RELAÇÕES ENTRE AS AUTORIDADES CENTRAIS E AS LOCAIS NOS ESTADOS UNIDOS

WILLIAM ANDERSON
Da Universidade de Minnesota

SUMARIO: *Parte I*: Introdução. Relações entre a União e os Estados: *Divisão de poderes e atribuições. Do "laissez-faire" à ação social. Centralização e descentralização.* Competência administrativa da União e dos Estados. Relações estaduais-locais: *Capacidade desigual dos estados. Contrôle do govêrno local pelo legislativo estadual. Remédios experimentais para a inconveniência do regime de leis especiais. A realidade da autogovêrno local. Cumprimento da legislação referente ao govêrno local. Contrôle do governo local pelos órgãos administrativos estaduais. Crise financeira dos governos locais.* — *Parte II:* Resumo das recentes tendências nas relações centrais-locais nos Estados Unidos: *Depressão e intervenção federal. Aumento do pessoal da administração federal. Aumento dos subsídios federais e estaduais. Cooperação administrativa e elevação dos "standards". Relações diretas entre o govêrno federal e os locais. Reação partidária contra a centralização federal. Aparecimento e influência das organizações de funcionários. Efeitos da II Guerra Mundial.*

PARTE I

INTRODUÇAO

* Todos os sistemas de relações entre o govêrno central e os locais têm suas complicações peculiares. Nos regimes federativos a complexidade é mais pronunciada, e o sistema federal dos Estados Unidos é, sob certos aspectos, o mais complicado do mundo nos dias de hoje. Descrevê-lo detalhadamente demandaria um longo e penoso trabalho.

---

* Tese apresentada ao Congresso Internacional de Ciências Administrativas realizado em Berna, Suíça, em julho de 1947. Tradução e notas de Vítor Nunes Leal.

Dentro das possibilidades do autor e afim de servir ao Congresso Internacional de Ciências Administrativas, a presente exposição há de ser breve. É mais um esbôço ou um resumo do que um tratado. Será completada por diversas publicações apresentadas juntamente com o manuscrito, mas ainda estas não abrangem todos os pontos relevantes. Ainda é necessário um grande trabalho de investigação para trazer à luz todos os fatos importantes referentes às relações intergovernamentais nos Estados Unidos.

A expressão "relações intergovernamentais" é largamente usada nos Estados Unidos para indicar, genericamente, as relações tanto verticais como horizontais entre o govêrno federal, os governos estaduais, os *counties*,[1] as *cities*,[2] as *towns* [3], as *villages* [4] e os milhares de distritos especiais que administram escolas públicas, trabalhos de irrigação e drenagem, parques e muitos outros serviços e utilidades.

As dificuldades da generalização (e são numerosas) no que concerne às relações intergovernamentais nos Estados Unidos são devidas a muitas circunstâncias, das quais podem ser destacadas as seguintes:

---

1 "O *county* americano corresponde ao município brasileiro, como entidade sub-divisionária, sob o ponto de vista territorial, político e administrativo. Nos Estados Unidos, porém, a palavra *municipality* é usada de preferência para designar o govêrno das cidades incorporadas. A tradução literal por *condado* não daria uma idéia exata do *county*, como entidade de govêrno local."

"Em suma, e até onde é possível classificar, existem quatro tipos de *county*, subordinados a diferentes formas de govêrno: *a*) o *county* do sul e dc Oeste, que constitui a única entidade política de govêrno local e é governado por pequenos *boards; b*) o *county* de New England, inteiramente destituído de importância política e administrativa, ofuscado que é pelas *towns* autônomas; *c*) o *county* dividido em *townships* de expressão extremamente rudimentar, e governado por *boards* de comissários." (Oswaldo Trigueiro, *O Regime dos Estados da União Americana*, Rio, 1942, ps. 237, nota 1, e 242).

2 "Em resumo: *a*) o *county* é a unidade geográfica divisionária do Estado, dotada de govêrno próprio para a administração descentralizada de serviços estaduais e para o trato de interêsses locais; *b*) a *town* e a *township* são (em certo número de Estados apenas) entidades políticas subdivisionárias dos *counties; c*) *a city a village e o borough* são as áreas urbanas dos *counties*, erigidas em corporações municipais, dotadas de govêrno próprio e autônomo para os negócios de interêsse local". (Oswaldo Trigueiro, *op. cit.*, p. 239).

3. "Na opinião de Lancaster, "o que dá à *town* seu caráter distintivo é o fato de que a vila que lhe serve de centro não é incorporada separadamente, como é usualmente o caso mais para o Oeste, mas continua como parte da *town*. A *town*, pois, é uma área que contém um govêrno ao mesmo tempo rural e urbano". (O. Trigueiro, *op. cit.*, p. 246).

4 "Em todos os estados não situados na *New England* — e mesmo ali, em certa extensão — constitui prática habitual separar os centros populosos dos distritos rurais circunjacentes e incorporá-los em *villages* e *boroughs*. O número de tais municipalidades menores nos Estados Unidos é superior a dez mil, variando a sua população desde um punhado (*handful*) até alguns milhares de habitantes... O govêrno da *village* consiste de uma junta eleita e de um presidente, escolhido por ela mesma, mas as vêzes é cheflado por um prefeito eleito pelo voto popular. Incluem-se nas suas atribuições a gestão das finanças locais, edifícios públicos, ruas, calçadas, esgotos e manutenção da ordem" (Charles A. Beard, *American Government and Politics*, New York, 1939, pág. 779.

1) A grande extensão do território nacional (cêrca de três milhões de milhas quadradas) e a grande diversidade das suas condições geográficas.

2) A existência de um sistema federal de govêrno com divisão de poderes e atribuições entre o govêrno federal e os governos dos Estados-membros.

3) O fato de pertencer aos Estados a competência para criar e regular as unidades locais de govêrno, do que resultam quarenta e oito sistemas diferentes de govêrno local, pois cada Estado tem o seus sistema próprio.

4) A existência, em certo número de estados, de um sistema de autoridades locais de três níveis, a saber: *a*) os *counties,* que são as maiores subdivisões dos estados; *b*) as *cities, villages, incorporated towns* e *organized townships,* [5] que são subdivisões do *county;* e *c*) um grande número de distritos escolares e outros distritos especiais, que são circunscrições autônomas com seus próprios órgãos administrativos. Os Estados em que existem êsses três tipos possuem muitas unidades administrativas locais e seus sistemas de govêrno local são muito complexos. Sòmente Illinois tem mais de 15.000 unidades locais, e em cada um de outros onze Estados há mais de 5.000. No extremo oposto figuram certos Estados da Nova Inglaterra, do Sul e do Oeste, que têm sistemas relativamente simples e poucas unidades de govêrno local. Treze Estados têm menos de 500 unidades cada um (p. ex., Connecticut, 347; Maryland, 182; Massachusets, 470; etc.).

5) O enorme número de unidades de govêrno ou de autoridades separadas a ser considerado, tomando-se o país como um todo. É certo que a população nacional também é grande (cêrca de cento e quarenta milhões) e que as grandes populações em certas circunstâncias podem reclamar numerosas autoridades governativas; mas quem poderia pensar em planificar tão grande quantidade e variedade de unidades governamentais como as que existem nos Estados Unidos?

---

5 "Em 16 Estados do Centro-Norte e de Middle-West, os *counties* são compostos de subdivisões geográficas dotadas de uma organização política rudimentar, a que está afeto o trato de certos interêsses administrativos locais. São as *townships,* que se distinguem das *towns* anteriormente descritas: *a*) por serem menos importantes sob o ponto de vista político-administrativo; *b*) porque seu govêrno não alcança as áreas urbanas, que em geral têm organização própria, sob o regime de incorporação". (O. Trigueiro, *op. cit.,* p. 248).

Govêrno federal	1
Estados	48
Counties	3.050
Municipalidades (centros urbanos incorporados)	16 220
Towns e *townships* organizadas (principalmente rurais)	18.919
Distritos escolares	108.579
Outros distritos especiais	8.299
Total	155.116

Eis o quadro das *Unidades Governamentais nos Estados Unidos* em 1942, segundo o Serviço de Recenseamento dos Estados Unidos. Ainda hoje, [6] êsses números devem ser aproximadamente corretos.

6) A grande ampliação das funções e atividades governamentais, verificada modernamente, e que estreitou as relações mútuas de tôdas as autoridades públicas, tornando-as mais interdependentes.

Para nos orientarmos nesse labirinto de autoridades governamentais, cumpre examinar primeiro algumas das suas principais características.

RELAÇÕES ENTRE A UNIÃO E OS ESTADOS

O sistema federativo — A Constituição escrita dos Estados Unidos (adotada em 1787-88), ao mesmo tempo que estabelece um govêrno central para a União, ao qual denominamos govêrno federal, [7] também reconhece e garante a existência dos Estados-membros e dos seus governos. Os *Estados* são unidades autônomas, atualmente em número de 48. Elaboram suas próprias Constituições, dentro dos amplos limites traçados na Constituição federal, e de acôrdo com essas Constituições os Estados, separadamente, elegem e nomeiam seus

6 O presente trabalho é datado de abril de 1947.

7 Para empregar a terminologia corrente em nosso país, traduzimos, neste trabalho, sempre que nos pareceu adequado, o substantivo *Nation* por "União", e o adjetivo *national* por "federal".

próprios funcionários governamentais e dirigem, com autonomia, uma grande soma de serviços públicos, a maior parte dos quais é financiada principal ou totalmente por êles próprios. O govêrno federal também é autônomo em relação aos Estados, embora dependa dêstes para o exercício de certas atribuições necessárias à nação como um todo, como, por exemplo, o processamento das eleições federais. Do ponto de vista legal, o govêrno federal provàvelmente poderia tomar a seu cargo as eleições federais, mas não estará inclinado a fazê-lo enquanto os Estados estejam cooperando e não façam uso de seus poderes para obstruir ou impedir a realização das eleições federais. Há outros exemplos de interdependência funcional entre os governos federal e estaduais, mas êstes não são de grande importância. O mecanismo do sistema federativo torna os governos federal e estaduais constitucionalmente interdependentes e, ao mesmo tempo, os capacita a desempenhar suas funções privativas com um alto grau de mútua independência.

Divisão de poderes e atribuições — Outro aspecto do sistema federal é a divisão dos poderes e atribuições governamentais entre o govêrno federal e os governos estaduais. Em conseqüência dessa divisão o govêrno federal tem o poder para desempenhar certas funções necessárias a tôda a nação, enquanto cada Estado (e a êste respeito todos os Estados são legalmente iguais) dispõe de certos poderes e atribuições que pode exercer em benefício da sua própria população. A Constituição dos Estados Unidos enumera os principais poderes e atribuições do govêrno federal e reserva todos os demais para os Estados. Na prática a divisão não é tão clara e simples como as palavras precedentes parecem indicar. Há muitos exemplos de superposição e mesmo de duplicação de atribuições federais e estaduais, e em certos casos a União e os Estados cooperam no desempenho de funções comuns. Esta superposição e mesmo fusão de serviços em parte se tornou possível pela interpretação muito liberal que o Congresso, o Presidente, a Suprema Côrte e também a opinião pública têm dado aos poderes e atribuições do govêrno federal. Com efeito, a unificação do país numa só entidade econômica e social tornou imprescindível a ação federal em certas matérias não incluídas pela Constituição dos Estados Unidos na competência federal (por exemplo, fomento da agricultura, proteção ao trabalho, estradas públicas, segu-

ro social); ao mesmo tempo, os amplos poderes para tributar e lançar empréstimos, de que dispõe o govêrno federal, tornam muito mais fácil para êle do que para os Estados obter os necessários recursos financeiros para realização de serviços de âmbito nacional.

Consequentemente, em nossos dias, as linhas que discriminam as atribuições federais das estaduais estão em grande parte apagadas. Além disso, observa-se um processo de contínua alteração nas linhas divisórias que ainda subsistem. Êste processo de mudança foi consideràvelmente acelerado pelas terríveis necessidades da nação durante a primeira Guerra Mundial, o decênio da Grande Depressão (1930-40) e a segunda Guerra Mundial, tudo isso no intervalo de uma só geraçao.

Do "laissez-faire" à ação social — Provàvelmente a maior das mudanças ocorridas em todo êsse período foi a transformação operada na doutrina e na pratica politicas no sentido de abandonar o *laissez-faire* em favor de maior atuação do governo para promoçao do bem estar geral. A politica negativa e abstencionista do govêrno federal e dos governos estaduais, caracteristica do seculo XIX, cedeu lugar a politica mais positiva, embora ainda não socialista, do século XX. Os governos federal, estaduais e locais, nos Estados Unidos, estao executando em 1947 maior soma de serviços públicos do que em 1900 ou mesmo em 1917. A opinião pública, de um modo geral, aprova esse papel mais positivo do governo, e os dois maiores partidos politicos são atingidos, embora um tanto desigualmente, por essa mudança doutrinaria.

Centralização e descentralização — Na expansão geral dos serviços publicos pode parecer, a primeira vista, que o governo federal foi mais favorecido do que os governos estaduais e locais, e em prejuizo dêstes. Sem dúvida, esta impressao é verdadeira, se computarmos as despesas do periodo de guerra e as militares. Se, entretanto, excluirmos tais despesas, veremos que os governos estaduais e certas unidades de govêrno local tiveram suas funções ampliadas proporcionalmente às do govêrno federal, se não em maior extensão. As unidades rurais muito pequenas (*townships,* distritos escolares rurais e *villages* rurais de pequena população) não tiveram ampliados seus serviços públicos, e muitas tiveram sua importância fun-

cional efetivamente reduzida. Mas os *counties* e as grandes *cities*, a despeito das dificuldades financeiras, incrementaram notàvelmente seus serviços públicos. Os governos estaduais tambem ampliaram e melnoraram seus serviços publicos — educação, saude pública, serviço social (*welfare service*),[8] conservaçao de recursos naturais, fomento da agricultura, proteçao ao trabalho, estradas, cumprimento da lei [9] e regulamentaçao do comercio e da industria.

Tambem foi muito considerável a ampliação das atribuições do governo federal. Os novos serviços publicos empreendidos pelo governo federal estao compreendidos em varias categorias:

1) Em primeiro lugar estão os serviços que o govêrno federal presta ao povo com pequena ou nenhuma participação dos governos estaduais e locais. Tais são, por exemplo, crédito agricola, estabelecimentos de crédito, auxilios diretos aos lavradores, seguro para os velhos e sobreviventes, eletrificação rural e uma variedade de serviços e subsídios para os homens e mulheres que serviram nas fôrças armadas durante as duas guerras mundiais (hospitalização, assistência médica, subsídios para educação e empréstimos para estabelecimento de granjas e negócios).

---

8 "Pode parecer... que qualquer serviço prestado por um órgão do govêrno e financiado com os fundos públicos — como, por exemplo, o calçamento de ruas —, seja uma *welfare activity*. Mas a expressão foi arbitràriamente restringida aos serviços administrativos prestados em benefício de certos indivíduos ou grupos dentro da coletividade, como sejam, os que não dispõem dos meios de subsistência, os que necessitam de proteção por motivo de imaturidade ou incapacidade, os que devem ser protegidos contra certas enfermidades ou infecções, os que não têm orientação adequada por parte dos pais ou parentes e aquêles cuja conduta constitui uma ameaça para o bem estar geral". (E. C. Lindeman, "Public Welfare". na *Encyclopaedia of the Social Sciences*, vol. 12, 687, 1.ª col).

9 A expressão *law enforcement*, que traduzimos neste e em outros trechos do presente trabalho por "cumprimento da lei", não tem exata correspondência em nosso idioma. Ela envolve não só os serviços próprios a impor a observância da lei (principalmente no terreno criminal, para manter a ordem pública), como ainda a ação efetiva que se desenvolva nesse sentido, os processos legais adequados e ainda uma atitude emocional de respeito à lei.

"*Law enforcement*, enquanto se refere ao processo pelo qual a ordem pública é mantida, envolve mais significativamente uma atitude pública ou um ideal de govêrno... O ideal do *law enforcement*, considerado como parte da consciência política contemporânea, pode ser exposto de certo modo pela seguinte forma: as leis (principalmente as criminais) são sagradas quaisquer que sejam as suas consequências sociais e não importa por que métodos políticos tenham sido aprovadas, as leis têm de ser respeitadas e cumpridas enquanto não forem revogadas; elas têm de ser respeitadas para que sejam cumpridas e têm de ser cumpridas para que sejam respeitadas: o não cumprimento de qualquer lei conduz ao desrespeito de tôdas as leis, que por sua vez conduz ao não cumprimento de tôdas as leis" (Thurman Arnold. "Law Enforcement", na *Encyclopaedia* cit., vol. 9, ps. 267 e 268).

2) Subvenções (*grants-in-aind*)[10] aos Estados para certos serviços permanentes. São concedidas aos Estados que promulgam legislação adequada e estabelecem padrões aceitáveis para a administração do serviço, com ou sem contribuição estadual equivalente aos subsídios. As subvenções destinam-se a estradas públicas, assistência aos velhos e necessitados, compensação de desemprêgo [11] e a certos ramos da educação.

3) Subvenções aos governos estaduais e locais, sendo que para as unidades locais participarem dos auxílios é necessário que o Estado as habilite mediante legislação adequada. Tais subsídios e serviços compreendem habitação pública, aeroportos e uma variedade de obras e serviços públicos realizados durante os anos de 1934 a 1941.

Cumpre observar que o processo de centralização dos serviços públicos nas mãos do govêrno federal é grandemente reduzido quando se utiliza o sistema de subvenções. Na maior parte dos casos o serviço é executado pelos Estados, ou pelos Estados e pelos governos locais, com supervisão e interferência relativamente pequenas por parte das autoridades federais. Realmente os programas de subvenções fortaleceram enormemente os Estados e governos locais que dêles participaram. Suas finanças foram melhoradas e os serviços que têm prestado ao público aumentaram notàvelmente a confiança em si mes-

---

10 "O *grant-in-aid* tem sido, na opinião de Key, "um mecanismo utilizado para efetuar uma política nacional, ou promover a realização de um serviço público em escala nacional". Por meio dêle, o govêrno federal subvenciona certos serviços que devem ser mantidos pelos Estados, com a condição de que sejam atendidos princípios e *standards* administrativos uniformemente fixados pela União".

"A concessão dos *grants* e as condições de sua aplicação obedecem a processos diversos para cada caso. Há, porém, certos critérios uniformes, extensivos aos vários tipos de subvenções. Entre os característicos comuns do sistema incluem-se os seguintes: *a*) perfeita igualdade nos favores concedidos aos Estados; *b*) o sistema pressupõe, além da subvenção, o plano, o processo e a fiscalização federal; *c*) os serviços de cooperação são invariàvelmente administrados pelas autoridades estaduais; *d*) é indispensável a colaboração financeira do Estado para cada serviço, usualmente na mesma base da contribuição federal". (O. Trigueiro, *op. cit.*, ps. 74 e 76).

11 "O plano *americano* de seguro contra o desemprêgo é talvez melhor entendido pela expressão — compensação de desemprêgo (*unemployment compensation*) que se lhe aplica frequentemente. É baseado na noção de que o desemprêgo é um risco industrial, como os acidentes no trabalho, e pode ser grandemente diminuído pela previsão por parte dos empregadores, devendo a compensação de desemprêgo ser planificada para distinguir os empregadores previdentes dos descuidados. O financiamento deve ser feito inteiramente pelos empregadores, e as contribuições devem ser recolhidas, não ao Tesouro, mas a fundos separados para cada empregador, reduzindo-se a taxa com o decréscimo de emprêgo em cada fábrica". (Mary Barnett Gilson, "Unemployment Insurance", na *Encyclopaedia* cit., vol. 15, ps. 169-170).

mos e o interêsse do povo. Muitos dêles tornaram-se realmente fortes em conseqüência de suas novas atividades e da importância adquirida.

A tendência geral para a centralização dos serviços e seu financiamento pelo govêrno federal poderiam fàcilmente levar à conclusão de que a corrente flui numa só direção e é irreversível. Essa impressão não é inteiramente correta. Os Estados estão sempre vigilantes na sua oposição à centralização federal. Como competidores do govêrno federal no favor e no apoio do público, estão sempre prontos a dizer ao povo: "Deixai isto a nosso cargo. Podemos prestar melhor serviço. Podemos poupar vosso dinheiro. Podemos executar os serviços de acôrdo com as necessidades locais, em vez de vos sujeitar às rígidas uniformidades que a nacionalização implica". Tais opiniões e promessas são veiculadas no Congresso por muitos senadores e deputados. Cumpre lembrar que os congressistas representam principalmente seus Estados e distritos e não a nação como um todo. Sua atuação é frequentemente em favor dos Estados contra o govêrno federal. Depois de cada período de centralização federal (como na primeira Guerra Mundial, na Grande Depressão e na segunda Guerra Mundial) tem havido uma reação em favor dos direitos dos Estados. Êste fenômeno tem sido especialmente observado quando um partido político, que ha muito esta fora do poder, substitui no governo o partido responsável pela centralização. Um exemplo recente é a devolução do Serviço de Emprego dos Estados Unidos ao controle dos Estados. De um modo geral, porem, êsses recuos do pendulo não são tão pronunciados quanto o movimento geral na outra direção.

A despeito de tôdas essas mudanças no tocante às atribuições, tem sido muito pequena a alteração nas relações constitucionais e legais básicas entre os governos federal e estaduais. Êles continuam a agir autônomamente. Cada Estado, sem interferência das autoridades federais, promulga e executa suas próprias leis em matérias tais como educação, saúde pública, govêrno local, relações de família, propriedade e negócios. Pràticamente, não há supervisão ou contrôle por parte do govêrno federal sôbre estas atribuições ordinárias dos Estados. As exceções a esta regra são quase tôdas encontradas nos serviços para os quais o govêrno federal concede auxílios financeiros.

COMPETÊNCIA ADMINISTRATIVA DA UNIÃO E DOS ESTADOS

Ao instalar-se, em 1789, sob o regime da Constituição, o Congresso dos Estados Unidos teve de tomar importantes decisões sôbre a execução das leis federais. Na arrecadação das rendas, por exemplo, teve dificuldade em fazer a escolha. Deveria utilizar os coletores dos Estados para arrecadar suas próprias rendas, ou estabelecer agências separadas para arrecadação dos tributos decretados pelo Congresso para todo o país? Muitas considerações influiram na decisão adotada de criar, separadamente, um sistema administrativo federal, não só para a arrecadação tributária, mas também para outros fins.

Com exceções relativamente sem importância (salvo as atividades financiadas pelas subvenções federais), o govêrno federal exerce hoje as atribuições federais através do seu próprio pessoal. Isto significa que, em todo o país, onde quer que haja funções federais a exercer, há funcionários e empregados especiais para êsse fim, os quais são nomeados em Washington e responsáveis perante o govêrno federal. Estão neste caso, para citar sómente alguns exemplos, o serviço postal, o seguro para os velhos e sobreviventes, a arrecadação tributária, os subsídios à agricultura, o serviço florestal, a regulamentação do comércio e a solução dos dissídios trabalhistas.

Como a população e a superfície do país são muito grandes, tem sido necessário criar, para fins federais, vários sistemas de regiões, distritos e sub-distritos administrativos. Boston, New York, Chicago, São Francisco e outras cidades principais são na prática importantes sub-capitais da administração federal. Dificilmente podem ser chamadas capitais provinciais, porque nenhuma cidade funciona como centro administrativo geral de uma região claramente delimitada. Cada serviço ou agência administrativa federal dividiu o país em regiões e distritos para os seus próprios fins, com pouca ou nenhuma atenção a outras agências ou funções do govêrno. Dentro de um mesmo ministério (*department*), como o da agricultura, vários serviços adotam sistemas diferentes na divisão das regiões e distritos. Também de acôrdo com os seus próprios critérios e necessidades, cada repartição escolhe certas cidades para centro de coordenação (*headquarter*) de seus vários escritórios regionais e distritais. É mais por acaso do que como resultado de qualquer plano combinado que certas ci-

dades são os centros de contrôle de muitos escritórios regionais e distritais do govêrno federal. Além disso, mesmo quando dois ou mais serviços utilizam a mesma cidade como sede regional, as regiões que êles servem, tendo aquela cidade por centro, não coincidem. O serviço *A* pode usá-lo como sede de uma região que se estende principalmente para oeste e norte; o serviço *B*, de uma região que se estende para leste e norte, e assim por diante. Semelhantes variações também se observam na delimitação das fronteiras dos distritos e sub-distritos. Finalmente, os serviços federais não estão obrigados a respeitar rìgidamente as linhas divisórias dos estados e dos *counties*. Em alguns casos manda a conveniência agrupar Estados numa só região. Em outros, os territórios dos próprios Estados são usados como áreas dos distritos administrativos federais. Em muitos outros casos, entretanto, as fronteiras dos Estados e as dos *counties* são ignoradas na demarcação dos distritos e sub-distritos administrativos federais.

Uma investigação feita no período transcorrido entre as duas guerras mundiais revelou que mais de cem agências do govêrno federal tinham naquela época seus próprios sistemas de regiões e distritos administrativos, e não havia um só sistema comum a duas. Durante a segunda Guerra Mundial a situação se complicou com a criação de novos serviços e agências em Washington, muitos dos quais estabeleceram seus próprios campos de ação. A confusão que resulta para os cidadãos e também para o estudioso da administração pública pode ser fàcilmente compreendida. O que não é fácil de compreender são as razões pelas quais os administradores dos vários serviços federais não têm tido maiores queixas desta confusão. É certo, entretanto, que a presente multiplicidade e variedade de regiões e distritos administrativos não só resulta das tendências individualistas e separatistas dos vários serviços, como também reforça essas tendências. Têm sido feitas tentativas, com não muita perseverança, para estabelecer uma certa coordenação regional dos serviços federais. Até o presente, porém, tais esforços não têm alcançado muito sucesso pela evidente dificuldade de estabelecer coordenação regional onde não há regiões comuns.

Um leitor desta exposição, que viva num país de sistema de govêrno mais unitário que federal, principalmente se o seu

país tem superfície pequena e convenientemente dividida, para os fins da administração central, em certo número de províncias, regiões e distritos bem delimitados, pode pensar que o sistema vigente nos Estados Unidos é irremediàvelmente confuso. Mas o que já foi dito ainda não é tudo. Cada Estado também possui suas diversas ordens de distritos administrativos segundo a conveniência dos departamentos, escritórios e demais agências que executam suas leis e programas. O departamento estadual de estradas terá, por exemplo, o seu mapa de divisão do Estado em distritos para construção e conservação das estradas estaduais, enquanto que vários outros departamentos e repartições também terão seus próprios mapas de demarcação dos distritos. Os limites dos distritos não acompanham em todos os casos os limites dos *counties* e de outras unidades locais. Ao localizarem seus escritórios distritais e sub-distritais, as várias agências também fazem suas próprias escolhas. Alguns departamentos, embora tenham distritos, não possuem escritórios distritais; ao invés disso, fazem da capital estadual o centro de contrôle (*headquarter*) de todos os seus funcionários e empregados em serviço no Estado inteiro. O estudo desta situação, realizado no Estado de Minnesota, revela algumas das diversidades e complicações que existem na prática.

Para completar o confuso panorama dos distritos administrativos federais e estaduais acima explicado, temos ainda as áreas dos *counties* e de outras unidades locais de govêrno. Estas estão situadas, por assim dizer, na base da pirâmide de tôdas as áreas administrativas e governamentais dos Estados e da União. Entretanto, antes de examinarmos estas unidades de govêrno local, façamos mais algumas considerações sôbre os distritos administrativos federais e estaduais. Êstes distritos são criados e mantidos quase inteiramente por iniciativa e segundo as conveniências das correspondentes agências administrativas federais e estaduais. As áreas assim estabelecidas não se tornam unidades de govêrno. Não são corporações públicas, nem recebem poderes delegados dos governos estaduais. Não têm vida comunal ou coletiva. O povo que vive dentro delas não as controla, nem elege seus funcionários. Na realidade, a maior parte do povo está completamente desinteressada das áreas ou limites dos distritos administrativos. Uma pessoa sabe a que repartição deve dirigir-se para pa-

gar seu impôsto de renda, registrar-se para emprêgo, receber subsídio agrícola. Pode achar inconveniente ter de fazer estas diversas coisas em lugares diferentes, mas são de pouca importância para ela os limites dos diversos distritos servidos pelas repartições que também a servem.

Consequentemente, os distritos administrativos, tanto federais como estaduais, interessam principalmente aos administradores. Seus limites e áreas, as superposições, multiplicidade e confusão geral dos distritos e o próprio fato da sua existência não se tornaram um "problema" no espírito público. Parecem, portanto, ser um assunto de pouca importância no campo das relações com o público. Na realidade, são de muito maior relevância do que parecem. A eficiência tanto da administração federal como da estadual em todo o país depende em certa medida de possuirem áreas administrativas adequadas. Além disso, estas áreas precisam de estar inter-relacionadas segundo algum plano lógico, para que haja coordenação satisfatória entre os serviços públicos em cada região.

Em diversas ocasiões o govêrno federal iniciou esforços para a coordenação de seus serviços nos vários Estados e regiões. Associações de Serviços Federais foram organizadas há alguns anos em muitas das principais cidades. Compõem-se dos chefes dos escritórios regionais e distritais das agências federais alí localizadas. A participação nelas é voluntária e suas reuniões são em regra pouco frequentes, mas tais sociedades dão alguma oportunidade para intercâmbio dos funcionários federais da região. Em si mesmas, não têm autoridade para realizar qualquer coordenação efetiva. No decênio de 1930 a 1940 houve várias tentativas para estabelecer serviços federais de coordenação e informações, com um funcionário do govêrno federal incumbido em cada Estado de convocar reuniões, organizar diretórios de agências federais e fornecer informações ao público. Por ocasião da segunda Guerra Mundial, uma Comissão de Áreas de Produção Congestionadas foi organizada em Washington para coordenar os serviços federais uns com os outros e com os dos governos estaduais e locais nas regiões congestionadas pelo afluxo de população e pela expansão da indústria, motivados pela guerra, com a consequente obstrução dos serviços públicos. De importância mais duradoura é a Divisão de Campo da Repartição de Orçamento dos Estados Unidos, que agora dispõe de escritórios regionais

em São Francisco, Dallas, Denver e Chicago. Êstes escritórios funcionam como centros de reunião dos chefes das agências federais em suas várias regiões para tratar de problemas especiais e facilitar a cooperação entre êles. É óbvio, porém, que a União não possui qualquer sistema integral de coordenação administrativa dos serviços de campo nas diversas regiões.

RELAÇÕES ESTADUAIS-LOCAIS

Como já foi indicado, a Constituição dos Estados Unidos tem sido interpretada como reservando a cada Estado quase completo contrôle sôbre o sistema de govêrno local dentro dos seus próprios limites. Isto significa que cada Estado pode criar ou permitir que se criem as unidades governamentais que julgar convenientes. Também pode suprimir tais unidades, alterar suas áreas, poderes e forma de organização, ou autorizar o povo da localidade a fazer tais coisas. O govêrno federal, em regra, não pode interferir nesses assuntos locais.

Não quer isto dizer que os Estados tenham poder ilimitado sôbre as autoridades locais, ou que o govêrno federal esteja inteiramente destituído de influência e poder sôbre o govêrno local. Ao criar, alterar e abolir governos locais, ou conferir-lhes poderes, os Estados não podem violar a Constituição dos Estados Unidos. Por exemplo, desde que o próprio Estado não pode privar qualquer pessoa da sua liberdade ou propriedade a não ser mediante processo legal adequado (*due process of law*), também não pode autorizar um govêrno local a fazê-lo. Um Estado não pode fazer indiretamente (através dos governos locais) o que está impedido de fazer de modo direto. Os governos locais estão, portanto, sujeitos pràticamente às mesmas restrições constitucionais gerais dos Estados.

Por outro lado, no exercício de seus poderes em matéria de comércio, serviço postal, exército, marinha e outros serviços, o govêrno federal não está limitado pelos poderes reservados aos Estados ou pelos poderes que os Estados tenham delegado aos governos locais. E' verdade que o Congresso não pode legislar diretamente sôbre a criação, organização e poderes dos governos locais no âmbito dos Estados. Mas também é verdade que a legislação federal e os atos dos órgãos administrativos federais impõem muitas limitações ao funcionamento dos governos locais. Os regulamentos locais sôbre estradas de ferro

e navegação, por exemplo, e os aproveitamentos locais de rios e portos estão sujeitos às exigências da legislação federal.

Além disso, algumas subvenções e muitas atividades do governo federal beneficiam diretamente os governos locais. Em muitos casos as autoridades federais têm celebrado contratos com as autoridades locais ou feito com elas diversos outros acôrdos. Em alguns dêles, os Estados tiveram muito pouco a ver com o que foi feito. O número e a variedade dêsses contactos diretos entre as autoridades federais e as locais são tão grandes que descrevê-los tomaria muito tempo. Basta dizer que os Estados não são barreiras impenetráveis ou intransponíveis entre o govêrno federal, que está no cume, e os governos locais, que estão na base da hierarquia governamental nos Estados Unidos. Relações federais-locais são uma realidade, com ou sem o consentimento formal dos Estados.

Vistas em conjunto, entretanto, as relações de qualquer govêrno local com o Estado respectivo são muito mais numerosas e importantes do que suas relações com o govêrno federal. Para tôdas as unidades locais internas o Estado é a principal fonte e o grande reservatório de todos os seus poderes e atribuições. Sem a ação positiva do Estado, os governos locais não existiriam. Dependem do Estado, não sòmente sua existência como corporação e seu *status*, como ainda suas formas de organização, poderes financeiros e atribuições. Qualquer supervisão que se estabeleça sôbre o pessoal, a atividade e as finanças dos governos locais provém quase inteiramente dos governos estaduais e não do govêrno federal.

Capacidade desigual dos Estados — O fato de serem os Estados, e não o govêrno federal, que instituem e controlam os governos locais tem importantes conseqüências. Há quarenta e oito Estados, e êstes são muitos desiguais em capacidade e recursos, embora a Constituição os declare jurìdicamente iguais. Uns poucos Estados têm menos de 500.000 habitantes e em certo número dêles a população varia de 500.000 a 1.000.000. Vários dos Estados de menor população têm áreas territoriais muito extensas e consequentemente um alto custo *per capita*. Alguns não estão muito distantes da era pioneira. Seus *standards* administrativos em certo número de casos não são tão elevados que exijam seleção do pessoal pelo sistema do mérito. Muitos carecem de recursos para os mais necessários serviços de todos os três ramos do govêrno, — le-

gislativo, executivo e judiciário. Embora no país e na maior parte dos Estados tenha havido um rápido e extenso crescimento da população urbana, os *standards* e a mentalidade da antiga população rural e pioneira ainda dominam muitos dos governos estaduais. Não é, por isso, de surpreender que New York e California, dois Estados altamente urbanizados, de densa população e dispondo de amplos recursos financeiros, estejam entre os líderes da modernização do govêrno local.

Contrôle do govêrno local pelo legislativo estadual — Desde a proclamação da independência dos Estados Unidos em 1776, as assembléias legislativas têm exercido os principais poderes dos Estados sôbre os governos locais. Nas primitivas Constituições estaduais não havia efetiva separação de poderes, e as legislaturas conservavam e exerciam todos os importantes poderes de govêrno. Seguîndo a prática das antigas assembléias coloniais e a tradição inglêsa ainda mais antiga, os corpos legislativos estaduais criaram governos locais e lhes outorgaram poderes de um modo completamente fragmentário. Leis gerais sôbre govêrno local constituiam, nos primeiros dias, uma exceção muito rara. Eram leis especiais ou leis de aplicação local que estabeleciam govêrno local em lugares determinados. Cada uma dessas leis dava nome ao lugar, criava e organizava seu govêrno e lhe conferia os poderes que enumerava e limitava. O poder tributário foi outorgado em doses muito pequenas e cuidadosamente definidas. Por esta forma em todos os Estados se sobrepôs ao sistema de govêrno local um regime de leis especiais e de incidência local.

Os resultados foram os que poderiam ser esperados. Quando as comunidades locais aumentavam ou diminuiam de tamanho, deparavam novas condições econômicas ou desejavam, por qualquer motivo, que fôssem alterados os seus poderes, funções ou organização, cada uma delas tinha de recorrer à legislatura, de tempos em tempos, sessão após sessão. Os representantes eleitos em cada *county, city, town* ou *village* para o legislativo estadual tinham pouca coisa mais importante a fazer do que obter a legislação desejada pelos funcionários locais e reclamada pelos interêsses especiais da sua comunidade. Realmente, os legisladores eleitos em cada *county* ou *city* tornaram-se uma espécie de corpo governativo superior da comunidade. Êste trabalho transformou-se numa pesada tarefa para êles. Sujeitava-os à influência e às pressões de cada interêsse

local que desejasse melhorar sua posição, financeiramente ou por qualquer outra forma. Em certo número de casos introduzia o subôrno e a corrupção no legislativo. Na melhor das hipóteses, impedia os legisladores de dar a devida atenção às necessidades mais gerais do Estado e privava os eleitores e funcionários de cada comunidade da posse dos verdadeiros poderes de autogovêrno.

Remédios experimentais para a inconveniência do regime de leis especiais — A cura dos males da legislação especial parecia ser muito simples: persuadir os legisladores de promulgarem sòmente leis gerais em matéria de govêrno local, deixando aos eleitores e funcionários eletivos da localidade a aplicação dessas leis. Nos primeiros tempos isso teria sido muito difícil, senão impossível. Além do mais, há certas diferenças entre as comunidades que exigem diversidade de legislação; e onde as comunidades locais já operam sob leis diferentes, qualquer lei geral que tente uniformizá-las encontrará resistência. Por tais razões foi preciso muito tempo para que se adotassem leis gerais — salvo em caráter optativo — para o govêrno das *cities, villages, towns* e distritos escolares. Além disso, os líderes locais que pleiteavam maior autonomia para suas *cities* não se contentavam apenas em persuadir as legislaturas a promulgarem leis gerais em vez de leis especiais. Sabiam êles que a lei geral aprovada numa sessão poderia, na sessão seguinte, ser emendada a ponto de perder a sua generalidade e permitir nova interferência legislativa nos assuntos locais. O que desejavam era uma garantia mais efetiva contra essa interferência legislativa nos negócios municipais.

Uma vez que a Constituição federal e o govêrno da União não cuidam dos assuntos específicos do govêrno local, os reformadores do govêrno local vêm tratando, há um século, de incluir suas reivindicações no texto das Constituições estaduais. Segundo é entendido nos Estados Unidos, as Constituições estaduais são documentos escritos que têm eficácia superior à dos atos do legislativo estadual. Com um conveniente apoio popular e uma Suprema Côrte estadual favorável, uma Constituição estadual pode servir de freio eficaz contra o legislativo do Estado. Todos os Estados têm Constituição escrita dêsse tipo. Na maioria dos casos, tais documentos foram redigidos por convenções constituintes especiais e aprovados pelo voto do povo. As emendas constitucionais, quer

sejam propostas por uma convenção constituinte, quer o sejam pela legislatura ou mediante petição de certa percentagem dos eleitores (*voters*), [12] também, em regra, exigem prévio assentimento eleitoral para que se considerem aprovadas.

A partir mais ou menos de 1851 várias Constituições estaduais foram emendadas no sentido de ficar vedado ao legislativo promulgar leis "especiais ou locais" sôbre alguns dos assuntos do govêrno local. Disposições dessa natureza são encontradas hoje nas Constituições de cêrca de três quartos dos Estados. Variam nos objetivos e na severidade; umas poucas representam realmente proibições muito drásticas, mas outras são relativamente ineficazes. Em muitos Estados os legisladores descobriram vários métodos para iludir, no todo ou em parte, as proibições. As diferenças existentes entre os diversos governos locais, ainda quando pertençam à mesma categoria geral, são de tal ordem que tornam legítima a exigência de leis locais para atender a necessidades especiais de localidades determinadas. As tentativas de se proibir qualquer legislação especial tanto obstruem os pedidos ilegítimos de tais leis como os pedidos legítimos.

A proibição de legislação estadual especial tem sentido puramente negativo. Como pode ser atendida a legítima exigência de variação da legislação sôbre govêrno local sem que seja violado o princípio do autogovêrno local ou da autonomia municipal? A começar por Missouri, em 1875, dezesseis Estados encontraram uma resposta pelo menos parcial para esta pergunta. Êstes Estados, em suas Constituições, autorizaram as *cities*, e em alguns casos as *cities* e as *villages*, a elaborar e adotar "cartas" (isto é, leis locais) para seu próprio govêrno nos assuntos municipais, e que sejam compatíveis com a Constituição e leis estaduais, ficando subordinadas a estas. Em outras palavras, o poder de promulgar leis locais e especiais para govêrno das *cities* foi transferido pela Constituição, em tais Estados, do legislativo estadual para os eleitores de cada *city*. Foi adotado um processo segundo o qual uma *"city charter commission"*, geralmente eleita pelos eleitores, tem a faculdade de elaborar uma nova carta para a *city* ou emendá-la. Em cada caso a vigência da carta ou das emendas de-

---

12 A palavra *voters* designa os eleitores de primeiro grau, isto é, os cidadãos qualificados eleitores; para os eleitores de segundo grau, nas eleições indiretas, reserva-se o têrmo *electors*.

pende de prévia aprovação dos eleitores. Por esta carta autopromulgada (*home rule charter*) ou pelas emendas nela introduzidas, uma *city* pode mudar a forma do seu govêrno municipal e aumentar ou diminuir seus poderes e funções, contanto que não viole a Constituição e as leis estaduais. De um modo geral, êste método é bastante popular nos Estados em que foi experimentado, mas sua extensão a outros Estados tem sido lenta. Seis Estados, nas décadas recentes, também conferiram aos *counties* competência para promulgar e emendar suas próprias "cartas" ou leis básicas de govêrno do *county*.

O contrôle legislativo dos governos locais não terminou pela proibição de legislação especial nem pelas disposições constitucionais que autorizam as *cities* e os *counties* a promulgar ou emendar suas próprias cartas. Leis estaduais gerais sôbre os negócios do govêrno local são ainda necessárias, e as legislaturas em tôda parte ainda conservam extensos poderes para promulgar leis dessa natureza.

A realidade do autogovêrno local — Sejam a *city* ou o *county* que adotem suas próprias cartas, seja a legislatura estadual que promulgue as leis gerais ou especiais para as várias unidades de govêrno local, a tendência é para enumerar e definir os poderes do govêrno local com certa minúcia. Não alcançou muita repercussão um movimento iniciado em algumas localidades há várias décadas e que visava garantir às *cities* dotadas de cartas próprias "todos os poderes municipais". Há certos elementos de refôrço dos poderes municipais que são concedidos pela legislatura em têrmos específicos e bem acautelados. Um govêrno local pode exercer os poderes definidos que lhe tenham sido outorgados, sem sérias interferências de qualquer outra autoridade. A legislatura não sente necessidade, em tais casos, de criar agências administrativas estaduais para enfrear as autoridades locais, afim de impedí-las de exorbitar dos seus poderes. Presumìvelmente os perigos de abuso de poder foram todos considerados descontados e prevenidos com restrições antecipadas. Os órgãos governativos locais não podem abrir as asas no uso de tais poderes. Estão obrigados a uma marcha principalmente pedestre. Entretanto, dentro dos poderes limitados que lhes são conferidos, podem agir por sua própria iniciativa sem qualquer obstáculo da parte das autoridades administrativas estaduais. Esta situação é muito diferente da que se encontra nos países em que todos

os poderes municipais são conferidos às autoridades locais em linguagem eloquente, mas onde tudo de importante que tenham de fazer tem de ser aprovado e pode ser vetado por funcionários do govêrno central. Em suma, a esfera de seus poderes é um tanto restrita, mas dentro dêsses limites os governos locais nos Estados Unidos são genuìnamente autônomos. E todos os governos locais importantes nos Estados Unidos são dirigidos por funcionários escolhidos pelo eleitorado local, com mandatos convenientemente curtos. E' a isto que se denomina "autogovêrno local" nos Estados Unidos.

Cumprimento da legislação referente ao govêrno local — E' óbvio, entretanto, que deve haver alguns expedientes para refrear as autoridades locais. Um milhão ou mais de funcionários eletivos, gerindo os negócios de 155.000 unidades de govêrno local, terão inúmeros meios de interpretar diferentemente seus deveres funcionais e adotar os mais diversos *standards* de atividade funcional. A uniformidade certamente não pode ser esperada, mas é desejável que se previnam as piores aberrações e excessos e se punam os atos funcionais de caráter criminoso. Como se pode fazer isso no sistema americano ?

a) O principal contrôle sôbre os funcionários locais é exercido pelo eleitorado e pela opinião pública local. E' convenientemente eficaz no sentido de serem atendidas as necessidades locais de acôrdo com os padrões locais. Não é provável, entretanto, que se obtenha por êsse meio eficiência máxima na administração local, nem que esta se conforme com os padrões estabelecidos pelo Estado. Em alguns lugares a administração será avarenta nos gastos e atrasada nos métodos, enquanto que em outros será mais liberal e progressista.

b) Uma segunda linha de contrôle é representada pela justiça comum. Qualquer contribuinte é livre de recorrer aos tribunais em quase todos os casos em que, na sua opinião, os funcionários locais violaram a lei. Por exemplo, se, a seu critério, êles o tributam além dos limites fixados na lei, ou dilapidam os fundos públicos mediante contratos ilegais de fornecimentos ou obras públicas, ou lhe recusam uma licença de construção a que julga ter direito, nestes e em muitos outros casos o particular pode apelar para os tribunais. O tipo de remédio que obterá, se a demanda fôr procedente, dependerá

da lei aplicável também no meio processual que houver utilizado. No mínimo poderá obter uma declaração judicial dos seus direitos e dos direitos das autoridades locais. Em outros casos poderá obter uma *injunction* [13] contra atos ilegais, ou um *mandamus* [14] para que o funcionário cumpra o seu dever, ou mesmo uma condenação em perdas e danos contra o govêrno local ou o funcionário. Êste processo de garantir o cumprimento da lei estimula o cidadão a interessar-se pelos negócios locais e cria um certo respeito pela lei entre os funcionários. E' relativamente ineficaz, entretanto, para proporcionar seja um interêsse mais ativo dos funcionários pelo bem estar público, seja maior eficiência e economia na execução das atribuições administrativas. Decisões eventuais de um tribunal sôbre os deveres das autoridades locais não são o mesmo que uma supervisão contínua sôbre os funcionários locais por parte de uma autoridade central.

c) Em casos extremos, os funcionários podem ser acusados, processados e condenados por crimes funcionais, e punidos com demissão, multa ou prisão, com eventual reparação em dinheiro para os cofres públicos locais. Tais casos são raros. Muitas vêzes originam-se de queixas dos cidadãos, mas o processo é promovido pelos procuradores do *county,* do distrito ou do Estado.

Contrôle do govêrno local pelos órgãos administrativos estaduais — Os métodos precedentes destinados a garantir a adequada observância de deveres funcionais têm todos êles uma relativa eficácia, mas, mesmo considerados em conjunto, ainda ficam um tanto aquém do que seria necessário. Por esta razão os vários Estados têm sido forçados a adotar outros meios para supervisionar os governos locais e seus funcionários e estimulá-los a tornar mais eficiente o serviço público. Vagarosa e relutantemente, e sobretudo através de métodos fragmentários, a maior parte dos Estados têm criado várias agências estaduais para a supervisão da administração local. Seria uma longa e tediosa tarefa tentar descrever estas numerosas agências. Mas uns poucos princípios e observações gerais podem ser enunciados.

---

13 Sôbre a natureza e o alcance dessa medida judicial, cfr. Zechariah, Chafee, Jr., "Injunction", na *Encyclopaedia* cit., vol. 8, p. 53.

14 Consulte-se Ernst Freund, "Mandamus", na *Encyclopaedia* cit., volume 10, p. 84).

a) Nenhum Estado criou um departamento geral único para a supervisão de todo o trabalho das autoridades locais. Ao contrário, a tendência é para criar agências estaduais separadas, uma ou mais para cada função mais importante, tais como finanças, educação, saúde, serviço social e estradas.

b) Onde o Estado fornece subvenção às autoridades locais para qualquer serviço público — por exemplo, educação — a autoridade supervisora central naquela matéria provàvelmente exerce uma considerável influência sôbre os funcionários locais.

c) Em geral os poderes das agências centrais estaduais sôbre as autoridades locais são de certo modo limitados. Raramente vão ao ponto, por exemplo, de autorizar a demissão de funcionários locais e a nomeação de substitutos.

d) Além disso, tais poderes são menos extensos na realidade do que na letra da lei. Entendem os funcionários centrais que podem conseguir mais, assistindo, aconselhando e persuadindo as autoridades locais, do que empregando medidas mais drásticas. A fôrça da resistência local à intervenção central é muito grande. Ademais, a supervisão e contrôle que as legislaturas estaduais exercem sôbre a administração estadual, incluindo o contrôle de suas dotações, mantém as agências administrativas cerceadas.

e) O grande número de governos locais a serem supervisionados, pôsto em contraste com as pequenas dotações comumente concedidas aos departamentos estaduais, significa que os últimos são em muitos casos completamente incapazes de fazer tudo quanto a legislação lhes incumbe.

f) Presentemente, em pequeno número de Estados, há órgãos administrativos estaduais com autoridade para aprovar, reduzir e desaprovar os orçamentos e os empréstimos propostos pelos governos locais. Tais expedientes são sem dúvida excepcionais, mas provàvelmente tendem a aumentar.

Crise financeira dos governos locais — A maior parte das prandes *cities* dos Estados Unidos e muitos outros dos seus governos locais têm tido graves dificuldades financeiras. A União e os Estados dispõem de tôdas as maiores fontes de renda, e não têm precedente as vultosas despesas que as necessidades da guerra impuseram ao orçamento federal. A elevação inflacionária do custo da vida no após-guerra passou a exigir

BIBLIOTECA
Fundação Getúlio Vargas

aumento de salários e de outras despesas em quase todos os serviços locais, excedendo a capacidade financeira dos governos locais. Presos como estão em regra ao impôsto sôbre a propriedade, real e pessoal, e limitados por lei os tributos que podem impor sôbre a propriedade, só resta aos governos locais pedir auxílio às autoridades federal e estaduais.

Os Estados já estão começando, embora muito relutantemente, a outorgar maior assistência financeira aos governos locais. O govêrno federal pode ser compelido a fazer o mesmo em alguns setores como educação e saúde pública. Qualquer aumento em tais auxílios trará maior pressão de cima sôbre os governos locais e maior supervisão administrativa sôbre êles.

Também pode sobrevir uma substancial reorganização do govêrno local. Serão certamente descobertos os meios de eliminar as unidades locais menores e mais fracas, pela fusão de umas com outras ou pela transferência de suas atribuições a unidades governamentais maiores, como são os *counties* ou os Estados. A reorganização interna dos governos locais para que tenham maior eficiência também está sendo observada em muitos lugares.

PARTE II

RESUMO DAS RECENTES TENDÊNCIAS NAS RELAÇÕES CENTRAIS-LOCAIS NOS ESTADOS UNIDOS

A Parte I desta exposição é um breve sumário dos princípios gerais que regulam nos Estados Unidos as relações entre o govêrno federal e os Estados, e entre êstes e os governos locais. A organização federativa do sistema de govêrno dos Estados Unidos apresenta, òbviamente, tantos caracteres distintivos, quando não peculiares, que é impossível uma resposta literal ao *Questionário* apresentado para as exposições sôbre o assunto. Algumas publicações, que acompanham o presente relatório, podem lançar um pouco mais de luz sôbre a matéria, e a bibliografia abaixo indicada remete para trabalhos adicionais de natureza descritiva.

Finalmente, pode ser útil, com o risco de algumas repetições, recapitular de modo sumário certo número de recentes e importantes desenvolvimentos. Em sua maior parte tornaram-se mais pronunciados desde que o Partido Democrático,

com o Presidente Franklin D. Roosevelt, assumiu o contrôle do govêrno federal em 1933; mas muitos dêles tiveram início ou foram projetados muito antes daquela data.

1. *Depressão e intervenção federal* — A Grande Depressão do decênio de 1930 e 1940 foi desde logo reconhecida como um problema nacional e internacional. O desemprêgo e a paralisação de negócios foram tão generalizados que os governos locais e estaduais se mostraram incapazes de atender aos pedidos de auxílio. O Presidente Hoover e seu partido lutaram em vão contra o clamor pela ajuda federal e por um programa federal de obras públicas que aliviasse o desemprego. Por volta de 1932, o Congresso, já parcialmente sob o contrôle democrático, começou a mudar o rumo da política federal. Em 1933 e 1934 a nova administração federal sob o Presidente Franklin D. Roosevelt aceitou a principal responsabilidade na guerra contra a depressão, o que significou uma mudança fundamental na história dos Estados Unidos.

A recuperação era um grande objetivo da nova administração, mas só isso não bastava. Também eram necessárias reformas para impedir ou pelo menos mitigar os efeitos de qualquer futura depressão. Consequentemente, a administração do *New Deal* logo nos primeiros anos empreendeu um programa de leis federais sôbre seguro contra a velhice e o desemprêgo, fortalecimento do sistema monetário e bancário, seguro de depósitos bancários, estabilização agrícola e conservação do solo, proteção dos salários, horas de trabalho e direito de sindicalização, regulamentação do mercado de títulos e ações e do comércio de utilidades, e muitos outros assuntos. Habitação pública e extensos programas de obras públicas para reempregar os desocupados ajudavam a completar o programa *New Deal* de ação federal, que visavam ao mesmo tempo reconstruir e reformar.

2. *Aumento do pessoal da administração federal* — Uma das consequências dos vigorosos esforços da União para reconstruir e reformar foi um grande aumento do pessoal a serviço do govêrno federal. A partir de junho de 1941 (justamente quando o programa de rearmamento estava começando a se fazer sentir) o número de empregados civís remunerados, a serviço do executivo federal, aumentou de 588.000 para 1.370.000. Em outras palavras, em 10 anos, o seu número foi mais do que du-

plicado. Antes dos dias V-E e V-J, em 1945, [15] êste número aumentou para mais de 4.000.000, excedendo o total de todos os funcionários e empregados dos Estados e dos governos locais; mas o aumento ocorrido durante a guerra deverá ser reduzido dràsticamente nos próximos anos, enquanto que o aumento verificado antes de 1941 é de caráter mais permanente.

Êste aumento do pessoal empregado nos serviços federais é importante, não só pelo seu vulto, como ainda por sua distribuição através do país. Muitas pessoas imaginam os empregados federais localizados principalmente na capital do país e nas imediações. É um êrro grosseiro. Só menos de 15% estão alí concentrados. Em 1941 cêrca de 1.200.000 empregados do govêrno federal serviam em outros centros. Cada grande cidade tem centenas e milhares dêles. Em cada *county* trabalham muitos ou poucos empregados públicos federais, não indo por vêzes além dos carregadores rurais das malas do correio. Funcionários e empregados de departamentos federais como o Tesouro, Correios, Agricultura, Interior, Trabalho e Previdência Social são encontrados por todo o país. Há lugares em que os empregados remunerados do govêrno federal excedem em número aos dos Estados e dos governos locais. Isto significa que o govêrno federal finalmente "foi ao povo". Êle atua em tôda parte onde o povo se encontra, e por tôda parte seus serviços em certa medida competem, para benefício público, com os serviços dos governos estaduais e locais. Quem quer que se recorde de quão inativo e distanciado do povo parecia ser o govêrno federal ainda há quarenta anos pode fazer uma idéia da mudança revolucionária operada por êste desenvolvimento.

3. *Aumento dos subsídios federais e estaduais* — Muitos governos locais, para todos os efeitos práticos, estavam insolventes por volta de 1933 e 1934. E até certo número de Estados se achavam àquele tempo muito abalados financeiramente. Dêsde muito antes já o govêrno federal havia empreendido vários sistemas de ajuda financeira aos governos estaduais. Devem ser recordadas a êste respeito as primitivas concessões de terras aos Estados para diversos fins, principalmente educacionais. Em 1916 o Congresso aprovou leis de concessão de auxílio financeiro aos Estados para construção de estradas. Esta

---

15 As expressões "V-E" e "V-J" designam, respectivamente, o dia da vitória dos aliados sôbre a Alemanha e sôbre o Japão.

foi a mais importante subvenção federal aos Estados anteriormente ao período da depressão. No decênio de 1930 e 1940 a variedade e o vulto dos subsídios federais aos Estados aumentaram de modo espantoso. Justamente antes dos Estados Unidos serem arrastados à segunda Guerra Mundial em 1942 os auxílios concedidos pelo govêrno federal aos Estados haviam subido a mais de 800 milhões de dólares por ano. Foram ainda maiores na metade da década, mas muito menores no ano de 1930. Nesse ínterim, também aumentaram os auxílios financeiros concedidos pelos Estados aos governos locais para educação, serviço social, estradas, e outras atividades alcançaram em 1942 a 1.800.000.000 de dólares anuais.

Para resumir, a interdependência financeira dos governos federal, estaduais e locais tornou-se nos últimos vinte anos um dos fatos mais importantes da economia nacional. Aqui também houve uma mudança de caráter quase revolucionário dentro de um período de cêrca de quarenta anos, tendo desaparecido a antiga independência financeira das várias ordens de govêrno.

4. *Cooperação administrativa e elevação dos "standards"* — Como resultado da intervenção federal nas atividades destinadas a promover o bem estar econômico e social do povo e em consequência também do extenso uso do sistema de subvenções, encontramos presentemente nos Estados Unidos numerosos exemplos do que se poderia chamar administração cooperativa. Encargos tais como a compensação de desemprêgo ou a pesquisa agrícola já não são federais nem estaduais, mas atribuição conjunta dos órgãos governativos federais e estaduais. Provàvelmente não encontraremos, em dois serviços quaisquer, critérios idênticos de divisão do trabalho. Em alguns casos, como educação e saúde pública, participam simultâneamente o govêrno federal e os governos estaduais e locais.

Quando o govêrno federal estabeleceu o sistema de subvenções para serviços públicos, firmou ao mesmo tempo a prática de instituir padrões para os trabalhos a serem executados, como condição indispensável à obtenção dos subsídios. Êsses padrões compreendem a adequação da organização administrativa (departamentos estaduais de estradas, repartições de seguro social dos *counties*), capacidade e treinamento do pessoal empregado, planejamento prévio do trabalho a ser executado, escrituração e relatórios apropriados. Vários Estados, em certa medi-

da, instituiram requisitos semelhantes para os governos locais aos quais concedem subsídios. Essas exigências federais e estaduais inquestionàvelmente elevaram o padrão do serviço público em muitos lugares e facilitaram a cooperação entre os governos interessados.

5. *Relações diretas entre o govêrno federal e os locais* — Um dos resultados do recente incremento das atividades do govêrno federal foi colocar a União em direto e estreito contacto com os *counties, cities* e outras unidades de govêrno local. Muitos Estados não dispunham dos necessários órgãos administrativos para servirem de intermediários, quando o govêrno federal, no comêço da década de 1930, destinou dotações para serviços públicos locais. Em muitos casos, portanto, as repartições federais Public Works Administration e Works Progress Administration tiveram de tratar diretamente, e em regra mediante contrato, com os governos locais. No mesmo período em que os programas de aeroportos municipais e de habitação pública passaram receber subvenções federais, os órgãos locais responsáveis pelo cumprimento das leis (*law enforcement*) começaram a cooperar com o Departamento Federal de Investigação, e o Congresso aprovou leis sôbre a liquidação das dívidas dos governos locais que tinham dificuldades em solvê-las. Êstes e outros exemplos de participação direta do govêrno federal nos negócios dos governos locais não eram desconhecidos dos Estados. Nos últimos anos os Estados têm reivindicado cada vez mais o papel de intermediários entre o govêrno federal e os locais. Insistem êles em que todos os governos locais no âmbito dos Estados são criaturas e agentes dêstes e não do govêrno federal.

6. *Reação partidária contra a centralização federal* — Não foi necessário muito tempo de execução do programa *New Deal* de reconstrução e reforma para que começasse a reação. E esta reação não tem sido problema estritamente partidário. Mesmo no Partido Democrático havia dissidentes do programa Roosevelt. Foi, porém, o Partido Republicano o principal líder do movimento em prol dos "direitos estaduais" e do "autogovêrno local". Os estudiosos de história não deixaram de notar esta curiosa inversão de posições partidárias. O Partido Democrático sempre foi considerado favorável aos direitos estaduais, e o Partido Republicano, desde o tempo do Presidente Lincoln, o partido da União e do nacionalismo. Parece agora mais acerta-

do dizer-se que o partido que controla o govêrno federal revela tendência mais centralizadora, enquanto se mantém no poder. Por outro lado, o maior partido da oposição, seja o Democrático, seja o Republicano, utiliza o contrôle de que dispõe sôbre certos governos estaduais para fortalecer sua oposição à política federal. Para isso tem necessidade de pôr ênfase nos "direitos estaduais", pelo menos enquanto figura na oposição. Quando o partido oposicionista ganha o contrôle da administração federal, começa a revelar quase imediatamente uma sutil mudança de rumo, enquanto o partido derrotado, por sua vez, se retira para suas bases nos Estados que ainda controla.

Cumpre notar, entretanto, que a recente reação contra a centralização é um movimento particularmente vigoroso, com a proliferação de considerável literatura "descentralizadora". As virtudes do govêrno local em pequenas comunidades, nas origens da nacionalidade, estão sendo exaltadas como há muitos anos não se fazia. Ao lado disso, tem havido uma ampla revivescência do interêsse pela reforma dos governos estaduais e locais. Tem sido reconhecido pelos melhores amigos dos estados e de suas unidades locais que muitos dêles devem ser dràsticamente reformados e revivificados, se têm de desempenhar papel efetivo na preservação e fortalecimento do govêrno democrático e na satisfação das necessidades econômicas e sociais do povo.

7. *Aparecimento e influência das organizações de funcionários* — O grande desenvolvimento das funções governamentais tem sido acompanhado pela melhoria dos *standards* do pessoal e pela profissionalização nos serviços públicos. Os funcionários dos governos estaduais e locais, tanto os eletivos como os nomeados, têm-se tornado mais conscientes, não só de sua importância como de seus interêsses comuns. Em consequência, tem havido um notável incremento das organizações de funcionários públicos, federais e estaduais, eletivos ou de nomeação. Um grupo importante destas organizações tem sede na Public Administration Clearing House da Universidade de Chicago. Outras têm sede em Washington, New York e outras cidades importantes. Em dezembro de 1939 foi organizada a Sociedade Americana de Administração Pública, uma associação profissional que já conta com mais de 3.000 membros. Inclui no seu quadro muitos dos mais capazes administradores públicos federais, estaduais e locais, certo número de jovens

admnistradores que foram graduados de acôrdo com programas universitários de treinamento, e certo número de professores universitários de administração pública. Também cumpre mencionar que o próprio desenvolvimento do ensino e da pesquisa em matéria de administração pública é um fenômeno característico dos últimos vinte anos.

As organizações de funcionários públicos compreendem diversos grupos. Há aquelas que são profissionalmente mais especializadas nos vários setores funcionais, como educação, saúde pública, administração local (*city management*), serviço social, obras públicas, etc. Há também os grupos mais amplos e menos profissionais como o Conselho dos Governos Estaduais (representando as legislaturas estaduais e servindo também aos governadores dos Estados), as várias ligas estaduais de municipalidades, a federação nacional dessas ligas, intitulada Associação Municipal Americana, e as organizações autônomas denominadas Conferências de Prefeitos dos Estados Unidos e Associação Nacional de Funcionários Jurídicos Municipais. Tôdas estas organizações exercem considerável influência na orientação governamental, embora algumas delas dêem maior atenção ao aperfeiçoamento dos métodos administrativos.

8. *Efeitos da Segunda Guerra Mundial* — Os anos de guerra de 1942 a 1945 trouxeram menores mudanças nas relações federais-estaduais-locais do que poderia ter sido esperado. Nos primeiros meses os governos estaduais e locais desempenharam maior papel nas atividades de defesa civil, no racionamento de mercadorias escassas e no contrôle dos preços, mas à medida que a guerra prosseguia o govêrno federal foi assumindo mais completo contrôle nestes últimos setores. A necessidade do contrôle centralizado da economia nacional foi tão grande que a reação em favor dos "direitos estaduais" e do "autogovêrno local" foi de fato diminuída, se não inteiramente paralisada. Agora que as hostilidades cessaram, aquêle movimento está ressurgindo. Até onde êle pode conduzir, isso depende de muitos fatores, inclusive das eleições e de outros acontecimentos políticos dos próximos anos. Desde que os Estados Unidos assumiram presentemente importantes responsabilidades internacionais, é improvável que se faça qualquer coisa que possa enfraquecer sèriamente o govêrno federal.

BIBLIOGRAFIA: William Anderson, *American Government*, 3.ª ed., XIV, 922 págs., New York, Henry Holt & Co., 1946 — William Anderson, *Federalism and Intergovernamental Relations. A budget of suggestions for research*, X, 192 págs., Chicago, Public Administration Service, 1946. *William* Anderson, *Federalism, Then and Now*, na revista *State Government*, maio, 1943, vol. 16, ps. 107-112.

William Anderson, *State-Local Relations: Past, Present, Future; Proceedings*, Governmental Research Association, de 13 de dez. de 1945. — William Anderson, *The Units of Government in the United States. An Enumeration and Analysis*. 1.ª ed. (VI) 37 págs., Chicago, Public Administration Service, 1934. Edição revista, 1936. Nova edição completamente revista, 1942, 1945. — Arnold Brecht, *Memorandum on Regional Coordination*, 43 págs., Washington, Committee on Public Administration, 1943. — Council of State Governments, *State-Local Relations*, VII (VIII), 288 págs. Chicago, The Council of State Governments, 1946. — Ivan Hinderaker, *Administrative Districts and Field Offices of the Minnesota State Government*, XIV, 1943 págs., Minneapolis, The University of Minnesota Press, 1943. — V. O. Key, Jr., *The Administration of Federal Grants to States*, XVIII, 388 págs., Chicago, Public Administration Service, 1937. — Earl Latham e outros, *The Federal Field Services. An Analysis with Suggestions for Research*, VIII, 70 págs., Chicago, Public Administration Service, 1947 — Frederic A. Ogg e P. O. Ray, *Introduction to American Government*, IX, 1024 págs., New York, D. Appleton-Century Co., 1945. — United States Bureau of the Budget, *United States Government Manual 1947* 1.ª ed., V, 718 págs., Washington, 1947. United States Bureau of the Census, *Governmental Units in the United States 1942*, IV, 67 págs., Washington, U. S. Government Printing Office 1944. — United States National Resources Committee, *Regional Factors in National Planning and Development*, 223 págs. Washington, 1935.