

Algumas Reflexões sôbre a História Administrativa dos Estados Unidos

CHARLES M. WILTSE

(*The Jeffersonians*, de LEONARD D. WHITE, Macmillan — 1951)

DIZ-SE que as nações só atingem a maturidade quando demonstram ter consciência de sua própria história. Se a mesma regra pode ser aplicada a outras coisas, diremos então que a administração pública atingiu finalmente a maturidade. Em *The Jeffersonians*, o Professor Leonard D. White continua a relatar a história administrativa que tão competente e lucidamente iniciou com *The Federalists*, publicado em 1948. Os dois livros representam um esforço que tanto é atraente como informativo.

I

O estudo histórico revela, provavelmente, com mais clareza do que outro qualquer, as dificuldades que aguardam aqueles que pensam que a administração pública está fora do campo político em que ela realmente opera. Em ampla margem, *The Federalists*, e *The Jeffersonians* em margem ainda maior, esboçam de fato uma relação existente entre a administração e os problemas constitucionais, políticos e econômicos básicos que impossibilitam o entendimento de um elemento sem o adequado conhecimento dos outros. Em *The Federalists* o Professor White impôs-se a si mesmo um ponto de vista estreito. “Êsses grandes casos políticos e constitucionais”, escreve êle, com referência ao nascente conflito entre a União e os Estados, “estão além do campo de interesse deste estudo.” Felizmente, êle não aderiu inteiramente à limitação que se impôs e, por isso, sua obra tem mais valor do que o teria se não fôsse êsse o caso.

The Jeffersonians diz respeito, em matéria de tempo, a um dos mais importantes e fascinantes períodos da história americana. De 4 de março de 1801, quando o alto e desengonçado agricultor de Virgínia, que simbolizava o valor e a integridade do homem comum, tomou posse do cargo de Presidente dos Estados Unidos, até 4 de março de 1829, quando o culto, irascível e inábil político que foi John Quincy Adams, relutantemente entregou à Casa Branca a Andrew Jackson, as mudanças sociais, econômicas, políticas e até mesmo materiais — foram consideráveis. Nesse período de tempo, uma população de uns cinco milhões de almas, dispersa ao longo da baixada costeira, ex-

pandiu-se atingindo a casa de mais de doze milhões. Oito Estados mais foram adicionados aos dezesseis que tomaram parte nas eleições de 1800, a maioria dêles situada a oeste das montanhas e um dêles ao oeste do Mississipi. O continente foi cruzado e um pôsto avançado estabelecido na costa do Pacífico. A extensão territorial do país foi duplicada e a riqueza nacional aumentada proporcionalmente.

Sob a pressão do embargo que sofreu Jefferson e da “guerra de Madison”, a riqueza comercial de New England foi investida em emprêsas industriais. O separatismo de 1814 transformou-se no nacionalismo triunfante que produziu as leis sôbre tarifas em 1824 e 1828. Nesse curto espaço de tempo, um povo marítimo que vivia do comércio e orientado na direção da Europa, voltou-se para a auto-suficiência industrial e empenhou-se em extinguir, por lei, a atividade que havia criado sua própria força. O sul agrícola, com sua dependência aos mercados estrangeiros para colocação dos produtos de seu solo trabalhado pelo escravo, viu sua ruína potencial nas mãos de um governo dominado por industriais, intensificando-se, então, as dissidências separatistas.

Qualquer estudo do conceito jeffersoniano de Presidência, Gabinete Ministerial e de todo o sistema administrativo no período em exame só pode ser significativo se levado a efeito em função dessa crescente divergência de interesses. Não só as atividades de governo como, também, a maneira por que eram desempenhadas essas atividades e os propósitos por elas visados estavam condicionados por forças que se expandiam na direção do oeste e pela crescente tensão entre o norte e o sul.

II

O Professor White procura estabelecer uma distinção entre os períodos federalistas e jeffersonianos em termos de considerações de ordem teórica a respeito do que cada um dêses dois grupos fêz do processo de administração. Os federalistas, diz o professor, acreditavam na supremacia do executivo enquanto os republicanos, como os jeffersonianos chamavam a si próprios, acreditavam na

supremacia do legislativo eleito. Ambas as generalizações são, apenas, superficialmente corretas. Alexandre Hamilton que White escolheu com o mais digno dos elogios que êle faz a todos os antigos estadistas americanos, acreditava, sem dúvida, na supremacia do executivo. O mesmo acontecia, embora em menor escala, com Washington e Adams, como também com Jefferson, Madison, Monroe e com o outro Adams, cujos períodos de mandatos constituem objeto de estudo do livro *The Jeffersonians*.

Há, certamente, diferenças simbolizadas pelo caráter de um determinado legislativo e pelas qualidades de chefe do ocupante da Casa Branca. Jefferson confessava sua devoção pela supremacia do legislativo, mas na realidade impôs ao Congresso uma enérgica liderança exercida pelo executivo. Os planos provinham do executivo, e o papel desempenhado pelo Congresso se limitava ao de debater questões de detalhes. Madison tentou seguir as pegadas de seu amigo e antecessor, mas o seu temperamento era o de um erudito e persuasor pessoal, mas não o de um líder partidário. Êle teve que enfrentar, antes de terminar seu primeiro período de mandato, um Congresso que o país jamais conhecera. Com o advento dos Jovens Gaviões de Guerra, em 1811, começou o período de predominância do legislativo, não em virtude de qualquer consideração teórica, mas, sim, porque a reação popular generalizada contra as políticas de contemporização encheu o Congresso de homens mais capazes do que a maioria dos que estavam no setor executivo.

Finalmente, foi o caráter e as qualidades pessoais de certos homens e a natureza das forças políticas e econômicas que os impeliram e não qualquer teoria de administração ou de governo que estabeleceram as diferenças entre os períodos federalista e jeffersoniano. A presidência da Câmara no tempo de Jefferson era uma arma administrativa: era de fato um auxiliar da Presidência! No tempo de Madison essa presidência, nas mãos de Henry Clay, transformou-se, positivamente, no mais poderoso posto do governo, e que um Presidente relativamente fraco seria completamente incapaz de dominar. Por mais de uma dúzia de anos, o Presidente da Câmara e os membros de comissões escolhidas a dedo meteram as esporas no Executivo, formulando a política e prescrevendo as regras para sua administração.

Com Monroe, só se evitou a repetição do que aconteceu no segundo período de governo de Madison em virtude de uma feliz combinação de circunstâncias. Monroe cercou-se dos homens mais capazes talvez que um Presidente já teve — um Gabinete, cujos membros, numa ou noutra oportunidade, eram ativos candidatos à própria presidência. O prestígio do posto de Presidente da Câmara estava, ao mesmo tempo, enfraquecido em virtude do aparecimento de facções dentro do Partido Republicano. Foi nessa época que os federalistas deixaram praticamente de existir e os republicanos se dividiram em três, quatro e até cinco ou seis grupos rixentos.

O segundo Adams alcançou a presidência fundindo seu próprio seqüito político com um dos partidos divididos que disputavam a supremacia no Congresso, tornando-se, por isso, inevitável o fato das outras facções republicanas fazerem uma coalizão para fins oposicionistas. O próprio Adams, capaz e inteligente embora, não possuía qualidades de líder político. Não foi capaz de evitar que conquistassem força os grupos oponentes que tomaram o partido de Jefferson e que começaram a chamar-se de democratas. Assim, assumiu, de novo, o Congresso um papel dominante, não porque a supremacia do legislativo era um ponto básico na teoria jeffersoniana, mas, sim, porque o Presidente da República era fraco e a liderança do Congresso era forte.

Os primeiros elementos de contato entre o executivo e o legislativo atuavam em dois sentidos. O *caucus* do partido, quando o Presidente era forte, era um meio eficiente para levar avante um programa administrativo através do Congresso. Quando o Presidente era politicamente fraco, o *caucus* voltava-se contra êle ou o abandonava. Os pedidos de informação do Congresso, dirigidos aos departamentos, eram, muitas vezes, conforme diz White, inspirados na realidade pelos próprios departamentos e serviam a um útil propósito administrativo. Mas podiam ser e freqüentemente eram medidas de obstrução que visavam a um determinado Secretário de Estado ou ao próprio Presidente da República. Há muitos casos, tanto no período federalista como no jeffersoniano, de íntima colaboração entre os departamentos do executivo e o Congresso nos trabalhos de legislação; mas há outros casos em que os dois poderes se mantiveram em polos opostos. A teoria jeffersoniana se inclina, um pouco mais do que a teoria federalista, para o lado da supremacia do legislativo; mas, mesmo na teoria jeffersoniana, a supremacia legislativa sempre esteve sob o guante do executivo.

III

Em outros sentidos, o Professor White concorda, apesar de suas premissas, que a personalidade pode ser mais importante do que a teoria para a administração. Todos os departamentos, no período inicial da república, receberam forma, conteúdo e direção das mãos de seus respectivos Secretários de Estado. Com surpresa para os que aprenderam a considerar os federalistas como grandes administradores, apenas um dos Secretários de Estado dêste partido foi uma figura dominante. Não se pode discutir a idéia do Professor White segundo a qual o Tesouro foi criação de Alexander Hamilton ou a conclusão do mesmo professor de que Albert Gallatin, que dirigiu aquêlle departamento por mais de doze anos, foi a figura administrativa predominante no período jeffersoniano. Além disso, os grandes nomes ligados a êsse departamento foram os dos membros do gabinete ministerial de Monroe.

As realizações administrativas dos dois períodos de governo de Monroe merecem o cuidadoso estudo que o Professor White dispensa às mesmas;

nesse caso, o temperamento dos indivíduos não foi menosprezado. Adams fêz do Departamento de Estado (e pela primeira vez) algo que se parecia com um verdadeiro Ministério dos Negócios Exteriores. Com Calhoun, o Departamento da Guerra saiu do caos, da dívida, da corrupção para tornar-se um dos órgãos militares mais bem administrados do mundo. A Marinha, com Thompson e Southard, saiu das águas costeiras e rios periódicos em que Jefferson a colocara para tornar-se uma organização de funcionamento perfeito, adequada para qualquer missão de guerra ou paz. O cargo de Procurador-Geral, com William Wist, tornou-se, pela primeira vez, algo mais do que simples agente consultivo do govêrno, adquirindo, de fato, ainda que experimentalmente, a condição de uma verdadeira Secretaria de Estado. Os Correios, com John McLean, não somente ampliaram, de modo considerável, sua área de ação e seus serviços, como reduziram, de modo concreto, suas despesas e prejuízos tornando mais rápida a entrega da correspondência.

Para compreender os significantes aperfeiçoamentos dos processos de administração introduzidos entre 1817 e 1825, precisamos lançar nossas vistas para além das qualidades pessoais e das idéias políticas dos Secretários de Estado implicados no caso. Esses homens eram membros de partidos políticos e ambiciosos, como era aliás de seu direito. Muito embora fôssem, como muitas vezes acontecia, rivais na disputa das preferências políticas, era vantajosa para todos êles uma ligação qualquer com uma administração eficiente e, por isso, em sua maioria, êles apoiavam uma política comum. Contudo, todos tinham perfeita consciência das fôrças do progresso e das mudanças; todos tinham as suas ligações e todos agiam à sua própria maneira, visando realizar o que pensavam ser de melhor para o interêsse do país. Consideremos mais intimamente as realizações do ministério de Monroe, à luz das circunstâncias históricas.

Pelos padrões atuais, John Quincy Adams não foi, provàvelmente, um grande administrador. Amigo da perfeição por índole, delegava pouco e executava pessoalmente uma parte por demais considerável do trabalho de seu cargo. Em suas mãos, o Departamento de Estado se transformou em ponto central para a formulação da política exterior, não em virtude de sua especial capacidade, mas porque o término das guerras napoleônicas deu à Europa tempo para intrometer-se nos negócios americanos. Em virtude de sua cultura, inteligência e familiaridade com o mundo europeu, Adams estava, como muito pouca gente na época, em condições de lutar contra os resultados do Congresso de Viena e de enfrentar as repercussões internacionais do expansionismo americano; mas foram os problemas mais do que os indivíduos os responsáveis pelo êxito administrativo do referido departamento. Os casos de Oregon, Maine, Flórida e Texas levantaram questões internacionais enquanto as revoltas na América Latina, com a conseqüente ameaça de intervenção, deram azo à formulação da Doutrina de Monroe.

No Departamento da Guerra, Calhoun tanto compreendeu como pôs em prática os princípios de delegação exultando-se antes de terminar seu período de exercício do cargo com a declaração de que seu departamento funcionava, virtualmente, por si mesmo. O tipo funcional de organização, ou seja, o tipo de *bureaus*, foi a sua grande contribuição, servindo, mesmo, de modelo para uma idêntica reconstituição dos Correios e do Departamento da Marinha. Também nesse caso as realizações administrativas do departamento foram menos um resultado do gênio de um indivíduo ou de uma boa teoria do que uma conseqüência de problemas que deviam ser resolvidos. O sistema de fortificações costeiras nasceu das amargas experiências da guerra de 1812 e o *Pension Bureau* foi instituído devido à solicitude do Congresso para com os veteranos. A ampliação e reforma do Estado-Maior americano e a completa reorganização do sistema de abastecimento do exército foram, ambas, subprodutos do progresso nacional. As fronteiras militares do país estenderam-se cerca de 300 milhas para oeste ao mesmo tempo em que se reduzia o tamanho do exército. Os portos militares estavam muito longe, como os de *Tampa Bay*, *Council Bluffs* e *Sault Sainte Marie*, numa época em que os transportes por água eram vagarosos e incertos e as estradas, além dos limites das zonas colonizadas, não existiam. Nem o sistema de abastecimento e nem o de comando eram iguais em face do problema das distâncias. A capacidade administrativa do Secretário de Estado do Departamento da Marinha era um fator importante, mas sem um estímulo poderoso essa capacidade jamais teria resultados práticos.

Igualmente importante foi a contribuição de William H. Crawford, Secretário do Tesouro no govêrno de Monroe, contribuição essa que é objeto de ligeiras referências do Professor White. É verdade que o Departamento do Tesouro já era bem organizado no tempo de Crawford. Êste não encontrou problemas fundamentais de organização e teve a rara vantagem de assumir o contrôle de uma empresa em pleno funcionamento. O que fêz Crawford dêsse departamento, porém, é de um significado de amplo alcance! O chamado *Second Bank of the United States* surgiu, simultâneamente, com a entrada de Crawford no Tesouro e no quarto de século seguinte as relações entre êsse Tesouro e o referido banco foram o cerne do problema administrativo, no que diz respeito às finanças. A moeda corrente conhecida no oeste eram as notas promissórias e, no este, as notas de banco, garantidas pelas terras cujo valor era estimado de ano em ano, conforme a onda colonizadora avançava. No sul, a garantia era o algodão, estocado nos armazéns ou antes mesmo da respectiva safra. O processo era o mesmo! Era afinal uma prática que Crawford compreendia e mais de uma vez êle ampliou o raio de autoridade do Tesouro em defesa do oeste e do sul quando o país se afogou na depressão ocorrida entre 1818 e 1821 e o *Bank of United States* decretou a retração do crédito.

(Continua)