

# CENTRALIZAÇÃO: AINDA UMA VARIÁVEL CONSPÍCUA NA SOCIEDADE BRASILEIRA

PAULO VIEIRA DA SILVA\*

1. *Introdução*; 2. *A vocação centralizadora da sociedade brasileira*; 3. *Aspectos conceptuais da descentralização e seus pressupostos*; 4. *A descentralização como hóspede das propostas de reforma administrativa*.

*“Acredita-se sempre somente nas mudanças de sistemas e não se vê que a substância que decide é a maturação do homem.”*

(Pietro Ubaldi)<sup>1</sup>

## 1. *Introdução*

Na formação sócio-política brasileira, a centralização destaca-se como um dos fatores mais evidentes. Tem estado presente no cenário sócio-político da vida nacional desde antes mesmo de seus primórdios. Remonta ao desmantelamento do sistema feudal na península ibérica, a partir do século XIV, perpassa a vida portuguesa no seu período de esplendor e decadência, estende-se ao panorama da colônia brasileira e chega até os nossos dias. E tem tudo para continuar impávida a sua presença entre nós pelos tempos afora.

O propósito deste trabalho é apresentar elementos conceptuais para a avaliação do princípio da descentralização no âmbito da administração pública federal. Para tanto, serão discutidos alguns fatores culturais da sociedade brasileira, analisados o conceito e as formas de descentralização, bem como apresentados os critérios adotados para orientar a reforma administrativa ora em elaboração no âmbito do Poder Executivo.<sup>2</sup>

## 2. *A vocação centralizadora da sociedade brasileira*

É voz corrente entre os estudiosos que se interessam pelo exame da nossa sociedade<sup>3</sup> que entre os seus fatores formadores encontra-se a vocação centra-

\* Professor na UnB. (Endereço do autor: SMPW Qd. 26 — conj. 8 — casa 10 — 71700 — Brasília, DF.)

<sup>1</sup> Ubaldi, Pietro. *A grande síntese*. 13. ed. Campos, RJ, Fundapu, 1984.

<sup>2</sup> O autor refere-se às diretrizes aprovadas pela comissão de reforma que, inicialmente, funcionou junto ao Ministro Extraordinário para a Reforma Administrativa.

<sup>3</sup> Ver, entre outros, Prado, Paulo. *Retrato do Jornal*. 2. ed. Rio de Janeiro, Ibrasa/INL, 1981; Freire, Gilberto. *Casa grande e senzala*. 20. ed. Rio de Janeiro, José Olympio/INL, 1980; Vianna, Oliveira. *Populações meridionais do Brasil*. 5. ed. Rio de Janeiro, José Olympio, 1952; Faoro, Raymundo. *Os donos do poder*. 2. ed., Porto Alegre/São Paulo, Globo/Edusp, 1975.

lizadora. A permanência de efetivos junto à corte portuguesa para a defesa contra os mouros deu lugar ao surgimento de toda uma estrutura político-administrativa, de caráter patrimonialista-estamental, em detrimento da integridade dos feudos, que se enfraqueceram, favorecendo a centralização paulatina do processo decisório no âmbito da metrópole. Some-se a essa condição emergente a influência religiosa na maneira de ser, agir e pensar das pessoas.<sup>4</sup>

Quando a colônia brasileira começou a desenvolver-se, a centralização já era o apanágio da administração portuguesa, de tal modo que a cultura portuguesa simplesmente se estendeu aos novos territórios, como se fosse uma mera expansão territorial da metrópole. Não houve, portanto, o que comumente se chama de transplantação cultural. Assim, todas as medidas de caráter judicial e administrativo emanadas da coroa não distinguiam quanto às características de cada uma das colônias. Em outras palavras, era como se estivesse legislando ou dispendo sobre um único território, e os atos legais ou administrativos não distinguiam entre cidades, vilas ou aldeias portuguesas (metropolitanas) e as porventura situadas em qualquer parte do território das colônias. Chegou-se mesmo a afirmar, que em relação à colônia brasileira, a legislação (regimentos e forais) precedia a própria existência de vilas e aldeias em seu território. Oliveira Vianna<sup>5</sup> diz o seguinte:

“( . . . ) a organização política dos núcleos locais, feitorias ou arraiais não é posterior ou mesmo concomitante à sua organização social: é-lhes anterior. Nasce-lhes a população já debaixo das prescrições administrativas ( . . . ). No estabelecimento das cidades e vilas, estas já têm no seu próprio fundador o seu capitão-regente, com carta concedida pelo rei ou pelo governador. Esta carta é concedida antes mesmo, muitas vezes, da fundação da vila ou da cidade — o que acentua ainda mais o caráter extra-social do governo local ( . . . ).”

A centralização na administração da colônia brasileira foi sobremodo fortalecida, de um lado, pela total ausência de participação dos colonos no processo de elaboração das regras que iriam nortear as suas vidas no novo território; de outro lado, pelo fato de os grupos que para cá vinham sustentarem o único propósito da riqueza fácil e rápida para então retornarem à Europa para o merecido gozo em seus grandes centros urbanos, após um período de “durezas” em território primitivo e difícil.<sup>6</sup> Não revelavam maior interesse em disputar a oportunidade de criar as suas próprias normas de vida para orientar a dinâmica incipiente de suas paliçadas, ajuntamentos ou aldeamentos ao longo do litoral.

Não se desenvolveu, portanto, aquilo que se poderia chamar, invocando Gurvitch, de uma cultura política de participação. A enorme distância entre a colônia e a metrópole, a lentidão das comunicações precárias, a extensão territorial e o caráter exploratório-especulativo da atividade desenvolvida pelos que nela se demoravam, contribuíram em muito para a cronificação do individualismo, do formalismo, do escapismo fiscal e do “jeitinho” de burlar as normas da coroa. Realimentou, também, o caráter centralizador da administração metropolitana, caráter que de resto é usual nas populações tuteladas.<sup>7</sup>

<sup>4</sup> Faoro, Raymundo. op. cit.

<sup>5</sup> Vianna, Oliveira. op. cit. p. 342-3.

<sup>6</sup> Prado, Paulo. op. cit.

<sup>7</sup> Freire, Gilberto. op. cit.

A dependência de um ser todo-poderoso, capaz de resolver todos os nossos problemas mais transcendentais, sustentada pela militância religiosa, também se configura como fator alimentador da popularização das atenções e dos anseios nos níveis mais altos do governo. Ocorre, portanto, uma espécie de transferência: o governante desempenha, no plano material, o mesmo papel de Deus no plano espiritual. Ambos são os focos de poder onde tudo se resolve a contento e de acordo com as conveniências mais íntimas dos interessados. O cidadão não disputa, não participa. Apenas espera as medidas que a mão benfazeja do governo há de tomar para resolver seus problemas como indivíduo ou como cidadão. O governo é sempre alvo das atenções e dos anseios de todos e as cidades onde ele está instalado são sempre as mais importantes na província, superando quaisquer outras em seu âmbito territorial. O foco do poder atrai as pessoas assim como a luz atrai os insetos. Veja-se, à guisa de exemplo, o que ocorre com as capitais dos estados brasileiros, sempre as principais cidades do seu território, em contrapartida com as capitais de estados nos EUA, sempre as mais inexpressivas. Lá os membros da cultura política de participação fogem do governo e não se deixam tutelar. Aqui a dependência e a tutela são os ingredientes que favorecem o convívio entre os cidadãos e o poder.

A independência brasileira significa muito pouco em termos de formação da sociedade. Ela já está formada, e todos seus aspectos principais já estão internalizados. Assim, o regime de governo não poderia ser outro senão o monárquico, unitário e provincial. A tentativa de dar às províncias condições de criar sua própria assembléia legislativa, conforme dispõe o Ato Adicional de 1832<sup>8</sup> — que configuraria um primeiro passo no rumo da descentralização no plano institucional —, é frustrada pelas “Leis de Interpretação” de suas disposições. Volta tudo à estaca zero, e assim há de ficar até o fim do Império. A administração se consolida com um caráter assistencialista,<sup>9</sup> prestando-se muito mais às solicitações de emprego do que à implementação dos fins do governo. Ruy Barbosa é palavra isolada a verberar a descentralização: “A centralização é o maior perigo da liberdade moderna; não a centralização governamental, que vivifica e sustenta as nações, e cuja falta foi, na Idade Média, a causa das maiores misérias a que desceu a sociedade feudal, mas centralização administrativa, esse sistema funesto que exerce e esteriliza os maiores estados em proveito das metrópoles. Foi por ela que pereceu a liberdade francesa, conquistada na luta gloriosa de 48.” E, em outra ocasião, volta a atacar: “E a centralização, como vasta máquina pneumática assentada sobre as províncias, extrai-lhes todo o ar respirável, em proveito da corte, que o absorve e nos asfixia.”<sup>10</sup>

A adoção da forma republicana federativa de governo, de cima para baixo (pelo Decreto n.º 1, de 15.11.1889), por influência de positivistas, estabelece um longo período de contradições político-institucionais no país; os ideais federativos plasmados à semelhança do exemplo americano encontram aqui condições adversas: temos a federação invertida, que parte dos interesses dos que dominaram a Constituinte, e não do das províncias, que se surpreendem ao terem passado, à revelia, à condição de unidades autônomas. Configura-se, então, uma federação de-direito encravada num regime unitário disfarçado.

<sup>8</sup> Lei n.º 16, de 12 de agosto de 1834.

<sup>9</sup> Guerreiro Ramos, Alberto. *Administração e contexto brasileiro*. 2. ed. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1983; e Jaguaribe, Hélio. *O nacionalismo na atualidade brasileira*. Rio de Janeiro, MEC/Iseb. 1958.

<sup>10</sup> Câmara dos Deputados. Rui Barbosa. *Perfis Parlamentares, Brasília*, (28):22-36, 1985.

No regime do Estado Novo (1937 a 1945), de um lado, e no militarista (1964 a 1985) de outro, a legislação admite que a federação não deu certo: no primeiro, o governo discricionário se arroga, por exemplo, o direito de nomear os governadores (interventores) dos estados; no segundo, adota-se, entre outras medidas, sistema tributário que enfraquece estados e municípios, colocando-os em situação de dependência franca do poder central.

Há algum tempo já se fala no neofederalismo e no federalismo cooperativo<sup>11</sup> — regime que procuraria conciliar aspectos e maneiras de ser da federação tradicional com ingredientes relativos ao caráter progressivamente centralista do estado contemporâneo. Ou seja, diante de uma dimensão internacional de importância crescente, os governos precisam ser ágeis e tomar decisões rápidas. É isso representa um afastamento progressivo de certos setores que normalmente participariam do processo decisório tradicional. De fato, vários autores têm afirmado que nos EUA, por exemplo, a perda de autonomia dos estados em favor da União é mais que evidente e tende a continuar na medida em que os governos vão se tornando cada vez menos comprometidos com os problemas internos e mais envolvidos com os problemas de natureza internacional.

A esse propósito, Orlando Carvalho observa que nos principais estados federais do mundo contemporâneo “nota-se a tendência para a concentração de poderes da União. É consequência de muitas causas políticas e econômicas, sobressaindo ora estas, ora aquelas, conforme o estado examinado, mas a linha constante é a do crescimento do governo central. Paralelamente a essa tendência, pode-se afirmar que nunca tivemos tanto governo como agora, em quaisquer níveis — federal, estadual ou municipal”.<sup>12</sup>

Baracho,<sup>13</sup> em artigo recente, confirma essa afirmação quanto ao que ocorre no panorama brasileiro: “As modificações ocorridas no sistema político a partir de 1964, ampliadas pela absorção do governo federal de número crescente de funções, a institucionalização do planejamento como forma de estabelecer e compatibilizar as prioridades nacionais, geraram imensa concentração de poder ao nível federal, com acentuadas consequências nas relações entre União, estado-membro e município. O esvaziamento dos poderes e funções dos Legislativos federal e estaduais, em benefício do Executivo, levou ao decréscimo da importância dos representantes eleitos pelo povo. O município perde sua importância no processo decisório federal e estadual. A orientação do Governo assenta-se na descentralização da execução, com a transferência das responsabilidades a cargo da esfera federal para outros níveis de governo.” E prossegue: “(...) a organização político-administrativa do Estado brasileiro está comprometida por uma excessiva centralização de poderes, que fere o princípio federativo, com consequências profundas no desenvolvimento econômico, político e social”.

Por isso mesmo os nossos governos não têm dificuldade alguma em agir como um todo no plano externo. Não há traumas no âmbito interno, eis que os Estados nunca disputaram o seu *status* de unidade federada na plenitude do que o regime federativo implica. De tal modo que hoje pelo menos se tem um argumento forte para justificar medidas que traem um caráter centralista

<sup>11</sup> Ver, entre outros, Carvalho, Orlando M. *Relações financeiras da União com outras órbitas de governo. Perspectivas do federalismo brasileiro*. Belo Horizonte, UFMG, 1982; e Baracho, José A. O. *Descentralização do poder: federação e município*. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, Senado Federal, n. 85, jan./mar. 1985.

<sup>12</sup> Carvalho, Orlando M. op. cit. p. 79.

<sup>13</sup> Baracho, José A. O. op. cit.

ao nível mais alto do Governo: o Governo precisa tomar decisões muito rápidas no âmbito internacional e ao mesmo tempo condicionar seu aparato interno para implementá-las em termos hábeis. Fica, portanto, mais à vontade para examinar a conveniência da adoção da descentralização na administração pública.

Para encerrar esta primeira parte, vale chamar a atenção para o fato de que o centralismo do Estado brasileiro, velho de quase 300 anos de idade, no dobrar do século XX passa a viver no mesmo espaço com a forma federativa de governo, mas somente a tolera para fazer sala para as visitas. Não deixa de ser uma forma federativa *rather peculiar*, como diriam os ingleses.

Conjecturando sobre a validade da federação, Celso Bastos<sup>14</sup> faz as seguintes indagações cruciais: "Se ela é algo que nasceu nos EUA, tendo em vista as peculiaridades do processo de unificação daquele país, será que não estaria também restrita à realidade das instituições americanas? Será, ainda, que outros países não importaram o federalismo por mero mimetismo? Será que não seria mais fácil nos deixarmos carregar pela corrente avassaladora que ruma no sentido da centralização do poder do que lutar por um federalismo mais retórico do que prático?"

Exploraremos a seguir aspectos conceptuais do fenômeno centralização/descentralização nas estruturas organizacionais em seu sentido mais amplo.

### 3. Aspectos conceptuais da descentralização e seus pressupostos

Como se infere da primeira parte deste trabalho, a centralização e a descentralização podem ser estudadas a partir de vários ângulos, mas na prática não ocorrem, na plenitude do termo, em caráter permanente. É de se conceber, no entanto, que haverá ocasiões quando um regime centralizado atua descentralizadamente e vice-versa. No entanto, para fins de análise, pode-se conceber na dinâmica organizacional a centralização como sendo uma situação em que o poder de mando e de controle e o de tomada de decisão residem, em caráter duradouro, no escalão mais alto da organização, seja ela pública ou privada. Por outro lado, a descentralização ocorre quando parte do poder concentrado no topo da organização flui para os seus escalões inferiores.

Depreende-se que quanto maior a capacidade de correr risco tem a direção de uma organização, tanto maior será a sua capacidade de favorecer a realocação de atividades e de atribuição de responsabilidade a gestores ou órgãos de escalões inferiores.

Por estranho que possa parecer, poucas correntes teóricas da administração cuidam expressamente da questão da centralização ou da descentralização. Exemplo conhecido na escola clássica é a reação de Henri Fayol a essa questão. Disse ele que centralizar ou descentralizar é, simplesmente, uma questão de proporção, é um problema de encontrar o grau ideal para cada caso em particular. Se a envergadura moral do chefe, sua capacidade, sua inteligência, sua experiência e sua agilidade mental lhe permitirem estender bastante sua ação pessoal, poderá levar muito longe a centralização e reduzir seus empregados à condição de simples agentes executivos; se, ao contrário, prefere, reservando

<sup>14</sup> Bastos, Celso. As futuras bases da descentralização. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, UFMG (60/61), jan./jul. 1985.

para si o privilégio de traçar as diretrizes gerais, apelar mais para a experiência, opinião e conselhos de seus colaboradores, pode efetuar uma ampla descentralização.

Tanto na obra de Fayol quanto em algumas outras típicas da escola clássica, a centralização considerada é a da autoridade e do controle, deixando-se a execução para os escalões que tratam das atividades finalísticas da organização.

Já Pugh, Hickson e Hinings<sup>15</sup> tratam do assunto considerando a centralização entre os chamados atributos estruturais da organização, que são os seguintes:

1. estruturação de atividade;
2. concentração ou centralização de autoridade;
3. controle de linha no fluxo de trabalho.

Para esses pesquisadores, a centralização de autoridade, como atributo estrutural, ocorre nos níveis mais elevados da hierarquia, acompanhada de controle de unidade fora da organização. Diferentemente de Fayol, eles visualizam a centralização ligada a fatores históricos e às condições sob as quais opera a organização.

Em artigo publicado na *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Celso Bastos<sup>16</sup> distingue três tipos de descentralização, a saber:

- a descentralização *orgânica*, quando o Estado cria pessoas jurídicas para desempenharem atividades suas;
- a descentralização *territorial* ou *espacial*, quando o poder é transferido do centro para a periferia;
- a descentralização *por colaboração*, quando o Estado transfere atividades suas a serem desempenhadas por particulares; por exemplo, as concessões, permissões, autorizações.

Abordando o assunto por outro ângulo, Aluizio L. Pinto<sup>17</sup> prefere situar a descentralização como “um processo pelo qual as organizações procuram estender suas fronteiras no ambiente, sem perder, contudo, o controle dos mecanismos de coesão, integração e adaptação, responsáveis pela preservação do sistema como um todo. Para fins operacionais, a incapacidade de controlar os referidos mecanismos significará a frustração desse processo, com as conhecidas disfunções que podem levar o sistema à ineficiência ou extinção”.

Para ele, essa concepção pressupõe alguns requisitos fundamentais, quais sejam: uma clara definição de papéis dos agentes da unidade central e das unidades desconcentradas, e uma intensa doutrinação entre os decisores.

A nosso ver, essa concepção estaria sujeita às seguintes condicionantes: menosprezo dos chefes pela capacidade dos subordinados; inabilidade para

<sup>15</sup> Pugh, D. S.; Hickson, D. J. & Hinings, C. R. An empirical taxonomy of work organizations. *Administrative Science Quarterly*, 14(1):115-26, Mar. 1969.

<sup>16</sup> Bastos, Celso. op. cit.

<sup>17</sup> Aluizio L. Pinto escreveu esse ponto de vista num trabalho de consultoria apresentado ao Serpro, em 1985.

dirigir; falta de confiança nos subordinados; falta de mecanismos de controle que assegurem a correta execução dos encargos e o bom emprego dos poderes delegados (*delegatus non potest delegare*).

O conceito de descentralização pode, portanto, ser discutido a partir de alguns referenciais específicos, assumindo, a nosso ver, a seguinte configuração:

a) tomando como parâmetro o próprio regime de governo, a descentralização assume a feição de um corolário da forma federativa e se expressa entre as três dimensões políticas (União, estado, município) pelo *consentimento* decorrente da especificação do grau de autonomia e das competências de cada qual na Lei Maior (constituição ou equivalente), e não por razões de hierarquia;

b) tomando a própria estrutura do Estado como parâmetro, na sua contrapartida organizacional e administrativa, a descentralização pode ser decorrente de dois fatores (e aqui usaremos os fatores anotados por Celso Bastos):

— ou da necessidade de deslocar o poder do centro para a periferia para tornar o seu próprio exercício mais eficaz e também controlado por aqueles que são seus destinatários; ou

— da necessidade de descongestionar os órgãos do Estado que com a ampliação das tarefas atribuídas a eles não puderam mais dar conta delas, senão através de um processo de multiplicação orgânica;

c) tomando a estrutura de cada órgão componente da administração pública federal como parâmetro, a descentralização se dá pela mera divisão do trabalho. Neste caso, seriam delimitadas as funções, os níveis de complexidade de tarefas para os diversos escalões, e o correspondente nível de responsabilidade. Faria-se, portanto, por *delegação* (quando então se desloca para os níveis mais baixos a execução e retém-se o controle nos níveis mais altos) ou por *envolvimento* em todos os escalões com os propósitos da organização (quando então se admite a participação plena ou parcial no processo decisório).

Do ponto de vista político-institucional, pode-se afirmar, no entanto, que a sistemas unitários de governo corresponderia a estrutura centralizada ou centralizadora, que apenas conhece a figura eventual da *desconcentração* (neste caso, partes da administração são destacadas da estrutura central e alocadas geograficamente em pontos estratégicos do território do respectivo país). Por outro lado, a sistemas federativos ou federais de governo corresponderia a administração descentralizada, onde as competências e responsabilidades do governo da União (leia-se administração federal) surgem por exceção, isto é, quando definidas as competências das unidades federadas, são alocadas ao nível político da União aquelas que se refiram a interesses comuns a todas elas. Esta situação, com as mudanças decorrentes da evolução do Estado contemporâneo, é comum em países que adotaram, desde a origem da sua soberania, a forma federativa de governo.

Como já vimos, o Brasil alinha-se entre aqueles países que eram do sistema unitário, no caso monarquia parlamentar, e que, em virtude de razões políticas que favoreceram a modificação do sistema de governo, resolveram adotar o sistema federativo presidencialista. Com isso, as antigas províncias (em alguns casos, estas são chamadas de departamentos) ganharam autonomia e transformaram-se em unidades autônomas federadas por deliberação da Assembléia Nacional Constituinte logo após a proclamação da República. Em outras

palavras, não houve o consentimento de baixo para cima, por delegação de responsabilidade para trato de interesses comuns. Ao contrário, na Constituição de 1891 já aparecem definidas as competências das unidades autônomas e da União, vale dizer, de cima para baixo.

Também de cima para baixo se definem as competências específicas dos municípios no contexto da federação. As chamadas leis orgânicas — que correspondem à constituição municipal — são aprovadas pelas assembleias legislativas dos estados. A única exceção é o Rio Grande do Sul, em cujos municípios a lei orgânica de cada município é aprovada pela respectiva câmara de vereadores.

Do ponto de vista legal, a descentralização é hoje regulamentada pelo Decreto-lei n.º 200, de 27 de fevereiro de 1967, no que diz respeito ao funcionamento da administração federal em si, bem como em relação ao envolvimento eventual dos estados e dos municípios. Para tanto, o instrumento de descentralização administrativa é a delegação de competência, para assegurar maior rapidez e objetividade às decisões, situadas na proximidade dos fatos, pessoas ou problemas a atender.

De acordo com essa lei, a descentralização será posta em prática em três planos principais, a saber: dentro dos quadros da administração federal em si, separando-se nitidamente os níveis de direção e de execução; da administração federal para a administração dos estados, mediante convênio, quando estas estiverem devidamente aparelhadas; da administração federal para a órbita privada, mediante contratos ou concessões.

Essas disposições, analiticamente, podem ser entendidas como se segue, quando guardadas as disposições legais.

I — Dentro dos quadros da administração federal em si, separando-se nitidamente o nível de direção do de execução:

— neste caso, os serviços que compõem a estrutura central de direção devem ser liberados das rotinas de execução e das tarefas de mera formalização de atos administrativos, para que possam concentrar-se nas atividades de planejamento, supervisão, coordenação e controle. Vale dizer que à administração casuística (ou decisão de casos individuais) compete, em princípio, ao nível de execução, especialmente os serviços de natureza local, que estão em contato com os fatos e com o público. A lei esclarece que compete à estrutura central de direção o estabelecimento das normas, critérios, programas e princípios que os serviços responsáveis pela execução são obrigados a respeitar na solução dos casos individuais e no desempenho de suas atribuições.

II — Da administração federal para as unidades federadas, quando estejam devidamente aparelhadas, sempre mediante convênio:

— a execução de programas federais de caráter nitidamente local deverá ser delegada, no todo ou em parte, mediante convênio, aos órgãos estaduais ou municipais incumbidos de serviços da mesma natureza. Ressalvam-se apenas os casos de manifesta impraticabilidade ou inconveniência. Aqui, também os órgãos federais responsáveis, em última instância, pelos programas, conservarão a autoridade normativa e exercerão controle e fiscalização indispensáveis sobre a execução local, condicionando-se a liberação de recursos ao fiel cumprimento dos programas e convênios.

### III — Da administração federal para a órbita privada, mediante contratos ou concessões:

— a administração procurará desobrigar-se da realização material de tarefas executivas, recorrendo, sempre que possível, à execução indireta, mediante contrato, ou por concessão, desde que exista na área iniciativa privada suficientemente desenvolvida e capacitada a desempenhar os encargos de execução. O propósito maior deste tipo de descentralização é o de permitir à administração federal oportunidade para melhor desincumbir-se das tarefas de planejamento, coordenação, supervisão e controle, bem como o de impedir ou inibir o crescimento desmesurado da sua estrutura de órgãos. Este alívio de tarefas de natureza executiva está condicionado aos ditames do interesse público e às conveniências da segurança nacional.

#### 4. *A descentralização como hóspede das propostas de reforma administrativa*

A literatura que tem tratado do nosso país sob os aspectos institucionais, sócio-político, cultural, econômico, já conseguiu depurar algumas características inegáveis, que são anotadas e repensadas para um melhor entendimento do processo de mudança que em nosso meio se tenta já há algum tempo.

Assim, chega-se sempre à mesma conclusão e tem-se como certo que: somos um Estado patrimonialista-estamental, e praticamos, no âmbito econômico, o chamado capitalismo de Estado. No reino sócio-político predomina o autoritarismo e o governo pratica o autoritarismo desmobilizador sempre que vê as suas conclusões e conveniências ameaçadas. Esse autoritarismo se realimenta no caldo de cultura criado por uma sociedade desorganizada, incapaz de se manifestar e de se fazer representar. Por sua vez, neste tipo de sociedade, sem espírito associativista, público, comunitário, campeia, ainda que extemporâneo, o individualismo.

Tanto esses fatores sócio-culturais como os estilos decorrentes de governo favorecem uma vocação centralista na sociedade, cujos referenciais máximos são os focos de poder, dos quais todos dependem para a solução de seus problemas grupais, empresariais ou individuais. Nesses centros de poder a administração pública não poderia ser outra coisa senão uma estrutura comprometida com tudo, menos com a implementação de diretrizes de governo, ainda que eventuais. Desenvolve-se, por isso mesmo, um caráter assistencialista na administração, como resultado de um sistema de troca de favores no plano político, que redundna na criação de clientelas. A administração tem cronicamente participado como moeda nesse sistema.

Talvez isso explique por que, contrariando as expectativas dos técnicos e especialistas, todas as tentativas de reforma da administração pública, havidas nos últimos cinquenta anos, redundaram num inchamento ainda mais expressivo de sua estrutura, seja pela criação paulatina de novos órgãos e entidades, seja pela ampliação desmedida dos seus quadros de pessoal. Vale a pena ver o que diz Hélio Jaguaribe, quando trata da situação da classe média, que a seu ver teve o seu problema de desemprego resolvido pela hipertrofia do funcionalismo federal, civil e militar, mediante uma reforma administrativa “(...) que, sob pretexto sincero, do ponto de vista de seus autores, de modernizar a máquina administrativa e as Forças Armadas, na verdade as ampliaram extraordinariamente. Acumulou-se a administração de tarefas de caráter puramente

formal, para o atendimento das quais múltiplos órgãos e inúmeros funcionários se fazem mister, com o único resultado prático, no entanto, de a máquina estatal trabalhar para se manter e se controlar a si mesma. Era o estado cartorial, que existe para atender à política de clientela, em que o apoio político se obtém em contrapartida do emprego público”<sup>18</sup>

Por outro lado, Beatriz Wahrlich,<sup>19</sup> em livro recente, analisando o esforço de reforma administrativa no período de 1930 a 1945, afirma: “Ao concentrar seus esforços na procura da otimização dos meios, a reforma administrativa do período 1930-45 sofria, porém, os percalços de qualquer reforma sob essa tônica, agravados pela índole do regime político da época, *autoritário* e *centralizador*.” E prossegue: É que uma reforma sob essa tônica leva à adoção de regras gerais, aplicadas uniformemente, sem atenção às possíveis peculiaridades de alguns casos — tudo em nome de certa e determinada melhor solução, e da necessidade de evitar qualquer brecha à imparcialidade e à neutralidade.”

Após a queda do governo Vargas, o clientelismo e nepotismo recrudesceram nas esferas políticas de governo, chegando às raias do inimaginável no período militarista, com impacto inexorável na administração pública, o que levou as autoridades federais a proporem uma nova reforma, na ânsia inconstante de resolver a questão, para tentar ajustar a máquina administrativa aos interesses do desenvolvimento econômico e social. Tentativa frustrada, porém. E, de novo, em 1964, volta-se a esse ponto, com a criação da comissão de reforma do governo Castelo Branco. Ao instalar essa comissão (a Comestra), o Ministro do Planejamento afirmou, entre outras coisas, o seguinte: “A filosofia básica da reforma é desconcentrar a autoridade executiva, através de uma vigorosa política de *descentralização* capaz de restituir aos órgãos centrais sua função diretora, orientadora e normativa, e transferir aos órgãos locais — que estão em contato direto com o público e com os problemas — a autoridade necessária à solução das questões da administração ordinária.” E prossegue: “A adoção de uma política de *descentralização* implica a decisão de correr conscientemente certos riscos, os quais são incomparavelmente menores do que os da centralização.”<sup>20</sup>

Essa e outras diretrizes estão detalhadas sob a forma de lei no Decreto-lei n.º 200, de 1967, que organiza a administração pública federal.

A questão da descentralização teria sido resolvida? Ledo engano. Os governos brasileiros deixaram-se levar pela lei da tendência à normalidade: seja pela vocação centralista, seja pela administração inercial, nunca conseguiram levar a sério a retórica da descentralização na forma em que esta aparece na legislação que fixa diretrizes e bases para a reforma administrativa. Uns poucos exemplos, entre centenas, contribuirão para objetivar essa afirmação:

a) a administração continuou a agigantar-se com um impulso irresistível: foram criados, a partir de 1964, centenas de órgãos públicos. O número de ministérios mais que dobrou e vários deles vivem aos atropelos, como consequência de uma departamentalização inadequada (educação *versus* cultura; indústria e comércio *versus* ciência e tecnologia; saúde *versus* previdência e assistência

<sup>18</sup> Jaguaribe, Hélio. *Desenvolvimento econômico e desenvolvimento político*. Rio de Janeiro, Fundo de Cultura, 1962. p. 174.

<sup>19</sup> Wahrlich, Beatriz M. S. *Reforma administrativa na era de Vargas*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1983. p. 838.

<sup>21</sup> Dias, José N. T. *A reforma administrativa de 1967*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1968. p. 13-4.

social; agricultura *versus* reforma agrária e desenvolvimento; fazenda *versus* planejamento; interior *versus* desenvolvimento urbano e meio ambiente);

b) a institucionalização de procedimentos e instrumentos fundamentais para a agilização da administração (orçamento-programa, planejamento, fluxo de desembolso) ficou prejudicada ou quase invalidada pelo estilo político dos ministros do planejamento, que, até 1985, detinham nas mãos o poder de liberar a seu talante cerca de 70% dos recursos orçamentários da União;

c) a reforma tributária de 1967 (coetânea da lei de reforma administrativa) enfraqueceu os estados e os municípios em favor da União, e fortaleceu a centralização de poder e de procedimentos na administração federal;

d) os repasses de dinheiro do Fundo de Participação dos Estados e Municípios, cujo controle havia sido descentralizado ao nível dos estados (tribunais de contas estaduais e conselhos de contas, que são órgãos criados especialmente para, nos estados, fiscalizar as contas dos municípios) estão agora sendo reexaminados pelo governo federal: o Ministério da Justiça chegou à convicção de que em cerca de 75% dos municípios brasileiros os recursos repassados estão sendo dilapidados e malversados ao nível municipal, e propõe a volta à centralização e do controle no âmbito federal (em projeto de lei que será em breve encaminhado ao Congresso Nacional);

e) as capitais dos estados estão simplesmente falidas, chegando a sua dívida, em meados de 1986, a cerca de 20 bilhões de cruzados, e os prefeitos, assim como os governadores, peregrinam de gabinete em gabinete em Brasília, em busca de alívio para seus dramas. Realimentando, por conseqüência, sempre mais, o centralismo e a dependência do poder central;

f) os representantes dos órgãos setoriais e seccionais dos diversos sistemas de atividades auxiliares são quase sempre meros espectadores passivos diante da capacidade de iniciativa dos respectivos órgãos centrais, de caráter normativo;

g) a Secretaria de Controle de Empresas Estatais (Sest), da Seplan, teve recentemente os seus poderes de controle de entidades da administração indireta ainda mais ampliados, na tentativa de nelas fazer prevalecer as políticas de governo.

Pode-se, portanto, afirmar, sem muita margem de erro, que em virtude dos valores prevalescentes na cultura brasileira, *tudo conflui para a centralização e concentração e nada favorece a descentralização*. Não obstante a verdadeira inclinação da administração pública brasileira, claramente centralista — e nisto ela reflete diretamente a presença dos fatores sócio-políticos presentes na nossa sociedade — os analistas encarregados de seu exame sempre incidiram na sugestão da descentralização como princípio em qualquer proposta de reforma administrativa.

O exame da composição das comissões de reforma criadas até 1967 mostra que muitos dos seus membros estiveram presentes em todas elas e, como não poderia deixar de ser, transmitiram de uma para outra a cultura predominante na anterior. As propostas respectivas são, na verdade, o produto dessa cultura, cultura que encontra o seu foco formador na literatura americana sobre administração. Na American University, vários dos futuros membros dessas comissões abeberaram-se dos pontos de vista de Ordway Tead, Koontz & O'Donnell, William Willoughby, para citar apenas alguns, enquanto lá estagiaram por de-

terminação do Governo. Até por formação cultural, esses autores advogam a presença da descentralização como indicador de uma administração evoluída, racional e atualizada, capaz de agilizar democraticamente os seus processos para a implementação de diretrizes do Governo. Mas o fazem a partir de uma visão clássica da administração, que não cogita das organizações como entidades presas a um contexto e dele dependentes, e tampouco considera os aspectos sociológicos que sugerem a administração como uma amostra da cultura predominante na sociedade.

Em outras palavras, os formuladores das propostas de reforma administrativa, naquilo que respeita à questão da descentralização, incidiram no vício da visão ótima das coisas (sempre desejaram o melhor para o Brasil) e no da transplantação incrítica (desconheceram o verdadeiro caráter da sociedade brasileira ao sugerirem a resolução dos problemas da administração a partir de um referencial alienígena não-ajustado).

Apesar de todo esse passado de desencontros entre as propostas de descentralização e a verdadeira face da realidade administrativa brasileira, parece que a atual comissão de reforma da administração federal está incidindo na mesma retórica de sempre. Senão, vejamos.

Nas Diretrizes para a Organização da Administração Federal, aprovadas em reunião plenária de 17 e 18.12.85, da Comissão Geral de Reforma (Câmara 1), que funciona sob a direção do Ministro Extraordinário para assuntos da Administração, lê-se que a reforma da administração deve pautar-se pelos seguintes princípios fundamentais:

- “1. Ampliação dos direitos de cidadania com o objetivo de patrocinar, de forma universal e mediante acesso irrestrito, o exercício pleno dos direitos dos cidadãos;
2. Democratização da ação administrativa em todos os níveis de governo, pelo exercício democrático do poder e por decisões que contemplem aspirações e posições dos diversos segmentos da sociedade;
3. *Descentralização e desconcentração* dos serviços federais visando fortalecer a federação e situar as decisões governamentais o mais próximo possível do local da ação, além de resumir aos assuntos de interesse público os níveis de intervenção estatal;
4. Revitalização do serviço público e valorização do seu servidor com o propósito de dotar o aparelho estatal dos meios indispensáveis ao cumprimento eficiente de suas finalidades e de dispor de um quadro de servidores habilitados e comprometidos com os resultados da ação governamental;
5. Melhoria dos padrões de desempenho, com o objetivo de obter-se alocação mais eficiente dos recursos públicos no atendimento às necessidades da população.”

O discurso está correto, até hiper-correto. E a comissão revela nas diretrizes que esse esforço se traduz mais num *processo político e cultural*, do que num *mero processo administrativo*.

De qualquer modo, a comissão certamente não deixará de reconhecer a vocação centralizadora da sociedade brasileira, nem tomará esse reconhecimento como indicativo de ignorância dos modernos princípios e técnicas de administração. A consciência dessa tendência possivelmente facilitará não apenas a

formulação de diretrizes para o setor, como também a escolha de alternativas adequadas à agilização da administração, no sentido de aproximá-la cada vez mais dos propósitos do Governo. Entre muitas estratégias possíveis, vale a pena mencionar as seguintes: mudança de atitudes e comportamento (por cooptação ou por outro mecanismo de envolvimento positivo); racionalização de algumas técnicas de administração como, por exemplo, orçamentação, arrecadação de tributos, documentação, classificação de cargos e implantação efetiva de carreira funcional; introdução de tecnologia avançada: institucionalização do planejamento administrativo; adoção do princípio da exceção (o que pode ser feito nos escalões inferiores não deve agravar os escalões superiores); e, por último, mas não menos importante, identificação dos elos facilitadores do processo de mudança pretendida.

Resta, portanto, saber que mecanismos serão sugeridos para a administração resgatar os princípios acima sugeridos, ao mesmo tempo em que convive com os fatores sócio-culturais aqui discutidos, mormente naquilo que se relaciona com a superposição de interesses políticos de natureza clientelista com que a sociedade brasileira satisfaz, através da administração pública, suas necessidades individuais ou coletivas, docemente constringida.

### *Summary*

In the formative process of Brazilian social and political institutions, centralization is a variable embedded in the Portuguese experience of government.

The objective of this study was to present a few rudiments for appraising the de-centralization principle in the federal public administration.

The propensity of Brazilian society towards centralization is supported by some political and cultural factors, already detected by the theorists of our realities: a framework of patronage, State capitalism in the economic sphere and authoritarianism as concerns the social and political scenery.

Centralization has been strengthened by a lack of participation in the governmental decision-making, while public administration develops a pattern of welfare State, keeping itself remote from the implementation of governmental guidelines.

De-centralization may be looked upon as an attribute of federalism, with which it blends, as well as a process of distribution of tasks and responsibilities.

The evolution of the contemporary State has shown as one of its facets a tendency towards centralization, even in cases of federative republics, a circumstance which enables the Brazilian government to more comfortably examining the convenience of the adoption of de-centralization as a principle of public management.

De-centralization has been suggested as a component of administrative reforms through the influence of the American scholars who provided the formative basis for the first Brazilian technicians to be trained in the USA. It is not a device with roots in the Brazilian culture but it is, nonetheless, constantly suggested by reform commissions officially established, including the one operating now.

It remains to be seen what will be the mechanisms the commission will propose to alleviate social and cultural variables of a more significant influence upon the dynamics of Brazilian administration: authoritarianism, centralism and patronage.