

Centralização : Alguns aspectos

MOACIR DE MATOS PEIXOTO
Técnico de Administração

A FUNÇÃO principal do Estado Moderno, a sua primordial razão de ser, é servir ou proteger. Divergem os autores quanto a êstes termos. Mas, de modo geral, o significado de ambos é o mesmo, pois, de qualquer maneira, é a coletividade beneficiada pelo objetivo precípua do Estado em servi-la ou protegê-la.

Para isto, é mister ampliar o campo de ação do Governo, algumas vezes intervindo nas atividades privadas, outras dirigindo-as e levando essa ingerência até onde for exigido pelo bem geral.

Êsse fenômeno de ampliação do âmbito das atividades governamentais comporta o complexo problema da centralização.

De modo geral, a centralização consiste em reunir, em fonte única de poder ou de ação, as atribuições de mando ou de decisão nos negócios públicos. Como o próprio nome indica, a descentralização é justamente o inverso : a distribuição, por diversos órgãos, da competência decisória ou de comando.

O assunto, porém, poderá ser encarado do ponto de vista político ou sob o prisma administrativo.

Em sentido político, a centralização e a descentralização envolvem os múltiplos aspectos da distribuição ou da separação de poderes. E' comum o emprêgo indistinto dessas duas expressões ; na realidade, porém, ambas se diferenciam. Assim, a *distribuição* ou *divisão de poderes* diz respeito aos diversos níveis de Governo (União, Estados e Municípios) ; ao passo que a *separação de poderes* indica discriminação, por órgãos governamentais diferentes, de atribuições e competências diversas (há *separação* entre os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário).

Politicamente, a centralização exprime o funcionamento de um Governo, cujo poder dirige os interesses de toda a coletividade nacional ; é o caso do Estado Unitário, em que não há distribuição de poderes, por só existir o poder central. A descentralização implica, pelo contrário, a instituição de Governos de diferentes níveis, pelos quais se *distri-*

buem as diversas atribuições estatais e aos quais compete decidir dos negócios públicos, concernentes à respectiva órbita de autoridade ; é exemplo típico de descentralização política o Estado Federal.

O processo de centralização política obedece a uma força centrípeta, isto é, da periferia ou dos Estados-membros para o centro ou a União ; a descentralização decorre de força centrífuga, ou seja, da União ou do centro para os Estados-membros ou a periferia.

Deu-se, por exemplo, um processo de centralização política no caso de colônias inglesas que, para resistir à metrópole durante a guerra de independência, delegaram certa parcela dos próprios poderes à União delas resultante, formando os Estados Unidos da América do Norte. No Brasil, inversamente, processou-se a descentralização política pois, quando da proclamação da República, passámos de Estado Unitário, que éramos, ao Estado Federal, que somos ; quer dizer, em virtude de conveniências políticas e administrativas, a União, dada a considerável extensão do nosso território, cedeu parte do seu próprio poder às antigas províncias que, destarte, se transformaram nos atuais Estados-membros ou autônomos.

Em sentido administrativo, torna-se bem nítido o fenômeno da centralização ou descentralização, quando aumenta o âmbito da autoridade estatal, isto é, quando o Governo, com o objetivo de atender aos supremos interesses da coletividade, passa a superintender ou supervisionar aspectos especiais da vida nacional.

Neste caso, quando a autoridade e a responsabilidade se enfeixam numa só pessoa ou num só órgão, há centralização ; quando, porém, existe delegação de poder, há descentralização.

Depois das grandes invenções e como consequência do extraordinário desenvolvimento tecnológico que se seguiu às mesmas, foi mister que o Governo cada vez mais ampliasse seu campo de ação, afim de desincumbir-se, com justeza, da sua

finalidade precípua de servir ou proteger a população.

Este imperativo de majoração da órbita de atividade governamental decorre de novas relações jurídicas que se suscitaram e da necessidade de solucionar novos problemas, conseqüentes, umas e outros, daquele desenvolvimento tecnológico.

Ora, a única entidade capaz de resolver as dificuldades surgidas e, exatamente, a mais indicada para tal fim, era o Estado, por intermédio do Governo e da Administração Pública. E isto porque o Governo deve ser, e é, equidistante dos interesses particulares em choque e, além disso, alia ao poder coercitivo, que lhe é peculiar, o fato de possuir a confiança da Nação, de que é o representante legítimo, e o de dispor de recursos econômicos e financeiros bastantes para levar a cabo os mais árduos empreendimentos, no sentido do bem geral.

Assim é que, antes da invenção do aeroplano, não havia o direito aéreo; antes do desenvolvimento tecnológico resultante da invenção da máquina-a-vapor, não eram complexas, como hoje, as relações entre o público, os empregados e os empregadores da indústria de transportes, entre outras. Desde, porém, que surgiram tais e vários outros problemas similares, forçoso foi resolvê-los, disso se incumbindo o Estado.

O Estado moderno tem imperiosa necessidade de fazer face a êsse incremento de atribuições. Para tal, cumpre-lhe centralizar as mais importantes fases dessas atividades. E' bem de ver, com efeito, não ser possível implantar de modo absoluto, a centralização, de sorte que todas as dificuldades tenham de ser solucionadas pelo poder central. Como, por outro lado, não é aconselhável deixar que se desperdicem todas as forças vivas da Nação, em tentativas improficuas de solução diversa para problemas semelhantes, foi mister adotar certa centralização, de maneira que o Governo pudesse imprimir orientação uniforme aos diferentes aspectos do momento atual.

De fato, sendo materialmente impossível que o Governo cumprisse, diretamente, tantos e tão variados encargos, forçoso lhe foi instituir um princípio, que assegurasse aos seus órgãos a orientação geral, desobrigando-os, todavia, dos pormenores de ordem prática.

Êsse princípio foi o da centralização de direção e descentralização de execução. De acôrdo com o mesmo, o Governo, personalizado pelo Presidente da República, estabelece as normas gerais, fixa as

diretrizes a seguir na identificação e solução dos problemas, reservando-se sempre o poder, diretamente ou por delegação, de dirigir, de coordenar, de fiscalizar a ação dos seus auxiliares imediatos, de decidir o que não estiver ainda prefixado; a Administração Pública, pelos seus representantes, os agentes do Poder Público ou servidores do Estado, e as entidades delegadas executam as ordens da suprema autoridade, nos moldes fixados e de acôrdo com as instruções recebidas.

Aliás, como sistema administrativo, a centralização, em si mesma, não é boa ou má. Existe sempre, em maior ou menor grau, dadas as próprias limitações humanas.

Seu objetivo é assegurar sempre a uniformidade de orientação geral e a melhor utilização do pessoal.

Relativamente a êste último ponto, no sistema centralizado há maiores possibilidades de utilizar melhor os funcionários reduzindo-lhes o número e, conseqüentemente, o custo, de vez que lhes ficam afetas todas as atribuições relativas aos respectivos encargos. No sistema descentralizado, porém, o pessoal tem de ater-se ao campo de competência do órgão de que faz parte. Assim, por exemplo, se fôsse centralizado o serviço de arrecadação da União e da Prefeitura do Distrito Federal, as rendas de uma e outra seriam recolhidas pelos mesmos funcionários, daí advindo a possibilidade de ser diminuído o número daqueles que atualmente se incumbem de tais encargos.

A dificuldade, entretanto, não está em centralizar ou descentralizar a execução. Na prática, surgem tremendas dificuldades, não na aplicação das linhas gerais dêste princípio, mas na gradação da sua intensidade, na fixação do grau de centralização necessária, isto é, em indicar quais os aspectos de determinado problema que devem ser decididos pelo poder central.

O critério de sua aplicação é, portanto, questão de medida, de limitação imposta pelas circunstâncias, de sorte que se possa aquilatar, com precisão, como e quando convém aumentar ou diminuir as atribuições do auxiliar, do subordinado, do chefe, do diretor, do Ministro de Estado.

Êsse é o critério que preside à ação do Estado moderno, ao utilizar a descentralização administrativa, condicionando a execução às atividades fiscalizadoras e coordenadoras do Governo por intermédio dos órgãos apropriados da Administração Pública.