

Descentralização e Cooperação Administrativa

ESPÍRITO SANTO MESQUITA

EM 1940 David Lilienthal, então membro do *Board of Directors* da *Tennessee Valley Authority*, pronunciou perante a *Southern Political Science Association* uma notável conferência sobre a descentralização administrativa no âmbito do governo federal americano, louvando sua teoria nos pronunciamentos dos pioneiros da República e nos escritos de Toqueville. Em sua exposição, conforme acentua Lawrence L. Durish, visou o conferencista citado ao exame do problema tanto do ponto de vista teórico como do prático, demonstrando as vantagens da cooperação entre o Poder Central e as unidades federadas no campo das atividades de fomento e utilização econômica dos seus recursos potenciais. Naquela oportunidade, Lienthal sintetizou a filosofia de administração que, tanto em 1939 como hoje, é a da T.V.A.

Indaguemos, porém, o que significa, afinal, essa descentralização administrativa? Em que implica ela para o indivíduo e para os grupos sociais?

Via de regra, a descentralização é simplesmente uma fórmula de organização, caso em que é prejudicado o seu verdadeiro sentido, diz Durish. Consideremos, porém, que “a teoria e a prática da descentralização devem ser, antes de tudo, perfeitamente definidas na razão direta do atual aumento do custo dos serviços públicos em todos os níveis de governo, da expansão das atividades do Estado e das tendências centralizadoras que se manifestaram em consequência da primeira e da segunda guerra mundial e também de uma paz ainda muito incerta ou precária”.

Devido ao alto custo dos serviços que o Estado agora deve prestar, é uma necessidade a cooperação entre os órgãos federais, estaduais e locais de administração para que eles possam atender as exigências do povo. Se considerarmos a administração de hoje do ponto de vista das despesas, verificaremos que a assistência financeira e técnica que as unidades políticas de diferentes níveis prestam umas às outras é inevitável, em parte, porque são poucos os governos locais e estaduais que podem realizar por sua conta e risco todos os trabalhos e prestar todos os serviços que as modernas comunidades deles exigem. Nestas condições, da aliança de esforços é que resulta a reparação das lacunas em seus programas de promoção do bem-estar social e de fomento e aproveitamento de suas fontes potenciais de riqueza.

Por isso, e tendo em vista o cumprimento de uma política pública que atenda aos reclamos da população mas que, pelo seu vulto, exorbita da capacidade de cada uma das unidades isoladamente, impõe-se a cooperação de todos os interessados.

Em grande número de exemplos, porém, essa cooperação se efetua ou, melhor, só pode efetuar-se eficientemente por meio da descentralização administrativa.

Antes, porém, de examinarmos o princípio da descentralização, procuraremos definir o termo cujo emprêgo em ciência política não se caracteriza pela uniformidade e precisão de sentido. Recorre-se, muitas vezes, à palavra para explicar a organização fracionada do governo. Nas formas federalistas ocorre essa descentralização com a divisão dos poderes políticos entre várias unidades governamentais de níveis diferentes. Também se aplica o termo com referência à delegação de autoridade e de competência exclusivamente administrativa de uma unidade mais elevada a outros de escalão inferior, caso este em que a medida não implica necessariamente em definição de áreas geográficas como acontece quando se trata de descentralização de caráter governamental.

No sentido da organização política, a descentralização repercute na estrutura sob a forma de divisão territorial e instituição de setores definidos de ação administrativa e governamental concomitantemente. Nesse caso, o objetivo dessa descentralização é facilitar o trabalho do administrador situado no ápice da estrutura piramiforme ou, seja, o Governo da União e, como já afirmamos, é, ao mesmo tempo, de administração e de governo.

Relativamente às atividades administrativas, porém, a medida só importa em delegação da execução das atividades de uma entidade superior a órgãos públicos situados em certa e determinada área ou incumbidos de certas e determinadas obrigações e com atribuições, competência e recursos preestabelecidos sem levar em conta as limitações de ordem geográfica.

Lilienthal afirma que a T.V.A. é o melhor exemplo dessa espécie de descentralização. A delegação de autoridade, feita pelo Congresso e pelo Presidente da República à empresa do Tennessee, o foi realmente a um órgão do Serviço Público Federal localizado numa determinada área, den-

tro da qual e tendo em vista os fins a que visa, exerce funções de administração em nome do seu delegador. E', pois, um órgão administrativo regional que, dotado de certas condições particulares que facilitam seu funcionamento, pode contar com a colaboração dos governos federal e estaduais no sentido de promover o progresso da região.

Por outro lado, a participação dos estados, das unidades de governo local e da União nos trabalhos da T.V.A., participação esta que constitui medida objetiva destinada a promover o bem-estar da zona, só se tornou possível em virtude da descentralização das atividades do governo federal com a divisão das mesmas entre órgãos administrativos e entre governos locais e estaduais. "Uma administração federal descentralizada... deve utilizar os serviços dos órgãos locais e estaduais, suplementando, estimulando mas nunca duplicando seu pessoal e seu equipamento". E' esta, de fato, a tese em que se baseia a política da T.V.A., tese esta que foi considerada, aliás, numa exposição do *Board of Directors* da companhia em defesa do seu plano de intensificar a aplicação na prática das disposições do *T.V.A. Act*, de 1933, que determinou o entrosamento da autarquia com os organismos locais e estaduais de governo e de administração a fim de pôr em execução certas partes de seu programa. Por meio de contratos, acôrdos e outras formas de entendimentos, conseguiu realmente a T.V.A. tôda a sorte de assistência e colaboração dos governos estaduais e locais em sua área, coordenando a contribuição dêsses no seu plano unificado de realizações. Daí resultar um padrão de administração cooperativa de alto teor, além de muitos exemplos de descentralização das funções da própria entidade regional, funções estas delegadas, em matéria de execução, a órgãos estaduais ou locais conforme o caso e segundo as condições e fins previstos nos acôrdos firmados.

A energia elétrica, por exemplo, produzida pela T.V.A. é levada às fazendas e às residências das zonas urbanas através de sistemas distribuidores locais ou, seja, por emprêsas concessionárias dêsses serviços de distribuição.

Os fertilizantes produzidos em *Muscle Shoals*, por sua vez, são submetidos a experiências em colônias agrícolas experimentais criadas pelos condados, estados e municipalidades da bacia do Tennessee. As pesquisas de laboratório — que são do interesse e até mesmo da responsabilidade da T.V.A. — estão, em muitos casos, a cargo das universidades e colégios custeados pelos vários governos sediados na região.

Recente relatório sôbre as ligações hoje existentes entre os governos federal e estaduais da zona em causa, relatório êste dirigido à *Comission on Organization of the Executive Branch of the Government* pelo *Council of State Government*, realçou, segundo informa Durish em *The Journal of Politics* de fevereiro último, a atenção prestada ao problema da descentralização das atividades de governo e à conseqüente cooperação entre as unidades locais e regionais. A descentralização dos serviços que são de interesse e responsabilidade

nacionais e, por isso, custeados em ampla escala pela União é, todavia, velha providência posta em prática por meio da subvenção. Antigamente isto é, nos primórdios do regime republicano, o Governo Federal realizava por sua conta tôdas as obras e serviços de sua alçada no campo da promoção do bem-estar. Com o tempo, porém, foi delegando aos Estados muitas das suas atividades nesse setor e, em vez de executar aquelas obras, descentralizou sua administração, transferindo tácitamente a incumbência aos estados e municípios, subvencionando-os para êsse fim! Como vemos, essa modalidade de descentralização e cooperação não é, como muito bem acentua Durish, nova. No entanto, o processo poderia ser ainda mais ampliado a fim de abranger todos os setores administrativos com grandes proveitos para a nação, para os estados, municípios, e respectivas populações.

Em função dessa idéia, o relatório a que fizemos referência sugeriu que a União encetasse novas negociações com as unidades federadas ou, melhor, que os órgãos da administração federal se entendessem com os seus correspondentes estaduais de modo a que pudessem realizar, em regime de cooperação, outros grandes e importantes programas de trabalhos do vulto da T.V.A., programas que, isoladamente, só com dificuldade poderiam levar a cabo.

Relativamente ao aproveitamento dos recursos fluviais, por exemplo, reza o relatório citado que está em fase de execução atualmente quatro outros relevantes planos de recuperação e promoção econômica nos Estados Unidos. Nesse setor, a modalidade padrão é naturalmente a T.V.A. que adota uma ampla política de colaboração, coordenando os esforços das unidades administrativas e governamentais dos três níveis com muito êxito e notável proveito.

De fato, a prática demonstra que deve o governo central lançar mão das subvenções, descentralizando por meio delas certas e determinadas atividades de que está encarregado, a fim de desenvolver ao máximo, em ritmo acelerado, seus planos de fomento e recuperação econômica. O recurso em causa ou, melhor, essa subvenção, é utilizada em todos os países, principalmente nos de ampla extensão geográfica, visando executar com eficiência programas governamentais de custo elevado, vulto técnico excepcional e grande interesse para todo o país, programas êsses cuja administração, se fôsse centralizada, importaria em aumento de custo e de tempo. Por isso, os governos nacionais adotam o processo indireto a fim de facilitar seu trabalho e os resultados benéficos até agora obtidos com essa política são de molde a justificar a reincidência na medida em número cada vez maior de casos. Nos Estados Unidos, conforme nos conta W. S. Holt em sua monografia "*The Bureau of Public Roads*", o governo central, que a princípio executava diretamente os serviços de construção rodoviária, acabou transferindo aos estados seus trabalhos nesse setor, auxiliando-os, por meio de subvenção, como aconteceu em 1916.

Segundo o mesmo autor, a descentralização nesse campo de atividade ainda mais se acentuou quando os estados transferiram, por sua vez, para os condados as responsabilidades administrativas pelas obras rodoviárias, dando Nova Jersey o primeiro exemplo quando concedeu aos seus governos locais subvenções destinadas a financiar planos de melhoramento de suas estradas.

No setor da educação, conforme assinala L. D. White, desde 1862, com o primeiro *Morril Act*, que a União subvenciona as unidades federadas e, no setor da assistência, desde 1932, quando começou a por em prática seu plano de proteção às indústrias locais afetadas pela crise econômica iniciada em 1927.

A subvenção deve, pois, ser vista em grande número de circunstâncias como instrumento de que se serve o governo para executar, descentralizando, seus planos de trabalho de alcance nacional com a cooperação de órgãos estaduais e locais. A T.V.A., porém, como no futuro a Hidrelétrica do São Francisco, constitui flagrante exemplo não só de execução prática da teoria da descentralização administrativa de atividades do governo federal como também da cooperação eficiente entre esse governo e os das unidades locais e estaduais, o que consegue por meio de contratos e convênios, auxílios financeiros e técnicos. Considere-se além disso, nesta oportunidade, que a contribuição especial da T.V.A. à ciência da administração foi, acima de tudo, a integração de todos os planos de trabalho que interessam e afetam a região do Tennessee, planos estes executados por vários órgãos e sob a responsabilidade de vários governos, o que realizou por meio dos acordos que identificam os objetivos comuns e definem as esferas cooperativas de ação.

Os instrumentos da coordenação e da cooperação entre as administrações estaduais e a federal são meios necessários à conservação e aproveitamento dos recursos institucionais, isto é, do governo.

De 1939 a 1949, a descentralização de funções administrativas da T.V.A. encarregando-se das

mesmas os governos estaduais e locais processou-se rapidamente, interessando Carolina do Norte, Alabama, Kentucky, etc. e suas unidades de governo local.

De fato, logo no início de sua existência, funcionários da T.V.A. se reuniram com os representantes das escolas experimentais de agricultura situadas nos estados do vale, a fim de discutirem a responsabilidade que recaia sobre a T.V.A. pelo exame dos fertilizantes produzidos em *Muscle-Shoals*. As alternativas a serem consideradas foram a da criação pela autarquia de um órgão destinado a realizar por sua própria conta os testes com os adubos que fabricava ou encarregar desses testes outros órgãos cujos técnicos iriam a todas as fazendas realizando as necessárias demonstrações com os produtos. Da reunião surgiu um acordo pelo qual os fertilizantes produzidos pela T.V.A. seriam submetidos à prova e passariam pela necessária experiência e demonstração sob a direção das escolas experimentais que, no caso, utilizariam para esse fim os seus próprios recursos técnicos.

Relativamente à energia elétrica, quase uma centena de municipalidades do vale possui hoje seus sistemas de distribuição em consequência de uma decisão de "vender" a energia produzida pela T.V.A. através de órgãos locais. O objetivo era descentralizar a distribuição da energia em vez de centralizá-la na empresa.

No setor da recreação também se verifica descentralização com a divisão entre as áreas de governo servidas pelo Tennessee do trabalho de execução de programas recreativos com a utilização das represas da T.V.A. muito embora os parques das municipalidades e condados, construídos às margens dos lagos da região do rio, impliquem, para muitos governos, em novas atividades administrativas.

Pelo visto, pois a T.V.A. e sua política deve ser objeto de uma observação dos técnicos nacionais interessados ou incumbidos do aproveitamento dos recursos do S. Francisco com meios e fins idênticos aos da empresa do Tennessee.

* *

*

Segundo *Freireiro*, o revisor geralmente nasce da classe tipográfica e que quando assim não acontece, ainda que o mesmo tenha erudição, formado em advocacia, doutor em filosofia e letras ou escritor, há contra ele inúmeros inconvenientes. O revisor que não provém da tipografia jamais poderá "servir de guia ou consultor para o caixista ou linotipista, se não sabe o que seja um *cíceros*, o *ponto* tipográfico e ignora as regras do ofício". Nessa parte estamos inteiramente de acordo com o escritor e pensamos mesmo que a solução para o caso seja a criação de cursos e escolas para os revisores "extra-muros" das tipografias e também para elevar mais o nível cultural dos que atualmente exercem a profissão de rever. — *Sebastião Muniz da Silveira* — R.S.P. — Outubro — 1949.