

BIBLIOGRAFIA

CRÍTICA

CURRENT AMERICAN GOVERNMENT :
WARTIME DEVELOPMENTS — L. VAUGHAN HOWARD e HUGH A. BONE — D. Appleton-Century Company — 1943, 357 págs. — \$ 2.75.

WARTIME GOVERNMENT IN OPERATION
WILLIAM H. NICHOLLS e JOHN A. VIEG — Blakiston Company — 1943 — 109 págs. \$ 1.50.

(Comentário de LEE S. GREENE, da "University of Tennessee")

Uma descrição e uma apreciação do desenvolvimento recente do sistema constitucional e da administração federal dos EE. UU. constituem a tarefa tentada por HOWARD e BONE em "Current American Government: Wartime Developments" e por NICHOLLS e VIEG em "Wartime Government in Operation". O volume da autoria de HOWARD e BONE tem por objetivo principal servir de compêndio didático, sendo de amplo alcance, ao passo que NICHOLLS e VIEG se propuseram investigar, de modo crítico, um setor da atividade desenvolvida em tempo de guerra. E' de se esperar, portanto, que a primeira obra seja de caráter principalmente descritivo. As críticas apresentadas neste livro são tais que explicariam o curso dos acontecimentos; os próprios autores raramente tentam fazer uma análise crítica da teoria política e da doutrina constitucional que estão sendo esboçadas sob a pressão da guerra.

O livro de NICHOLLS e VIEG é pequeno. Os fatos são apresentados sumariamente, em seus aspectos essenciais, sem, entretanto, virem acompanhados da riqueza de pormenores que caracterizam a outra obra. Além disso o objetivo de NICHOLLS e VIEG é a interpretação. De certo modo as duas obras se completam, pelo menos naqueles aspectos de nossa vida política abrangidos pelo menor livro.

HOWARD e BONE, após traçarem os acontecimentos que precederam a entrada do país na guerra, examinam problemas e diretrizes relativos à Presidência, à Administração e ao Pessoal do Serviço Público Federal. Um capítulo é consagrado ao Congresso e outro aos partidos e grupos de pressão política. A liberdade civil e a informação em tempo de guerra (um casamento de conveniência) são tratados num só capítulo. A seguir há uma série de capítulos sobre inimigos estrangeiros e suas propriedades (organizados pelo professor Joseph A. Kitchin), finanças, indústria, trabalho e assuntos militares. O livro termina com capítulos sobre as relações existentes entre os três níveis de Governo (federal, estadual e local) e sobre o planejamento do após-guerra. NICHOLLS e VIEG estudam o Governo em tempo de guerra, sob dois pontos de vista: potencial humano e controle de salários; e produção de

alimentos e controle de preços. As questões suscitadas podem ser resumidas nas seguintes: Que há com o Congresso? Onde falhou a política do Presidente? Quais são os deveres do público? Os autores não se contentaram apenas em fazer tais perguntas. Pelo contrário, tentaram dar-lhes respostas, propondo soluções adequadas.

Seria fastidioso percorrer todos os pormenores expostos nestes livros. Convém registrar, desde já, a opinião do presente comentarista, de que ambos os livros são bem feitos e dignos de ser lidos. Talvez seja proveitoso trazer à baila, aqui, aqueles aspectos que ao comentarista se afiguram mais vantajosos para uma apreciação das circunstâncias atuais.

Antes de tudo deve dizer-se que as questões mais urgentes apresentadas nestes estudos são questões de teoria política e constitucional, sendo os assuntos administrativos situados em plano secundário. Isso também se aplica a NICHOLLS e VIEG, muito embora o seu livro realce, com maior intensidade, as questões administrativas. Na opinião do comentarista, parece surgirem dos dois tratados os seguintes tópicos principais. Em primeiro lugar, e como assunto mais importante, está o alcance da autoridade presidencial, real e reivindicada. Em segundo lugar, vêm os problemas concomitantes da relação entre o Presidente e o Congresso, e, em menor escala, entre aquele e os Tribunais. Em terceiro lugar, o processo de administração dos negócios públicos (e, nos dias que correm, também o dos negócios particulares). Em quarto lugar, os grupos de pressão política. Em quinto lugar, o direito privado e a liberdade civil. Em sexto lugar, a relação entre o Governo Federal, os Estados e as unidades locais. E, consequentemente, para concluir, o futuro e quaisquer planos que possam ser imaginados no tocante a futuras circunstâncias. E' de grande oportunidade que o segundo capítulo do livro de HOWARD e BONE seja intitulado "A Presidência", pois estamos, de fato, experimentando não só uma extraordinária ampliação dos poderes presidenciais, senão ainda uma aceitação extraordinariamente aquiescente desses poderes. O professor HOWARD afirma: "A autoridade do cargo (a presidência) assume proporções gigantescas, principalmente porque o Congresso delega poderes ao Presidente... Além disso, o Presidente é comandante em chefe do exército e da armada, função essa que, por sua natureza, é capaz de expansão ilimitada" (pág. 27). Culminando tudo isso, poder-se-ia lembrar ao autor que o Presidente também controla as relações exteriores.

O capítulo II merece leitura cuidadosa. O Presidente se vale de uma variedade de poderes. Ele declarou a existência de uma emergência — a princípio limitada, mais tarde ilimitada. "Ao proclamar uma emergência nacional limitada, o Presidente criou, entretanto, um conflito de leis, o qual ele decidiu solucionar em favor de seus próprios poderes de ampliar o exército e a marinha e de re-

vogar a proibição que pairava sobre o *deficit spending*" (pág. 28; o grifo é do comentarista).

O Presidente adquiriu contróle sobre territórios e desfez-se de vasos de guerra por meio de acôrdo executivo. (O professor HOWARD afirma que os acordos apresentados ao Senado passam a constituir tratados; os que o não são, constituem acordos executivos (pág. 32). Foi sugerido que alguns dos atos presidenciais eram de legalidade duvidosa, mas receberam a aprovação popular. O Chefe do Executivo tem dado mostras do firme propósito de basear sua autoridade nas suas prerrogativas de comandante em chefe em tempo de guerra. Finalmente, tem dado a entender que seus poderes emanam do povo, a quem serão restituídos após a guerra.

Em suma, essas reivindicações do Presidente, repercutidas, em alguns casos, pelo Procurador Geral, não sofreram grande contestação da parte do professor HOWARD. NICHOLLS e VIEG não se interessam pelo assunto. Numa fraca admoestação final, o professor HOWARD salienta que os poderes constitucionais do presidente não são bastante fortes para comandar as forças econômicas e sociais, e lembra a necessidade da delegação do Congresso para desencorajar a iniciativa de desenvolvimento de uma teoria de poderes presidenciais em tempo de guerra, que poderia servir de obstáculo durante a paz (pág. 44).

O comentarista vacila em dar mais um passo à frente por sobre o gelo da interpretação constitucional. O grande congelamento tem-se feito acompanhar de um rápido degelo, e o gelo já está ficando menos denso. Todavia, num livro que se destina a estudantes, deveria haver espaço para um tratamento mais extenso do ponto de vista da oposição, o qual se torna meramente perceptível através de uma referência de rodapé ao artigo do professor CORWIN, inserto na *American Political Science Review*, de fevereiro de 1943.

Esta opinião pode ser resumida do seguinte modo: "A principal lição da guerra, que marcará época nos anais da hermenêutica constitucional, é a de que a Constituição é um fator perfeitamente prescindível ao nosso esforço de guerra — poder-se-ia, talvez, dizer um fator suscetível de ser usado, quando necessário (*"expendable" factor*) (1). A Constituição confere amplos poderes ao governo nacional para o prosseguimento bem sucedido da guerra. Ainda permanece, todavia, o problema da divisão de autoridade entre vários órgãos governamentais. O presidente tem demonstrado uma tendência para postergar a antiga teoria constitucional sobre a matéria. Por ocasião do Dia do Trabalho, ameaçou rejeitar uma cláusula estatutária promulgada pelo Congresso, sob sua incontestável autoridade. Além disso, o professor CORWIN afirma que o Presidente já havia, no caso da troca dos cinquenta destróiers, "repudiado leis que haviam sido inegavelmente promulgadas pelo Congresso, no exercício de seus poderes constitucionais" (2). O Presidente se apoiou inteiramente em seus poderes de comandante em chefe em tempo de guerra. Tem sido argumentado que a Constituição não reconhece

nenhum cargo com essa denominação. Finalmente, ainda em seu discurso do Dia do Trabalho, o Presidente Roosevelt declarou: "Quando fôr ganha a guerra, os poderes sob os quais venho agindo reverterão automaticamente ao povo — a quem pertencem". Na opinião do professor CORWIN, tal fato "parece sugerir que o Presidente deriva seus poderes de guerra *diretamente* do povo e não *através* da Constituição, doutrina essa em estreita afinidade com o princípio de liderança contra o qual combatem as nossas forças armadas nos quatro quadrantes do globo" (3). Uma crítica justificável que se pode dirigir contra *Current American Government* é o fracasso dos autores em explorar, mais minuciosamente, este sério problema constitucional. E' verdade que NICHOLLS e VIEG não dão a primazia aos problemas constitucionais. O problema, entretanto, é tão importante que um estudo cuidadoso de seus aspectos teria sido bem recebido, se aparecesse também no livro. NICHOLLS e VIEG reconhecem a existência desta questão no contexto político. Por exemplo, as relações entre o Congresso e o Presidente ficaram estremecidas pelo "ressentimento" do Congresso no tocante à má aplicação da discricão administrativa que ao Chefe do Executivo fôra concedida em caráter mais amplo pela lei de setembro (págs. 74-75). Mas as questões de interpretação constitucional receberam dos autores escassa atenção.

HOWARD e BONE, consagrando um curto parágrafo ao caso dos sabotadores, são de opinião de que "na realidade, o Presidente, como comandante em chefe em tempo de guerra, tinha, sem dúvida, autoridade para sentenciar contra os prisioneiros, sem lhes permitir o direito de defesa através de qualquer tribunal, civil ou militar" (pág. 37). Esta é a opinião manifestada pelo Procurador Geral, de acôrdo com o Professor CUSHMAN são dignos de nota: — "Mesmo alguns de nossos liberais explicaram que, embora devêssemos ser naturalmente escrupulosos em administrar uma justiça imparcial segundo a tradicional regra de direito norte-americana, não deveríamos, em meio a uma guerra total, desperdiçar tempo, dinheiro, e potencial humano com êsse burlesco ritual judiciário no caso de um grupo de inimigos criminosos que deveriam ser, sem grande alarde, fuzilados ao amanhecer. Creio que este ponto de vista não leva na devida conta diversos fatos significativos relacionados com a solução do caso pela Suprema Corte de Justiça e com os princípios consubstanciados na opinião" (4). Na opinião do professor CUSHMAN, "a suprema Corte (julgando dessa decisão) considerará o caso da detenção de qualquer pessoa, em condições tão raras e suspeitas, de sorte a suscitar a questão de se saber se lhe é permitido o direito de um Julgamento civil" (5).

O caso dos sabotadores provavelmente não justifica muito espaço no capítulo do Professor HOWARD relativo à Presidência. Entretanto, a afirmativa mencionada à página 37 deixa uma impressão do alcance dos poderes presidenciais como comandante em chefe em tempo de guerra, que talvez seja correta se fôr interpretada de maneira restrita, mas que pode ser interpretada mais amplamente do que lhe é permitido. Novamente o presente comenta-

(1) EDWARD S. CORWIN, "The War and the Constitution: President and Congress", 37 *American Political Science Review* 18 (February, 1943).

(2) *Ibid.* pág. 19.

(3) *Ibid.* pág. 20.

(4) ROBERT E. CUSHMAN, "The Case of the Nazi Saboteurs", 36 *American Political Science Review* 1089 (December, 1942).

(5) *Ibid.* — pág. 1090.

rista julga que nessa altura as opiniões do Professor CUSHMAN (citadas no rodapé) deveriam ter merecido maior desenvolvimento.

Pode-se, afinal, dizer, sobre esse assunto constitucional, que alguma atenção podia ter sido dada não só à questão das modificações do nosso direito constitucional, no caso de serem admitidas as reivindicações presidenciais, mas, também, à questão da legalidade dessas modificações. Não basta que o estudioso saiba simplesmente o que a Suprema Corte e, muito menos, o Presidente pensam sobre a Constituição. O presente comentarista não encontra argumentos que o capacitem a formar um julgamento das opiniões de HOWARD e BONE ou de NICHOLLS e VIEG sobre o assunto. Mas talvez uma idéia de suas opiniões possa ser obtida através de um exame dos comentários daqueles autores sobre as relações entre o Congresso e o Presidente.

Ambos os livros apresentam os fundamentos concretos da luta, cada vez mais amarga, entre o Congresso e o Poder Executivo. Ambos tentam fazer um julgamento do Congresso — julgamento esse que, com êxito, se esforça por ser objetivo e imparcial. Entre as críticas ao Congresso, apresentadas por NICHOLLS e VIEG, podem ser enumeradas, do ponto de vista das atitudes assumidas, a subordinação do bem público aos interesses particulares, a inércia provocada pela proximidade das eleições, a falta de compreensão dos problemas do trabalho, e uma atitude inconveniente “de cão na manjedoura” para com o Chefe do Executivo, e a incapacidade de reconhecer a necessidade de uma flexibilidade administrativa. Além do mais, o mecanismo do Congresso dificilmente resiste a um minucioso exame. A responsabilidade vive dispersa, comitês invadem o campo de jurisdição de outros comitês, e os seus membros são incapazes de levar na devida conta os vários interesses contrários que se acham em jogo.

Minucioso e satisfatório é o estudo que o Dr. BONE faz do Congresso. Entre as críticas ao Congresso por ele citadas, encontram-se as da revista *Fortune*, que ele considera “uma enunciação imparcial do argumento contra os Congressos de guerra...” (pág. 101). Parte da opinião de *Fortune* é apenas um desacôrdo com os pontos de vista de alguns membros do Congresso, e o presente comentarista julga ser oportuno, em tais assuntos, assinalar apenas o fato de que o eleitorado aderiu ao Congresso, e não ao periódico *Fortune*. A apresentação do ponto de vista favorável ao Congresso, feita pelo Dr. BONE, constitui uma resposta satisfatória e imparcial a algumas críticas veiculadas por *Fortune*.

As atitudes do Congresso, que em alguns setores causam insatisfação, podem ser devidas ao ressentimento contra atividades do Executivo, as quais são encaradas pelo Congresso como intrusões nos seus poderes. NICHOLLS e VIEG deixam transparecer isso claramente. Os responsáveis do Executivo foram incapazes de mostrar respeito ao Congresso. Não o mantiveram informado. “Por terem, às vezes, ampliado ao limite máximo a sua autoridade estatutária, inclinaram-se a destruir aquela boa fé que é fundamental para que possam manter adequada flexibilidade administrativa. Passou-lhes despercebido o fato de que o Congresso deve demonstrar interesse pela maneira com que são usadas tão amplas delegações de autoridade, e de que

o Congresso deve desempenhar um papel importante na reconciliação dos conflitos de interesse” (pág. 90).

A leitura de ambos os livros fez crer ao presente comentarista que os autores aceitam o princípio de liderança executiva, em tempo de guerra, baseado numa ampla delegação de poderes. Parecem criticar, de maneira muito humilde, as reivindicações em prol de amplos poderes executivos baseados na autoridade que, em tempo de guerra, deve possuir um comandante em chefe. Ambos os livros indicam que esta liderança não tem tido, ainda, adequação conteúdo legal. Nenhum deles parece estar grandemente interessado nos perigos que podem ocorrer em consequência de uma expansão descontrolada da autoridade executiva, embora NICHOLS e VIEG, numa única passagem, sugiram que o sindicalismo tem-se deixado levar por uma arriscada confiança no poder executivo. Surge, a propósito, a seguinte citação de LEISERSON: “quando um movimento trabalhista principia a não confiar nas instituições representativas de um governo democrático, apelando para o poder executivo, é porque chegou o momento de refletir maduramente sobre o caso. Alguns movimentos trabalhistas europeus tiveram razão para lamentar o crescimento de um sentimento análogo em suas fileiras”. (Página 80).

Estudos sobre a organização administrativa federal, suas dificuldades e falhas, constituem partes importantes de ambos os livros. Uma recapitulação incluiria os seguintes pontos. Ao Presidente têm sido delegados poderes extraordinários para tomar medidas de caráter programático. Além disso, ele possui “poderes quase ilimitados para reorganizar a administração nacional” (HOWARD e BONE, pág. 56). Seus amplos poderes administrativos são demonstrados pelo fato de que mesmo as comissões regulamentadoras (*regulatory commissions*) foram postas sob contróle presidencial, pelo menos parcialmente. Todos os órgãos de emergência, recentemente criados, são diretamente responsáveis perante o Presidente e, com pouquíssimas exceções, foram criados por decreto executivo. HOWARD e BONE admitem que tal fato constitui uma razoável distribuição de poderes em tempo de guerra. “Uma vez que o Chefe do Executivo é, pela Constituição, comandante em chefe do exército e da armada, ele deve ter, a seu encargo, a supervisão e direção geral de todo o programa de guerra” (pág. 57). Devidamente interpretado, não há, provavelmente, objeção a ser feita, em tempo de guerra, a essa representação do alcance da autoridade presidencial em assuntos administrativos; mas por que motivo deve esta autoridade basear-se no cargo de comandante em chefe? A idéia insinua um totalitarismo militar que suscita um sentimento de inquietação.

Vejam-se, agora, NICHOLLS e VIEG numa enumeração específica das falhas da administração em tempo de guerra. As críticas que daí podem ser extraídas são as mesmas que se encontram na relação concreta apresentada por HOWARD e BONE, mas em *Current American Government* as críticas são feitas com muito maior clareza no que se refere ao potencial humano e aos programas de contróle da alimentação. A administração do potencial humano e da política de salários tem-se ressentido de falta de coordenação, delegação inadequada de autoridade e insuficiente

apoio de decisões administrativas. Dificuldades análogas podem ser notadas no programa de alimentação.

O Presidente criou, gradualmente, novos órgãos administrativos. Tal fato, como salientam HOWARD e BONE, foi considerado um erro por WALTER LIPPMAN, que achava que as novas repartições deveriam ter sido implantadas no tronco de instituições já estabelecidas. Seja como for, os novos órgãos deram origem a constantes conflitos de jurisdição.

Esses conflitos de jurisdição não foram prontamente resolvidos. NICHOLLS e VIEG notam, por exemplo, que o Presidente da Comissão de Potencial Humano nunca teve uma clara delegação de autoridade. O Sr. Chester Davis pediu exoneração do cargo de Administrador de Alimentação, insatisfeito com a prática do Executivo de torná-lo responsável por programas sobre os quais não era consultado.

Quando surgiram conflitos de jurisdição, o Presidente seguiu uma "tendência indisfarçável de resolver as complicações administrativas sobrepondo nova autoridade executiva às já existentes" (NICHOLLS e VIEG, pág. 28). Como consequência disso, os próprios órgãos administrativos, se viram forçados, muitas vezes, a se afastar do seus programas de ação, transformando-se em meras repartições de rotina.

Tal método solucionou poucos problemas e causou, segundo pôde observar o presente comentarista, um sentimento de confusão e crítica mordaz no espírito do grande público.

O presidente tem, freqüentemente, deixado de dar apoio às decisões de seus subordinados imediatos. A Junta de Trabalho Bélico tem sido uma das principais vítimas dessa prática.

Que sugestões são feitas por NICHOLLS e VIEG para o aperfeiçoamento da política executiva e sua prática? O Presidente e o corpo de funcionários executivos devem procurar obter a cooperação pública, esclarecendo e reduzindo ao mínimo a confusão. O Presidente deve ser mais o moderador do que o defensor de interesses particulares. Os membros do ramo executivo deveriam observar, mais estritamente, os limites de sua autoridade estatutária. O Presidente deve delegar autoridade, consolidar repartições públicas, e obter uma coordenação adequada. Um ponto particularmente importante é o que se nota na página 102, quando os autores sugerem que "o Congresso deveria ser solicitado para reconciliar, com uma só lei, os conflitos de interesses especiais. Em segundo lugar, sempre que a necessidade de flexibilidade administrativa impedir, de início, tal providência, dever-se-ia solicitar ao Congresso a promulgação legislativa das principais decisões administrativas, a fim de apoiá-las com toda a força do governo".

O professor HART observa que os inimigos do Presidente sempre o condenaram por não ser perfeito (6). NICHOLLS e VIEG condenam tanto o ramo executivo como o Congresso por não serem perfeitos. Deve-se, conseqüentemente, admitir, com toda justiça, que o problema de coor-

denação durante uma guerra total talvez ultrapasse o talento humano. Pelo menos, algumas das medidas de aperfeiçoamento aplicadas a assuntos de relativa importância, e sugeridas por Nicholls e Vieg, deveriam ser postas em e sugeridas por NICHOLLS e VIEG, deveriam ser postas em prática e certamente seriam acatadas.

O professor HOWARD escreveu um capítulo muito interessante sobre o serviço público federal.

Sua opinião é a de que a Comissão do Serviço Civil, apesar de algumas ameaças por ele feitas ao controle centralizado da seleção, tem oferecido um serviço rápido sem perigo permanente, para os padrões do serviço civil.

Um governo bem sucedido se alicerça na síntese de interesses especiais dentro de um plano comum de ação. Tem-se tornado obrigatória, em qualquer estudo relativo aos problemas governamentais do momento, a inclusão de uma parte referente à natureza dos grupos existentes de pressão política. Ambos os livros oferecem dados interessantes sobre o assunto. NICHOLLS e VIEG analisam, com algum cuidado, a composição seccional, nos comités do Congresso que tratam dos programas de alimentação e trabalho e a fim de garantir uma base mais representativa para todos os interesses envolvidos, foi sugerida uma reestruturação desses comités. O Dr. BONE investiga aqueles grupos de pressão que buscaram influir na política internacional.

Além disso, o Dr. BONE analisa a atuação dos partidos políticos nestes últimos anos. Neste sentido, a sua contribuição mais valiosa é o relato que faz sobre o crescente emprego de processos destinados a obstruir e punir os terceiros partidos. Seu capítulo foi escrito cedo demais para que lhe fôsse permitido constatar as extravagâncias altamente divertidas do partido comunista, antes da dissolução do Komintern. Igualmente interessantes são os comentários do Dr. BONE sobre o papel do partido oposicionista. Admitindo a dificuldade de definir o papel adequado de um partido oposicionista em tempo de guerra, o autor sugere que "imparcialmente encarado", o dever do partido da minoria é apoiar a Administração nas suas solicitações de verbas para armamentos e para os necessários poderes de guerra. Todo este parágrafo (pág. 123) dá a entender que o partido da minoria deve apoiar a política externa do governo. O presente comentarista não garante a autenticidade desta assertiva. Uma oposição não deve limitar-se à chamada crítica construtiva ao aparelhamento administrativo em tempo de guerra. A própria política externa deve estar exposta ao livre debate. Esperar atitude diferente é simplesmente cair numa espécie de raciocínio totalitário. Digna de aplauso é a inclusão do ponto de vista de KELLAND, de que "em tempo de guerra a política é indispensável... Quando a unidade política aproxima-se para entrar pela porta, as liberdades humanas saem pela janela" (pág. 122).

O capítulo VII de *Current American Government* trata da "Liberdade Civil e Informações de Guerra". A parte mais importante do capítulo é consagrada a informações e propaganda de guerra. A secção relativa aos direitos civis é uma sùmula que deixa a impressão de que, neste particular, a crônica do governo nacional é amplamente satisfatória. Esta opinião tem sido, também, corroborada

(6) JAMES HART, "National Administration", 37 (*American Political Science Review* 31 (February, 1943)).

da em outras fontes. Ao mesmo tempo, em benefício dos estudiosos, teria sido bem recebido um estudo mais completo sobre liberdade civil. O presente tratamento é predominantemente estatístico. Não foi sequer mencionado um só dos casos recentes que envolvem as tentativas das repartições municipais para obstar a liberdade de credo e culto religiosos. A descrição feita talvez seja um pouco unilateral. Ao estudioso dos governos estaduais e locais poucos assuntos se afiguram mais importantes do que o curso de desenvolvimento das relações da União com os Estados e da União com os governos locais. HOWARD e BONE contribuem, com um capítulo, a esse importante assunto — capítulo que está cheio de informações detalhadas, abrangendo, de fato, não só as relações entre o Governo Federal, Estados e Municípios, mas também as práticas estaduais e locais. Ninguém ignora que os Estados e as Municipalidades desencadearam, também, uma avalanche de poderes de emergência. Evidentemente, esta doença de decretos ("decree disease" é altamente contagiosa. Assim, o Governador de Massachussets pode "tomar quaisquer medidas que ele possa julgar adequadas para levar a efeito qualquer solicitação do Presidente do E. E. U. U. no tocante a providências relativas à defesa nacional ou à segurança pública" (págs. 303, 304). Os decretos municipais freqüentemente conferem ao Prefeito ampla autoridade para proclamar resoluções de emergência com a força de lei. Nenhuma tentativa é feita, por parte dos autores, para avaliar as conseqüências práticas de tal delegação, ou renúncia, do poder legislativo. Em muitos casos, o presente comentarista supõe que as leis locais de emergência são mais ridículas do que perigosas, mas não pode acreditar que, sob o ponto de vista psicológico, esse modo de agir seja, de modo geral, perfeitamente satisfatório.

O capítulo indica os múltiplos exemplos em que a ação federal tem sido secundada pela legislação estadual e local, bem como por medidas administrativas de caráter regional. Além disso, o período de guerra tem envidado esforços no sentido de obter uma ação estadual uniforme. Depois que o livro foi escrito tem havido, entretanto, casos em que as tentativas federais para conseguir apoio municipal têm sido agressivamente repelidas. O O. P. A. tem feito "um esforço deliberado para persuadir os conselhos municipais a adotarem resoluções, elaboradas e promovidas pelo O. P. A., as quais sobrecarregariam os Municípios com a responsabilidade de, mediante o auxílio da polícia e dos tribunais locais, fazer com que fôssem cumpridos os inconstantes regulamentos federais relativos aos preços e ao racionamento" (7). Evidentemente, os municípios não têm recebido com muito agrado semelhante idéia.

HOWARD e BONE apresentam um satisfatório relato sobre os resultados fiscais da ação federal nos âmbitos estadual e municipal. O governo federal tentou levar avante as suas responsabilidades, oferecendo auxílio para obras públicas necessárias, mediante a localização de projetos federais, próximo ou dentro das áreas municipais afetadas pela crise. Por outro lado, muitas propriedades municipais foram encampadas, sem que isso, na realidade, tenha

sido feito em conseqüência ao desenvolvimento de uma política uniforme. Os órgãos federais, de acordo com as leis do Congresso, estão, evidentemente, assumindo cada vez mais os encargos da política de efetuar pagamentos *in loco* por propriedades que poderiam ser tributáveis, caso não pertencessem ao governo federal.

A questão das relações entre o governo federal e os Municípios é capaz de assumir interesse especial no que se refere ao problema da habitação.

A lei federal não presta a necessária atenção, pelo menos, aos programas e às tradições locais, mas tal atitude pode ser justificada pela necessidade de economizar tempo, material ou potencial humano. Os autores pressupõem que isso é necessário em tempo de guerra, e, talvez, estejam certos. E' de se esperar, entretanto, que daí não surja nenhuma tradição permanente.

Uma das mais interessantes conseqüências da guerra tem sido o incentivo à cooperação entre as unidades governamentais locais. Tal fato, por vezes, tem sido provocado por regulamentos federais, tais como os da Comissão Federal de Comunicações, no que dizem respeito à rádio-comunicação policial. Talvez não se deva confiar demasiado em que os resultados dessa prática irão continuar após a guerra.

O desenrolar dos acontecimentos não permitiu que os autores incluíssem em seus livros os recentes desenvolvimentos, todos eles importantes, verificados no campo das relações entre o governo federal e os locais. Cumpre assinalar, neste comentário, que os órgãos executivos federais fizeram, em três casos pelo menos, tentativas para controlar as diretrizes locais de administração de pessoal, e que essas tentativas foram subsequentemente abandonadas. Essas três tentativas consistiram no controle das relações do pessoal municipal com o público, na estabilização da retribuição municipal, e no congelamento de empregados em cargos municipais. Em todos os três casos, após sofrerem tenaz oposição municipal, os órgãos federais retiraram-se para uma posição mais defensável sob o ponto de vista do sistema constitucional norte-americano (8).

O capítulo final de HOWARD e BONE estuda o campo do planejamento do pós-guerra, tanto sob o ponto de vista nacional, como internacional. O tratamento concedido a esse amplo tema se apresenta tão adequado quanto possa permiti-lo um curto capítulo. A ênfase recai principalmente nas atividades federais. A única observação a ser feita, nesta parte final do livro, é a questão de se saber até que ponto um futuro Congresso, ávido por diminuir as despesas, poderá apoiar, de fato, os esforços de planejamento desenvolvidos pelas municipalidades norte-americanas.

(7) American Municipal Association, 9 *Washington News Letter* 3 (January 31, 1944).

(8) C. Charles S. Rhyne (ed.), *Municipalities and the Law in Action* (National Institute of Municipal Law Officers, 1943), artigos por F. MURRAY BENSON (págs. 141 ff.) e RAYMOND SCHROEDER (págs. 165 ff.); e também 25 *Public Management* 237-38 (August, 1943), e JEREMIAH J. DONOVAN, "Wartime Personnel Practices in Cities", 25 *Public Management* 327 (November, 1943).