

Reajustando áreas e funções governamentais

W. BROOKE GRAVES (*)

(Tradução de CÉLIA NEVES)

(In "The Annals of the American Academy of Political and Social Science" — Janeiro de 1940)

PELA primeira vez o "ANNALS" dedica um número completo às relações inter-governamentais e inter-jurisdicionais nos Estados Unidos. Antigamente, quando a própria vida era relativamente simples e o governo estava organizado para atender às necessidades de um tipo de vida predominantemente rural, eram relativamente poucos os problemas desta natureza que surgiam. Exatamente o contrário acontece hoje. De todos os lados propõem-se ou adotam-se alterações nas fronteiras políticas e novos tipos de estrutura governamental, num esforço para realizar os ajustamentos necessários para que o governo sirva adequadamente à coletividade de nossos dias. Nosso propósito é examinar a situação geral de um ponto de vista amplo.

RELAÇÕES DA UNIÃO COM OS ESTADOS

Reina grande incompreensão popular quanto ao problema das relações da União com os Estados. Pretende-se, muitas vezes, que se trata de um novo problema, criado especialmente para atormentar nossa vida. Na realidade, porém, o problema das relações entre o governo central e as subdivisões políticas não é peculiar ao sistema federal norte-americano, nem à época em que vivemos. Existe em todos os países em que vigora o federalismo e tem sido, com intervalos, matéria de controvérsia nos Estados Unidos, desde a data da independência das colônias até agora. Seria pueril pretender que encontraremos uma solução satisfatória, de caráter permanente; já que a questão tem de ser resolvida de cada vez, pelas gerações que se sucedem, o importante é despender um esforço sério para descobrir os fatos e as tendências que se vão firmando.

Todo mundo sabe que por mais de um século e meio se registraram grandes transformações no sis-

tema federal norte-americano. E' claro que essas nem sempre se realizaram por meio de emendas à Constituição Federal. Outros métodos, menos diretos, foram os empregados. Contribuíram para êsse resultado a aparição e o crescimento do sistema de subvenções, a nova interpretação dada ao poder de tributar, ao poder de comércio, ao poder postal e ao poder de assinar tratados, e, bem assim, a influência dos órgãos legislativos e administrativos federais sobre os órgãos estaduais correspondentes. O desenvolvimento de uma variedade de contrôles financeiros também tem desempenhado papel importante. O Governo Federal tem assumido a responsabilidade de funções dispendiosas, até então a cargo dos Estados. Foi adotado o sistema de discriminação de rendas em que a União arrecada tributos para reparti-los entre os Estados; e as condições para a concessão de subvenções tornaram-se tão generosas a ponto de haver, hoje, subvenções incondicionais.

A partir da crise de 1929, verificaram-se grandes reformas, a princípio na gestão do Presidente Hoover, e em escala maior, na do Presidente Roosevelt, tôdas elas no sentido de estender a influência da União até aos Estados e entidades locais. Além das despesas para auxílio ao desemprego, diretamente a cargo da União, e dos programas de obras públicas, uma legislação de tremenda repercussão nos domínios da agricultura, do trabalho, do seguro social vem alterando o equilíbrio do sistema federal norte-americano num ritmo cada vez mais acelerado.

Os departamentos e demais órgãos do Governo Federal procuraram a cooperação dos Estados, sob a forma de legislação, seja para regular a matéria,

(*) W. BROOKE GRAVES, Ph. D., é professor de Ciência Política na Temple University, de Filadélfia. Autor de *Readings in Public Opinion* (1928), *Uniform State Action* (1934) e *American State Government* (1936).

seja para suprir as lacunas das leis baixadas pelo Congresso. Essas medidas foram consideradas pontos dos programas dos partidos e, como tal, sujeitas a contrôles por parte dos mesmos, quer no Governo Federal, quer nos dos Estados; foram, assim, largamente postas em prática. Conquanto se possa introduzir futuras modificações nessa legislação, já é evidente que toda ela, ou parte, será mantida em princípio. Será impossível restabelecer o velho regime de relações entre a União e os Estados — mesmo que isso venha a se tornar desejado.

RELAÇÕES INTERESTADUAIS

As modificações verificadas no campo das relações interestaduais foram tão numerosas e tão significativas quanto as que acabamos de mencionar; representam, igualmente, um grande desvio dos moldes anteriormente em vigor. Os dispositivos da Constituição Federal sobre as questões interestaduais — embora importantes — não firmam, e durante anos não firmaram, uma base adequada à solução das questões concernentes a dois ou mais Estados. Através da Conferência Nacional de Comissários de Legislação Estadual Uniforme, e de outros órgãos, vêm os Estados lutando durante cerca de cinquenta anos — e não com muito sucesso — para obter leis uniformes sobre assuntos de interesse comum. Tentaram o sistema de convênios interestaduais, mas não tantas vezes quantas seria de desejar; utilizaram-nos sobretudo para ajustar as questões de limites e de águas procedentes de fontes adjacentes. Resultaram em completo fracasso as recentes tentativas para usar os acordos na solução de problemas do trabalho e outros de natureza controvertida, no campo das relações econômicas e sociais.

Em face desta situação, o Conselho de Governos Estaduais tem-se empenhado vivamente para criar um novo aparelho que torne possível o estabelecimento de “uma União mais perfeita”. Temos visto as conferências nacionais de autoridades estaduais em determinados campos — governadores, procuradores gerais, etc. — serem reforçadas com a instituição de secretarias permanentes e com a execução de programas mais construtivos. Algumas conferências nacionais resultaram em organizações permanentes como a Comissão Interestadual de Combate ao Crime, a Associação Americana de Bem-estar Público e outras. Estabeleceram-se em quase todos os Estados comissões de cooperação

interestadual e o hábito de consulta e colaboração entre as autoridades legislativas e administrativas dos diferentes Estados fortaleceu-se num grau até agora desconhecido.

Dos problemas recentes, o mais sério nas relações interestaduais foi o aparecimento de barreiras comerciais e tributárias. Durante um século e meio, os norte-americanos orgulharam-se da completa liberdade de comércio existente no país, chegando a fazer observações pejorativas acerca da falta desta liberdade, na Europa. As aperturas financeiras oriundas da crise estimularam a competição em matéria de fontes de receita, da qual resultaram muitos tributos concorrentes e em duplicata — todos eles com efeitos perniciosos sobre a liberdade de trânsito e comércio, nos Estados Unidos. As diferenças de níveis de salários, de condições de trabalho e o desemprego, agravados pela crise, instigaram a aprovação de leis que favorecem os produtos do próprio Estado. Ao que parece, essas tendências foram contidas, em consequência da *Interstate Conference on Trade and Tariff Barriers* reunida em Chicago, em abril de 1939.

Êsses numerosos remédios e medidas foram todos adotados com o duplo propósito de encontrar uma alternativa prática para a rigorosa centralização em Washington, e de tornar possível uma execução mais aperfeiçoada das funções do estado.

REGIONALISMO

A Constituição Federal não previu um tipo de relação regional, nem a prática do federalismo norte-americano, durante mais de um século, procurou criar coisa alguma nesse setor. Assim, à proporção que os territórios organizados assumiam a situação de Estado, à proporção que a população aumentava, e à proporção que as funções do governo cresciam em extensão e profundidade, surgiu a necessidade de áreas administrativas menores do que a Nação e maiores do que os Estados. Nasceu, então, o regionalismo sub-nacional.

Uma vez que as mesmas regiões administrativas não eram apropriadas para todas as funções do Governo Federal, e desde que faltava uma influência unificadora, cada departamento ou órgão criava zonas ou distritos a seu bel-prazer, em tamanho e número. Variavam desde as três Regiões Militares até os 750 distritos do Serviço de Emprego, do Departamento do Trabalho. Havia doze distritos da *Federal Reserve* e doze do *Federal*

Land Bank que não coincidiam uns com os outros. Alguns obedeciam às fronteiras estaduais, outros não. Coube à Comissão de Recursos Nacionais, em seu impressionante estudo do regionalismo, feito em 1935, apresentar um plano pelo qual se pusesse ordem nesse caos. A Comissão chegou à conclusão de que as repartições criadas no interior convergiam para dez a vinte cidades; e propôs que essas cidades fôsse instituídas como sub-capitais das áreas de que eram centro.

Nesse ínterim, outros tipos de regiões ou "áreas" estavam em processo de desenvolvimento — máxime áreas interestaduais e metropolitanas. Há problemas, como os das bacias de grandes rios, que afetam interesses de vários Estados, mas que não interessam diretamente à Nação ou aos outros grupos de Estados. Iniciamos um processo de criação de novos métodos para resolvê-los; ainda é prematuro predizer qual o tipo de solução que apresentará maiores vantagens. O Governo Federal, por ato do Congresso, criou a *Tennessee Valley Authority*. Têm surgido propostas e estudos no sentido de estender êsse tipo de administração a outras áreas comparáveis. Contrastando com essa solução, temos uma espécie de regionalismo voluntário em pleno funcionamento, nos vales dos rios Delaware, Potomac, Ohio: a Comissão Interestadual da Bacia do Rio Delaware, a Comissão Interestadual da Bacia do Rio Ohio, etc. Nesses casos, os Estados decidiram-se a atacar seus próprios problemas por meio de ação conjunta. Eis uma solução concreta para resolver a alternativa: ou o Governo Federal executa os serviços estaduais, sem a indispensável consideração pelos sentimentos locais, ou os próprios Estados resolvem os seus problemas, à sua moda.

Assim como os Estados julgaram impossível tratar eficazmente de todos os problemas existentes em sua jurisdição, sem ouvir os vizinhos, assim também as entidades locais têm sido levadas a reconhecer que suas divisas raramente coincidem com as da vida social e econômica da área de que são o centro. O crescimento de grandes áreas de cortiços e favelas dentro das fronteiras de uma cidade, a descentralização da indústria, e o surgimento de amplas áreas residenciais suburbanas deram nascimento à área metropolitana. Neste caso, uma área que é social e economicamente uma unidade, debate-se numa multiplicidade de unidades governamentais superpostas e descoordenadas — cidades, *boroughs*, *towns*, *townships*, vilas, entidades

autárquicas e distritos especiais: escolares, rodoviários e muitos outros. A população da cidade olha com inveja para a gorda lista dos impostos suburbanos, enquanto os suburbanos vêm com suspeita e desconfiança as máquinas políticas que tanto desmando têm causado nas cidades. A situação ainda mais se complica, pois essas áreas metropolitanas costumam estender-se além das lindes de um Estado.

RELAÇÕES ENTRE ESTADOS E ENTIDADES LOCAIS

Talvez os problemas mais complexos, em matéria de ajustamento, se encontrem no campo do governo local. Nos Estados Unidos, vivemos sob camadas e camadas de unidades de governo local — cerca de 175.000 ao todo. Ao passo que as superfetações, duplicatas e desperdícios já foram em parte reduzidos nos níveis federal e estadual, abundam desenfreadamente em inúmeras entidades locais. Esta multiplicidade de unidades anãs, esmagadas sob o peso de uma administração pobre e ineficiente, concorre para agravar pesadamente o ônus que recai sobre o contribuinte norte-americano. Parece evidente que êle não pode (e esperamos que não lhe seja exigido) submeter-se indefinidamente à permanência dêste ônus.

Numerosas soluções já foram sugeridas e até adotadas, em alguns casos isolados. As propostas mais importantes são: (1) completa centralização estadual; (2) extensão da supervisão estadual (centralização parcial); (3) consolidação dos condados (regionalismo estadual); (4) redução do número de unidades locais menores e reajustamento de divisas; e (5) reorganização da estrutura do governo local. E' óbvio que nem tôdas essas soluções se excluem mutuamente: devem ser combinadas de modos diversos, numa variedade de moldes.

Centralização ou supervisão estadual

Os partidários da centralização estadual encaram-na como a solução natural das dificuldades em que jaz o governo local. Alegam, com muita razão, que os modernos métodos de transportes e comunicações colocaram o Estado, em relação ao cidadão, numa posição comparável à ocupada pelo condado, nos dias passados. Argumentam que a propriedade real — que é a principal fonte de renda local — já não pode suportar o ônus tributário imprescindível ao custeio dos numerosos serviços exigidos dos governos de hoje; que a construção de estradas

já não é, com propriedade, uma função do governo local; que a educação moderna não pode estar sujeita aos caprichos de uma junta local de educação; que os perigos a que está exposta a saúde pública não estão confinados nos limites de nenhuma comunidade determinada; que os velhos métodos de assistência a mendigos não têm cabimento numa comunidade esclarecida; e assim por diante, *ad infinitum*. Os Estados de Carolina do Norte e de Virgínia chamaram a si a construção e conservação de estradas. O Estado de Carolina do Norte chamou a si as escolas. Com essa absorção das funções locais, as respectivas unidades ficarão atrofiadas e desaparecerão com o tempo. Muitos outros Estados estão se movimentando na mesma direção, paulatina e deliberadamente. Acresce notar que esta medida, aliada às novas funções atribuídas ao governo, compensa os Estados das perdas que sofreram em sua competência, em virtude da centralização federal.

Para aqueles que se opõem a uma completa centralização estadual, como violadora do princípio de auto-governo, a idéia de uma supervisão estadual afigura-se mais aceitável. Conquanto se melindrem com a "interferência do Estado", reconhecem as deficiências do governo local e vêem neste método um meio de as comunidades locais conservarem os poderes que há longos anos exercem. Assim os Estados, por meio de leis e de órgãos administrativos adequados, freqüentemente fiscalizam a arrecadação, as tabelas dos impostos, os orçamentos, os relatórios e as contas locais; exercem controle sobre os empréstimos locais. No campo da educação, a concessão de auxílios financeiros permite aos Estados ampliar o controle sobre a construção de escolas, o transporte de alunos e outros aspectos do programa escolar: impõem padrões ao professorado, mediante a exigência de certificados, e controlam o conteúdo do *curriculum*. Em muitos outros setores, as autoridades locais sentem o poder regulatório do Congresso estadual e dos departamentos administrativos do governo estadual.

Consolidação ou reorganização do condado

Outros, ainda, propõem a consolidação do condado e o estabelecimento do regionalismo dentro do próprio Estado. Apontam para a decrépita condição do governo dos condados, e alegam que este, tal como o conhecemos, já não tem razão

válida para existir. Além de não dispor de organização estrutural adequada para o desempenho de nenhuma responsabilidade de grande vulto, é — acrescentam — pequeno demais para satisfazer as necessidades de governo intermediário e grande demais para servir como unidade de governo puramente local. Por mais útil que tenha sido outrora, dizem, representa um anacronismo no mundo de 1940.

Outros sugerem que, em vez de consolidar os condados, ou abandoná-los, devemos conservá-los como unidades básicas do governo local. Lembram o fato de que a sede do condado, hoje, já não fica tão distante da casa do cidadão médio, como antigamente o Conselho. Se seus negócios no fôro não podem ser resolvidos por telefone, uma pequena corrida de automóvel, em estradas lisas e macadamizadas, poderá trazê-lo em pessoa. Apontam para os distritos escolares em que não há crianças em idade escolar, ou em que há muito poucas para permitir o funcionamento de um sistema escolar; para as cadeias das pequenas cidades e vilas em que um preso constitui uma curiosidade; para os distritos rodoviários em que não se arrecadam, durante anos, taxas rodoviárias; para os juizes de paz que nunca tomaram posse ou que, tendo tomado posse, nunca funcionaram em um único caso. Estas unidades, dizem, é que devem desaparecer, fortalecendo-se o condado, como a unidade de governo local nas zonas rurais, assim como a cidade é a unidade nos centros mais populosos.

Qualquer que seja, porém, a solução final dada ao problema de reorganização das unidades de governo local, a duas condições deve ela satisfazer. Primeiro, a unidade preferida deve ser bastante grande, de modo a permitir a utilização de pessoal assalariado, competente, preparado e de tempo integral. A maioria das cidades e uns poucos condados já satisfazem a essa exigência; muitos outros condados poderiam fazê-lo, se sua atual competência fôsse acrescida das funções atualmente exercidas pelas unidades menores. Os condados pequenos demais deveriam ser consolidados. Segundo, a unidade adotada deve ser relativamente pequena, de modo a atender aos serviços peculiares a uma unidade de governo local. Isto não obstante, deve-se fazer o povo compreender que a eficiência do controle popular sobre o governo local é determinada não tanto pelo tamanho da unidade como pelo seu exercício efetivo,

quaisquer que sejam as condições em vigor. Na maior parte dos Estados, os condados jazem congelados na Constituição; dadas as dificuldades em alterar muitas destas Constituições, aí temos mais uma razão prática para usá-los como base de reconstrução do governo local.

Reorganização da estrutura local

Finalmente, há uma proposta tendente a reorganizar a estrutura do aparelho governamental, nas unidades locais. Os adeptos dêste plano alegam que os defeitos do governo local decorrem não tanto do número ou do tamanho das unidades mas de sua má organização. O condado médio não possui executivo responsável; o que lhe falta é um tipo qualquer de autoridade executiva — presidente de condado, chefe de condado, ou administrador de condado. O *city manager plan* deu bons resultados, em tôdas as cidades em que foi adotado. Por que não experimentá-lo nos burgos (*boroughs*) e outras pequenas unidades locais? As próprias cidades, impotentes para satisfazer às necessidades de hoje, recorrem confiantemente às autarquias (“authorities”) criadas para fins especiais, competindo umas com as outras nos empenhos para obter auxílio financeiro do Governo Federal. Quer as modificações na estrutura do governo local sejam suficientes, ou não, para atender às exigências do presente, é claro que qualquer reforçamento da competência do condado seria temerária, sem essas modificações. Se o condado não consegue desempenhar satisfatoriamente as funções que agora lhe pertencem, seria ocioso esperar que pudesse prestar outros serviços, com a atual organização.

A verdade é que o tipo de civilização que se desenvolveu nos Estados Unidos, nos últimos anos, com suas máquinas de grande velocidade, sua produção em cadeia, suas rodovias, automóveis, aeroplanos, telefones, telégrafo e rádio, tornou imprescindível a reconstrução do governo, em todos os níveis. Após anos de estudo e discussão, com infindáveis investigações e relatórios, a máquina do Governo Federal tem sofrido umas certas reformas. Desde 1917 os Estados estão em processo de reorganização, e o movimento em prol do *city manager plan* tem feito notáveis progressos em todo o país, nesse mesmo período. Nos países da Europa também se tornou necessário adaptar a máquina do

governo às necessidades da vida moderna. E’ mais do que tempo de se despender um esforço inteligente e perseverante no sentido de reconstruir o aparelho do governo local, na América rural.

NECESSIDADE DE ESTUDOS FEDERAIS

O propósito dos parágrafos precedentes foi esboçar, em linhas amplas, as tendências atuais mais significativas, no campo das relações inter-governamentais e inter-jurispcionais, nos Estados Unidos. No que toca às relações entre a União e os Estados, às interestaduais e às regionais, as idéias aqui discutidas estão de fato sendo postas em prática, ao passo que no campo das relações entre os Estados e as demais jurisdições, muitas das propostas e sugestões ainda se acham em fase de discussão. O fato mais importante de tudo isto é que estão em processo tremendas alterações no governo norte-americano, tal como o conhecemos — alterações que atingem fórmulas, estruturas e processos de há muito consagrados. Tais reformas vêm à luz em atenção à pressão popular, que exige do governo serviços que êle não está habilitado a prestar, se se conservar tal qual era; daí as tentativas de novas estruturas ou relações capazes de proporcionar aos órgãos ora existentes o vigor suficiente para que desempenhem novas funções.

Ninguém possui um plano bem concertado, e ninguém sabe mais que uma ínfima parcela do que se está passando em doze frentes diferentes. Os esforços despendidos adotam o método de experimentação e êrro, de resultados lentos. As consequências de maior importância são incidentais e até mesmo acidentais. Não existe um plano, e já se disse “Onde não há previsão, o povo perece”.

O recurso a comissões de estudos nacionais, empregado com sucesso para outros objetivos, talvez pudesse apresentar bons resultados, aqui. O Presidente Hoover criou uma *Commission on Law Observance* e uma *Commission on Social Trends*, as quais apresentaram relatórios valiosos. O Presidente Roosevelt já teve comissões de seguro social, direção administrativa, condições econômicas do Sul e outros problemas importantes. Algumas chegaram a propor uma legislação específica, enquanto outras disso se abstiveram. Precisamos elaborar um plano que oriente o curso dos acontecimentos, no campo das relações inter-governamentais do

futuro, mas antes de fixar qualquer plano, devemos obter maior cópia de informações básicas.

O Presidente poderia ser autorizado a designar uma comissão nacional para estudar a questão, composta de indivíduos dos mais capazes e preparados do país. A eles se deveria dar suficiente tempo e apoio financeiro. Todo o material existente, ligado a qualquer aspecto do problema, seria reunido e examinado. Investigações de primeira mão seriam iniciadas sempre que fôsse necessário preencher uma lacuna. O esforço deveria desenvolver-se no sentido de ver todo o problema, e de vê-lo por inteiro.

OBJETIVOS DO ESTUDO

Precisamos conhecer exatamente quais as funções de govêrno que *estão sendo* desempenhadas, e em que nível — nacional, estadual e local — e quais as relações existentes entre as mesmas; e determinar, ao mesmo tempo, quais as funções que *devem* caber a cada unidade. Precisamos conhecer, mediante padrões tão objetivos quanto possível, a eficiência das várias funções nos diversos rincões do país, e nos diversos níveis de govêrno. Precisamos resolver divergências e incertezas existentes no campo da tributação, e criar soluções mais satisfatórias no tocante às relações do indivíduo com cada um dos níveis de govêrno. Dotados de tôdas essas informações, talvez possamos determinar as unidades adequadas para o desempenho de cada função de govêrno, obtendo com isso uma orientação inteligente para o curso dos acontecimentos futuros.

O estudo que temos em vista deveria iniciar-se com a administração dos serviços governamentais, utilizando métodos consagrados em pesquisas científicas. Deveria ser prático e evitar o tom vago e extremamente teórico que costumava caracterizar as discussões dêste problema no passado. Muitas pesquisas de natureza semelhante já se fizeram, em escala menor. A Comissão de Recursos Nacionais, no estudo sôbre regionalismo a que já nos referimos e num outro sôbre urbanismo, abordou aspectos particulares. Em alguns Estados — Nova Jersey, Nova York, Ohio e Pensilvânia — empresas públicas e privadas realizaram excelentes estudos sôbre o govêrno local. Sai continuamente da imprensa do país um corpo de estudos especializados que cresce dia a dia. O que sugerimos, aqui, não representa, pois, novidade ou inovação alguma; não passa de ampliação e coordenação de processos já inteiramente difundidos.

E' evidente que a tendência marcada nos últimos anos tem sido no sentido da centralização da autoridade governamental, em todos os níveis. As funções são transferidas sucessivamente para as unidades maiores — das menores unidades locais para o condado e dêsses para os Estados, dos Estados para as regiões e destas para o Govêrno Federal. Ignoramos qual a unidade ótima para cada propósito governamental, e não possuímos princípio claramente formulado que nos habilite a determinar qual seja. Só os estudos que delineamos acima poderão nos esclarecer. O vulto dêsse empreendimento talvez seja atêrrador mas por isso mesmo desafia o povo norte-americano.