

Algumas Reflexões sôbre a História Administrativa dos Estados Unidos

CHARLES M. WILTSE
(Continuação)

IV

FOI também William Crawford, criador e dirigente da primeira máquina política da história americana, que reconheceu a potencialidade eleitoral do Departamento do Tesouro. O Professor White menospreza ou, melhor, quase despreza o protecionismo como importante na administração do período jefersoniano. No entanto, êsse protecionismo foi por vários motivos decisivo! O *Tenure of Office Act*, de 1820, não foi de modo algum o precursor do sistema do mérito mas, sim, um instrumento hábilmente concebido e poderoso por meio do qual Crawford pretendia garantir sua própria eleição para o cargo de Presidente da República em 1824. Não fôsse êle afastado do serviço por motivo de saúde e a máquina eleitoral que havia criado com os coletores alfandegários, agentes de terra e outros servidores de seu departamento o teria sem dúvida levado à vitória. A máquina que organizara foi na verdade um fator decisivo na eleição de Jackson quatro anos mais tarde!

O Professor White sem o querer comprova o fato chamando a atenção para uma proposta do Senador Ninian Edwards, de Illinois. Êsse parlamentar sugeriu que êle e seu colega, Senador Thomas, deveriam ser incumbidos da escolha de dois dos quatro agentes de terra a serem nomeados em Illinois. O Professor White cita, com aprovação aliás, a resposta de Crawford segundo a qual essa proposta seria inadmissível desde que importaria de fato "numa transferência para os Senadores do direito de nomeação que foi conferido ao Presidente da República pela Constituição". Se isso fôsse tudo, a atitude adotada teria sido justa. Mas a verdade é que naquela época a praxe já consagrada era a de indicarem os senadores e deputados os nomes das pessoas que o Presidente da República devia nomear para os cargos públicos. No caso presente, a questão era exatamente a de ser o Secretário Crawford um candidato à Presidência da República e o Senador Thomas, de Illinois, um de seus homens. O Secretário de Estado, Adams, também era candidato à Presidência e o Senador Edwards era, na ocasião, seu correligionário em Illinois. Desde que os cargos eram da pasta do Tesouro, é claro que com o desenrolar dos acontecimentos todos os quatro no-

meados deveriam ser amigos de Crawford. A interferência pública de Edwards foi um ato habilidoso com que esperava compartilhar da marmelada com seu rival. As agências de terras, em suma, eram administradas muito eficientemente, como o próprio Professor White afirma num outro trecho de sua obra; mas eram na realidade administradas em função dos interesses políticos do Secretário do Tesouro.

Era do interesse de Crawford impedir qualquer desgoverno ou abuso do poder por parte de funcionários que eram seus subordinados. Por êsse motivo, êle indicava ao Presidente, para fins de nomeação, servidores públicos honestos e eficientes. Era, porém, de seu interesse conquistar o maior número possível de seguidores no seio do eleitorado e êle não viu nenhuma incompatibilidade (como não a viu, na verdade, nenhum de seus colegas de gabinete, com exceção, talvez, de Adams) entre os dois objetivos! Em outras palavras, nada impedia o agente de terras de Illinois de ser honesto e rígido no cumprimento de seus deveres e, no dia da eleição, levar eleitores às urnas para votarem em Crawford. Os homens escolhidos pelo Senador Thomas teriam feito exatamente isto, mas os escolhidos por Edwards teriam agido no interesse de Adams.

A hostilidade de Adams para com o seu próprio Diretor-Geral dos Correios, John McLean, não foi motivada porque McLean usava o filhismo em seu departamento para eleger Jackson mas, sim, porque êle não usou êsse método para auxiliar a reeleição de Adams. As razões de McLean tinham raízes talvez no seu próprio desejo contrariado de candidatar-se à presidência. A verdade é que o incidente demonstra a verdade dos fatos. O sistema de protecionismo no governo era muito conhecido de todos os que participaram da administração no período em exame e era abertamente discutido na imprensa e na correspondência privada da época.

A administração não pode separar-se da política pública em escala maior do que pode separar-se da política partidária. Se o Presidente da República e o Ministério não orientam a administração no sentido do cumprimento de um programa,

o seu partido não permanecerá muito tempo no poder! O Professor White concorda que mesmo Alexander Hamilton, a quem considera o melhor administrador do período de formação do país, dirigiu, conscientemente, a política de terras tendo em vista elevar a renda e não estimular a colonização. A política preferida de Hamilton era de criar uma nação industrializada poderosa e estava certo em pensar que o valor muito baixo das terras públicas canalizaria o braço trabalhador para as fazendas do oeste. O mesmo aconteceu no tempo de Monroe e Calhoun usou o poder e o prestígio do Departamento de Guerra para ativar as obras de melhoramentos internos: estradas e canais serviram muito mais vezes para o comércio do que para transportar tropas. Crawford, por sua vez, orientou a política financeira do governo no sentido de estimular a colonização do oeste, essa mesma colonização que Hamilton tanto temia.

O caráter do ministério, com o que White concorda, é fundamentalmente político e os atos administrativos de seus componentes são, necessariamente, condicionados por suas obrigações e ambições políticas. As determinações de natureza administrativa, de amplo alcance quanto a suas consequências, processam-se em bases francamente políticas. Jefferson, finalmente, consentiu em repelir o embargo porque sua incapacidade para executá-lo estava militando contra o prestígio do partido. A guerra de 1812 foi financiada com empréstimos e pela imprensa porque o governo não ousava pedir ao Congresso um novo banco nacional. A insubordinação de Jackson foi perdoada por Monroe por insistência de Adams, segundo o qual o repúdio ao rebelde tornaria mais difícil para ele a assinatura de um tratado com a Espanha. Em suma, a administração pública e a política pública em seus aspectos primários, são produto do trabalho partidário. Uma boa política mal administrada é ainda melhor do que uma política ruínosa levada a efeito com eficiência e presteza.

V

Em todo o período jefersoniano, o espectro do conflito separatista exerceu dominante influência no sentido de determinar as diretrizes administrativas do governo. Depois do Acôrdo de Missouri, em 1820, a discórdia civil iminente predominava nas preocupações de todos os homens de visão. Cada um a seu modo procurava reduzir a cisão e todos os que exerciam autoridade orientavam a política no setor sob seu contrôle no sentido da própria idéia de solução pacífica. A política nacionalista de Adams quando subiu à Presidência visava a reforçar de tal modo o governo federal que um conflito separatista seria impossível. A oposição de Calhoun, então Vice-Presidente, baseava-se na convicção de que a supremacia da União seria de fato a supremacia da parte mais forte e a destruição da mais fraca.

Na verdade, as diferenças conceituais entre os que sustentam ter a Constituição criado um Estado Nacional e os que defendem a tese de que

a União é, apenas, uma federação, serviram, virtualmente, de base a toda a fase de atividade governamental em três quartos de séculos. A controvérsia acentuou-se vivamente lá pelo fim do período federalista quando Virgínia e Kentucky repudiaram os *Alien* e *Sedition Acts*. Essa controvérsia foi posta, ainda, em foco em 1814 quando a *Hartford Convention* ameaçou retirar *New England* da União. Foram fixados os termos definitivos de referência, porém, em dúzia e meia de importantes casos julgados pela Suprema Côrte no governo de James Monroe. As questões do *Dartmouth College*, o processo de *Sturges* contra *Crownshield* e de *McCullogh* contra *Maryland* foram decididas em fevereiro de 1819. Seguiu-se o caso de *Cohens* contra *Virgínia*, em 1821, depois que a questão foi redefinida de modo fatal no *Missouri Compromise*. Em 1824 surgiram os casos de *Gibbons* contra *Ogden* e de *Osborn* com o *Bank of the United States*. Em cada um desses casos, John Marshall encontrou oportunidade para expor o dogma da supremacia nacional, com suas fatais consequências para o sul escravocrata! Quando a maioria nortista no Congresso seguiu a doutrina na votação das tarifas, em 1824 e 1828, preparou-se o cenário para algo semelhante a uma rebelião.

Na linguagem da administração pública, a controvérsia constitucional se transformou numa simples questão de responsabilidade dos Estados em face da responsabilidade da União. De um modo geral, os federalistas sustentavam a tese favorável à União e os antigos jefersonianos a da responsabilidade dos Estados. No segundo período de governo de Monroe, porém, a linha divisória interpartidária, no que dizia respeito ao caso, foi definitivamente transposta com Adams que tomou posição a favor da União enquanto Calhoun se transformava em campeão na defesa dos Estados. O Partido Republicano se estava desarticulando e depois da subida de Adams ao poder, transformouse, de fato, em dois partidos — o *National Republicans*, que se transformou mais tarde em *Whigs*, e o dos Jacksonianos, ou *Democrats*.

A condição do país naquela época de meios vagarosos e impróprios de comunicação tornou possível a existência da escola dos direitos estaduais. Washington estava distante, o mesmo acontecendo com as capitais dos Estados. O governo local era uma força real e os Estados, em muitos sentidos, eram, virtualmente, autônomos. O Professor White reconhece alguns problemas criados pelo dualismo Estados-União, escolhendo a questão da milícia para um tratamento especial. Ele se esqueceu de um ponto essencial, porém. As milícias, de *New England* ao Golfo do México, eram tidas, em primeiro lugar, como exércitos estaduais e, em segundo, como forças federais em potencial. Antes de 1830, não havia um único Estado na União cuja milícia não estivesse disposta a lutar contra o exército da União caso recebesse ordens nesse sentido.

Por isso, pode-se estabelecer uma distinção de valor: os federalistas hamiltonianos eram favo-

ráveis à administração centralizada enquanto os republicanos jefersonianos defendiam uma grande dose de autonomia local. Os Estados eram os instrumentos de governo local e, por isso, os seus direitos e a descentralização, antes da estrada de ferro e do telégrafo, significavam quase a mesma coisa. Exceto ao longo da costa atlântica, as comunicações não acompanharam a marcha do progresso. Os rios e canais foram as principais artérias do comércio e êstes favoreciam New York, New Orleans e uma dúzia de outras cidades mais importantes que Washington. Os centros da vida comercial e econômica eram mais reais para o cidadão da classe média do que a capital da república. Além disso, êsse cidadão podia encontrar mais perto de sua casa as evidências flagrantes do governo.

VI

Tais críticas, conforme se pode deduzir da leitura das páginas anteriores, resultaram, em parte pelo menos, do ponto de vista institucional adotado por White no exame dos problemas. Em *The Federalists*, por exemplo, o Tesouro é tratado num certo sentido e o Departamento de Estado em outro. Só depois de percorridos vários capítulos é que temos a luta Hamilton-Jefferson que exerceu uma influência decisiva sobre a divisão de funções entre os dois departamentos. A significação do desenrolar da política para a história administrativa tende a ser subestimada pelo autor e, também, pelo leitor porque é estudada em diferentes obras, nunca revelando a existência de uma interrelação casual. O julgamento dos indivíduos feito, exclusivamente, em termos de capacidade administrativa dá uma impressão falsa como acontece quando o Professor White permite que sua admiração por Hamilton, como administrador o cegue de tal modo que êle não é capaz de reconhecer a intromissão destruidora de Hamilton, o intrigante político, em assuntos que não eram de sua competência.

Em ambos os volumes a distribuição de espaço parece depender mais da disponibilidade de fontes de informação do que da relativa importância dos problemas discutidos. Esta é, provavelmente, a razão para o indevido realce atribuído ao *embargo* na obra *The Jeffersonians*. Não é argumento, porém, que explique a completa omissão de qualquer estudo do *Second Bank of the United States*. O banco foi, afinal de contas, criado pelo Congresso e reconhecido pelos tribunais como um instrumento do governo federal. Seu primeiro presidente foi um antigo Secretário da Marinha; o segundo, um antigo presidente da Câmara e o terceiro foi, em muitos sentidos, a mais importante figura administrativa da época: Nicholas Bidle. Talvez o Professor White esteja, porém, reservando o banco para quando começar o estudo dos turbulentos dias de Jackson.

Os erros da obra de White são erros comuns, talvez, para as histórias especiais de toda a espécie, resultantes das inerentes dificuldades em delimitar um campo e distinguir o relevante do irrelevante. De um modo geral, êle nos presentearia com um relato cuidadoso, acadêmico e esclarecido do desenvolvimento da administração pública no período de formação do governo. Êle nos mostrou como a estrutura de cada pasta ministerial chegou a ser o que realmente foi, como as rendas eram arrecadadas e gastas, como era selecionado o pessoal do Estado e como as operações diárias do governo eram levadas a cabo, antigamente, numa era de vida mais simples. *The Federalists* e *The Jeffersonians* serão bastante lidos pelos estudiosos de administração pública e muito merecidamente, aliás! A advertência persiste, porém: a administração não existe e não pode existir no vácuo. Os fatores determinantes não eram idéias abstratas — teorias de administração, como o Professor White as chama, derivadas de divergentes filosofias de governo. Elas são, em vez disso, conseqüências econômicas e sociais do tempo e dos fatos políticos da vida, condicionados como são e sempre serão pelo caráter, ambição e desejo dos seres humanos.

A cada problema, conforme surge, os homens aplicam sua inteligência, sua experiência, seu conhecimento a respeito da maneira por que êle foi solucionado em outros países e em outras épocas. O plantador sulista tinha longa experiência em administração porque a gerência de uma fazenda era, em miniatura, a gerência de um Estado. O mercador de New England, em sua esfera, tinha idêntica experiência porque seus navios cruzavam os sete mares, e a fortuna ou ruína que lhe traziam dependiam, em grande parte, de sua habilidade para escolher as cargas e os mercados e para controlar os fatores que dominam em ampla escala as transações comerciais. Os americanos dos primeiros tempos eram, em suma, tão competentes em práticas administrativas como qualquer outro povo e eram, também, tanto quanto outro qualquer povo, engenhosos na aplicação de sua experiência aos problemas de governo.

As funções de governo eram menos amplas no princípio do século dezenove do que depois desse período, mas, também, a própria sociedade era menos complexa. A tarefa administrativa podia ser cumprida com uma equipe relativamente pequena de servidores civis e com uma organização não complicada pelos processos formais e levantamentos do volume de trabalho. Os princípios de "administração" precisavam ser estudados pelos jefersonianos; mas êles sabiam como nós talvez não o sabemos que a administração pública não pode divorciar-se da política pública e da política comum!

(In *Public Administration Review*, Vol. XII, N.º 2, Primavera de 1952).