

A Presidência e o Congresso

MERLE FAINSOD

(In *Public Administration Review*, n.º 2, 1951)

The President and the Presidency, de Louis Brownlow, *Public Administrative Service*, 1949, 137 págs.

Presidential Agency — OWMR, The Office of War Mobilization and Reconversion, de Herman Miles Somers. *Harvard University Press*, 1950, 238 págs.

Bureaucracy in a Democracy, de Charles S. Hyneman. *Harper & Brothers*, 1950, 586 págs.

ÊSSES três admiráveis livros constituem prova (caso fôsse necessário fazer prova) de que a disciplina da administração pública não pode correr os riscos de uma simplificação precipitada. As conferências de Louis Brownlow sobre o tema *O Presidente e a Presidência da República* podem ser vistas, em seus aspectos de interesse administrativo, como simples reafirmação de conceitos e normas estabelecidas pelo *President's Committee on Administrative Management* que foi presidido pelo autor. A plataforma que o Professor Hyneman esposa implica, ao contrário, no reforço da autoridade do Congresso para dirigir e controlar a administração, opondo-se, neste particular, à atitude assumida pelo comité presidencial que defendia a tese de que "se devia conferir ao Chefe do Executivo maior autoridade sobre essa administração". Tanto Brownlow como Hyneman discordam, pelo menos indiretamente, do simpático tratamento que o Professor Somers dispensa ao OWMR. As "diferenças de interesse, de capacidade e de métodos dos diversos Presidentes indicam", segundo Hyneman, "que os órgãos institucionais que criamos com o objetivo de auxiliar o chefe executivo a desempenhar suas funções, devem dar amplas oportunidades às novas e imprevistas formas de contatos e entendimentos. E' provável que, quanto menos fizermos para regular por lei os métodos que o Presidente emprega em suas relações no campo administrativo, melhor estará a nação." Brownlow é mais incisivo. "Se o Presidente deve ter o direito de executar o seu trabalho conforme o desejo, por meio de seu próprio secretariado, através de seus órgãos de estado-maior civil ou dos titulares dos vários departamentos do governo, individualmente ou em equipe — direito êsse essencial à defesa de sua posição

constitucional — deve ele, a meu ver, recusar tôda e qualquer proposta de criação do cargo de um Presidente Adjunto ou Presidente Assistente". O leitor deverá, por isso, envidar seus esforços para conciliar as opiniões contrárias que abundam nestes dois primeiros livros.

I

Daria, porém, uma falsa impressão o exame dessas obras exclusivamente do ponto de vista da polémica que sustentam. Cada um dos autores faz suas contribuições especiais, o que será levado em conta, ponto por ponto. A tarefa a que Brownlow se dedica pode ser melhor definida com suas próprias palavras: "Pretendo considerar, nestas palestras, a Presidência como uma instituição peculiarmente americana, originária do costume e da lei; pretendo, além disso, examinar os atributos do cargo de Presidente, a maneira por que são escolhidos os homens que ocupam êsse cargo, o que se espera dêesses homens, como são controlados e que meios dispõem para realizar suas tarefas, pretendendo, também, determinar qual a assistência de que êles necessitam a fim de fazerem o que dêles se espera". A primeira conferência é, em essência, um estudo dos vários papéis representados pelo Chefe Executivo, isto é, de estadista, de líder político, de administrador e comandante-chefe das forças armadas. De início, procura Brownlow contornar o encargo que êle próprio se propusera, isto é, de reforçar a presidência a custa de outros poderes de governo. Cada um dêesses poderes, diz êle, precisa reforçar-se a fim de desempenhar mais eficientemente suas funções. Entregou-se ao louvável esforço de evitar a dicotomia implícita na conjunção "ou" como uma atormentadora deixa para uma posterior discussão do assunto.

A segunda, terceira e quarta conferências que dizem respeito, respectivamente, à maneira por que escolhemos os presidentes, ao que esperamos dêles e ao como os controlamos, seguem uma linha muito batida. Mas êle conta a sua história com graça e inteligência. A sua participação pes-

soal em alguns dos acontecimentos que narra, uma leitura e uma reflexão judiciosas além de uma noção muito feliz da anedota, dão animação e vitalidade ao que poderia facilmente degenerar numa reiteração monótona do que já nos é muito familiar.

Nas duas últimas conferências Brownlow fala das responsabilidades administrativas e coordenadoras do Presidente da República. Neste ponto, afirma êle que "os instrumentos com que munimos o Chefe Executivo são... deficientes. Não lhe conferimos autoridade condizente com sua responsabilidade". Para reforçar essa autoridade êle sugere: 1) agrupar tôdas as unidades administrativas do governo federal num número mais prático de grandes departamentos que passariam a executar, inclusive, o trabalho hoje a cargo dos órgãos reguladores independentes; 2) conferir ao Presidente competência para redistribuir e reagrupar as funções, por meio de decreto, dentro de cada departamento, votando-se uma lei de reorganização permanente que lhe permitisse apresentar ao Congresso os planos de reorganização que afetam a mais de um dos grandes departamentos, sujeito, porém, em se tratando de questões de grande relevância, ao "veto" do legislativo; 3) proibir as corridas ao legislativo em busca de créditos, além de conferir-se ao Presidente o poder de vetar qualquer item dos atos relativos a assuntos orçamentários e 4) ampliar o secretariado da Presidência a fim de que possa prestar serviço aos comitês interdepartamentais e realizar uma coordenação administrativa mais eficiente dentro do setor executivo do governo.

Afirma o autor que, uma vez conferida ao Presidente da República autoridade à altura de sua responsabilidade, poderá êle responder pelo exercício dessa autoridade. Essa responsabilidade poderia ser perfeitamente apurada por meio do "emprego cada vez mais intenso dos comitês conjuntos incumbidos de manter constantes contatos com o Executivo em matéria de planejamento e execução de determinados programas" e não pelas "exigências desnecessariamente minuciosas relativas aos processos de execução das leis que êle (o Congresso) vota." No campo da administração fiscal, tais comitês receberiam os relatórios de um auditor-geral nomeado pelo legislativo, auditor êsse que seria incumbido de proceder a um exame das contas do governo, apresentando a respeito seu parecer ao Congresso.

Identificará o leitor nessas conferências o mesmo ponto de vista filosófico e muitas das proposições contidas no relatório do *President's Committee on Administrative Management* de há quinze anos passados. Algumas dessas sugestões são discutíveis, mas a necessidade de aceitação de bom número delas ainda persiste, verificando-se, com o correr dos tempos, a sabedoria com que foram concebidas as linhas gerais da reforma que Brownlow e seus colegas foram os primeiros a defender. Permeando êsses ensaios, encontra-se a convicção de que o governo popular obtém êxito

quando o Presidente dispõe de meios para exercer integralmente sua autoridade de chefe. Desenvolve-se essa tese de modo vago, mas o que falta a suas conferências em matéria de substância e sistemática é mais do que compensado pela riqueza do anedotário e da madureza dos conceitos expendidos.

II

O excelente estudo do *Office of War Mobilization and Reconstruction* (OWMR), de autoria do Professor Somers é mais especializado do que as conferências de Brownlow, mas sua principal preocupação é o tema geral da assistência ao Presidente da República, visando a facilitar o cumprimento de suas obrigações. O ponto central do trabalho de Somers é o problema representado pela coordenação de programas, submetendo por isso a experiência do OWM-OWMR a intenso exame, em virtude da luz que lança sobre a questão dos métodos de ação que estão em íntimas relações com êsse problema.

Começa o autor sua análise com um levantamento completo e equilibrado dos vários esforços feitos, antes do aparecimento do OWM em 1943, com o intuito de promover a coordenação dos planos militares. Os dois capítulos seguintes (segundo e terceiro) tratam da criação do OWM por decreto executivo e do OWMR por estatuto legal, das funções e da orientação dessas duas unidades e das suas relações com outros órgãos coordenadores. Os três capítulos que se seguem são dedicados ao exame de uma série de casos ocorridos nos três principais setores em que o OWMR se empenhou (distribuição de recursos, problemas de potencial humano e reconversão industrial) procurando o capítulo final destilar as lições oriundas da experiência do OWM-OWMR com a conseqüente proposta de criação de uma unidade incumbida de coordenar os planos, a fim de assistir o Presidente, tanto em tempo de paz como de guerra.

Conforme assinala Somers, a linha de conduta do OWM foi estabelecida pelo seu primeiro diretor, Byrnes. Ao ver dêste, o órgão devia fazer tudo o que pudesse a fim de não assumir responsabilidades executivas; o seu campo de jurisdição ao *front* interno devia ser amplo como o do Presidente; devia agir em nome do Chefe Executivo com autoridade igual a dêste; devia concentrar seus esforços exclusivamente nos principais setores de sua competência e devia funcionar principalmente como árbitro nos casos controversos e não como órgão de planejamento prévio. A pequena equipe de servidores foi mantida, as incumbências de trabalho continuaram a ser inconsistentes e as delegações de autoridade aos subordinados foram evitadas.

Na prática, tanto o OWM como o OWMR desviaram-se dêstes princípios em casos específicos. O primeiro enveredou por um campo mais positivo de planejamento da reconversão, quando

esposou o relatório Baruch-Hancock. O segundo, tornou-se mais tarde uma espécie de casa matriz ou unidade central de um sistema incumbida do desempenho de atividades de execução da *Re-training and Reemployment Administration*, do *Surplus Property Board*, e do *Office of Contract Settlement*, por exemplo. Posteriormente, o funcionalismo do órgão aumentou substancialmente, tornando-se sua estrutura mais formal do que antes e, pelo menos durante a gestão de Snyder, tanto o pessoal como o diretor trabalharam com objetivos contrários.

O Professor Somers acredita que eram bons os princípios fundamentais empregados por Byrnes na administração do OWM e que as funções de coordenação do órgão deviam ser contínuas e desempenhadas pelo secretariado executivo do Presidente da República. O órgão coordenador que ele propõe seria dirigido por um assistente do Chefe Executivo, assistente esse que "deveria ser um dos seus auxiliares e consultores permanentes de toda a sua confiança". O coordenador em causa seria auxiliado por uma pequena equipe de alto nível e que não deveria ir além de 25 pessoas. Estas deveriam ser possuidoras de conhecimentos gerais em vez de serem técnicos especializados ou, melhor, devia essa equipe ser formada por pessoal político na mais elevada acepção do termo... identificado, clara e voluntariamente, com o programa presidencial", devotando seus esforços ao cumprimento de uma diretriz sistemática dentro do organismo executivo. O Professor Somers não levou em conta o fato de que o pessoal de um órgão tão identificado com um determinado Presidente dificilmente resistiria a uma mudança do homem no poder. Conforme ele mesmo afirmou "... a eficiência pode dobrar-se às necessidades do regime democrático". Presumivelmente, o órgão teria que levar em conta a continuidade da função e não do pessoal.

Se a Presidência fôsse um barco vazio que cada presidente pudesse carregar e descarregar a seu bel prazer — e eu acredito que assim deveria acontecer — é difícil de saber-se quais as vantagens de sua institucionalização na forma rígida proposta pelo Professor. Pode-se concordar com ele quanto a importância da continuação da atividade de coordenação dos programas governamentais, discordando-se deles, porém, quando adianta que cada presidente deve ter liberdade para utilizar os seus próprios instrumentos de ação, por cujo intermédio se desobrigará de suas responsabilidades. E' fácil suspeitar que nesta matéria são decisivos, acima de tudo, os hábitos de trabalho e a personalidade do presidente e que a necessidade de assistência — necessidade esta que existe realmente — não pode ajustar-se a um único plano administrativo procustiano.

A criação do OWM, depois do aparecimento da obra do Professor Somers, oferece um vívido exemplo da maneira por que as necessidades e a personalidade do presidente, assim como as circunstâncias, interagem levando-o a promover a

criação de seus próprios meios administrativos. Sem pretender julgar, em instância final, o OWM na sua presente fase de desenvolvimento, as dificuldades em que se vê envolvido o Primeiro Magistrado dão, mais do que nunca, a idéia do grande juízo de conceber-se a função de execução e coordenação de programas como de natureza altamente técnica, semelhante a que se desempenha com o intuito de conseguir a realização de um trabalho qualquer. Muito embora Somers não caia nesta armadilha, seria de desejar que ele prestasse mais atenção aos aspectos políticos de coordenação de programas de atividades, ao instável equilíbrio de interesses, às aspirações que exercem pressão sobre a presidência, às técnicas do ajustamento desses programas, à conciliação dos interesses em jôgo e à síntese criativa (tanto fora como dentro do órgão executivo), coisas que constituem, aliás, a própria essência de uma bem sucedida coordenação no campo em aprêço.

O objeto do estudo do Professor Somers é, acima de tudo, a coordenação de programas e não a programação ou o planejamento. Como ele próprio assinala, o principal interesse do OWM-OWMR é a solução dos litígios e não os planos de realizações a longo prazo. O órgão coordenador de programa por ele proposto operária na base do mesmo estatuto do OWM-OWMR. A dificuldade, no que pèse a fusão do planejamento prévio com a coordenação de programas de trabalhos, gerou, porém, um dilema administrativo todo peculiar. O órgão de planejamento, colocado por si mesmo à margem da corrente dos pronunciamentos administrativos, realiza belos planos mas é frustrado em seus intentos relativamente à implantação desses planos. Os órgãos de planejamento, ligados mais intimamente a certas autoridades que vivem sob a pressão de responsabilidades oriundas da obrigação de executar programas, vêem-se envolvidos em atividades de rotina e gastam a maior parte de seu tempo "apagando fogo" em vez de olhar para frente a fim de evitar o próprio colapso. Tendo por base esta experiência, poder-se-ia levantar a voz para os céus e pedir uma integração mais severa do planejamento prévio com a coordenação de programas; mas a necessidade continua a ser um fato, apesar de mal identificada e com um aspecto exterior que muda muito facilmente. As improvisações e soluções apressadas têm que ser as preferidas em lugar das lutas de extermínio mútuo. Essas soluções não podem, todavia, substituir a visão do problema, a perspectiva clara e a boa orientação.

III

Enquanto o principal interesse de Brownlow e Somers é o exercício da autoridade através da presidência, o motivo central em *Bureaucracy in a Democracy*, de Charles S. Hyneman, é a procura dos meios necessários à limitação da autoridade do presidente. O problema que focaliza seria, pois, melhor enunciado com as próprias pa-

lavras deste livro: "O que podemos nós fazer para aumentar nossa certeza de que as altas autoridades públicas e os demais funcionários que executam o trabalho diário do Estado nos darão de fato aquela espécie de governo que o povo americano deseja?" O Professor Hyneman apresenta sua solução sob a forma de uma vigorosa afirmação da doutrina de supremacia do legislativo. "O Congresso", sustenta ele, "deve especificar no texto da lei toda a orientação, todas as condições, todos os princípios que ele já sabe, previamente, que deseja ver postos em prática nas situações que, segundo ele próprio espera, hão de surgir". A fé na capacidade do Congresso para determinar as regras e normas administrativas alia-se a uma atitude de cepticismo diante de todas as propostas de extensão do alcance do controle presidencial sobre a administração. O livro de Hyneman é, por isso, um severo desafio às ortodoxias doutrinárias que dominaram os círculos da administração pública nos últimos anos. Sua tese iconoclasta se desenvolve com uma lógica enérgica e uma consistência corajosa que inspira admiração mesmo quando não nos leva a concordar com ele. Parafraseando o Juiz Holmes, a vida da administração não está na lógica mas na experiência. Pelo menos ao autor desta crítica parece que o Professor Hyneman não levou na devida conta a diversidade da experiência administrativa que sua lógica abstrata procura conter.

O plano da obra pode ser sintetizado da maneira que segue. A Parte I, *Burocracia e Democracia: Realidade e Ideal*, define o problema como sendo o de controle da administração, subordinando-a às autoridades políticas que são eleitas pelo povo. A Parte II diz respeito à "Direção e Controle pelo Congresso". Como já se afirmou, Hyneman considera de modo amplo as responsabilidades que podem ser muito adequadamente atribuídas ao Congresso. O seu estudo do papel que este desempenha, real e potencialmente, é de seis categorias:

- 1) determinação estatutária dos objetivos administrativos e dos processos de execução dos trabalhos da administração pública;
- 2) medidas de organização;
- 3) controle financeiro;
- 4) determinação das normas de conduta administrativa;
- 5) revisão dos atos da burocracia; e
- 6) participação na escolha dos indivíduos para os altos postos administrativos e também na exoneração desses indivíduos. A Parte III intitula-se "Direção e Controle pelo Presidente". Esta contrasta de modo flagrante com a Parte II. Neste particular, é melhor citar o próprio Professor Hyneman quando diz: "Minhas convicções a respeito do que o Presidente pode ou não pode fazer pessoalmente e minha incerteza quanto às conseqüências de serem as decisões tomadas em

seu nome pelos componentes de seu séquito político e pelos burocratas que o cercam, fazem com que eu relute em recomendar a extensão da autoridade presidencial no campo administrativo." Revela-se, facilmente, em todo esse capítulo da obra em aprêço uma séria tendência para considerar o Presidente do ponto de vista pessoal e não institucional, imaginando-se que as decisões a que ele não dedicou sua particular atenção estão necessariamente fora de seu controle. Parece que o autor é mais sensível aos abusos e não aos usos da hierarquia, além de cometer certa falta quando não aprecia o fato de que, devidamente salvaguardadas, as delegações da autoridade presidencial podem servir perfeitamente como instrumentos de direção e controle.

A Parte IV do livro é dedicada a um exame acurado dos três órgãos centrais de *staff*: o Bureau de Orçamento, a Secretaria Central de Contabilidade e a Comissão de Serviço Civil. Outros órgãos de natureza idêntica como o Conselho Econômico, o Conselho Nacional de Segurança e a Junta de Chefes de Estado-Maior são objeto da atenção do autor, que também não trata da experiência de coordenação dos programas de guerra analisada por Somers.

Na Parte V, intitulada "Direção e Controle Dentro da Organização Administrativa", Hyneman atingiu o ponto culminante de sua obra com resultados na verdade excelentes. Tendo adquirido seu valioso tirocínio como diretor do *Foreign Broadcast Intelligence Service*, da Comissão Federal de Comunicações e, mais tarde, como assistente do chefe executivo da mesma comissão, ele oferece um relato autêntico e autorizado das atividades e problemas de ordem interna de uma comissão reguladora, relato esse sem precedentes na literatura sobre o assunto. Um dos pontos mais interessantes dessa narrativa representa uma das críticas mais venenosas às recomendações do *President's Committee on Administrative Management*, isto é, uma das críticas que chegaram ao conhecimento do autor deste artigo.

A Parte VI e última da obra constitui, em sua essência, uma proposta de atenuação da rivalidade que ora existe entre o executivo e o legislativo, por meio da instituição de um conselho central orientado diretamente pelo Presidente da República e composto de parlamentares prestigiosos, de altas autoridades administrativas e de líderes das agremiações partidárias. "O Conselho Central seria o responsável pela formulação do programa de governo e, também, pela orientação a ser imprimida ao cumprimento desse programa." Hyneman não diz que sua proposta representa algo de inédito nem a considera como uma panacéia capaz de impor, automaticamente, a harmonia às relações entre o executivo e o legislativo. Ele até afirma que ela seria apenas um passo vacilante no sentido da eliminação dos conflitos que caracterizam os atuais contatos entre os dois poderes. Mais adiante examinaremos sua proposta.

Um dos grandes méritos do livro do Professor Hyneman é, porém, a revelação categórica de suas preferências em todos os pontos. Ele tem a coragem de nadar contra a correnteza. Mesmo quando não se concorda com ele sente-se que sua maneira de expor idéias estimula e desafia e que ele utiliza uma prosa simples e lúcida que é sempre franca, enérgica e objetiva.

Há, todavia, no estudo de Hyneman algumas impropriedades que merecem menção. Uma delas decorre do fato de não distinguir ele entre a competência legal do Congresso e a sua competência técnica ou funcional. Não se pode discordar da proposição de que o Congresso pode, caso ache conveniente, interessar-se exclusivamente pelas minúcias da organização do Executivo. Constitui, porém, questão bem diferente o saber se isto representa uma fórmula hábil de utilização da alta competência do Congresso. Não há, de certo, nenhuma linha mágica que possa, automaticamente, delimitar as esferas de atividade do Congresso e da burocracia. Restam, porém, os casos da orientação política, das prioridades e da respectiva capacidade funcional. Há, por exemplo, muito mérito em realçar-se, como faz Hyneman, o direito de intervir o legislativo em questões de grande ou de pequena importância. A questão, ainda é, porém, a de diferenciação entre êsses grandes e pequenos e a de canalização das energias do Congresso para fins de determinação de importantes diretrizes, coisa que exige investigação e debate e não dissipação de esforços em divagações triviais sobre termos técnicos para as quais a opinião do leigo pouco valor tem.

Outro ponto fraco na análise de Hyneman, ponto êsse ligado à sua tese da supremacia do Congresso, é o da sua disposição para fazer romance em torno do importante significado do legislativo como instituição representativa menasprezando ao mesmo tempo o papel de representante que o Presidente e os órgãos executivos também desempenham. Pode ser que o Professor Hyneman exagere proposadamente seu ponto de vista a fim de oferecer uma espécie de antídoto para as recentes tentativas, superficiais ou radicais de difamação do Parlamento. Nesse caso, êle sugere um excelente corretivo, muito embora corra o perigo de contribuir para a incompreensão do papel de administrador do Presidente em seus aspectos políticos. Não é insulto aos muitos indi-

víduos capazes e dotados de espírito público que trabalham no Congresso realçar o fato de que êles são levados a agir sob o domínio das inibições de seus constituintes locais e que é o Presidente e a burocracia que o assiste que devemos considerar como elementos que promovem a fusão das perspectivas e opiniões populares, fusão essa que resulta do fato de servirem ambos aos constituintes de toda a nação.

No entanto, conforme o próprio Professor Hyneman muito propriamente afirma, a trama da política pública e da administração no sistema americano deve ser afinal entretida da mesma forma que as contribuições do Congresso e da Presidência que são afinal recíprocas. Seu projeto de criação de um conselho central em que ambos seriam representados, constitui um reconhecimento construtivo dessa mútua dependência. E' pelo menos passível de dúvida a tese de que êsse conselho obteria mais êxito na solução dos conflitos básicos dos poderes entre os dois que os instrumentos extra-oficiais por cujo intermédio se procuram atualmente os contatos entre o executivo e o legislativo. Quando o Presidente é de um partido e o Congresso ou uma de suas casas é de outro, o valor de um conselho central como o previsto por Hyneman seria decisivamente limitado. Quando um partido está no poder, tanto no executivo como no legislativo, a utilidade dos congressistas que fizessem parte dêsse conselho dependeria da respectiva capacidade de falar em nome da maioria do Congresso. Está, além disso, implícita na proposta uma concepção de disciplina partidária que não existe na realidade e dificilmente seria imposta. O conselho central não oferece solução para os problemas de um partido cindido e nem assegura que serão sempre as mesmas as forças a cuja influência certos congressistas se mostram sensíveis e aquelas que provocam a reação do Presidente. Expor desta maneira a questão nada mais significa do que afirmar de novo que a tentativa de impor simetria aos programas deve visar à substância dos assuntos e aos interesses a serem conciliados. A prova real do mérito da contribuição que pode ser prestada por um conselho central da natureza do proposto dependerá da possibilidade de encontrar-se fórmulas de integração, para as quais se pode conseguir o necessário apoio e, não, do simples fato de que êsse conselho existe.