

Fronteiras políticas da centralização administrativa

JOSÉ SALDANHA DA GAMA E SILVA

P RINCÍPIOS de âmbito internacional, o federalismo e o unitarismo têm mobilizado os tratadistas de todo o mundo. E como sempre acontece em tais casos, a terminologia usual em países de determinada língua não corresponde com justiça à de outro país — mesmo que se trate de línguas afins, como o francês e o espanhol, o italiano e o português.

Como nos parece fundamental uma prévia fixação de termos — à maneira de um Voltaire — tentaremos primeiro assentar algumas palavras em função desse labirinto que é a difusão administrativa.

Tentemos, pois, prefixar o conceito das palavras *centralização* e *descentralização*, usuais no francês e português, que têm sido confundidas com as palavras *concentramento* e *descentramento*, do italiano. Cumpre notar, logo de início, que só se deve falar em *centralização* e *descentralização*, quando há vários níveis de governo (níveis políticos, como nos estados federais). Aí, sim: há delegação de poderes políticos para as infra-estruturas governamentais; há, pois, desnivelamento de atribuições — ponto fundamental para uma real descentralização, isto é, desintegração do *centro*, da *soberania*. Não havendo desnivelamento político, seria contradicado falar-se em *descentralização*. Daí por que nos estados unitários é ambíguo falar-se em *descentralização*: o que se verifica é o *descentramento*, *descentração* (do *decentramento* italiano), isto porque o centro não se fracciona, por vários níveis de governo, como no caso federal, mas apenas se *ramifica espacialmente*, quer dizer: só *administrativamente* é que o centro se desintegra. Haverá aí, pois, um fenômeno *mecânico* e não *orgânico*, como o federal.

Usar as duas palavras citadas (e também *centralização* e *concentramento*) indistintamente para o fenômeno político e o fenômeno administrativo é desencadear sempre uma confusão gratuita. E'

bem certo que, etimologicamente, tais palavras dificilmente poderão ser diferenciadas a nosso talante. Mas não vemos inconveniente algum em tentar a diferenciação no terreno da ciência política. Isto sem dúvida auxilia grandemente qualquer discussão em torno de questões tão complexas — fator que se aguça em importância quando pretendemos traçar com alguma precisão as fronteiras dos dois fenômenos — unitarismo e federalismo.

De tudo que dissemos deduz-se que o primeiro obstáculo a assaltar o estudioso do federalismo é o seu regime antagônico — o unitarismo; e vice-versa: não há como evitar o paralelo; até mais: não há como evitar certas confusões. Em verdade, ainda que em polos extremos quando *in-abstracto*, os dois princípios, na prática, se esteiam em sistemas administrativos por véses tão ambíguos que levam o mais arguto observador a irremediáveis enganos.

Um dos grandes nomes do atual federalismo norte-americano — MACMAHON (1) — chegou mesmo a escrever que “a distinção legal entre as federações e os governos unitários descentralizados repousa mais em considerações mecânicas do que no objetivo dos poderes dos membros constituintes dos sistemas federais.”

Se os fenômenos políticos sempre circunscrevessem os fenômenos administrativos, o problema seria de mais fácil discernimento. Acontece, porém, que, nos últimos anos, a máquina administrativa se tem de tal modo agigantado que por véses conseguiu inverter os termos da questão: quer dizer — conseguiu circunscrever os próprios fenômenos políticos, estreitando-os a meros reflexos secundários.

E' este fenômeno que tentaremos salientar no presente trabalho, demonstrando como o mesmo

(1) ARTHUR W. MACMAHON — *Federation* — In “Encyclopaedia of the Social Sciences”.

imperativo de centralização, oscilando entre a política e a administração, levou certos governos a medidas de contemporarização, enquanto a outros levou a comprometer as próprias fórmulas tradicionais de governo, passando, em alguns pontos, da clássica descentralização peculiar ao *casus-fœderis*, ao concentramento unitarista.

Dêsse modo, já não se discute mais hoje a verdade de que a classificação de um estado em unitário ou federal depende também intrinsecamente da simples delegação de seus poderes *ab-administrando*, embora êstes problemas da divisão administrativa — tipicamente espacial — parecessem antes sem nenhuma repercussão política, dizendo respeito apenas aos estados unitários.

Dai mesmo porque os autores unitaristas que poderão ser chamados à balha demonstram uma completa despreocupação com as repercussões políticas de suas idéias: os italianos e os franceses, por exemplo, partem do cômodo pressuposto de estarem estudando apenas o caso unitário. Partem todos êles do real — unitarismo — para o hipotético — federalismo. Quer dizer: estudam o *concentramento* e *descentramento*; como resultante extrema dêste último — a *descentralização*.

Escoimando com cuidado suas lições, chegaremos ao seguinte resultado: o *descentramento* (administrativo), à custa de aguçar-se, atinge também o campo político, podendo ocasionar, ao fim, a modificação do próprio tipo estatal. Para tais autores, portanto, o unitarismo é *gênero* de que o federalismo é *espécie*. . . E se por vêzes prevêem a possibilidade do surgimento de um federalismo "exótico" (a terminologia é de DURAND), não se dignam todavia considerar tal hipótese viável. Ao contrário, os autores federalistas, como os norte-americanos, tateiam cuidadosos o próprio terreno administrativo, ciosos de suas complicações políticas, sentindo com precisão que qualquer insistência mais avançada no campo da centralização comprometeria o próprio cerne estatal; isto, porque nos últimos tempos a expansão do organismo administrativo do poder público passou a tanger os limites do concentramento político unitário.

*
* *

A crítica mundial nunca estêve unânime a favor do federalismo ou do unitarismo.

Se um CHARLES ALBERT (2), por exemplo, nos diz que —

"um país centralizado se apresenta como uma construção fria, geométrica, artificial. Um país regionalizado oferece antes de tudo o aspecto dum organismo vivo. Tôdas as suas partes vivem ao mesmo tempo sua própria vida e a vida geral. E quanto mais a vida local se desenvolve, melhor e a aproveita os recursos e vantagens que usufrui de sua participação da vida do conjunto".

— outros, como o nosso VISCONDE DO URUGUAY, — cuja ciência sempre estêve à serviço do Imperador — sentenciam com ênfase:

"A centralização é essencial, não pode deixar de existir quando se trata de interêsses comuns e gerais a uma sociedade. E' então o laço que a une. Dai a um Município a facultade de entender em negócios que afetam tôda a Província, ou diversos Municípios, à Província do direito de tomar resoluções que entendam com os negócios e interêsses de outras ou de todo o Império, e tereis a anarquia e a dissolução da sociedade" (3).

Por outro lado, as vantagens e desvantagens de um e outro sistema estão por aí, em qualquer compêndio rudimentar (4). Para o governo unitário, temos a favor:

- a) a uniformidade de direito, política e administração para todo o país;
- b) as relações internacionais do país não são embaraçadas por conflitos internos;
- c) a organização unitária é relativamente simples: são evitados os conflitos de jurisdição;
- d) a organização unitária é comparativamente menos dispendiosa: é evitada a duplicação de funcionários e serviços.

E temos, *per contra*:

- a) a recusa ao natural direito local de "self-government";
- b) a delegação a autoridades distantes (que podem não conhecer suficientemente as

(2) CHARLES ALBERT — *L'État Moderne (ses principes et ses constitutions)* — Paris — 1929 — Pág. 102.

(3) VISCONDE DO URUGUAY — *Ensaio sôbre o Direito Administrativo* — Rio — 1862 — Vol. II — Pág. 172.

(4) Veja-se, por exemplo GERTRUDE ANN JACOBSEN e MIRIAN H. LIPMAN — *An Outline of Political Science* — Nova York — 1937 — Pág. 137 e seguintes.

condições e necessidades locais) da determinação de políticas e regulamentação de matérias que apenas dizem respeito ao povo e localidades afetados;

- c) a legislatura nacional fica sobrecarregada de numerosos assuntos locais, com prejuízo de ambas as legislações: a local e a nacional;
- d) a possível causa de longas e desnecessárias demoras, porque as autoridades locais ficam impotentes para agir em matérias que lhes são inteiramente familiares até que recebam autoridade da capital;
- e) a tendência em reprimir a iniciativa local e o interesse nos negócios públicos, impedindo o vigor do governo local;
- f) o desenvolvimento fácil de uma burocracia centralizada.

A favor do federalismo se pode alegar que:

- a) o federalismo é uma convenção essencial à formação dos estados de grande base territorial;
- b) combinam-se as vantagens da unidade nacional com a autonomia local e os direitos de "self-government": isto é, o equilíbrio entre as forças centrífugas das diversas tendências que assaltam a unidade do estado;
- c) torna-se possível a uniformidade de legislação, política e administração, quando esta uniformidade é essencial;
- d) permite-se que experiências sejam ensaiadas nos distritos autônomos, sem afetar diretamente a unidade do estado;
- e) estimula o interesse do governo pela delegação de responsabilidade aos habitantes regionais;
- f) liberta-se a determinação da política local nas mãos dos habitantes regionais, mais familiarizados com suas necessidades e condições do que a capital federal. Isto beneficia sobretudo a autoridade administrativa central, pois lhe dá ampla visão de conjunto, habilitando-a a sentir com perfeição os problemas de competência puramente local.

Per-contra, pode ajuntar-se apenas que:

- a) as relações internacionais sofrem grandemente, comparadas com as dos governos unitários, onde não existirão dissídios possíveis;
- b) a rígida divisão de jurisdição pode prejudicar certas atividades, como a repressão ao crime;
- c) a organização do governo federal é necessariamente muito complexa;
- d) muitas matérias de importância nacional, como o divórcio, podem merecer de vários estados tratamento diferente.

Vê-se pela enumeração acima que nenhuma das vantagens ou desvantagens apontadas como inerentes a tal ou qual tipo de governo, pode ser atribuída exclusivamente a uma fórmula política ou a uma fórmula administrativa. São tôdas por demais complexas para independer de um ou outro aspecto, já que é impossível a um governo viver mediante uma estrutura funcionalmente bipartida.

Daí porque, nos estados federais, o imperativo moderno da "organização do poder público", como chamou DUGUIT, levou indetectivelmente a uma confusão de valores político-administrativos, culminante em alguns países numa centralização tão acirrada que tangeu às fronteiras do mais completo concentramento unitário.

E' bem verdade que este imperativo de centralização desculpava qualquer insistência a seu favor, já que parecia uma fórmula completa de salvação nacional. E em verdade o panorama social levava irresistivelmente a esta fórmula de subsistência.

Se quisermos mesmo aprofundar um pouco nosso pensamento, veremos que esse imperativo de centralização tem suas causas mais longínquas num longo *devenir* histórico, em que o homem, como que perdendo o centro espiritual da vida, tenta passar de uma fórmula difusa de "cultura" para uma fórmula rígida de "civilização". Daí a decomposição nominalista por classes e partidos, daí as cidades divorciando-se do campo, daí, finalmente, as classes laboriosas escravizadas à hipnose dos sistemas industriais contundentes. Todos estes fatores enfraqueceram os sistemas de governo, e a reação, que se extremou depois da grande-guerra de 1914, só poderia tender para os governos fortes. As bases do governo deixaram de ser apenas

jurídicas para, como tinha querido LASSALLE, transformarem-se em sócio-biológicas. E o mêdo ao retôrno a uma universalismo “helênico” levou por fim à formação de mônadas nacionais fechadas, como medida de auto-afirmação nacional.

Estas, as causas históricas do fenômeno centralização. Como que todos os estados tinham chegado a um dilema, que autores como MEUCCI postaram do seguinte modo :

“Contra o Esado conspiram 3 elementos : autonomia das partes complexas e iguais entre si ; um centro ou cabeça ; e o conjunto que as partes e o centro formam. Êstes três elementos devem ser “contemperados” e equilibrados, pois que, sem autonomia e sem igualdade das partes, ou de vários organismos, haverá a sujeição de partes a partes, o que é ‘despotismo’ ; sem a unidade, isto é, um centro e ligações orgânicas, haverá um vínculo externo ou um *federalismo*, mas não um verdadeiro estado” (5).

Como se vê, era a sentença de morte do federalismo, lavrado mesmo no século passado...

*
* *

Aqui no Brasil a centralização nem sempre foi aplaudida. Se um ASSIS BRASIL, em 1881, combatia o unitarismo, porque a descentralização era o nosso “determinismo histórico”, um ALBERTO TÔRRES vai mais tarde pregar uma organização nacional aferradamente centralizada, escrevendo mesmo que nossos anseios descentralizadores não passavam de reação contra a velha metrópole, de mero desejo de “alforria”. Como escreveu êle,

“a autonomia dos municípios e dos estados não é mais que uma concentração mais cerrada do tecido governamental, em tôrno do município e do Estado ; mas o tecido não se interrompe nem se cinde, para formar seus núcleos intermédios : continua a entrelaçar-se, até completar tôda a trama da organização nacional, que termina, por fim, no relêvo mais forte dos poderes federais” (6).

E se um TAVARES BASTOS já em 1870 (7) pregava tonitroante que a centralização era o “caminho para o despotismo”, era uma “ilusão fascina-

dora”, enfim, era um “vício europeu”... ainda assim, RUY BARBOSA, em 1889, na reunião do Congresso do Partido Liberal, quando propôs que a idéia de federação ficasse incluída no próprio programa do partido — evidentemente, como garantia de descentralização — foi espetacularmente vencido, por 39 votos contra 19... (8)

Como se percebe, nossos tratadistas, como nossos homens públicos, nem sempre afinaram pelo mesmo diapasão.

De 1930 para cá, todavia, fruto talvez do momento de apreensão que o mundo viveu, os nossos teóricos desmandaram-se em unísono nos mais violentos elogios às idéias de centralização — não só política, como administrativa. Imbuídos sem dúvida da doutrina que, elegendo como ponto vital de qualquer organização complexa, como o Estado, a capacidade de contrôle — tanto mais perfeito, quanto mais imediato — procuraram nossos novocrístãos das tendências centralizadoras atribuir à União tal capacidade de contrôle que a arremessou por fim a um verdadeiro concentramento de caráter unitário, com a extinção cabal de nossos níveis políticos.

Reconhecendo, como, aliás, outros autores estrangeiros, o surgimento de um Poder Nacional, logo o elegeram em medida de salvação, começando a pregar em seu nome as mais violentas transformações no organismo estatal. E se em países funcionalmente democráticos, como nos Estados Unidos, autores de nomeada, como FINIA CRAWFORD (9) e WALTER DODD (10), viam neste Poder Nacional apenas um poder auto-limitado, no Brasil a idéia kelseniana, num *crescendo* oportunista, aquecera vivamente nossos ardores tribunícios.

Dêsse modo, em 1933, PEDRO CALMON (11), referindo-se à evolução da idéia federativa, exclamava apenas que

“cento e cinquenta anos de instituições federais reformaram completamente a idéia inicial da federação. A experiência americana e a intuição técnico-jurídica dos novos regimes europeus produziram,

(8) Esta derrota, aliás, levou o grande brasileiro a produzir uma série de artigos magistrais, publicados no *Diário de Notícias*.

(9) FINIA CRAWFORD — *State Government* — New York — 1931.

(10) WALTER DODD — *State Government* — New York — 1928.

(11) PEDRO CALMON — *A Federação e o Brasil* — Rio — 1933 — Pág. 60.

(5) LORENZO MEUCCI — *Istituzioni di Diritto Amministrativo* — Torino — 1898 — Pág. 163.

(6) ALBERTO TÔRRES — *Organização Nacional* — Edição Brasileira — 1938 — Pág. 215.

(7) TAVARES BASTOS — *A Província* — Rio — 1870 — Págs. 3 e 21.

“racionalizada”, uma federação que só tem de comum com a primitiva o fato da descentralização”.

Todavia, mais quatro anos passados, já não se discutia a possibilidade da centralização: a própria “essência” do estado federal passou a admitir a predominância incontestada do centro, sendo esta hegemonia “constitucional e absoluta”, como queria, por exemplo, BANDEIRA DE MELLO, lídimo discípulo de PONTES DE MIRANDA:

“Ao Estado Federal assiste a faculdade de determinar privativamente a sua competência, através de processos constitucionais. Altera a extensão de suas atribuições, se achar conveniente, e, por consequência, modifica o círculo de atividades dos Estados federados” (12).

E ainda, três anos mais tarde, FRANCISCO CAMPOS coroou fulgurante o movimento, fazendo o pangeírico do regime centralizador da Constituição de 1937, nestes termos:

“A União, ao cabo de meio século de usurpações, teve de recuperar-se, de volver a si mesma, para que não mais ficasse à mercê das ambições e dos imperialismos regionalistas. Ao promulgar a Constituição de 10 de novembro, o Chefe do Governo submeteu, desde logo, os estados ao regime de intervenção federal, para que a União pudesse, tomando a si a responsabilidade da Administração dos estados, colocá-los dentro dos novos quadros políticos e administrativos do Estado Nacional. Nesta fase de reorganização da vida administrativa do país, cabe à União traçar os rumos de governo compatíveis com os objetos de unidade, de integração e de defesa da nacionalidade” (13).

Como se vê, desde 1930, nossos autores começaram a desconhecer de modo absoluto as fronteiras políticas da centralização administrativa, pregando conseqüentemente a mudança de nosso regime de governo; ainda mais, desprezaram em muitos casos as discussões de ordem organizacional ou administrativa, para cair apenas na seara política, que era mais pródiga.

Fruto dêsse afã cotidiano pela aquisição de um federalismo “racionalizado” em moldes centralizadores, são as duas constituições últimas.

(12) OSWALDO ARANHA BANDEIRA DE MELLO — *Natureza Jurídica do Estado Federal* — São Paulo — 1937 — Pág. 60.

(13) FRANCISCO CAMPOS — *O Estado Nacional* — Rio — 1940 — Pág. 114.

Na de 1934 — eminentemente programática — primeira constituição em que se encararam de frente os problemas vitais da nacionalidade, tentando-se dar-lhes solução imediata — encontramos, produto “da depuração” de nosso federalismo, duas diretrizes firmadas:

- 1.^a — Maior conjugação político-administrativa entre os Estados e a União;
- 2.^a — Delineamento programático da organização municipal, em linhas gerais, prefixando-se os direitos e deveres municipais, caracterizado pela fixação das rendas e pela criação da assistência administrativa e financeira — como vinha taxativamente expresso no artigo 13, onde o parágrafo 2.^o delimitava as rendas; o 3.^o, facultava a “assistência técnica”; e o 4.^o, a assistência financeira.

Desde 1934 temos um maior enleamento dos Estados com a União, que resultou da discriminação de poderes privativos daqueles e desta e, pelo artigo 10, dos poderes *concorrentes* aos Estados e a União.

Vemos, pois, na Constituição de 1934 (que não pode ser estudada demoradamente, pois foi de curta vigência, e é impossível julgar uma constituição que não atingiu a plenitude de sua frutificação), ainda aquêlo determinismo da centralização, que, dissemos antes, parecia um fatalismo da idéia federativa, em plena pujança, determinismo que se firmou no reconhecimento constitucional de uma verdadeira projeção e intromissão nos poderes remanescentes, mediante aquela classe de poderes *concorrentes*, concomitantes à União e aos Estados-membros.

Outra tendência importante a assinalar na Constituição de 16 de julho foi a que imprimiu ao nosso tipo de centralização o cunho geo-econômico, permitindo aos estados e municípios entendimentos quanto aos interesses econômicos comuns — o que sem dúvida foi uma tentativa para, dando-se à centralização administrativa um rótulo econômico, vencer as comportas do *processus* político.

A Constituição de 10 de novembro de 1937, exigida pelas circunstâncias puramente políticas, não alterou fundamentalmente o arcabouço administrativo do país.

Como conseqüência da crescente centralização então característica, foi criado mais um caso de intervenção federal nos Estados: o da letra c do artigo 9.º:

“Art. 9.º — O Governo Federal intervirá nos estados, mediante nomeação etc. . . .

c) — para administrar o estado, quando, por qualquer motivo, um dos seus poderes estiver impedido de funcionar.”

Mas a Constituição de 1937, exorbitando a de 1934, não delineou um sistema: ao contrário, buscou apenas ser uma porta aberta à experimentação centralizadora, amolecendo as fórmulas rígidas do federalismo “do século passado”, então acimado de *faisandé*.

E assim, procurando uma unidade orgânica que surgisse da conjugação dos três níveis de governo, tivemos um surto de centralização administrativa que, descambando para o unitarismo funcional, permeou toda nossa legislação posterior a 1937 (14).

Dêsse modo, já em 1939 pôde o governo serenamente generalizar o regime de intervenção permanente, mediante o célebre Decreto-lei 1.202, que alterou visceralmente nossa fórmula tradicional de governo.

Não se diga, porém, que o governo se meteu desamparado a tais aventuras. Muito ao contrário, nosso movimento cultural era o mais propício às investidas dêste teor. O Sr. PONTES DE MIRANDA, por exemplo, vigoroso publicista de forte cultura alemã, foi um dos arautos das novas práticas. Como pregava já em 1932:

“Considerado em si, o Estado não é unitário nem federal: o Estado é um só, incindível. O que é unitário ou federal é o sistema de repartição territorial — indiviso, um; dividido, outro” (15).

E já em seus *Comentários à Constituição de 1934*, aquêl autor era muito mais incisivo quando tentava explicar o aspecto político dos fenômenos da centralização neo-urgente, forjando mesmo um histórico da idéia *federalismo* que terminaria no seguinte: os estados-membros já não possuíam

mais autonomia primária. Sua autonomia era um fenômeno secundário, que decorria de uma “devolução de atribuições” — calcada sem dúvida nas afirmações do *Jure delegato*, de LABAND (16). Segundo esta idéia, tornou-se vulgar ser a União a detentora de todos os poderes estatais, podendo, se *quisesse*, “delegar” alguns dêles às infra-estruturas governamentais (17).

Por outro lado, como se vê, o pujante tratadista invertia os termos do problema; incapaz de vencer as barreiras políticas a uma centralização rígida, procurou uma solução apenas política, esquecendo-se todavia que as repercussões administrativas de tais reformas mostrariam ao vivo o deperecimento de qualquer resquício federalista que porventura tentasse subsistir. Por outro lado, a “falência das constituições intangíveis”, apregoada por autores como o mesmo PONTES DE MIRANDA, RODRIGO OTÁVIO e outros, possibilitou ao governo a grande desenvoltura com que êste manejou os preceitos constitucionais, o que, sem dúvida, foi também a expressão prática do teorismo perigoso que se estribava no “slogan” indígena: “se a Constituição a nada serviu, que se emende, se reveja” (18).

*

* *

É certo que, como já vimos, o imperativo da centralização assaltou de chôfre todos os países federais — com maior ou menor intensidade. Não há dúvida, porém, que uns países reagiram com maior ou menor vigor às suas investidas, opondo barreiras de fundo político ao fenômeno — que era de fundo visceralmente organizacional.

Os Estados Unidos, por exemplo, sentiram conscientemente que a zona fronteira entre o unitarismo e o federalismo ficava justamente na maior ou menor intensidade da centralização administrativa, precisamente no momento em que esta poderia causar um “aglutinamento de níveis políticos”. Assim, entre a desintegração total do Estado — que levaria no máximo a uma confederação — e o cerceamento rígido da autonomia das infra-es-

(14) Em um dos nossos artigos — *Da Administração Local no Brasil* — publicado no número de fevereiro do corrente ano desta Revista — examinamos alguns dos nossos decretos-leis que denunciam sem rebuços nossas tendências concentradoras.

(15) PONTES DE MIRANDA — *Os fundamentos atuais do Direito Constitucional* — Rio — 1932 — Pág. 201.

(16) Segundo LABAND, só a União é que possuía *jure-próprio*: aos estados-membros cabia apenas um *jure-delegato*.

(17) PONTES DE MIRANDA — *Comentários à Constituição dos E. U. B.* — Rio — 1936 (veja-se toda a introdução do volume I).

(18) PONTES DE MIRANDA — *Idem, ibidem* — Pág. 13.

truturas governamentais — que levaria ao unitarismo — os autores americanos tatearam um meio termo que os livrasse daqueles dois fogos cruzados: uma tradição visceralmente de tendências descentralizadoras e a premência dos grandes problemas nacionais. E' que, embora obedientes a êste imperativo, autores da nomeada de WHITE (19) e WALKER (20), ao invés de agravarem os problemas com uma teorização brilhante, se dispuseram a atenuar o rigor dos fenômenos previstos, chegando a denunciar um processo técnico de intervenção da órbita federal na estadual ou municipal, indicando algumas fases do processo de aproveitamento do que chamaríamos "a linha de menor resistência" — processo que tem funcionado em grau positivo, ou negativo, conforme as injunções de cada momento.

Segundo êstes autores, temos, inicialmente, a primeira etapa, qual seja a de

Informações e Assistência, segundo a qual o govêrno central pode permitir-se fazer pesquisas sobre uma atividade local qualquer. Às vêzes, são necessárias pesquisas locais — aí começa a intervenção...

Viria depois a fase da

Cooperação Administrativa, segundo a qual o govêrno central vai prestando assistência permanente e, gradativamente, fazendo exigências mais estreitas. Por êste caminho, ainda o serviço local continua adstrito ao município — mas o Estado já exige *relatórios e questionários periódicos*.

Conseqüentemente, viria uma fase de *inspeção permanente*.

Mais um pouco, e o govêrno federal sentir-se-ia obrigado a, se bem que permitindo ainda a ação à autoridade local, impor a restrição de *permissão prévia* para a iniciativa local, alegando, em alguns casos, ser isto questão de mera *política centralizada* (A *permissão prévia*, no Brasil, pode ter fundamento estritamente constitucional, como no caso da alínea c, do artigo 35).

Se o govêrno local enfraquecesse mais, o govêrno central poderia propor uma *subvenção*, quase sempre impondo mais amplas restrições — há

então como que uma compra da benevolência do govêrno subordinado.

Em conseqüência da subvenção adviria, fruto direto da *supervisão central*, a *fixação de normas e métodos de trabalho* e, mais profundamente, as *nomeações*, total ou parcialmente feitas pelo govêrno central, assim como as remoções, transferências ou demissões.

E finalmente, como resultado de uma centralização paulatina, a *absorção*, total ou parcial, das funções, pelo govêrno central, por um hábil e sutil desnivelamento administrativo.

E o engenho americano não desfaleceu, criando uma nova fórmula de conciliação: o contacto entre a União, estados e municípios ali se tem processado através de órgãos consultivos, sendo evidente que, por sua natureza eminentemente "staff", tais órgãos não podem de modo algum modificar a natureza intrínseca do Estado. Como se pode examinar, a doutrina alí foi muito menos drástica do que no Brasil. Vejamos, por exemplo, como o autor americano V. O. KEY JR. reconhecia o problema:

"Todos os problemas que surgem nas relações do estado-federal ocorrem nas relações inter-locais; uma inspeção intensiva em todo o campo não é praticável, mas a influência e as necessidades federais quanto a estas relações devem ser indicadas juntamente com descrições de sua natureza geral" (21).

Logo depois, a solução aconselhada era estritamente de base organizacional:

"A estratégia consentânea com esta situação tem sido insistir no desenvolvimento de uma organização supervisória do estado, convenientemente aparelhada para fornecer "leaders", diretrizes, e contrôlo para o programa dentro de cada estado".

E esta tem sido a situação americana: — cada estado — e não só a União — tem procurado estabelecer seus próprios programas, cioso cada um de seus problemas.

Vemos, por exemplo, o *Illinois Department of Finance* — que, segundo WILLOUGHBY (22), "tem poderes maiores e mais definitivos que os conferidos ao próprio *Bureau of the Budget*, na órbita federal" — continuar firme em suas funções; e como êste, a *Commission on Administration and Finance of Massachusetts*; o *Executive Board of*

(19) LEONARD D. WHITE — *Introduction to the Study of Public Administration* — New York — 1939 — Pág. 176.

(20) HARVEY WALKER — *Public Administration in the United States* — New York — 1937 — Pág. 37.

(21) V. O. KEY JÚNIOR — *The Administration of Federal Grants to States* — Chicago — 1937 — Págs. 245 e 246.

(22) WILLOUGHBY — *Principles of Public Administration* — New York — 1927 — Pág. 64.

Pensylvania; o *Executive Department of New York*, etc. — que nos demonstram a vitalidade da administração local norte-americana.

Tendo em vista que, como escreveu um dos seus mais recentes tratadistas (23), “a linha entre política e administração nem sempre pode ser discernida com precisão”, o governo norte-americano foi tateando cauteloso suas medidas de fundo centralizador, terminando apenas por sobrepor à margem dos governos locais uma linha de órgãos “staff” — meros órgãos supervisionadores, que dificilmente ofenderiam a clássica estrutura político-administrativa do país. E’ curioso mesmo notar que as zonas de influência federal se vão distendendo sem qualquer atendimento à divisão política do Estado, infiltrando-se a assistência federal através de verdadeiros distritos administrativos alheios ao traçado político do país (24).

Por tôdas estas razões, vemos quão longe ficaram os Estados Unidos do avançado grau de concentração a que o Brasil chegou. Em verdade, tanto no Brasil como naquele país, as injunções foram, de um modo geral, as mesmas; de um modo geral, tanto lá como aqui, o que caracterizou a crise foi, como escreveu WHITE (25), “uma obstinada confusão de funções teòricamente separadas”. As correntes filosóficas foram as mesmas a influir no ânimo dos tratadistas, e a necessidade de contròle concomitante foi tão intensa em um como noutro país. Mas enquanto no Brasil tentamos solver o problema modificando as próprias diretrizes políticas, os Estados-Unidos não se abalaram do simples âmbito administrativo. Ao invés de pregar o desamor às constituições tradicionais, os autores norte-americanos buscaram soluções de base estritamente organizacional.

Para um pessimista, como BROMAGE, que anteviu um fracasso de contròle legislativo — “o contròle administrativo das unidades locais não conseguiu ainda suplantar o legislativo, mas é crescente” disse êle (26) — buscava-se resposta na voz esclarecida de outros estudiosos que, embora tendo previsto a insuficiência do legislativo em certos

casos, já tinham procurado cindir maneiramente o problema, como BATES e FIELD:

“Não deve supor-se, contudo, que tôdas as relações entre os estados e a União podem ser reduzidas a normas legais. Há muitas relações formais e não-formais entre o govêrno federal e o estadual que são necessárias por causa da natureza do trabalho que cada um dêles tem de realizar” (27).

Ciosos dêstes conhecimentos, ao invés de enrijecer tôda a linha das relações inter-governamentais por meio de departamentos, diretorias, conselhos, etc. — o que acarretaria à União uma plethora administrativa impossível de ser organizada em bases científicas sem repetidas infrações constitucionais — puderam os Estados Unidos contornar a crise, mediante órgãos consultivos, ou de assistência, muito menos definitivos, mas igualmente eficientes.

Assim, ao lado de órgãos até de iniciativa particular, como a *Public Administration Clearing House*, de Chicago, outros e muitos outros de inspeção federal ou de serviços regionais foram surgindo, como os: *Social Security Board*, *The Extension Service*, *Vocational Rehabilitation Services*, a *F.E.R.A.* (criada pelo *Federal Emergency Relief Act*), etc. mediante os quais a União, por meio de subvenções e vantagens e “indoctrination”, consegue influir indireta e suavemente em alguns negócios dos estados, sem ferir-lhes a autonomia.

Embora autores como BENSON (28) tenham por vêzes clamado contra a “prostituição” dos objetivos políticos dessas repartições federais, o esquema clássico do país foi mantido, mediante o reconhecimento esclarecido das fronteiras políticas da centralização administrativa — o que levou o govêrno a conseguir um justo equilíbrio entre as injunções políticas e as realizações administrativas.

Hoje, feito um paralelo desapassionado, chegamos à conclusão de que o mesmo determinismo histórico de centralização, servido por duas correntes doutrinárias antagônicas, teve as mais desconcertantes repercussões: em uns países, serviu para aperfeiçoar a ciência da organização; em outros, determinou uma regressão política; nuns países, bruniu e revigorou as tradicionais fórmulas do federalismo clássico; em outros, levou paulatinamente ao unitarismo exótico.

(23) STUART MAC CORKLE — *Municipal Administration* — New York — 1924 — Pág. 35.

(24) Veja-se a respeito JAMES C. OEBRIEN e PHILIP P. MAREMBERG — *Your Federal Civil Service* — New York — 1940 — Pág. 338 — onde se mostram mapas a respeito.

(25) L. D. WHITE — *Op. cit.* — Pág. 9.

(26) ARTHUR W. BROMAGE — *State Government and Administration in the United States* — New York — 1936 — Pág. 513.

(27) FRANK G. BATES e OLIVER FIELD — *States Government* — New York — 1928 — Pág. 42.

(28) GEORGE C. S. BENSON — *The New Centralization — A study of intergovernmental relationship in the United States* — New York — 1941 — Pág. 161.