

Notas e Comunicações

O governo, a administração e a centralização administrativa

Antonio Cesar Amaru Maximiano *

A discussão dos conceitos de governo e centralização administrativa, além dos manuais técnicos de administração, que tratam do assunto num contexto organizacional, estabelecendo preceitos estritamente utilitários, envolve Tocqueville (1979) e os estudiosos da burocracia, em particular Weber. A análise que o primeiro fez da centralização administrativa na França do século XVIII não é muito comentada, ao contrário do que acontece com o "tipo ideal" weberiano, que invariavelmente figura nas obras sobre a teoria da administração.

Esta costuma considerar a centralização examinando-a sob dois aspectos: a autoridade e as atividades. A centralização de atividades refere-se à concentração geográfica das atribuições de execução de certos serviços, ao passo que a centralização de autoridade se traduz na concentração do poder de decisão. Isto pode acontecer formalmente, por meio de uma estrutura organizacional que estabelece um grande número de subordinados por chefe, ou ideologicamente, quando, independente do número de subordinados, o chefe se reserva o direito de promulgar decisões sem consulta ou se transforma na instância suprema de aprovação ou desaprovação das decisões tomadas por aqueles que lhe estão subordinados.

A opção entre centralizar e descentralizar fica por conta de critérios como custo, rapidez na execução e uniformidade no tratamento dos problemas, em particular no que tange às atividades. Por exemplo, para a universidade, é obviamente melhor e mais barato dispor de um sistema central de computação administrativa, especialmente para processar a folha de pagamento de seus funcionários; por outro lado, é mais vantajoso haver sistemas descentralizados de recrutamento e seleção de professores, de computação científica e de bibliotecas, ainda que certas partes destes (como a contratação e efetivação de professores) estejam submetidas a um tratamento centralizado. Mesmo que esta segunda maneira de lidar com assuntos administrativos e acadêmicos seja mais dispendiosa, o benefício é inegavelmente maior.

No que tange à autoridade, esta pode estar totalmente centralizada, quando apenas um membro de um agrupamento toma decisões pelos demais, e totalmente descentralizada, quando todos os membros do agrupamento tomam decisões por consenso, sendo inúmeras as possibilidades entre esses dois extremos.

Com base apenas em "O antigo regime e a revolução", parece permitido deduzir que Tocqueville fala de um sistema governamental de descentralização de atividades e centralização de autoridade, que ele atribui ao regime monárquico, não se tratando, portanto, de "uma bela conquista da Revolução que a Europa inveja". Por motivos de reconstituição impossível, a centralização nos moldes franceses era tida em elevado conceito por aqueles tempos, e Tocqueville, a quem a monarquia era simpática, defende-a como autora do sistema.

Segundo parece, a França era na época dividida em províncias de um Estado unitário, administradas por intendentess e compostas de distritos administrados por subdelegados, subordinados aos primeiros e por eles nomeados.

"No centro do reino, e perto do trono", havia um Conselho do Rei, com poderes legislativos e judiciários, formado por antigos intendentess. Havia um único agente do governo — o inspetor geral — que ao longo do tempo passou a atuar como um ministro de várias pastas: finanças, interior, obras públicas e comércio.

O Conselho do Rei

"fixava todo ano, por meio de uma decisão secreta, o montante da talha e de seus numerosos complementos, como também sua distribuição entre as províncias"...

"estabelecia o contingente geral (da milícia) e a parte que cabia a cada província"...

"estabelecia o plano e fixava a adjudicação (das pontes e caminhos)"...

"comumente estabelecia normas gerais, aplicáveis a todo o reino, seja sobre matéria já regulada pelos tribunais, seja sobre matérias diferentes"...

* Prof. Assistente do Depto. Administração — FEA-USP.

“atribuía todos os anos a cada província certos fundos, subtraídos do produto geral dos impostos”...

“em certas ocasiões, entedia que devia obrigar os particulares a prosperar, pouco importando o que estes pensassem a respeito”,

e o intendente

“distribuía a talha entre as freguesias, dirigia e supervisionava os coletores, concedia prorrogações ou isenções”...

“fixava o número de homens (da milícia) a convocar em cada freguesia, julgava os casos de isenção”...

“dirigia os trabalhos dos engenheiros (da administração de pontes e caminhos)”...

“fazia frente a todos os perigos imprevistos, encarcerava os vagabundos, reprimia a mendicidade e abafava os motins”.

Em resumo, ainda nas palavras de Tocqueville, “um único corpo, situado no centro do reino, regulamenta a administração pública em todo o país; o mesmo ministro dirige quase todos os negócios interiores; um único agente controla, em cada província, todos os detalhes; não há quaisquer corpos administrativos secundários nem corpos capazes de ação independente de autorização superior; tribunais especiais julgam as questões de interesse da administração e protegem todos os seus agentes. Que é isto senão a centralização que conhecemos?”

A máquina administrativa francesa era, pela descrição de Tocqueville, extremamente simples e, não obstante, apresentava elevado grau de centralização, permitindo grande eficiência operacional e de controle sobre a população, de onde talvez viesse então o conceito de “bela conquista”. Nem sempre, porém, uma estrutura administrativa pouco complexa significa centralização. Na verdade, em certas condições apenas um aparato burocrático poderosamente sofisticado tem essa capacidade. Esse aparato, que deve ser entendido como sinônimo de administração no presente ensaio, é o instrumento do qual o governo se serve para prestar serviços à sociedade civil e sobre ela exercer graus variados de controle, conforme seu perfil seja autoritário ou liberal.

O Estado é uma ficção jurídica composta de território, população, finalidade e governo, à qual se sobrepõem normas gerais produzidas pelo último, que é preponderante e tem origens que podem ser encontradas nos processos de dominação baseados na ocupação territorial, que os arqueólogos situam nas assim chamadas revoluções neolítica e agrícola. Esses processos se davam por meio da imposição da vontade de um soberano sobre uma certa área, que podia ser um país, como o Egito, ou uma cidade-estado e seus terrenos adjacentes, como na Suméria. O caráter coercitivo historicamente presente no governo esteve, nesses primeiros tempos, associado a um traço místico, carismático. Ou seja, para chegar ao poder, usava-se a força; para mantê-lo, esta tinha que ser acrescida de atributos sobrenaturais. Existem provas (Childe, 1975) de que entre os antigos egípcios o poder se identificava com a capacidade de previsão das cheias e de corte do suprimento de água para punir eventuais resistências; entre os sumerianos, o templo funcionava como um centro de acumulação de capital, agindo os sacerdotes como gerentes dos interesses financeiros da divindade no mundo terreno. Embora com fortes conotações religiosas, o governo dessas épocas não tinha os traços teocráticos que contemporaneamente se observam em particular no Irã.

Com o tempo, o Estado veio a se burocratizar. Embora admitindo muitos significados, sendo que um dos mais importantes está ligado ao estabelecimento de normas reguladoras dos direitos e obrigações da sociedade civil em relação ao Estado, o termo burocratizar deve aqui ser entendido como uma separação entre as funções de governo, que estão num contexto político, e as funções de prestação de serviços à população, que estão num contexto administrativo. Uma das mais características conseqüências dessa separação é a profissionalização do funcionalismo, que passa de uma condição de apêndice executivo do governante para a de profissionais com vínculo empregatício em relação ao Estado.

Numa nação contemporânea a divisão entre governo e administração manifesta-se nos seguintes aspectos:

- o governo compõe-se de uma estrutura de postos de comando divididos em três tipos de capacidade de ação (executivo, legislativo e judiciário), que são ocupados mediante eleição no escalão superior e nomeação nos escalões imediatos e nas posições de assessoria – nestes últimos anos, são o que se costuma designar por “cargos de confiança”;
- a administração compõe-se de uma estrutura de postos de comando e execução das diretrizes governamentais, ocupados por pessoal profissional e que neles ingressou mediante o expediente do concurso público, cujas origens Tragtenberg (“Burocracia e ideologia”) situa na China Imperial; a administração divide-se, mais frequentemente, em ministérios e secretarias de Estado;
- a administração está subordinada ao poder preponderante, ou seja, ao que tem capacidade de ação executiva; num regime presidencialista, subordina-se ao Presidente, que nomeia os ministros, e estes, por sua vez, nomeiam o segundo e terceiro escalões; num regime parlamentar, subordina-se ao primeiro-ministro, o que vale dizer, ao Parlamento;
- o governo tem uma estrutura mais estável que a administração: mudar o governo, isto é, alterar sua estrutura, exige uma modificação constitucional, ao passo que mudar a estrutura administrativa depende tão-somente de decisões do poder preponderante;
- mudando o governo, isto é, as pessoas que o ocupam, muda não a estrutura administrativa, mas seu comportamento, de vez que ela passa a agir sob novas orientações não apenas porque os cargos de confiança trocam de ocupantes, mas também porque ela passa a se subordinar aos novos argumentos com base nos quais ocorreu a mudança de governo (ou seja, a chamada “plataforma eleitoral”).

Assim, todos os órgãos da chamada administração pública (a administração direta, as autarquias, empresas de economia mista, empresas públicas, fundações vinculadas ao poder público) são a administração; toda a estrutura de cargos eletivos e de confiança é o governo.

Algumas das organizações pertencentes à administração, independentemente de sua natureza jurídica, guardam autonomia em relação ao governo, graças a certos dispositivos de ordem legal, e com isso conseguem escapar às mudanças de governo. É o caso, por exemplo, da Universidade e de alguns institutos de pesquisa a ela vinculados, que não sofrem dos muitos males próprios das organizações em que a troca de guarda no governo determina alterações em seus quadros de comando.

Num estado unitário, a máquina administrativa, como acontecia na França de Tocqueville, é uma só para o território todo, havendo máquinas próprias para os municípios. Nas federações, há um dispositivo administrativo intermediário representado pelos aparatos estaduais.

A administração, em essência, está encarregada de recolher os tributos e distribuí-los, sob a forma de pagamentos, aos membros do funcionalismo público e aos particulares que prestam serviços ao governo. Em tese, tais pagamentos destinam-se a assegurar a prestação de serviços à coletividade civil.

A forma pela qual a administração se manifesta, no nível do governo federal, é a dos ministérios e secretarias de estado, modelo que vigora também nos estados da federação e nos municípios.

Esse dispositivo burocrático formaliza áreas distintas de autoridade que têm a configuração das funções que o governo assume. Em outras palavras, o governo cria unidades administrativas (organizacionais) que passam a responder por certas atribuições em nome de todo o território e a respectiva população abrangidos pelo governo. Tais unidades (ministérios ou secretarias) representam uma descentralização de atividades, mas uma centralização de autoridade. A título de exemplo, existe um ministério das comunicações no Brasil que tem autoridade sobre todo o território nacional nos assuntos relacionados com a comunicação à distância.

Num Estado como o da França de Tocqueville, não se encontrava ainda a formalidade presente no caso brasileiro atual. Não havia a separação entre ministérios — um único corpo e um único agente eram toda a realidade governamental e administrativa. Tratava-se, na realidade, de um dispositivo “orgânico”, pós-burocrático mesmo, em que a autoridade, repousando no intendente, distribuía-se geograficamente.

No Brasil contemporâneo, as atribuições são distintas conforme se passe de um ministério para outro. O tamanho das atribuições administrativas do governo é medido pelo tamanho de seu aparelho ministerial e, conseqüentemente, quanto maior este, maior a centralização — e mais dispendiosa a remuneração de todo o funcionalismo a ele agregado.

Analisar a centralização administrativa é uma questão, portanto, de analisar o tamanho e as atribuições do dispositivo ministerial (no caso em que a centralização enfocada seja a federal); questionar a centralização, ou seja, indagar a respeito de sua racionalidade, é uma questão de determinar se certas funções são melhor situadas no nível municipal, estadual ou federal.

Isto pode ser feito, por exemplo, seguindo-se os aspectos incluídos por Tocqueville, ou seguindo-se os aspectos incluídos por Childe, o que implica verificar a sobrevivência, no mundo contemporâneo, das funções de subsistência coletiva tradicionalmente existentes nos agregados humanos.

Tocqueville fala nos seguintes fatores de análise:

- fixação dos impostos;
- fixação do contingente da milícia;
- fixação do traçado das rodovias;
- distribuição dos fundos tributários;
- estímulo à atividade empresarial;
- repressão à mendicância, delinquência e vadiagem;
- repressão da desobediência civil.

Gordon Childe expõe, em diversos pontos de “A evolução cultural do homem”, fatores que podem ser resumidos:

- defesa contra agressão externa;
- política de ocupação urbana;
- regulamentação do comércio exterior.

Centralização administrativa, portanto, significaria estarem todas essas funções sob a autoridade do governo central, estendendo-se sua ação por sobre todo o território, sem intermediários. Embora seja extremamente difícil imaginar o que seria uma situação de total descentralização, é possível adiantar que esta seria caracterizada pela permanência dos fatores de Childe no governo central e pela permanência dos fatores de Tocqueville no nível dos governos divisionais. Ao que parece, é o que ocorre numa confederação.

Dessa lista de dez elementos, verifica-se que, no caso brasileiro, todas as funções administrativas implícitas estão sob a alçada do governo central, o que pode assumir duas formas: (a) o governo central tem uma unidade organizacional com responsabilidade e autoridade pela administração da função; (b) o governo central subordina, por meio de legislação, as unidades organizacionais estaduais que têm autoridade e responsabilidade pela administração da função.

A análise da centralização poderia ser levada a outros terrenos, dos quais o mais atraente, sem dúvida, é o do próprio governo, ou seja, o do comando do Estado. Aqui, o caráter político, centrado na escolha popular, cedeu lugar a um modelo departamental, em que os governantes estaduais são de certa forma subordinados aos governantes federais, e os municipais aos estaduais. Ou seja, o modelo federativo foi, na prática, substituído por um esquema tipicamente empresarial, que divide as organizações em áreas distintas de atribuições progressivamente subordinadas a autoridades superiores.

Para repetir Tocqueville, “que é isto senão a centralização que conhecemos?”

Como foi dito, uma análise desapaixonada demonstra claramente um processo de centralização administrativa. Questioná-lo, por outro lado, leva o raciocínio a outro território. Tal questionamento pode ser feito de diversas formas:

- mediante análise histórica, procurando situar o momento a partir do qual a centralização ocorre;
- mediante análise comparativa, procurando estabelecer relações com outras formas de centralização e descentralização vigentes em outras culturas;
- mediante uma análise do tipo racional, procurando estabelecer uma coerência entre meios e fins, ou seja, procurando determinar se o processo de centralização seria melhor substituído por um formado descentralizado;
- finalmente, mediante um processo filosófico de reflexão, que tira os argumentos do terreno pragmático da mensagem administrativa e os coloca no plano da liberdade individual.

Em passagem anterior, mencionou-se que, no caso das empresas e das organizações consideradas isoladamente, a centralização tem suas vantagens, determinadas por fatores de custo, etc. Mesmo no caso de um Estado, centralizar é uma opção favorável, quando o interesse da coletividade

(isto é, os serviços de que necessita) está em jogo.

Entretanto, saindo desse raciocínio utilitário, e partindo para uma das quatro formas de análise mencionadas, concluir-se-á que a centralização, no caso brasileiro, tem antes uma natureza ideológica do que racional-econômica:

(a) historicamente, a centralização começa a ocorrer no período 1964-1968. São criados novos ministérios e novos organismos, subordinados seja a eles, seja a ministérios já existentes. Relacioná-los todos, embora possível, é impraticável no presente trabalho. Dado o caráter autoritário do regime instalado a partir de 1964, conclui-se pela natureza tutelar dessa centralização;

(b) estabelecer um enfoque comparativo está além das possibilidades deste ensaio. Entretanto, as diretrizes para essa análise concentrar-se-iam na escolha de outros Estados de forma a possibilitar:

- comparações com Estados unitários;
- comparações com outras federações;
- comparações com regimes autoritários; e
- comparações com regimes liberais.

Tais comparações deveriam ser feitas entre os dispositivos burocráticos sob as ordens do governo, de maneira que permitam a inferência de conclusões relativas ao grau de centralização determinado pela natureza do regime e pelo tipo de Estado. Não se podendo fugir à tentação de comparar o Brasil com os Estados Unidos, apenas a título de exemplo, observa-se nesse país, uma admirável descentralização, um extremo em relação ao nosso;

(c) um raciocínio estritamente econômico-racional, utilitário, vai demonstrar que o processo de centralização tem custos muito elevados para a população. Entende-se que, por exemplo, o governo deva exercer uma ação reguladora sobre os meios de transportes; que ele próprio atue nesse setor, administrando ferrovias diretamente, já é questionável. O crescimento da máquina administrativa (entende-se aqui tanto a operação do serviço quanto os serviços meramente burocráticos — isto é, administrativos — por ele exigidos) exige que o governo central fique com uma parcela cada vez maior dos tributos arrecadados, o que limita a capacidade operacional dos governos estadual e municipal, argumento que inclusive dispensa provas, por demais evidente. O inchaço da administração central, ingressando em territórios de outras alçadas, torna-a por demais custosa, sendo que a descentralização, desde que acompanhada por uma redistribuição tributária, provocaria economia de recursos. Apenas a título de exemplo, são

passíveis de descentralização:

- policiamento urbano;
- previdência social;
- ensino superior;
- serviços de saúde.

Há dois outros aspectos da centralização que merecem citação: a existência de órgão sem razão de ser, ou que poderiam ser eliminados sem causar quaisquer danos aos serviços, e a administração, pelo governo, de atividades indispensáveis, mas que deveriam ficar na esfera privada. Embora pertencendo ao contexto da desburocratização, e não ao da descentralização burocrática, tais aspectos devem ser incluídos porque tornam ainda mais nítida a centralização.

(d) por fim, os argumentos intangíveis, como mencionado, são aqueles que se referem ao efeito provocado pela centralização sobre a liberdade individual. Um país é um fenômeno histórico e não natural.

Também histórico, porém anterior, é o fenômeno da nação, no sentido de uma comunidade humana, que costuma agregar-se e aqui sim, naturalmente — em cidades ou povoações. Quando a esta comunidade se sobrepõe um artifício jurídico chamado Estado, é inevitável que certas decisões sejam tomadas à revelia, e às vezes em nome do interesse geral. Ou seja, o indivíduo passa a se subordinar a uma "ordem geral" que sobrepuja, em certos casos, sua própria segurança, para não falar em seu arbítrio. A ação do governo, que concretiza o poder decisório do Estado, faz-se em termos de prestação de serviços, de regulamentação e de intermediação das relações entre cidadãos, por meio de sua máquina administrativa. Quanto maior a máquina administrativa, portanto, maior a inibição provocada sobre o indivíduo. O caso não é tão grave se o governo, e com ele o Estado, for de fato uma manifestação da vontade individual — desde que o governo retrate as aspirações coletivas, o indivíduo está protegido.

Quando, porém, essa representatividade não ocorre, a máquina administrativa começa a crescer não na proporção dos interesses do indivíduo, e sim na do interesse daqueles que estão no governo. É esse o motivo principal pelo qual a centralização governamental pode ser questionada: sua capacidade predatória sobre a sociedade. É possível até que, de um ponto de vista econômico, seja vantajoso centralizar. De uma perspectiva ideológica, porém, não há dúvida de que a centralização está na medida inversa da liberdade individual.

BIBLIOGRAFIA

- TOCQUEVILLE, Alexis de. O antigo regime e a revolução. *Os Pensadores*. São Paulo, Abril, 1979.
GORDON CHILDE, V. *A evolução cultural do homem*. Rio, Zahar, 1975.
TRAGTENBERG, Maurício. *Burocracia e ideologia*. São Paulo, Ática, 1978.