

LIVROS E DOCUMENTOS

Executivos: Nacional e Estaduais

WILLIAM ANDERSON

Essays on Federal Reorganization, de Herbert Emmerich. University of Alabama Press, 1950, 159 págs. *The Office of Governor in the South*, de Coleman B. Ransome, Jr., *Bureau of Public Administration*, University of Alabama, 1951, 256 págs.

Muito embora sejam substancialmente diferentes em seus principais aspectos, êsses dois pequenos livros têm várias características comuns. Foram publicados pela mesma universidade depois de terem sido patrocinados, um como plano de pesquisa e, outro, como série de conferências, pelo pessoal interessado no campo da administração pública do referido educandário. Ambos tratam do problema da organização executiva do sistema americano de governo e, por isso, inevitavelmente, apreciam as mesmas questões. As similaridades não são, apenas, estas; mas as diferenças de tratamento são, porém, mais flagrantes do que essas similaridades.

Antes de pôr termo à parte dos elogios, o comentarista deseja reafirmar seu profundo sentimento de gratidão ao *University of Alabama Department of Political Science*, ao *Bureau of Public Administration* e à *University Press* pela notável série de publicações sobre administração e outros assuntos de interesse público que tem feito nos últimos vinte anos. Uma dessas séries, dedicada, em grande parte, ao Estado de Alabama e ao Sul de uma maneira geral, foi resultado dos trabalhos de pesquisas do próprio pessoal do *bureau*. Outra série deu forma permanente e aumentou a utilidade das melhores contribuições teóricas de prestigiosos eruditos americanos que fizeram conferências sobre temas de administração pública, no seu mais amplo sentido, na Universidade de Alabama, antes do *Southern Regional Training Program*. A maior parte do crédito pela idéia e realização dessas valiosas publicações se deve ao Professor Roscoe C. Martin, há muito chefe do *Bureau of Public Administration*, da *Maxwell School*, da Universidade de Syracuse, e Presidente da *American Society for Public Administration*. Tenho razões para crer que muitos estudiosos e administradores públicos concordarão comigo relativamente a esta expressão de agradecimento.

I

The Office of Governor in the South é produto de um estudo que durou vários anos, estudo êsse realizado sob os auspícios do *Bureau of Public Administration*. Seu autor é um jovem erudito que estudou administração pública na Harvard e no *Southern Regional Training Program*. Deve ser cumprimentado por haver produzido um trabalho tão eficiente como êsse.

Para efeito dêsse estudo, o "Sul" quer dizer os onze estados sulistas e ao este de um arco traçado para incluir Virginia, Kentucky, Arkansas e Louisiana ao norte e a oeste. Realizando sua obra, o autor não só submeteu a exame as constituições, leis e outros documentos como também visitou os Estados implicados no caso e entrevistou governadores e altas autoridades públicas. Não se interessou, principalmente, pelos departamentos e pelas funções de governo estadual, tais como as de saúde pública, bem-estar e viação. Em vez disso, concentrou sua atenção no gabinete do chefe do executivo estadual. A respeito dêsse gabinete nas unidades que estudou, apresenta êle uma grande quantidade de dados concretos e de comen-

tários a êles pertinentes. Essa concentração de atenção num único órgão e os pontos de vista do autor sobre sua potencialidade, levaram-no a retratar o gabinete como êle deveria ser em vez de apresentá-lo mais clara e integralmente como de fato é em suas variações locais e no conjunto da política e do governo em geral. Os principais departamentos funcionais, os órgãos reguladores e licenciadores assim como as sociedades semi-oficiais que executam serviços estatais não aparecem muito claramente no quadro, a não ser como algo que deve ser coordenado. Por outro lado, o legislativo aparece como órgão que deve sofrer influência e ser liderado por um tipo ideal de governador. No quadro aparece, apenas vagamente, o governo federal com seus interesses e funções nos vários departamentos estaduais e os governos locais com seus interesses característicos. Tudo isto é mencionado na obra, mas sua significação para o estudo não é objeto de amplo exame.

E do governador, repito, o autor trata mais intimamente: de suas funções, de sua posição constitucional, de seu papel de líder do legislativo, do controle que exerce sobre o orçamento, do pessoal e lotação de sua secretaria. Analisa tôdas as atividades rotineiras do governador. Mostra que sessenta por cento de seu tempo é dedicado ao que poderíamos chamar de relações com o público, surgindo, então, o problema de descobrir como será possível reduzir a proporção dêsse tempo para que o governador possa dedicar-se mais à administração propriamente dita.

A teoria que serviu de base a êsse quadro de certo modo ideal da governança não é nova nos estudos políticos americanos, teoria essa com a qual concordo. Do lado do governo estadual a teoria provém mesmo, através da obra de Leslie Lipson, *The American Governor*, dos vários estudos das reorganizações estaduais do primeiro quartel dêste século, tendo recebido realmente um grande impulso no *Report of the President's Committee on Administrative Management*. Êsse relatório interessou-se quase inteiramente pelos problemas da administração nos níveis hierárquicos mais elevados do governo nacional; mas a idéia muito generalizada de que o remédio que é bom para o vovô deve servir também para o netinho de dez anos fez com que se aplicasse a prescrição ao governo estadual sem uma análise crítica ou qualquer experiência capaz de comprovar sua completa adequação.

A Presidência da República e a governança estadual estão longe de serem a mesma coisa. O Presidente é o Chefe Executivo de toda a nação; o campo em que atua cobre todos os negócios militares e internacionais em que os Estados Unidos tenham algum interesse; seu trabalho envolve a liderança partidária numa amplitude que a governança estadual não pode envolver. Transformar o governador de Estado num administrador geral, dando-lhe instrumentos e poderes como os pleiteados mas nunca concedidos integralmente ao Presidente da República — controle absoluto sobre a execução orçamentária, sobre a gestão financeira, sobre o pessoal e o planejamento, por exemplo, e uma equipe completa de secretários executivos, assistentes administradores, consultores jurídicos, técnicos de pesquisas, etc. — é colocar o governador fora de seu papel em muitos estados. E' o mesmo que construir uma nova e brilhante usina, com uma complexa maquinaria, sem ter alguém para fazê-la funcionar. Na pior das hipóteses, os eleitores elegerão um vendedor de farinhas ou um cantor que contrata uma orquestra caipira e patrocina programas de rádio de muitas horas para conseguir que seja escolhido candidato e em seguida eleito governador, sem possuir um dia sequer de experiência administrativa

ou qualquer conhecimento digno de menção a respeito de técnica orçamentária ou de planejamento no setor dos Estados. Na melhor das hipóteses, porém, os eleitores escolherão um servidor público consciente que, realmente, conhece a organização e os problemas estaduais, servidor esse que deixa o governo ao fim de dois ou quatro anos em virtude da limitação constitucional relativa ao seu mandato. Será então substituído por outra pessoa de que só se poderá dizer com certeza que não usará seus instrumentos de governo como o fez seu antecessor. De fato, alguns governadores que foram objeto do estudo em causa, não utilizaram a força dos controles administrativos já à sua disposição. Seu tempo, como já se notou, é, em grande parte, dedicado a outras coisas.

Ransone é, porém, muito equilibrado para aceitar, integralmente, esse executivo ideal; mas a teoria penetra todo o seu trabalho. A tese básica de que a boa administração estadual não pode existir a não ser que o governador se transforme em chefe de fato do poder executivo do Estado não é discutida seriamente ou posta à prova. Muitos cidadãos de inteligência não estão convencidos — nem o está Ransone — de que o governador pode, em todo o caso, transformar-se num administrador capaz e consciente. Eles têm visto muitos demagogos e interesseiros galgarem o posto de chefe executivo para destruírem quase completamente a obra de antecessores competentes. Além disso, existem os administradores profissionais nos setores de saúde pública, bem-estar social, viação e outros, administradores esses que acreditam que a boa administração em suas áreas de atividades é, agora, auxiliada pelos poderes federais e seria prejudicada pelo domínio da espécie de executivo que se propõe para o Estado.

O autor aceitou, também, um certo número de outras idéias correntes a respeito dos governos estaduais como, por exemplo, a de que o povo começa a insistir que o governador tenha um "programa" (pág. 66) e que as "verbas reservadas" são, necessariamente, uma fraude (págs. de 18 a 231). Quando dizem ao autor deste artigo que o povo deseja determinada coisa, ele se sente inclinado a perguntar: "que povo?", isso porque nunca é o povo todo que a pleiteia. Relativamente aos fundos reservados, dirá ele: "vejamos a lista desses fundos no Estado e a documentação que nos mostrará como foram criados e administrados antes de o condenarmos".

Na realização de um estudo comparativo dos governos de Estados vizinhos, prestou o autor notável contribuição ao progresso do conhecimento, sendo mesmo de lamentar que ele não tenha tido tempo para tornar mais completa e sistemática essa parte do seu trabalho. Os quarenta e oito Estados ainda fornecem um campo inexplorado para os estudos comparativos, acontecendo, porém, que alguns dos já realizados nesta esfera, embora pareçam triviais, poderiam ser importantíssimos para a solução de certas questões. Muitos livros, inclusive o de Ransone, por exemplo, apreciam o poder do veto dos governadores; mas o ponto crítico da questão é a seguinte pergunta: qual o papel decisivo que o veto representa no governo estadual? Esta questão, no entanto, jamais foi formulada. Na prática, porém, que diferença faria se os governadores não tivessem o poder do veto? Carolina do Norte, que é uma das unidades estudadas, não conferiu ao seu governador semelhante poder, muito embora todos os Estados vizinhos o fizessem. Se é possível pressupor que todas as condições são, essencialmente, idênticas nesses Estados, encontramos, então, um ótimo campo de estudo e experiência como a de alimentar um rato com ração A e um outro com ração B, muito embora o autor do presente artigo jamais tenha encontrado na literatura sobre o assunto qualquer exame do veto partindo desse ponto de vista. Em que sentido as relações entre executivo e legislativo na Carolina do Norte são diferentes em virtude da falta do poder do veto? Esse poder é, realmente, essencial ao desenvolvimento daquilo a que damos o nome de *liderança governamental* e de poder?

Em suma, temos, agora, um livro bem feito, que merecia ser escrito e que recompensará ser leitor, mas

cujas teses básicas precisam ser exploradas mais criticamente. Por outro lado, sugere mais perguntas do que as responde.

II

Essays on Federal Reorganization é uma obra bastante diferente da criticada nas páginas anteriores. Seu autor é um conhecedor prático da arte da administração pública e pessoa experiência inclui a adquirida em vários altos postos de direção no serviço público federal e em vários anos como diretor substituto e diretor da *Public Administration Clearing House*. Seu trabalho na preparação desse ensaio não foi de pesquisa intensa e original, mas, sim, de reler e reinterpretar, tendo em vista sua grande experiência, a evolução da organização administrativa do governo federal até a presente data, fazendo, então, uma rápida previsão do seu futuro. O resultado foi um resumo que convida à reflexão sobre a reorganização administrativa federal operada até 1950. Não contém, provavelmente, bastantes minúcias para que seja considerado suficientemente informativo para um leitor que é novato nesse campo de atividade, mas seus comentários sensatos em torno de inúmeros aspectos dessa reorganização serão muito úteis para todos.

Algumas das contribuições mais relevantes ao conhecimento contidas neste livro estão nas duas primeiras monografias. A primeira — *Federal Reorganization: A Continuing Process* — justifica seu título. Demonstra que a reorganização administrativa no governo federal não é, apenas, uma série de reformas importantes oriundas de fora da própria administração em intervalos de dez anos ou mais entre uma e outra e realizadas com estardalhaço. Em vez disso, é um processo contínuo, que tem lugar mais ou menos silenciosamente dentro da administração, muito embora entrecortado aqui e ali por esforços mais intensos e em torno dos quais se faz maior publicidade, esforços esses mais controversos e que provêm, em parte, de fora da administração. Os resultados, nos períodos em que o trabalho não se encontra em fase de menor intensidade, têm sido dos mais importantes. Deve-se admitir, de certo, que a grande tarefa da *President's Committee on Administrative Management* (1936-1937) forneceu boa parte do estímulo e das idéias para uma reorganização interna contínua nos últimos anos, parecendo, mesmo, que o relatório da Comissão Hoover produza também agora os mesmos efeitos.

No ensaio em exame, mostra o autor que o contínuo progresso da reorganização e unificação administrativa deixou certos marcos ao longo do caminho histórico. Entre eles estão, em primeiro lugar, no setor do pessoal, o *Pendleton Act*, as várias leis de classificação (1923 e 1949) e certas decisões da Suprema Corte relativas ao poder de demissão; em segundo lugar, está o *Budget and Accounting Act* (1921) assim como as medidas correlatas no setor do controle financeiro; em terceiro lugar está a criação e desenvolvimento do Gabinete Executivo do Presidente e, em quarto, providências como a de criação da *Division of Administration Management*, no Bureau do Orçamento, para a "continua racionalização da estrutura e dos métodos da administração federal". Mas sempre há forças que atuam contra a unificação da administração resultando daí o aparecimento de numerosas comissões independentes, além de intensificar-se o uso generalizado das empresas de certo modo autônomas do Estado, multiplicando os sistemas de subvenção que contribuem para a criação de controle de grupos estaduais e locais de pressão sobre os órgãos e as atividades administrativas do governo federal nos Estados e áreas locais e uma correspondente limitação do controle integrado do Presidente da República.

O segundo ensaio, "*The Continuing Pressures for Bureau Autonomy*", põe em relêvo um outro dos obstáculos à integração e direção centralizada no campo da administração pública. Da mesma forma que se acha hoje impossível fundir os departamentos e outros órgãos nêles compreendidos numa organização unificada nos níveis superiores, um certo número de chefes de departamento e órgãos tem que fazer face à luta insistente de certos

bureaus pela respectiva autonomia. Disposta a emprestar apoio a êsses *bureaus* encontra-se sempre a respectiva clientela e os grupos de pressão que se identificaram, num certo sentido, com êsses organismos e que, por intermédio dêle, estendem seus tentáculos para alcançar o próprio govêrno. Vários planos de reorganização de 1950 previram medidas tendentes a limitar a autonomia dessas unidades.

As duas monografias seguintes nos apresentam rápidos porém adequados e esclarecedores resumos dos dois grandes planos de reorganização federal e dos esforços nesse sentido feitos no presente, isto é, do plano do *President's Committee on Administrative Management* e da *Commission on Organization of the Executive Branch of the Government (Hoover Commission)*. Merecem todo o crédito os membros da primeira comissão pela sua idéia original e criadora no setor da administração federal, enquanto a segunda, por outro lado, fêz agora, o diagnóstico mais completô da estrutura dessa mesma administração. A última monografia representa uma previsão conscienciosa do futuro, diferente, porém, da que apresentou, há uns seis anos, a *Committee on Public Administration*.

Conforme já se assinalou, ambos os livros aqui examinados aceitam a teoria do *President's Committee on Administrative Management* no que concerne à adequada organização do poder executivo no govêrno federal. A essa teoria, o autor do presente artigo nada tem a opor, muito embora se deva reconhecer que ela institui uma norma ideal, uma meta a que se deve atingir mas que não pode ser atingida. Como tôdas as outras teorias, também esta deve ser submetida a freqüentes e completas revisões.

Conforme as duas obras revelam, o argumento usual em defesa da teoria da administração no setor executivo não parece levar na devida conta as exigências do poder legislativo, ao problema da separação de poderes e ao de divisão dêsses mesmos poderes no sistema de govêrno dos Estados Unidos. O mais que se pode pedir para êsses assuntos é a racionalização, mas mesmo esta faz jus a uma certa consideração.

Alguma coisa no sistema americano de govêrno faz com que os legislativos se mantenham fortes e relativamente independentes enquanto em outros êles perderam prestígio. Muito embora êles se mostrem, às vêzes, maus e ineficientes, os legislativos americanos são um baluarte da autonomia estadual e local e de certos aspectos das liberdades democráticas. Sua constante luta contra a burocracia parece ser, às vêzes, uma perversidade, mas está intimamente associada com suas freqüentes e corajosas investigações e denúncias de abusos praticados nos órgãos executivos. O que mantém os legislativos fortes e independentes? Suspeito que seja, em parte, o fato dêles manterem as unidades administrativas, direta e indiretamente, responsáveis perante êles. Isto dá aos legisladores uma sensação de importância no govêrno. A teoria comum de reorganização administrativa é de que se o Presidente e os governadores dispuserem de completos meios de contrôle sôbre todos os órgãos executivos nos respectivos âmbitos de govêrno e se todos êsses órgãos forem integrados numa hierarquia simétrica com o chefe executivo no tope, o trabalho do legislativo não será dificultado mas, sim, mais fácil e eficiente. Todos os problemas administrativos podem ser, então, esclarecidos dentro da esfera do poder executivo com planejamento, orçamento e contabilidade uniformes, podendo os legisladores dedicar sua atenção às amplas questões da política

pública, das finanças e do contrôle. Farão isso? Uma das queixas mais pungentes que o autor dêste artigo tem ouvido dos membros do Congresso é que estão muito isolados do contato com as atividades administrativas. A questão é, então, a seguinte: não perderão, ainda mais, êsse contato com as atividades administrativas se o poder executivo fôr reorganizado de acôrdo com o que se propõe? Com o que se alimentarão os legisladores para se manterem fortes e independentes?

A divisão de poderes no sistema federal entre os governos estaduais e o da União também não pode ser ignorada completamente neste particular. A crescente importância dos planos de subvenções para ambos os níveis de govêrno precisa ser reconhecida. Dar ao Presidente da República completo contrôle sôbre a organização administrativa nacional, dando, então, aos governadores, que carregam a "bandeira" dos direitos estaduais, contrôle igualmente completo sôbre as administrações estaduais, pode significar um convite a complicações em setores em que os planos de subvenções congregam governos dos dois níveis. Pode-se alvitar que os governadores devam exercer completo contrôle sôbre o orçamento e o gasto das importâncias das subvenções nos Estados e que o Presidente da República e seus órgãos só o exerçam no nível federal. Êles não podem ampliar o respectivo contrôle sôbre uma mesma coisa e ao mesmo tempo. A maior parte da dificuldade potencial é contornada conferindo-se uma certa dose de independência aos órgãos que administram êsses planos em ambos os níveis de govêrno, deixando-os a cargo dos especialistas no setor em jôgo, especialistas esses lotados, nos órgãos interessados, para que estabeleçam um *modus vivendi*, afastados de certo modo do calor das lutas políticas.

Ransone começa seu primeiro capítulo com alguns parágrafos sôbre "*The Governor's Role in the New Federalism*". A tentativa de conclusão do autor da presente crítica é de que a cooperação entre o govêrno nacional e os estaduais aumentou em grande parte porque os governadores foram mantidos à parte, enquanto os técnicos na matéria inventavam os métodos e regras da cooperação nacional-estadual! Além disso, dada a separação de poderes dentro de cada Estado e a inveja que o legislativo demonstra ter tão freqüentemente dos poderes do executivo, não é provável que se confira em nossa época aos governadores o que possa ter qualquer semelhança com uma autoridade absoluta para representar os respectivos estados em suas negociações com o govêrno federal.

Estariam essas observações fora do campo do livro em exame? Sim, mas exclusivamente no caso de considerarmos o fato de estarem o governador e o presidente isolados de todo o sistema de govêrno e de política de que são, realmente, participantes. Se levarmos em conta o sistema em funcionamento e as respectivas vantagens, podemos, então, aceitar realisticamente as amplas consequências da teoria ideal de administração geral, tanto para o Presidente da República como para os governadores sem querer considerar no caso outras importantes mudanças operadas tanto no sistema federativo como no de separação de poderes. Desejaria, pois, que meus leitores dispensassem tôda a consideração à teoria que servê de base aos dois livros que tenho diante de mim.

(In *Public Administration Review* — N.º 1 — Vol. XII — 1952).

REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO

VOLUMES EDITADOS

ANO I — 1937-1938

- Vol. I — novembro-37 (esg.), janeiro, fevereiro (esgotados), março.
- Vol. II — abril (esg.), maio, junho.
- Vol. III — julho, agosto, setembro.
- Vol. IV — outubro, novembro, dezembro (esg.).

ANO II — 1939

- Vol. I — janeiro, fevereiro-março.
- Vol. II — abril-maio, junho.
- Vol. III — julho-agosto, setembro.
- Vol. IV — outubro-novembro, dezembro (esg.).

ANO III — 1940

- Vol. I — janeiro, fevereiro, março (esgotados)
- Vol. II — abril, maio, junho (esgotados).
- Vol. III — julho (esg.), agosto (esg.), setembro
- Vol. IV — outubro (esg.), novembro (esg.), dezembro.

ANO IV — 1941

- Vol. I — janeiro (esg.), fevereiro (esg.), março
- Vol. II — abril, maio, junho (esgotados).
- Vol. III — julho, agosto, setembro (esgotados).
- Vol. IV — outubro (esg.) novembro (esg.), dezembro.

ANO V — 1942

- Vol. I — janeiro, fevereiro, março (esgotados).
- Vol. II — abril, maio, junho (esgotados).
- Vol. III — julho (esg.), agosto, setembro (esg.)
- Vol. IV — outubro (esg.), novembro, dezembro.

ANO VI — 1943

- Vol. I — janeiro, fevereiro, março.
- Vol. II — abril, maio, junho.
- Vol. III — julho, agosto, setembro.
- Vol. IV — outubro, novembro, dezembro (esgotados).

ANO VII — 1944

- Vol. I — janeiro, fevereiro, março (esgotados)
- Vol. II — abril, maio, junho.
- Vol. III — julho (esg.), agosto, setembro.
- Vol. IV — outubro, novembro, dezembro.

ANO VIII — 1945

- Vol. I — janeiro, fevereiro, março.
- Vol. II — abril, maio, junho.
- Vol. III — julho, agosto, setembro.
- Vol. IV — outubro, novembro, dezembro

ANO IX — 1946

- Vol. I — janeiro, fevereiro, março
- Vol. II — abril, maio, junho.
- Vol. III — julho, agosto-setembro
- Vol. IV — outubro-novembro, dezembro

ANO X — 1947

- Vol. I — janeiro-fevereiro, março-abril
- Vol. II — maio-junho, julho-agosto.
- Vol. III — setembro-outubro, novembro-dezembro

ANO XI — 1948

- Vol. I — janeiro-fevereiro, março-abril
- Vol. II — maio-junho, julho-agosto
- Vol. III — setembro-outubro, novembro-dezembro

ANO XII — 1949

- Vol. I — janeiro, fevereiro, março
- Vol. II — abril, maio, junho.
- Vol. III — julho, agosto, setembro
- Vol. IV — outubro, novembro, dezembro

ANO XIII — 1950

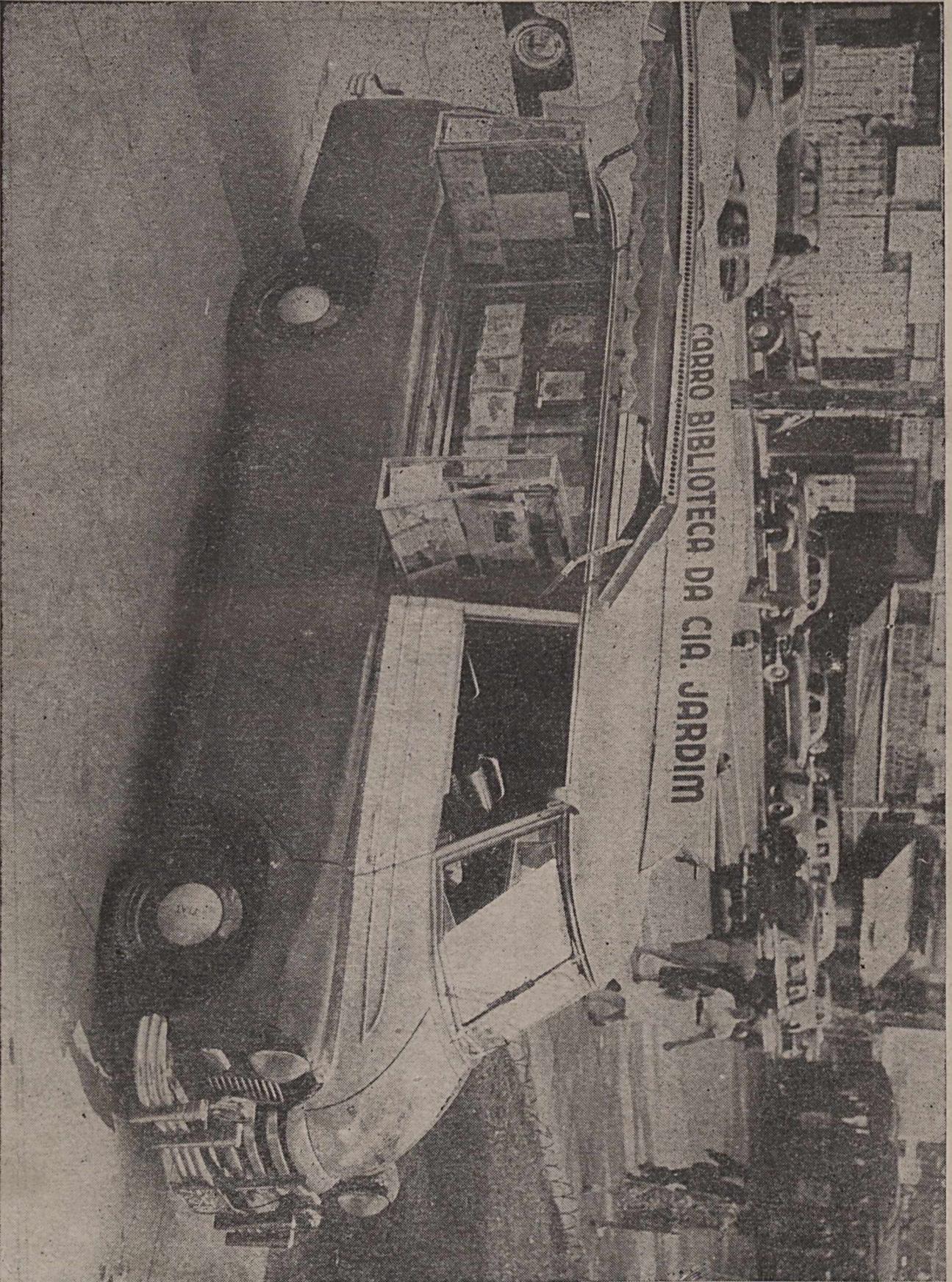
- Vol. I — janeiro, fevereiro, março
- Vol. II — abril, maio, junho.
- Vol. III — julho, agosto, setembro.
- Vol. IV — outubro, novembro, dezembro

ANO XIV — 1951

- Vol. I — janeiro, fevereiro, março.
- Vol. II — abril, maio, junho
- Vol. III — julho, agosto, setembro.
- Vol. IV — outubro, novembro, dezembro.

ANO XV — 1952

- Vol. I — janeiro, fevereiro, março.
- Vol. II — abril.



Biblioteca Ambulante do Sesi com livros infantis a colaboração da Cia. Jardim — São Paulo, Capital