O CHEFE DO GOVÊRNO NORTE-AMERICANO E A ORGANIZAÇÃO DE SEUS SERVIÇOS AUXILIARES

FRITZ MORSTEIN MARX
Assistente do Diretor do Gabinete Executivo do Presidente dos Estados Unidos da América

SUMÁRIO: *III. Estrutura dos serviços presidenciais*: 1. *Origem do esquema.* 2. *Criação do Gabinete Executivo do Presidente. IV. Base legal do Gabinete Executivo do Presidente. V. Primeiros preparativos para a coordenação presidencial. VI. Pressões históricas na criação dos serviços presidenciais. VII. Efeitos de influências contrárias.*

III. ESTRUTURA DOS SERVIÇOS PRESIDENCIAIS

* 1. *Origem do Esquema*: Em sua mensagem em prol de uma reorganização completa do ramo executivo,[31] apresentada ao Congresso em 1937, o Presidente Roosevelt sintetizou algumas das conclusões do Comitê sôbre Gerência Administrativa nas seguintes palavras:[32]

"O Comitê não me poupou; dizem que o Presidente, e isso tem sido do conhecimento geral durante vinte anos, não pode desobrigar-se adequadamente de suas responsabilidades; que êle está sobrecarregado; que é humanamente impossível para êle, de acôrdo com o sistema que possuimos, executar plenamente a sua tarefa constitucional como Chefe do Executivo, pelo fato de estar esmagado por uma enorme quantidade de pequenos detalhes e contactos inúteis, que emanam diretamente da má organização e aparelhamento do Govêrno. Posso dar o meu testemunho a tal fato. Com os meus antecessores que declararam a mesma coisa reiteradamente, eu me confesso culpado".

O Presidente também expôs ao Congresso a significação política dos aperfeiçoamentos que êle estava buscando introduzir na administração federal:[33]

"Ao colocar diante de vós êste programa, imagino que irão dizer que estou recomendando a ampliação dos poderes da Presidência.

* NOTA DA REDAÇÃO: Ver a primeira parte dêste trabalho nos vols. 15, ps. 34-45, e 16, ps. 32-42, desta Revista.

31 Vide retro, sob o item I — A.

32 *Op. cit.*, retro, na nota 12, p. IV.

33 *Ibid.*, p. V.

Isto não é verdade. A Presidência, tal como foi estabelecida na Constituição dos Estados Unidos, possui todos os poderes que lhe são necessários. A despeito das tímidas criaturas de 1787, que receavam um govêrno eficiente, a Presidência foi criada como sendo uma única Repartição de um forte Chefe do Executivo, à qual foi confiado todo o poder executivo do Govêrno Nacional, assim como o poder legislativo foi colocado no Congresso e o judiciário na Suprema Côrte. O que eu estou colocando diante de vós não é a solicitação de mais amplos poderes, mas dos instrumentos de administração e autoridade para distribuir o trabalho, a fim de que o Presidente posa desincumbir-se eficientemente dos poderes que ora lhe atribui a Constituição. A menos que estejamos dispostos a abandonar essa parte importante da Constituição, devemos aparelhar a Presidência com autoridade proporcional às responsabilidades que lhe são prescritas pela Constituição.

"...assim procedendo, saberemos que estamos voltando para a Constituição, e dando ao ramo executivo modernos instrumentos de administração, bem como uma organização atual que capacitará o Govêrno de prosseguir eficientemente. Podemos demonstrar ao mundo que o Govêrno Norte-Americano é tão democrático quão eficiente".

Tais observações transmitiram adequadamente o estado de ânimo em que o Comitê Presidencial de Gerência Administrativa, sob a presidência do Sr. Louis Brownlow, havia encetado a sua tarefa. O seu relatório considerado pelo Presidente "um grande documento de importância permanente", [34] atraiu a atenção para um número considerável de reformas necessárias, porém fêz uma contribuição extremamente notável ao delinear os requisitos de um Gabinete do Chefe do Executivo, adequadamente provido de pessoal. O relatório propunha, especìficamente, que "os órgãos de administração do Govêrno, principalmente os que tratam de orçamento, pesquisas sôbre eficiência, pessoal e planejamento, deveriam ser grandemente fortalecidos e desenvolvidos como instrumentos do Chefe do Executivo". [35]

A fim de dar realidade a essa idéia, o Comitê Brownlow recomendava que o Bureau do Orçamento, uma Administração do Serviço Civil reorganizada, e uma Junta Permanente de Recursos Nacionais, como instrumentos de administração presidencial, deveriam "participar, como elementos integrantes, do Gabinete Executivo da Presidência. Destarte, o Presidente teria, dspachando consigo diretamente, as três instituições gerenciais, cujas atividades afetariam todos os órgãos administrativos". [36]

Criado pela Lei de Orçamento e Contabilidade de 1921, o Bureau do Orçamento, embora funcionando como órgão de orçamento do Govêrno Federal, sob a direção do Presidente, foi colocado dentro do Departamento do Tesouro. Em conseqüência disso, as relações do Bureau com o Presidente acabaram por ficar menos estreitas do que

34 *Ibid.*, p. III.
35 *Ibid.*, p. 4.
36 *Ibid.*, p. 3.

os seus objetivos pareciam tornar necessário. Pela mesma razão, a tarefa orçamentária do Bureau chegou a refletir um alcance algo restrito.

Conforme a Lei de Orçamento e Contabilidade, o Bureau do Orçamento era encarregado de fazer estudos administrativos para o Presidente, a fim de "assegurar maior economia e eficiência na conduta do serviço público" [37] Na realidade, entretanto, essa função permanceu por muito tempo inativa. O Comitê Brownlow, assinalando que "a economia e eficiência no govêrno exigem constantes investigações" [38], instou por uma reorientação do Bureau do Orçamento, no sentido da análise e do aperfeiçoamento tanto da organização como da administração do ramo executivo.

Relativamente à administração de pessoal, o Comitê Brownlow sugeriu uma reforma ainda mais fundamental — a substituição da Comissão do Serviço Civil, composta de três membros, e criada pela Lei do Serviço Civil Federal de 1883, com objetivo de ser, principalmente, um órgão de recrutamento, por uma Administração do Serviço Civil, chefiada por uma só entidade executiva, a qual seria auxiliada por uma junta não remunerada. Tal proposta se baseou grandemente na impressão generalizada de que não se podia esperar que a Comissão do Serviço Civil viesse a assumir a necessária liderança no sentido de reanimar a administração de pessoal, ou a funcionar com eficiência como órgão de estado-maior, constantemente emitindo pareceres ao Presidente.

A Junta Permanente de Recursos Nacionais fôra idealizada para levar avante, em maior escala, os trabalhos do Comitê de Recursos Nacionais criado em 1935 por decreto executivo do Presidente. A nova junta tinha por objetivo servir de "estado-maior geral" [39] responsável pela: "coleta e análise de fatos importantes; observação da interdependência e aplicação de amplas diretrizes; proposta periódica de tipos de regulamentação nacional da preservação de nossos recursos nacionais, baseada em investigações completas e maduras reflexões; elaboração e apresentação constante ao Executivo dos resultados de pesquisas, interpretações, e conclusões, bem como das recomendações para certas decisões finais, que possam ser julgadas convenientes pelos que se acham investidos de responsabilidade governamental".

Além da consolidação dêsses órgãos gerenciais num Gabinete Executivo, o Comitê Brownlow preconizou que fôssem criados diversos assistentes administrativos do Presidente, os quais deviam "possuir elevada competência, grande vigor físico e paixão pelo anonimato". [40]

2. *Criação do Gabinete Executivo do Presidente*: A Lei de Reorganização de 1939, [41] aprovada após muitos debates legislativos, não

37 Artigo 209.
38 *Op. cit.*, vide retro na nota 12, pág. 18.
39 *Ibid.*, p. 29.
40 *Ibid.*, pág. 5.
41 Vide retro, sob o cap. I — A, item 4 e mais adiante, na Segunda Parte, sob o capítulo I — A.

englobou tôdas as recomendações do Comitê Brownlow. Entretanto, além de dar seis assistentes administrativos ao Presidente, proporcionou uma base para ajustamentos de organização dentro do ramo executivo. [42] As medidas tomadas em conseqüência dessa Lei incluiram a criação do Gabinete Executivo do Presidente.

Tal Gabinete ficou integrado de seis partes: 1 — o Gabinete da Casa Branca; 2 — o Bureau do Orçamento; 3 — a Junta de Planejamento dos Recursos Nacionais, composta de três membros; 4 — o Oficial de Ligação para Administração de Pessoal; 5 — Repartição de Relatórios Governamentais; e 6 — "em caso de emergência nacional ou ameaça de emergência nacional, uma repartição para administrar durante a emergência, a ser criada por determinação do Presidente". No outono de 1939, os deveres e as responsabilidades das cinco primeiras partes acima indicadas foram definidos num decreto executivo. [43] As funções da repartição mencionada na sexta parte, por se não achar ainda organizada na data em que foi expedido o decreto executivo, foram expostas em duas resoluções administrativas posteriores. [44]

Pelo fato de a divisão do trabalho no Gabinete Executivo ser apresentada, mais adiante, com amplos detalhes, [45] é suficiente fazer, nesta altura, um pequeno comentário suplementar. Merece especial destaque a circunstância de os organizadores do Gabinete Executivo haverem seguido, em surpreendente grau de semelhança, o esquema apresentado pelo Comitê Brownlow. A modificação mais importante se tornou necessária em face da má vontade do Congresso em permitir que o Presidente transformasse a Comissão do Serviço Civil. Em vez de um Administrador do Serviço Civil, um Oficial de Ligação para Administração de Pessoal foi previsto, a fim de prestar serviços ao Chefe do Executivo, como conselheiro em assuntos de política e administração de pessoal, e de funcionar, ao mesmo tempo, na qualidade de agente de ligação entre o Presidente e a Comissão do Serviço Civil.

Nesses últimos anos, diversas alterações ocorreram na composição do Gabinete Executivo. Devido a uma grande variedade de fatôres, inclusive o antagonismo legislativo, a Junta de Planejamento dos Recursos Nacionais foi extinta no verão de 1943. [46] Uns três anos mais tarde, entretanto, a lacuna foi preenchida por um Conselho de Consultores Econômicos, criado expressamente como parte do Gabinete Executivo pela Lei de Emprêgo de 1946. [47] Êsse órgão auxilia o Presidente na elaboração de um "relatório econômico anual" a ser apresentado ao Congresso. [48] Também o ajuda mediante a análise

42 Vide retro, sob o cap. I — A, item 4.
43 Vide, adiante, na Segunda Parte, sob o título I — B.
44 Vide, adiante, na Segunda Parte, sob os títulos II — A e II — B.
45 Na Segunda Parte.
46 Vide, adiante, na Segunda Parte, sob o título I — B.
47 Vide, adiante, na Segunda Parte, sob o título I — B.
48 Vide, adiante, na Segunda Parte, sob o título I — B.

de tendências econômicas, a avaliação das conseqüências econômicas dos programas e atividades governamentais e o desenvolvimento de diretrizes econômicas nacionais.

A história da Repartição de Relatórios Governamentais apresenta uma série de ajustamentos análogos. No verão de 1942, êsse órgão fêz parte do Gabinete de Informações de Guerra. A Repartição de Relatórios Governamentais foi reorganizada com suas funções residuais como elemento integrante do Gabinete Executivo em 1946. [49]

IV. BASE LEGAL DO GABINETE EXECUTIVO DO PRESIDENTE

O Gabinete Executivo se fundamenta em leis, regulamentadas por decretos executivos e resoluções administrativas. [50] Seu fundamento principal é a Lei de Reorganização de 1939, [51] juntamente com os dois planos de reorganização dela decorrentes. Algumas das partes componentes do Gabinete Executivo são baseadas em outras leis — o Bureau do Orçamento, na Lei de Orçamento e Contabilidade de 1921 e o Conselho de Consultores Econômicos, na Lei de Emprêgo de 1946. A Repartição de Relatórios Governamentais obteve base legal numa lei orçamentária aprovada no verão de 1941.

V. PRIMEIROS PREPARATIVOS PARA A COORDENAÇÃO PRESIDENCIAL

A própria formação do Gabinete Executivo significa, de certo modo, o malôgro dos preparativos anteriores para satisfazer à necessidade de se dar ao Presidente o auxílio de um estado-maior. O Bureau de Orçamento conseguiu realizar um esfôrço de coordenação nos trâmites do processo orçamentário, porque a elaboração de um plano de trabalho anual para o Govêrno Federal conduz necessàriamente a um grau de integração. Mas até a sua incorporação no Gabinete Executivo, o Bureau tentou fazer o seu trabalho com um estado-maior assaz reduzido, tendo sido, portanto, restrita a sua ação como órgão de síntese.

Desde 1921, o Bureau do Orçamento ficou cercado de um conglomerado de comitês interdepartamentais especializados, coletivamente conhecidos por Serviço Federal de Coordenação, que visava não só aperfeiçoar a gerência departamental como também cuidar dos problemas de administração federal específica. Outro passo para a coordenação específica foi dado sob os auspícios do Conselho de Emergência Nacional, criado em 1933. Além disso, uma série de estudos administrativos, inclusive investigações tendentes a evitar duplicação funcional, organizado já em 1916. Outros estabelecimentos, tal como a Junta Nacional de Recuperação Industrial (1934-1935), tentaram enfrentar determinados setores que exigiam coordenação executiva.

---

49 Vide, adiante, na Segunda Parte, sob o título I — B.

50 Vide, adiante, na Segunda Parte.

51 Vide, retro, sob os títulos I — A, e, adiante, na Segunda Parte, sob os títulos I — A e I — B.

Todos êsses órgãos, exceção feita do Bureau do Orçamento, mais cedo ou mais tarde atingiram o fim de sua utilidade e foram extintos.

O problema básico, apresentado pela necessidade urgente de uma gerência executiva fértil em recursos, permanecia sem solução. A insuficiência dessas iniciativas anteriores manifestou-se também numa tendência marcante para o Presidente Franklin D. Roosevelt confiar num grupo heterogêneo e constantemente mutável de conselheiros especializados, procedentes de várias esferas de atividades. Êste fenômeno era popularmente conhecido comc sendo o "truste dos cérebros". Não obstante a alta capacidade de muitos de seus componentes, a sua freqüente falta de familiaridade com os processos internos de govêrno tornava-os menos eficientes como auxiliares administrativos.

VI. PRESSÕES HISTÓRICAS NA CRIAÇÃO DOS SERVIÇOS PRESIDENCIAIS

Diz-se que a necessidade é mãe de tôdas as coisas. Necessidade largamente reconhecida exerceu forte influência no estabelecimento dos serviços presidenciais.

A Comissão do Serviço Civil, concebida como sendo alguma coisa de órgão de estado-maior para o Presidente, muito embora realmente afastada de suas cogitações diárias, foi o resultado de crescente agitação popular em favor de um sistema do mérito baseado em concursos de provas. Anàlogamente, o Bureau do Orçamento deveu a sua criação à exigência cada vez maior de economia e eficiência no govêrno, acentuada pelo crescimento da dívida nacional durante a primeira Grande Guerra. A formação do próprio Gabinete Executivo do Presidente relacionou-se com um crescente grau de atenção pública quanto à necessidade de forte gerência presidencial para uma estrutura administrativa enormemente ampliada no decurso da batalha contra a grande crise. Finalmente, o Conselho de Consultores Econômicos se originou de uma reação legislativa aos anseios públicos por uma proteção eficaz do emprêgo de alto nível.

VII. EFEITOS DE INFLUÊNCIAS CONTRÁRIAS

A idéia de um completo Gabinete Executivo do Presidente não corre o risco de objeção sob o ponto de vista constitucional. Por outro lado, a inquietação legislativa por causa da relativa fôrça da Presidência tem vindo à baila em diversas ocasiões.

Apesar da precaução do Presidente Roosevelt em julgar as suas propostas de reorganização de 1937 nos seus justos méritos, [52] a sua recepção pelo Congresso não foi nada cordial. Nalgumas esferas, alegou-se que as recomendações eram dirigidas para uma "ditadura" executiva. Mais tarde, a abolição, por lei, da Junta de Planejamento dos Recursos Nacionais indicou a fôrça das desconfianças do legislativo pela subordinação institucional e pelos objetivos adequados da função de planejamento.

52 Vide retro sob o título III.

Significativo, outrossim, foi o fato de haver o Congresso, na criação do Conselho de Consultores Econômicos, reservado ao Senado o direito de confirmar nos cargos [53] os membros do Conselho. Embora a Lei de Emprêgo de 1946 fôsse o primeiro estatuto legal a colocar um órgão de estado-maior expressamente no Gabinete Executivo do Presidente, o requisito de ratificação pelo Senado fugia do precedente da Lei de Orçamento e Contabilidade de 1921, segundo a qual o Chefe do Executivo fôra sàbiamente investido do poder de escolher, sem restrições de qualquer espécie, o diretor e o assistente do diretor do Bureau do Orçamento — fórmula essa mais adequada a uma associação cordial de componentes do estado-maior.

(*Continua*)