

BIBLIOGRAFIA

CRÍTICA

THE SPENDING POWER: A HISTORY OF THE EFFORTS OF CONGRESS TO CONTROL EXPENDITURES — LUCIUS WILLWERTH JR. — Yale University Press — 1943 — 317 págs. — \$3.75.

(Comentário de ROY F. NICHOLS, da Universidade de Pensilvânia, in "Public Administration Review", vol. IV, n. 3).

Tem-se produzido muito mais no campo da história política, nos Estados Unidos, do que em qualquer outra área da história, e, em alguns círculos, reina a impressão de que essa produção tem sido exagerada. A despeito desses fatos, há muitas lacunas na história do funcionamento da democracia americana. E' verdade que a maioria dos historiadores políticos tem se interessado ostensivamente por esse problema, mas a si próprios impuseram limites mais ou menos acidentais. Muita atenção tem sido consagrada aos partidos nacionais durante as eleições presidenciais, a certas lutas parlamentares em torno de controvérsias legislativas e ao desenvolvimento de questões relativas à interpretação constitucional, tal como é feita pela legislação e pelos tribunais judiciários. As relações entre os Estados e o Governo Federal, existentes na época da Guerra Civil; a relação do governo com o mundo dos negócios; a luta em prol de uma legislação progressista, a fim de aperfeiçoar a democracia; e os esforços do *New Deal* para solucionar os problemas motivados pela última crise, constituem outras questões que vêm preocupando os historiadores políticos.

E', entretanto, perceptível, a quem quer que faça um balanço da situação, que a história do funcionamento da democracia americana ainda está longe de ser completa. Não temos história da evolução de partidos, que dedique atenção adequada ao seu caráter federal. Não temos história das relações entre o Governo Federal e os Estados. Não temos nenhuma história, digna deste nome, da legislação federal ou estadual. Conhecemos muita coisa a respeito de alguns presidentes e funcionários de seu gabinete, bem como sobre alguns de seus problemas, mas este conhecimento é esparso e fragmentário. Por mais de cento e cinquenta anos, o Executivo vem funcionando com uma organização administrativa nacional cada vez mais vasta, e se considerarmos a situação dos Estados, a história da evolução administrativa deverá remontar a um período de tempo duas vezes maior. Parece que os historiadores não se interessaram pelo estudo desses tópicos, e que os cientistas políticos tiveram, preferentemente, sua atenção despertada para a observação e a análise da época contemporânea. Recentemente têm sido feitos esforços para estimular o interesse pela história administrativa; os seminários de universidades têm tomado a si essa tarefa; o Conselho de Pesquisas de Ciências Sociais organizou, para esse fim, uma junta, sob a presidência do professor LEONARD D. WHITE, e a Sociedade Americana de Administração Pública tem dado atenção a esse setor. A monografia do SR. WILMERDING,

sobre o regime de competência das despesas, constitui uma expressão deste novo interesse.

A obra está dividida em duas partes desiguais. Na primeira parte, que é a mais extensa, o autor narra os esforços do Congresso para controlar, antecipadamente, a competência das despesas, e na segunda faz um relato minucioso de suas tentativas de controle, depois de realizadas as despesas. Desde a época de Hamilton à de Morgenthau, todos os estudiosos do assunto depararam o fato de que a sabedoria humana é raríssimamente profética. O Congresso, segundo a Constituição, exerce o controle do erário; ninguém põe isso em dúvida. Mas ao Congresso compete autorizar, antecipadamente, as despesas, estimando, do melhor modo possível, qual a situação provável do próximo ano fiscal. Estes cálculos jamais poderão ser exatos, e o público, de vez em quando, costuma exigir que as despesas não sejam especificamente autorizadas por lei. O conhecimento da inevitabilidade deste fato determinou que as dotações orçamentárias não sejam nitidamente especificadas, ou levadas a uma subdivisão exagerada. Por outro lado, essa maleabilidade desejável ofereceu uma oportunidade para manipular despesas, aplicar fundos a objetos não especificados, e, em geral, dar ao executivo a possibilidade de gastar dinheiro sem quaisquer restrições. Essas duas situações deram lugar a conflitos. Em inúmeras ocasiões, o Congresso procurou exercer um controle mais rigoroso. Como consequência disso, surgiu a tendência crescente de se fazerem dotações específicas, com o desenvolvimento correspondente daqueles "processos de compensação que praticamente dão ao executivo uma amplitude que seria teoricamente condenada pelo Congresso". Os esforços do Congresso "serviram apenas para tornar a lei mais incerta, e satisfazer o Congresso mais com o nome do que propriamente com a substância do poder".

A segunda parte do problema compreende os esforços feitos para examinar as despesas realizadas, a fim de verificar se foram efetuadas rigorosamente de acordo com os objetivos do Congresso. Esforços desordenados e descontínuos foram feitos por diversas juntas congressuais e com a nomeação de um Controlador Geral que desempenhasse necessárias funções. Tais sistemas de fiscalização, do modo por que foram criados, não eram, entretanto, responsáveis perante o Congresso, o qual jamais pôde criar um Controlador Geral realmente capaz de servi-lo. O autor conclui que "o Congresso não possui agora (nem jamais possuiu) meios práticos de determinar, a *posteriori*, se sua autoridade financeira tem sido ou não respeitada".

Este estudo é um modelo de clareza e concisão. O autor fez uma análise bem organizada, e sintetiza os resultados de suas investigações em conclusões claramente definidas. Baseia-se, principalmente, no material existente nos anais do Congresso e documentos do Tesouro, nos quais deu uma busca completa. Utiliza-se da experiência britânica para traçar paralelos esclarecedores. Na introdução da obra, examina grande quantidade de material histórico. Se assim

o quisesse, poderia ter dado mais atenção a certas situações políticas, nas quais o Congresso tomou parte ativa; poderia também ter dedicado mais atenção às influências externas, tais como: aos grupos de pressão política, desejosos de conseguir dotações orçamentárias; e às organizações reformadoras, que se esforçavam para restringir a extravagância e evitar a corrupção. Por vêzes, parece que a situação poderia ter sido analisada de maneira mais satisfatória, se o autor lembrasse de se referir ao quadro geral das diversas épocas. Os caracteres mais diversos entram, freqüentemente, no cenário das lutas políticas. O Sr. WILMERDING se referiu a muitas personagens, mas analisou a muito poucas. A apresentação de certos indícios referentes aos complexos psicológicos e aos interesses individuais dessas personagens, seria de molde a lançar mais luz sobre alguns aspectos históricos.

O presente estudo e outros sinais de interesse pela história administrativa constituem uma evidência encorajadora de que estão sendo desenvolvidos esforços para estudar adequadamente a história do funcionamento da democracia. O livro do Sr. WILMERDING ilustra o tipo de estudo que deve ser feito em escala muito mais ampla. A despesa pública é apenas uma das múltiplas atividades governamentais mais importantes. Numa época em que a administração pública está se expandindo tão rapidamente, e em que os *bureaux* e repartições proliferam com espantosa rapidez, torna-se necessário conhecer bem os antigos métodos administrativos, a fim de que os velhos erros não possam repetir-se e de que se possa tirar vantagem da experiência do passado.

INDICAÇÕES

AN INDUSTRY OF HEALTH — T. B. LAYTON — William Heinemann — Medical Books, Ltd. — Londres, 1944 — 3 sh 6 d — 96 págs.

Provavelmente a medida mais importante que até agora foi tomada a respeito da reconstrução da sociedade britânica no após-guerra, é aquela que se refere à criação de um Serviço Nacional de Saúde, cujo plano, publicado sob a forma de relatório oficial (*White Paper*), se distingue pelo fato de preencher satisfatoriamente a segunda condição de Previdência Social estabelecida por Sir WILLIAM BEVERIDGE.

O Serviço será acessível a todas as pessoas da comunidade que desejarem utilizar-se dele, e, para seu êxito completo, tornar-se-ão necessárias não só a cooperação esclarecida de toda a comunidade, como também uma nova atitude mental de cada cidadão para com a criação de uma saúde satisfatória e positiva.

O desejo vivo de ser um componente sadio de uma nação sadia pressupõe algum conhecimento sobre a organização, altamente desenvolvida e diversificada, dos serviços destinados ao tratamento de enfermidades e à preservação da saúde — suas funções e pessoal, suas tradições, qualidades e deficiências, seu custo e capacidade de aperfeiçoamento, a fim de satisfazer novas exigências.

Os órgãos profissionais e as autoridades locais, por toda a Inglaterra, discutem todos os aspectos das propostas, na medida em que estas afetam seus interesses. Os médicos, principalmente, com a sua opinião declarada, irão amoldar o plano, antes que êle seja submetido à Câmara dos Comuns, de sorte que o mesmo possa constituir o meio mais justo e eficiente de fazer com que seus cérebros e mãos sejam postos ao serviço do povo.

O presente estudo analítico — fruto de longa e variada experiência — oferece uma base suficiente para que o leigo possa compreender, avaliar e criticar o problema, de sorte que sua voz possa ser ouvida e suas necessidades possam ser não só amplamente estudadas, como satisfeitas. Numa democracia, todos os cidadãos têm a responsabilidade de ajudar a construir a Indústria da Saúde, bem como o direito de ser, quando necessário, um consumidor de seus serviços. Por estas duas razões é que as páginas sábias e simpáticas do autor são endereçadas ao cidadão comum.

THE DEVELOPMENT OF PUBLIC SERVICES
IN WESTERN EUROPE — 1660-1930 — Sir
ERNEST BARKER — Oxford University Press —
1944 — 93 págs. — 5 sh.

O presente livro é um breve relato histórico do sistema de administração desenvolvido pelo Estado Moderno; do tratamento que êsse Estado dá às pessoas e à propriedade, através dos métodos de recrutamento militar e tributação; do aperfeiçoamento do bem-estar físico e mental realizado pelos serviços sociais e educacionais do Estado. O estudo remonta ao ano de 1660 (porque daí é que datam as primeiras sérias aplicações da ciência moderna aos interesses humanos) e termina com o ano de 1930. Trata da Europa Ocidental, e, em particular, de três de seus países — França, Grã-Bretanha e Alemanha. O autor sugere que os diferentes Estados da Europa conjugaram-se, todavia, inconscientemente, para promover o desenvolvimento de um padrão europeu, comum, de administração e serviço público. Nessa combinação, que se realizou em épocas transactas, êle julga descobrir uma base para a construção futura de um sistema comum.

CURRENCY AFTER THE WAR — THE BRITISH AND AMERICAN PLANS — PAUL
EINZIG — Nicholson & Watson — Londres —
1944 — 152 págs. — 9 sh.

Após 1918, o mundo ansiava, com razão, por uma nova era em que a paz conduzisse à prosperidade. Decorrida a primeira década, o mundo veio a experimentar a pior depressão que jamais conhecera. Em cada país, a lista dos flagelados (os desempregados) atingia a casa dos milhões. O motivo — o colapso do comércio internacional; e a causa de tudo isso — a política financeira.

O Professor EINZIG, no prefácio deste livro, declara que "a principal causa das dificuldades econômicas do mundo entre as duas guerras estava no fato de que o público, em vez de interessar-se inteligentemente pela política monetária, entregou-a aos cuidados dos especialistas que somente