

BIBLIOGRAFIA

CRÍTICA

THE NEW CENTRALIZATION — GEORGE C. S. BENSON — Farrar & Rinehart — New York 1941 — xxi, 182 páginas — \$1.50.

(Comentário de HIRAM M. STOUT,
da Military Intelligence Division do Departamento de Guerra dos EE. UU.)

A apresentação de um dos principais problemas de nossa vida nacional de um modo claro, objetivo e sucinto é sempre uma realização louvável. O professor Benson assim fez para o problema da distribuição de funções entre os três níveis do governo americano — federal, estadual e local — e as relações entre as unidades de governo.

Numa série de capítulos intitulados respectivamente “A Atual Estrutura dos Poderes Federais e Estaduais”, “Atividades Federais Diretas”, “Subvenções Federais”, “Relações entre os Governos Federal e Locais”, “A Posição dos Estados”, e “Relações entre Governos Estaduais e Locais”, o autor descreve as atividades recentes de nossas unidades governamentais e suas relações recíprocas. Dois capítulos precedentes, “A Defesa da Descentralização” e “As Fraquezas da Descentralização”, dão ao leitor os principais critérios de avaliação das tendências recentes de nosso sistema federal. Em “Propostas de Reajustamento”, o professor Benson discute as sugestões de vários grupos de indivíduos no sentido de aconselhar uma redistribuição geral de funções e uma revisão da estrutura das unidades governamentais — maior expansão dos poderes federais, regionalismo da escola Odum, cooperação inter-estadual e entre a União e os Estados, e a reconstrução de numerosas unidades de governo local. O capítulo final do livro resume algumas das transformações de nosso sistema federal que parecem imediatamente desejáveis e exequíveis. Um epílogo apresenta um programa de doze pontos para a descentralização norte-americana.

O tema do livro podia ser enunciado deste modo: “Sob a pressão de acontecimentos, temos caminhado, sem plano preconcebido, para uma nova centralização que ameaça nosso tradicional sistema federal. O perigo está nos rápidos passos para a descentralização ou para maior centralização. Somos advertidos para o fato de que “a acusação mais

forte feita à descentralização é a ineficiência; a acusação mais forte feita à centralização é a tirania”. Se desejamos “eficiência aliada a segurança — que parece ser o objetivo comum — imprescindíveis se tornam os reajustamentos em todos os níveis de governo”.

Um reajustamento de necessidade urgente é o de conseguir uma administração mais eficiente dos serviços públicos no nível estadual de governo. Em grande parte, isto depende da existência de melhor pessoal. Os cargos administrativos preenchidos por eleição para curtos mandatos, o sistema do pisto-lão e salários inadequados impedem que muitos Estados se transformem em eficientes unidades do governo. Sob o sistema de subvenções — e o professor Benson prefere subvenções globais em vez de subvenções específicas — o governo federal pode promover o aperfeiçoamento da administração de pessoal nos Estados. Entretanto, tal ação deveria consistir na exigência de adaptar os sistemas do mérito a certos critérios essenciais e não na sua interferência com nomeações individuais ou normas profissionais estabelecidas por uma repartição em Washington. “A repartição federal bem pode insistir em que as nomeações sejam feitas somente das listas de “aproveitáveis” (eligible registers); que as demissões de caráter político sejam eliminadas; e que o processo de exame e nomeação seja isento de fatores pessoais. Por outro lado, os Estados devem ser capazes de adotar sistemas de pessoal adequados às condições locais, e autorizados a experimentar, o mais livremente possível, diferentes processos técnicos e administrativos”. O autor recomenda o método do *Social Security Board* como o mais desejável dentre os atuais meios de controle de pessoal sob o sistema de subvenções.

E' demasiado cedo para prever muitas das consequências da guerra sobre nosso sistema federal, mas mesmo um profeta medíocre pode ver que problemas tais como a segurança interna, o racionamento, os movimentos de operários de fábrica e de grupos sociais, surgidos com a indústria bélica, farão exigências excepcionais sobre os governos estaduais e locais. Os esforços para solucionar esses problemas serão complicados pelas deficiências de

trabalho e competência profissional, pela escassez de material e equipamento, e pela elevação de preços e aumento de onus tributário. Uma administração negligente e inepta, tolerável na paz, pode ser desastrosa numa luta pela sobrevivência. Ao considerarem alguns dos reajustamentos julgados necessários pelo professor Benson e outros, as autoridades do governo e os cidadãos de nossas numerosas unidades políticas deveriam lembrar-se de que agir "pouco demais e tarde demais" pode resultar em consequências mais funestas do que as derrotas militares.

HISTORY OF THE FEDERAL CIVIL SERVICE

— UNITED STATES CIVIL SERVICE COMMISSION — Government Printing Office — Washington, D. C. — 1941 — 162 páginas — \$.25.

(Comentário de
JEAN CHARTERS GRAHAM,
da Universidade de Chicago, Illinois)

E' sempre um pouco difícil, para os que, como nós, estamos acostumados a um sistema de serviço civil federal, imaginar, plenamente, a pressão do "spoils system" na história do governo federal, e compreender a longa e difícil estrada que foi percorrida pelos primeiros reformadores do serviço civil. Podemos agora, pela primeira vez, contemplar a vasta repercussão do movimento de reforma do serviço civil, desde a fundação da República até à presente data. A Comissão do Serviço Civil dos Estados Unidos, e particularmente M. Barris Taylor, membro desse órgão, devem ser congratulados pela apresentação deste estudo histórico. As poucas fotografias incluídas no trabalho do Senhor Robert T. Frank, Jr., e por membros consultivos de outras repartições federais, servem principalmente para fazer que o leitor deseje a inclusão de mais material.

Muitas pessoas estão familiarizadas, de modo geral, com os altos padrões de seleção de pessoal, estabelecidos pelos primeiros presidentes, principalmente Washington e Adams. Conhecido também é o conceito filosófico jacksoniano de "que o estabelecimento de uma burocracia é antagônico à democracia", filosofia essa que imediatamente resultou num eficaz instrumento de corrupção. A frase "ao vencedor pertencem os despojos (*spoils*)" é atribuída ao senador William L. Marcy, de Nova York, num debate senatorial sobre a nomeação de

Martin Van Buren para ministro junto à Grã-Bretanha. Aconteceu isto em 1832, no início do segundo termo de Jackson, e é interessante notar que a nomeação de Van Buren foi fortemente atacada e anulada, principalmente com o argumento de haver sido ele o responsável, no governo de Jackson, pela introdução do sistema do filhotismo.

O primeiro esforço para regulamentação do serviço federal surgiu em 1853, quando o Congresso estabeleceu quatro "graus" ou "classes" para pessoal de escritório em certos departamentos executivos, e exigiu exames de habilitação para essas classes. Embora os exames de habilitação não tivessem o caráter competitivo e muitas vezes fossem mera formalidade, serviram para lançar os alicerces do sistema de exames competitivos que foram instituídos, a princípio, no governo de Grant, em 1872, e colocados numa base permanente pela histórica Lei de Pendleton de 1883. Nesse intervalo de tempo, o regime do pistolão imperava. Mesmo no governo de Lincoln — que certa vez dissera do regime do filhotismo: *Aí está algo que no decorrer do tempo se tornará um perigo maior para a República do que a própria rebelião* — houve maior percentagem de demissões do que sob qualquer outro presidente norte-americano. "Praticamente todos os cargos presidenciais sob o controle do governo federal mudaram de partido, pelo menos uma vez, e alguns deles muitas vezes, entre 1861 e 1865". Poucas pessoas sabem que não só um, porém dois presidentes perderam as suas vidas em consequência do sistema do filhotismo. A doença de Harrison, que morreu um mês após ser empossado, é atribuída por muitos historiadores aos verdadeiros enxames de pretendentes a cargos públicos que ficavam à sua porta a fazer exaustivas exigências e reclamações.

Devido à necessidade de acumular a experiência de 152 anos em 140 páginas, foram sacrificados os pormenores, principalmente os dos períodos mais recentes. O capítulo sobre "O Sistema do Mérito de Hoje, 1933-1941" parece ter sido indevidamente resumido, tendo-se em vista a sua importância não só à luz de importantes extensões introduzidas pela Lei Ramspeck-O'Mahoney (relativa ao Diretor dos Correios), pela Lei de Hatch, pela Lei de Ramspeck de 1940 e pelos decretos executivos de 24 de junho de 1938 e 31 de janeiro de 1939, como também por causa da transição de um programa negativo a um programa positivo de administração de pessoal. Esta crítica é abandonada,

entretanto, em vista das liberdades concedidas a um dramaturgo que esteja apresentando uma peça bem encenada. O enredo é o crescimento e o declínio do "spoils system", acompanhado pela maré-montante do sistema do mérito; os vilões lá estão, bem como os moços loiros; e a platéia fica com o sentimento de que "todos eles viveram para sempre felizes após o serviço civil".

Tem havido outras publicações referentes a várias fases da história do serviço civil federal, muitas das quais são mencionadas em concludentes notas bibliográficas. Talvez as melhores sejam: "O Serviço Civil e o Nepotismo" antes de 1883, da autoria de Carl Russell Fish; a tese de doutorado em filosofia (Ph. D.) de A. B. Sagesar, na Uni-

versidade de Nebraska, em 1935, intitulada "Os dois primeiros anos da Lei de Pendleton: Um Estudo da Reforma do Serviço Civil"; e a obra "Combatendo os partidários do "Spoils System", referente ao período de 1900 a 1916, de William Dudley Foulke, antigo membro da Comissão do Serviço Civil, volume esse que não está incluído na bibliografia da Comissão. Atualmente, está sendo elaborada uma tese na Universidade de Chicago que atualizará a história da reforma do serviço civil em seus múltiplos detalhes, importante tarefa que nem a Comissão tentou atacar. O seu trabalho foi antes um resumo, mas com isto os autores prestaram uma excelente contribuição à literatura sobre administração de pessoal.

INDICAÇÕES

ORÇAMENTO BRASILEIRO — ARÍZIO DE VIANA — Departamento Administrativo do Serviço Público — Imprensa Nacional — Rio de Janeiro — 1943 — 189 páginas — Cr\$ 10,00.

Editada sob os auspícios do D.A.S.P., constitue esta obra um alentado estudo sobre o orçamento público brasileiro.

Produto da competência profissional especializada do seu autor — atual Chefe da Divisão da Despesa da Comissão de Orçamento — este livro possui a vantagem de refletir, num estilo claro e preciso, não só os princípios doutrinários, mas ainda as normas técnicas adotadas pelo nosso Governo Federal na elaboração de seu programa orçamentário.

Todos aqueles que, por qualquer motivo, desejarem identificar-se com o sistema de orçamento do Brasil, encontrarão no livro do Sr. Arízio de Viana uma orientação segura e eficiente. Não foi empregado neste compêndio apenas o método descritivo; antes de descrever as diversas fases da elaboração, sanção, execução e controle da execução do orçamento, o autor teve o cuidado de expender os fundamentos da matéria orçamentária, de sorte que o leitor não especializado em tal assunto ficará de posse da base teórica indispensável.

Nesta rápida resenha, cumpre também assinalar que o autor não se descurou de tratar das tendências modernas, como por exemplo, a do *controle administrativo* da execução orçamentária, que, de modo geral, domina o livro.

A matéria se acha exposta nas seguintes partes: *Introdução* — Conceito de Finanças Públicas; *Capítulos*: I — Tipos de Orçamento; II — Princípios orçamentários vigentes no Brasil; III — Discriminação da Despesa; IV — Previsão da Receita; V — Execução e Fiscalização do Orçamento Federal; VI — Controle do Orçamento; VII — Teoria do Orçamento Extraordinário; VIII — Os orçamentos paralelos.

Traz ainda um *Appendix* que consta dos seguintes anexos: Especificação da Receita; Discriminação da Despesa; Instruções Gerais; Circular enviada às Repartições; Instruções para Apresentação das Justificações Indispensáveis; e *Bibliografia*.

TRAINING MUNICIPAL EMPLOYEES — JOHN J. FURIA, da Comissão do Serviço Civil da Cidade de Nova York — Nova York — 1941.

Preparado para distribuição na reunião anual da Assembléia do Serviço Civil, realizada em Jacksonville em 1941, este volume descreve as atividades do Bureau de Treinamento da Comissão do Serviço Civil da Cidade de Nova York. Em sua essência, é uma compilação de anúncios de cursos, resumos de aulas e sinopses de conferências, trazendo, além disso, uma breve descrição acerca do programa de treinamento para os servidores municipais de Nova York. As pessoas interessadas no aperfeiçoamento de pessoal em qualquer nível de

governo, principalmente no nível municipal, encontrarão neste volume uma valiosa fonte de idéias, técnicas e informações uteis.

THE MOBILIZATION OF THE HOME FRONT

— Relatório de ERIC H. BIDDLE, apresentado à *American Public Welfare Association* — Public Administration Service — 1942 — Publicação n. 81 — 47 páginas — \$.60.

Escrita por um administrador norte-americano que teve a oportunidade de observar, em primeira mão, os desenvolvimentos da administração civil inglesa, desde setembro de 1940 a julho de 1941 (período de intensa guerra aérea), esta publicação constitui um documento esclarecedor e instrutivo. O autor bem sabe que seria temerário adaptar aos Estados Unidos todas as reformas empreendidas pelos ingleses no sentido de aumentar a eficiência de sua estrutura governamental, relativamente descentralizada, e de seus mercados de trabalho, relativamente descontrolados, para um total esforço de guerra. Acredita, entretanto, que o estudo da experiência britânica pode ser proveitoso aos norte-americanos, tanto pelo que os ingleses fizeram, como pelo que deixaram de fazer.

EMPLOYEE TRAINING — ALFRED M. COOPER

— Mc. Graw-Hill Book Company, Inc. — Nova York e Londres — 1942 — 311 páginas — \$ 2.50.

A vasta experiência em aperfeiçoamento de pessoal, acumulada pelo autor através de sua passagem por organizações de utilidade pública, companhias industriais e comerciais, e pelo Departamento de Águas e Energia Elétrica da Cidade de Los Angeles, acha-se consubstanciada neste livro.

Os quatro primeiros capítulos se dedicam a organizar o treinamento de pessoal, orientar conferências sobre treinamento e ensinar supervisores a presidirem conferências. Os três capítulos seguintes tratam de tipos especiais de programas de treinamento: treinamento de chefes, treinamento num programa de segurança e treinamento para relações com o público. A técnica referente ao desenvolvimento de normas práticas para conferências acha-se bem tratada no capítulo VIII. O valor

e o desenvolvimento das dramatizações estão descritos de modo interessante. Os capítulos X e XI se referem às relações entre o treinamento e a execução de serviço e entre o treinamento e os casos de emergência. No capítulo final, há uma breve descrição dos programas de aprendizagem e de treinamento para promoções.

WAGES AND PRICES — ROBERT E. SUMMERS

— *The Reference Shelf* — Vol. 15 — N. 6 — The H. W. Wilson Company — New York — 1942 — 219 páginas — \$ 1.75.

Este livro é uma coletânea de artigos de imprensa e de documentos oficiais a respeito de salários e preços em tempo de guerra. Apresenta diversas interpretações de economistas e homens públicos norte-americanos sobre esse importante problema da economia de guerra.

A matéria está distribuída pelas seguintes partes; Prefácio; I — Introdução ao Problema; II — A ameaça de inflação; III — Aplicação de controles de preços nos Estados Unidos; IV — Aplicação de controles no estrangeiro; V — A necessidade atual de se controlar a inflação; VI — Proteção contra a inflação; VII — O outro lado da questão da fixação de salários; VIII — Experiências estrangeiras com o controle de salários; Appendix e Bibliografia.

THE MANAGERIAL REVOLUTION — JAMES

BURNHAM — New York — 1941 — The John Day Co., Inc. — 285 páginas — \$ 3.00.

O autor se baseia no conceito de uma transformação social do mundo após a guerra e na hipótese de que, de fato, já está se processando, na época atual, essa transição da sociedade para outro tipo. Baseado em tais premissas, o autor apresenta a sua "teoria da revolução gerencial" (*managerial revolution*), que procura explicar aquela transformação e prever o tipo da sociedade futura.

O Sr. Burnham previne o leitor de que a sua obra não constitui um programa de reforma social, nem um julgamento moral sobre o tema escolhido. Limitou-se exclusivamente a elaborar uma teoria descritiva, capaz de explicar o caráter da presente época de transição social e de prever, pelo menos de modo geral, as suas consequências.