



**Julia Cadaval Martins**

**A organização do poder estatal e o  
desenvolvimento econômico:  
a hipótese da descentralização  
diante da experiência brasileira**

**Dissertação de Mestrado**

Dissertação apresentada como requisito  
parcial para obtenção de grau de Mestre pelo  
Programa de Pós Graduação em Direito do  
Departamento de Direito da PUC-Rio

Orientadora: Márcia Nina Bernardes

Rio de Janeiro  
Abril 2010



**Julia Cadaval Martins**

**A organização do poder estatal e o desenvolvimento econômico: a hipótese da descentralização diante da experiência brasileira**

**Dissertação de Mestrado**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre pelo Programa de Pós-graduação em Direito do Departamento de Direito da PUC-Rio. Aprovada pela Comissão Examinadora abaixo assinada.

**Prof<sup>a</sup>. Márcia Nina Bernardes**

Orientador

Departamento de Direito – PUC-Rio

**Prof. José Maria Gómez**

Departamento de Direito – PUC-Rio

**Prof. Eduardo de Vasconcelos Raposo**

Departamento de Sociologia – PUC-Rio

**Prof<sup>a</sup>. Mônica Herz**

Vice-Decana de Pós-Graduação do Centro de Ciências Sociais – PUC-Rio

Rio de Janeiro, 28 de abril de 2010.

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial do trabalho sem autorização da universidade, do autor e do orientador.

## **Julia Cadaval Martins**

Graduou-se bacharel em Direito em 2007 pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ).

### Ficha Catalográfica

Cadaval Martins, Julia

A organização do poder estatal e o desenvolvimento econômico: a hipótese da descentralização diante da experiência brasileira / Julia Cadaval Martins ; orientadora: Márcia Nina Bernardes. – 2010.

134 f. ; 30 cm

Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Direito, Rio de Janeiro, 2010.

Inclui bibliografia

1. Direito – Teses. 2. Descentralização. 3. Desenvolvimento. 4. Participação. 5. Federalismo. 6. Brasil. I. Bernardes, Márcia Nina. II. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Departamento de Direito. III. Título.

CDD: 340

## Agradecimentos

### Agradeço

à minha família, especialmente a meus pais e meu irmão, pelo carinho, paciência e apoio de sempre,

à minha turma de mestrado, pelos debates acirrados e convivência alegre, e, especialmente, por ter me dado amigos que passaram a fazer parte da minha vida,

aos professores do Programa de Pós Graduação em Teoria do Estado e Direito Constitucional da PUC-Rio por essa possibilidade de aprendizado tão importante,

à minha orientadora, Márcia Nina Bernardes, pela orientação cuidadosa e paciente com meus impasses, e por me incentivar a enfrentá-los,

à Mariana Mota Prado, pela atenção e ajuda inestimáveis, e por ter afirmado que juristas também podem contribuir para o debate sobre desenvolvimento,

ao professor Eduardo Raposo, pelas aulas que me encorajaram a enfrentar o desafio de falar sobre política brasileira,

ao Anderson e à Carmen, pela ajuda fundamental aos alunos da pós,

à CAPES, pelo financiamento que tornou esta pesquisa possível,

ao Guillaume, *avec qui tout est meilleur*.

## Resumo

Cadaval Martins, Júlia; Bernardes, Márcia Nina (Orientadora). **A organização do poder estatal e o desenvolvimento econômico: a hipótese da descentralização diante da experiência brasileira.** Rio de Janeiro, 2010. 135p. Dissertação de Mestrado – Departamento de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

Esta dissertação estuda a relação entre descentralização e desenvolvimento econômico. Para tanto, o trabalho parte da análise das teorias sobre meios e fins do desenvolvimento até chegar à teoria neoinstitucional, que enfatiza o papel das instituições para o processo de desenvolvimento. Em seguida, visto que a descentralização foi amplamente defendida como uma reforma institucional positiva para o desenvolvimento econômico, são analisados os argumentos teóricos a favor da descentralização. Estes são classificados segundo seu objetivo econômico, que presume que as prestações do poder local seriam desenhadas de modo mais eficiente, e seu objetivo político, notadamente, o fortalecimento da democracia local. Tais objetivos estão ligados à hipótese de que a descentralização contribui para o aumento da participação popular e, conseqüentemente, permite fortalecimento de mecanismos de *feedback* e *accountability* e examina-se, portanto, a relação entre participação e desenvolvimento. Após a fundamentação teórica, são analisados os problemas e benefícios da reforma observados no contexto brasileiro. Além de tratar das avaliações da descentralização após a Constituição Federal de 1988, este trabalho considera a influência da tendência à re-centralização e do problema da captura do poder pelas elites locais nos resultados da descentralização no Brasil.

## Palavras-chave:

descentralização, desenvolvimento, participação, federalismo, Brasil

## Abstract

Cadaval Martins, Júlia; Bernardes, Márcia Nina (Orientadora). **State power organization and economic development: the decentralization hypothesis and the Brazilian experience.** Rio de Janeiro, 2010. 135p. Master's Thesis – Department of Law, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

This thesis studies the relationship between decentralization and economic development. The work starts with the analysis of theories about means and ends of development until reaching the new institutional theory, which emphasizes the role of institutions for the development process. Subsequently, since decentralization has been widely advocated as a positive institutional reform for economic development, it analyzes the theoretical arguments in favor of decentralization. They are classified according to its economic aim, which assumes that the benefits of local government would be designed more efficiently, and its political aim, notably, the strengthening of local democracy. Both aims are linked to the hypothesis that decentralization contributes to the increase of popular participation and, consequently, allows strengthening of feedback and accountability mechanisms. The relationship between participation and development is, therefore, examined. After presenting the theoretical foundations, it analyzes the obstacles and benefits of the decentralization reform observed in the Brazilian context. While addressing the evaluation of decentralization particularly after the 1988 Federal Constitution, this thesis considers the influence of the trend toward re-centralization and the problem of capture by local elites in the results of decentralization in Brazil.

### Keywords:

decentralization, development, public participation, federalism, Brazil

# Sumário

<b>1.</b>	<b>Introdução</b>	<b>9</b>
<b>2.</b>	<b>A Idéia de Desenvolvimento</b>	<b>17</b>
2.1.	Desenvolvimento como crescimento	21
2.1.1.	Fundamentalismo do capital	23
2.1.2.	Teorias estruturalistas	25
2.2.	Teoria da Modernização	28
2.3.	Teorias da dependência	31
2.4.	Teoria neoclássica e o Consenso de Washington	38
2.5.	Amartya Sen e a perspectiva do Desenvolvimento Humano	42
2.6.	A teoria neoinstitucional	46
2.6.1.	Determinismo institucional	51
2.6.2.	Explicações institucionalistas para as limitações institucionais	53
2.6.3.	Críticas à prevalência das instituições	56
<b>3.</b>	<b>Descentralização, participação e desenvolvimento</b>	<b>61</b>
3.1.	Transformações no debate sobre a descentralização	64
3.2.	Sentido jurídico da descentralização	66
3.2.1.	Classificação quanto à autoridade transferida	67
3.2.2.	Classificação quanto ao instrumento do direito administrativo	70
3.2.3.	Relação com o federalismo	72
3.3.	Sentido político da descentralização	75
3.4.	Sentido econômico da descentralização	78
3.5.	As diferentes funções da participação	80
3.5.1.	Democracia como desenvolvimento: a relação identitária	81
3.5.2.	Relação instrumental: a qualidade das instituições	82
3.6.	Observações sobre a relação entre descentralização e desenvolvimento	84

<b>4.</b>	<b>O contexto brasileiro de centralização e descentralização do poder</b>	<b>87</b>
4.1.	Condicionantes do contexto político brasileiro	89
4.1.1.	A influência do corporativismo na formação institucional brasileira	90
4.1.2.	Políticas nacionais de desenvolvimento e industrialização	93
4.1.3.	O problema da captura pela elite local	95
4.2.	O arranjo institucional da descentralização na Constituição Federal de 1988	99
4.2.1.	Descentralização das políticas sociais: a insuficiência da descentralização administrativa no contexto brasileiro	100
4.2.2.	O financiamento das funções: descentralização fiscal	105
4.2.3.	Descentralização política e as transformações nas relações entre os entes federativos	108
4.3.	Saindo do impasse	113
<b>5.</b>	<b>Considerações finais</b>	<b>116</b>
<b>6.</b>	<b>Bibliografia</b>	<b>122</b>