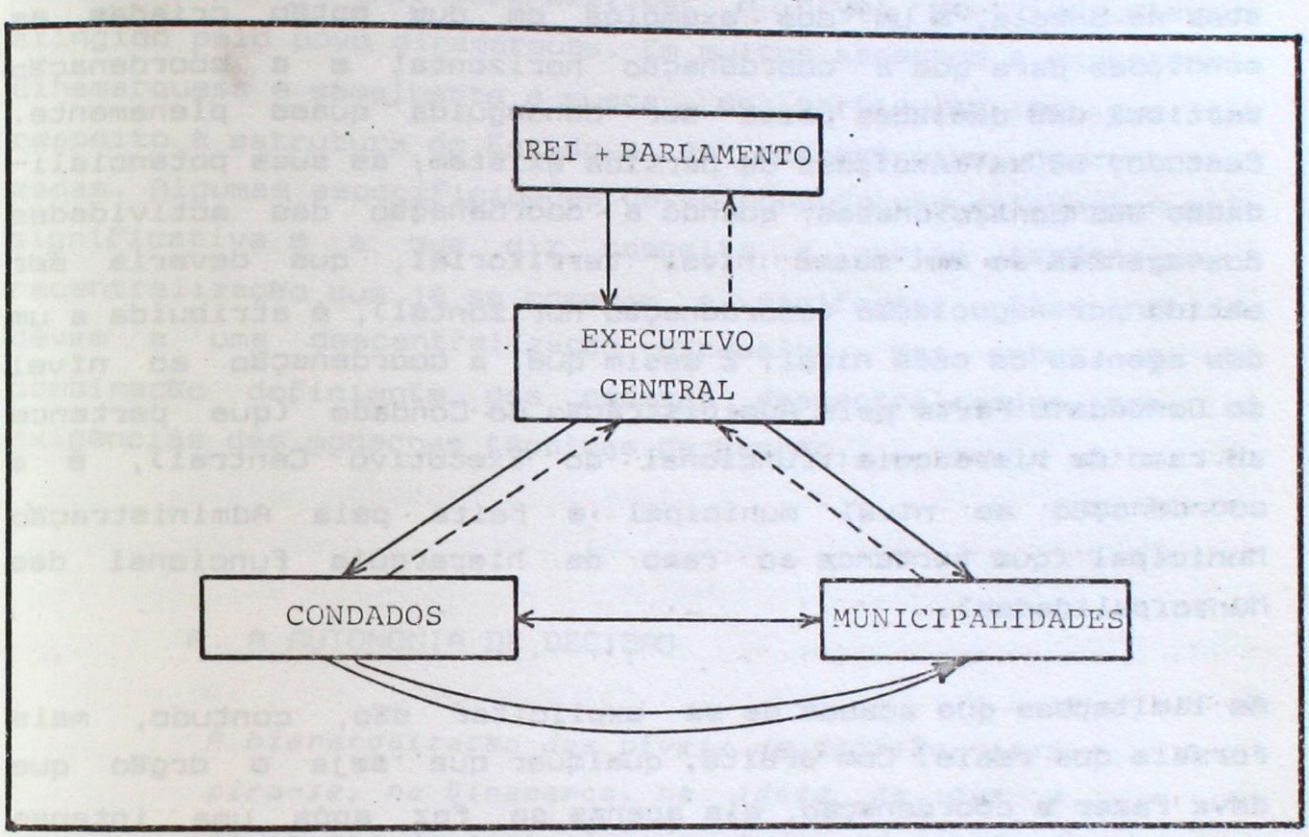


Figura 6.11

ORGANIZAÇÃO AUTARQUICA NA SUECIA

Segunda Interpretação

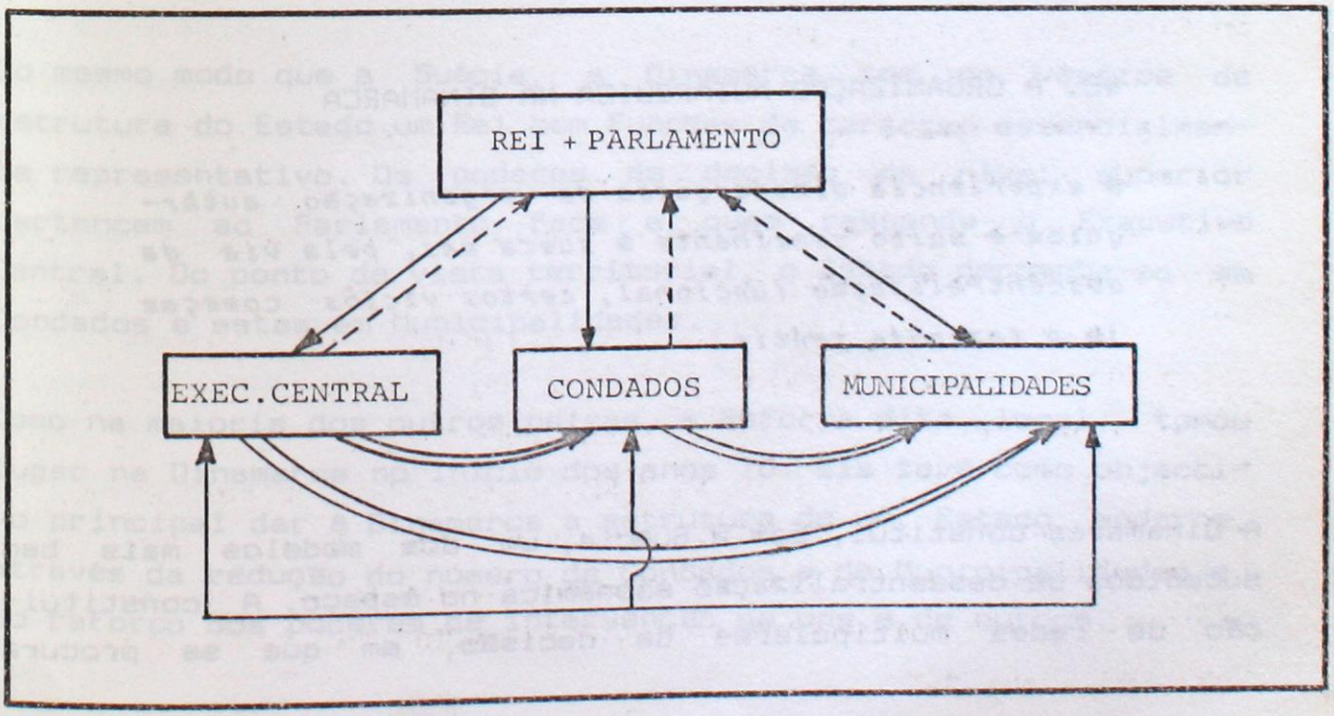


Figura 6.12

A estrutura hierárquica subjacente à descentralização de decisões na Suécia, é um dos exemplos em que estão criadas as condições para que a coordenação horizontal e a coordenação vertical das decisões possa ser conseguida quase plenamente. Contudo, se as condições de partida existem, as suas potencialidades são condicionadas, quando a coordenação das actividades dos agentes de um mesmo nível territorial, que deveria ser obtida por negociação (coordenação horizontal), é atribuída a um dos agentes de cada nível. É assim que, a coordenação ao nível do Condado é feita pela Administração do Condado (que pertence ao ramo da hierarquia funcional do Executivo Central), e a coordenação ao nível municipal é feita pela Administração Municipal (que pertence ao ramo da hierarquia funcional das Municipalidades).

As limitações que acabam de se explicitar são, contudo, mais formais que reais. Com efeito, qualquer que seja o orgão que deva fazer a coordenação, ela apenas se faz após uma intensa troca de informações, de negociações e, por isso, após a compatibilização dos múltiplos objectivos em presença.

#2. A ORGANIZAÇÃO AUTARQUICA NA DINAMARCA

A experiência dinamarquesa de organização autárquica é muito semelhante à sueca mas, pela via da descentralização funcional, certos vícios começam já a fazer-se sentir.

A Dinamarca constitui, com a Suécia, um dos modelos mais bem sucedidos de descentralização económica no espaço. A constituição de redes multipolares de decisão, em que se procura

aproximar as responsabilidades dos que as podem assumir, é uma das principais razões para explicar o nível de vida elevado atingido pelo povo dinamarquês. Em muitos aspectos a experiência dinamarquesa é semelhante á sueca, em particular no que diz respeito á estrutura do Estado e ás competências descentralizadas. Algumas especificidades devem contudo ser retidas. A mais significativa é a que diz respeito a certas tendências á recentralização que já se começam a manifestar. Elas não se devem a uma descentralização excessiva, mas antes, a uma combinação deficiente dos poderes descentralizados com as exigências das modernas técnicas de gestão.

A. A AUTONOMIA DE DECISÃO

A hierarquização dos níveis de decisão inspira-se, na Dinamarca, na ideia de que a devem ser descentralizados todos os serviços públicos que obrigam a um contacto directo do Estado com os cidadãos.

Do mesmo modo que a Suécia, a Dinamarca tem no vértice da estrutura do Estado um Rei com funções de carácter essencialmente representativo. Os poderes de decisão de nível superior pertencem ao Parlamento face a quem responde o Executivo Central. Do ponto de vista territorial, o Estado decompõe-se em Condados e estes em Municipalidades.

Como na maioria dos outros países, a Reforma dita local, tomou lugar na Dinamarca no início dos anos 70. Ela teve como objectivo principal dar á Dinamarca a estrutura de um Estado moderno, através da redução do número de Condados e de Municipalidades e, do reforço dos poderes de intervenção de uns e de outros.

A Reforma dividiu o país em 11 Condados (eram anteriormente 25) mais a Região de Copenhaga, que dispõe de um estatuto especial. O número de Municipalidades que era de cerca de 1 100, foi reduzido para 225. Aos Condados passou a corresponder, em termos médios, 3 500 Km quadrados de superficie e 300 mil pessoas; ás Municipalidades, 175 Km e 15 mil pessoas. Em qualquer caso, nenhum Condado possui menos de 200 mil pessoas, e nenhuma Municipalidade menos de 4 mil.

A nova partição territorial foi uma das primeiras medidas que permitiu reforçar o poder de intervenção das autarquias. Este reforço tinha como objectivo criar sujeitos de decisão, tanto quanto possivel autosuficientes. Eles deveriam ser capazes de aceitar responsabilidades no domínio do bem estar das populações.

Os objectivos da descentralização eram ambiciosos: criar condições para que fosse a administração local a preencher todas as funções que exigem contactos directos entre o Estado e os cidadãos nas localidades, de tal modo que o Executivo Central apenas permanecesse com funções legislativas, de planificação e supervisão sobre a actividade dos Condados e das Municipalidades.

Tal objectivo ainda não foi conseguido, mas já foram realizados progressos importantes. Os Condados têm responsabilidades nos domínios da saúde, da educação, das rendas de habitação e, também da planificação. Mas são as Municipalidades quem assume responsabilidades que têm consequências mais directamente visiveis sobre o bem estar dos cidadãos. Para além das tradicionais nos domínios da planificação física, dos transportes, das bibliotecas e da cultura, devem prestar serviços tais como a educação infantil, os cuidados no domicílio com as

pessoas idosas, o acompanhamento das crianças após os tempos de aulas, os serviços de enfermagem ao domicílio, etc.. Uma das características mais bem sucedidas da Reforma está no facto de os esforços terem sido desenvolvidos com vista a criar condições, para que todas as Municipalidades tivessem possibilidade de prestar o mesmo nível de serviço aos seus habitantes.

Esta última preocupação, de igual nível de serviço para todos os cidadãos, foi conduzida tão longe que, em certa medida, se pode dizer que ela pôs em causa os próprios fundamentos da descentralização. Com efeito, o controle político, as regulamentações de carácter administrativo e as directivas em matéria de planificação feitas e emitidas pelo Executivo Central, tornaram-se de tal modo amplas, detalhadas e frequentes, que a maioria da capacidade de iniciativa das autarquias pode correr o risco de vir a ser eliminada. Fala-se muitas vezes de efeitos de recentralização da reforma descentralizadora. Isto é tanto mais grave quanto os controles emanam de orgãos pertencentes não apenas ao mesmo ramo da hierarquia funcional, mas também a ramos diferentes da hierarquia funcional. Vejamos com um pouco mais de detalhe como funcionam estas diferentes formas de tutela em matéria de planeamento físico, uma vez que na Dinamarca não existe o que se pode chamar uma verdadeira planeamento macroeconómico.

B. A EXPERIENCIA DE PLANEAMENTO

A experiência dinamarquesa de planificação é caracterizada por uma forte participação dos cidadãos na definição dos objectivos e do conteúdo do plano. Esta participação deve contudo subordinar-se às directivas que se hierarquizam segundo níveis territoriais.

Não existe na Dinamarca um plano físico nacional, embora existam actividades de planificação ao nível nacional. Elas são da responsabilidade do Ministério do Ambiente e consistem na emissão de directivas para os Conselhos de Condados para a elaboração dos Planos Regionais, e na sua aprovação. Mas é evidente que se o Ministério do Ambiente, emite directivas ele é também obrigado a desenvolver os estudos indispensáveis á sua justificação.

Os Planos Regionais, que são elaborados pelos Conselhos de Condados, devem poder receber o concurso tanto das autoridades nacionais como dos Conselhos das Municipalidades e admitir a participação dos cidadãos em geral. Os Planos Regionais não são contudo verdadeiros planos operacionais. Eles têm como objectivo maior, constituir um enquadramento aos Planos das Municipalidades. Estes têm como objectivo principal a programação da utilização futura dos terrenos e constituem enquadramento dos Planos Locais. Os Planos Regionais não têm necessidade de aprovação superior se se conformam ás directivas do Ministério do Ambiente.

Os Planos Locais estão para os Planos Regionais como estes estão para o Plano Nacional. Recebem deles directivas ás quais se devem submeter. Se estas são aceites nenhuma aprovação ulterior é necessária. Os Planos descrevem com o maior detalhe a

utilização do solo ao nível local. Nenhum trabalho de construção ou de demolição, pode ser empreendido se não estiver previsto no Plano Local, ou se nenhum Plano Local está previsto para as zonas em que os trabalhos a empreender se vão desenvolver.

A descrição feita ácerca do enquadramento dos diferentes planos dá uma ideia de uma hierarquia muito vincada entre o Executivo Central, os Conselhos de Condado e os Conselhos de Municipalidade. É preciso relativizar esta ideia, na medida em que nenhuma directiva é emitida sem que previamente exista um processo aprofundado de participação de/e a todos os níveis. O processo de planificação não é orientado de cima para baixo, mas antes de baixo para cima. A emissão de directivas não é o ponto final do processo de planificação em cada um dos níveis, nem o ponto de partida para um processo de planificação para o nível territoral que se lhe segue.

O processo de planificação pode decompôr-se em vários estádios e tem no seu centro a participação dos cidadãos e o debate público. A experiência de planificação foi conduzida mais longe no que diz respeito aos Planos Regionais. A experiência dos Planos Locais é mais recente e uma avaliação definitiva ainda não pode ser feita.

No que diz respeito aos Planos Regionais, o primeiro estádio é constituído pela apresentação, pelos Conselhos das Municipalidades, das aspirações que eles julgam deverem ser consideradas nos Planos Regionais. No estádio seguinte, os Conselhos de Condado preparam o debate público que se lhe deve seguir. Para isso, elaboram pelo menos três projectos de plano, correspondentes a outras tantas opções de planeamento e que são, no essencial, variantes sobre o modelo de rede urbana. O debate público vai desenvolver-se a partir dos projectos de plano e constitui o terceiro estádio. A participação dos cidadãos incide sobre as opções de planificação física, mas muitas vezes ultrapassa-as e faz incidir a sua atenção sobre matérias como o desenvolvimento económico e social das regiões, o que não é necessariamente um objectivo explícito para os projectos de plano.

A partir do debate público em que intervêm os cidadãos e as diferentes autoridades públicas dos níveis nacional, regional e local, os Conselhos dos Condados elaboram o plano que podem submeter á aprovação do Executivo Central. Uma vez preparado, este Plano é de novo posto á disposição dos cidadãos e das outras autoridades para que eles possam produzir os comentários que julguem convenientes. Os comentários são anexados á proposta de Plano e o todo é em seguida enviado ao Ministério do Ambiente que o deve aprovar após aí ter introduzido as modificações que julgar convenientes. A elaboração dos Planos das Municipalidades deve obedecer a regras idênticas ás dos Planos Regionais, dando uma atenção particular á participação dos cidadãos.

C. AS TENDENCIAS A RECENTRALIZAÇÃO E AS VIOLAÇÕES DA AUTONOMIA DE DECISÃO

O peso crescente do papel dos analistas na formulação das decisões e a força adquirida pelos representantes do poder local a nível central, reforçam as violações da autonomia de decisão anteriormente sublinhadas.

Como o fizemos notar, há interdependência muito forte entre o que se poderiam chamar as tendências á descentralização, e por isso á participação, e ao mesmo tempo um certo receio de que as autarquias, colocadas a um nível territorial inferior, possam ultrapassar as suas competências e invadir as de outras autarquias. Isto explica o facto de os Planos Nacionais deverem conter directrizes para os Planos Regionais e estes para os

Planos das Municipalidades. Estas violações aos princípios da descentralização estrutural não são contudo as mais graves, tanto mais que em maior ou menor medida, o poder nacional faz-se sempre representar através do Executivo Central. Além disso a Reforma empreendida a partir de 1970 desenvolveu progressivamente tendências á recentralização dos poderes, o que contraria as suas intenções iniciais. Elas têm duas origens diferentes: o poder dos especialistas e a importância adquirida pelos representantes das autarquias nos níveis territoriais superiores.

A complexidade e a importância adquiridas pelas actividades de planificação está na origem da necessidade de recurso, cada vez mais frequente, aos serviços de especialistas. A sua acção deveria ter um papel de esclarecimento das opções a fazer pelos eleitos e por todos os que devem tomar decisões de carácter político. Só que o carácter técnico das diferentes alternativas propostas pelos analistas aos eleitos conduz a que eles se vejam muitas vezes na incapacidade de poder fazer uma verdadeira escolha e, a que sejam os analistas quem, pouco a pouco, através da introdução nas suas análises de critérios por vezes mais políticos que técnicos, os substitui.

A delegação de poderes pelos eleitos, em organismos de nível funcional superior, está também na origem da diminuição da capacidade de intervenção dos eleitos locais nos assuntos que se pressupõe administrarem. Com efeito, as Municipalidades e os Condados estão representados ao nível nacional por associações: a Associação Nacional dos Governos Locais e a Associação Nacional dos Governos de Condado, respectivamente.

A partida as associações deveriam ter funções de consulta junto das Municipalidades e dos Condados. Progressivamente, as suas funções alargaram-se, e hoje são elas quem estabelece a maioria das relações dos representados com o Executivo Central, quem conduz as negociações com os organismos dos funcionários com vista á modificação das remunerações ou das condições de trabalho.

Nenhuma observação haveria a fazer se as associações agissem sempre em representação dos poderes descentralizados, mas muitas vezes elas ultrapassam o seu carácter de mandatários para agir de "motu proprio". Face às Municipalidades e aos Condados, as associações tornam-se uma espécie de substituto do antigo Ministério do Interior, tanto mais que o Executivo Central prefere em geral dialogar com estas associações do que com as Municipalidades ou os Condados.

Uma das razões principais para explicar o peso que estas associações adquiriram na vida política da Dinamarca, reside na alta qualificação e competência com que elas se puderam dotar, bem como no modo como souberam exercer as suas atribuições.

Poderemos interrogar-nos sobre os benefícios de ter querido substituir uma estrutura de poder de tipo prefeitural, por uma outra estrutura equivalente, que não eliminou completamente a primeira e ganha cada vez maior distância em relação aos representados. Há vantagens que podem ser recolhidas, enquanto as associações continuarem a obter a confiança das Municipalidades e dos Condados e, enquanto constituírem um orgão que facilite o diálogo entre os diferentes poderes autárquicos.

Apesar destas insuficiências, a Dinamarca, com a Suécia, constitui exemplos dos mais bem sucedidos de integração de uma hierarquia estrutural com uma hierarquia funcional de descentralização.

Assim como nos casos anteriores, e dadas as restrições mencionadas, apresentaremos duas representações correspondentes a duas valorizações diferentes destas restrições.

Se, por exemplo, tendo em conta a existência de directivas do Executivo Central para os Condados e destes para as Municipalidades, em matéria de planificação se conclui que há subordinação hierárquica de uns em relação aos outros, ter-se-á um esquema

como o da Fig. 6.13, que corresponde, no entanto, a uma interpretação demasiado radical.

ORGANIZAÇÃO AUTÁRQUICA NA DINAMARCA

Primeira Interpretação

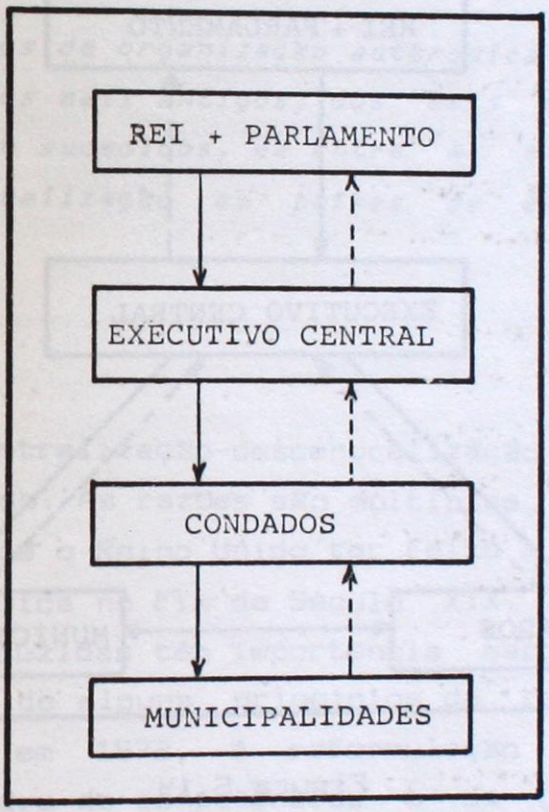


Figura 6.13

Ela equivale à ausência de qualquer descentralização, quando de facto, como se viu acima, a Dinamarca possui uma das melhores experiências de participação da Europa. É a razão pela qual apesar de certas limitações à autonomia impostas por algumas normas de planificação, parece-nos razoável colocar os Condados e as Municipalidades ao mesmo nível hierárquico. O Executivo Central será colocado num nível imediatamente superior, dada a abundância de normas de carácter administrativo que emite em direcção aos Condados e às Municipalidades, com vista a garantir ao con-

junto dos cidadãos, igualdade de oportunidades no usufruto dos bens e serviços públicos locais. Na nova interpretação teríamos:

ORGANIZAÇÃO AUTARQUICA NA DINAMARCA
Segunda Interpretação

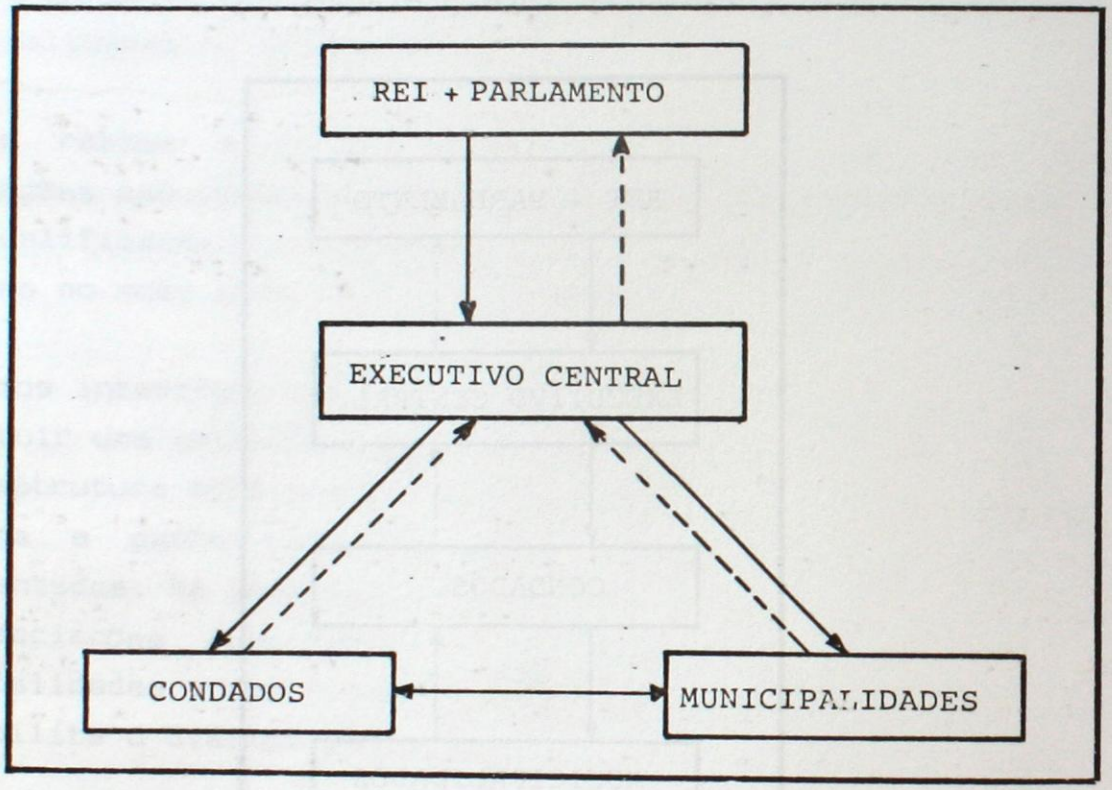


Figura 6.14

As flechas arrendondadas que estavam presentes no caso sueco e que representavam delegações de poder dos Condados nas Municipalidades, foram aqui eliminadas na medida em que na Dinamarca se há delegações pode-se dizer que elas têm um duplo sentido. Com efeito, os Condados condicionam as actividades de planificação das Municipalidades, através da emissão de directivas, mas as Municipalidades condicionam a dos Condados, na medida em que elas participam na elaboração dos Planos Regionais.

Dado que os esquemas apresentados se referem à hierarquia estrutural, as associações de Condados e de Municipalidades, a nível

nacional não foram explicitadas. Trata-se com efeito de componentes dos centros de poder que são os Condados e as Municipalidades.

#3. A ORGANIZAÇÃO AUTARQUICA EM INGLATERRA

Os princípios da organização autárquica em Inglaterra são dos mais antigos, dos mais estáveis e dos mais bem sucedidos, de entre as experiências de descentralização em países de economia de mercado.

As batalhas da centralização-descentralização foram até hoje raras no Reino Unido. As razões são múltiplas, mas a mais forte residirá no facto de o Reino Unido ter feito a sua reforma de organização autárquica no fim do Século XIX. Desde então, as modificações introduzidas têm importância marginal. Uma certa inoperacionalidade de alguns princípios da reforma do último século conduziu, em 1972, á reformulação do seu traçado territorial. O quadro de competências e de gestão financeira permaneceram quase imutáveis.

Podemos interrogar-nos sobre o que pode explicar a validade dos princípios de uma reforma autárquica, velha de quase um século. Uma explicação simples baseia-se no avanço dos princípios adoptados no fim do Século XIX. Ela não nos diz, contudo, porque é que o Reino Unido o pôde fazer e os outros países não.

Em certa medida, é preciso procurar na história e no quadro geográfico as razões do avanço da reforma britânica. O Reino Unido viu as suas fronteiras e a sua estabilidade

interna fixadas antes da maior parte dos outros países da Europa. O seu carácter não continental contribuiu também para que a consciência de unidade nacional fosse adquirida independentemente de uma forte descentralização da administração. Assim, enquanto que na maior parte dos países da Europa do Sul a centralização de tipo napoleónico mostrava toda a sua vitalidade, no Reino Unido era possível estruturar um funcionamento descentralizado.

A descentralização entrou de tal modo nos costumes e no viver das gentes que hoje não é preciso falar dela. É a razão pela qual a polémica centralização-descentralização se tem colocado no Reino Unido em termos políticos bastante diversos daqueles que conhecemos na Europa do Sul. O avanço da reforma na última década do Século XIX não deixou, contudo, de revelar algumas insuficiências ao longo do tempo. Uma primeira, diz respeito á inadaptação do quadro territorial anterior para o exercício das funções que hoje os cidadãos exigem de um Estado moderno. Falaremos delas seguidamente. Depois, deve-se fazer notar que o grau de liberdade que foi deixado aos diferentes Estados para se organizarem descentralizadamente, foi de tal ordem que se chegou ao fim dos anos 60 com uma grande diversidade de estruturas organizativas, por vezes no interior de um mesmo Estado (Inglaterra), outras vezes entre diferentes Estados (Inglaterra, País de Gales, Escócia e Irlanda do Norte). É a razão pela qual apenas falaremos da reforma que teve lugar em Inglaterra a partir do início dos anos 70. A diversidade de estruturas territoriais que mesmo assim aí podemos encontrar, é razão suficiente para que limitemos a nossa atenção ao caso inglês.

A. A AUTONOMIA DE DECISÃO

Em Inglaterra a tutela jurídica sobre os actos das autarquias apenas se faz sobre um reduzido número de casos isolados.

Do mesmo modo que nos dois exemplos anteriores, no vértice da hierarquia da tomada de decisões do Estado encontram-se o Rei (Rainha) e o Parlamento (Câmara dos Comuns e Câmara dos Lordes). No nível de decisão seguinte encontramos o Executivo Central e as autarquias (os Condados e os Distritos).

Chega-se ao início dos anos 60 com uma estrutura de partição de competências entre o Executivo Central e as outras autarquias quase idêntica á que tinha sido concebida no fim do Século XIX. A evolução verificada fez-se sobretudo através da diversificação das estruturas de poder autárquico, que não eram, nos anos 60, necessariamente idênticas em dois locais diferentes do território. Por isso se sentiu a necessidade de criar uma certa homogeneidade de administração para o conjunto do território. Tal operação foi bem sucedida para a Inglaterra e para o País de Gales, através de uma reforma dos quadros territoriais iniciada em 1974 e fundamentada numa Lei de 1972.

O processo de reforma foi iniciado em 1966 com a nomeação da Comissão Maud (31) que pretendeu ultrapassar uma certa anarquia reinante criando uma colectividade única (área unitária) que englobasse uma grande cidade e uma área circundante. Era um projecto que se inspirava nos bons resultados obtidos com o burgo-condado da experiência anterior. A queda do Governo Trabalhista em 1970 e a sua substituição por um Governo Conservador, tiveram como consequência a reformulação de alguns princípios já adquiridos, através de concessões ao antigo sistema, mantendo algumas das estruturas antigas, como os

Condados, os Distritos e em certos casos mesmo as Paròquias.

A nova reforma dividiu a Inglaterra em três grandes sub-conjuntos: a Grande Londres, as grandes metròpoles e o territòrio circundante, e o resto do territòrio. Assim, com excepção do Grande Londres, que possui uma administração particular, as grandes metròpoles deram origem a Condados Metropolitanos sub-divididos em Distritos Metropolitanos, e o resto do territòrio deu origem a Condados Não Metropolitanos, sub-divididos em Distritos Não Metropolitanos e estes, por vezes, em Paròquias.

Os Condados Metropolitanos são em número de seis, com uma população que vai de 1 200 000 a 2 800 000 habitantes. Os Distritos, que são uma sub-divisão territorial dos Condados, são em número de 36, com uma população que vai de 173 000 a 1 100 000 habitantes. Embora os Distritos sejam uma sub-divisão territorial dos Condados, trata-se de duas autarquias diferentes e não subordinadas.

As competências dos Condados Metropolitanos dizem respeito ao ordenamento do territòrio ao nível do Condado, ás estradas, á excepção das estradas nacionais, á circulação viária, aos transportes públicos, aos serviços de incêndio e de polícia, á protecção dos consumidores. As competências dos Distritos pertencentes aos Condados Metropolitanos incidem sobre a planificação local do ordenamento do territòrio, os serviços sociais, o ensino a todos os níveis á excepção do ensino universitário, o alojamento e a recolha e tratamento dos lixos. Contrariamente ao que se passa na maior parte dos outros países, as autarquias não têm competências significativas em matéria de saúde que, como é bem conhecido, são exercidas pelas autoridades nacionais.

Uma primeira e simples diferença pode ser notada entre os Condados Metropolitanos e os Condados Não Metropolitanos. Ela diz respeito ao seu número e á sua população. Enquanto que os Condados Metropolitanos tinham populações sempre superiores a um

milhão de habitantes, os Condados Não Metropolitanos em número de 39 raramente ultrapassam um milhão de habitantes (eles possuem entre 110 000 e 1 400 000 habitantes, aproximadamente a dimensão da população dos Distritos Metropolitanos). Os Distritos Não Metropolitanos são em número de 296, com população compreendida entre 60 000 e 100 000 habitantes.

Uma outra comparação entre os Condados das duas categorias, que importa ter presente, diz respeito á amplitude das suas competências. Pode-se dizer que os Condados Não Metropolitanos têm todas as competências dos Metropolitanos e mais algumas, que nos casos precedentes eram exercidas pelos Distritos: serviços de educação, serviços de assistência social e bibliotecas públicas. As competências dos Distritos Não Metropolitanos encontram-se assim reduzidas á elaboração dos planos locais ou de zona, á higiene do ambiente, á habitação e á recolha e tratamento de lixos

No interior dos Distritos Não Metropolitanos podemos encontrar um escalão suplementar que são as Paróquias. Elas passaram sem modificações da reforma anterior para a nova reforma e as suas funções são bastante reduzidas. A mais importante diz respeito á conservação e actualização dos registos sobre o estado civil.

Finalmente temos a Grande Londres, cobrindo um espaço de cerca de 7 000 000 habitantes, que inclui a cidade de Londres e está dividida em "Boroughs", em número de 32, mais a parte antiga da cidade, designada por "City". Os "Boroughs" têm uma população média de 227 000 habitantes e a "City" uma população residente de cerca de 5 500 pessoas.

As competências da Grande Londres são idênticas ás dos Condados Metropolitanos, com excepções no domínio da educação, da habitação e da defesa dos consumidores. Com efeito, enquanto na área dos Condados Metropolitanos a educação e a habitação são da competência dos Distritos, numa parte da Grande Londres, o (Centro de Londres), estas competências pertencem ao "Great London Coun-

cil". Pelo contrário, a protecção dos consumidores que nos Condados Metropolitanos era garantida por instituições do Condado, é aqui garantida pelas instituições dos "Boroughs". Salvo as excepções apresentadas, os "Boroughs" e a "City" têm competências idênticas aos Distritos Metropolitanos.

A responsabilidade política do exercício das competências enunciadas pertence em todos os escalões dos Condados Metropolitanos, dos Condados Não Metropolitanos e da Grande Londres a Conselhos eleitos, possuindo um estatuto ligeiramente diferente do que encontramos em outros países. Eles têm um Presidente escolhido de entre os membros do Conselho mas não exercem competências executivas, que são da responsabilidade de funcionários da administração. Os Conselheiros apenas têm a responsabilidade política das opções tomadas. Contudo, a complexidade crescente das matérias sobre que os Conselheiros têm de tomar decisões, obriga-os a que estejam organizados em Comités encarregados de diferentes serviços. Estes Comités procuram realizar uma gestão integrada, com a participação de equipas de funcionários que exercem um papel de analistas e devem fornecer informações e especificações técnicas que habilitem os Conselheiros a tomar as suas decisões. Esta estrutura de organização é válida no interior dos Condados e dos Distritos, quer eles sejam Metropolitanos, quer sejam Não Metropolitanos.

Os Condados e os Distritos são autarquias independentes e exercem as suas competências com grande autonomia. Contudo, e embora da partição de competências entre Condados e Distritos possam resultar sub-conjuntos quase exclusivos, há sempre as externalidades que ninguém pode garantir que não possam vir a manifestar-se. Os Condados e os Distritos são assim muitas vezes levados a colaborar e a coordenar as suas actuações. Muitas vezes esta coordenação traduz-se por delegações de competências

dos Condados nos Distritos, dos Distritos nos Condados, entre os Condados e entre os próprios Distritos. Existem excepções em que as autarquias não podem fazer delegações de competências: trata-se dos serviços de educação, dos serviços de assistência social e dos serviços de polícia.

A possibilidade de realizar delegações de competências entre as diferentes autarquias, sem que percam a sua autonomia, é um sinal de flexibilidade que permite melhor ultrapassar a resolução de casos difíceis e eventualmente não pevistos. Um sinal de flexibilidade è o facto de o texto da Lei da reforma de 1972 prever explicitamente que os limites territoriais das diferentes circunscrições administrativas poderem ser revistos ao fim de cada período de dez anos. Os sinais de flexibilidade funcionam sempre como válvulas de escape, o que permite ao sistema adaptar-se melhor às novas circunstâncias garantindo-lhe, assim, uma maior permanência.

Antes de terminar este ponto queremos fazer uma referência às figuras das Regiões de Planificação, dos recursos físicos e económicos. Estas Regiões não têm nenhuma relação com as partições territoriais anteriormente explicitadas. Elas são apenas quadros de referência para as acções de planificação do Executivo Central (32). Em Inglaterra estas Regiões são em número de oito e são administradas por um Conselho que não è eleito mas nomeado pelo Executivo Central, de entre personalidades de cada Região de competência reconhecida.

B. AS LIMITAÇÕES A AUTONOMIA DE DECISÃO

As autarquias têm autonomia de decisão quase plena. As relações entre elas podem encontrar dificuldades em razão da inexistência de uma hierarquia funcional explícita.

De entre as experiências de descentralização pode dizer-se que a inglesa constitui um bom exemplo de não intervenção do Executivo Central nas competências das outras autarquias. Ele não exerce nenhuma forma de tutela jurídica sobre a acção dos Condados e dos Distritos, salvo em casos muito particulares: a polícia e a luta contra os incêndios. Em geral, o Excecutivo Central, quando quer condicionar o comportamento das autarquias, fá-lo através de avisos e pela via financeira.

A observação anterior sobre a independência das autarquias inglesas relativamente às dos outros países, deve ter em conta o momento em que aconteceram as respectivas reformas autárquicas. Com efeito, a descentralização não é em Inglaterra um assunto da segunda metade do Século XX. Ela foi-o no fim do Século XIX, em que naturalmente eram diferentes os problemas a resolver e o respectivo enquadramento político. É a razão pela qual, como já sublinhámos no início deste parágrafo, a polémica da descentralização é bastante estranha á mentalidade inglesa.

Poder-se-á recear que a independência das autarquias em relação ao Executivo Central conduza, quer a uma espécie de ditadura sobre os cidadãos, quer a uma discriminação dos estatutos dos cidadãos face ao Estado, quando estes deveriam ser considerados como iguais face á lei geral e quanto ao acesso aos bens colectivos proporcionados pela comunidade nacional.

I.S.E. BIBLIOTECA

Trata-se de um receio legítimo, mas em relação ao qual os ingleses foram capazes de se precaver. Criaram a figura do "Mediador" que é uma espécie de Comissário Independente, junto de quem os cidadãos podem formular as suas queixas contra a Administração dos Condados ou dos Distritos. Estes Comissários não têm ascedência hierárquica em relação ás autarquias e não podem por isso estabelecer contra elas sanções. Podem, contudo, elaborar relatórios de apreciação sobre os actos das autarquias que são em geral publicados e que, de um modo ou de outro, condicionam sempre o funcionamento futuro das autarquias.

A estrutura de financiamento das autarquias não é em Inglaterra muito diferente dos outros países. As fontes principais são receitas fiscais, taxas pagas pelos serviços prestados, subvenções atribuídas pelo Executivo Central e empréstimos. A gestão destas receitas é diferente, segundo se trata de afectação a despesas correntes ou a despesas de investimento.

No primeiro caso, e se tivermos em conta a segunda metade dos anos 70, as subvenções representaram 48% das receitas, os impostos 25% e as taxas 27%. No segundo caso, as subvenções representaram 5% do total das receitas atribuídas ao investimento, as receitas fiscais 10%, a venda de activos imobilizados 10% e os empréstimos 75% (33). Em geral, os empréstimos destinam-se a financiar investimentos e são reembolsados a partir de receitas de funcionamento.

Esta estrutura não foi pacífica nos últimos anos. A intervenção do Executivo Central no financiamento das autarquias locais tornou-se cada vez mais importante, através do aumento das subvenções. Nos anos 50 ela era de cerca de 34% e hoje atinge já os 48%.

O financiamento das autarquias deu origem a numerosos protestos por parte dos contribuintes e à elaboração de relatórios por comissões independentes. A tendência é, contudo, para ver o Executivo Central condicionar-lhes o comportamento pela via

financeira uma vez que, como vimos, a tradição da administração local em Inglaterra tolera mal outro tipo de intervenção.

Chegou o momento de apresentar o esquema de descentralização estrutural que resume a autonomia das diferentes autarquias na estrutura do Estado. As coisas parecem mais simples no caso Inglês que nos anteriores e, por isso, não nos parece indispensável apresentar dois esquemas interpretativos. Retemos por isso o esquema seguinte:

ORGANIZAÇÃO AUTARQUICA EM INGLATERRA

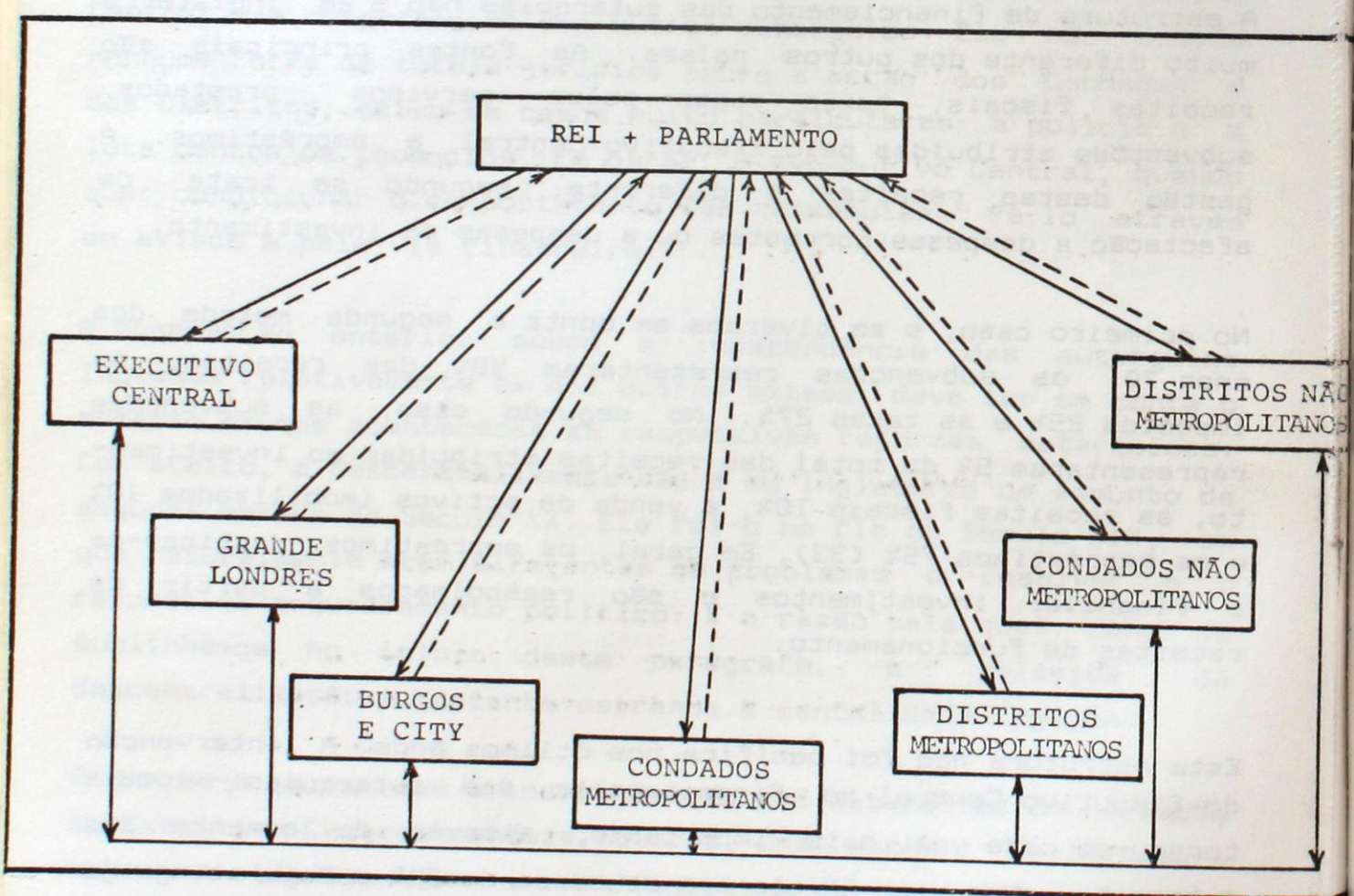


Figura 6.15

As setas superiores representam relações de dependência em relação ao Rei e ao Parlamento. As restantes pretendem representar situações de igual legitimidade entre as diferentes au-

tarquias, bem como o estabelecimento de delegações de poder entre elas.

Até este momento não explicitámos a hierarquia funcional. É um dos pontos mais fracos da organização autárquica em Inglaterra. Com efeito, a representação das diferentes autarquias em cada nível territorial é muito limitada. Para cada tipo de autarquia existe uma Associação Nacional que tem por objectivo defender os interesses comuns destas autarquias. Mas se existe esta representação nacional, não há representação a outros níveis: o Executivo Central está mal representado ao nível dos Condados e dos Distritos, os Distritos ao nível dos Condados, os Condados ao nível dos Distritos, etc.. A ausência de uma malha territorial bem preenchida torna difícil as relações entre as diferentes autarquias e, necessariamente, não permite que o processo de tomada de decisões realize todas as potencialidades que a hierarquia estrutural contém.

#4. A ORGANIZAÇÃO AUTÁRQUICA EM FRANÇA

A experiência francesa de descentralização foi até aos anos 80 uma daquelas em que os interesses políticos mais condicionaram a adopção de soluções correctas do ponto de vista técnico. A reforma iniciada em 1982 parece ir no bom sentido mas, mesmo assim, podemos interrogar-nos sobre se a aceitação dos condicionalismos técnicos pelos políticos têm uma natureza estrutural ou simplesmente conjuntural.

Depois de termos apresentado a experiência inglesa, procuraremos caracterizar a esperiência francesa de descentralização. Trata-

dos meios e dificuldades encontradas para as tornar operacionais.

Decomporemos este último Capítulo em três Secções ocupando-nos em cada uma delas de um grupo de países que, do ponto de vista de autonomia de decisão e dos meios necessários para a tornar efectiva, apresentam características suficientemente individualizadas.

Na primeira Secção trataremos de dois países com estrutura federal: a Áustria e a República Federal Alemã. Na segunda Secção serão analisados dois casos de estados unitários que possuem autonomias de decisão regional bastante avançadas, que os colocam a meio caminho entre os estados federados e os estados unitários com descentralização puramente administrativa: a Itália e a Espanha. Finalmente, na última Secção abordaremos os estados unitários em que a autonomia de decisão é apenas administrativa: é o caso de países como a Dinamarca, a Suécia, o Reino Unido, a França e Portugal (1).

Uma reforma autárquica em que os limites de autonomia de cada autarquia sejam minimamente precisos e que deles retire consequências, com vista a respeitar o equilíbrio de poderes assim estabelecido, ainda está por fazer em Portugal. Através da apresentação das várias experiências, procuraremos retirar ensinamentos que possam ser úteis para a formulação de princípios a que deverá obedecer essa reforma.

Com esse objectivo adoptaremos uma perspectiva predominantemente descritiva. Possuindo cada uma das experiências aspectos multifacetados e uma coerência própria, parece-nos ser essa a via que menos sacrifica as características próprias de cada experiência. A maior extensão que este Capítulo VI adquirirá em relação aos Capítulos anteriores, pode implicar algum desequilíbrio formal na apresentação da dissertação, mas ele é apenas uma consequência do carácter descritivo que referimos.

-se de experiências com percursos que se podem quase situar nos antípodas um do outro. Se se pode falar do primado da política e do primado da técnica, pode dizer-se que a experiência inglesa se caracterizou desde o início, pelo primado da técnica, enquanto que a experiência francesa teve sempre dificuldades em impôr aos interesses políticos as soluções mais racionais do ponto de vista técnico.

Há boas razões históricas para justificar um tal comportamento. Enquanto que há muito, o Reino Unido encontrou a sua unidade nacional, a França viveu até recentemente um processo de tensão forte entre o Paris Jacobino e as Províncias Girondinas que, finalmente, se resolveu por um compromisso traduzido pela reforma regional de 1982 (34).

Foi através de uma camisa de forças constituída pelo edifício imponente, jurídico e institucional, de herança napoleónica, que Paris soube durante quase dois séculos domesticar os comportamentos das Províncias, que pela sua audácia poderiam pôr em causa a unidade nacional. Um século de tensão e de experiências é muito, mas permite também uma aprendizagem aprofundada que, no caso francês, teve como resultado uma solução feliz, ao menos nos seus princípios, já que parece terem sido satisfeitos interesses que inicialmente se apresentavam como contraditórios.

Notemos, ainda, que a reforma empreendida a partir de 1982 foi a obra principal de uma família política que em princípio sempre se lhe opôs: os socialistas jacobinos. São os que no espectro político se colocam tradicionalmente á sua direita (girondinos), que lhes opuseram maiores resistências. Tendo passado as desconfianças de oportunismo político, parece que direita e esquerda estão finalmente reconciliados em matéria de princípios da descentralização.

O movimento de regionalização em França tal qual o compreendemos hoje, nasceu após a Guerra de 1939/1944. Os 35 anos de experiên-

cias de regionalização que se lhe seguiram, não devem ser compreendidos como sendo verdadeiras experiências de descentralização. Em qualquer caso, não se trata de descentralização no sentido estrutural, mas antes no sentido funcional do poder central, para diferentes niveis territoriais (35). Por vezes fez-se uma certa aliança entre os interesses do poder central e os dos poderes locais, mas estes estão sempre subordinados ao primeiro.

Do mesmo modo que em alguns dos paises onde as experiências de regionalização e de descentralização foram levadas mais longe, encontram-se em França quatro niveis territoriais: o Centro, a Região, o Departamento e as Comunas. A Região è o nivel que foi instituido mais recentemente e teve como justificação, mais razões de promoção de desenvolvimento econòmico que razões de administração, como foi o caso dos Departamentos e das Comunas.

A partir de 1982 pode dizer-se que existiu um volte-face no movimento de regionalização em França. As novas aquisições não podem ser completamente explicadas sem compreender as experiências anteriores. E a razão porque começaremos este paràgrafo com um primeiro ponto em que procuraremos apresentar os traços mais significativos das vàrias reformas que a França conheceu de 1945 a 1982. Em seguida, no segundo ponto faremos a caracterização da reforma de 1982 e, no terceiro ponto serão explicitadas algumas das dificuldades que a implementação da reforma sofreu desde então, atè hoje.

A. OS ANTECEDENTES DA REFORMA DE 1982

O conteùdo do debate sobre a descentralização fixou-se à volta do papel a desempenhar pela Região. Os Departamentos e as Comunas são estranhos a este debate.

A noção de Região è estranha ao equilibrio de poderes territo-

riais em França até 1945.

Conheciam-se então apenas três niveis territorias (36) em cada um dos quais se pode identificar um esboço de autarquia: o Poder Central, o Departamento e a Comuna. São as necessidades da reconstrução, do desenvolvimento económico e da planificação que vão obrigar a encontrar um quadro de coordenação de actividades económicas mais amplo que o Departamento e que veio a ser designado por Região. Não se tratava contudo de encontrar um novo centro de poder, mas antes de um "forum" de reencontro e coordenação das autarquias já existentes. Contudo, e como veremos seguidamente, a autonomia das autarquias foi sempre muito limitada.

I. Antes da Segunda Guerra Mundial

A actual administração francesa, encontra as suas origens na reforma de Napoleão I datada de 1800, que dividiu a França em 90 Departamentos, unidades territoriais de dimensão e importância económica e politica, sensivelmente idênticas. Cada Departamento era por sua vez dividido em "Arrondissements", os "Arrondissements" em Cantões (37) e os Cantões em Comunas. Esta estrutura manteve-se quase até aos nossos dias tanto na suas competências como na sua dimensão. O número das várias unidades territoriais é hoje quase idêntico ao de 1800, ou seja, 96 Departamentos, cerca de 300 Cantões e 36 400 Comunas.

Tratava-se de um esquema de administração cujo fim era o de garantir que as medidas de politica decididas em Paris fossem eficazmente aplicadas na Provincia e que os acontecimentos e o sentimento da Provincia, face ao Centro, fossem rapidamente transmitidos a Paris (38).

O Departamento é administrado por um Prefeito, o "Arrondissement" por um Sub-Prefeito e a Comuna por um Presidente da Câmara. Todos são administradores nomeados por responsáveis políticos de nivel superior.

Com a III República certos sinais de reconhecimento da autonomia territorial aparecem. Na Comuna é criado o Conselho Municipal, eleito pelos habitantes da Comuna. O Presidente da Câmara já não é nomeado pela Administração, mas eleito por um Conselho Municipal, embora continue a estar submetido á tutela do Prefeito. No Departamento surge também uma Assembleia eleita, o Conselho Geral, mas o Prefeito continua a ser nomeado por Paris, embora dirija o Executivo do Departamento.

A criação do Conselho Municipal e do Conselho Geral, dá ás Municipalidades e aos Departamentos autonomia de acção em determinadas matérias. Os Conselhos Gerais têm competências nos domínios das vias de comunicação departamentais, da polícia rural, da educação, da saúde, da assistência social, da assistência ás Comunas, etc.. As competências do Conselho Municipal são de facto as competências do Presidente da Câmara, uma vez que o Conseho Municipal apenas intervém eficazmente no momento da aprovação do orçamento.

Entre as competências das Comunas podem-se citar: as vias de circulação municipal, a recolha dos lixos, os cemitérios, a construção de escolas e por vezes a cultura e os tempos livres.

O esquema de administração, de que deixamos os traços principais manteve-se na sua estrutura fundamental até ao início dos anos 80. Contudo, a partir do fim da Segunda Guerra Mundial os objectivos de desenvolvimento e de crescimento exigiram um quadro de referência territorial mais amplo que o do Departamento. É a partir deste momento que aparece a ideia de Região e na sua sequência a de regionalização. A compreensão do seu conteúdo não foi fácil e foi submetida a numerosos acidentes de percurso (39).

II. Dos anos 40 á IV República

Até aos anos 80, com mais ou com menos variações, a Região foi sempre compreendida como sendo, no essencial, não um sujeito de

desenvolvimento mas antes um quadro de desenvolvimento para as iniciativas do Poder Central. Isto é tanto mais verdade quanto mais nos afastamos no tempo.

Durante o Regime do Estado Francês as Regiões foram consideradas como "colectividades territoriais", servindo como unidades terrotoriais e administrativas cujo fim era o de reforçar a autoridade do Estado, pela criação de um centro de coordenação da informação e de decisões (40).

Cada Região está dotada de um Prefeito que tem missões económicas e de ordem pública (41). Para este efeito o Prefeito é assistido de dois Intendentes, um para os assuntos económicos e outro para a polícia. As suas competências são muito amplas. Vão desde a produção agrícola á produção industrial, ao mercado do trabalho, ás vias de circulação, ao abastecimento, etc..

A IV República põe rapidamente fim a esta experiência.

III. A IV República (1946-1959)

Por razões bem conhecidas, a IV República mostrou-se inicialmente hostil á experiência anterior de regionalização administrativa do Estado Central. Contudo, depressa adoptou quadros de acção idênticos aos do período anterior, por razões de manutenção da ordem pública e de planificação económica. Dez grandes Regiões, que correspondiam ás regiões militares, foram criadas e, em cada uma destas regiões, foi nomeado um Inspector Geral de Administração em Missão Extraordinária (IGAME). Progressivamente, as necessidades de planificação impuseram-se. Eram inicialmente sectoriais, mas as preocupações de ordenamento do território e de desenvolvimento regional ganharam terreno. Associações privadas reunindo eleitos e sócio-profissionais organizaram-se em cada Departamento (Comité de Expansão Económica) e foram chamadas a pronunciar-se sobre o conteúdo da planificação na sua Região. Têm um papel puramente consultivo, mas constituem uma forma importante de diálogo entre as administrações e as economias regionais.

Em 1955, as preocupações de ordenamento do território são orientadas para a formulação de "Programas de Acção Regional". Eles vão dar origem, um ano mais tarde, ás 21 "Regiões Programa" que conhecemos hoje. Em cada uma há um IGAME que è um Prefeito de Departamento e tem como atribuição a coordenação de todas as acções de politica previstas nos "Programas de Acção Regional". Está assim completo o quadro que permitirá no inicio da V República um pequeno passo em frente para a consolidação das instituições regionais.

IV. Do inicio da V República a 1972

Desde 1959 que as 21 Regiões Programa se transformam em "Circunscrições Administrativas". A modificação é importante uma vez que em lugar de uma partição adicional, para as necessidades da planificação, passa a possuir-se um quadro de referência para a harmonização das acções do conjunto das Circunscrições Administrativas. Além disso, as 21 Regiões de Programa devem facilitar a execução do Plano de Desenvolvimento Económico e a aplicação das medidas de politica do ordenamento do território.

As Circunscrições Administrativas não têm contudo qualquer significado institucional do ponto de vista dos interesses regionais. Em cada uma das Regiões há um Prefeito Coordenador, escolhido de entre os Prefeitos de Departamento da Região e que reune os outros numa Conferência Interdepartamental, assistido por um Comitè Regional de Expansão Económica. Trata-se de uma Conferência em que o diálogo se pode estabelecer mas que não tem poderes de decisão significativos.

É em 1964 que uma viragem se dá em relação á situação anterior. A Região é promovida ao papel de quadro de Administração do Estado. Em cada Região haverá um Prefeito de Região assistido de uma Missão Permanente, uma Conferência Administrativa Regional (CAR) e uma Assembleia Consultiva dos interesses regionais, as Comissões de Desenvolvimento Económico Regional (CODER). Os

objectivos principais da nova administração são o desenvolvimento económico e a melhoria da gestão administrativa.

O Prefeito não é um "primus interpares", entre os Prefeitos de Departamento, mas um representante do Estado na Região, embora seja simultaneamente o Prefeito do Departamento da capital da Região. Os Chefes de Serviços do Estado nos Departamentos não dependem já de Paris, mas do Prefeito, o que significa que os Ministros apenas podem delegar funções, ao nível da Região, no Prefeito de Região.

A CAR reune o Prefeito de Região (que preside), os Prefeitos de Departamentos, o Chefe de Finanças e o Inspector da Economia Nacional.

A Missão constitui uma espécie de Secretariado da Prefeitura, que deve apoiar o Prefeito na preparação e execução das decisões.

Finalmente, o CODER é uma Assembleia Consultiva, constituida por eleitos, sócio-profissionais e personalidades qualificadas, nomeadas pelo Governo. É presidida pelo Prefeito e toda a iniciativa lhe pertence. Como se pretende com a CODER representar os interesses regionais, isso significa que a interpretação destes interesses está completamente dependente do bom ou mau humor do Prefeito. As instituições regionais, e em particular as CODER, têm atribuições essencialmente económicas. O Prefeito elabora um Projecto Regional de Plano (Decomposições Regionais do Plano) depois de ter recebido as instruções dos Ministérios e realizado a consulta da CODER. Esta intervém na preparação, na tomada das decisões e na respectiva execução.

Apesar da existência de um Prefeito de Região não estamos ainda na presença de uma Administração Regional. A reforma de 1964 teve como objectivo explícito não criar uma colectividade nova,

mas um mínimo de instituições susceptíveis de promover a coordenação das decisões dos agentes chamados a tomá-las no quadro territorial da Região.

O salto para a tentativa de criar uma nova colectividade territorial foi dada em 1969 pelo General De Gaulle. Por razões que são em grande parte estranhas á regionalização, a nova reforma proposta foi rejeitada (42). Contudo, a actualidade da regionalização continuou, e em 1972 o Governo fez adoptar uma reforma que permanece a meio caminho entre a figura da Circunscrição Administrativa e a figura da Colectividade Territorial.

V. De 1972 a 1982

Em 1972 quiz-se dar ao fenómeno da regionalização um estatuto conforme ás aspirações e interesses regionais, sem quebrar o equilíbrio frágil que unia as diferentes instituições territoriais: Estado Central, Departamentos e Comunas. Enquanto que até então não se tinham tido outras preocupações que as da descentralização do Executivo Central (desconcentração), com a nova reforma começa-se a ter em conta a voz dos sujeitos da Região, apesar das ambiguidades da solução adoptada.

Esta personalização da Região pode ser encontrada no seu estatuto "Estabelecimento Público" e na criação de duas assembleias: uma política e outra económica. O Estabelecimento Público é uma figura que pretende salvaguardar, simultaneamente, a unidade nacional e a autonomia dos Departamentos. A aparição de uma assembleia política, ao lado de uma assembleia económica, é um esforço com vista a dar á Região uma instância que trate dos seus próprios problemas.

A assembleia política foi baptizada de Conselho Regional, com poderes deliberativos e consultivos, mas os primeiros são mais importantes. Eles exercem-se em particular no domínio orçamental

e fiscal. Os poderes consultivos exercem-se nos dominios da planificação e do desenvolvimento económico.

Ao lado da assembleia politica continua a existir uma assembleia económica que dá voz aos interesses dos actores regionais, embora tenha poderes apenas consultivos, face ao Conselho Regional e ao Prefeito. Esta assembleia económica vem substituir a CODER e é designada por Comité Económico e Social.

As competências do Comité Económico e Social estendem-se a todas as matérias sobre as quais se deve pronunciar o Conselho Regional. Está mesmo previsto que as duas assembleias se possam reunir em conjunto.

O Prefeito da Região torna-se, simultaneamente, o Executivo da Região e o representante do Estado Central na Região. Nesta segunda condição o seu estatuto é o da reforma de 1964. A inovação da nova reforma está no facto de que o Prefeito é constituido como Executivo Regional. Desta dupla condição resultam numerosas ambiguidades e desconfianças.

Uma outra inovação importante da reforma diz respeito ao domínio financeiro. Pela primeira vez a Região pôde fixar uma parte dos seus recursos, votando impostos. A Região tem, no conjunto das suas atribuições a elaboração de um orçamento próprio e a regionalização do orçamento e dos investimentos do Estado.

Face aos diferentes actores regionais não se sabe nunca, quando se fala com o Prefeito, se se fala com o representante do Poder Central ou com o representante do Poder Local, ou ainda com um inimigo ou um aliado. A composição do Conselho Regional não facilita também as relações institucionais. O sistema de cúmulo dos mandatos conduz a que os diferentes membros de uma mesma instituição criem rivalidades que são estranhas á representação dos interesses regionais. O conjunto do sistema tem uma inspiração jacobina, segundo a qual o Estado Central, por vias

directas ou indirectas, deve estar sempre presente na conduta dos negócios públicos.

A reforma deu os seus frutos durante quase uma década. As insuficiências e uma certa vontade de inovação, conduziram a que em 1982 o Governo Socialista propusesse uma reforma, que foi adoptada pelo Parlamento e pelo Senado, e que alterou todas as instituições regionais e modos de funcionamento anterior.

B. A REFORMA DE 1982

A reforma das instituições locais de 1982 rompe com quase dois séculos de forte jacobinismo do Estado Central face às instituições territoriais. Contudo, e apesar dos contrastes, a reforma de 1982 não se pode explicar, nem poderia ter lugar em França, sem as experiências das três últimas décadas.

A reforma de 1982 constitui um corte com as tradições de jacobinismo e com as hesitações face ás potencialidades da descentralização. Todas as instituições territoriais vão estar envolvidas através do seu enquadramento institucional, das suas competências e dos seus meios de financiamento. Este ponto sobre a reforma de 1982 será desenvolvido segundo uma estrutura que terá conta das suas diferentes componentes. Antes de abordar as questões que elas põem, há uma outra que convém colocar.

Porque é que a França só em 1982 empreendeu a sua reforma territorial quando, se excluirmos os outros países da Europa do Sul, a maioria dos outros países da Europa já a tinham feito há vários anos?

As razões que têm a ver com a formação da nacionalidade e com a unidade nacional já foram explicitadas. Contudo, se elas explicam porque não foi feita antes a descentralização, não explicam porque foi feita neste momento. É preciso encontrar a explicação em vários factores:

- O reconhecimento de que a crise das economias desenvolvidas, e em particular a da França é uma crise complexa, que exige a mobilização de todos os meios e capacidades disponíveis; para o efeito as capacidades regionais e locais dão respostas que antes não eram suficientemente valorizadas, ou eram ineficazes face a problemas de economias em crescimento;

- O reconhecimento de que a descentralização já não punha em perigo a unidade nacional e de que as experiências dos anos anteriores tinham mostrado, apesar das suas insuficiências, que as colectividades territoriais podiam, em solidariedade, assumir responsabilidades e rentabilizar os meios financeiros postos á sua disposição;

- Uma forte vontade de participação que, a todos os níveis, era manifestada pelos cidadãos e suas organizações;

- Uma vontade política decidida, com vista a levar a bom termo uma reforma que todos reconheciam necessária, mas que ninguém antes tinha sabido equacionar de modo a maximizar as vantagens e a minimizar os inconvenientes.

Veremos seguidamente, que o esquema institucional adoptado é, apesar das suas dificuldades de concretização, um dos que mais se aproxima do esquema teórico que apresentámos. Cremos que aí está uma das razões que podem explicar as suas virtualidades e a esperança na sua perenidade, nas transformações a que será necessariamente submetido.

Através de percursos completamente diferentes pode dizer-se que, franceses e ingleses chegaram a estruturas territoriais que, apesar das suas especificidades, se aproximam nos seus fundamentos. A experiência francesa dominada sempre pelo primado do politico soube reconher o bem fundado de razões técnicas de partição e de devolução territorial de competências. Os ingleses, mais frios no seu temperamento, souberam adoptar muito mais cedo as soluções técnicas correctas, mas uma certa indiferença e espirito burocrático com os quais os assuntos públicos são olhados, obrigou-os a introduzir progressivamente, embora com dificuldade, o entusiasmo politico na resolução dos problemas de representação territorial.

A reforma regional que se iniciu em 1982 foi desenvolvida em duas etapas principais: uma etapa institucional que corresponde á estruturação dos novos poderes e uma etapa funcional durante a qual foram distribuidas as novas competências e foram precisados os meios postos á disposição dos novos poderes para o seu exercicio (43).

I. A devolução dos poderes

Durante esta etapa assiste-se á estruturação dum novo poder territorial em França. Os principios desta estruturação estão contidos numa Lei da Assembleia Nacional de 2 de Março de 1982 e supõe que antes não existia uma estruturação completa nem eficaz.

A estruturação não era completa, porque o enquadramento jurídico anterior não reconhecia a Região como colectividade territorial. Ela não era eficaz porque as colectividades existentes eram sempre tratadas como menores, colocadas sob a tutela do Poder Central e, além disso, sem recursos suficientes para poderem valorizar a margem de autonomia de que dispunham.

O essencial da nova lei pode ser encontrado na adopção de uma nova hierarquia estrutural de poderes. Ela vai-se caracterizar por:

- Criação de uma nova autarquia (colectividade territorial), até então inexistente, a Região;

- Devolução de poderes pelo Poder Central ás autarquias;

- Criação de um novo estilo de relações entre o Poder Central e as outras autarquias, e entre essas mesmas autarquias, garantindo as suas plenas autonomia e responsabilidade, face aos actos que praticam.

Como vimos, mesmo na reforma de 1972 não se criou uma colectividade territorial na Região, mas apenas um "estabelecimento público". A lei de 1982 vai criar, ao lado do Departamento e da Comuna, uma nova colectividade, a Região mas, simultaneamente, vai alterar completamente o seu modo de funcionamento interno e o tipo de relações que as diferentes autarquias devem manter entre elas e com o Poder Central.

Do ponto de vista do funcionamento interno são criadas, em todas as colectividades territoriais, uma Assembleia eleita e um Executivo, que dela emana. Em relação á situação anterior, há duas inovações importantes:

- A Assembleia é uma Assembleia eleita e não composta de representantes de outros orgãos;

- O Executivo é uma emanação da Assembleia e não uma imposição do exterior, como era o caso do Prefeito de Departamento nomeado pelo Governo, na Reforma de 1972.

As Assembleias eleitas tomam o nome de Conselho Municipal, Conselho Geral e Conselho Regional, respectivamente, na Comuna,

no Departamento e na Região. Os Executivos das colectividades são os Presidentes destas Assembleias.

Do ponto de vista das relações exteriores pode dizer-se que são eliminadas todas as relações de subordinação entre as diferentes autarquias e com o Poder Central ou seus representantes. Todas as formas de tutela "á priori", administrativa ou financeira, e em particular a que era conduzida pelo Poder Central, são eliminadas. As autarquias são dotadas de uma autonomia quase completa, apenas limitada por controles "á posteriori" exercidos por uma nova instituição criada a nível regional: as Câmaras Regionais de Contas (jurisdição do primeiro grau e não simples descentralizações dos Tribunais de Contas) e por instituições antigas, como o Tribunal Administrativo e os Tribunal de Contas.

O conjunto das colectividades são colocadas ao mesmo nivel de legitimidade politica. Elas podem condicionar-se umas ás outras, através do exercicio das suas competências, mas não através da emissão de directivas. A única via de gestão das interdependências é o consenso mútuo e a celebração de contratos (44).

Não pensemos contudo que o Poder Central desaparece da cena territorial. Ele aí permanece, mas sob formas novas e eventualmente mais importantes. Os seus representantes na Região e no Departamento (Comissário da República), têm atribuições reforçadas, e com toda a legitimidade.

Com efeito, não se pode esquecer que a Região e os Departamentos são colectividades territoriais, mas também quadros em que se inscrevem as acções das colectividades correspondentes e as de todas as outras colectividades (descentralização funcional). Como mostrámos nos Capitulos anteriores, no quadro territorial das Regiões devem-se inscrever as acções do Poder Central, da colectividade regional, da colectividade departamental, e também das Comunas. Poder-se-ia dizer o mesmo para as outras colectividades territoriais.

No que diz respeito aos Comissários da República eles vêm ocupar o lugar (mas não substituir) os antigos Prefeitos. A figura destes desaparece, porque certas das suas atribuições desaparecem também e porque outras são transferidas para os Presidentes dos Conselhos. O Comissário da República não è, como o Prefeito, o Executivo, nem dos Departamentos, nem da Região. Já não exerce tutela sobre as outras colectividades, em particular sobre as Comunas. Pelo contrário, os seus poderes encontram-se ampliados, como Chefe dos Serviços do Poder Central na autarquia.

O Comissário da República tem uma autoridade aumentada, não apenas sobre os serviços desconcentrados do Poder Central, mas também sobre os serviços exteriores do Estado. Ele representa em cada autarquia, não apenas o Estado em geral, mas também cada um dos Ministros do Governo em particular. Os poderes do Comissário da República são ampliados em relação aos dos Prefeito.

O Comissário da República tem uma tripla função. Ele é o representante do Estado, o representante do Governo e um mediador de interesses aparentemente opostos. Segundo Paul Bernard (45), pode-se dizer que o Comissário da República, não representa hoje senão o Estado (46), mas enquanto tal representa todo o Estado (47).

Enquanto que representante do Estado deve velar, segundo a Constituição (art. 72), pela defesa dos interesses nacionais, pelo controle administrativo e pelo respeito das leis. Enquanto representante do Governo, o Comissário da República deve velar pela execução das decisões do Governo como anteriormente, mas as suas responsabilidades aumentaram.

Enquanto mediador, o Comissário da República deve promover a existência de uma vida colectiva sã e dinâmica. Assim, deve fazer surgir consensos entre o conjunto dos agentes da colectividade: agentes públicos e agentes privados. Deve-se colocar na posição em que lhe seja reconhecida autoridade para

arbitrar conflitos entre colectividades territoriais. Para o efeito, dispõe de um instrumento importante de persuasão: os Contratos de Plano.

Os Contratos de Plano podem ser assinados entre o Poder Central e as colectividades territoriais, empresas públicas ou empresas privadas (48) e visam contribuir para a realização dos objectivos do Plano da Nação. Quando há um objectivo a atingir, que o pode ser mais eficazmente através da colaboração de várias colectividades ou outras entidades, o Comissário da República deve suscitar a cooperação entre as diferentes partes e entre eles proporcionar a assinatura de Contratos de Plano de que uma característica fundamental é o respeito do princípio da igualdade de todas as partes contratantes.

Duas representações gráficas correspondentes a duas interpretações da hierarquia de poderes entre as várias colectividades autárquicas podem ser encontradas no fim do ponto C deste parágrafo.

II. As competências

A delimitação de competências corresponde, com a determinação dos meios financeiros, à segunda etapa da reforma das colectividades locais. Uma vez determinada a hierarquia estrutural era preciso saber quem faz o quê e com que meios. É o que foi determinado pelas leis de 7 de Janeiro e 22 de Julho de 1983, e de 25 de Janeiro de 1985.

Tendo sido determinado pela lei de 2 de Março de 1982, a devolução de poderes às colectividades territoriais, as suas decisões tornaram-se executórias de pleno direito.

Elas devem, contudo, estar submetidas a um enquadramento fornecido pelos princípios seguintes:

- Devem ser garantidas as liberdades de comèrcio e indùstria, o respeito do direito de propriedade e a igualdade dos cidadãos perante a lei;

- A conduta da politica econòmica e a defesa do emprego pertence ao Poder Central;

- As intervenções econòmicas das autarquias não devem contrariar as orientações do Plano;

- As decisões das autarquias não podem violar as leis.

Se estes limites não são respeitados, hà vàrias instâncias que podem desencadear medidas cautelares: os Tribunais de Contas e Administrativo e o Comissàrio da Repùblica.

O principio geral adoptado para determinar quem deve fazer o quê è aquele, segundo o qual as competências devem ser exercidas pelas colectividades melhor preparadas para as acolherem. A este propósito vale a pena citar Patrick Delage (49): "a colectividade melhor preparada è a que dispõe de uma dimensão suficientemente grande para permitir uma acção ficaz, tendo em conta o tipo de competência em causa, e suficientemente pequena, para tornar autêntico o exercicio da democracia local".

Medidas complementares de eficàcia foram tomadas. Em primeiro lugar, a lei determinou que com a transferência das competências seriam transferidos também os meios financeiros que o Estado consagrava anteriormente ao seu exercicio. Em seguida, a lei previu que fossem transferidos, com as competências, os serviços necessàrios para fazer face ao exercicio destas competências. Se hà serviços que podem apoiar vàrias colectividades, estes serviços não são transferidos mas ficam à disposição destas colectividades. Finalmente, a lei determinou igualmente que, com as competências, fossem imediatamente transmitidos os bens, os equipamentos e os locais necessàrios ao seu exercício.

Não foi possivel fazer uma afectação univoca de todas as competências a uma autarquia. É o caso da maioria das competências, mas há uma parte que deve ser exercida em comum, como veremos.

A lei de 7 de Janeiro de 1983 dá, ao conjunto das autarquias, competência para intervir em todos os assuntos de interesse local, dispondo que elas "concorrem com o Estado e com a administração para o ordenamento do território, para o desenvolvimento económico, social, sanitário, cultural e científico, bem como para a protecção do ambiente e para o ordenamento do quadro de vida" (50).

A amplitude deste enunciado é suficientemente grande para que se possa esperar que as autarquias tenham um papel importante na promoção e na orientação das suas políticas económicas sociais e culturais.

As intervenções das colectividades tomam, em geral, três formas: ajudas directas, ajudas indirectas e apoio às empresas em dificuldade (51). As ajudas directas são normalmente atribuídas pelo Conselho Regional, em função de critérios fixados pelo Conselho de Estado. As ajudas indirectas podem ser atribuídas por qualquer colectividade e assumem, em geral, a forma de "garantia ou caucionamento de empréstimos". O apoio às empresas em dificuldade pode também ser dado pelo conjunto das autarquias mas deve ter em conta critérios jurídicos e económicos, no que diz respeito á empresa e á situação económica da autarquia.

É assim que a Comuna tem uma vocação especifica para a intervenção em matéria de ordenamento do solo; o Departamento na assistência social e ordenamento rural; a Região na promoção do desenvolvimento económico.

Vejamos um pouco mais em detalhe o conteúdo da intervenção de cada uma das autarquias, nos diferentes domínios de intervenção. Do ponto de vista do desenvolvimento, da planificação e do ordenamento económico: o Poder Central elabora o Plano Nacional; a Região participa na elaboração e execução do Plano Nacional e, elabora o Plano Regional (52); o Departamento dá o seu parecer sobre o Plano Regional e elabora o programa de assistência ao equipamento rural; as Comunas elaboram as cartas intercomunais de desenvolvimento e ordenamento e fazem propostas para o programa de assistência ao equipamento rural (53).

A formação profissional é um domínio privilegiado de intervenção das Regiões. O Poder Central pode conduzir certas acções de âmbito geral, mas é a Região quem executa as de aprendizagem e de formação profissional, elabora o Programa Regional Anual de Aprendizagem e Formação Profissional e constitui um Fundo Regional. As Comunas podem associar-se também para pedir um programa de formação.

A garantia de ensino público constitui uma divisa de honra do Estado Francês. Pertence ao Poder Central a elaboração da Carta Universitária e o pagamento dos vencimentos aos professores. As colectividades territoriais pertence, em graus diversos, a organização e o financiamento dos transportes escolares e a criação, a construção e a manutenção dos estabelecimentos escolares.

A acção social é um domínio de intervenção onde os Departamentos têm uma tarefa importante a realizar. A lei distingue as funções de segurança social e de protecção contra a inadaptação, que continua na competência do Poder Central, e a ajuda social, cujas funções são transferidas para o Departamento. As atribuições das Comunas nesta matéria limitam-se á instrução dos dossiers e á participação nas despesas do Departamento.

As competências no domínio dos transportes são repartidas pelo conjunto das colectivdades, mas são o Departamento e a Região quem absorve a maior parte das que se concretizam nos seus territórios. O Poder Central estabelece os Esquemas Nacionais de Transportes Terrestres, Marítimos e Aéreos, bem como a regulamentação social do seu uso. A Região compete a elaboração do Esquema Regional de Transportes e a criação de alguns aerodromos. Os Departamentos, por sua parte, estabelecem Planos Departamentais de Transportes e dão parecer sobre os "Esquemas Regionais". As Comunas limitam-se a uma função de parecer, tanto no que diz respeito aos PLanos Departamentais, como aos "Esquemas Regionais".

Em matèria de urbanismo e salvaguarda do patrimônio, o essencial das competências pertence ao Poder Central e ás Comunas. As Regiões e os Departamentos apenas possuem poder de consulta. As Comunas coordenam o conjunto das acções de utilização do solo e e as suas utilizações urbanisticas, e devem submeter-se ás orientações gerais do Poder Central. Assim, são as Comunas quem elaboram os Planos de Ocupação do Solo (P.O.S.) e os Esquemas Directores Intercomunais. Administram igualmente, as autorizações de construção. Ao Poder Central competem sobretudo, acções de controle.

As competências em matèria de habitação são as que têm um espectro de distribuição, pelas diferentes colectividades territoriais, mais amplo. Quanto mais se desce na dimensão da sua área territorial, mais as competências se tornam operacionais e precisas.

No domínio cultural, a acção das colectividades passa sobretudo pela gestão e conservação de bibliotecas, museus e arquivos. Ao Poder Central restam os poderes de controle, e de financiamento das despesas relativas ao pessoal científico.

Uma vez enunciados os princípios e o conteúdo das competências transferidas pelo Poder Central às colectividades novas, ou renovadas, importa saber agora com que meios eles podem contar e quais são as dificuldades que já começaram a manifestar-se.

III. Os meios jurídicos disponíveis

De entre os meios disponíveis, podem-se distinguir os jurídicos e os financeiros. Os jurídicos são os instrumentos com carácter jurídico que o legislador forneceu às colectividades territoriais para que elas possam prosseguir os seus objectivos. Os financeiros são as dotações financeiras, próprias ou transferidas, com as quais as mesmas colectividades podem contar para financiar as suas despesas de funcionamento e de investimento. Apresentaremos seguidamente algumas das características de dois instrumentos inovadores, com carácter jurídico, à disposição das autarquias, para que possam prosseguir os seus objectivos: o Plano e a tutela "à posteriori".

A bem dizer, não há um Plano, mas um sistema de planeamento, constituído pelo Plano da Nação e os Planos das Regiões. As relações entre uns e os outros são idênticas às que se estabelecem entre as competências do Poder Central e da Região. As Regiões são quase autónomas na elaboração dos seus Planos, mas têm todas as vantagens em os tornar coerentes com o Plano Nacional (54). Esta coerência é facilitada pela celebração de Contratos de Plano entre as Regiões e o Poder Central e pela participação dos Presidentes dos Conselhos Regionais na elaboração do Plano Nacional, através da Comissão Nacional de Planeamento.

Com efeito, o Governo tem a responsabilidade da elaboração do Plano Nacional, mas não tem o seu monopólio. As Regiões devem propor as prioridades que julguem indispensáveis, para o que devem consultar os Departamentos e os Comités Económicos e Sociais respectivos.

No sistema de planeamento estão também envolvidos, não apenas o Poder Central e as Regiões, mas todas as colectividades territoriais. O instrumento privilegiado deste envolvimento são os Contratos de Plano que podem ser celebrados entre quaisquer colectividades, em que estas se apresentam como partes contratantes com poder idêntico.

A autonomia de que dispõem as autarquias é muito ampla mas, apesar de tudo, tem limites. Os seus actos devem, como já sublinhámos, respeitar as leis, a liberdade do comércio e da indústria, o direito de propriedade e os direitos dos cidadãos. Eles são por isso controlados "á posteriori".

Há duas vias de controle principais: o controle da legalidade e o controle orçamental e financeiro. O primeiro é exercido pelo juiz administrativo por iniciativa do Comissário da República. O segundo é da competência da Câmara Regional de Contas.

As decisões das autarquias classificam-se em duas categorias. As que são executórias desde a sua publicação e as que devem ser objecto de transmissão ao Comissário da República. É em particular sobre estas últimas que o Comissário da República pode exercer uma apreciação sobre a natureza jurídica dos actos, já que ele não pode emitir qualquer julgamento sobre a sua oportunidade. Se há uma ilegalidade, o Comissário da República deve dela fazer parte ao juiz administrativo, podendo ainda fazê-lo a pedido de uma pessoa ou de uma colectividade, se o exercício de uma liberdade pública ou individual foi posto em causa.

As Câmaras Regionais de Contas são uma instituição nova, criada pela lei de 2 de Março de 1982. A sua criação corresponde também a uma vontade de descentralização que aproxima os que tomam as decisões dos que delas beneficiam.

As Camàras executam três tipos de controle: um controle orçamental, um controle de contas e um controle de gestão. Elas têm, ao nivel das colectividades locais, as mesmas competências que tem o Tribunal de Contas em relação ao Poder Central e aos estabelecimentos públicos nacionais.

O sistema de planeamento criado e a tutela instituida constituem componentes essenciais para o sucesso da reforma da descentralização. A autonomia atribuída às colectividades tem uma contrapartida: a tutela. Esta não é contudo uma "à priori", nem uma tutela exercida por via administrativa. A independência das autarquias, nos seus dominios respectivos, não podia ter outra consequência que não fosse a criação de uma instituição de juizo, independente das partes.

IV. Os meios financeiros e humanos

A autonomia financeira é complementar da autonomia de decisão. Este facto foi reconhecido pelo legislador que reuniu no mesmo texto de lei, a transferência de competências e a dos meios financeiros indispensàveis ao seu exercicio. Ele foi mais longe e previu, para alèm de medidas compensatòrias, uma globalização das ajudas do Poder Central às colectividades, principio seguido desde 1979, para as despesas de funcionamento, e que passou a ser vàlido igualmente para as despesas de investimento. O concurso do Poder Central, representava em 1984 apenas 27% do conjunto das receitas das colectividades locais (55). A grande fatia vem da fiscalidade tradicional (43%) e das receitas de exploração dos serviços públicos (15%). Aqui queremos salientar, sobretudo, as inovações da reforma que se fazem sentir, em particular, no dominio das transferências do Poder Central para as autarquias. É a razão pela qual deixaremos um pouco de lado os aspectos especificos da fiscalidade local (56) para prestar-mos mais atenção aos problemas postos pela compensação financeira da transferência das competências.

A lei de 7 de Janeiro de 1983, na sequência da de 2 de Março de 1982, explicita dois critérios para a transferência, para as colectividades, dos meios financeiros compensatórios:

- O acréscimo dos encargos resultantes da transferência de competências para as autarquias deve ser integralmente compensado pelo Poder Central;

- Os meios financeiros transferidos devem ser equivalentes às despesas efectuadas pelo Estado, a título destas competências na data da sua transferência (57).

A compensação do acréscimo dos encargos é obtida através de dois fluxos: por um lado, a transferência de recursos fiscais e, por outro, e para compensar a insuficiência de recursos, a transferência de recursos orçamentais, no quadro de uma Dotação Geral de Descentralização (D.G.D.). O conjunto dos recursos transferidos em 1985, a título de compensação da descentralização, representavam cerca de 11% do conjunto dos recursos transferidos pelo Poder Central para as autarquias.

O Poder Central deve, por isso, fazer face a outras transferências para as autarquias através de outras dotações. Trata-se das Dotações Globais de Funcionamento (D.G.F.) e da Dotação Global de Equipamento (D.G.E.). A primeira existe desde 1979 e a segunda a partir de 1983. O conjunto das ajudas do Poder Central às autarquias, a título de despesas de funcionamento e de despesas de investimento, representaram em 1985, respectivamente cerca de 71% e 18% do total das contribuições do Estado.

A principal inovação introduzida nas relações entre o Poder Central e as autarquias, diz respeito à globalização das ajudas. Isto significa que se transfere para as autarquias um envelope global, sem que o Poder Central tenha que interferir posterior-

mente para determinar a sua afectação a projectos especificos. A correspondência com a autonomia de competências das autarquias é, deste modo, também introduzida no domínio financeiro.

A globalização tem para os eleitos vantagens substanciais:

- O montante dos fundos a transferir pode ser conhecido "à priori" uma vez que é calculado em função de critérios públicos ou financeiros também conhecidos;
- É eliminada a burocracia e dependência que os obriga a deslocações frequentes a Paris e a uma "pendinchagem" raramente salutar, junto dos Ministérios;
- Os critérios de cálculo do montante das transferências garantem que há uma repartição relativamente equilibrada entre as colectividades.

A globalização é, no entanto, fraccionada, e daí que já haja quem proponha um único concurso global para o conjunto dos recursos (58). Pelo contrário, outras vozes, mais criticas, insistem na necessidade duma grande disciplina e responsabilização da utilização dos fundos (59). Através do sistema actual as autarquias encontram maneira de realizar as suas despesas, independentemente das restrições impostas às finanças do Estado.

As ajudas a titulo de despesas de funcionamento são constituídas pela DGF, que repesenta mais de 80% e por outras receitas de menor importância, tais como a isenção do imposto predial, o fundo de perequação do imposto profissional e outras subvenções especificas. Para as autarquias, o conjunto das ajudas de funcionamento representa cerca de 16% do total dos seus recursos (com empréstimos incluídos).

As ajudas ao investimento são compostas de duas dotações globais - a DGE e o Fundo de Compensação para o IVA (F.C.I.V.A.) - e por subvenções especificas. A DGE foi uma novidade

introduzida em 1983, na medida em que eliminou as decisões discricionárias da administração. Ela é atribuída automaticamente e é de afectação livre. Em 1985 não representava contudo mais de 20% do total das subvenções ao investimento.

A componente principal das subvenções ao investimento vem do F.C.T.U.A., que visa a reembolsar as autarquias dos montantes do I.U.A. que pagaram sobre as suas despesas de equipamento. Representava, em 1985, mais de 50% do total das subvenções ao investimento, embora estas representassem apenas 5% do total dos recursos das colectividades.

Se se tomar agora uma classificação funcional das receitas e despesas das autarquias, em 1984, ter-se-á para as receitas, a partição seguinte (60):

Receitas de Funcionamento		74,8%
D.G.F.	15,8%	
Outras Subvenções	3,8%	
Fiscalidade tradicional	39,2%	
Prestação de Serviços	16,0%	
Receitas de Investimento		20,3%
D.G.E. e outras subvenções	4,8%	
Empréstimos	14,7%	
Outras receitas	0,8%	
Compensação de Competências Transferidas ...		4,9%
D.G.D.	2,3%	
Fiscalidade transferida	2,6%	
TOTAL		100,0%

Do ponto de vista das despesas, se se adopta uma classificação de despesas de funcionamento e de despesas de investimento, ter-se-á:

Despesas de Funcionamento		64,5%
Pessoal	23,0%	
Despesas financeiras	8,0%	
Compra de bens e serviços	16,7%	
Outras despesas	11,8%	
Competências transferidas	5,0%	
Despesas de Investimento		35,5%
Despesas directas de invest. ..	30,2%	
Reembolso de emprèstimo	5,3%	
TOTAL		100,0%

Esta partição de receitas e despesas mostra claramente que as autarquias souberam afectar uma parte das suas receitas de funcionamento a despesas de investimento.

Veremos no ponto seguinte que, apesar dos esforços já desenvolvidos, as insuficiências da reforma, que até ao momento se manifestaram com maior vigor, são precisamente as que se relacionam com o domínio financeiro.

Já explicitámos alguns dos meios postos á disposição das autarquias para implementar a reforma. Não abordamos a questão dos meios humanos, quer dizer, dos funcionários. Não é uma questão menor, mas os seus princípios são simples a explicitar.

A filosofia da reforma pode ser muito interessante, mas sem os homens para a executar ela permanecerá letra morta. Os funcionários não estarão motivados no seu trabalho, se não se lhes dá uma compensação digna. E esta compensação tem uma componente estatutária muito importante. Não se pode querer dar ás autarquias territoriais a mesma dignidade da autarquia nacional e, simultaneamente, negar á função pública territorial um estatuto que, se não é idêntico, deve pelo menos dar as mesmas compensações e a mesma dignidade que o dos funcionários do Poder Central.

Vários diplomas legais aparecidos entre 1984 e 1985 pretenderam dar resposta a estas questões. Duas preocupações maiores foram apresentadas: a criação de uma função pública territorial unitária e a paridade com a função pública do Poder Central (61).

O conjunto destas preocupações visa, por um lado, terminar com as situações de precariedade do emprego que conduzem a uma depreciação da qualidade dos serviços prestados e, por outro, a criar uma maior mobilidade geográfica e funcional dos funcionários.

C. AS DIFICULDADES ENCONTRADAS

Apesar das linhas inovadoras introduzidas pela reforma de 1982, ela revelou insuficiências e limitações, principalmente nos domínios institucional e financeiro.

Não nos podemos admirar se a reforma fez aparecer dificuldades. Elas encontram a sua explicação nos limites com que foi

concebida, nas dificulades encontradas pelas novas instituições nas suas primeiras etapas de funcionamento, na falta de vontade politica de alguns eleitos, em situações de imprevisto inevitàveis e finalmente, no conjunto de toda a experiência francesa de descentralização territorial, que dura há mais de um sèculo.

Passaram quatro anos desde o inicio da reforma, o que ainda não è tempo suficiente para para sobre ela fazer um julgamento definitivo. Algumas linhas de reflexão e preocupação podem contudo, desde já, ser avançadas.

As dificuldades encontradas podem ser classificadas em duas categorias segundo a sua origem institucional ou financeira. Evidentemente que umas não são estranhas às outras e, no limite, pode dizer-se que todos os problemas têm causas institucionais. Contudo, e imediatamente, as dificuldades maiores têm uma origem financeira.

Do ponto de vista institucional, uma primeira e importante dificuldade deriva do lugar dado às colectividades territoriais na estrutura do Estado. A reforma da regionalização pretendeu sê-lo, antes de tudo, através da descentralização das instituições do Estado. Criou-se a Região como colectividade territorial e deu-se um novo vigor às já existentes. Contudo, parece que as colectividades territoriais não são consideradas como componentes do Estado.

Com efeito, os Comissários da República são concebidos como representantes, simultaneamente do Estado e do Governo, junto das colectividades (62). Se è evidente que o Poder Central deve ter os seus representantes junto das colectividades territoriais e embora se possa admitir também um representante do soberano econòmico junto dessas mesmas colectividades, compreende-se menos bem que a representação do Estado e do Poder Central (uma

das suas componentes) se faça através da mesma entidade. O Comissário da República encontra-se assim, simultaneamente, na posição de juiz e de parte.

É verdade que o Comissário da República tem poucas oportunidades de aparecer como juiz. A lei ao eliminar as situações de tutela "á priori" reenviou o essencial da tutela "á posteriori" para instituições independentes do Poder Central. Contudo, o Comissário da República aparece ainda numa posição institucional de denunciador dos desvios de actuação das colectividades territoriais face aos orgãos de controle. Não negamos a legitimidade desta posição. O que não compreendemos é que ela não seja reconhecida ás colectividades territoriais, umas em relação ás outras e em relação ao Poder Central. A menos que ao exercerem tais funções, os Comissários da República sejam olhados como Representantes do Estado como um todo e, por isso, como instituições complementares dos orgãos de controle. Mas então, se não se quer que ele seja simultaneamente juiz e parte, onde está o Representante do Governo?

Outros problemas institucionais, de menor importância, têm também entravado um melhor êxito da reforma. Entre eles basta citar o sistema de acumulação de mandatos, a hipótese de não modificação dos limites territoriais e os riscos de estabelecimento de hierarquias entre as diferentes colectividades.

Compreende-se que o legislador tenha preferido, a celeridade na aplicação da reforma, á busca de limites territoriais melhor adaptados ao exercício das novas competências transferidas. A necessidade de agregação, em particular das Comunas, é reconhecida por todos desde que sejam os outros a fazê-la. Nestas condições, não nos podemos admirar que algumas colectividades tenham que se debater com dificuldades para o exercício efectivo de algumas das novas competências recebidas.

São precisamente essas dificuldades que podem tornar dependentes entidades que se quereria ver autònomas. Quando uma Comuna não encontra os meios institucionais ou financeiros para fazer face ao exercício das novas competências, quem é que lhe pode legar a legitimidade de se ir colocar debaixo dos bons ofícios do Presidente do Conselho Geral ou mesmo do Comissário da República?

Alguns serviços que antes estavam na dependência do Poder Central eram essenciais ao exercício de algumas das competências transferidas. Contudo, não era possível fraccioná-los para dar um pedaço a cada Comuna. O legislador previu, e bem, a solução de os "colocar à disposição" das várias autarquias: é o caso dos Serviços Técnicos de Urbanismo. Nestas condições, não nos podemos contudo admirar que pela via do monopólio técnico apareçam riscos de criação de relações de dependência das Comunas com os referidos serviços.

As soluções teóricas adoptadas pelo legislador, no domínio financeiro, são praticamente inquestionáveis. Não se pode dizer contudo o mesmo das modalidades da sua aplicação prática. As dificuldades dizem respeito a dois domínios principais: a insuficiência dos meios e o perigo que, em certas circunstâncias pode constituir o apoio às empresas em dificuldade.

As insuficiências de meios derivam tanto dos mecanismos novos da reforma como das insuficiências da fiscalidade local, cujos princípios permanecem em grande parte intocáveis. A lei procurou dar às autarquias uma contrapartida financeira para as competências transferidas. Fê-lo, em particular, através das D.G.D. e das D.G.E.. O montante das dotações à data da transferência deveria corresponder às despesas efectuadas então pelo Poder Central. Para o futuro foi previsto que as dotações evoluíssem independentemente das decisões do Poder Central, segundo sistemas de indexação conhecidos "á priori". O processo parece equilibrado e razoável e, apesar disso, já se fizeram sentir algumas dificuldades.

A evolução das despesas das autarquias não tem que seguir necessariamente a evolução das dotações. A maioria das vezes as despesas crescem rapidamente, colocando muitas autarquias em dificuldades financeiras. Este crescimento mais rápido não é necessariamente o resultado duma má gestão mas, pelo contrário, pode ser uma consequência de uma melhor gestão e da prestação de serviços de melhor qualidade. A maioria das vezes era o Poder Central que correspondia mal às suas responsabilidades e daí que uma melhoria quantitativa e qualitativa dos serviços prestados provocasse um aumento dos encargos.

Face a uma situação de desequilíbrio, e se se pretende ultrapassá-la no futuro, ou se encontram os meios financeiros convenientes ou se diminui a qualidade do serviço. No primeiro caso, os meios podem ser encontrados quer junto do Poder Central, quer junto dos contribuintes locais, quer através do crédito.

Qualquer que seja a solução adoptada, a reforma da fiscalidade local torna-se cada vez mais urgente (63), tanto mais que as vantagens do sistema da globalização de subsídios não são reconhecidas por toda a gente (64). As vozes que começam a sublinhar as suas insuficiências, dos pontos de vista das tendências inflacionistas, da irresponsabilidade das autarquias e da complexidade dos mecanismos de transferência, apenas justificam a necessidade de fundamentar os princípios de uma nova fiscalidade local sobre bases diferentes.

Uma das disposições da lei de 1982 mais contestadas é a que dá às autarquias a possibilidade de atribuir subvenções directas e indirectas às empresas em dificuldades. Compreende-se a possibilidade que o legislador quis dar às autarquias de promoverem a manutenção ou o aumento do grau de actividade económica e de emprego. As autarquias estão, na maioria das vezes, em melhores condições que ninguém para poderem avaliar da sua importância. Contudo, parece que as disposições que abrem esta possibilidade deveriam ser encaradas com as maiores reservas.

Com efeito, podem ser corridos os maiores perigos, se os eleitos não souberem distinguir suficientemente a sua posição de administradores da coisa pública e a de pessoas directamente interessadas nos empreedimentos beneficiários das subvenções. Quando o sistema bancário não está em condições de poder assumir os riscos corridos pelas empresas, não deveria ser permitido ás autarquias aí intervirem, sem condições adicionais.

Chegàmos ao fim da apresentação do que considerámos como sendo os traços mais característicos do sistema autárquico francês. Terminaremos este parágrafo com uma explicitação esquemática da hierarquia estrutural subjacente a este sistema. Do mesmo modo que nos outros exemplos, retemos aqui duas interpretações desta hierarquia. A primeira corresponde a uma interpretação mais radical, segundo a qual a mais pequena intervenção duma autarquia, em relação a uma outra, corresponde á criação de uma ascendência hierárquica. A segunda apenas considera a existência de ascendência hierárquica quando ela informa a maioria das relações entre as autarquias. Os princípios da reforma iniciada em 1982 dão necessariamente mais força á segunda interpretação.

Como sublinhàmos, o ponto mais fraco da hierarquização do sistema de descentralização francesa não diz respeito á hierarquia estrutural, mas á hierarquia funcional, embora a segunda seja um desenvolvimento da primeira. A inexistência de representação de todas as autarquias nos diferentes níveis territoriais, bem como a possibilidade do exercício de um controle mútuo entre os vários agentes, intervindo sobre o mesmo território, constituem, sem dúvida, insuficiências maiores da reforma empreendida.

No parágrafo seguinte falaremos do caso português, em alguns aspectos subsidiário do caso francês, mas cuja dimensão territorial não condicionou o Poder Central de modo a que

criasse instituições territoriais com o mesmo vigor que em França. Esta falta de vigor não deixou certamente de condicionar o desenvolvimento do movimento de descentralização e de regionalização.

ORGANIZAÇÃO AUTARQUICA EM FRANÇA

Primeira Interpretação

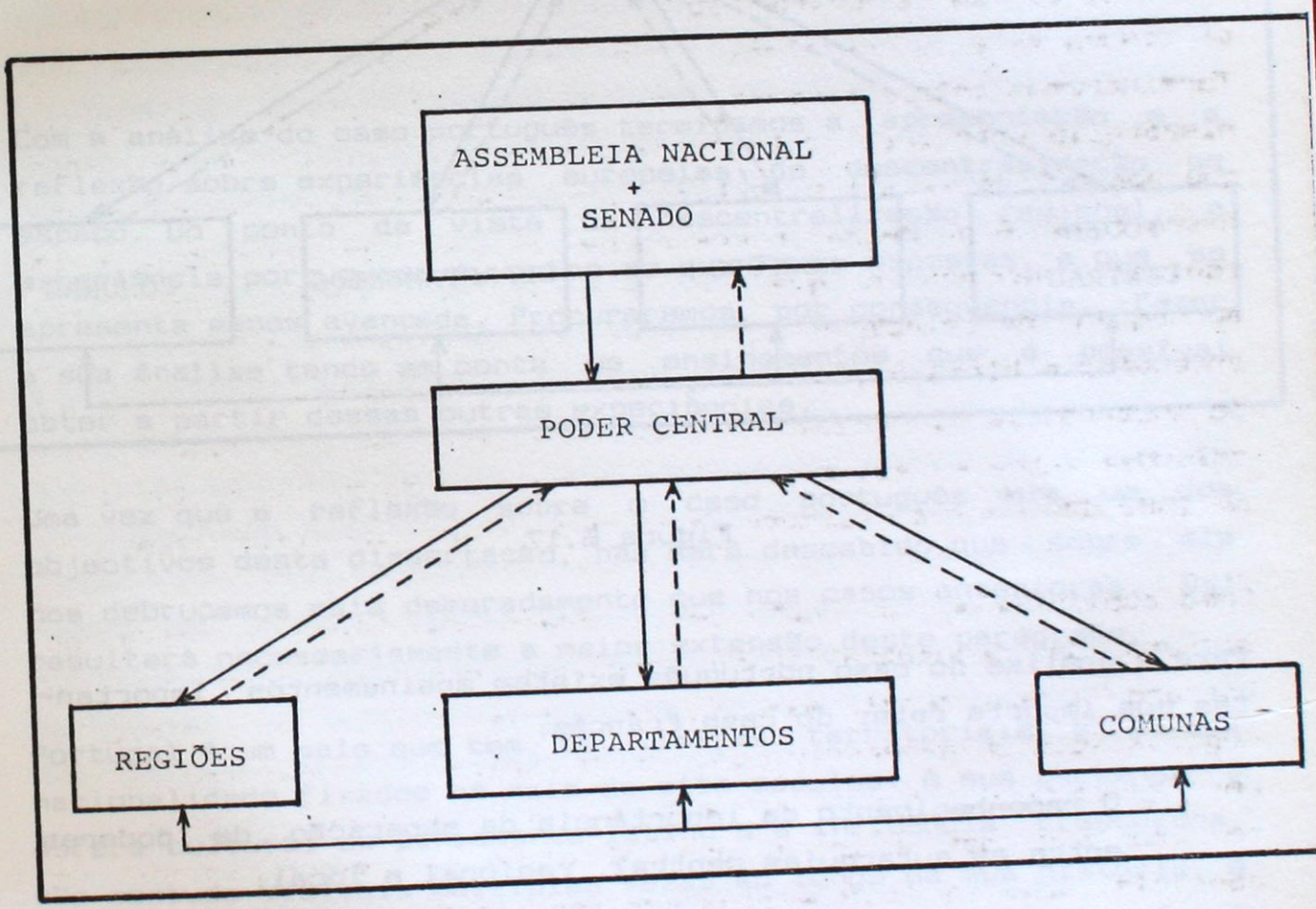


Figura 6.16

ORGANIZAÇAO AUTARQUICA EM FRANÇA

Segunda Interpretação

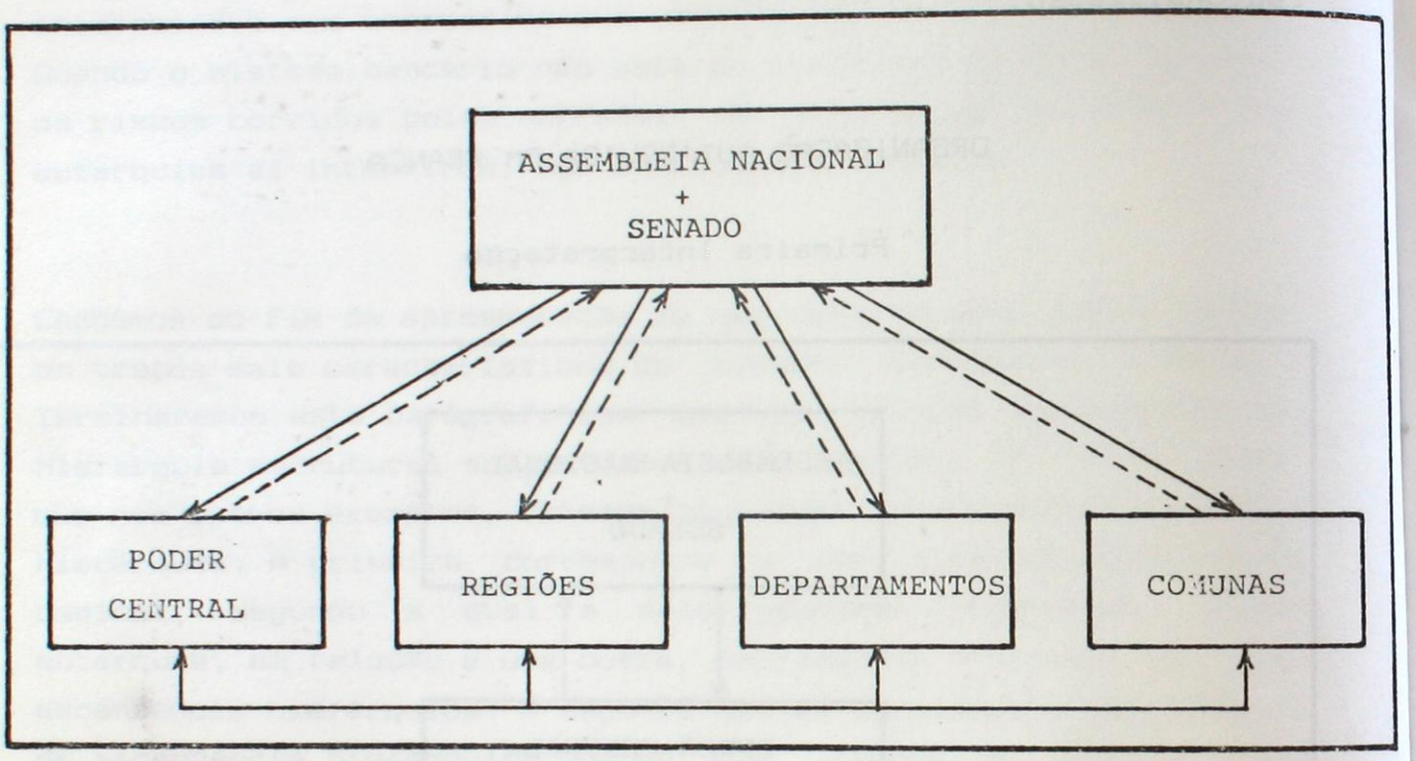


Figura 6.17

Para a anàlise do caso português existem ensinamentos importantes que importa reter do caso francês:

- O reconhecimento da importância da separação de poderes entre as autarquias central, regional e local;

- A necessidade de manter junto de cada uma das autarquias representantes das outras autarquias;

- A simultaneidade de transferência, para as autarquias regionais e locais, de competências e de meios, financeiros, técnicos, de equipamentos e instalações;

- A criação de orgãos de tutela sobre as autarquias, que sejam independentes do Poder Central.

#5. A ORGANIZAÇÃO AUTÁRQUICA EM PORTUGAL

O processo de descentralização regional não tem tradições em Portugal. Experiências de descentralização local em Portugal produziram resultados interessantes e parece que é pela via da agregação territorial dos interesses locais que o processo de descentralização regional poderá ser implementado e reforçado.

Com a análise do caso português terminamos a apresentação e a reflexão sobre experiências europeias de descentralização no espaço. Do ponto de vista da descentralização regional, a experiência portuguesa é, entre as que foram expostas, a que se apresenta menos avançada. Procuraremos, por consequência, fazer a sua análise tendo em conta os ensinamentos que é possível obter a partir dessas outras experiências.

Uma vez que a reflexão sobre o caso português era um dos objectivos desta dissertação, não será descabido que sobre ele nos debruçemos mais demoradamente que nos casos anteriores. Daí resultará necessariamente a maior extensão deste parágrafo.

Portugal é um país que tem os limites territoriais e a sua nacionalidade fixados há mais de oito séculos. A sua pertença á esfera cultural de pensamento latino e a influência francófona, são contudo visíveis múltiplas vezes ao longo da sua história, e já na fundação da nacionalidade. O primeiro rei português é filho de D. Henrique, conde de Borgonha, que veio apoiar o Rei de Castela, Afonso VI, na luta contra os "Infiéis" e obteve como recompensa uma parte do Condado da Galiza (o Condado de Portucale), bem como o casamento com a sua filha (Teresa). É este condado que, com os territórios conquistados a sul pelos primeiros reis portugueses, constitui desde 1249 o território continental português.

Pode dizer-se que a influência francófona em Portugal nasceu com a nacionalidade e prosseguiu até hoje em múltiplos domínios, designadamente em matéria de organização e de administração do Estado (65).

Com algum exagero, poder-se-ia dizer que Portugal reproduz na sua história, com um desfazamento de alguns anos, por vezes decénios, acontecimentos políticos do mesmo tipo dos que anteriormente se tinham verificado em França. Isto é em particular verdadeiro no que diz respeito aos modelos de administração do território. Contudo, se fomos rápidos a nos inspirarmos nos modelos francófonos, fomos menos capazes de os implementar. Quase sempre as boas declarações de princípio, ou os bons textos de lei, não passaram de simples folhas de papel, incapazes de se traduzirem por projectos concretos.

Foi através de formas de administração do território diversificadas que, ao longo do tempo, os reis procuraram consolidar a unidade nacional, por vezes contra, outras vezes com, os interesses de certos grandes senhores, em particular os nobres e a Igreja (66). A concessão de esferas de autonomia aos Concelhos (67), foi um meio de que os reis se socorreram para encontrar, tanto aliados contra os seus inimigos, do interior e do exterior, como formas de os submeter às regras gerais de administração do Estado, como contrapartida de protecção. Os Concelhos permaneceram depois como bastiões de liberdade contra as tentativas de domínio da administração central.

A existência de formas de administração tendo um território mais vasto que o do Concelho é mais antiga que a data de aquisição da nacionalidade (68). Tiveram contudo dificuldades em impôr-se posteriormente. É apenas no século XIX que encontraremos tentativas de criação das figuras administrativas do Distrito e das Províncias, aliás sem muito sucesso.

A história não nos interessa aqui senão na medida em que nos possa esclarecer sobre os princípios e as dificuldades da reforma regional que em Portugal, ainda hoje, não foi levada a

cabo. É a razão pela qual seremos mais demorados nos aspectos históricos da experiência portuguesa que nas experiências anteriores. Decomporemos a análise da experiência portuguesa de descentralização em quatro períodos: antes de 1974 (Revolução do 25 de Abril), entre Abril de 1974 e Abril de 1976, de 1976 aos nossos dias e o enunciado de possíveis vias para a superação das dificuldades encontradas.

A. OS ANTECEDENTES DE ABRIL DE 1974

Apesar de algumas boas intenções, a organização territorial, durante este período, apenas se pôde afirmar ao nível local e muitas vezes como simples prolongamento do Poder Central.

Vamos subdividir este período em quatro: da fundação da Nacionalidade até 1822 (Revolução Liberal e influência da Revolução Francesa); de 1822 a 1910 (a Implantação da República); de 1910 a 1928 (Estado Novo); e de 1928 a 1974 (Revolução do 25 de Abril).

I. Da fundação da Nacionalidade à Revolução Liberal

É difícil falar de autarquias regionais em Portugal antes do início do século XIX. A única autarquia territorial com algum carácter permanente, que se pode encontrar em Portugal antes desta data, é Concelho, cuja origem pode ser encontrada mesmo antes da implantação da nacionalidade.

As suas funções, a sua importância relativa, a sua dimensão geográfica e a sua dispersão, foram desiguais ao longo da histó-

ria. O papel destes elementos na consolidação dos Concelhos e na estruturação do Estado vai depender da capacidade de domínio das diferentes forças em presença: a coroa, os nobres e os senhores, a Igreja com as suas ordens monásticas. O saldo das tensões entre as forças em presença é claramente favorável aos Concelhos (69). De entre as diferentes organizações de índole territorial, os Concelhos foram os únicos que se souberam impôr como autarquias. As outras, quase sempre não foram mais do que simples componentes da organização territorial do Estado Central.

É nestas outras componentes que se pode encontrar o início de uma administração territorial de nível superior ao local. As administrações de nível regional tiveram dificuldades para se poderem impôr. Tanto a dimensão do país como o receio da Coroa em ver o seu poder ameaçado explicam que, antes das administrações de nível regional, fossem as de nível infra-regional a implantar-se (70).

Até meados do século XIII, a administração da Coroa baseia-se na divisão do país em unidades de nível sub-regional, administradas pelos representantes da Coroa ("tenens" ou "tenentes"). A partir da segunda metade do século XIII estes representantes, que nem sempre eram permanentes, adquiriram natureza ordinária passando a designar-se por "Corregedores".

Este tipo de administração teve uma duração de pouco mais de um século. Em meados do século XIV a administração territorial, dependente do nível central, foi estruturada em três níveis: o central, o regional e o local. Para o nível local (principais Concelhos do país) foram nomeados "juízes de fora". O nível regional corresponde a territórios mais vastos que os administrados pelos "tenentes", que passam a ser conhecidos pela designação de "Comarcas" e a serem administrados por "Corregedores", detendo poderes importantes nos domínios administrativo, judiciário e militar, sobre as outras administrações, em particular, sobre os Concelhos.

Até meados do século XVI as Comarcas estabilizam os seus limites territoriais, mas são sucessivamente subdivididas em unidades de menor dimensão que mantêm o nome de Comarcas. As antigas Comarcas em número de seis, passam seguidamente a ser designadas por Províncias e assim se mantêm até início do século XIX (71). Perdem progressivamente o seu peso político, e nos fins do século XVIII princípios do século XIX, as Províncias tinham sido reduzidas a simples partições militares do país.

O movimento liberal que percorreu a Europa na sequência da Revolução Francesa atingiu também Portugal e encontrou uma expressão institucional com o triunfo da Revolução Liberal e a publicação em 1824 de uma nova Constituição.

Em matéria de descentralização, os novos princípios constitucionais foram também inovadores. Veremos seguidamente que à vontade de inovação não se seguiu capacidade idêntica para implementação dos princípios enunciados.

II. Da Revolução Liberal à Implantação da República

A Constituição de 1822 foi o primeiro texto importante a reconhecer a existência de autarquias de nível supramunicipal e a necessidade de coordenar, no território de cada uma das autarquias, a acção dos órgãos da autarquia com as do representante do Estado Central.

Olhando para a Constituição de 1822 dir-se-ia que se está em face de um texto nascido dos debates nesta década de "80" à volta da problemática da regionalização, já que os principais problemas levantados a propósito da interdependência entre níveis territoriais e níveis de poder, encontram já um início de resposta nas preocupações dinamizadoras das discussões de há 150 anos.

A Constituição de 1822 reconhece que as Províncias e os Concelhos constituem autarquias, e que a nova estrutura de

organização deveria servir simultaneamente de administração desconcentrada do Estado Central e de autarquias, cuja existência acabava de ser reconhecida (72).

Para as autarquias estava prevista a existência de um orgão eleito, a Junta de Governo, devendo existir a seu lado um Administrador Geral com funções de tutela, em representação do Poder Central, e um Conselho com funções de contencioso.

Os princípios constitucionais foram rapidamente esquecidos, razão pela qual hoje não são raros os que identificam liberalismo com centralismo. Com efeito, a evolução da conjuntura política nacional impediu algumas tentativas de concretizar os princípios constitucionais durante os anos 20 (73). O vazio legal e a incerteza administrativa que entretanto se instaurou foram uma boa justificação para a aceitação provisória, em 1832, de uma reforma completa da organização administrativa, de sinal contrário aos princípios constitucionais de 1822, sob a direcção de Mouzinho da Silveira.

Inspirada no modelo napoleónico, a Reforma de Mouzinho da Silveira previu três níveis de administração: a Província, a Comarca e o Concelho. Reconhecia-se a existência de autarquias em cada um destes territórios. Contudo, pela via das atribuições que lhes foram afectadas e de outros actos legislativos, às autarquias não foi reconhecido qualquer poder real.

A reduzida dimensão territorial das autarquias acentuava ainda a sua fragilidade face à imponente tutela do Poder Central. Esta fragilidade é particularmente verdadeira no que diz respeito aos Concelhos, em número de 800, no início dos anos 30, e é também verdade para as Comarcas e para as Províncias, em número de 48 e 8 respectivamente. Nenhuma comparação pode evidentemente ser feita com a partição territorial que encontrámos em França e cuja experiência a reforma quis tomar como inspiradora.

A aplicação da Reforma de Mouzinho da Silveira conduziu a numerosas manifestações de impopularidade contra as suas tendências centralistas, manifestadas em particular através do controlo exercido pelo representante do Estado junto das Provincias (o Prefeito), sobre toda a actividade da Junta Geral da Provincia. Recordemos que a Provincia tinha perdido há muito todo o peso como instância administrativa, para se reduzir a uma instância de administração militar, recuperada de novo pela Reforma para funções civis.

A principal reacção contra a Reforma, e em particular contra a Provincia, conduziu em 1834 (74) a uma nova organização territorial, onde as 8 Provincias foram eliminadas e substituidas por colectividades de menor dimensão, em número de 17, designadas por "Distritos". Os Distritos substituiram as Provincias e tomaram-lhes quase tudo: a organização interna, as competências e sobretudo o espirito centralizador. O Prefeito, representante do Estado, foi substituido pelo Governador Civil; a Junta Geral de Provincia pela Junta Geral de Distrito e o Concelho de Prefeitura pelo Concelho de Distrito.

Embora certos movimentos tivessem querido diminuir o número de Distritos no decurso do tempo, eles constituem hoje um dos exemplos de maior permanência territorial na nossa história administrativa. Os Distritos permaneceram em número de 17 até aos anos 30 do século XX, passando a 18 com a criação do Distrito de Setúbal.

Apesar dos princípios descentralizadores da Constituição de 1822, a administração territorial vai, até ao fim do século, tomar um carácter quase sempre centralizador, á excepção do curto período de 1878 a 1895.

A consolidação e a reformulação dos princípios centralizadores encontram a sua expressão legal confirmada através da publicação de sucessivos Códigos Administrativos. O primeiro, o de 1824, embora pretendendo dar corpo aos princípios da Constituição de

1822, introduzia já formas de tutela do Poder Central sobre os Concelhos. O Código de 1824 permaneceu em vigor até 1842 e, apesar da Reforma de Mouzinho da Silveira, soube-se compatibilizar com alguma autonomia das Juntas de Governo, no exercício das suas competências. O Código de 1842 (de Costa Cabral) pretendeu precisamente terminar com o que era designado por anarquia reinante na administração das autarquias, e em particular, das Juntas de Distrito. As inovações do novo Código diriam respeito sobretudo à fixação, com maior pormenor, de todos os aspectos respeitantes ao exercício das competências e ao funcionamento das autarquias.

Práticas de centralização foram de novo possíveis com a publicação por Rodrigues de Sampaio, em 1878, de um novo Código (75). Os orgãos eleitos ao nível do Distrito foram dotados de largas competências em matéria de promoção do desenvolvimento, estabelecendo-se as condições particulares de funcionamento descentralizado no Concelho de Lisboa. Foi modificado em 1886, pela extensão a outras cidades com mais de 40 mil habitantes, dos princípios descentralizadores atribuídos á cidade de Lisboa.

Este clima de descentralização liberal teve uma duração de pouco mais de 15 anos. Uma crise política e económica, no início dos anos 90, constituiu um bom pretexto para a utilização dos argumentos tradicionais que defendem a centralização (os recursos limitados, a gestão racional dos dinheiros públicos). Em 1895 João Franco fez publicar um novo Código que reduziu as autarquias a simples circunscrições administrativas do Poder Central.

Os orgãos eleitos nos Distritos (Juntas Gerais de Distritos) são eliminados, desaparece o regime especial de descentralização atribuído a partir de 1878 ás grandes cidades, são reduzidas as fontes de financiamento dos Concelhos e, finalmente, é reforçada a tutela exercida pelo Poder Central.

Um regime especial, e mais liberal, era contudo previsto para as regiões insulares: podiam fazer a recolha de certas receitas e exercer determinadas competências que, no Continente pertenciam ao Poder Central. Não se tratava de um regime automático, uma vez que era necessário que fosse solicitado pelos respectivos cidadãos elegíveis. A tutela que o Poder Central exercia sobre os Distritos Insulares não era contudo menos vigorosa do que para os outros.

As novas práticas impostas por inspiração de João Franco vão beneficiar, em particular, o super Ministério das Obras Públicas, Comércio e Indústria que vai absorver a maioria das competências exercidas anteriormente pelas autarquias, beneficiar com a transferência de serviços técnicos que tinham sabido organizar-se (em particular em Lisboa e no Porto) e implantar a maior rede de tutela administrativa e técnica que o país conheceu até hoje. Notemos ainda que o peso adquirido por este Ministério (76) em matéria de tutela e rede de influência foi de tal ordem, que soube reproduzir-se, e reforça-se até aos nossos dias (77).

A influência de João Franco em toda a administração e, neste caso, na administração territorial, foi tão forte que as boas intenções proclamadas pelos revolucionários da Implantação da República, face á descentralização, não passaram daí.

III. Da Implantação da República á Revolução do 28 de Maio de 1926 (Estado Novo)

Durante este período, as intenções descentralizadoras do novo regime não foram capazes de se impôr na prática corrente. Os inspiradores do poder nascido da Revolução de 1910, tinham tradições que os levavam a reconhecer as virtudes do municipalismo como suporte da organização territorial do Estado. Contudo, o idealismo revolucionário não foi suficiente para realizar uma verdadeira reforma de fundo sobre a organização territorial do Estado e para fazer sair a administração municipal da situação de debilidade em que se encontrava.

A primeira medida tomada foi a suspensão do código centralizador de João Franco (1885) e a reactivação do código de Rodrigues Sampaio (1878). As necessidades de uma administração eficaz e a incapacidade de gestão das autarquias levaram contudo o Poder Central a reforçar as suas responsabilidades ao nível territorial, em particular nos Distritos. Foi assim que os representantes do Poder Central (governadores civis) assumiram as responsabilidades que lhes eram atribuídas pelo código anterior, de João Franco. A aplicação das disposições dos dois códigos conduziu a contradições inevitáveis.

A Constituição de 1911 não teve também a virtude de trazer a luz esperada. As suas disposições eram demasiado genéricas, reenviando as formas da nova reorganização para uma lei especial. Projectos de novos Códigos Administrativos foram depois empreendidos mas nenhum foi publicado antes do aparecimento do Estado Novo. Em seu lugar, foi publicada em 1913 a Lei 88 que procurava adoptar princípios descentralizadores, mas que não teve a força suficiente para ser implementada. Na estrutura territorial do Estado, nos termos daquela lei, estavam previstas as Freguesias, os Concelhos, os Distritos e as Províncias, mas ainda não é desta vez que as Províncias verão reconhecido o seu estatuto enquanto autarquias regionais. As Províncias são suprimidas em 1835 e não virão de novo a exercer um papel significativo, enquanto entidades administrativas, senão 100 anos mais tarde, na sequência da Constituição de 1933, inspirada pela filosofia do Estado Novo.

O carácter descentralizador da Lei 88 de 1913 manifestava-se na orgânica das autarquias assim como na autonomia que detinham em relação ao Poder Central. Estava previsto que possuissem um orgão executivo e uma assembleia deliberativa. Esta deveria ser eleita directamente pelos cidadãos do território coberto pela autarquia. Existia contudo uma excepção que dizia respeito á Assembleia do Distrito, eleita indirectamente pelos representantes das Freguesias e dos Concelhos (78). Em certa medida pode

dizer-se que a contrapartida da participação das Freguesias e dos Concelhos na eleição da Assembleia do Distrito era a tutela que esta exercia sobre as primeiras: sobre as suas deliberações, sobre os seus orçamentos e sobre as suas contas.

Veremos seguidamente que as tendências descentralizadoras de toda a legislação republicana foram eliminadas pelo Estado Novo.

IV. Da Revolução do 28 de Maio de 1926 á Revolução do 25 de Abril de 1974

O longo período de meio século de domínio do Estado Novo vai ser caracterizado pelo desaparecimento progressivo das margens reduzidas de autonomia que do período precedente tinham restado ás autarquias. Não se pode confundir o verbalismo muitas vezes adoptado, que nos poderia levar a pensar no reforço da descentralização, com a instituição lenta mas eficaz, de mecanismos de tutela política e técnica que fizeram desaparecer, quase completamente, toda a iniciativa por parte das organizações territoriais ainda existentes. Os dois textos fundamentais que marcaram este período foram a Constituição de 1933 e o Código Administrativo de 1936. Estes textos serão complementados por abundante legislação avulsa que introduzirá normas e práticas administrativas tendentes a reforçar os dispositivos dos dois textos fundamentais.

A Constituição de 1933 reconhece a existência das autarquias seguintes: as Províncias, os Concelhos e as Freguesias. Os Distritos não serão reconhecidos como autarquia, mas como simples circunscrição administrativa. A concepção de autonomia autárquica da Constituição é contudo muito restritiva. Com efeito, o próprio texto constitucional explicita que a actividade das autarquias será submetida á inspecção do Governo e mesmo á tutela "á priori", uma vez que se admite que alguns dos seus actos podem ser condicionados pela aprovação ou pelo parecer de outras autoridades.

É o Código Administrativo de 1936 (79) que vai traçar o enquadramento dos novos corpos administrativos, regulando em pormenor todos os aspectos do seu funcionamento. Os princípios de nomeação dos titulares dos orgãos das autarquias e a tutela sistemática dos seus actos, inspirados das antigas práticas da Monarquia Absoluta, vão ser recuperados, apesar das amplas competências que teoricamente lhes eram atribuídas.

O Código Administrativo prevê para cada uma das autarquias um orgão deliberativo e um orgão executivo. O orgão deliberativo não é um orgão de eleição directa, mas saído de um sufrágio indirecto junto de múltiplas organizações. O orgão executivo tem duas componentes: uma é emanação do orgão deliberativo; a outra, o seu presidente, é nomeado pelo Governo. Por vezes há excepções mas elas não possuem qualquer significado prático. A autarquia de menor dimensão, a Freguesia, concentra num único orgão, a Junta de Freguesia (80), funções deliberativas e executivas. Ela é uma emanação de um sufrágio indirecto (embora próximo de um sufrágio directo), a partir de uma assembleia de eleitores composta pelos chefes de família.

Os orgãos do concelho eram o Conselho Municipal (assembleia deliberativa), a Câmara Municipal (executivo) e o seu Presidente. O Conselho Municipal era objecto de uma eleição a partir de uma assembleia composta por representantes das Juntas de Freguesia e de outros corpos de interesse económico, social ou cultural (81). O Conselho Municipal, para além de outras funções, devia fazer a eleição de uma parte da Câmara Municipal, composta pelos Conselheiros Municipais. A outra parte da Câmara Municipal era composta pelos seus Presidente e Vice-Presidente, nomeados pelo Governo. O Presidente da Câmara era, assim, simultaneamente, o representante do Poder Central junto dos Concelhos e o interlocutor dos Concelhos junto do Poder Central.

Os orgãos das Províncias eram o Conselho Provincial e a Junta de Província. O Conselho Provincial era composto por representantes das Câmaras Municipais e de interesses

I. S. E. — BIBLIOTECA

económicos, sociais e culturais. A Junta de Província era composta pelo Presidente e pelo Vice-Presidente do Conselho e por três representantes deste Conselho.

As Províncias nunca tiveram um funcionamento regular. A sua posição institucional, as suas atribuições e sobretudo os meios que eram postos à sua disposição, não permitiam às Províncias e aos seus orgãos, assumir qualquer papel significativo na promoção das aspirações das populações ao nível regional. O resultado foi o aparecimento de tentativas para sua abolição.

Com efeito, em 1959, por ocasião de uma Revisão Constitucional, as Províncias foram suprimidas e os Distritos, até então simples circunscrições administrativas, foram promovidos á categoria de autarquias, substituindo as Províncias nas suas atribuições.

A constituição dos orgãos dos Distritos tem uma estrutura idêntica á dos Concelhos: um Conselho de Distrito e uma Junta de Distrito. O Conselho era composto por um representante de cada Concelho e devia eleger os cinco Conselheiros da Junta Distrital. Esta era presidida por um representante do Governo: o Governador Civil. Assim como os Presidentes da Câmara, o Governador Civil, embora sendo o representante do Governo no Distrito, era muitas vezes levado a tomar posições de reivindicação junto do seu mandante, a favor do Distrito.

Os Distritos Insulares viram de uma certa maneira reforçados os seus poderes com o novo Código. O seu orgão administrativo era a Junta Geral apoiada por uma Comissão Executiva. Esta dispunha de largos poderes, que no Continente pertenciam muitas vezes aos Ministros, em particular em matéria de promoção do desenvolvimento, educação, assistência e polícia.

Sem meios, emanação híbrida de interesses locais e do Governo, submetidas a inspeções e a uma tutela política e técnica constantes, as instituições às quais o Código de 1936 quis

designar como autarquias não passaram de instrumentos dóceis nas mãos do Governo e do regime.

Possuindo competências mas não sendo capazes de as exercer, por ausência de meios, as autarquias, e em particular as Câmaras Municipais, rapidamente se voltaram para o Poder Central na busca dos meios financeiros considerados necessários. O Poder Central soube ir ao seu encontro, instituindo junto do Ministério das Obras Públicas o famoso mecanismo das "comparticipações" através do qual passaram durante mais de duas décadas toda a espécie de caciquismo e tráfico de influências, tanto para a construção do mais simples fontanário, como para a mais complexa infraestrutura de fomento ou obras públicas. Toda a organização territorial foi assim reduzida a um simples ramo da hierarquia do Poder Central. A organização de nível regional com pretensões autárquicas, desapareceu completamente com a eliminação das Províncias em 1959. O Poder Central não sentiu necessidade de dispôr de representantes a nível regional, senão 10 anos mais tarde, com a criação das Comissões Consultivas Regionais (82).

Convém situar o aparecimento do texto de lei que criou estas Comissões. Durante a execução do II Plano de Fomento (1959-1964) o Governo propôs á Câmara Corporativa (1961) a criação de uma Junta de Planificação Regional. A iniciativa foi bem acolhida pela Câmara que, não apenas reconheceu a oportunidade da iniciativa, como explicitou os princípios nos quais se deveria fundar a criação de um esquema de planificação regional: pela primeira vez se reconhecia a necessidade de coordenação horizontal das acções de planeamento.

Estas iniciativas não se traduziram imediatamente em factos concretos. Apenas em 1966, por ocasião de uma reorganização dos serviços centrais de planificação (83) se previu a criação, no interior da Direcção dos Serviços de Planificação, de uma Divisão de Planificação Regional com os seguintes objectivos: a

realização de estudos justificando os limites das Regiões e a preparação de acções de desenvolvimento que aí devessem ser promovidas, bem como o estabelecimento da coordenação, tanto das acções dos diferentes ministérios como dos programas das diferentes Regiões.

O novo esquema de planificação devia apoiar a preparação do III Plano de Fomento (1968-1973). Deste ponto de vista avanços significativos foram dados, em particular na definição de objectivos: o equilíbrio da rede urbana; a expansão descentralizada das actividades mediante a aplicação da estratégia de pólos de crescimento e a orientação da produção agrícola para novas especializações.

O III Plano de Fomento não teve na sua preparação a participação de nenhum orgão regional de coordenação horizontal, pela simples razão que não existia, a este nível, nenhum orgão representando, quer o Poder Central, quer os interesses regionais. É apenas no período de execução deste Plano que vão aparecer as Comissões Consultivas Regionais, a que já nos referimos acima. Como o seu nome indica tratava-se de comissões consultivas, em matéria de planificação, cujas atribuições eram as de fazer a auscultação dos interesses regionais e de colaborar na elaboração e na execução do plano nacional ao nível regional.

Estas Comissões Consultivas eram formadas por representantes dos Distritos e tinham um Presidente nomeado pelo Governo. O seu domínio de acção eram as regiões definidas no mesmo texto de lei que criou as Comissões, cujos limites se reconheciam como provisórios, mas que de facto não foram objecto de modificação, e mesmo essa ligeira, senão 17 anos mais tarde (84).

Estas Comissões Consultivas constituíam a projecção regional da orgânica de planificação. Previa-se que se realizasse a sua revisão durante os cinco anos seguintes, mas não apenas esta revisão não teve lugar, como as Comissões permaneceram tal qual até depois do 25 de Abril, continuando a inspirar a prática da planificação regional até aos nossos dias.

Estas Comissões tiveram ocasião de participar na preparação do IV Plano de Fomento, em particular na elaboração do relatório sobre a política regional onde, pela primeira vez, se procuraram fixar objectivos tendentes a reduzir os desequilíbrios regionais e a obter um ordenamento do território mais compatível com os desejos das populações. Continua no entanto a ser ao Ministério das Obras Públicas que fica reservado o papel mais importante na orientação da política de ordenamento do território.

A ocorrência da Revolução do 25 de Abril vem introduzir uma nova dinâmica na organização territorial do Estado. A autonomia dos Concelhos vai-se afirmar e o movimento de regionalização vai renascer. As antigas Comissões Consultivas Regionais vão constituir um dos núcleos principais á volta dos quais se vão desenvolver seguidamente as várias tentativas de regionalização.

B. A ORGANIZAÇÃO AUTARQUICA ENTRE ABRIL DE 1974 E ABRIL DE 1976

A automia das Regiões há-de, em grande medida, ser obtida através da capacidade de reinvindicação que as suas forças políticas souberem afirmar perante os orgãos nacionais de soberania.

A Revolução do 25 de Abril de 1974 não trouxe de imediato modificações significativas na organização autárquica do país, embora tivessem existido, na ocasião, estudos preparatórios de iniciativa legislativa, em particular, em matéria de planificação. As novidades apareceram apenas em 1976 com a aprovação da nova Constituição, que explicitamente reconheceu a existência de três autarquias locais: as Freguesias, os Municípios (85) e as

Regiões (artigo 238, n. 1 e 2). A conjuntura política não permitiu, do mesmo modo que em períodos anteriores, que as disposições constitucionais se traduzissem por actos permitindo a sua institucionalização prática. Em contrapartida, as declarações públicas, a propósito da necessidade de descentralização e de regionalização, e as iniciativas legislativas que se apresentavam como seus actos preparatórios foram abundantes. Subdividiremos este ponto para tratar separadamente das iniciativas que precederam a Constituição e das disposições constitucionais propriamente ditas.

I. Antes da aprovação da Constituição de 1976

Durante este período o quadro legal de administração do território não apresentará modificações significativas. Para todos os trabalhos que os diferentes governos quizeram empreender, o quadro jurídico adoptado foi o do regime anterior. Três iniciativas merecem contudo ser explicitadas. Dizem respeito à alteração da dependência hierárquica das Comissões Consultivas Regionais, às diferentes acções de administração e planificação do território e aos estudos tendentes a justificar esquemas de administração e de planificação do território, pelo Ministério do Interior e pela Secretaria de Estado do Planeamento.

No diploma que definiu a orgânica do primeiro Governo, depois do 25 de Abril, os assuntos que diziam respeito à administração local e ao ordenamento do território passaram para a competência do Ministério do Interior, baptizado como Ministério da Administração Interna. Alguns meses mais tarde, o Decreto-Lei 524/74 de 8 de Outubro, fazendo referência ao diploma que fixava orgânica governamental, efectuou a transferência da dependência das Comissões Consultivas Regionais, conhecidas também por Comissões Regionais de Planificação, da Secretaria de Estado do Planeamento para o Ministério da Administração Interna. Era suposto contudo que a Secretaria de Estado do Planeamento fosse

consultada sobre a orientação dos trabalhos das Comissões. A coordenação entre a administração do planeamento e a da administração do território não foi eficaz.

Dada uma certa desarticulação dos mecanismos de administração do território, quis-se colocar os Distritos sob a dependência dos Presidentes das Comissões, em particular em matéria de desenvolvimento económico. Contudo, com a desvalorização atingida pelas funções dos Governadores dos Distritos, esta articulação nunca foi capaz de produzir resultados significativos. De algum modo, o relacionamento das Comissões com as Câmaras Municipais, passou-se à margem dos Governadores de Distrito.

Esta transferência da dependência das Comissões, da Secretaria de Estado do Planeamento para o Ministério da Administração Interna, teve dois efeitos importantes que importa reter, porque o seu desenvolvimento condicionou seguidamente a evolução dos trabalhos em matéria de planeamento regional: a institucionalização das Regiões, enquanto autarquias, e a afirmação dos Municípios, como autarquias locais capazes de assumir um papel importante na promoção do bem estar das suas populações.

A modificação do enquadramento institucional das Comissões provocou a desarticulação dos trabalhos de planeamento. O Departamento Central de Planeamento e as Comissões de Coordenação Regional nunca conseguiram coordenar os seus objectivos, com vista a produzir um trabalho útil, em matéria de planeamento económico regional, compatível com o planeamento económico nacional. A impossibilidade em que se encontrou o Departamento Central de Planeamento, para produzir e executar um só plano após 1974, justifica de algum modo, que as Comissões tenham pouco a pouco vindo a conquistar autonomia em matéria de planeamento face ao orgão técnico do Executivo Central.

A incapacidade de articulação institucional entre as Comissões e os orgãos de planeamento, teve também consequências sobre o

processo de criação das Regiões. A polèmica gerada entre o Ministèrio do Plano e o Ministèrio da Administração Interna sobre o conteùdo das Regiões-Plano e das Regiões Administrativas, em que cada um se julgava o intèrprete mais adequado, condicionou atè muito recentemente a compatibilização das duas figuras de Regiões. A isso nos referiremos adiante.

As Comissões foram criadas como orgãos representantes do Poder Central, mas souberam colocar-se à luz da tradição napoleònica, vestindo-se simultaneamente com a pele do Poder Central e do Poder Local. Neste sentido, elas souberam dar um apoio significativo aos Municipios, numa època em que estes atravessavam uma fase de afirmação institucional forte, mas onde os instrumentos tècnicos necessàrios para preparar e acompanhar as acções que se pressupunham poder desenvolver, nem sempre estavam disponiveis. Este apoio foi mais tarde institucionalizado com a criação em 1979 dos Gabinetes de Apoio Tècnico (G.A.T.'s).

Durante o perìodo que estamos a analisar merecem ainda referência os trabalhos desenvolvidos no seio do Ministèrio do Plano e da Administração Interna. Tanto dum lado como do outro, havia a referência à democratização e à participação, mas enquanto que os objectivos no Ministèrio do Plano eram os da preparação de um sistema de planeamento, as preocupações no Ministèrio da Administração Interna eram antes as da administração do territòrio.

Tanto os trabalhos do Ministèrio do Plano como os do Ministèrio da Administração Interna, conduziam a projectos de partição regional. Contudo não tinham a mesma filosofia de base. Os pontos principais de divergência diziam respeito à separação entre o litoral e o interior do pais, no Ministèrio do Plano e à autonomização das Regiões Metropolitanas em volta das cidades de Lisboa e Porto, no projecto do Ministèrio da Administração Interna.

Existiam ainda outras divergências entre os dois projectos mas tinham um carácter mais formal que substancial. O projecto do Ministério do Plano apresentava-se através de um texto com carácter analítico e de exposição de motivos, enquanto que o projecto do Ministério da Administração Interna apresentava-se já sob a forma de projecto de texto legal (86).

Nem um nem outro desses projectos foi adoptado, mas eles influenciaram, e eventualmente bloquearam, a evolução da reflexão feita seguidamente em matéria de partição regional. Uma vez aprovada a Constituição, em 1976, os projectos precedentes vão ser reformulados mas nem um nem outro vão fazer qualquer esforço para se aproximarem mutuamente. As modificações introduzidas pretendiam responder mais a observações nascidas no interior dos departamentos, que estavam na origem dos projectos, que às contestações vindas do exterior.

II. A Constituição de 1976

A Constituição de 1976 inspira-se em princípios contraditórios que geram soluções que na nossa opinião estão na origem dos bloqueamentos sucessivos que o processo de regionalização, e de descentralização, teve em Portugal.

A administração pública e a administração do território são encaradas, tanto como assuntos que dizem respeito aos cidadãos e às suas organizações, como assunto do Governo, sendo os primeiros simples executores das suas directivas. Também, em matéria de planificação, as diferentes organizações territoriais são reconhecidas como autarquias, mas nunca possuem responsabilidade ou capacidade de iniciativa plenas. A sua actividade apenas é considerada na preparação e na execução do Plano do Governo. A maior descentralização é possível, desde que o comportamento das autarquias esteja submetido às directivas deste último.

Vejamos mais em pormenor qual é o esquema estrutural previsto pela Constituição para a organização territorial do país. A Constituição de 1976 foi objecto de revisão em 1982, mas em matèria de organização do territòrio não foram introduzidas modificações substanciais (87). Tomaremos como referência a versão de 1982.

No artigo 267, a Administração Pública é concebida de modo a na sua gestão poderem participar os cidadãos, estabelecendo para isso formas adequadas de descentralização e de desconcentração. O mesmo artigo acrescenta contudo que a descentralização e a desconcentração deverão produzir-se sem prejuizo dos "poderes de direcção" e de "superintendência" do Governo. É a concepção da administração do territòrio subjacente a este artigo que vai estar presente em todas as outras disposições, mais específicas da organização do territòrio: aquilo que se dá com uma mão (a descentralização) retira-se com a outra (a superintendência do Governo).

A organização territorial do Estado é tratada, na Constituição, na parte que diz respeito à organização do poder politico, nos titulos VI (Regiões Autónomas) e VII (Poder Local). Dadas as suas caracteristicas, trataremos o caso das Regiões Autónomas após a apreciação do titulo que diz respeito ao Poder Local. O artigo 238 explicita que, no Continente, as autarquias locais são as Freguesias, os Municipios e as Regiões Administrativas. Acrescenta que as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira compreendem também as Freguesias e os Municipios. Daí resulta que as Freguesias e os Municipios são autarquias locais tanto no Continente como nas Ilhas. Permanece a questão de saber se o legislador quis considerar as Regiões Autónomas como autarquias locais ou se, pelo contrário, considerou que o país está estruturado através da existência de uma autarquia central, de autarquias locais e das Regiões Autónomas (cada uma destas com as suas autarquias locais).

Um outro comentário que explicitaremos diz respeito ao uso do "qualificativo local". O legislador utilizou-o num sentido pouco vulgar. A amplitude do adjectivo local não ultrapassa em geral a área geográfica do Município, mas o autor da lei quis sublinhar a oposição central-não central, reunindo tudo o que não é central sob a designação de local (88). Contudo, e como veremos, não é pelo facto de as autarquias estarem englobadas no mesmo qualificativo que o legislador é levado a considerá-las como situadas todas ao mesmo nível estrutural.

A Constituição remete para a lei ordinária a fixação das atribuições das autarquias locais, mas explicita no artigo 242 que elas têm o poder de regulamentar as leis saídas das autarquias de nível superior, ou das autoridades com poder tutelar. Desta disposição constitucional podem retirar-se duas conclusões. A primeira é que a Constituição considera que há autarquias de diferentes níveis (89). A segunda consiste no facto de que há autarquias a quem se reconhece competência para fazer leis e outras a quem tal competência não é reconhecida. As primeiras estão por consequência situadas a um nível hierárquico superior.

Trata-se de uma concepção estranha de autarquia. Se autarquia implica autonomia, e autonomia em relação a outras instituições, podemo-nos interrogar sobre qual é o sentido da autonomia das autarquias locais. Não se pode deixar de pensar que se trata de autonomia em domínios de acção correspondentes ás suas competências mas, dada a tutela administrativa exercida pelas autarquias, umas sobre as outras, podemos interrogar-nos sobre se é ainda possível fazer qualquer distinção entre uma autarquia e uma instituição que não dispõe senão dos poderes delegados pelo Poder Central.

Tentemos reflectir agora sobre a estrutura de poder no interior das diferentes autarquias. Todas as autarquias locais devem

dispôr, segundo o artigo 241, duma assembleia eleita por sufrágio universal e de um executivo que é responsável perante esta assembleia. Os orgãos correspondentes tomam as designações seguintes:

- Assembleia de Freguesia e Junta de Freguesia na Freguesia;
- Assembleia Municipal e Câmara Municipal nos Municípios (90);
- Assembleia Regional, Junta Regional e com carácter consultivo o Conselho Regional.

A Constituição, embora diga no seu artigo 241 que as assembleias são eleitas, revela dificuldades em libertar-se duma tradição antiga que engloba no mesmo orgão elementos eleitos e elementos por inerência. A única excepção é a da Assembleia de Freguesia. A Assembleia Municipal é composta por membros eleitos e pelos Presidentes das Juntas de Freguesia. De igual modo, a Assembleia Regional possui membros eleitos por sufrágio universal e membros eleitos pelas Assembleias Municipais. Esta natureza híbrida das Assembleias pode naturalmente ter consequências negativas sobre a dinâmica própria de cada uma das autarquias. A Constituição, remetendo para a lei ordinária a explicitação das atribuições das diferentes autarquias, não permite que se possa verificar nas suas disposições a dependência que através do exercício destas atribuições se pode estabelecer entre as diferentes autarquias. É contudo um pouco mais explícita, no que diz respeito ás Regiões que no tocante ás outras autarquias.

O artigo 257 indica que para além de outras atribuições, as Regiões terão "tarefas de coordenação e de apoio" á acção dos Municípios. Não se pode ser mais explícito sobre a vontade de estabelecer uma dependência entre os Municípios e a Região. Estas acções devem contudo ser desenvolvidas sem prejuízo das

competências próprias dos Municípios. Trata-se de uma disposição introduzida na sequência da Revisão Constitucional de 1982 e cuja justificação não pode ser outra senão a de procurar dar resposta às reacções dos Municípios, contra o que estimavam poder constituir no futuro, uma ingerência na sua autonomia.

Se as "acções de apoio" podem em geral ser aceites, sem que problemas significativos apareçam, salvo os que decorrem da eventual tutela técnica que progressivamente possa vir a ser estabelecida, o mesmo não pode ser dito das "acções de coordenação". Estes problemas têm sido evitados até este momento, pela simples razão de que não existem Regiões para que a coordenação possa vir a ser estabelecida.

O regime de financiamento das autarquias está previsto no artigo 241. Dispõem de património e finanças próprias e as suas receitas são constituídas tanto por receitas próprias, obtidas através da gestão do seu património e dos seus serviços, como de transferências realizadas pelo Poder Central. A explicitação do regime de financiamento é remetido para a lei ordinária (que analisaremos mais em pormenor nno ponto seguinte).E claro contudo que o legislador teve como preocupação importante a de estabelecer o princípio da solidariedade entre todas as partes do território nacional.

As Regiões ditas Administrativas, previstas como autarquias de nível superior ao do Município pela Constituição de 1976, não foram estabelecidas até hoje. As razões são múltiplas e não referiremos aqui senão as que nos parecem decorrer do próprio texto da Constituição.

O artigo 256 da Constituição impõe três condições que devem ser preenchidas, simultaneamente, para que as Regiões Administrativas sejam criadas:

- A simultaneidade na criação;

- A coincidência territorial das Regiões Administrativas com as Regiões-Plano;

- A aprovação pela maioria das Assembleias Municipais correspondentes, que têm de representar a maioria da respectiva população.

Face a elas seremos inclinados a dizer que se trata mais de condições para a não criação do que para a criação de Regiões.

Com efeito, dado que a criação de Regiões é um acto politico que pode implicar a modificação de certos equilibrios em presença, exigir que estejam de acordo, simultaneamente, e para todas as Regiões, o Parlamento e as Assembleias Municipais, é de algum modo pedir o impossivel. Parecer-nos-ia mais razoável, eventualmente com custos para as estruturas politicas estabelecidas pelos aparelhos nacionais, a criação das Regiões com limites territoriais não definidos, á medida que um consenso mínimo fosse estabelecido por cada uma delas, em particular no que diz respeito á terceira condição.

Quanto segunda condição, será preciso explicitar qual é o conteúdo que a Constituição dá às Regiões-Plano. No título correspondente ao Plano, está previsto no artigo 95 que o país será particionado em Regiões-Plano, tendo em conta as potencialidades e as caracteristicas geográficas, naturais, sociais e humanas do território nacional, com vista ao seu desenvolvimento equilibrado e tendo em conta os interesses das populações.

Parece que o legislador quis criar dois tipos de Regiões: umas, as autarquias, para a prossecução dos interesses das populações; as outras como quadro de referência para a regionalização do Plano Nacional. Trata-se de uma concepção de que o menos que podemos dizer è que è bastante estranha. A defesa dos interesses das populações deve ser prosseguido por todas as instituições da estrutura do Estado, incluindo o Plano. É a razão pela qual a

Região-Plano tem um carácter instrumental em relação aos interesses das populações e, por isso também, aos objectivos prosseguidos pelas Regiões Administrativas. As Regiões-Plano devem, neste sentido, coincidir necessariamente com as Regiões Administrativas. Elas devem, aliás, estar-lhe subordinadas.

Razão de preocupação adicional é o facto de que a fixação dos limites das Regiões Administrativas ser matéria da competência exclusiva do Parlamento e não poder ser delegada. A fixação dos limites das Regiões-Plano, embora da competência do Parlamento, pode contudo ser delegada no Governo. A possibilidade de não coincidência, na iniciativa da partição regional, das opções do Parlamento com as do Governo, é uma das razões que tem bloqueado o processo de regionalização.

Para além das tarefas de coordenação e de apoio á acção dos Municípios, a Constituição (artigo 257), reconhece ás Regiões a possibilidade de participar na "elaboração" e na "execução" do Plano Regional, bem como de "dirigir serviços públicos". Se as Regiões são autarquias e se as atribuições são as que se acabam de enunciar, deve dizer-se que as suas possibilidades de acção são bastante limitadas, a menos que se dê á expressão "dirigir serviços públicos" uma interpretação muito mais ampla que aquela que tem na sua significação habitual.

É contudo estranho que á Região se dê apenas a possibilidade de "participar" na elaboração e na execução do Plano Regional. Isto significa que o Plano Regional não é da responsabilidade plena da autarquia-Região, mas de uma outra entidade. É difícil determinar qual é essa outra entidade a partir da legislação constitucional. Não existe na Constituição nenhuma outra disposição que faça referência ao Plano Regional. Se se toma o titulo referente ao Plano, encontram-se referências a componentes regionais do Plano, mas não encontramos a expressão Plano Regional. O artigo 93 especifica que o Plano de Médio Prazo contém, entre outros, programas de acção regionais. De

igual modo, o artigo 94 diz que na elaboração do Plano participam as populações, através das suas autarquias, e que a sua execução deve ser descentralizada do ponto de vista regional.

A referência simultânea nos títulos do Plano e do Poder Local, à participação das populações e das autarquias, nos trabalhos da planificação, conduz-nos a pensar que o legislador utilizou a expressão Plano Regional no sentido da regionalização do Plano e não no de Plano da autarquia regional. Resta saber se na figura de regionalização do Plano o legislador não quis incluir simultaneamente a regionalização do Plano do Poder Central e o Plano da autarquia regional. Neste sentido, o Plano Regional seria o resultado do consenso obtido entre a regionalização do Plano do Poder Central e do Plano da autarquia regional.

Se o esquema subjacente à estruturação dos poderes das diferentes autarquias não é claro, aquele em que se apoia o sistema de planificação não ajuda a eliminar a confusão e os mal entendidos.

No que diz respeito às Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, importa sublinhar desde já, que parece que os constituintes tiveram ideias mais esclarecidas do que no tocante às Regiões Administrativas. As Regiões Autónomas diferenciam-se das Regiões Administrativas pelo grau de autonomia que lhes é atribuído, na medida em que as primeiras dispõem de autonomia política e administrativa, enquanto que as segundas apenas dispõem de autonomia administrativa e mesmo assim, bastante limitada. A autonomia das Regiões Autónomas é-lhes dada com a justificação de obter o reforço da unidade nacional, através da participação democrática dos cidadãos e da promoção do desenvolvimento económico e social (artigo 227).

As Regiões Autónomas dispõem, como orgãos de uma Assembleia Regional, eleita por sufrágio directo e de um Governo que é politicamente responsável face à Assembleia e cujo Presidente é

nomeado pelo Ministro da República, tendo em conta os resultados eleitorais (artigo 233). O Ministro da República é o representante na Região da soberania nacional e do Poder Central. É ele que coordena a actividade dos serviços do Estado na Região, entre eles e com os serviços regionais (artigo 232). Convém sublinhar como factores positivos importantes a inexistência na Assembleia de membros não directamente eleitos e a presença de um representante do Poder Central junto das Regiões. É menos positivo que seja a este representante que se atribua igualmente a responsabilidade de fazer a coordenação da actividade dos orgãos regionais com a do Poder Central, a menos que nesta tarefa o Ministro da República privilegie a sua função de representante da soberania nacional. Não será difícil contudo reconhecer que a melhor solução não é a reunião da representação da soberania nacional e da representação do Poder Central ma mesma entidade. Se há incompatibilidade entre os interesses regionais, os do Governo Central e os nacionais, o Ministro da República não estará necessariamente em boas condições para poder arbitrar o conflito.

As competências das Regiões Autónomas ultrapassam largamente as das Regiões Administrativas. Não vamos fazer o seu enunciado completo, mas apenas fazer referência ás que vão além das competências atribuídas ás Regiões Administrativas (artigo 229).

Uma das suas competências mais importantes deriva directamente da sua autonomia política, quer dizer, da sua capacidade legislativa. As Regiões Autónomas dispõem de uma dupla capacidade legislativa:

- Através da sua Assembleia Regional, pela iniciativa dos Deputados, em matéria de interesses próprios da Região e que não estejam reservados á iniciativa dos orgãos nacionais;

- Mediante a apresentação de propostas de lei junto do Parlamento pelas Assembleias Regionais, em matérias que lhes dizem respeito.

Depois vêm as competências referentes á administração do território. As Regiões podem criar e pôr fim á actividade das autarquias locais, bem como modificar os seus limites e fazer a sua promoção administrativa. Trata-se de competências que no Continente não podem ser exercidas senão pelo Parlamento. Para além disso, a tutela sobre as Freguesias e os Municipios é exercida pelas Regiões Autónomas.

No que diz respeito ás suas competências em matéria económica e social, elas ultrapassam muito o que as Regiões Administrativas podem vir a obter. Elas podem participar na definição e execução das políticas fiscal, monetária, financeira e cambial, de modo a assegurar o controlo regional dos meios de pagamento em circulação e o financiamento dos investimentos necessários ao desenvolvimento económico e social. Trata-se de competências que não encontramos mesmo em regiões de outros países, dispondo do maior grau de autonomia. Estas competências são aí exclusivas do orgão ou dos orgãos que representam a soberania nacional.

No domínio das competências económicas e sociais importa ainda citar a sua capacidade para aprovar o Plano, o Orçamento e as Contas das Regiões. Elas dispõem também de poder tributário próprio e de poder de gestão das receitas correspondentes.

Tudo o que foi dito sobre as reduzidas competências das Regiões Administrativas deixa de ter significado em relação ás Regiões Autónomas. Cremos que é neste sentido que deve evoluir o estatuto das Regiões Administrativas e para isso não é necessário atribuir-lhes um estatuto de autonomia política. Seremos contudo mais reservados no que diz respeito á sua capacidade de intervenção em matéria monetária, financeira e cambial que, no Continente, cremos dever ser competência exclusiva dos representantes da soberania nacional.

No ponto seguinte procuraremos apresentar as linhas que consideramos fundamentais na evolução da legislação e da politica económica em matéria de administração do território. Uma parte das ambiguidades que dela resultam não pode senão ser imputada às ambiguidades que também já estavam presentes na Constituição.

C. DE 1976 AOS NOSSOS DIAS

A verdadeira reforma da administração autárquica em Portugal está ainda por fazer. Os passos positivos dados na Regiões Insulares não foram imitados no Continente.

Não é a existência de uma abundante actividade legislativa, em matéria de regionalização, de descentralização e de administração do território, que pressupõe a adopção de soluções mais correctas. Desde a publicação da Constituição de 1976, os vários Governos não cessaram de fazer declarações solenes sobre a sua fé nos benefícios da regionalização e da descentralização, quer através dos seus Programas de Governo, quer através da publicação de resoluções consagrando os princípios fundamentais a que deveria obedecer a política do Governo nesta matéria (91). A abundante legislação que normalmente foi publicada na sua sequência, não teve a audácia suficiente para equacionar questões fundamentais postas pela administração do território: níveis de administração, competências, partições regionais, tutela, instâncias de coordenação horizontal, o papel do Plano, etc..

A legislação publicada aborda de um modo ou de outro, um ou vàrios destes pontos. A sua principal insuficiência deriva contudo do facto de não possuir atràs de si um documento fundamental que possa ser considerado como referência para o conjunto da actividade legislativa (92) e evitar incompatibilidades entre os diferentes textos de lei. Seria esse o papel das disposições constitucionais mas, como vimos, a coerência não foi a qualidade mais salvaguardada pelo texto fundamental.

Assim, a legislação publicada após 1976 faz o melhor que pode para gerir os interesses e as contradições de cada momento sem entrar em confronto com as disposições constitucionais. É a razão pela qual a abundante legislação não significa necessariamente abundante inovação. A temática dos sucessivos documentos legislativos repete-se com uma grande monotonia: competências, finanças locais, apoio técnico aos Municípios, Planos dos Municípios, iniciativas inter-municipais, etc..

Isto não significa que as coisas sejam hoje o que eram em 1976. Modificaram-se significativamente em três direcções: o papel e o peso institucional das antigas Comissões Consultivas Regionais (93), as funções e as realizações desenvolvidas pelos Municípios e a importância decrescente da organização territorial na orgânica de planeamento (94).

Como se compreende, não é apenas ao Governo (ou aos diferentes Governos) que se deve imputar a responsabilidade da falta de eficácia em matéria de organização e administração territorial do país. Recordamos que, para além de outras disposições constitucionais seriamente limitativas, pertencem ao Parlamento iniciativas importantes nesta matèria, e em particular no que diz respeito à criação das Regiões Administrativas e das Regiões-Plano. Poder-se-ia dizer que o Governo se encontra sem a posse de um dos instrumentos fundamentais da concretização do processo de regionalização.

É preciso contudo olhar esta limitação com reservas. Com efeito, os Governos são uma emanação do Parlamento e até este momento têm beneficiado quase sempre de uma maioria parlamentar. Estas maiorias têm em geral sido bastante passivas face á acção dos Governos, o que quer dizer que se estes tivessem querido que as suas maiorias adoptassem iniciativas parlamentares em matéria de regionalização, elas teriam sido aprovadas. Digamos que a passividade teve como cúmplices, o Governo e o Parlamento.

Diga-se contudo que nem tudo deve ser olhado com pessimismo. As Comissões de Coordenação Regional e os Municípios desenvolveram no quadro das competências que lhe são afectas acções muito meritórias. As Comissões de Coordenação Regional têm, apesar das suas limitações institucionais, contribuído para darem aos territórios, que constituem o quadro das suas acções (tanto pela aceitação, como pela rejeição) uma tomada de consciência regional que não existia anteriormente. Do mesmo modo, os Municípios, em particular os mais pequenos e os mais destituídos de meios financeiros, devem-lhe um importante apoio em matéria de planificação e de assistência técnica.

Os Municípios, por seu lado, têm tido nos últimos 10 anos mais iniciativas e empreendimentos, em benefício das suas populações, que nos 30 anos anteriores. Isso deve-se á capacidade de iniciativa que a autonomia, que lhes foi atribuída pela Constituição, lhes tem permitido. Depois é preciso mencionar o seu novo quadro de competências, os novos meios financeiros que têm sido postos á sua disposição e o apoio técnico que lhes têm sido fornecido pelas Comissões de Coordenação Regional. Pode dizer-se que hoje a maioria das necessidades das populações, que são da competência dos Municípios, em matéria de infraestrutura e de equipamentos, estão satisfeitas. As suas preocupações podem agora orientar-se para objectivos de promoção mais directa do desenvolvimento e da actividade económica, mantendo simultaneamente a actividade de gestão e renovação das infraestruturas e equipamentos já instalados.

Impõe-se uma análise da capacidade legislativa após 1976. Não temos a intenção de o fazer pormenorizadamente ou do ponto de vista jurídico. Procuraremos antes apreciar a coerência da sua inserção, tanto no processo de regionalização e de administração do território, que está em vias de se institucionalizar, como com a proposta avançada nos capítulos anteriores.

Analisaremos sucessivamente os textos de lei que mais condicionaram a caracterização:

- Da política regional dos Governos;
- Da actividade das Comissões de Coordenação Regional;
- Das competências das autarquias;
- Dos planos da actividade dos Municípios;
- Do apoio técnico do Poder Central á actividade dos Municípios;
- Do financiamento aos Municípios;
- Do quadro de funcionários das autarquias;
- Do estatuto das Regiões Autónomas.

I. O "Livro Branco da Regionalização"

Em 1980 após a publicação de numerosa legislação, o Governo tomou a decisão de submeter a discussão pública o que foi chamado o "Livro Branco da Regionalização" (95). Não se tratava de um verdadeiro "Livro Branco" no sentido habitual do termo, na medida em que o Governo não procurava explicitar as suas opções

em matèria de regionalização e dar as justificações que entendia poderem fundamentar estas opções. Através deste documento, o Governo quis dar o primeiro passo para o início de uma ampla discussão, com vista a recolher o maior número de opiniões, susceptíveis de poderem fundamentar as decisões que em matèria de regionalização viessem a ser tomadas.

O documento propunha um jogo cujos princípios estavam viciados á partida. Em primeiro lugar, o Governo propunha uma larga discussão mas dava um período (que incluía o da elaboração dos relatórios) de pouco mais de 6 meses. Em seguida, propunha-se um debate sobre princípios e não sobre soluções concretas.

Nessas circunstâncias, e embora alguns debates tenham sido realizados, instalou-se uma forte desconfiança, sem que nenhuma reflexão sèria tenha podido ser empreendida.

O Governo propunha uma discussão sobre os princípios, mas condicionava esta opção a uma discussão: a "desconcentração coordenada". A regionalização era entendida como um processo gradual cuja eficácia não podia ser posta em causa por conflitos resultantes da realização simultânea da desconcentração e da descentralização. Assim, era proposto criar uma instância de decisão territorial (a Região), onde seriam coordenadas todas as decisões da administração correspondentes ao território em causa. Só após um certo período de aprendizagem de tomada de decisões, ao nível territorial, e após a eliminação dos riscos de conflitos, seria iniciado o processo de descentralização, da Região-Quadro para a Região-Sujeito.

Propôr uma discussão sobre os princípios, condicionada pela solução da "desconcentração coordenada" sem que as outras opções do Governo tivessem sido explicitadas, em particular em matèria de partição territorial, era viciar á partida as regras da discussão. Os interlocutores tiraram a conclusão de que havia um risco não explicitado neste jogo: obter um acordo sobre os

princípios e utilizá-lo para justificar soluções de política, não submetidas a discussão. O debate caiu no desinteresse e o próprio Governo não publicou as conclusões das raras discussões que tiveram lugar.

O fracasso desta iniciativa teve consequências sobre a continuação do processo de regionalização. Apesar da aparição de outras declarações públicas e da nomeação de comissões encarregadas de estudar e de incitar a desconcentração e a descentralização (96), nenhum resultado concreto foi obtido nem publicado até este momento.

II. As declarações de princípio

Em 4 de Janeiro de 1982, o Governo publicou no Diário da República uma Resolução onde, de novo, eram explicitados os princípios, as grandes opções e as fases do processo de regionalização. Neste documento as referências á "desconcentração coordenada" do Livro Branco tinham desaparecido e previa-se que o processo estivesse terminado em Outubro de 84 (última fase) com: a eleição das Assembleias Regionais e das Juntas de Freguesia, a constituição dos Concelhos Regionais e a extinção das Comissões de Coordenação Regional e dos Distritos. Tratava-se de propostas razoáveis mas, até hoje, a situação é idêntica á do inicio de 1982.

Em 29 de Março de 1984 O Governo publicou uma nova Resolução intitulada "Documento Base de Politica de Desenvolvimento Regional e os Meios e Instrumentos para a sua Execução", onde as convicções e as ilusões da Resolução de 1982 já tinham desaparecido. Objectivos concretos e prazos não estavam fixados. O Governo preferiu adoptar uma perspectiva que designou por estrutural, enunciando os grandes objectivos e explicitando as estratégias e as prioridades que julgava convenientes. O grande objectivo era a obtenção de uma estrutura espacial equilibrada,

através de estratégias selectivas, dos pontos de vista sectorial e espacial.

As acções que deveriam concretizar estas opções do Governo deveriam ser empreendidas pela Administração Central, pelas Autarquias e pelas Regiões Autónomas. A política de desenvolvimento regional (do Governo) deveria fornecer um enquadramento de orientação para a acção dos Municípios e dos outros níveis administrativos.

Continuamos a estar em face de uma bela página literária, mas em que as autarquias não deixam de ser consideradas como um nível administrativo da Administração Central.

III. A criação das "Comissões de Coordenação Regional"

Em oposição a esta actividade maioritariamente literária do Governo, a acção das "Comissões de Coordenação Regional" não cessou de aumentar o seu peso institucional, de tal modo que elas se tornaram hoje o verdadeiro centro da "desconcentração coordenada" de que nos falava o Livro Branco.

Em 21 de Janeiro, o Decreto-Lei 494/79, criou as Comissões de Coordenação Regional, em substituição das antigas Comissões de Planeamento Regional, mas com atribuições ampliadas. O pretexto para tal foi a necessidade de apoiar a acção dos Municípios, em particular na sequência da aprovação da Lei das Finanças Locais (97). Pela primeira vez eram postos á disposição dos Municípios meios financeiros que lhes permitiam a realização de acções com impacto significativo sobre as condições de vida da população. Pela via do apoio técnico e da acção das novas Comissões, o Governo podia indirectamente condicionar as actividades dos Municípios.

Contudo, as atribuições das Comissões ultrapassavam largamente esta esfera de acção. O artigo 3 do Decreto-Lei acima citado permitia-lhes, no quadro dos planos regionais, tomar medidas de interesse para o desenvolvimento da Região, em colaboração com os serviços competentes, procurando institucionalizar formas de cooperação e diálogo entre as Autarquias Locais e o Poder Central. As Comissões não deixaram de assumir estas atribuições com eficácia, aproveitando o vazio institucional em matéria de descentralização e de desconcentração regional. As suas áreas de acção correspondiam em larga medida á das Comissões de Planeamento Regional. Os Municípios que as constituiam eram explicitados em anexo ao diploma citado.

IV. Os "Planos Integrados de Desenvolvimento Regional"

Ainda no quadro de acção das Comissões de Coordenação Regional importa referir um instrumento importante que foi posto á sua disposição através do Decreto-Lei 86/84 de 19 de Março. Trata-se da criação de "Gabinetes Coordenadores de Programas Integrados de Desenvolvimento Regional" (P.I.D.R.) que haviam sido incluidos na Lei das Grandes Opções do Plano de 1984 e tinham como objectivo cruzar as perspectivas regionais e sectoriais dos grandes programas de investimento da Administração Pública. Estas estruturas administrativas estão submetidas á orgânica das Comissões Regionais e, por isso, ás suas directivas. Na sequência deste diploma, através de Resoluções de 2 de Julho de 1985, o Governo criou "Gabinetes Coordenadores" para projectos importantes de desenvolvimento regional, cobrindo zonas significativas do país: Cova da Beira, Baixo Mondego, Nordeste Algarvio e Zona Crítica Alentejana.

V. Criação da "Comissão Interministerial de Planeamento"

A afirmação crescente das Comissões de Coordenação Regional em matéria de planeamento regional e a inexistência de uma orgânica

de planeamento regional em funcionamento (98) tornaram indispensável a criação de um orgão de coordenação supraregional em matèria de planeamento. E assim que por Resolução de 19 de Março de 1984 o Governo criou uma "Comissão Interministerial para o Planeamento e Desenvolvimento Regional", como um orgão consultivo e de coordenação das componentes sectoriais da politica regional, de preparação de programas e instrumentos nacionais de politica regional e de ligação ao processo de integração europeia.

Esta Comissão tinha representantes diferentes de departamentos da Administração Pùblica e, em particular, das Secretarias de Estado do Desenvolvimento Regional e do Planeamento, da Comissão para a Integração Europeia, de cada uma das Comissões de Coordenação Regional e de cada uma das Regiões Autónomas. Pouco a pouco, as Comissões de Coordenação Regional começam a ocupar lugares que em principio seriam reservados ás autarquias regionais. Nesta resolução elas aparecem a ocupar um lugar equivalente ao das Regiões Autónomas.

VI. A aprovação de uma "Nomenclatura de Unidades Territoriais para Fins Estatisticos"

Apesar da proliferação de declarações de intenção de política regional e da actividade desenvolvida pelas Comissões de Coordenação Regional, o suporte estatistico necessàrio para desenvolver os estudos que deveriam constituir o seu fundamento è muito insuficiente, em particular no que diz respeito á base de desagregação territorial. Certas variáveis podem ser encontradas com referência ao Distrito, mas este não constitui um bom ponto de partida para a obtenção das áreas territoriais que constituem o suporte da actividade das Comissões de Coordenação Regional. Normas da CEE impunham também a uniformização das referências regionais dos diferentes departamentos da Administração Pùblica. São estas as razões pelas quais o Governo decidiu, por Reso-

lução publicada em 5 de Maio de 1986, criar uma "Nomenclatura de Unidades Territoriais para Fins Estatísticos" (N.U.T.'s). Esta nomenclatura possui três níveis, o segundo dos quais constitui o nível regional. Face ás dificuldades que têm sido encontradas na delimitação deste nível, o Governo considerou provisoriamente as áreas correspondentes ás das Comissões de Coordenação Regional.

VII. O processo de planeamento

A Lei 31/77 de 23 de Maio, na altura em que foi publicada, foi considerada como uma das mais importantes em matéria de organização do processo de planeamento, mas nunca foi regulamentada e caiu hoje no quase completo esquecimento. A sua aprovação foi mais um acto de voluntarismo político, sem avaliação conveniente das condições da sua aplicação. Daí que o Parlamento (a quem pertence esta competência) nunca tivesse julgado oportuno regulamentar a Lei. Todos os trabalhos de planeamento e de política, em particular no domínio regional, foram desenvolvidos como se a Lei não existisse.

Não vamos fazer a sua análise em pormenor, e procuraremos apenas explicitar as suas disposições que dizem respeito ás questões regionais.

O Parlamento fornece ao Governo as "Grandes Opções do Plano" e é ele quem conduz a sua "elaboração" e "execução". Para este efeito o Governo dispõe, como orgão técnico, do "Departamento Central de Planeamento" que deve fazer a elaboração do plano, coordenar os planos sectoriais e regionais e acompanhar a sua execução. É a primeira vez que se vê aparecer um responsável para o Plano Regional. A sua elaboração e acompanhamento de execução são da competência dos Departamentos Regionais de Planeamento que funcionarão na dependência do ministério responsável pelo planeamento. Estes Departamentos devem também

velar pela compatibilização dos Planos Regionais com os Planos das Autarquias Locais (99).

Estas disposições confirmam a hipótese que a propósito da interpretação da Constituição já admitimos, segundo o qual o Plano Regional contèm apenas a regionalização do Plano Nacional. Ao Plano da Região Administrativa, não foi até este momento dada designação específica.

A 10 anos de distância é difícil compreender que, na sequência da aprovação da Constituição, não se tenha ainda aprovado um sistema e orgânica de planificação que seja diferente do sistema e orgânica correspondentes ás responsabilidades do Poder Central.

Na falta de uma orgânica de planeamento operativa, e face á necessidade de elaboração de planos a médio prázo, tendo uma projecção regional, o Governo, por Resolução publicada em 30 de Agosto de 1980, decidiu que:

- Enquanto não forem criados os Departamentos Regionais de Planeamento, previstos pela Lei 31/77, as Comissões de Coordenação Regional deverão, no quadro das Grandes Opções do Plano, formular os estudos julgados necessários á definição da estratègia de desenvolvimento regional;

- Seja criada uma secção especializada, para as questões regionais, da Comissão Técnica Interministerial de Planeamento (100) com representantes do Departamento Central de Planeamento, da Direcção Geral da Acção Regional e Local, das Comissões de Coordenação Regional, das Regiões Autónomas e do Centro de Estudos de Planeamento (101).

Por esta via, as Comissões de Coordenação Regional, inicialmente organismos vocacionados para o apoio à actividade dos Municípios, alargaram as suas competências em matéria de planeamento e passaram a participar directamente num dos orgãos mais importantes do actual sistema de planificação.

VIII. As competências das autarquias locais

Ao fazer a caracterização da actividade das autarquias locais, referiremos em primeiro lugar as autarquias locais em sentido estrito (Freguesias, Municípios e Regiões Administrativas). Começaremos por fazer esta caracterização referindo-nos ás respectivas competências.

As competências das autarquias dizem respeito a uma das matérias que mais cedo preocuparam (102) os decisores politicos. A maioria dos problemas que até hoje ainda não tiveram solução está de um modo ou de outro relacionada. Em nossa opinião isso deve-se á perspectiva distorcida que desde o inicio informou o seu enquadramento com a solução ou as soluções encontradas para este problema.

Trata-se de matéria que foi objecto, ao longo do tempo, tanto de iniciativas do Parlamento como do Governo. Em todos os casos adoptou-se a perspectiva segundo a qual as diferentes autarquias têm competências genéricas e os seus orgãos competências específicas. Estas competências podem ainda decompôr-se em duas categorias: competências em matéria de investimento e competências em matéria de funcionamento (103).

A perspectiva que conduz á necessidade desta decomposição parece-nos errada e enformada mais por preocupações de desconcentração que por preocupações de descentralização. Numa perspectiva de descentralização, uma boa partição de competências não tem que ter em conta o critério investimento-funcionamento, mas

Os diplomas citados não se referem ás Regiões Administrativas mas apenas ás Freguesias e aos Municipios. As Freguesias são, de algum modo, consideradas como autarquias subordinadas aos Municipios. O Decreto-Lei 98/84 prevê na alínea f) do n. 1 do artigo 27, que a Junta de Freguesia deve aceitar a prática dos actos que a Câmara Municipal lhe queira delegar (104) e na alínea b) do n. 3 do artigo 51, que as Câmaras Municipais podem deliberar sobre formas de apoio ás Freguesias. Embora genericamente as Freguesias tenham as mesmas competências que as outras autarquias, na prática elas são limitadas (cf. artigo 27).

As competências dos Municipios são bastante mais amplas e dizem respeito em particular, ás actividades de planificação, urbanismo e construção (cf. artigo 51). A actividade de planificação deve enquadrar o desenvolvimento económico e social do Municipio. O conteúdo da sua actividade de planificação foi regulado de modo aprofundado pelo Decreto-Lei 208/82 (105) de 26 de Maio, que criou a figura dos Planos Directores Municipais (P.D.M.'s) e que pela sua importância trataremos adiante com mais detalhe.

A delimitação (definição de competências) e a coordenação das acções das autarquias e da Administração Central, em matéria de investimentos foi prevista pela Lei da Finanças Locais, que impôs ao Governo a obrigação de apresentar no prazo de 4 meses uma proposta de lei regulamentando esta matéria. Estava-se em 1979, mas a regulamentação apenas apareceu em 1984 com a publicação do Decreto-Lei 77/84.

Trata-se de um diploma que, apesar da limitação das atribuições realizada revela, através da coordenação das acções empreendidas, um carácter centralizador. Com efeito, antes de especificar as competências de cada autarquia, o diploma explicita que pertence ao Governo a definição das diferentes políticas globais, sectoriais e regionais, e que as competências atribui-

das serão exercidas tendo em conta os planos nacionais e sem prejuízo do carácter unitário da gestão dos recursos pela Administração Pública.

Não se reconhecem competências especificas ás Freguesias em matéria de investimentos (106). Trata-se de um diploma que diz respeito apenas ás competências do Poder Central e dos Municípios. Ao Poder Central compete a elaboração dos planos nacionais e regionais e aos Municípios a dos P.D.M.'s, os planos gerais e parciais de urbanização e os planos de pormenor.

As competências especificas dos Municípios dizem respeito ao equipamento rural e urbano, ao saneamento, á energia, aos transportes e comunicações, á educação e ensino, á cultura e tempos livres e á saúde.

Não nos demoraremos sobre aspectos de pormenor. Mais importante parece-nos referir as possibilidade que as autarquias têm de exercer outras "competências não previstas na lei", mediante acordo a celebrar com o Poder Central, que pode assumir a figura de "contrato-tipo". Não temos conhecimento do êxito desta iniciativa. Importa contudo sublinhar a habilidade encontrada pelo legislador para deste modo condicionar o comportamento das autarquias ao do Poder Central. Para este efeito, a Administração Pública punha á subscrição das autarquias os contratos-tipo e os financiamentos julgados adequados (107).

O diploma admite a possibilidade de transferências adicionais de competências para as autarquias, mas remete a sua regulamentação para legislação ulterior. A filosofia do seu preâmbulo, é suficientemente explícita quanto á vontade de tutelar a actividade das autarquias locais pelo Poder Central.

IX. As formas de tutela

O Instituto da Tutela foi regulamentado pela Lei 79/77 nos seus artigos 91 e seguintes. O Decreto-Lei 100/84, que veio rever esta última lei, eliminou as disposições referentes á tutela sobre o pretexto de que o diploma devia tratar apenas das atribuições das autarquias e competências dos seus orgãos. A tutela deveria fazer parte de diploma autónomo, mas até hoje não foi publicado, o que não tem impedido que os principios da Lei 79/77 tenham continuado a orientar o exercício da tutela.

Dois tipos de tutela são considerados: a tutela administrativa e a tutela de inspecção. A primeira deve ser exercida pelo "Governador Civil" e a segunda pelos Ministérios da Administração Interna e das Finanças.

A lei não é clara quanto ao sentido da tutela: "á priori" ou "á posteriori". Explicita-se que tem por objecto verificar o cumprimento da lei. O seu conteúdo parece indicar que se trata de tutela "à posteriori" mas, ele é suficientemente vago para poder ser também compativel com a tutela "á priori".

É o orgão que a exerce, que julga as sanções a aplicar nos casos em que existam irregularidades. Estas sanções incluem a pena de dissolução dos orgãos autárquicos:

- Se há graves ilegalidades;
- Se há obstrução á realização de inquéritos;
- Se não há cumprimento das decisões dos tribunais;
- Se não elaboram o orçamento nos prazos previstos, por factos que lhe sejam imputáveis;
- Se não elaboram as contas respectivas, nos prazos requeridos, por factos que igualmente lhe sejam imputáveis.

A tutela das autarquias está assim completamente nas mãos do Poder Central. É ele quem julga da sua oportunidade e do tipo de sanções a aplicar. A imprecisão da lei reforça o arbitrário que a sua aplicação pode implicar. Estamos longe da filosofia da tutela "à priori", largamente independente das partes (o Poder Central e as autarquias), que encontramos no caso francês.

X. Os "Planos Directores Municipais" (P.D.M.'s)

Um dos instrumentos mais importantes de que dispõem os Municípios para programar e exercer as suas competências, são sem dúvida os P.D.M.'s. Não é arriscado dizer que o diploma que os criou (Decreto-Lei 208/82 de 26 de Maio) não tem equivalente em matéria de enquadramento do processo de planeamento, no resto da legislação relevante.

Para além de outras explicitações o P.D.M. define, os objectivos do desenvolvimento económico e social, da planificação territorial e urbana, bem como a promoção de actividades, infraestruturas e equipamentos (cf. artigo 3). Deve constituir um instrumento de coordenação dos programas do Município com os das administrações regionais e centrais. Para o efeito, o Plano conterá as fases principais das acções das outras administrações.

A sua elaboração é da competência do Município e deve ser conduzida de modo a garantir a participação das populações interessadas. Ela é de certo modo tutelada por "Comissões de Acompanhamento", integrando representantes da Administração Central, mas a filosofia desta tutela parece diversa da que analisámos acima. A sua função principal é a de fornecer o enquadramento para as opções das administrações de outros níveis territoriais e facilitar os consensos julgados desejáveis. Após a sua missão de acompanhamento, as comissões deverão elaborar um relatório em que explicitarão em que medida o P.D.M. tem em

conta as leis e as opções de política tomadas pelos outros orgãos nacionais. Embora a filosofia desta tutela seja diferente da anterior, as tradições e a prática existentes, podem implicar que os membros das Comissões de Acompanhamento se transformem de colaboradores, em controladores.

Uma vez elaborado o Plano, deve ser posto á discussão pública e, em seguida, submetido á aprovação da Assembleia Deliberativa (Assembleia Municipal), que pode sugerir modificações. Não é ainda o fim do processo de aprovação. Apesar do trabalho da Comissão de Acompanhamento, o Plano não estará em vigor senão após a ractificação de dois ou três ministérios. Tendo em conta o seu processo de elaboração e o papel desempenhado pela Comissão de Acompanhamento, teria sido preferível ter dado ao Poder Central um prazo para se pronunciar ao fim do qual, caso não houvesse objecções explicitadas, o Plano entraria em vigor.

A importância do P.D.M. é ainda sublinhada pelo facto que uma vez aprovado ter a natureza de regulamento administrativo, sendo por consequência obrigatório tanto para a administração como para os administrados (cf. artigo 4).

XI. A criação dos "Grupos de Apoio Técnico"

A autonomia de que foram dotados os Municípios, pelo estatuto que lhes foi atribuído, através da Constituição, e pela legislação sobre as competências e os meios que foram postos á sua disposição, através da Lei das Finanças Locais, não se teriam traduzido por realizações em benefício das respectivas populações sem um apoio técnico á programação e á execução dos empreendimentos que se propunham realizar. Este apoio não poderia ser dado sem que tivesse havido acesso a serviços qualificados e caros, cuja dimensão organizacional mínima, apenas era compatível com a prestação de serviços a vários Municípios simultaneamente.

A necessidade de institucionalização deste apoio foi compreendida desde 1976. Foi no quadro das Comissões de Planeamento Regional que o Governo pelo Decreto-Lei 58/76 de 23 de Janeiro, autorizou a formação de equipas técnicas, cuja área de acção se estendia a Municípios agrupados. Estas equipas técnicas desde então designadas por "Grupos de Apoio Técnico" (G.A.T.'s), não tinham um estatuto jurídico preciso mas estavam dependentes das Comissões de Planeamento Regional, para as questões administrativas, e dos Municípios, para a elaboração e execução do seu programa.

Com a publicação da Lei das Finanças Locais que punha à disposição dos Municípios meios financeiros substanciais em comparação com os que dispunham anteriormente, o Governo sentiu a necessidade de dar um estatuto mais sólido aos GAT's com a publicação do Decreto-Lei 58/79 de 29 de Março. Este Decreto-Lei confirmou as dependências hierárquicas já estabelecidas e precisou certos problemas do seu funcionamento corrente: as despesas correntes eram suportadas pelo Ministério da Administração Interna e as despesas de funcionamento pelos Municípios.

A publicação, no decurso do ano de 1979, de Decretos-Lei reorganizando os serviços do Ministério da Administração Interna e transformando as Comissões de Planeamento Regional em Comissões de Coordenação Regional, foi o pretexto para a publicação do Decreto Normativo 389/79 de 31 de Dezembro que, ao regular o funcionamento interno dos GAT's e o seu relacionamento com os Municípios, precisou igualmente as suas competências, e por esta via reforçou a sua dependência hierárquica em relação ao Poder Central.

XII. A Lei das Finanças Locais

Se existiu um reforço do poder autárquico em Portugal, na sequência do 25 de Abril, ele deve-se em primeiro lugar ao estatuto adquirido pelos Municípios. Não se teria ido tão longe quanto se foi sem a publicação em 1976 de uma Lei do Parlamento que veio definir os princípios que devem regulamentar o financiamento das autarquias e pôr á sua disposição meios largamente superiores àqueles que elas tinham conhecido até então.

A autonomia financeira era reconhecida pela Constituição de 1976 (cf. artigo 240), mas esta remetia para a lei ordinária o estabelecimento do regime de finanças locais. É o que três anos mais tarde veio trazer a Lei 1/79 de 2 de Janeiro, explicitando, que o seu fundamento é garantir a capacidade das autarquias para:

- Elaborar, aprovar e alterar os seus planos de actividade;
- Elaborar e aprovar os seus balanços e contas;
- Mobilizar as receitas que por lei são atribuídas ás autarquias e realizar despesas;
- Gerir o património autárquico.

Esta Lei determina o regime das finanças tanto para os Municípios, como para as Freguesias e para os Distritos (108). Os princípios gerais são os mesmos para cada uma das autarquias, mas no pormenor existem diferenças de aplicação. Apenas nos referiremos aos que dizem respeito aos Municípios.

As receitas de que as autarquias podem dispôr são o produto de impostos, de taxas, de transferências e do crédito. Para a maioria dos Municípios são as transferências que constituem a fonte principal das suas receitas. Procuraremos caracterizar brevemente os seus mecanismos.

Tentou-se eliminar com esta Lei as possibilidades de intervenção do Poder Central nos Municipios pela via dos subsidios, que no passado tanto limitaram a sua autonomia. Trata-se de uma das disposições mais importantes desta Lei, na caracterização das relações entre o Poder Central e as autarquias. No seu artigo 16 explicita-se que toda a forma de subsidio do Poder Central ás autarquias, estava interdita, com uma única excepção: o caso de calamidade pública. Mas, mesmo aí, a mobilização dos meios financeiros não podia ser ser feita senão por Decreto-Lei.

Só que uma coisa são as disposições de carácter normativo do Parlamento e outra coisa é a prática da gestão do Poder Central, sempre inclinado a ver nas outras autarquias, agentes que fazem uma má utilização dos dinheiros públicos. Daí que tenha desenvolvido todos os esforços com vista a poder intervir ou a influenciar na condução dos assuntos autárquicos.

É assim que na revisão da lei efectuada em 1984, e da responsabilidade do Governo, outras excepções á atribuição de subsídios foram admitidas:

- Produção de efeitos negativos sobre as autarquias por motivo da realização de investimentos, por parte da administração central;

- Realização de operações de renovação urbana, cuja importância seja incompativel com a dimensão da autarquia;

- A resolução de estrangulamentos graves na prestação de serviços, de tranporte ou de bombeiros (109).

Naturalmente que a disposição que obrigava á formalidade do Decreto-Lei para a atribuição de subsidios desapareceu. Não pomos em causa a necessidade de atribuição de subsidios por ocasião de circunstâncias excepcionais, mas cremos que todos os outros casos deveriam ser equacionados no quadro do regime

normal e, em particular, utilizando um mecanismo do tipo Contratos-Plano francês ou dos Contratos-Tipo previstos pela lei de delimitação de competências em matéria de investimentos.

No mecanismo das transferências, há dois aspectos a considerar: a mobilização dos fundos a transferir e os critérios de repartição destes fundos pelas autarquias. No que diz respeito ao primeiro aspecto, a Lei 1/79 previa que os montantes a transferir tivessem duas componentes: uma, que era uma participação no conjunto das receitas de um certo número de impostos; outra que era uma participação nas restantes receitas inscritas no Orçamento e que deviam constituir um Fundo de Equilíbrio Financeiro (F.E.F.). Nos dois casos a percentagem atribuída ás autarquias não podia ser inferior a 18% das receitas (cf. artigo 3).

Os Governos de então, considerando exagerados os montantes previstos pela nova lei e procurando restringir os montantes das transferências para as autarquias, numa situação considerada como sendo de crise das Finanças Públicas, obtiveram uma autorização do Parlamento para legislar sobre esta matéria e publicaram o Decreto-Lei 98/84 de 29 de Março que definiu o novo regime de Finanças Locais que, a pretexto de sistematizar as suas disposições legais, modificou substancialmente o mecanismo das transferências.

A participação autónoma no produto de certos impostos foi eliminada. Permaneceu o F.E.F., mas a percentagem mínima obrigatória desapareceu, dispondo a Lei no seu artigo 6 que os recursos do F.E.F., serão calculados mediante uma percentagem das despesas do Estado a fixar, cada ano, na Lei do Orçamento. Não se dando aparentemente conta da importância das modificações introduzidas, o Governo quis aumentar as receitas próprias das autarquias, permitindo-lhes a recolha da taxa municipal de transportes, do imposto de mais valias e o recurso ao crédito em moldes menos restritivos.

Esta possibilidade de recurso ao crédito foi regulamentada através do Decreto-Lei 322/85, prevendo a possibilidade de celebração de contratos de reequilíbrio financeiro entre os Municípios e as instituições públicas de crédito. Trata-se de uma via oferecida ás autarquias para ultrapassar dificuldades financeiras estruturais, mas que tem como contrapartida um reforço da tutela da Administração Central sobre as autarquias: realização de inspecções extraordinárias, elaboração de relatórios, retenção na fonte dos recursos do F.E.F. necessários para satisfazer os compromissos financeiros, etc... Entretanto, foi esquecido que ás autarquias se tinha retirado um montante de receitas que correspondia a um mínimo de 18% dos impostos: profissional, sobre rendimento, contribuição industrial, sobre a aplicação de capitais, de sucessões e de transmissão onerosa. Numa nova legislação, em preparação no Parlamento, é provável que se faça a indexação das receitas do F.E.F. a montantes mínimos de receita do IVA.

Do ponto de vista do mecanismo de repartição das transferências não se pode esquecer que a sua justificação fundamental é a eliminação dos desequilíbrios entre os diferentes espaços do território e, em particular, entre as autarquias do mesmo grau (cf. artigos 91, 95 e 240 da Constituição). Importa, assim, ver em que medida as disposições da lei das Finanças Locais e da sua revisão, facilitam o alcance de tal objectivo. Os critérios utilizados na primeira lei diziam respeito aos habitantes, á área, ao montante de impostos directos "per capita", ao número de Freguesias e ás carências. Assim, segundo esta lei, a participação dos Municípios no produto global dos impostos, que não entram dentro do quadro do F.E.F. seria feita, tendo em conta a pontuação de cada Município segundo as ponderações seguintes (cf. artigo 9):

$$P_i = 0,5\ h_i + 0,1\ a_i + 0,4\ t_i$$

onde:

P_i - pontuação do Município i;

h_i - habitantes do Município i;

a_i - área do Município i;

t_i - impostos recolhidos pelo Município i.

Esta componente de transferências foi eliminada pela nova lei, mas importa mesmo assim ter em conta o facto de que, em geral, são os Municípios mais ricos que possuem o maior número de habitantes, mais forte tendência para uma maior capitação de impostos directos e que têm áreas territorais menos amplas (110).

No que diz respeito às partições dos fundos do F.E.F., dever-se-ia ter em conta as ponderações seguintes:

$$P_i = 0,35\ h_i + 0,15\ a_i + 0,15\ f_i + 0,35\ c_i$$

onde:

f_i - número de freguesias do Município i;

c_i - carências do Município i.

As carências, são avaliadas em função de:

. o consumo não industrial de electricidade;
. o consumo de água;
. o número de habitações com esgotos;
. a rede de vias de comunicações;
. as crianças com menos de 6 anos;
. os adultos com mais de 65 anos;
. o número de médicos por habitante.

Esta chave de repartição parece mais equilibrada que a anterior, mas o Decreto-Lei 98/84 de 29 de Março que aprovou o novo regime de finanças locais modificou-a num sentido que vem em benefício dos Municípios mais ricos. Assim, introduziu-se como factor influenciador da distribuição da capitação de impostos directos e as ponderações passaram a ser seguintes:

$$P_i = 0,45\ h_i + 0,10\ a_i + 0,05\ f_i + 0,20\ c_i + 0,15\ t_i$$

Os restantes 5% são repartidos igualmente por todos os Municípios. Todas as componentes cujo peso aumentou são favoráveis aos Municípios mais ricos. Aquelas cujo peso diminuiu são favoráveis aos Municípios mais pobres. Os critérios de avaliação de carências foram modificados, mas não é possível dizer em que medida eles são favoráveis a cada um dos Municípios. Os novos critérios são a orografia, o grau de desenvolvimento económico, o turismo e a emigração.

A regulamentação do recurso ao crédito, introduzida pela nova legislação, vai no sentido de restringir os limites de endividamento. Enquanto que a primeira lei previa que em cada ano os encargos com seguros e amortizações não deveriam ultrapassar os 20% das receitas previstas, na nova lei estes limites são determinados pela maior das duas avaliações seguintes: 20% dos fundos atribuídos pelo F.E.F. ou 20% das despesas de investimento do ano anterior.

A tutela em matéria financeira é exercida pelo Tribunal de Contas no que diz respeito às contas das autarquias. Contudo, o Governo não abdicou de exercer uma tutela inspectiva directa, dando-se poderes cuja sede própria deveria ainda ser o Tribunal de Contas. Com efeito, o Governo, pelo artigo 23 da Lei pode, através da Inspecção Geral de Finanças, fiscalizar a legalidade da gestão patrimonial e financeira dos Municípios e Freguesias.

XIII. Os investimentos intermunicipais

Em matèria financeira convèm ainda fazer uma breve referência ao regime dos "investimentos intermunicipais" e das "sociedades de desenvolvimento regional". Os primeiros foram introduzidos, como já referimos, pelo Decreto-Lei 296/80 de 16 de Agosto, na sequência da Lei do Orçamento de 1980. Posteriormente, o seu âmbito foi modificado e ampliado pelo Decreto-Lei 118/82. Segundo o preâmbulo do Decreto-Lei os investimentos intermunicipais são aqueles que, pelos recursos financeiros exigidos e pela àrea de influência dos equipamentos criados, não são compatíveis com a iniciativa nem de um único Município, nem dos Municípios só por si e têm um interesse regional reconhecido. Nestes casos, prevê-se a colaboração tècnica e financeira da Administração Central, tanto por iniciativa dos Municípios como da Administração Central.

No Decreto-Lei 296/80, estava previsto um critério muito genèrico para a repartição dos encargos com os investimentos: dever-se-ia ter em conta as prioridades sectoriais, o interesse regional dos investimentos, bem como as atribuições específicas de cada organismo. O Decreto-Lei 118/82, que se apresenta como pretendendo desenvolver os princípios já estabelecidos e eliminar insuficiências administrativas, veio precisar o critério de partição dos encargos. A referência às prioridades sectoriais foi eliminada e acrèscentou-se que se deverà ter em conta a capacidade de financiamento dos Municípios, avaliada segundo critèrios que o artigo 7 do Decreto-Lei 118/82 explicitava, mas cujas componentes com caràcter subjectivo abundavam.

A gestão destes investimentos foi assegurada, inicialmente, por uma comissão especializada da Comissão Interministerial de Planeamento, mas o Decreto-Lei 118/82, com os seus artigos 8, 9, 12 e 16, atribuiu essa responsabilidade às Comissões de Coordenação Regional.

O quadro de concepção e funcionamento dos investimentos intermunicipais, se não teve a preocupação teve pelo menos como efeito, por um lado, um acréscimo do controlo da actividade dos Municípios pela Administração Central e, por outro, o aumento do poder político das Comissões de Coordenação Regional face ás autarquias locais. Não é a existência de investimentos intermunicipais que deve ser posta em causa, mas o quadro de colaboração das diferentes administrações. Já estamos longe do espírito do artigo 16 da Lei 1/79 que proibia todas as formas de subsídio do Poder Central ás autarquias. Não é o reforço do papel das Comissões de Coordenação Regional que deve ser criticado, mas o facto de este reforço se fazer em relação ás autarquias locais e não, como seria desejável, em relação aos organismos da Administração Central existentes a nível regional. É uma tarefa difícil, o que deve ser reconhecido, mas aparentemente (111) nenhum esforço foi feito neste sentido.

Um dos raros instrumentos concretos de política económica regional, que caiu fora do âmbito do Ministério da Administração Interna e que convém citar, é o Sistema Integrado de Incentivos ao Investimento (S.I.I.I.) previsto pelo Decreto-Lei 194/80 de 19 de Junho. Segundo este sistema eram dados aos investimentos incentivos de natureza fiscal e financeira, segundo a classificação atingida pelos projectos apresentados.

Esta classificação era determinada a partir de pontos atribuídos ás seguintes componentes: produtividade económica, prioridade sectorial e prioridade regional. A cada uma destas componentes era atribuída uma classificação de 1 a 10 que depois eram ponderadas com as percentagens de 65, 20 e 15% respectivamente.

Os resultados globais da aplicação do S.I.I.I. nunca foram significativos. Eles não poderiam aliás sê-lo em matéria de política regional, dado a reduzida ponderação atribuída a esta componente.

XIV. As "Sociedades de Desenvolvimento Regional"

Vejamos agora a filosofia subjacente á legislação que abriu a via á criação das "Sociedades de Desenvolvimento Regional" (Decreto-Lei 199/80 de 20 de Outubro). Após a nacionalização das instituições bancárias nacionais, na sequência do 25 de Abril, a criação de novas instituições financeiras foi provisoriamente interdita. A interdição foi levantada em 1977 para o exercício de formas particulares de actividade financeira. Foi neste quadro que a criação de Sociedades de Desenvolvimento Regional (S.D.R.'s) foi admitida, com o fim de, segundo o texto da lei, "contribuir para a revitalização económica das regiões". A esperança na eficácia da nova solução rapidamente desapareceu. Vários projectos de criação de SDR's foram formulados mas, até hoje, muitos foram os pretextos para que as iniciativas desaparecessem tão depressa quanto apareceram.

Procurando caracterizar brevemente a sua actividade importa explicitar o seu quadro geográfico, bem como o respectivo conteúdo. Do primeiro ponto de vista, o artigo 1 previa que as SDR's desenvolveriam as suas acções na área da respectiva região. O artigo 9 admitia a possibilidade da associação de várias SDR's com vista á realização de empreendimentos que pudessem vir a interessar várias regiões.

Do segundo ponto de vista a sua actividade deveria procurar mobilizar a poupança regional, e eventualmente a do exterior (em particular a dos emigrantes), e aplicá-la na realização de empreendimentos especialmente interessantes para a região, segundo as orientações da planeamento económico regional. Para o efeito, as SDR's deveriam realizar operações financeiras, promover o investimento produtivo e desenvolver serviços indispensáveis ao suporte das suas actividades.

Sem entrar pormenorizadamente na análise do diploma legal, podemo-nos interrogar sobre se a aparente falta de sucesso das

SDR's não se deve, por um lado à falta de um enquadramento institucional constituído pelas Regiões Administrativas e, por outro, à inexistência de uma especificidade suficientemente definida das SDR's em relação às outras instituições de crédito vocacionadas para o investimento.

XV. O quadro dos funcionários

Na análise de algumas das experiências precedentes, e em particular no caso francês, vimos que a reformulação do quadro dos funcionários das autarquias constituía uma das condições primeiras para o sucesso de toda a reforma autárquica. Esta reformulação deveria ir no sentido da intercomunicabilidade dos quadros de funcionários das autarquias e do Poder Central. Para a obter, as condições de funcionamento do quadro de funcionários das autarquias deveria aproximar-se, tanto quanto possível, das condições de funcionamento do quadro de funcionários da Administração Central.

Não é neste sentido que nos parece estar em vias de evoluir a situação dos funcionários portugueses, pelo menos tanto quanto é possível prever a partir da legislação entretanto aparecida. O Decreto-Lei 116/84 de 6 de Abril, fez a revisão do regime de organização e de funcionamento dos serviços técnico-administrativos das autarquias locais (leiamos Municípios). Vejamos as suas disposições no que diz respeito ao quadro dos funcionários.

Antes do aparecimento deste Decreto o pessoal das autarquias pertencia a um Quadro Geral Administrativo do Ministério da Administração Interna, regulado por um diploma legislativo que datava de 1936. Naturalmente que se tratava de uma legislação informada por um espírito de tutela e de controlo completo da actividade dos Municípios. Este espírito já não era compatível com a autonomia adquirida pelas autarquias através da Constituição de 1976. Deduziu-se então que era preciso eliminar

o Quadro Geral Administrativo e criar quadros-tipo próprios a cada Município (cf. artigo 5). Não nos parece que seja está a boa solução para garantir, simultaneamente, a autonomia das autarquias e a intercomunicabilidade entre os diferentes quadros, mesmo se o diploma citado procurou impôr regras comuns de funcionamento.

A intercomunicabilidade poderia ser muito mais fácil com a conservação de um Quadro Geral de Funcionários das autarquias, eliminando a anterior legislação ou todas as suas disposições anti-constitucionais e incompatíveis com a autonomia das autarquias.

A intercomunicabilidade dos quadros não parece aliás ter sido um objectivo do Governo, uma vez que o artigo 5 do Decreto-Lei 116/84 previu, em primeiro lugar, que os quadros municipais fossem intercomunicáveis e, depois que os funcionários da Administração Central, que fossem objecto de transferência para a Administração Local, não perderiam a sua ligação á primeira. Isto quer dizer que foi prevista a passagem dos funcionários, entre quadros municipais, do Quadro da Administração Central para o Quadro Municipal, mas não deste para o Quadro da Administração Central. Não é certamente um objectivo que se deva pretender satisfazer de um momento para o outro, mas não se deveria excluir a sua possibilidade.

A associação da possibilidade que prevê a transferência de funcionários da Administração Central para os quadros das autarquias, com a atribuição de subsídios de deslocação e de incentivos á fixação na periferia, é sem dúvida uma boa medida no sentido da desconcentração e da descentralização. Cruzando esta preocupação com as que introduzem, pouco a pouco, restrições ao funcionamento da autonomia das autarquias, podemos interrogar-nos se, sob o primeiro pretexto, o Governo não está em vias de querer libertar-se dos seus funcionários excedentários.

Tendo observado embora numa perspectiva bastante descritiva, as condições de afirmação e de funcionamento das autarquias no Continente, poderia aparentemente justificar-se uma anàlise semelhante para as Regiões Autónomas. Não o faremos aqui, e a razão está no facto de que a maior parte das disposições legais que analisàmos se aplicam aos Municípios e às Freguesias das Regiões Autónomas. São os próprios textos de lei quem o explicita, acrescentando por vezes que os aspectos especificos, decorrentes da situação das Regiões Autónomas serão regulados pelos respectivos orgãos legislativos.

Limitar-nos-emos assim a analisar, seguidamente, o seu estatuto politico-administrativo.

XVI. O estatuto das Regiões Autónomas

A avareza revelada pelas instituições politicas na atribuição de formas concretas de autonomia às autarquias regionais no Continente, foi compensada pela magnanimidade no que diz respeito às Regiões Insulares. O seu fundamento são as características geográficas, económicas, sociais, históricas e culturais das Ilhas. Associando estas caracteristicas a uma vontade politica forte, foi possivel nas Ilhas o que não foi no Continente: dar às Regiões um estatuto de autonomia politica (112). A Constituição de 1976 previa que cada Região Autónoma, através das suas Assembleias Regionais, elaborasse um projecto de estatuto politico-administrativo a enviar para aprovação ao Parlamento (cf. artigo 228). Como disposição transitória, o Governo deveria elaborar, sob proposta das Juntas Regionais, e num prazo de menos de um mês, estatutos provisórios que seriam substituídos por estatutos definitivos, nos termos do artigo 228.

Estes estatutos provisórios foram elaborados, aprovados e publicados, e permaneceram sem alteração durante mais de 5 anos.

Apenas em 5 de Agosto de 1980 foi publicada a Lei 39/80, que aprovou o Estatuto Politico-Administrativo da Região Autónoma dos Açores. Até hoje, o Estatuto da Região Autónoma da Madeira não foi aprovado e é o estatuto provisório que continua em vigor.

Os dois estatutos provisórios eram idênticos. O estatuto definitivo dos Açores sistematizou e alargou o âmbito de aplicação do provisório. Por dificuldades de carácter politico a Região Autónoma da Madeira não pôde ainda fazer aprovar o seu projecto pelo Parlamento. Dada a interpretação flexivel que se fez do seu estatuto provisório, esta última não deixou de beneficiar das mesmas vantagens e inconvenientes do que a Região Autónoma dos Açores.

A maioria das disposições dos estatutos diziam respeito aos orgãos regionais e ao seu funcionamento, aos orgãos da República na Região, bem como ao tipo de relações a estabelecer entre a Administração Regional e a Administração Central. Referir-nos--emos às disposições que dizem respeito às competências e ao seu exercício e tomaremos como quadro de análise o Estatuto da Região Autónoma dos Açores. As competências das Regiões são, como vimos a proposito da análise do texto constitucional, muito amplas, mas o estatuto precisa os seus limites. As Regiões podem legislar sobre todas as matérias do seu interesse específico, desde que não sejam de âmbito nacional (cf. artigo 26). A explicitação das matérias de interesse especifico da Região é feita através do artigo 27, o que não era feito no Estatuto Provisório. Contrariamente ao que se passou, na maioria das vezes, no Continente, esta explicitação não parece ter tido como objectivo restringir a interpretação dos principios gerais da Constituição e do Estatuto Provisório.

Não há matéria ou sector com implicações no desenvolvimento económico e social que não seja considerado como do interesse da Região. Vai-se muito mais longe que o que encontrámos mesmo nas

Regiões com estatuto especial de Itália, ou nas Regiões com autonomia plena de Espanha. Aproximamo-nos, deste ponto de vista, do estatuto dos Estados Federados.

Admite-se ainda que disponham:

- de organização judiciária própria;
- de sistema fiscal adaptado às realidades da Região;
- de controlo das importações e das exportações;
- da utilização das remessas dos emigrantes;
- do controlo e da administração dos meios de pagamento nacionais e internacionais, em circulação na Região;
- da concessão de benefícios fiscais;
- da manutenção da ordem pública;
- da participação nas negociações internacionais que digam respeito á Região.

Para além destas competências, o estatuto no seu artigo 80, argumentando com o princípio da solidariedade nacional, compromete o Estado a pagar os custos das desigualdades resultantes da insularidade, em particular nos domínios das comunicações, dos transportes, da educação, da cultura, da segurança social e da saúde. O artigo 85 acrescenta que o Estado dotará a Região dos meios financeiros necessários á realização dos investimentos do Plano Regional que não possam ser suportados pela capacidade de financiamento da Região. O artigo 86 especifica que todas as receitas da Região serão afectadas ás suas despesas. Em comparação com as formas de tutela instituídas no Continente, não se podia ser mais liberal.

I. S. E. — BIBLIOTECA

Nenhuma forma directa de tutela está prevista para a Região. No estatuto, as únicas formas de tutela instituidas são as dos artigos 54 e 88. Segundo o artigo 88, a legalidade das despesas públicas será controlada na Região, através de uma Secção Regional do Tribunal de Contas. Segundo o artigo 54, pode haver recurso dos actos administrativos, definitivos e executórios, para o Supremo Tribunal Administrativo, mas acrescenta-se que esta disposição não poderá contrariar o que fôr estabelecido sobre a institucionalização de um sistema judiciário próprio.

Terminamos como começámos. Uma repartição equitativa dos recursos no conjunto do espaço nacional não será possivel, não tanto pelos eventuais exageros da autonomia das Regiões Insulares, mas antes pela inexistência de autonomia nas Regiões do Continente.

D. AS INSUFICIENCIAS E VIAS DA SUA SUPERAÇÃO

As insuficiências da organização autárquica em Portugal exigem que a sua superação se faça através da flexibilização das condições de criação das Regiões Administrativas e da eliminação de algumas modalidades de intervenção do Executivo Central, sobre a actividade das autarquias.

Do mesmo modo que nas restantes experiências sobre que reflectimos anteriormente, a anàlise que acabamos de fazer mostra-nos que a insuficiência maior, na experiência portuguesa de organização autárquica, diz respeito aos excessos de tutela do Poder Central em relação aos outros poderes autárquicos. Ela é particularmente incisiva no Continente. Exerce-se através de

formas directas e tradicionais, mas também através de mecanismos indirectos, muitas vezes imperceptíveis, mas sempre criando limitações à autonomia e á capacidade de iniciativa das diferentes autarquias territoriais, e em particular dos Municípios.

Nos pontos anteriores apresentamos iniciativas que podiam esconder formas particulares de tutela: a acção das Comissões de Coordenação Regional, o processo de planeamento, a partição de competências, a criação dos GAT's, a Lei das Finanças Locais e os investimentos intermunicipais. Neste ponto propomo-nos apresentar algumas linhas de reflexão susceptíveis de, no futuro, poder fundamentar políticas que, progressivamente, ou como no caso francês de uma só vez, possam apoiar uma reforma autárquica autêntica.

Já sublinhámos a dependência da evolução das instituições políticas portuguesas em relação á evolução das instituições políticas francesas. O que é estranho é que desta vez não se tenha querido segui-la com a mesma veemência.

É verdade que uma parte das insuficiências das reformas empreendidas após 1976 podem ser imputadas ao quadro constitucional estabelecido. Mas é o próprio quadro constitucional que deve ser posto em causa, pelo menos no que diz respeito á criação das Regiões Administrativas e ás relações entre o Poder Central e as autarquias, no Continente.

No período em que a Constituição de 1976 foi elaborada, estava ainda em curso, em França, o grande debate sobre a reforma regional. Não tínhamos ainda chegado á reforma iniciada em 1982. É por isso normal que os constituintes portugueses tenham sido influenciados pelas opções que na ocasião eram tomadas em França e que, como já vimos, estabeleciam uma espécie de tutela em cascata entre as diferentes instâncias territoriais. É contudo menos normal que eles não tenham sido influenciados pelos princípios adoptados noutras experiências (Itália, Espanha,

Suècia, Dinamarca e Reino Unido) e que por ocasião da revisão constitucional de 1982 não se tenha querido ter em conta os resultados do debate em curso em França e que ia dar origem á reforma de 1982. Resta-nos esperar que na próxima reforma constitucional, sem esquecer o que são as caracteristicas próprias das instituições, da cultura e do povo português, se saiba estar mais atento, ao que nesta matèria, se passa em paises vizinhos.

I. Algumas preocupações a não esquecer

O tempo è curto para que novos projectos de investigação, que possam apoiar uma reforma, ainda possam vir a ser desenvolvidos. E contudo ainda suficiente para que o debate público seja empreendido, para que a partir dele os novos constituintes possam deduzir os principios fundamentais das inovações a introduzir na Constituição sobre esta matèria.

O objectivo imediato desta dissertação não foi naturalmente o de justificar os principios de uma reforma das instituições autàrquicas, mas também è verdade que se podem ai encontrar conclusões que do ponto de vista da reforma, poderão revelar-se úteis.

O reconhecimento da necessidade de funcionamento centralizado da organização territorial foi explicitado. Deduzimos a partir dele um esquema de organização que è compativel com os objectivos da unidade nacional e do respeito da autonomia de cada organização autàrquica. A reforma francesa de 1982 enquadra-se nestes principios em muitos aspectos. A maioria das reformas analisadas noutros paises vão no mesmo sentido.

Se estudos aprofundados sobre aspectos tão importantes como a partição de competências ou a delimitação regional, não puderem ser empreendidos, hà jà reflexão suficiente para que a Reforma

Constitucional possa adoptar princípios correctos e não contraditórios, em matèria de Reforma Autàrquica.

Estes princípios devem esclarecer, em primeiro lugar, as condições a respeitar para que as Regiões Administrativas possam finalmente ser criadas e, em seguida, qual o papel do Poder Central na hierarquia do Poder Territorial. Uma vez esclarecidos estes dois problemas, parece-nos que o caminho està aberto para que a maioria das dificuldades possam ser ultrapassadas.

Para que haja Regiões Administrativas, hà condições formais e condições substanciais a cumprir. As condições formais são do tipo das explicitadas pelo artigo 256 da Constituição: simultaneidade de criação, acordo das outras autarquias, etc.. As condições substanciais dizem respeito ao seu conteùdo funcional, quer dizer, à definição dos objectivos que pela sua criação se pretende atingir. Tanto umas como outras não nos parece estarem jà correctamente equacionadas.

As condições formais e substanciais não são independentes umas das outras. A questão de saber quem dà o acordo à criação duma Região, não pode encontrar uma resposta independente da de saber a quem serve o acordo, quer dizer, quais são os seus objectivos. Hà por isso, uma questão prèvia a resolver: a do domínio de intervenção das Regiões.

II. A redefinição dos domínios de intervenção

A delimitação do domínio de intervenção das Regiões não foi ainda feita, mesmo se não se exige que em Portugal sejamos muito inovadores nesta matèria. Dado que como vimos, a tradição regionalista portuguesa è muito reduzida, e quando aspirações regionalistas existem elas têm que ter um carácter voluntarista muito forte, não podemos esperar que venham a ser fixados domínios de intervenção muito diferentes dos estabelecidos nos

países com a estrutura unitária, que analisámos. Contudo, se a inovação não pode ser muito significativa na definição dos domínios de intervenção, deve-se ter em conta as especificidades próprias do espaço português, através da definição concreta das competências das Regiões e, em consequência, das outras autarquias. Trata-se de um trabalho de investigação de primeira importância, em que se deve aproveitar o já realizado e a experiência já adquirida. A perspectiva a adoptar deve ser contudo diversa da que levou a estabelecer a distinção entre competências em matéria de investimento e competências em matéria de gestão corrente. No ponto anterior, quando abordamos a questão das competências dos Municípios, já exprimimos a ideia de que era preciso adoptar uma perspectiva integrada e funcional onde despesas de investimento e despesas correntes fossem consideradas como instrumentos a utilizar simultaneamente, e de modo coordenado, com vista a atingir um objectivo definido através de uma certa área funcional.

III. As condições de criação das Regiões Administrativas

Uma vez definidos os domínios de intervenção cremos que deve ser eliminada a exigência de simultaneidade na criação das Regiões Administrativas. A introdução de regras de flexibilidade no processo de criação das Regiões só pode ter vantagens na aceleração do processo.

Uma outra questão importante a esclarecer diz respeito a saber a quem pertence a iniciativa da criação das Regiões. É preciso que o Poder Nacional reconheça a existência institucional de uma determinada Região, mas antes deste estádio será necessário que grupos de pressão, políticos, económicos, sociais, culturais e outros, tenham tomado a iniciativa, e coordenado as suas acções, com vista à criação das Regiões.

A acção desenvolvida pelos Municípios na sequência do 25 de Abril, é considerada publicamente meritória (113). As suas iniciativas no domínio das infraestruturas físicas e dos equipamentos colectivos foram ao encontro das aspirações das populações. A fase de realização dos grandes investimentos parece cumprida. É a gestão dos equipamentos instalados e a realização dos investimentos de renovação que importa agora assegurar.

A capacidade de iniciativa revelada pelos Municípios leva-os a querer intervir também no domínio económico. Embora os P.D.M.'s constituam, deste ponto de vista, um instrumento precioso de enquadramento, os Municípios foram levados a reconhecer rapidamente que possuem um quadro territorial bastante restrito para a acção económica.

A vontade de intervenção no domínio económico e o reconhecimento das restrições que ao Município se impõem deste ponto de vista, começam a levar alguns dentre eles, no seio de Associações de Municípios, a coordenar as suas acções e a programar intervenções económicas de nível regional.

Isto significa que os Municípios serão no futuro agentes mobilizadores das capacidades locais para intervenção a nível regional. É preciso não perder esta oportunidade e dar-lhe um carácter institucional consagrando-o na próxima revisão constitucional.

As Regiões seriam, numa primeira fase, uma emanação dos Municípios, uma espécie de Federação de Municípios, com vista á intervenção económica a nível regional. Numa fase ulterior, esta Federação deveria ser promovida a Região Administrativa, com competências próprias distintas daş dos Municípios. Estas novas competências não podem ser atribuídas às Regiões Administrativas

senão a partir das competências detidas pelo Poder Central (114). O critério para a identificação das competências a transferir foi explicitado no Capitulo II e não vamos voltar a explicitá-lo.

A iniciativa dos Municípios deve ser contudo submetida a uma restrição de dimensão, para que o Poder Nacional lhe dê um reconhecimento institucional. Com efeito, não se pode considerar como Região qualquer associação de Municípios. A Região è um quadro de intervenção macroeconómico e, para que a sua actuação tenha um mínimo de eficácia, é preciso que a Região tenha uma dimensão económica e física mínima.

Assim, desde que a proposição de criação de uma Região corresponda a uma associação de Municípios, respeitando os critérios de dimensão fixados (por exemplo superficie, população, PIB), a Região poderia ter um reconhecimento institucional, mas seria preciso encará-la sempre como tendo um carácter semi-provisório e semi-definitivo: semi-definitivo porque se deve admitir que ao fim de um certo tempo os limites regionais possam ser modificados (por exemplo ao fim de 5 ou 7 anos); semi-provisório porque não se pode pensar que um compromisso assumido hoje, e tendo a importância que tem a criação de uma Região, possa ser negado amanhã.

Importa agora observar qual è a posição hierárquica e o papel institucional do Poder Central face às outras autarquias.

IV. A posição hierárquica do Poder Central e o exercício da tutela

Como vimos, as noções de Poder Nacional e de Poder Central, ou ainda de Estado e de Administração Central, são muitas vezes confundidas, tanto na literatura como na prática corrente da organização territorial do Estado.

De facto, trata-se de coisas diferentes e confundi-las não tem como consequências senão a introdução de factores de entropia no sistema de poderes. A anàlise dos critérios de partição de poder, no Capitulo II, permitiu-nos concluir que as noções de "nacional" e "central" não podem ser identificadas: a noção de Poder Nacional engloba, numa perspectiva territorial, as de Poder Central, de Poder Regional e de Poder Local.

Do mesmo modo se reconhece a necessidade da organização territorial do Estado, e se a Administração Central é uma das suas componentes, é uma contradição identificar o Estado com a Administração Central. A Administração Central é Estado, mas não é todo o Estado. O estatuto de autarquias atribuido ao Poder Regional e ao Poder Local decorre do reconhecimento da independência dum em relação a outro. Do mesmo modo, se o Poder Central deve ter um dominio de intervenção que é distinto do dos outros poderes territoriais, ele é uma autarquia como as outras. As relações que entre si estabelecem são de tipo horizontal.

A maioria das experiências dos outros paises mostra-nos, contudo, que se hà dominios em que o Poder Nacional se distingue do Poder Central hà outros em que eles se encontram confundidos e, onde o Poder Central exerce competências que são próprias do Poder Nacional: Negócios Estrangeiros, Defesa Nacional, Justiça, tutela sobre as outras autarquias, etc..

Deste ponto de vista, os casos que reunem uma maior independência de poderes são os casos francês, sueco e inglês.

Pressente-se contudo que, mesmo se hà a consciência de que o Poder Central deve ser encarado como uma autarquia entre outras, hà dificuldades em tornar esta ideia completamente operacional.

No caso francês, por exemplo, os orgãos de tutela (Tribunais de Contas e Administrativo) das autarquias são largamente independentes do Poder Central, mas hà sempre competências do Poder

Nacional que são exercidas pelo Poder Central. Quais são os ensinamentos que podemos retirar para o caso português?

Não podemos esperar resolver as questões postas pelo caso português mais facilmente que os outros países. Podemos contudo procurar guardar as componentes positivas e afastar as componentes negativas. É certo que o Poder Nacional engloba toda a estrutura territorial do Estado, mas é menos evidente como é que vai exercer as competências que em princípio não poderia delegar a nenhuma autarquia. É difícil aceitar que os Negócios Estrangeiros ou a Defesa Nacional sejam conduzidos por uma instituição do Poder Nacional distinta do Poder Central. Por outro lado, se é o Nacional que exerce a tutela sobre as autarquias, não deverá socorrer-se dos orgãos do Poder Central, para exercer uma parte das suas competências?

Não se vê outra solução e devemos procurar aí encontrar a razão pela qual ela é adoptada em quase todos, senão todos os países. Mas é preciso tomar precauções. O Poder Central exerce estas competências, não porque a aplicação do critério da partição de competências lhas atribuiu, mas porque elas lhes foram delegadas pelo Poder Nacional (115). No exercício destas competências o Poder Central age como uma espècie de instância intermédia, entre o Poder Nacional e as outras autarquias. O menos que se pode exigir nestas circunstâncias é a criação de uma instância de recurso, à qual as autarquias regionais e locais se possam dirigir nos casos em que julguem estarem a ser objecto de medidas arbitrárias por parte do Poder Central.

Numa estrutura de poder como a que acaba de ser proposta, as Comissões de Coordenação Regional não podem continuar a manter o estatuto actual, e a exercer as competências que progressivamente lhes têm sido atribuídas. Se são um orgão (desconcentrado) da Administração Central, e se se respeitam as margens de autonomia das outras autarquias, não podem continuar, nem a coordenar a actividade dos Municípios, nem a exercer competências que são

próprias da autarquia regional. Tanto uma como outra são actividades importantes que não devem ser sacrificadas por ocasião duma reforma autárquica. No primeiro caso, devem ser da responsabilidade de um orgão que seja emanação dos Municípios. No segundo caso, devem ser da responsabilidade da autarquia regional.

Se se quer preservar o estatuto das Comissões de Coordenação Regional, enquanto representantes da Administração Central nas Regiões, é preciso transformá-las em orgãos de coordenação da actividades das diferentes Administrações Centrais ao nível das Regiões. Trata-se de uma tarefa de primordial importância, mas que até este momento não foi assumida.

Estas diferentes Administrações Centrais deveriam ser dirigidas por uma espécie de Ministro da República, na Região, com funções idênticas ás do Comissário da República que encontrámos em França. Este Ministro da República não deveria ser confundido com o Ministro da República das Regiões Autónomas dos Açores e Madeira, na medida em que o primeiro é apenas um representante do Poder Central, enquanto que o segundo tem um estatuto de representante do Presidente da República e da soberania nacional (116).

O atraso no arranque da nossa reforma regional constitui até hoje uma desvantagem de vulto em relação ao objectivo de obtenção duma estrutura autárquica equilibrada, salvaguardando as áreas de autonomia de cada decisor. A desvantagem de ontem, não podendo hoje ser eliminada, deverá contudo ser transformada em potencialidade, procurando evitar os erros em que caíram experiências de outros países.

Pensamos ter mostrado que com todas as experiências temos algo a aprender e, em particular, com a francesa (daí o termos ocupado com ela parte substancial da nossa reflexão). Igualmente ficou claro que uma verdadeira reforma terá de se inspirar em princí-

pios de maleabilidade institucional e independência de poderes autárquicos. Tal não será possivel sem uma modificação do actual quadro constitucional. Não devemos, no entanto, permanecer tolhidos, pelas restrições constitucionais existentes. Mesmo no seu quadro, passos significativos podem ser dados aproveitando, em particular, a dinâmica gerada em volta da consolidação do poder local.

Terminamos este parágrafo como os anteriores, procurando explicitar as hierarquias estruturais subjacentes ao que acaba de ser dito. Há contudo uma diferença. Enquanto que nos casos anteriores apresentâmos, em geral, dois diagramas, correspondentes a tantas outras interpretações possiveis da hierarquia estrutural estabelecida, no caso português apresentamos dois diagramas, mas a sua leitura deve ser diferente.

Cremos que a hierarquia estrutural estabelecida hoje não abre a possibilidade a duas interpretações. Só apresentaremos a que corresponde à Figura 6.18. A Figura 6.19 é uma explicitação de hierarquia estrutural que foi defendida na exposição anterior.

ORGANIZAÇÃO AUTARQUICA EM PORTUGAL
Primeira Interpretação

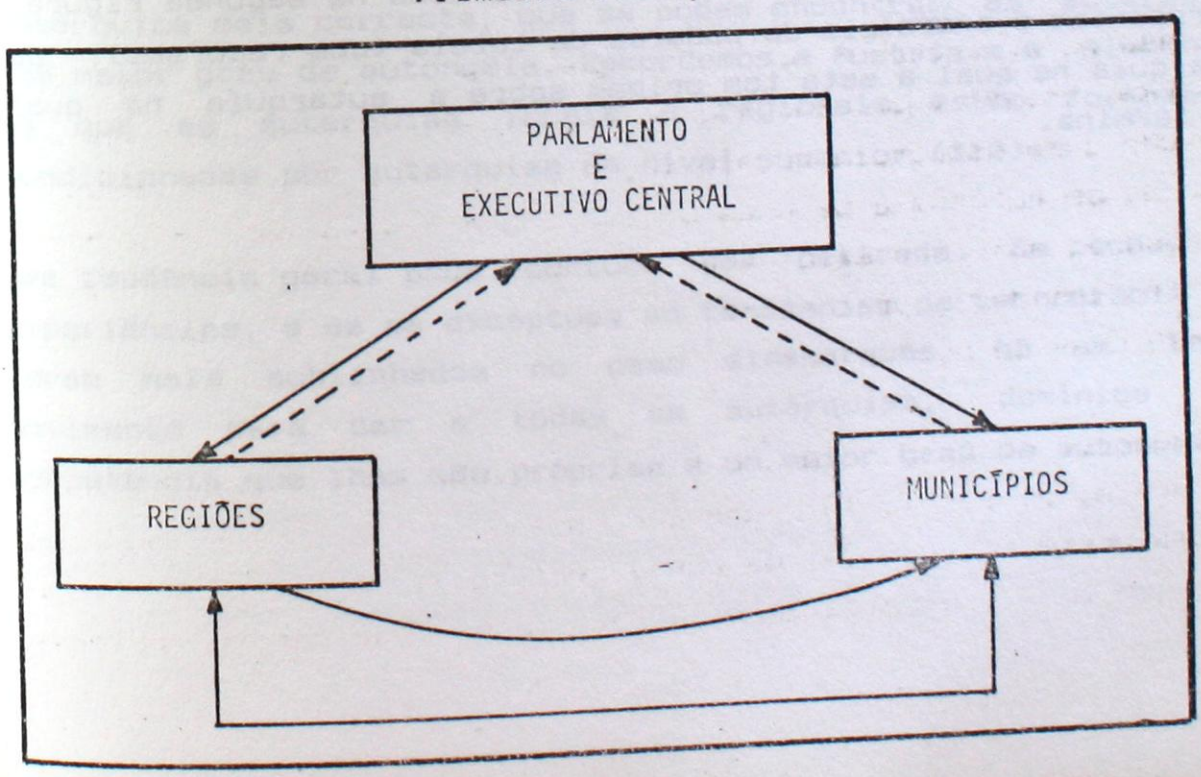


Figura 6.18

ORGANIZAÇÃO AUTARQUICA EM PORTUGAL
Segunda Interpretação

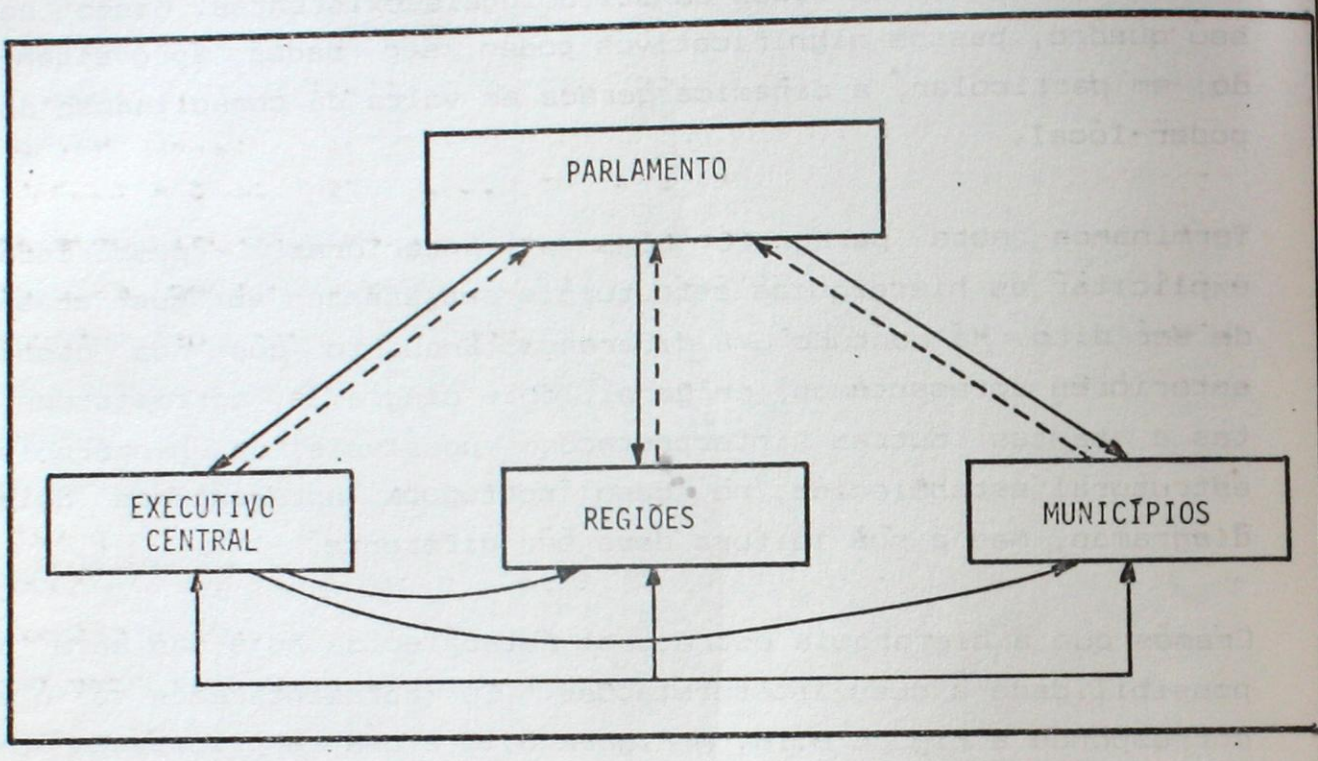


Figura 6.19

As setas arredondadas, tanto na primeira como na segunda figura, representam o exercício de poderes de tutela (com recursos), da autarquia na qual a seta tem origem sobre a autarquia na qual ela termina.

CONCLUSÃO DO CAPITULO

Este bastante longo Capítulo, permitiu-nos reter os aspectos mais importantes de algumas das mais interessantes experiências de organização territorial na Europa. Podem-se retirar vários ensinamentos, em particular tendo em vista o seu aproveitamento para a preparação de uma reforma autárquica em Portugal, onde as ambiguidades, os sub-entendidos e as segundas intenções, estejam ausentes, e onde os interesses legítimos de todos os actores económicos e sociais se possam livremente exprimir.

Uma primeira observação a fazer diz respeito á diversidade de experiências, que tanto no tempo como no conteúdo nos foi possível encontrar durante a nossa análise. Podem, apesar de tudo, agrupar-se em duas grandes categorias: as dos países anglo-saxónicos e germânicos, em que as experiências foram dominadas por influências de carácter técnico, e as dos países latinos, onde as tentativas de reforma foram sempre fortemente condicionadas por circunstâncias de carácter político.

Uma vez dito isto, não se pode deduzir que é nos países teoricamente mais vocacionados para terem uma estrutura autárquica mais correcta, que se podem encontrar as autarquias com maior grau de autonomia. Recordemos a Áustria e a Alemanha, em que as autarquias locais e regionais estão fortemente condicionadas por autarquias de nível superior (117).

Uma tendência geral pode contudo ser retirada. Em todas as experiências, e se se exceptuam as tendências de tecnocracia que foram mais sublinhadas no caso dinamarquês, há um forte movimento para dar a todas as autarquias, domínios de competência que lhes são próprios e um maior grau de autonomia.

Complementar a esta preocupação de autonomia é a de evitar que, por meios indirectos de delegação, certas autarquias possam ser subordinadas a outras autarquias. A transferência de relações entre autarquias não é compatível com o exercício pela mesma autarquia de competências próprias e de competências por conta de outrèm.

Foi-nos possível verificar que, em todos os processos em curso, a transferência de competências não pôde ser considerada como satisfatória, senão quando foi acompanhada da transferência de meios, que devem ser entendidos como meios financeiros, meios tècnicos, equipamentos, instalações e meios humanos. As competências e os meios devem ser compreendidos como duas faces de uma mesma moeda. Dado que seria difícil pôr de acordo os que devem proporcionar os meios e os que os recebem, será aconselhável criar uma comissão independente que possa julgar e decidir sobre os conflitos de avaliação.

Uma componente importante dos meios disponíveis tem a sua origem nos recursos fiscais. A sua determinação e afectação é em geral uma prerrogativa do Poder Central. A igualdade de todos os cidadãos face aos impostos não é compatível com um regime fiscal para cada uma das autarquias. É preciso, contudo, encontrar o justo equilíbrio entre esta preocupação e a de dar ás autarquias meios financeiros que não estejam dependentes de decisões exteriores. Não esqueçamos que a igualdade dos cidadãos face aos impostos não pode ser incompatível com a igualdade dos cidadãos face aos benefícios que o Estado lhes deve prestar.

A partição de competências, qualquer que seja o rigor com que se faça não pode pretender eliminar zonas tanto de conflito como de colaboração entre as diferentes autarquias, quer sejam ou não do mesmo grau, na hierarquia funcional. Os conflitos não podem ser ultrapassados senão com a participação de instâncias que sejam antes de tudo, emanação independente das partes. As zonas de colaboração devem ser aproveitadas e desenvolvidas. Para o

efeito, as autarquias devem colocar-se umas face às outras, como parceiros iguais. A figura dos contratos de plano que encontramos no caso francês parece ser um bom exemplo a seguir.

Uma questão final deve ser posta. A preocupação da criação de zonas de autonomia territorial, e por isso de autarquias, pretende responder á necessidade dos cidadãos de participarem directa e indirectamente na resolução de assuntos que lhes dizem respeito. Podemos interrogar-nos contudo sobre se esta preocupação inicial não está em vias de deixar de ter razão de ser. Com efeito, e se se excluem circunstâncias excepcionais, a participação dos cidadãos na vida politica só se faz de modo indirecto, através dos seus representantes eleitos. Apesar da eleição, estes representantes tornam-se muitas vezes, mais funcionários do que representantes politicos. É a função que já não está adaptada às necessidades, tal como são hoje sentidas? É o exercício da função que deve ser modificado com vista a diminuir o grau de burocratização das relações entre os cidadãos e a administração? Ou deve intervir-se sobre as duas vertentes simultaneamente?

As conclusões que acabam de ser enunciadas, embora verdadeiras para todas as experiências de descentralização autárquica analisadas, devem estar presentes, em particular, numa experiência como a portuguesa em que, apesar do trabalho já feito, se afigura maior o caminho a percorrer que o já percorrido.

NOTAS

(1) A escolha de Portugal, como veremos seguidamente, não se deve à sua especificidade de organização, mas antes à sua ausência e à necessidade de aproveitar as experiências dos outros países para desbloquear um processo de regionalização que já foi muitas vezes anunciado, mas foi também outras tantas adiado.

(2) Em relação ao país a que se referem.

(3) Um outro raciocínio pode ser apresentado. A fixação dos preços é o meio de que se serve o decisor económico para condicionar o comportamento dos acontecimentos, que não consegue controlar de outro modo. Os preços não são uma consequência do ajustamento do comportamento dos vários agentes, mas antes um seu instrumento.

(4) O qualificativo autárquico tem aqui um significado mais amplo que o de autónomo. Enquanto que a autonomia pretende apenas sublinhar o grau de independência de um certo orgão em relação a outro hierarquicamente superior, a autarquia, embora pressupondo autonomia, pretende sublinhar a independência completa dos orgãos do mesmo nível hierárquico.

(5) Cf. Capítulo II, Secção II, parágrafo 2, C. A nomenclatura tem o significado aí explicitado.

(6) Importa chamar a atenção para a distinção entre Federação e Confederação. Enquanto no primeiro caso os Estados Federados já não podem sair da União, no segundo tal não acontece. Exemplo do primeiro caso é a República Federal Alemã e do segundo o Canadá. A existência do nome de Confederação não pressupõe necessariamente a sua existência. A Suiça, por exemplo, surgiu como Confederação, mas posteriormente aboliu a possibilidade de algum dos seus Cantões se poder retirar da União, apesar de continuar a manter a designação de Confederação.

(7) OROK (1978, 23).

(8) OROK (1978, 79).

(9) OROK (1978, 80).

(10) Seguimos aqui de perto BLACKSELL (1977, 163 e segs.).

(11) Veremos mais adiante, de modo mais sistemático, as principais diferenças entre os Estados Unitários e os Estados Federados.

(12) Vide MAZZEGA e MUSITELLI (1980, 25).

(13) Vide MAZZEGA e MUSITELLI (1980, 10).

(14) Estas competências dizem respeito às matérias enunciadas no artigo 117 da Constituição e cobrem domínios, como acção social, educação, saúde, ordenamento do território, infra-estruturas, desenvolvimento económico, etc..

(15) As cadeias estão mal estabelecidas na medida em que consideramos que uma autarquia não deve poder ser tomada como representante de uma outra autarquia, qualquer que seja o nível territorial de representação.

(16) Ou Comunidades Autónomas, designação que o texto constitucional prefere à de Regiões.

(17) Que podem assumir diferentes formas e intensidades segundo os orgãos em causa.

(18) Como veremos seguidamente.

(19) LAVROFF (1981, 97).

(20) Os estatutos aprovados não são imutáveis. Podem ser modificados ao fim de cinco anos e, em certas condições muito restritivas, mesmo antes. Estas modificações podem incluir a passagem de Região com autonomia limitada a Região com autonomia plena.

(21) Cf. a propósito a distinção entre poder legislativo primário e poder legislativo concorrente que se referiu aquando do exemplo italiano.

(22) Cf. artigo 152.

(23) Cf. artigo 152, parègrafo 2 da Constituição.

(24) Encontramos aqui a expressão Estado confundida, ou empregue, com o sentido de Executivo Central.

(25) Retendo contudo as delegações que estas autarquias podem estabelecer entre elas, como jà foi sublinhado.

(26) Executivo Central.

(27) Uma Região diz-se Administrativa se os seus poderes de decisão incidem sobre actos administrativos. A capacidade legislativa primària não entra nas atribuições destas regiões.

(28) Cf. a este propósito LINDGREN, LINDGREN e SAHLIN (1984).

(29) Vide LINDGREN, LINDGREN e SAHLIN (1984, 24).

(30) Infelizmente não foi possível reunir sobre este assunto fontes de informação tão precisas quanto desejarîamos.

(31) Cf. Colloques (1977), citada pelo suplemento "Administration Locale au Royaume-Uni", nos Cahiers Francais, 204 e SHARPE (1982, 72 e segs).

(32) Cf. THOMAS (1977, 208).

(33) Vide JONES (1982).

(34) Cf. DEBBASCH (1982).

(35) Para traduzir o movimento de descentralização funcional os juristas e polîticos utilizam a expressão "desconcentração".

(36) Existe o Cantão, entre as Comunas e o Departamento, mas ele è mais um agrupamento de Comunas que um novo centro de poder.

(37) Embora os "Arrondissements" e os Cantões tenham uma importância administrativa reduzida.

(38) Cf. MACHIN (1982).

(39) Ver a este propósito Les Aspects Administratives de la Règionalisation (1979), que seguiremos aqui de perto.

(40) Seguiremos aqui de perto seguidamente, CROISAT e SOUCHON-ZAHN (1982) e a obra citada na nota anterior.

(41) Em 1944 os Prefeitos foram substituîdos por Comissàrios da Repùblica.

(42) É a razão pela qual não desenvolveremos mais o seu conteúdo neste texto.

(43) No que se segue beneficiámos muito das contribuições dadas pelos volumes publicados pela Documentation Française intitulados: La Decentralisation e La Décentralisation en Marche.

(44) A figura mais importante neste domínio é a dos Contratos de Plano, entre o Executivo Central e as outras colectividades.

(45) BERNARD (1985, 14).

(46) Antes, o Prefeito de Departamento representava o Estado e o Departamento.

(47) Há aqui uma interpretação restritiva da noção de Estado. Por um lado, reconhece-se que o Estado é diferente do Governo; mas, por outro lado, não se consideram as colectividades territoriais como componentes do Estado. Seria preferível falar de Poder Central e não de Estado.

(48) Eles podem também ser assinados entre as Regiões e as restantes colectividades que actuam no seu território.

(49) Vide DELAGE (1985, 30).

(50) Vide artigo primeiro. Estas intervenções não podem ultrapassar os limites enunciados acima.

(51) Cf. NEMERY (1985, 18 e segs.).

(52) Sobre as relações entre os diferentes tipos de plano, ver adiante.

(53) Seguimos aqui de perto BERNARD (1983, 217 e segs.). Cf. também La Décentralisation en Marche (1985, 34 e segs.).

(54) Vide "La Lettre de la DATAR" (1982).

(55) Cf. La Décentralisation en Marche (1985, 61).

(56) Sobre este ponto vide CATHELINEAU (1982).

(57) Uma Comissão de Avaliação de Encargos, composta por eleitos deve velar pela exacta adequação entre os encargos e os recursos transferidos globalmente e, colectividade por colectividade. Cf. La Décentralisation en Marche (1985, 56)

(58) Cf. La Décentralisation en Marche, 62.

(59) Idem, 64 e seg.

(60) Cf. La Dècentralisation en Marche, 67.

(61) Idem, 43.

(62) Os textos legais falam, aliàs, mais de representantes do Estado.

(63) Cf. op. citada CATHELINEAU (1982).

(64) Cf. BERNOT (1985).

(65) A influència anglo-saxònica que deu origem a uma aliança com a Inglaterra, hoje com seis sèculos, não invalida o que acabamos de dizer. A influència inglesa marcou certamente alguns dos traços identificadores da nossa mentalidade, mas contrariamente à influència francòfona, apenas se fez sentir atravès de acontecimentos de influència passageira ou sectorialmente bem delimitados.

(66) Vide MATTOSO (1986,a, 39 e segs.).

(67) Que tèm uma dimensão um pouco mais ampla que a das Comunas francesas. Cf. tambèm MATTOSO (1986,b, 166 e segs.).

(68) Cf. MATTOSO (1986,a, 10 e segs.).

(69) Ver a este propòsito MATTOSO (1986,b).

(70) Seguimos aqui de perto SANTOS (1982), mas consultàmos tambèm com proveito GONÇALVES e FERREIRA (1984) e CAETANO e allii (1982).

(71) Uma divisão posterior de duas das Provìncias originais, deu origem a duas novas Provìncias, passando a ser oito o seu nùmero total.

(72) Vide SANTOS (1982, 10 e segs.).

(73) Dir-nos-ìamos transportados a 155 anos mais tarde.

(74) Os Concelhos foram reduzidos de 800 para 350.

(75) Para alèm das circunscriçòes jà existentes, o novo Còdigo deu existència institucional às Paròquias, de origem religiosa, com a designação de "Freguesias".

(76) Embora tenha perdido entretanto a componente comèrcio e indùstria.

(77) Uma primeira tentativa para realizar a sua desarticulação foi empreendida com a modificação da orgânica do Governo saído das eleições legislativas de 1985, em que uma grande parte das competências do antigo Ministério foram distribuídas por outros Ministérios, em particular, pelo Ministério da Educação e pelo Ministério do Plano e Administração do Território. É contudo ainda cedo para saber se as medidas adoptadas serão eficazes ou se, pelo contrário, veremos reagruparem-se num novo Ministério, os vícios que se terão querido eliminar.

(78) As assembleias tinham as denominações seguintes: Junta de Paróquia nas Freguesias, Câmara Municipal nos Concelhos, Comissão Distrital nos Distritos e Junta Provincial nas Províncias.

(79) Que de facto não ficou completamente terminado senão em 1940.

(80) Antiga Junta de Paróquia.

(81) Será aliás uma constante nas outras assembleias de eleitores para a escolha dos orgãos das outras autarquias.

(82) Cf. Decreto-Lei 48905 de 11 de Março de 1969.

(83) Cf. Decreto-Lei 46909 de 19 de Março de 1966.

(84) Por uma resolução do Conselho de Ministros, de 5 de Maio de 1986, que fixou a Nomenclatura das Unidades Territoriais para fins estatísticos (N.U.T.'s). Importa ainda que nos interroguemos sobre a força institucional que poderá vir a revelar esta nova partição.

(85) Nova designação para os Concelhos.

(86) Vide, Documentos sobre a Regionalização (sem data).

(87) Far-lhe-emos referência quando tiverem lugar.

(88) Com a excepção eventual das Regiões Autónomas.

(89) Lembremos aqui que na nossa proposta de referência consideramos as autarquias como estando todas situadas ao mesmo nível.

(90) E, com carácter facultativo, o Conselho Municipal que possui atribuições sobretudo de carácter consultivo. Trata-se de um orgão que na versão anterior da Constituição tinha um carácter obrigatório.

(91) Cf. por exemplo as Resoluções n. 1 e 21 do Conselho de Ministros, publicadas no Diário da República de 4 de Janeiro de 1982 e 29 de Março de 1984, respectivamente.

(92) Como foi o caso, por exemplo, da Lei de 2 de Março de 1982 em França.

(93) Hoje Comissões de Coordenação Regional. Cf. Decreto-Lei 494/79 de 21 de Dezembro.

(94) Ou, de um outro ponto de vista, do Plano, no desenvolvimento das acções de organização territorial.

(95) Livro Branco sobre a Regionalização (1980).

(96) Cf. em particular a Resolução do Governo, publicada em 16 de Fevereiro de 1981, que criou o Secretariado Técnico para a Regionalização, o Conselho Superior das Comissões Regionais e a Comissão para a Desconcentração Administrativa.

(97) Lei 1/79 publicada em 2 de Janeiro.

(98) Embora tenha sido criada, enquanto orgânica da Administração Central, pela Lei 31/77 de 23 de Maio, nunca foi regulamentada.

(99) Onde, como se sabe, estão incluídas as Regiões Administrativas.

(100) Criada pela Lei 31/77 é essencialmente orgão de consulta e coordenação técnica, na elaboração e execução do Plano.

(101) Entretanto já desaparecido.

(102) A Lei 79/77 de 25 de Outubro, definiu as atribuições das autarquias e as competências dos seus orgãos.

(103) Parece que a ideia foi introduzida pela primeira vez pelo artigo 10 da Lei 1/79 de 2 de Janeiro (Lei das Finanças Locais).

(104) Esta disposição não existia no diploma anterior.

(105) E pelo Decreto Regulamentar 91/82 de 29 de Novembro.

(106) Salvo as que lhes podem ser delegadas pelos Municípios. Cf. artigo 11.

(107) Trata-se de um processo de conteúdo completamente diferente do dos Contratos-Plano franceses, uma vez que estes diziam respeito a competências próprias de cada uma das autarquias.

(108) Ela foi parcialmente modificada pelo Decreto-Lei 98/84 de 29 de Março.

(109) O Executivo Central tinha já tomado disposições que iam no mesmo sentido desde 1981. Com efeito, aproveitando uma autorização legislativa do Governo, pelo Decreto-Lei 276/81 de 15 de Setembro, regulamentou a formação de Associações de Municípios e previu, no seu artigo 15, que para a execução da sua política financeira, o Governo podia atribuir às Associações, quer meios orçamentais, quer facilidade de crédito. O Governo não exitou em regular as formas jurídicas das Associações Nacionais de Municípios a criar pelo Decreto-Lei 99/84. A criação da possibilidade de investimentos intermunicipais pelo Decreto-Lei 296/80 de 16 de Agosto (revisto pelo Decreto-Lei 118/82) e a participação do Governo no seu financiamento, vão no mesmo sentido.

(110) Consultar a este propósito a publicação do Ministério da Administração Interna, Administração Local em Números, em particular o número de 1985.

(111) Se excluírmos colaborações esporádicas e a criação do Secretariado Técnico para a Desconcentração, a que já nos referimos.

(112) Ameaças de separatismo não são certamente estranhas a este processo.

(113) Algumas excepções em que isso não tenha sido verificado não podem ser encaradas senão como confirmação da regra.

(114) Reconhecemos que ajustamentos nas competências dos Municípios podem revelar-se necessários.

(115) Trata-se de competências que não são da sua área de influência directa. Não esqueçamos contudo, que quer sejam ou não da área de influência directa de uma autarquia, todas as competências são delegadas pelo Poder Nacional.

(116) Não explicitamos nesta análise o conteúdo das relações entre a autarquia regional e as autarquias locais nas Regiões Autónomas. Os vícios que criticamos nas relações entre o Poder Central e as outras autarquias, são aí ampliados nas relações entre o Poder Regional e o Poder Local. A necessidade de ultrapassar as contradições daí resultantes tem de ser sublinhada.

(117) Recordemos também o que se passa em Portugal nas relações entre as Regiões Autónomas e as autarquias locais.

CONCLUSÕES

É hoje possível, na reflexão e na prática empírica, encontrar complementaridades que, convenientemente potencializadas, podem ampliar e facilitar o processo de tomada de decisões no espaço. Encontram-se além disso abertas vias de investigação que podem permitir aprofundar a coerência do processo de tomada de decisões a vários níveis.

Na Introdução enunciàmos como objectivo desta dissertação reunir elementos que permitissem compreender as razões dos desajustamentos entre a reflexão sobre as condições teòricas da descentralização no espaço e os processos institucionais, e procurar contribuir para a superação desses desajustamentos.

O objectivo enunciado foi em grande medida cumprido. Os resultados obtidos mostram, com clareza, o caminho que resta percorrer e a direcção dos trabalhos que è preciso desenvolver.

No fim de cada Capitulo enunciamos as conclusões que lhe diziam respeito. Não è nossa pretensão fazer da sua acumulação as conclusões gerais da dissertação. Estas não são naturalmente a simples adição das conclusões dos Capitulos, mas tambèm não podem ser-lhes completamente independentes. Procuraremos não cair na via da repetição nem no virtuosismo da pura abstracção.

Com a reflexão que desenvolvemos, tanto sobre as contribuições da politica econòmica como sobre as experiências institucionais de descentralização, cremos ter reunido elementos novos de reflexão para a comunidade cientifica e para os responsàveis da politica econòmica.

Procuràmos desenvolver uma anàlise sistemàtica dos problemas postos pela descentralização no espaço, em termos teòricos e em termos institucionais, que estava por fazer. Mostràmos que a descentralização tem em geral limites mais amplos que os que têm sido explicitados pela maioria dos autores que se têm debruçado sobre esta problemàtica. A reflexão que nos foi possìvel desenvolver diz respeito, em grande medida, à sistematização de conhecimentos jà adquiridos, mas houve ocasiões em que extensões teòricas ou interpretativas, puderam ter lugar: a construção de um esquema hieràrquico de tomada descentralizada de decisões; o conteùdo dos bens pùblicos locais; as condições de afectação de instrumentos a objectivos de politica econòmica; a articulação

dos modelos de descentralização, com a teoria dos jogos e com a análise multi-objectivo; as linhas de força de um esquema de regionalização em Portugal.

E a estes elementos por um lado, e aos seus prolongamentos por outro, que dedicaremos agora a nossa atenção. As conclusões poderão agrupar-se em duas grandes categorias: umas têm carácter metodológico, outras têm carácter empírico e institucional.

Nos três primeiros Capítulos, a nossa reflexão centrou-se sobre a caracterização do funcionamento descentralizado do sistema económico: procurámos determinar sobre "quem é" e sobre "o que é" que se decide: trata-se de uma preocupação de tipo estrutural. Nos Capítulos IV e V supõe-se conhecido quem é e sobre que é que se decide, e procura-se determinar as condições necessárias a criar para que uma boa decisão possa ser tomada: a preocupação é aqui de tipo funcional. No Capítulo VI, uma vez conhecidas as condições estruturais e as funcionais, procuramos analisar em que medida são ou não respeitadas, e quais são as suas justificações institucionais.

Uma primeira conclusão que importa reter, e que de uma certa forma condiciona todas as outras, resulta do facto de ter sido possível compreender que, em matéria de descentralização no espaço, há princípios que se podem dizer estáveis no tempo e no espaço, o que significa que as experiências de descentralização podem, neste contexto, ser objecto de comparações; trata-se de princípios estruturais. As comparações deixam no entanto de ser legítimas no que diz respeito á amplitude e aos limites da descentralização. Com efeito, verificámos que se trata de aspectos que têm uma tradução económica e social que não pode ser determinada, independentemente do contexto cultural da sociedade e do país a que respeitam.

As ciências sociais, e em particular a ciência económica, podem fornecer instrumentos preciosos para o estudo da amplitude e dos limites da descentralização, mas sòzinhos não bastam. Não podem ser utilizados sem a definição prèvia de bem público local e de acessibilidade, por exemplo. Estas definições condicionam todas as possibilidades de descentralização, e não se podem fazer independentemente da inserção cultural na sociedade a que dizem respeito.

Se hà condições que são variàveis de sociedade para sociedade, hà outras que são permanentes. Tanto a reflexão teòrica como a anàlise empírica forneceram-nos contribuições preciosas. A nossa primeira referência foi a anàlise de sistemas. Permitiu-nos fazer a conciliação entre a descentralização e a hierarquização e mostrar, seguidamente, que a descentralização è não apenas possível, mas tambèm desejàvel. O estabelecimento de uma hierarquia permite estabelecer os limites das possibilidades. As exigências de eficàcia no funcionamento do sistema, económico e social, impõem a adopção de formas de funcionamento descentralizado. A descentralização das decisões não deve ser encarada como uma tolerância, mas antes como uma exigência.

O reconhecimento da necessidade do funcionamento descentralizado dos sistemas não passaria contudo de um voto pío sem a determinação das condições dessa descentralização. As condições estruturais conduziram-nos a estudar a decomponibilidade, a separabilidade, a causalidade, a recursividade e a afectação de instrumentos a objectivos (centros de decisão), de modo a garantir a estabilidade do sistema. As condições funcionais levaram-nos a analisar os modelos de descentralização, as suas insuficiências e as suas potencialidades.

O estudo das condições estruturais permitiu-nos concluir que as possibilidades de funcionamento descentralizado da economia, numa perspectiva espacial, são mais amplas do que è em geral admitido na teoria. A razão principal reside na possibilidade da

superação de conflitos entre unidades de decisão, não apenas pela via de relações verticais mas, a maioria das vezes e antes de mais, pela via de relações horizontais.

A reflexão sobre as condições de estabilidade na afectação de instrumentos a objectivos, identificados como centros de decisão, permitiu-nos estabelecer para o problema de Mundell condições mais fortes (necessária e suficiente) e mais gerais que as que originalmente tinham sido estabelecidas.

Chegados ao Capitulo V conheciamos o objecto da descentralização no espaço e alguns instrumentos desta descentralização. Era preciso compreender como é que os diferentes centros de decisão se punham em relação uns com os outros. E um dominio onde as contribuições da teoria são, até este momento, muito limitadas. Os bem conhecidos "modelos de descentralização" apresentam, apesar da sua denominação, limitações importantes. Foram concebidos, na sua grande maioria, como modelos de descentralização da informação. Ora o que é objecto da nossa preocupação é a descentralização da decisão, ou da autoridade, como também foi designada. Esta supõe necessariamente a descentralização da informação, mas tem um âmbito muito mais largo.

Os "modelos de descentralização" podem ser tomados como modelos de decisão, mas os esquemas de decisão que têm subjacentes são demasiado simplistas. Supõem a inexistência de conflitos e de relações horizontais entre os diferentes centros de decisão. Tanto uns como outros foram apresentados como caracteristicas essenciais do funcionamento descentralizado da economia no espaço. Esta preocupação levou-nos a procurar uma resposta em outros instrumentos de anàlise.

Não foi possivel encontrar uma resposta global entre os elementos de anàlise disponiveis. Mostrámos contudo que era possivel tornar complementares os "modelos de descentralização", a teoria dos jogos e a anàlise multi-objectivo. A teoria dos

jogos permite introduzir a possibilidade de conflito e de relações horizontais entre os diferentes centros de decisão; a análise multi-objectivo torna possível a explicitação dos conflitos entre os diferentes objectivos do mesmo centro de decisão. Os resultados cotidos com esta reflexão, sobre as possibilidades de integração dos diferentes métodos, foram encorajantes. Não tivemos contudo a possibilidade de conduzir a análise ao ponto de poder garantir a respectiva operacionalidade. Trata-se de um trabalho que importa desenvolver quanto antes.

Tendo reflectido sobre o conteúdo da descentralização e sobre o modo de funcionamento descentralizado da economia, era importante confrontar as conclusões obtidas com as experiências concretas de descentralização. Para esta preocupação ensaiou-se uma resposta no Capitulo VI. Apenas os países da Europa de economia de mercado, foram objecto de estudo.

Um duplo ponto de vista foi adoptado: a análise das experiências, dos pontos de vista estrutural e funcional. Foi contudo dada maior atenção aos aspectos estruturais que aos aspectos funcionais. Não deixámos, no entanto de reflectir sobre estes últimos. As suas potencialidades e os seus limites foram referidos como estando condicionados pela boa ou insuficiente definição dos aspectos estruturais.

O objectivo do estudo das diferentes experiências era, por um lado, analisar em que medida tinham podido aproveitar os ensinamentos da teoria e, por outro, obter fontes de inspiração para a condução da experiência portuguesa de descentralização no espaço, em particular, no domínio regional. Foi possível verificar que a condução das experiências de descentralização foi muito mais influenciada por circunstâncias ocasionais, ou por motivações institucionais, que por deduções da teoria. Uma perspectiva de longo prazo permite-nos contudo reconhecer que, mesmo se a teoria não é explicitamente considerada, as

diferentes experiências não deixam de corrigir as respectivas trajectórias e de se aproximar das estruturas de funcionamento propostas por via dedutiva.

Na experiência portuguesa de descentralização encontramos elementos muito antigos, como o mostra, em particular, o movimento municipalista. O rejuvenescimento que, um pouco por todo o lado na Europa, se reforçou, na sequência da última guerra , não chegou a Portugal senão em meados dos anos 70. Consideràmos que desse ponto de vista ainda hàvia muito a aprender.

Cada país tem uma história, instituições e uma cultura própria. Trata-se de elementos que não podem ser ignorados por aqueles que hão-de formular os esquemas e as condições de descentralização em Portugal. Não se pode contudo esquecer o que se passa nos outros países e, em particular, nos que desde sempre têm inspirado a modelação do nosso ser colectivo. É a razão pela qual privilegiamos a anàlise da experiência francesa, em particular a mais recente. Cremos que o esforço valeu a pena.

Toda a reforma regional de descentralização não pode hoje ignorar as necessidades de maximizar a independência dos centros de decisão, uns em relação aos outros, e criar condições para que, nos domínios em que a independência não possa ser assegurada, seja maximizado o funcionamento das interdependências horizontais. Em Portugal isso exigirà, em primeiro lugar, modificações constitucionais e, depois, a modificação de uma mentalidade política, ainda muito jacobina, apesar das declarações de intenção dos seus actores. Concluímos que a mobilização dos "concelhos" para as tarefas da reforma do poder autàrquico, era o ponto de partida que possuía maiores potencialidades.

A anàlise e a reflexão desenvolvidas, ao longo desta dissertação permitiram-nos reconhecer os limites, tanto dos quadros teóricos como dos modelos institucionais. Essas limitações

condicionaram o desenvolvimento do nosso trabalho, mas constituem também incentivos para a reflexão futura. Esta reflexão deverá incidir sobre quatro domínios principais:

1. A determinação da área de influência dos equipamentos colectivos, tendo em conta uma nova compreensão das noções de bem público local e de acessibilidade;

2. O aprofundamento da reflexão em torno da integração dos "modelos de descentralização", da teoria de jogos e dos modelos multi-objectivo, com vista a dar-lhes um carácter operacional;

3. O estudo das características estruturais dos modelos, com componentes regionais e (ou) nacionais, com vista a ponderar a sua capacidade para poderem ser utilizados como instrumentos de tomada de decisão descentralizada e propôr, eventualmente, linhas de modificação que levem á sua compatibilização com as condições enunciadas, e (ou) verificadas pela descentralização estrutural.

Lisboa, Agosto de 1986

B I B L I O G R A F I A

BIBLIOGRAFIA DO CAPITULO I

ACKOFF, R.L. (1960), Systems Organizations and Interdisciplinary Research, General Systems Yearbook, 5.

ARROW, K.J. (1967), Applications and Control Theory to Economic Growth, Stantford University.

ARROW, K.J. e HURWICZ (1960), Decentralization and Computation in Ressources Allocation, Essays in Economics and Econometrics, Chapel Hill, University of North Carolina Press.

ASHBY, W.R. (1958), General Systems Theory as a New Discipline, General Systems Yearbook, 3.

BERTALANFFY, L.V. (1968), General System Theory, Nova Iorque, Braziller.

BESSIERE, F. (1967), "De l'importance du concept de sèparabilitè en èconomie", Rèvue d'Economie Politique, 6, 775-790.

BOISSIEU, C. (1979), "Note sur la thèorie des processus d'ajustement et de la dècentralisation èconomique", Économie Appliquèe 2 e 3.

BOUDEVILLE, J.R. (1972), Amènagement du Territoire et Polarisation, Paris, Ed. Genin.

BOULDING, K.E. (1956), Towards a General Theory of Growth, General Systems Yearbook.

VON BOVENTER, E. (1962), Thèorie de l'Equilibre en Economie Spatiale, Paris, Gauthier-Villars.

COURBIS, R. (1981), Integrated Multi-Regional Modeling in Western Europe: from one Country's Multi-Regional Models to a Multi-Country Multi-Regional Model of Western Europe, paper apresentado na Conferência do I.I.A.S.A. sobre "Pratice and Prospects of Multiregional Economy Modeling", International Institut for Applied Systems Analysis (I.I.A.S.A.), Laxenbourg, Austria, Novembro 25-27, 1981.

DEBREU, G. (1959), Theory of Value, Nova Iorque, Wiley.

HALL, A.D. e FAGEN, R.E. (1956), Definition of a System, General Systems Yearbook, 1.

JOHNSON, A., KAST, E.E. e ROZENWEIG, J.E. (1970), Théorie, Conception et Gestion des Systèmes, Paris, Ed. Dunod.

KOOPMANS, T.C. (1958), Three Essays on the State of Economic Science, Nova Iorque, McGraw-Hill.

KORNAY, J. (1971), Anti-Equilibrium, on the Economic Systems Theory and the Tasks of Research, Amesterdão, North Holland.

LAJUGIE, P., DELFAUD, P. e LACOUR, C. (1979), Espace Régional et Aménagement du Territoire, Paris, Dalloz.

LESOURNE, J. (1976), Les Systèmes du Destin, Paris, Dalloz.

LOPES, A.S. (1980), Desenvolvimento Económico Regional, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, I Vol.

MESAROVIC, M.D., MACKO e TAKAHARA, Y. (1980), Théorie des Systèmes Hierarchiques à Niveaux Multiples, Paris, Economica (ed. 1980).

MESAROVIC, M.D. e PESTEL, E. (1974), Strategie pour Demain, Paris, du Seuil.

MOUGEOT, M. (1975), Thèorie et Politique Economiques Régionales, Paris, Economica.

PAELINCK, J.H. e NIJKAMP, P. (1975), Operational Theory and Method in Regional Economics, Saxon House.

PROST, M. (1965), L Hierarchie des Villes en Fonction de leurs Activités de Commerce et de Service, Paris, Gauthiers-Villars.

ROSNAY, J. (1975), Le Macroscope, Vers une Vision Globale, Paris, du Seuil.

SILVA, M.M. (1973), "Análise sistèmica, modelização social e planificação", Análise Social, 38, 229-268, Lisboa, Gabinete de Investigações Sociais.

SOLARI, L. (1977), De l'Economie Qualitative á l'Economie Quantitative, Paris, Masson.

WALLISER, B. (1977), Systèmes et Modéles, Introduction Critique á l'Analyse des Systèmes, Essai, Paris, du Seuil.

WALRAS, L. (1877), Elements of Pure Economics or the Theory of Social Wealth, London, George Allen, Ed. datada de 1954.

BIBLIOGRAFIA DO CAPITULO II

BOISSIEU, C. (1978), Principes de Politique Economique, Paris, Economica.

JENNERGREN, L.P. (1981), "Decentralization in organization", in NISTROM, P. e STARBUCK, W. (eds), Handbook for Organizational Design, Oxford, Oxford University Press.

JOHANSEN, L. (1977), Lectures in Macro-economic Planning, N.H.P. C., Amesterdão, North-Holland.

JOHNSON, R.A., KAST, F.E. e ROSENZWEIG, J.E. (1963), Théorie, Conception et Gestion des Systèmes, Paris, Dunod (ed. 1970).

KLIR, G.J. (ed.) (1972), Trends in General Systems Theory, Nova Iorque, Willey-Interscience.

MESAROVIC, M.D., MACKO, D. e TAKAHARA, Y. (1970), Théorie des Systèmes Hiérarchiques á Niveaux Multiples, Paris, Economica (ed. 1980).

VILLANNI, A. (1972), "La rationalisation des choix collectifs et ses limites á travers les propositions de réforme des collectivités locales en Angleterre et en Italie", in Aménagement du Territoire et Développement Régional, Grenoble, Institut d'Etudes Politiques.

WALLISER , B. (1977), Systèmes et Modèles. Introduction Critique á l'Analyse des Systèmes, Paris, du Seuil.

BIBLIOGRAFIA DO CAPITULO III

BESSON, J.F. (1966), "Les effets externes et le calcul économique", Rèvue de Science Financière, LVIII, 2, 397-439.

DE BOISSIEU, C. (1978), Principes de Politique Economique, Paris, Economica.

FLAMANT, M. (1964), "Concepts et usages des économies externes", Rèvue d'Économie Politique, 93-100.

HENDERSON, J.M. e QUANDT, R. (1971), Micro-Economic Theory, Londres, McGraw Hill.

MALINVAUD, E. (1979), Leçons de Thèorie Micro-Economique, Paris, Dunod.

MUSGRAVE, R.A. (1972), "Provision for social goods", Margolis, J. e Guitton, H. (eds), Public Economics, Londres.

PORTUGALI, J. (1980), Distribution, Allocation, Social Structure and Spatial Form: Elements of Planning Theory, Pergamon Press Ltd., Progress in Planning, 14, 227-310.

QUIRCK, J. e SEPOSNIK, R. (1968), Introduction to General Equilibrium Theory and Welfare Economics, Nova Iorque, McGraw-Hill.

TIEBOUT, C. (1956), "A pure theory of local expenditure", Journal of Politics and Economics, LXIV, 416-424.

BIBLIOGRAFIA DO CAPITULO IV

AOKI, M. (1975), "On a generalization of Tinbergen's condition in the theory of policy to dynamic models", Review of Economic Studies, 293-297.

ALBERGARIA, H. (1983), Contribution á la Construction d'un Modéle Multirègional: Possibilités d'Application du Modéle Règis á l'Economie Française, Thése, Université de Paris X, Nanterre.

BESSIERE, F. (1967), "De l'importance du concept de séparabilité en économie", Révue d'Economie Politique, 6, 773-790.

DE BOISSIEU, C. (1979), "Note sur la théorie des processus d'ajustement de la décentralisation économique", Economie Appliquée, 2-3, 199-219.

BYE, M. e DE BERNIS, G.D. (1977), Relations Economiques Internationales, Paris, Dalloz.

COURBIS, R. e CORNILLEAU, G. (1978), "The Regis model, a simplified version of the regional-national REGINA model", Comunicação apresentada ao 18º Congresso da Regional Science Association, Fribourg, 29 de Agosto-1 Setembro, 1978.

CORNILLEAU, G. e COURBIS, R. (1978), "Présentation simplifiée du modèle Regis", Paris, Groupe d'Analyse Macro-Economique Appliquée (G.A.M.A.), Université de Paris X.

COURBIS, R. (1980), "Multiregional modeling and interaction between regional and national development: a general theorectical framework", in ADAMS, F.G. e GLICKMAN, N.J. (eds), Modeling the Multiregional Economic System, Lexington Books, 107-130.

GANDOLFO, G. (1972), Mathematical Methods and Models in Economic Dynamics, N.H.P.C.

HEAL, G., HUGHES, G. e TARLING, R. (1974), Linear Algebra and Linear Economics, The MacMillan Press, Ltd.

HURWICZ, L. (1977), "The design of resource allocation mechanisms", ARROW, K.J. e HURWICZ, L. (eds), Studies in Resource Allocation Processes, Cambridge University Press, 3-37.

JOHANSEN, L. (1977), Lectures on Macro-Economic Planning, Part 1, N.H.P.C.

KLEIN, L.R. (1969), "The specification of regional econometric models", Papers of the Regional Science Association, 23.

KOGIKU, K.C. (1968), Introduction aux Modéles Macro-Economiques, Paris, Sirey, tradução em lingua francesa em 1971.

KORNAI, J. (1973), "Thoughts on multi-level planning systems", GOREUX, L.M. e MANNE, A.S. (eds), Multi-Level Planning: Case Studies in Mexico, Amesterdão, N.H.P.C.

MALINVAUD, E. (1964), Méthodes Statistiques de l'Econométrie, Paris, Dunod.

MARTINS, M.V.M. (1983), Regulação nos Modelos Macro-Económicos, Lisboa, Instituto Superior de Economia.

MUNDELL, R.A. (1962), "The appropriate use of monetary and external stability", I.M.F., Staff Papers, Março, 70-79.

NEWMAN, J. e MORGENSTERN, O. (1953), Theory of Games and Economic Behaviour, Princeton, Princeton University Press.

NIJKAMP, P. e RIETVELD, P. (1981a), "Measurement of the effectiveness of regional policies by means of multiregional economic models", comunicação apresentada na Conferência sobre Practice and Prospects of Multiregional Economic Modeling, Austria, Laxenbourg, I.I.A.S.A., 25-27 Novembro 1981.

NIJKAMP, P. e RIETVELD, P. (1982), "Structure analysis of spatial systems", in ISSAEV, B., NIJKAMP, P., SNICKARS, F. (eds), Multiregional Economic Modeling, N.H.P.C., 35-49.

NIJKAMP, P. e RIETVELD, P. (1981b), "Towards a comparative study of multiregional models", comunicação apresentada na Conferência sobre Practice and Prospects of Multiregional Economic Modeling Austria, Laxenbourg, I.I.A.S.A., 27-27 Novembro 1981.

PAELINCK, J.H.P. e NIJKAMP, P. (1976), Operational Theory and Method in Regional Economics, Farnborough, Saxon House, D.C. Heath Ltd.

PRESTON, A.J. (1974), "A dynamic generalization of Tinbergen's theory of policy", Review of Economic Studies, 65-75.

SAMUELSON, P.A. (1981), Economia, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.

SIMON, H.A. (1953), "Causal ordering and identifiability", in HOOD, W.C. e KOOPMANS, T.C., Studies in Econometric Method, Nova Iorque, John Wiley & Sons, Commission on Research in Economics, Monograph 14.

SNICKARS, F. (1982), "Interregional linkages in multiregional economic models", in ISSAEV, B., NIJKAMP, P., RIETVELD, P. e SNICKARS, F. (eds), Multiregional Economics Modeling, Practice and Prospect, N.H.P.C., 49-64.

SOLARI, L. (1977), De l'Economie Qualitative á l'Economie Quantitative, Nova Iorque, Mason.

TINBERGEN, J. (1952), On the Theory of Economic Policy, Amesterdão, N.H.P.C.

TINBERGEN, J. (1954), Centralization and Decentralization in Economic Policy, Amesterdão, N.H.P.C.

WOLD, H. (1954), "Causality and econometrics", Econometrica, Abril, 142-177.

WOODS, J.E. (1978), Mathematical Economics (Modern Economics), Londres, Longman.

BIBLIOGRAFIA DO CAPITULO V

BOISSIEU, C. (1978), Principes de Politique Economique, Paris, Economica.

BOUCON, B., BOURLES, J., LORENZI, J.H. e ROSIER, B. (1973), Modèles de Planification Décentralisée - Typologie Critique et Voies de Recherche, Presses Universitaires de Grenoble.

DANTZIG, G.B. e WOLFE, P. (1961), "The decomposition of algorithm for linear programs", Econometrica, 2a, 767, 778.

DIRICKX, Y.M.I. e JENNERGREN, L.P. (1979), Systems Analysis by Multilevel Methods, Nova Iorque, John Wiley & Sons.

HAYEK, F.A. (1935), "The present state of the debate" in HAYEK, F.A. (ed.), Collectivist Economic Planning, Londres, 201 - 243.

HEAL, G.M. (1973), The Theory of Economic Planning, N.H.P.C.

HURWICZ, R.T.E. (1973), "The design of mechanisms for resource allocation", Papers and Proceedings of the American Economic Review, Maio, 1-28.

JOHANSEN, L. (1977), Lectures on Macroeconomic Planning - Part 1 N.H.P.C.

JOHANSEN, L. (1978), Lectures on Macroeconomic Planning - Part 2 N.H.P.C.

KORNAI, J. (1973), "Thoughts on multi-level planning systems", in GOUREUX, L.M. e MANNE, A.S. (eds), Multi-Level Planning: Case Studies in Mexico, N.H.P.C.

KORNAI, J. e LIPTAK, T. (1965), "Two Level Planning", Econometrica, 33, 1, 141 - 169.

MALINVAUD, E. (1967), "Decentralized procedures for planning", in MALINVAUD, E. e BACHARACH, M.O.L. (eds), Activity Analysis in the Theory of Growth and Planning, Londres, MacMillan, 170-207.

MARTINS, A. (1983), O Racionamento de Energia em Situação de Crise - Abordagem pela Programação Multi-objectivo, Lisboa, Instituto Superior de Economia.

MESAROVIC, M.D., MACKO, D. e TAKAHARA, Y. (1980), Thèorie des Systèmes Hièrarchiques á Niveaux Multiples, Paris, Economica.

NIJKAMP, P. e RIETVELD, P. (1981), "Multi-objective, multi-level policy models", European Economic Review, 15, 63-89.

RIETVELD, P. (1980), Multiple Objective Decisions Methods and Regional Planning, N.H.P.C.

RIETVELD, P. (1981), "Multi-objective, multi-level policy models", European Economic Review, 15, 63-89.

SIMMONARD, M. (1972), Programmation Linèaire, 1, Paris, Dunod.

BIBLIOGRAFIA DO CAPITULO VI

"Administration Locale au Royaume Uni", Cahiers Français, 204, La Documentation Française.

Administração Local em Números, Lisboa, Ministério da Administração Interna, 1985.

BERNARD, P. (1983), "L'Etat et la décentralisation", Notes et Etudes Documentaires, 4711-4712, La Documentation Française.

BERNARD, P. (1985), "La mission du Commissaire de Republique", in La Décentralisation en Marche, Cahiers Français, 220, La Documentation Economique.

BERNDT, J. (1985), "Les limites de la globalisation", in La Décentralisation en Marche, Cahiers Français, 220, La Documentation Française, 62-65.

BLACKSELL, M. (1977), "West Germany", in CLOUT, H.D. (ed), Regional Development in Western Europe, Londres, John Wiley & Sons, 163-190.

CAETANO, M. e allii (1982), Regionalização e Poder Local em Portugal, Lisboa, I.E.D.

CATHELINEAU, J. (1982), "Le système financier local français", in LAGROYE, J. e WRIGHT, V., Les Structures Locales en Grande-Bretagne et en France, Notes et Etudes Documentaires, 4687 - 4689, La Documentation Française, 193 - 208.

"Les Collectivités Locales au Royaume Uni: la réforme des structures", Colloques, Abril, 1977.

CROISAT, M. e SOUCHON-ZAHN, M.F. (1982), "La Régionalisation en France", in LAGROYE, J. e WRIGHT, V. (org.), Les Structures Locales en Grande-Bretagne et en France, Notes et Etudes Documentaires, 4687-4689, La Documentation Française, 227-250.

DEBBASCH, C. (1982), "Décentralisation", in Encyclopedia Universalis, 5, 355 e segs. Citado por Les Cahiers Français, La Décentralisation, 204.

La Décentralisation en Marche, Les Cahiers Français, 220, La Documentation Française.

DELAGE, P. (1985), "Les transferts de compétences", La Décentralisation en Marche, Les Cahiers Français, 220, La Documentation Française.

Documentos sobre a Regionalização (sem data), Lisboa, CEP, Ministério das Finanças e do Plano.

GONÇALVES, F. e FERREIRA, A.F. (1984), "A descentralização, o aparelho de Estado e o Funcionalismo", in Conferência sobre Regionalização e Desenvolvimento, Lisboa, INCM/IED.

ILLERIS, S. (1983), "Public participation in Denmark. Expérience with the county", "Regional Plans", Town Planning Review, 544.

JONES, G.W. (1982), "Les finances locales en Grande-Bretagne", in LAGROYE, J. e WRIGHT, V. (org.), Les Structures Locales en Grande-Bretagne et en France, Paris, La Documentation Française, Notes et Etudes Documentaires, 4687-4689.

LAVROFF, D.G. (1981), Les Institutions Politiques d'Espagne, Paris, La Documentation Française, Notes et Etudes Documentaires, 4629-4630.

"La Lettre de la DATAR", (1982), Número Especial 70, Paris, Ministério do Estado, Ministére du Plan et de l' Aménagement du Territoire.

LINDGREN, C., LINDGREN, K. e SAHLIN, A. (1984), Public Management Structure for Land Use and Settlement Systems - A Survey of Knowledge Based on Swedish Research, Swedish Council for Building Research.

Livro Branco sobre a Regionalização, Lisboa, Ministério da Administração Interna, 1980.

MACHIN, H. (1982), "Les formes traditionnelles de gouvernement local en France", in LAGROYE, J. e WRIGHT, V. (org.), Les Structures Locales en Grande-Bretagne et en France, Notes et Etudes Documentaires, 4687 a 4689, La Documentation Française, 39-52.

MATTOSO, J. (1986a), O Essencial sobre a Formação da Nacionalidade, Lisboa, Imprensa Nacional - Casa da Moeda.

MATTOSO, J. (1986b), Identificação de um País, Lisboa, Editorial Estampa.

MAZZEGA, D. e MUSITELLI, J. (1980), L'Organisation Régionale en Italie, Paris, La Documentation Française, Notes et Etudes Documentaires, 4553-4554.

NEMERY, J.C. (1985), "Les nouvelles compétences des régions en matiére d'interventionisme économique", in SCHMITT, D. (dir.), La Région á l'Heure de la Décentralisation, Notes et Etudes Documentaires, 4772, La Documentation Française, 15-31.

NIJKAMP, P. e RIETVELD, P. (1982), "Structure analysis of spatial systems", in ISSAEV, B., NIJKAMP, P. SNICKARS, F. (eds), Multiregional Economic Modeling, N.H.P.C., 35-49.

OROK (1978), L'Aménagement du Territoire en Autriche, Viena, Conferência Austríaca do Ordenamento do Território, Série de publicações, n. 15.

PICARD, L.A. (1983), "Decentralization", "Recentralization" e "Steering Mechanisms": Paradoxes of Local Government in Denmark" Polity, 15, 4.

RODIER, H. (1982), "Administration locale en R.F.A.", Suplemento de Cahiers Français, 204.

SANTOS, J.A. (1982), "A problemàtica da regionalização: aspectos històricos, geogràficos e institucionais", in Problemas de Regionalização, Sociedade de Geografia de Lisboa.

SHARPE, L.J. (1982), "La modernisation des collectivitès locales en Grande-Bretagne", in LAGROYE, J. e WRIGHT, V. (org.), Les structures Locales en Grande-Bretagne et en France, Paris, La Documentation Française, Notes et Etudes Documentaires, 4687-4689.

THOMAS, D. (1977), "United Kingdom", in CLOUT, H.D. (ed), Regional Development in Western Europe, Londres, John Wiley & Sons.

VARIOUS (1979), Les Aspects Administratifs de la Règionalisation, Paris, Cujas. Citè par la Dècentralisation, Cahiers Français, 204, 19.

INDICE DE AUTORES

ACKOFF - 22
ALBERGARIA - 261
ALONSO - 202
AOKI - 276
ARROW - 12, 151
ASHBY - 22, 24
BERNARD - 567, 571
BERNOT - 584
BERTALANFY - 22
BESSIERE - 247, 248, 249
BESSON - 155, 157
BLACKSELL - 486
BOISSIEU - 88, 107, 152, 155, 156, 158, 215, 423
BOUCON - 380, 392
BOUDEVILLE - 38
BOULDING - 22
BOURLES - 380, 392
BYE - 300, 301
CAETANO- 591
CATHELINEAU - 575, 584
CORNILLEAU - 254, 255
COURBIS - 16, 44, 254, 255, 261, 269
CROISAT - 557
DANTZIG - 365, 366, 372
DE BERNIS - 300, 301
DEBASCH - 553
DEBREU - 12
DELAGE - 569
DELFAUD - 15, 25, 30
DIRICKX - 326, 330, 333, 338, 348, 366, 392
ELLMAN - 343, 345
FAGEN - 22
FERREIRA - 591
FLAMANT - 155
GANDOLFO - 289, 290, 303, 304
GONÇALVES - 591
HEAL - 321, 336, 343, 345, 372, 376, 392, 399, 401, 403, 405, 407, 412
HENDERSON - 142, 152
HUGHES - 321
HURWICZ - 12, 215, 334, 336, 337, 338
JENNERGREN - 326, 330, 333, 338 348, 366, 392
JOHANSEN - 276, 304, 331, 364, 366, 372, 385, 390, 392, 429, 433, 438, 442, 444, 445
JOHNSON - 25, 56
JONES - 550
KAST - 25, 56
KLEIN - 261
KOOPMANS - 12
KORNAI - 10, 215, 334, 337, 338, 339, 347, 392, 396

LACOUR - 15, 25, 30
LAJUGIE - 15, 25, 30
LAVROF - 512
LINDGREN - 522, 524
LIPTAK - 392, 396
LOPES - 10, 38, 200, 201
LORENZI - 380, 392
MACHIN - 555
MACKO - 30, 31, 60, 71
MALINVAUD - 142, 144, 146, 150, 152, 153, 158, 167, 173, 215, 259, 260, 365, 372, 376
MARTINS, A. - 447, 448, 449, 462
MARTINS, V. - 217, 221, 301
MATTOSO - 589, 591
MAZZEGA - 497
MEADE - 156, 157
MORGENSTERN - 237
MOUGEOT - 60
MUNDELL - 272, 281, 282, 283, 284, 294, 297, 301
MUSGRAVE - 158, 179, 183, 185, 189
MUSITELLI - 497
NEMERY - 570
NIJKAMP - 218, 261, 457, 472
PAELINCK - 38, 218
PORTUGALI - 155, 171, 182, 200, 201, 202
PRESTON - 276
PROST - 16
QUANDT - 142, 152
RICARDO - 294, 297, 299
RIETVELD - 218, 261, 449, 451, 456, 457, 461, 462, 464, 472
ROSENZWEIG - 25, 26
ROSIER - 380, 392
ROSNAY - 23, 24
SAHLIN - 522, 524
SAMUELSON - 167, 236
SANTOS - 591, 593
SCITOWSKY - 155, 156
SILVA - 23, 25
SIMMONARD - 379
SIMON - 215, 256
SNICKARS - 261, 266
SOLARI - 215, 241, 258
SOUCHON-ZAHN - 557
TAKAHARA - 30, 31, 60, 71
TARLING - 321
TEITZ - 179, 183, 189, 194, 196
TEN KATE - 461
THOMAS - 548
TIEBOUT - 179, 183, 184
TINBERGEN - 2, 234, 272, 273, 274, 275, 276, 277, 278, 280, 281, 282
VINNER - 155
VON BOVENTER - 10
VON NEUMAN - 237
WALLISER - 25, 33, 61
WALRAS - 12
WINGO - 201
WOLD - 215, 257, 259
WOLFE - 365, 366, 372
WOODS - 289, 290

INDICE TEMATICO

ANALISE SISTEMICA

Complexidade - 23
. orgância - 30, 55
Equilíbrio - 27, 40
Especialização - 36
Globalização - 36
Hierarquia - 30
Noção - 22, 25
Propriedades - 26
. abertura-adaptação - 33
. diferenciação-integração - 28
. finalidade-estabilidade - 34
. hierarquia-coordenação - 30
. totalidade-equilíbrio - 27
Virtualidades - 21

AUSTRIA

Circunscrição Administrativa - 479
Competências - 480, 483
Comunas - 479
Conflitos - 481, 483
Coordenação - 481, 483
Descentralização - 480
Estados - 479
Hierarquia Territorial - 484
Laender - 479
OROK - 482 e segs.
Planeamento Regional - 481
Relações entre Autarquias - 480, 482, 489 e segs.

BENS PÚBLICOS

I. S. E. — BIBLIOTECA

Acessibilidade - 179
Bem Estar
. Nova Economia do - 152
. Teoria do - 154, 169
Bens
. colectivos - 157
. privados - 176, 206
Efeitos
. criadores de atmosfera - 156, 157
. criadores de factores não pagos - 156, 157
. pecuniários - 156
. tecnologias - 155
Engarrafamento - 177
Externalidades - 153, 154, 157
. deseconomias externas - 157
. economias externas - 155
Hipóteses
. neutralidade - 168, 169, 177
. não exclusividade - 158, 171, 176 e segs.
. não rivalidade - 157, 171, 176 e segs.
Mercado
. dum bem público - 170
. transparência - 171
Noção - 138, 154, 158, 161, 162
Preço
. de mercado - 170
. dum bem público - 170
Teorias da industrialização - 155, 159
Valor
. de troca - 169, 170
. de uso - 170

BENS PÚBLICOS LOCAIS

Acessibilidade - 200 e segs., 209
. grau - 203 205
Bem
. privado - 206
. público - 206
Benefício - 185, 186, 188, 198, 201, 209
Bens públicos
. não puros - 181, 199, 206
. puros - 181, 185, 199, 206
Critério da eficácia económica - 198
Custos
. estruturais - 190, 193
. operacionais - 190
Dimensão da comunidade - 186
Engarrafamentos - 185
Hipóteses
. da neutralidade - 198
. da objectividade - 198
Hipóteses da teoria tradicional - 197
Noção - 139, 168, 179, 180
Política
. de distribuição - 207
. de localização - 196
Potencial de atracção de mercado - 205
Repartição dos rendimentos - 199, 200

DESCENTRALIZAÇÃO

Autonomia
. grau de - 92, 253, 268
Causalidade - 215, 216, 256, 257, 260, 269, 270
. circular - 258
. estrutural - 258, 261
. de relação - 258
. não circular - 258
Competências
. conflitos - 256, 419 e segs.
. partição - 251, 252, 301

Conformidade - 278
Coordenação
. horizontal - 94, 101, 103, 233
. vertical 94, 100, 103
Decisão
. hierarquia - 90, 94, 97, 98
. niveis - 5, 87, 90, 95, 102, 104
Decomponibilidade - 215 e segs., 217, 222, 240, 245
Desconcentração - 95, 96, 103 e segs.
Directivas - 100, 103, 107 e segs., 129
Estrutural - 107, 213
Externalidades - 88
Funcional - 107, 213
Funções
. área de influência - 88, 89
. colectivas - 86, 88
. critérios de agrupamento - 91
. delimitação - 86
. hierarquia - 88, 89
. tipos - 87, 90
Grau de - 92, 222, 245, 250, 268, 269
Hierarquia
. de descentralização - 331
. de planeamento - 129
. de planos - 130
. de poder - 3, 98
. de poder central - 99, 229
. de poder local - 99, 229
. de poder nacional - 102
. de poder regional -99, 229
. estrutural - 109, 110, 112, 117, 119, 120
. funcional - 113, 114 e segs., 124
. territorial - 95, 98
Indicador de - 93

Instrumentos - 271
. mistos - 278
. negativos - 278
. neutros - 278, 280
. positivos - 278
Interdependência - 259
. horizontal - 92, 233
. vertical - 92
Modelos
. abertos - 266
. ascendentes - 263
. de descentralização - 324, 330
. de política económica - 5
. descendentes - 261
. fechados - 266
. regionais-nacionais - 263
. regionais-nacionais interactivos - 266
. regionais-nacionais interdependentes - 265
. regionais-nacionais não interactivos - 266
Não conformidade - 278
Noção - 95, 96, 103 e segs.
Optimização
. estrutural - 237, 246
. funcional - 237, 246
Planeamento
. físico - 128
. macro-económico - 128
. processo de - 127
. regional-nacional - 252
Plano
. central - 130, 132
. local - 130, 132
. nacional - 132
. regional - 130, 132
. regionalização do - 130
Problema de Mundell - 282, 294

Recursividade - 215, 216, 256, 257, 259, 260, 270
Regionalização - 21, 96
Relações
. horizontais - 40, 89, 92, 233, 253, 436
. verticais - 40, 89, 92, 253, 435
Retracções - 109
Separabilidade - 215, 216, 234 e segs., 245
Teoria das vantagens comparativas - 297
Território
. partição - 251, 252
Tipos - 332, 418, 421

DINAMARCA

Analistas - 537 e segs.
Competências - 533
Condados - 533
Conselhos das Municipalidades - 535
Conselhos de Condados - 535
Delegação de poderes - 538
Directrizes - 535 e segs.
Executivo Central - 533
Municipalidades - 533
Planeamento - 535 e segs.
Planos
. locais - 535, 537
. regionais - 535
Relações entre autarquias - 533, 535 e segs.
Tutela - 534

ESPANHA

Assembleia Legislativa - 515
Competências - 513
Comunidades Autónomas - 509, 517
Conselho de Governo - 515
Delegado do Governo - 515

Financiamento - 515 e segs.
Fundos de compensação - 516
Municipalidades - 509, 517
Níveis territoriais - 510
Presidente do Governo - 515
Províncias - 509, 511, 517
Regiões - 509, 511
Relações entre autarquias - 510 e segs., 518
Tipos de autonomias - 512 e segs.

ESTADOS FEDERAIS

Atribuições - 477
Critérios - 476, 478, 493, 496

ESTADOS UNITARIOS

Critérios - 493, 496

FRANÇA

Acumulação de mandatos - 582
Arrondissements - 555
Autonomia - 574, 575
Câmaras Regionais de Contas - 566, 574
Cantão - 555
Centro - 554 e segs., 560, 569
Circunscrições Administrativas - 558, 560
Colectividades territoriais - 557, 560, 564
Comissários da República - 557, 566 e segs., 574, 581 e segs.
Comissão Nacional de Planeamento - 573
Comissão de Desenvolvimento Económico Regional (CODER) - 558 e segs.
Comité Económico Social - 561
Comité de Expansão Económica - 557, 558
Competências - 556 e segs., 560 e segs., 564, 568 e segs.
Comunas - 554 e segs., 560
Conferência Administrativa Regional (CAR) - 558 e segs.

Conselho de Estado - 570
Conselho
. geral - 556, 565
. municipal - 556, 565
. regional - 560, 565, 570, 573
Contratos de Plano - 568, 573, 574
Departamento - 554 e segs., 560
Descentralização
. estrutural - 554
. funcional - 554
Desconcentração - 554
Desenvolvimento regional - 557
Dotação
. Geral de Descentralização - 576, 583
. Global de Equipamento - 576, 583
. Global de Funcionamento - 576
Esquemas Directores Intercomunais - 572
Estabelecimento Público - 560, 565
Estatuto do Pessoal - 579
Financiamento - 569, 575 e segs., 583 e segs.
Hierarquia
. estrutural - 585
. funcional - 585
IGAME - 557 e segs.
Intendentes - 557
Ordenamento do território - 557 e segs.
Planeamento - 557
Plano
. da Nação - 573
. Regional 573
Planos de Ocupação do Solo - 572
Prefeito - 555, 565, 567
. Coordenador - 558
. de Região - 558 e segs., 560
Presidente da Camara - 555
Programas de Acção Regional - 558
Região - 554 e segs., 565
Regiões Programa - 558
Sub-Prefeito - 555
Tutela - 556, 566, 574, 575, 582

HIERARQUIA

Cadeia - 223
Coordenação - 32, 69, 93, 94
. estrutural - 32
. funcional - 32
. horizontal - 101
. vertical - 100
Descentralização - 331
Directrizes (directivas) - 32, 65, 100, 103, 107, 108
Estrutura - 5, 30, 31, 64, 67
Niveis - 67
. classes - 76
. escalão - 78
. estratos - 74
. interdependência - 83
Relações
. assimétricas - 64, 89
. de dependência - 226
. de interdependência - 226
. horizontais - 40, 89, 92, 233, 253
. simétricas - 64, 89
. verticais - 40, 89, 92
Retroacções - 65, 69, 109
Teoria
. das equipas - 70
. dos jogos - 70
Tipos - 71
. complexidade de decisão - 75
. compreensão - 73
. de área de influência - 88
. de decisões - 85, 87, 90, 94, 97, 98
. de funções - 85, 87, 88
. de planeamento - 129, 130
. de planos - 130

. de poder - 98
. do poder central - 229
. do poder local - 229
. do poder regional - 229
. estrutural - 109, 110, 112, 117, 119, 120
. funcional - 113 e segs., 124
. nacional - 102
. organização - 78

INGLATERRA

Analistas - 547
Area unitária - 544
"Boroughs" - 545
"City" - 545
Competências - 544, 545 e segs.
Condados - 544
. metropolitanos - 545
. não metropolitanos - 545
Delegação de poderes - 548, 552
Distritos - 544
. metropolitanos - 545
. não metropolitanos - 545
Executivo Central - 544, 548
Financiamento - 550
Grande Londres - 545
"Great London Council" - 545
Hierarquia funcional - 549, 552
Mediador - 550
Metrópoles - 545
Paróquias - 545
Regiões de Planeamento - 548
Tutela - 544, 549

ITALIA

Circunscrição - 498
Comissários do Governo - 498
Competências - 497 e segs., 501 e segs., 505 e segs.
Comunas - 498
Conselho
. de Bairro - 499
. Municipal - 499
. Provinvial - 501
Financiamento - 503 e segs.
Junta
. Municipal - 499
. Provinvial - 501
Prefeito - 499
Presidente da Camâra - 499
Provincias - 498
Questão regional - 495
Regiões
. estatuto especial - 501
. estatuto ordinário - 501
Relações entre autarquias - 498 e segs., 505 e segs.

MODELOS

Causalidade - 215, 216, 256 e segs., 269, 270
Decomponibilidade - 215 e segs., 222, 240
. forte - 217
. fraca - 218, 269
. por blocos - 218
. por elementos - 218
Dependência - 220
. independência - 220
. interdependência - 220
Descentralização - 216
. forte - 220
. fraca - 220
. hierarquia forte - 220
. hierarqia fraca - 221

Estabilidade - 286
. condições - 288, 290, 292, 293, 296 e segs.
Estruturações eficazes - 248
Forma
. estrutural - 218, 272
. reduzida - 218
Matriz
. bloco-diagonal - 219
. bloco-triangular - 219, 228, 230, 236
. de impacto - 218
. de incidência - 216, 218, 225 e segs., 250, 255, 269
. de incidência (grau) - 222
. diagonal - 217
. indecomponível - 218
. triangular - 218, 260
Optimização
. estrutural - 237
. funcional - 237
Propriedades estruturais - 5, 215
Recursividade - 215, 216, 256 e segs., 270
Routh-Hurwitz
. condição de estabilidade - 290
Separabilidade - 215, 216, 234 e segs., 247, 250
. parcial - 238, 239, 244 e segs.
. total - 238, 239, 244 e segs.
Solução
. estabilidade - 286
. existência - 286
Tipos
. abertos - 266
. ascendentes - 263
. de objectivos fixos - 273
. de optimização - 234, 250, 252
. de simulação - 234, 250, 252
. descendentes - 261
. determinado - 225, 238, 275

.. fechados - 266
. regionais-nacionais - 263
. interactivos - 266
. interdependentes - 265
. não interactivos - 266
Variàveis
. endògenas - 222
. correntes - 222
. desfazadas - 222

MODELOS DE DESCENTRALIZAÇÃO

Classificação - 343
Conflitos - 419 e segs., 422, 425, 434
Decomponibilidade - 329, 346
. coordenàvel - 330
. lei de resultados - 336
. linguagem - 336
. regra de finalização - 337
. regra de resposta - 336
Descentralização - 324, 330, 331
Directrizes - 338
Estrutura algèbrica - 351
Função objectivo - 252, 273, 277, 350
Hierarquia - 331
Instrumentos
. mistos - 279
. negativos - 278
. neutros - 279
. positivos - 278
Insuficiências - 6, 324, 416 e segs.
Mètodos multi-objectivo - 452
Mistos - 397
. coeficiente de ajustamento - 408
. iterações - 399, 403, 405, 411
. recursos comuns - 399, 401

Optimização estrutural - 423
Optimização funcional - 423
Pelas quantidades
. coeficiente de ajustamento - 387
. dualidade - 379, 393
. iterações - 382, 395
. Kornai-Liptak - 392
. óptimo global - 390, 395
. óptimo local - 390, 395
. recursos comuns - 381
Pelos preços - 357
. coeficiente de ajustamento - 361
. Dantzig-Wolfe - 365
. directivas - 361
. existência de solução - 364
. iterações - 359, 362, 369, 376
. Malinvaud - 372
. unicidade de solução - 365
Problema
. global - 329, 349, 351
. ínfimo - 329
. supremo - 329
Processo de ajustamento - 338
. comando puro - 338
. fase
. de ajustamento - 338, 350, 358
. de execução - 338, 350, 358, 399
Propriedades - 341, 363, 370, 377, 389, 395, 397, 410, 411
. amplitude - 346, 347
. convergência - 346, 347
. critérios de eficácia - 347
. exequibilidade - 346
. monotonia - 346
Teoria dos jogos - 427, 447
Tipos - 6, 324, 326, 327, 334, 341, 343
Vantagens - 333 e segs.

METODOS MULTI-OBJECTIVO

Analista - 448
Conflitos - 448, 461
Hierarquização de preferências - 456
Mètodos
. multi-atributo - 448
. multi-critèrio - 448
Modelos de descentralização - 452, 457
Multidimensionalidade das preferências - 446
Teoria dos jogos - 449

ORGANIZAÇÃO

Estrutura - 58
Grau de dependência - 62
Noção - 55
Sistema - 56, 60
Teorias - 57
. clàssica - 58
. do comportamento - 59
. moderna - 60
. neo-clàssica - 59
Tipos - 61
. arborescente - 63
. catenària - 63
. centrada - 63
. ciclica - 62
. descendente - 63
. hierârquica - 64

PORTUGAL

Administrador Geral - 593
Assembleia
. de Distrito - 597
. de Freguesia - 610
. Municipal - 610, 612
. Regional - 610, 614

Autarquia - 609, 623, 637
. local - 609, 624
. regional - 590
Autonomia - 598, 609, 637
Câmara Municipal - 599, 610, 630
Centro de Estudos e Planeamento - 627
Comarcas - 591, 592, 593
Comissão
. de Acompanhamento - 633, 634
. Interministerial de Planeamento - 624, 627
Comissões
. Consultivas Regionais - 601, 602, 604
. de Coordenação Regional - 605, 618 e segs., 623, 627, 635, 642, 658
Competências - 596, 600, 613, 615 e segs., 619, 623, 628 e segs. 648 e segs., 654, 656, 658
Concelhos - 590, 592, 593, 595, 597, 598, 603
Conselho
. de Distrito - 594, 600
. de Prefeitura - 594
. Municipal - 599
. Provincial - 599
Contrato
. Plano - 638
. Tipo - 631, 638
Corregedores - 591
Crédito - 639, 641
Departamento
. Central de Planeamento - 605, 626, 627
. Regional de Planeamento - 626
Descentralização - 608, 612, 622, 628
Desconcentração - 608, 612, 622, 628
. coordenada - 621, 623
Direcção Geral de Acção Regional e Local - 627
Distritos - 594, 597, 598, 600, 636
. Insulares - 600
Estatuto Político Administrativo
Financiamento - 611, 619, 623, 630, 634 e segs., 639

Freguesias - 597, 598, 603, 608, 628, 630 e segs., 636
Fundo de Equilíbrio Financeiro - 638, 639, 640
Gabinete de Apoio Tècnico - 606, 634 e segs.
Governador Civil - 594, 597, 632
Grandes Opções do Plano - 626
Investimentos Intermunicipais - 642
Juízes de Fora - 591
Junta
. de Distrito - 600
. de Freguesia - 599, 610, 630
. de Governo - 593
. de Paròquia - 599
. de Planeamento Regional - 601
. de Província - 599
. Geral de Distrito - 594, 597, 632
. Geral de Província - 594
. Regional - 610
Lei das Finanças Locais - 630, 634, 635 e segs.
Livro Branco da Regionalização - 620 e segs.
Ministro da Repùblica - 615
Município - 603, 606, 608, 619, 623, 628, 630 e segs., 635 e segs., 655
NUT - 625
Organização territorial - 590, 596, 603
Partição territorial - 613, 621, 624
P.I.D.R. - 624
Planeamento Regional - 605, 625 e segs.
Plano
. da Região Administrativa - 627
. Director Municipal - 630, 633
. Nacional - 602, 612, 627
. Regional - 613, 614, 626
Planos Integrados de Desenvolvimento Regional - 624
Poder
. Central - 593, 595, 597, 599, 601, 605, 606, 611, 615, 623, 630, 633, 635, 637
. Local - 608, 614, 657
. Nacional - 656

Prefeito - 594
Processos de planeamento - 626
Provincias - 592 e segs., 597, 598, 600, 601
Quadro
. de funcionários - 645, 646
. Geral Administrativo - 646
Região - 604, 606, 610
. Administrativa - 608, 611 e segs., 618, 628, 630
. Metropolitana - 606
. Plano - 612, 613, 618
. Quadro - 621
. Sujeito - 621
Regiões Autónomas - 608, 614 e segs., 623, 627, 647
Relações
. entre autarquias - 610, 630
. horizontais - 657
S.I.I.I. - 643
Soberania Nacional - 615
Sociedades de Desenvolvimento Regional - 642
Subsídios - 637, 643
Tenentes - 591
Transferências - 638
Tutela - 595, 596, 598, 610, 611, 632, 641, 643, 645, 650 e segs., 656
. "á posteriori" - 632
. "á priori" - 632
. administrativa - 632
. de inspecção - 632

REGIÃO

Abertura - 41
Autonomia - 40
Diferenciação - 40
Enquadramento - 41
Estabilidade - 42
Hierarquia - 40
Noção - 37, 38, 40

Propriedades sistêmicas - 40
Regulação - 42
Relações regionais-nacionais - 44, 45
Sistema - 38

REPÚBLICA FEDERAL ALEMÃ

Circunscrição Regional - 486
Competências - 487 e segs.
Comunas - 486
Directrizes - 490
Distrito - 486
Financiamento - 490
"Land" - 486
Relações entre autarquias - 487, 489 e segs.

SUECIA

Autonomia - 522
Competências - 522, 524 e segs.
Condados - 523, 525
Conflitos - 522
Conselho de Condado - 526, 528
Conselho Municipal - 526
Coordenação - 531
Financiamento - 528
Hierarquia
. estrutural - 523, 525
. funcional - 523, 525
Municipalidades - 523, 526, 528
Relações entre autarquias - 525, 529, 531

TEORIA DA AFECTAÇÃO ÓPTIMA DE RECURSOS

Arrow
. condições - 151
. Teorema da Impossibilidade

Bens públicos - 138, 154, 158, 161, 162, 206
. locais - 139, 168, 179, 180
Curva de Edgeworth
Equilíbrio de mercado - 146, 147
Estado
. da economia - 142
. possível - 142
Função
. colectiva - 138
. de bem estar - 148, 149
. de preferência social - 148, 149
Indivisibilidades - 18, 140, 157, 158
Limitações - 5
Mercado não restrito - 140, 141, 153
Óptimo de Pareto - 144
Rendimento social - 142
. máximo - 146
. máximo dos consumidores - 144, 146, 160
. máximo dos produtores - 145, 147, 163, 164
Taxa marginal de substituição - 145

TEORIA DO EQUILIBRIO GERAL

Economias Externas - 155
Hipóteses - 13, 15
Homogeneidade de organizações - 16
Incerteza - 17
Indivisibilidades - 18, 140, 157, 158
Integração do espaço - 10, 11, 12, 15
Não convexidade dos conjuntos de produção - 18
Tateamento - 338, 357, 377

TEORIA DOS JOGOS

Conflitos - 428, 430, 434
. horizontais - 436
. verticais - 435
Equilíbrio - 438
Incerteza - 436
Métodos multi-objectivo - 449
Modelos
. a vários níveis - 432 e segs.
. de descentralização - 427, 442
. multi-decisionais - 428
Teoria das equipas - 429
Tipos - 437 e segs.
. azar - 437
. cooperativo - 438 e segs.
. estratégia - 437
. não cooperativo - 438 e segs.

INDICE DE FIGURAS

Pág.

FIGURA 1.1 - Estrutura Hierárquica 31
FIGURA 2.1 - Distribuição Regular 61
FIGURA 2.2 - Distribuição Aleatória 61
FIGURA 2.3 - Distribuição por Agregados 61
FIGURA 2.4 - Estrutura Cíclica 62
FIGURA 2.5 - Estrutura Centrada 63
FIGURA 2.6 - Estrutura Catenária 63
FIGURA 2.7 - Estrutura Arborescente 63
FIGURA 2.8 - Estrutura Hierárquica 64
FIGURA 2.9 - Sistema Estratificado 74
FIGURA 2.10 - Sistema Multi-Classe 77
FIGURA 2.11 - Sistema Multi-Escalões. Ecologia 79
FIGURA 2.12 - Sistema Multi-Esaclões. Tecnologia 80
FIGURA 2.13 - Sistema Multi-Escalões. Ecologia e Tecnologia 81
FIGURA 2.14 - A interdependência de níveis 83
FIGURA 2.15 - Hierarquia estrutural com dois níveis 109
FIGURA 2.16 - Hierarquia estrutural com três níveis 110
FIGURA 2.17 - Hierarquia estrutural com quatro níveis 112
FIGURA 2.18 - Hierarquia funcional com dois nívies 114
FIGURA 2.19 - Hierarquia funcional com quatro níveis 115
FIGURA 2.20 - Hierarquia funcional com três níveis 116
FIGURA 2.21 - Hierarquia estrutural - Primeiro caso 120
FIGURA 2.22 - Hierarquia estrutural - Segundo caso 120
FIGURA 2.23 - Hierarquia estrutural - Primeiro caso - Primeira hipótese - Três níveis 121
FIGURA 2.24 - Hierarquia estrutural - Primeiro caso - Primeira hipótese - Quatro níveis 122
FIGURA 2.25 - Hierarquia estrutural - Primeiro caso - Segunda hipótese - Três níveis 122
FIGURA 2.26 - Hierarquia estrutural - Segundo caso 123

FIGURA 2.27 - Hierarquia funcional - Primeiro caso - Primeira hipótese - Quatro níveis 124
FIGURA 2.28 - Hierarquia funcional - Primeiro caso - Primeira hipótese - Três níveis - Primeira modalidade 125
FIGURA 2.29 - Hierarquia funcional - Primeiro caso - Primeira hipótese - Três níveis - Segunda modalidade 125
FIGURA 2.30 - Hierarquia funcional - Segundo caso - Três níveis 126
FIGURA 2.31 - Hierarquia funcional - Segundo caso - Dois níveis 126
FIGURA 2.32 - Hierarquia de Planos 130
FIGURA 3.1 - Curva de Edgeworth 148
FIGURA 3.2.1 - A dimensão da comunidade e o nível de benefício 186
FIGURA 3.2.2 - A oferta e a procura do bem público 187
FIGURA 3.2.3 - Nível de serviço e dimensão da comunidade . 188
FIGURA 3.2.4 - Consumo do bem público em função da escala de produção e do número de alternativas ... 191
FIGURA 3.2.5 - Consumo do bem público em função de alter- e da escala de produção 192
FIGURA 3.2.6 - Os custos estruturais em função da escala de produção e do número de alternativas ... 193
FIGURA 3.2.7 - Os custos estruturais em função do número de alternativas e da escala de produção ... 194
FIGURA 4.1 - Decomponibilidade forte. Por elementos (Matriz diagonal) 219
FIGURA 4.2 - Decomponibilidade forte. Por blocos (Matriz bloco-diagonal) 219
FIGURA 4.3 - Decomponibilidade forte. Por elementos (Matriz triangular) 219
FIGURA 4.4 - Decomponibilidade forte. Por blocos (Matriz bloco-triangular) 219
FIGURA 4.5 - Sistema espacial de decisão 224

FIGURA 4.6.a) - Matriz de incidência - Primeira hipótese . 227
FIGURAS 4.6.b) a j) - Matrizes de incidência parcial - Primeira hipótese 229
FIGURAS 4.6.k) a p) - Matrizes de incidência parcial - Segunda hipótese (Cont.) 230
FIGURA 4.7 - Matriz de incidência - Segunda hipótese 232
FIGURA 4.8 - Modelos descendentes 262
FIGURA 4.9 - Modelos descendentes 262
FIGURA 4.10 - Modelos ascendentes 263
FIGURA 4.11 - Modelos ascendentes 263
FIGURA 4.12 - Modelos regionais-nacionais 264
FIGURA 4.13 - Modelos regionais-nacionais 264
FIGURA 4.14 - Modelos regionais-nacionais interdependentes 265
FIGURA 4.15 - Modelos regionais-nacionais interdependentes 265
FIGURA 4.16 - Modelo descendente. Uma região 267
FIGURA 4.17 - Poder Central 267
FIGURA 4.18 - Poder Central e Poder Regional 267
FIGURA 5.1 - Mecanismos genèricos de um "Mètodo de Descentralização" pelos preços 360
FIGURA 5.2 - Mecanismos do Mètodo de Dantzig-Wolfe 371
FIGURA 5.3 - Mecanismos do Mètodo de Malinvaud 378
FIGURA 5.4 - Mecanismos genèricos de um "Mètodo de Descentralização" pelas quantidades 383
FIGURA 5.5 - Os mecanismos de um Mètodo Geral 402
FIGURA 5.6 - Mecanismos de um Mètodo Alternativo ao Mètodo Geral 409
FIGURA 5.7 - Equilíbrio não Cooperativo 440
FIGURA 5.8 - Equilíbrio Cooperativo 441
FIGURA 5.9 - Modelo Multi-Objectivo e a vàrios niveis e Teoria dos Jogos 450
FIGURA 5.10 - Interdependências num Modelo Multi-Objectivo e a vàrios niveis e Teoria dos Jogos 451
FIGURA 5.11 - Decisão com um único objectivo 453
FIGURA 5.12 - Decisão Multi-Objectivo 454
FIGURA 5.13 - Decisão Multi-Objectivo e inter-unidades ... 458
FIGURA 5.14 - Interdependência de objectivos 460

FIGURA 6.1 - Esquema de organização autárquica 477
FIGURA 6.2 - Organização autárquica na Áustria - Primeira interpretação 484
FIGURA 6.3 - Organização autárquica na Áustria - Segunda interpretação 485
FIGURA 6.4 - Organização autárquica na R.F.A. - Primeira interpretação 492
FIGURA 6.5 - Organização autárquica na R.F.A. - Segunda interpretação 492
FIGURA 6.6 - Organização autárquica em Itália - Primeira interpretação 506
FIGURA 6.7 - Organização autárquica em Itália - Segunda interpretação 506
FIGURA 6.8 - Organização autárquica em Espanha - Primeira interpretação 518
FIGURA 6.9 - Organização autárquica em Espanha - Segunda interpretação 518
FIGURA 6.10 - Hierarquia estrutural e hierarquia funcional 523
FIGURA 6.11 - Organização autárquica na Suécia - Primeira interpretação 530
FIGURA 6.12 - Organização autárquica na Suécia - Segunda interpretação 530
FIGURA 6.13 - Organização autárquica na Dinamarca - Primeira interpretação 540
FIGURA 6.14 - Organização autárquica na Dinamarca - Segunda interpretação 541
FIGURA 6.15 - Organização autárquica na Inglaterra 551
FIGURA 6.16 - Organização autárquica em França - Primeira interpretação 586
FIGURA 6.17 - Organização autárquica em França - Segunda interpretação 587
FIGURA 6.18 - Organização autárquica em Portugal - Primeira interpretação 660
FIGURA 6.19 - Organização autárquica em Portugal - Segunda interpretação 661