



A P R E S E N T A Ç Ã O

Aqui entregamos ao público o Caderno intitulado O Govêno Estadual nos Estados Unidos, o quadragésimo da série Cadernos de Administração Pública. Firma-o o PROF. GEORGE W. BEMIS, que o escreveu especialmente para a E.B.A.P.

O processo de integração nacional dos Estados Unidos — principalmente baseado numa primeira aliança entre várias colônias que procuraram fortificar-se para se tornarem independentes — é provâvelmente a causa de duas tendências opostas que em várias ocasiões se têm revezado em preponderância no cenário político norte-americano, mais ou menos em função de problemas nacionais de certo vulto: uma tendência é para a fortificação progressiva do Govêno federal, é para que êste influa cada vez mais na atuação dos governos estaduais, em especial mediante o auxílio econômico e a assistência técnica que dispensa aos Estados; a outra, de sentido inverso, é para a manutenção de grande dose de autonomia estadual, que se manifesta em vários campos, tanto políticos quanto administrativos.

Desta segunda tendência, que nos dias presentes parece um pouco menos acentuada, há, entretanto, numerosos exemplos; de que foi quase extremada, aí estão, ainda bem vivos, muitos vestígios, tais sejam as várias legislações penais e processuais dos diversos Estados, os diferentes sistemas de direito de família, as multi-formes cartas constitucionais das unidades federadas, que por vêzes consagram até princípios básicos diametralmente opostos.

De qualquer forma, cresça a importância dos poderes federais, ou desenvolva-se a autonomia dos governos estaduais, o sistema

de interpenetração dessas duas esferas de poder político — a União e os Estados — é realmente sui generis, bem diverso, por suas peculiaridades, dos casos aparentemente similares, ocorridos noutras partes do mundo, e diferente, por completo, do fenômeno mais geral dos Estados-membros surgidos como consequência de descentralização política planejada e adotada por assembléias constituintes.

Este último é, por exemplo, o caso do Brasil. Do Estado unitário imperial, passamos ao Estado federativo republicano porque assim o determinou a Constituição de 1891, isto é, simplesmente em virtude da letra da lei, sem que o fato decorresse, pelo menos a rigor, de circunstâncias imediatamente imperativas.

Ora, é tão acentuada a diferença evolucionar, neste particular, entre os casos brasileiro e norte-americano, que muitas vezes os nossos estudantes de administração e de ciência política, habituados que estão a interpretar os fatos com base no processus nacional, ficam atônitos quando examinam certas instituições ou determinados procedimentos administrativos e políticos dos Estados Unidos, os quais florescem e se desenvolvem motivados ou limitados por circunstâncias e tradições bem diferentes das nossas.

Nos últimos anos, os programas internacionais de assistência técnica vêm resultando num vivo intercâmbio de estudantes, vale dizer, de culturas. Contam-se por centenas os brasileiros que têm ido à América do Norte estudar alguns ramos das ciências sociais, especialmente administração pública. Assim, julgamos de toda conveniência armar os nossos aprendizes da disciplina administrativa com um mais extenso background, que os habilite a melhor penetrarem no conhecimento das instituições e dos procedimentos norte-americanos. E o processo de consegui-lo certamente seria este, que a E.B.A.P adotou: — promover a elaboração de um estudo que versasse especialmente o tipo de estruturação político-administrativa dos Estados norte-americanos; que descrevesse as inter-relações dêles com o Governo federal; que patenteasse a forma de entrosagem das duas esferas políticas, mas também expusesse os seus processos de cooperação administrativa e financeira; que mostrasse o sistema de comunicações entre a autoridade central e a

estadual; e finalmente que informasse até sobre os eventuais atritos, inevitáveis em qualquer regime federativo, sobre os possíveis conflitos de competência, também tão comuns nesses regimes, e sobre os métodos e expedientes usados para dirimi-los e eliminá-los.

Um tal estudo, solicitado pela E.B.A.P. ao PROF. GEORGE W. BEMIS, é o que ora se consubstancia neste Caderno. O PROF. BEMIS, no seu trabalho, discutiu todos os pontos acima enumerados. E estendeu-o à descrição do sistema de relações entre os Estados e Municípios, no que bem andou, pois assim conseguirá dar ao estudioso uma visão de conjunto mais completa, apresentando-lhe o quadro geral, em que se conjugam as atividades das três órbitas escalonadas de autoridade pública.

Esclarecida a parte que interessava mais imediatamente, o autor acrescentou valor informativo ao seu estudo, nêle incluindo a descrição de dois importantes itens: o primeiro, pertinente aos principais processos de manifestação de poder político nos Estados norte-americanos, isto é, à formulação, à elaboração e à execução das leis; o segundo, relativo à objetivação dessas leis em atividades administrativas da competência dos Estados.

Estamos certos de que será altamente ilustrativo, para estudantes de administração de vários países, comparar o sistema institucional dos Estados Unidos com os de suas nações de origem, pois muito lhes aproveitará a vasta experiência vivida no incenso laboratório político-administrativo que é o ambiente norte-americano.

Rio de Janeiro, outubro de 1955.

BENEDICTO SILVA

ÍNDICE

I — INTRODUÇÃO	3
II — POSIÇÃO CONSTITUCIONAL DOS ESTADOS	6
O Estado e os Estados Unidos	6
Relações entre os Estados	8
III — ORGANIZAÇÃO DO GOVERNO ESTADUAL	17
Formulação de política	17
Elaboração legislativa	19
Aplicação das leis	23
Planejamento e contrôlê financeiro	25
IV — FUNÇÕES PRINCIPAIS DOS ESTADOS	31
Educação, bem-estar, saúde, recreação	32
Aplicação da lei, proteção e sistema penal-penitenciário	39
Obras públicas, estradas, planejamento e conservação	45
Regulamentação e proteção econômica	49
V — CONCLUSÕES	57
INDICAÇÕES BIBLIOGRÁFICAS	63

LER E ANOTAR

O leitor avisado lê sempre de lápis ou caneta em punho, sublinhando, destacando, registrando, comentando o que lhe parece digno de atenção ou crítica.

A fim de criar ou estimular nos leitores o hábito inteligente da leitura anotada, os Cadernos de Administração Pública contêm, na parte final, quatro ou mais páginas em branco, especialmente destinadas a recolher as anotações de cada leitor.

Esse hábito capitaliza o esforço do leitor e estimula o processo de fixação, no cabedal de conhecimentos de cada um, das coisas lidas e anotadas.

Se ainda não o cultiva, por que não começar agora, neste Caderno?

O GOVÊRNO ESTADUAL NOS ESTADOS UNIDOS

I — INTRODUÇÃO

Numa breve monografia sobre o *govêrno estadual nos Estados Unidos*, é difícil generalizar de maneira objetiva, precisa, e, paralelamente, produzir uma análise de princípios. Esperamos que o presente trabalho obtenha algum resultado, neste particular.

O govêrno estadual, nos Estados Unidos, teve, desde início, grande influência no desenvolvimento de um sistema de instituições democráticas, sob o regime da Constituição Federal adotada em 1788. Os primitivos treze Estados, por exemplo, trouxeram para a nova era do federalismo uma forte noção de autonomia, integridade e importância. Essa noção correspondia à sua verdadeira situação jurídica durante a Guerra da Independência e o período imediata-

mente posterior. Do ponto de vista histórico, representava um período ainda mais longo de separatismo, das relações com os países de origem, durante muitos anos de vida colonial. Não é de estranhar, pois, que os Estados da União sempre tenham mantido relações de verdadeira parceria com o Govêrno Nacional. Mesmo recentemente — depois das duas guerras mundiais — a importância governamental dos Estados continuou a crescer, dentro do sistema federativo. Tal fato nada tem que ver com a questão controversa de ter ou não o Govêrno Nacional ampliando seus poderes mais rápida ou mais intensamente do que os Estados. Sem entrar na apreciação dessa questão teórica, o fato é que a importância dos governos

estaduais, tanto quanto a do Governo Nacional, vem aumentando sistematicamente.

Um dos princípios básicos de governo, consagrado na Constituição dos Estados Unidos, é que os poderes não delegados ao Governo Nacional pertencem aos Estados, ou ao povo. Portanto, os Estados retêm os chamados poderes “reservados”; e isto constitui fator que muito influencia as atitudes populares relativas ao panorama constantemente variável das atividades federais, estaduais e municipais. Quando é essencial transferir maiores poderes e responsabilidades ao Governo Nacional, a psicologia dos “poderes reservados” contribui para esclarecer e acentuar a importância do que se está fazendo. É naturalmente não é obstáculo a uma ação eficaz, quando as circunstâncias a exigem. Além disso, na maioria dos casos de transferência de poderes, o que acontece, logicamente, é mais uma alteração na “mistura” de funções federais e estaduais em determinado setor do que mesmo uma absoluta transferência de poder.

As atividades do governo estadual e dos governos munici-

pais tocam de perto a organização da vida diária do indivíduo. A escola para as crianças, um novo centro de saúde para o bairro, a instalação, pela comunidade, de um bom *playground*, ou o aperfeiçoamento, pela cidade e pelo condado (juntamente com o Estado), das suas instalações de defesa civil — todas essas atividades, que constituem exercício dos poderes estaduais, são de importância direta para cada indivíduo. Além disso, os Estados e as suas unidades municipais são excelentes laboratórios para o aperfeiçoamento de novos métodos e processos de prestação dos serviços públicos, ou de controle e direção desses serviços. Em pequena escala, errar é menos perigoso e experimentar é muito mais fácil, do que em grande escala. Há mais oportunidade de localizar as falhas e tentar melhoramentos.

Neste *Caderno* sobre o governo estadual nos Estados Unidos, descrevem-se fatos e situações que encontram equivalentes no governo estadual brasileiro. Os leitores poderão fazer, e certamente farão, comparações e confrontos. É pena que não haja um

breve estudo, no g nero do presente, sôbre o govêrno estadual no Brasil, pois isso facilitaria traçar-se um elucidativo paralelo entre as duas situações nacionais.

“Cada operação diferente na leitura exige um novo passo no pensamento, e, assim, as notas feitas nos vários estágios dêste processo exprimem a variedade de atos intelectuais realizados. Se uma pessoa procura apreender a estrutura de um livro, pode fazer várias tentativas de resumo de suas partes principais, antes de contentar-se com a apreensão do todo. Resumos esquemáticos e diagramas de todos os tipos são úteis para separar os pontos principais dos secundários ou tangenciais. Quem pode e quer marcar um livro deve sublinhar as palavras e sentenças importantes,   medida em que forem surgindo. Mais do que isso, deve anotar as mudanças de significado, enumerando as páginas em que as palavras importantes são usadas, sucessivamente, em sentidos diferentes. Se o autor parece contradizer-se, deve fazer-se alguma anotação nos lugares em que essas inconseq  ncias ocorrem, marcando o contexto para possíveis indicações de ser a contradição apenas aparente.”

MORTIMER J. ADLER, *A Arte de Ler*

II — POSIÇÃO CONSTITUCIONAL DOS ESTADOS

O Estado e os Estados Unidos

Desde a aprovação da Constituição, em 1789, os poderes de governo, nos Estados Unidos, estão divididos entre os Estados e a União. Como é natural, o Governo Nacional concentra a maioria dos poderes relativos à soberania, por exemplo: declarar a guerra, fazer a paz, manter relações internacionais, emitir moeda, regulamentar o comércio exterior e interestadual e assegurar os direitos fundamentais do cidadão. Por outro lado, muitos dos poderes relacionados com o “bem-estar geral” estão concentrados nos governos estaduais: obrigação de prover a instrução pública, construção e manutenção de estradas, serviços de saúde e higiene, serviços de assistência, regulamentação de profissões e ofícios e ga-

rantia dos direitos privados e proteção da propriedade.

Não há, porém, uma delimitação precisa dêsses poderes assim divididos. Verifica-se, por exemplo, que cumpre aos Estados desempenhar importante papel no que toca à defesa nacional e à manutenção da ordem pública, em ocasiões de emergência. Essa situação de jurisdições concorrentes é ainda mais nítida com relação à amplitude dos poderes nacionais nos setores que afetam o bem-estar geral, como saúde pública, assistência social, obras públicas e preservação e desenvolvimento das riquezas naturais.

Entretanto, independentemente dessa tendência, que se verifica na prática, para a centralização de funções no Governo Nacional, os Estados, coletivamente, gozam de plena participação no sistema federal e, do

ponto de vista jurídico, todos os Estados são iguais, todos têm representação igual no Senado da República, todos desempenham igual função na aprovação de emendas à Constituição, todos têm assegurada uma forma republicana de govêrno, todos têm direito a igual proteção do Govêrno Nacional em caso de invasão, violência interna, ou ameaça contra a integridade de suas fronteiras territoriais.

Para definir a relação constitucional existente entre a União e os Estados, pode-se dizer que os Estados são autônomos dentro dos limites dos poderes que lhes confere a Constituição. Isso traz à situação um elemento dinâmico, uma vez que a Constituição está sempre sujeita a emendas, de modo que é sempre possível ampliar os poderes da União, em prejuízo dos poderes estaduais. Há anos que isso vem acontecendo, repetidamente. E' claro que, teoricamente, o processo de emendas poderia ser usado com igual eficácia para ampliar os poderes dos Estados, à custa dos federais. Entretanto, em

virtude de fatores econômicos e sociais, isso não tem ocorrido.

O processo de emendas à Constituição é relativamente simples. Os projetos de emenda, até agora, têm sido sempre iniciados pelo Congresso Nacional, por meio de resoluções aprovadas em ambas as casas, por um mínimo de dois terços dos votos. Essas resoluções devem ser ratificadas depois, por três quartos dos Estados, que se pronunciam através de suas assembleias legislativas regulares, ou através de convenções especialmente convocadas e constituídas por eleição. Entretanto, com exceção de uma, tôdas as emendas aprovadas até agora, num total de vinte e três, o foram através do processo de aprovação pelas assembleias estaduais (1).

O processo de emendas à Constituição tem sido, portanto, um meio importante de ampliar os poderes do Govêrno Nacional, com a diminuição correspondente dos poderes estaduais. Outro sistema igualmente importante de centralizar poderes tem sido a concessão de auxílios ou sub-

(1) A vigésima primeira emenda, que rejeitou a décima oitava (proibição nacional de bebidas alcoólicas) foi ratificada por convenções estaduais do tipo descrito.

venções do Governo Nacional aos Estados, como estímulo para início ou melhoramento de certos serviços públicos, quais sejam estradas de rodagem, instrução profissional e previdência social. Esse processo se intensificou no período subsequente à primeira guerra mundial. No país inteiro, tem havido uma tendência para a uniformidade cultural e a integração econômica, que vem assegurando ao movimento de expansão federal uma ampla aceitação popular. Para tal vêm contribuindo, também, entre outras coisas, a expansão do comércio interestadual, situações de emergência acarretadas pelas guerras, crises econômicas e necessidades extraordinárias de defesa, situações nas quais são necessários e têm sido empregados os recursos superiores do Governo Nacional.

Baseando-se nos poderes enumerados pela Constituição — declarar guerra, assegurar os direitos de cidadania nacional, regulamentar o comércio exterior e interno, cuidar da defesa comum e do bem-estar geral e instituir e arrecadar impostos des-

tinados a custear essas atribuições, — o povo, através de seus representantes popularmente eleitos, tem ampliado constantemente os poderes do Governo Nacional, a fim de torná-lo apto a fazer face a necessidades decorrentes de novos problemas.

Relações entre os Estados

Os Estados da União são iguais entre si e todos sujeitos à suprema autoridade dos Estados Unidos, na solução de divergências que surjam entre eles, em face da Constituição. “Em todos os casos, desde que seja parte um Estado, a competência privativa será da Suprema Corte.” (2)

Os litígios interestaduais, aos quais se aplica o processo judiciário normal do Governo Nacional, abrangem uma grande variedade de questões, quase todas de caráter mais ou menos secundário. A Suprema Corte já julgou cerca de cinquenta casos isolados de litígios entre Estados, relativos a questões de fronteiras, direitos sobre águas, poluição de águas de rios interes-

(2) Constituição dos Estados Unidos, Art. III, § 2.º.

taduais, prejuizos causados por inundações, e resgate de apólices. Um Estado pode processar outro na Suprema Côrte dos Estados Unidos, mas o cidadão de um Estado não pode processar outro Estado (3).

Além da prescrição de meios para a solução de litígios entre os Estados, é de igual importância a criação de um mecanismo governamental que estimule cooperação ativa para a solução de problemas conjuntos. O recurso constitucional para êsse fim é o acôrdo interestadual (4). Entretanto, a Constituição proíbe os Estados de formarem uniões ou firmarem acordos para fins políticos, a não ser com a aprovação do Congresso.

Os acordos interestaduais de caráter não político são usados para atender a muitas finalidades diferentes. Uma de suas aplicações mais importantes tem sido obter ação conjunta na rea-

lização de planos de obras públicas vultosas, de natureza regional, como o Acôrdo do Rio Colorado, que trata da construção de repêrsas e obras correlatas, para abastecimento de água, exploração de energia elétrica, contrôle de inundações e atividades recreativas. Outros exemplos de acordos são os que resultaram na Comissão Interestadual da Bacia do Rio Delaware (5) e na Comissão de Tratamento das Águas do Vale do Rio Ohio (6). Podem mencionar-se, ainda, mais três acordos, êstes sôbre pesca, cujos efeitos se estendem a Estados localizados ao longo das costas do Atlântico, do Pacífico e do Gôlfo do México.

Nalguns casos, os acordos objetivam a solução de problemas rotineiros dos governos estaduais, como, por exemplo, o Acôrdo Interestadual para Supervisão do *Sursis* e do Livra-

(3) Constituição dos Estados Unidos, Emenda n. II.

(4) Constituição dos Estados Unidos, Art. I, 10.º parágrafo.

(5) Outra solução adotada para o problema do desenvolvimento dos vales dos rios é a Corporação Federal, de que é exemplo a Tennessee Valley Authority.

(6) A Comissão representa os Estados de Nova York, Nova Jersey, Pennsylvania e Delaware. Tem jurisdição sôbre os problemas de poluição das águas, abastecimento de água, preservação de matas e proteção aos animais silvestres.

mento Condicional e outros semelhantes, tais sejam os que instituem uma Comissão Interestadual de Previdência Social, uma Comissão Interestadual de Petróleo e uma Autoridade Interestadual de Portos nos Estados de Nova York e Nova Jersey. Esta modalidade de acôrdo pode assumir, básicamente, uma das duas seguintes formas:

1. Comissões estaduais que agem conjuntamente, com poderes para elaborar, de comum acôrdo, regulamentos uniformes, sujeitos à aprovação de cada Estado (7).

2. Uma só comissão administrativa, composta de representantes estaduais e com poderes para elaborar regulamentos sujeitos à aprovação de cada Estado (8).

Porque os acordos interestaduais sirvam a finalidades importantes, envolvendo obrigações formais e jurídicas, freqüentemente têm surgido dificuldades no instituí-los e mantê-los. Outro processo para conseguir co-

operação e ação uniforme é a associação voluntária. Há muito se usa tal sistema, que consiste em reuniões de representantes dos Estados, com o fim de considerarem problemas específicos ou gerais de interesse comum. A Conferência Nacional de Delegados para Padronização de Leis Estaduais foi instituída em 1892; desde então vem realizando reuniões regulares para rever e apreciar o trabalho pormenorizado das diversas comissões que a integram. Já foram elaboradas e recomendadas pela Conferência mais de cem modelos de leis, que, lenta mas persistentemente, os Estados vêm referendando. Aham-se atualmente em vigor umas 68. Três delas — a Lei de Documentos Comerciais Negociáveis, a Lei de Rendas Alfandegárias e a Lei de Transferências de Títulos — foram aprovadas pela totalidade dos Estados. Três outras leis tiveram a aprovação de quarenta ou mais Estados. Afóra estas seis, porém,

(7) W. BROOKE GRAVES, *American State Government* (D. C. Heath and Co., Boston, 1946), págs. 905-910.

(8) OSWALDO TRIGUEIRO, *O Regime dos Estados na União Americana* (Companhia Editôra Americana, Rio de Janeiro, 1942), cap. IV, págs. 71-86.

o número das aprovadas cai bruscamente (9).

Outro meio eficaz de cooperação interestadual inaugurou-se em 1908, com a instituição da Conferência Anual de Governadores, a convite do então Presidente, THEODORE ROOSEVELT. Seguiu-se a essa iniciativa, em 1925, a formação da Associação de Legisladores Americanos, da qual são membros, atualmente, todos os Estados. Pouco tempo depois, em 1935, foram tomadas as primeiras providências para formar uma organização geral dos Estados, resultando daí o Conselho de Governos Estaduais, ao qual também pertencem, no momento, todos os Estados, nêle representados por Comissões de Cooperação Interestadual. Cada uma destas, na maioria dos casos, compõe-se de cinco autoridades administrativas estaduais, de nomeação do Governador, e dez membros escolhidos pela Assembléia Estadual.

O Conselho de Governos Estaduais é o órgão coordenador de muitas outras organizações correlatas, que servem aos inte-

rêsses comuns dos Estados; e mantém serviços de informações à disposição dêstes e daquelas organizações. O diretor executivo do Conselho ocupa igual cargo na Associação de Legisladores Americanos e é secretário-tesoureiro da Conferência dos Governadores.

Muitas das organizações especiais ou departamentais dos Estados, nos setores de bem-estar social, planejamento, obras públicas e serviço civil, têm como sedes os mesmos prédios em que se acham instaladas as repartições locais do govêrno federal, incumbidas de atividades correspondentes, e com estas partilham certos serviços de pesquisa.

Do ponto de vista jurídico, as relações de um Estado com as suas cidades, condados, vilas e distritos são fundamentalmente diversas das relações entre os Estados Unidos e seus Estados. Os Estados são independentes e autônomos, tanto quanto o permitem as restrições constitucionais. Já as chamadas unidades de govêrno local são, na verda-

(9) WILLIAM ANDERSON e EDWARD W. WEIDNER, *State and Local Government in the United States* (Henry Holt and Company, Nova York, 1951), pág. 122.

de, principalmente unidades administrativas — gozando de poderes próprios e autonomia apenas na medida em que o povo do Estado julga conveniente conceder tais privilégios. A regra de que o grau de autonomia é localmente determinado (*home rule*), em relação às cidades e condados, significa que o grau de discricção concedida às cidades e condados, num determinado Estado, pode ter maior ou menor amplitude, em comparação com o grau da discricção que lhes seja concedida noutros Estados. As leis estaduais de interêsse geral aplicam-se de maneira uniforme a todo o território, sem levar em conta quaisquer delimitações de áreas dentro do Estado e desde que a Assembléia Legislativa assim o resolva; e a não ser quanto a alguns de seus dispositivos que se evidenciem como de interêsse *local* para determinadas jurisdições, em termos da definição e delimitação da autonomia local,

fixadas pela Constituição do Estado (10).

As unidades locais que gozam de maior parcela de autonomia são as grandes cidades *integradas* (11), que têm a situação jurídica de corporações municipais, com direitos e deveres definidos. Nos limites em que lhes são conferidos direitos e poderes específicos, por dispositivo da Constituição estadual, têm elas liberdade para agir autônomaente, em questões de organização e funções. O primeiro caso de outorga de autonomia municipal, nos Estados Unidos, ocorreu em 1875, e o ato em que se baseou consubstanciou-se nos seguintes termos: “Qualquer cidade com uma população de mais de cem mil habitantes pode elaborar uma Carta para seu próprio governo.” Daí por diante, outros Estados seguiram o exemplo. Atualmente, dezessete Estados conferem privilégios de autonomia às suas cidades. Vinte e uma das trinta cidades norte-

(10) OSWALDO TRIGUEIRO, *O Regime dos Estados na União Americana* (Companhia Editôra Americana, Rio de Janeiro, 1942), cap. V, págs. 222-237.

(11) O autor refere-se às cidades que, com seus subúrbios e vilas agregadas, bem como com suas zonas rurais adjacentes, constituem um conjunto já bem desenvolvido, mas *integrado* e correspondente a uma área física ponderável e determinada (N. do T.).

americanas mais importantes estão situadas nesses Estados.

O processo para conquistar autonomia é a elaboração e adoção de uma Carta, que consiste numa espécie de *lei orgânica* ou *constituição* municipal. Essa carta é elaborada por uma comissão local especialmente constituída para êsse fim, em geral por meio de votação popular entre os habitantes da cidade. O resultado do trabalho da comissão — um ante-projeto de Carta — é então submetido ao voto popular. Em geral, basta maioria simples, para considerar-se aprovado. Em seguida à aprovação municipal, a Carta entra em vigor no próprio prazo que determinar; há casos em que a lei estadual exige aprovação do Governador ou da Assembléia — o que costuma ser questão de simples formalidade.

Vários Estados oferecem às cidades uma forma especial de autonomia: permitem-lhes escolher o tipo de organização administrativa que preferam, mas limitando-as a optar por um, dentre diversos que sugerem e que são de várias modalidades conhecidas, como, por exemplo, o tipo *comissão*, o tipo *câmara-gereente municipal*, o tipo *executivo forte* e o tipo *executivo fraco* (12). Isto é, as cidades podem instituir-se em unidades de govêrno local, mas apenas com os poderes e as formas consubstanciadas por aquêles, dêsses tipos, que sejam permitidos pela legislação estadual.

Em proporções muito limitadas, os privilégios de autonomia foram conferidos aos condados de oito dos quarenta e oito Estados. Os condados são, porém,

(12) Os tipos de organização aqui referidos não encontram, no Brasil, estruturas de govêrno municipal que exatamente lhes correspondam. Para conhecer-lhes as características estruturais e funcionais, convém consultar a descrição que dêles faz JOHN M. PFIFFNER, no livro *Public Administration*, o qual, já traduzido e em preparação para o prelo, a E.B.A.P. editará brevemente, em português.

Vários problemas pertinentes a êsses tipos de organização acham-se também discutidos no livro *Técnica de Administração Municipal*, traduzido do inglês e já editado pela E.B.A.P., constituindo a publicação n.º 2, da coleção Biblioteca de Administração Pública. (Nota do Serviço Editorial da Escola Brasileira de Administração Pública).

agentes administrativos do Estado na execução de certas funções importantes, tais sejam a manutenção da ordem, a preservação dos arquivos judiciários, a proteção à saúde pública, a organização eleitoral, a conservação de estradas, a aplicação da lei e a prestação de serviços de utilidade pública. Destarte, mesmo nos Estados que concedem aos condados um governo por assim dizer autônomo, os preceitos constitucionais que o regulam incluem, geralmente, restrições importantes, impondo determinadas regras uniformes quanto a certas funções e autoridades locais.

O governo das cidades pequenas e dos distritos é minuciosamente regulado por lei estadual.

Estes governos locais têm diminuído muito de importância, na maioria dos Estados, pois cada vez mais gravitam em torno das cidades ou dos condados, tendendo a integrar-se nestes ou nessas. Só na Nova Inglaterra é que as cidades pequenas têm tido oportunidade de expandir suas atividades para fazer face a novos problemas de caráter urbano, em setores como educação, estradas e bem-estar social. Até certo ponto, as cidades da Nova Inglaterra têm sido investidas de autoridade e adotado novas formas de organização, como a que tem por chefe executivo o "administrador da cidade" (13).

A organização dos distritos escolares (14), na América do

(13) Ver nota 12, pág. 13.

(14) No Brasil, o nome *distrito*, em certo sentido, corresponde a uma divisão *simplesmente territorial* do município. Por exemplo: -- Areal é o 3.º Distrito do Município de Três Rios, no Estado do Rio de Janeiro.

Noutro sentido, e especialmente nas zonas urbanas e suburbanas das grandes cidades, *distrito* é divisão *territorial* que serve de base à ação de certa repartição pública. Por exemplo, na cidade do Rio de Janeiro há Distritos Policiais (certas áreas da cidade sobre as quais têm jurisdição determinadas Delegacias de Polícia do Departamento Federal de Segurança Pública), há Distritos de Arrecadação (certas áreas sobre as quais têm jurisdição determinadas Delegacias Fiscais da Prefeitura), Distritos Sanitários, Distritos de Obras, Distritos de Bombeiros, Distritos de Saúde, e assim por diante.

Neste último caso, verifica-se que:

a) para certo serviço público — policiamento, obras, saúde, etc., há uma subdivisão territorial própria, de modo que o distrito que

Norte, apresenta grandes diferenças de um Estado para outro e de uma região para outra. Em alguns Estados, os problemas escolares são considerados de responsabilidade do govêrno municipal (15). As escolas, nesse caso, correspondem apenas a um dos numerosos departamentos do govêrno municipal. O mais comum, porém, é dar-se às escolas uma situação independente, de acôrdo com os preceitos das leis gerais do Estado, sendo a inspeção exercida diretamente por organismos estaduais ou indiretamente, mediante delegação, através de organismos dos condados, cidades ou vilas.

Nos Estados Unidos, os chamados *distritos especiais* são ex-

tremamente confusos e incompreensíveis, quer quanto às prescrições relativas à sua organização, quer quanto aos contrôles a que estão submetidos. Nota-se o hábito de especificar, com grandes minúcias, o que deve ser feito, como deve ser feito e por quem. Tenta-se manter um máximo de contrôle legislativo direto e um mínimo de direção e fiscalização municipais, pelas entidades regulares que têm a seu cargo as questões gerais de govêrno local, isto é, pelas cidades e pelos condados. Justifica-se a criação de distritos especiais com o argumento de que proporcionam um meio de assegurar determinado serviço público, desejado pelos habitantes de uma lo-

serve de base à prestação local de certo serviço não coincide, ou pelo menos *nem sempre* coincide, com o distrito em que se baseia a prestação de outro serviço;

b) não se trata de distrito equivalente a simples divisão territorial, mas a distrito que significa divisão territorial *que serve de base a certo serviço*, isto é, *distrito administrativo*.

Como se depreende do texto, os distritos dos Estados norte-americanos — a que se refere o autor da presente monografia — são *distritos administrativos* e não correspondem aos nossos *distritos de municípios*, isto é, não se assemelham ao nossos distritos que constituem simples divisões territoriais. Embora, às vêzes, de âmbito maior, mais se parecem com os nossos *distritos de serviços* (N. do T.).

(15) Por *govêrno municipal*, neste *Caderno*, se traduz a expressão *local government*, que nos Estados Unidos se aplica indiscriminadamente ao govêrno das grandes cidades *integradas* e ao govêrno dos condados; e até a outras unidades locais de govêrno e administração.

calidade, esteja situada na área de uma cidade ou de um condado, mediante cobrança dêsse serviço, ou instituição de impostos que o paguem, ao preço de custo. Seja qual fôr a justifi-

cação, porém, a habitual falta de fiscalização e contrôle, por parte do govêrno da cidade ou condado, cria problemas sérios para o contrôle local eficiente de tais serviços.

“Assim como há leitura e leitura, há anotação e anotação. Não estou recomendando o tipo de notas que muitos alunos tomam durante as aulas. Não são documentos de raciocínio. Quando muito, constituem uma transcrição aplicada. A anotação inteligente é, talvez, tão difícil quanto a leitura inteligente. Na verdade, uma deve ser o reflexo da outra, se as notas que se tomam enquanto se lê são o resultado do raciocínio.”

MORTIMER J. ADLER, *A Arte de Ler*

III — ORGANIZAÇÃO DO GOVÊRNO ESTADUAL

Formulação de política

No govêrno estadual, como em qualquer nível de govêrno, nos Estados Unidos, as diretrizes e planos de ação dos poderes públicos são iniciados e orientados por cidadãos interessados e influentes, bem como por grupos organizados. Às vêzes, essa influência política é formal e oficialmente reconhecida, mas em muitos casos é particular e extra-oficial. Os partidos políticos constituem o meio oficial e formal de expressão política; os grupos de interêsses especiais e seus porta-vozes constituem o meio extra-oficial dessa expressão.

Nos governos estaduais e municipais dos Estados Unidos, a organização partidária, no sentido comum dessa expressão, não tem a influência que exhibe no plano nacional. Assim é

que, na maioria das cidades de mais de 5 000 habitantes, as eleições municipais são praticamente apartidárias. Aliás, embora êsse natural apartidarismo seja mais freqüente no govêrno municipal, há dois Estados que, atualmente, têm eleições apartidárias no plano estadual — Nebraska e Minnesota. Além disso, em muitos Estados, a organização política vem pendendo para a direção unipartidária. Isso ocorre não só nos Estados do Sul, em relação à política nacional, mas também em outras regiões do país (Norte e Oeste), no tocante ao govêrno estadual e ao municipal. A expressão política, nesses Estados e localidades, manifesta-se sob a forma de facção ou grupo organizado, dentro do partido dominante.

Os méritos e defeitos relativos do partidarismo e do apartidarismo no govêrno estadual e mu-

nicipal são objeto de muita discussão e debate. Há, porém, exemplos relevantes a evidenciar claramente que a organização unipartidária, nos Estados Unidos, concorre seriamente para o enfraquecimento da liderança partidária e para a diminuição do senso de responsabilidade partidária. Em alguns Estados, onde prevalece há muito tempo um regime unipartidário, verifica-se um forte movimento para a volta ao regime de dois partidos (16) nas eleições estaduais, mas isso não atinge as eleições municipais. Líderes individuais influentes, grupos de interesses especiais e frouxas coalizões desses grupos representam a força controladora de jurisdições locais cada vez mais numerosas — cidades, condados e vilas.

Nos Estados, as organizações partidárias seguem, muito de perto, um determinado padrão, dependendo mais os sucessos que obtêm da vitalidade e atividade dos partidos. A base orgânica, geralmente, constitui-se das comissões eleitorais de quarteirão, que vão crescendo, através das comissões de bairro, zona, distri-

to ou cidade, até chegarem aos diretórios regionais do Condado, ou Estado. Há, porém, é claro, variantes desse sistema. Acontece, por exemplo, que os conselhos partidários constituídos de membros que ocupem cargos públicos são, às vezes, solicitados a desempenhar funções especiais, como a elaboração de uma plataforma, ou o estudo dos planos gerais e da estratégia para a vitória nas eleições. Em alguns Estados, os membros das comissões executivas dos partidos, compreendendo as dos diretórios, são escolhidos por meio de uma eleição primária direta. Em cerca de um terço dos Estados, os candidatos de um partido aos cargos estaduais são escolhidos pelos membros registrados do partido, também numa eleição primária direta.

Nas eleições estaduais e municipais, há, muitas vezes, intervenção das organizações dos distritos legislativos, das cidades e dos condados, que se empenham na campanha para eleger candidatos partidários. Em regra, as organizações dos condados são as unidades mais fortes, na estrutura política esta-

(16) OSWALDO TRIGUEIRO, *op. cit.*, págs. 88-101.

dual. A liderança geral, nas questões pertinentes à política do Estado, é exercida por diretores estaduais. O presidente do diretório estadual é, muitas vezes, indicado pelo candidato do partido ao cargo de governador.

Nos Estados onde os partidos políticos são fracos, muitas das atividades relativas à formulação de política e programas de governo recaem nas mãos de grupos de interesses especiais. Essas organizações se baseiam geralmente em agremiações econômicas ou profissionais — constituídas pela afiliação a uma sociedade de proprietários ou contribuintes, a uma associação rural, a uma sociedade de professores, à direção de empresas de utilidade pública, a organizações trabalhistas, a atividades bancárias ou de seguros, e a muitas outras. Vale a pena notar, também, a representação de alguns grupos de *interesse geral*, como clubes, associações cívicas, câmaras de comércio, associações de empregados e ligas de eleitorado feminino.

Na formulação de política e de programas para os governos dos Estados, são também colaboradores importantes os jornais, o rádio e a televisão. Entre estes figuram pequenos semanários e pequenas estações locais de televisão, ao lado das grandes empresas urbanas do mesmo gênero.

Elaboração legislativa

Com exceção de Nebraska, os quarenta e oito Estados têm, todos, um Legislativo de duas câmaras. O número dos representantes varia muito — desde 43, em Nebraska, que só tem uma Casa legislativa, até 423 no Estado de New Hampshire. Na maioria, as assembleias estaduais só se reúnem de dois em dois anos, e muitas vezes a duração de sessão legislativa é fixada arbitrariamente em determinado número de dias (17). O prazo do mandato dos legisladores estaduais varia entre dois e quatro anos. Os subsídios são reduzidos, em comparação com as

(17) Esse tipo de limitação tem forma especial num dos Estados, onde a lei dispõe que os subsídios dos legisladores (na base de *jeton*) cessarão automaticamente ao cabo de um determinado número de sessões.

remunerações habituais para encargos equivalentes: de um máximo de 5 000 dólares até um mínimo de 100 dólares por ano.

Um dos aspectos mais significativos na constituição das assembleias estaduais é a sistemática inferioridade da representação de grandes áreas urbanas ou metropolitanas. Esse fenômeno ocorre por diversos motivos — às vezes, em virtude de certos preceitos constitucionais, noutros casos, por causa de práticas tradicionais. As restrições à representação afetam uma ou outra das casas legislativas. E contam com vigoroso apoio dos legisladores rurais, em virtude de uma acentuada rivalidade entre campo e cidade, com profundas raízes históricas. Também apoiam tais restrições, frequentemente, os interesses conservadores comerciais e industriais, que temem a possibilidade de inclinações socialistas de legisladores provenientes das grandes cidades. Num dos Estados, há mesmo proibição constitucional de que qualquer condado tenha mais de um senador estadual. Nesse Estado, o menor condado tem uma população de menos de 500 habitantes e o maior

tem uma população de mais de 4 000 000.

As normas regimentais para a apresentação e aprovação de projetos são muito semelhantes, na maioria dos Estados, e de molde a estimular a morosidade e desanimar a presteza. Em geral, os projetos têm que ser submetidos a três discussões em cada uma das casas e, além disso, é necessário que os apreciem comissões cujo número varia de duas a seis. Em muitos Estados, há ainda uma restrição: não se submetem à aprovação final quaisquer projetos, com exceção dos considerados de emergência, pelo Governador, enquanto não é votado o orçamento. Se o orçamento deliberadamente se retarda até às proximidades do fim da sessão legislativa, reduz-se extremamente o número de leis aprovadas. O resultado pode ser favorável à economia, mas não é propício ao bom andamento legislativo de questões importantes, relacionadas com planos e serviços de interesse público.

Entretanto, tem progredido sensivelmente, nos últimos anos, o movimento para modernizar a organização e a praxe legislati-

vas; e seus resultados são bons: — redução do número de comissões, para começar, e instituição de idênticas comissões nas duas câmaras. Em alguns Estados, adota-se o sistema de reuniões conjuntas das comissões do Senado e da Câmara. Outra providência útil a uma ação legislativa eficiente é a criação, na maioria dos Estados, de serviços de elaboração de projetos e de referência legislativa, com propósitos informativos. Mais importante ainda é que quase metade dos Estados tem agora conselhos legislativos, com a função de estudar acuradamente questões legislativas gerais. Conta para isso com um corpo de funcionários de tempo integral, que se dedicam a pesquisas técnicas. Em alguns Estados, o executivo é representado no conselho. E êste conselho tem a responsabilidade de formular um programa legislativo geral, mas também incumbe-lhe investigar problemas determinados.

Como variante dêsse sistema de conselho legislativo, alguns Estados adotam a praxe de usar as comissões permanentes das assembléias como órgãos interi-

nos de estudo, nos intervalos entre as sessões legislativas. Esse sistema é consideravelmente mais dispendioso que o dos conselhos legislativos e propício a permitir que os interesses particulares dos legisladores predominem sôbre o interesse geral.

Na qualidade de presidente de seu partido e ao mesmo tempo de chefe do executivo estadual, o Governador tem muita influência, embora indireta, na iniciativa das leis e na orientação do trabalho legislativo. Cabe-lhe, na sua mensagem dirigida a cada legislatura, delinear os principais problemas do Estado, que exijam medidas legais. E também lhe compete preparar e apresentar um orçamento e um plano financeiro que sirva de base ao programa proposto. Além disso, no curso da sessão, o Governador tem freqüente contato com os líderes legislativos responsáveis pelos projetos administrativos e outras leis importantes. Finalmente, depois de aprovado um projeto pela Assembléia, o Governador tem o direito de veto — global, quanto aos projetos comuns, e parcial, quanto ao de orçamento (18).

(18) Na maioria dos Estados,

Nos fins de uma sessão legislativa, quando são aprovados muitos dos projetos importantes, o veto do Governador é praticamente definitivo, uma vez que a Assembléia não tem mais oportunidade de reunir-se, para reconsiderá-lo e rejeitá-lo.

A iniciativa de projetos é facultada ao povo, em cerca de um terço dos Estados, mediante petição subscrita por determinada percentagem do eleitorado. A petição deve conter o texto integral do projeto e os proponentes e seus opositores preparam argumentos favoráveis e contrários que são submetidos a todos os eleitores, sob forma de folheto, muito antes do dia da votação das proposições. Nalguns Estados, em que vigora o sistema da iniciativa popular, esta se aplica também às emendas constitucionais.

Alguns Estados do Oeste têm usado com freqüência esse tipo de iniciativa, principalmente os da costa do Pacífico, isto é, Califórnia, Oregon e Washington. Com exceção de cinco, todos os Estados onde é adotada a iniciativa popular estão situados a oeste do rio Mississippi. De modo geral, a iniciativa popular não

tem resultado em leis extremistas ou de má orientação. E o comprometimento, em tais casos, é quase sempre significativamente maior que o habitual, nas eleições para cargos estaduais secundários.

A iniciativa popular, como praxe de governo estadual e municipal, remonta ao princípio do século, a um período de grande movimento progressista. Este movimento foi essencialmente uma campanha reformista, dirigida contra a corrupção, contra os chefes políticos profissionais e contra a influência das máquinas eleitorais. Verdadeiro meio de ação direta de um agregado de cidadãos conscientes. A generalização do sistema de iniciativa popular cessou com o próprio movimento de reforma progressista. Manteve-se, porém, constante, nos Estados que chegaram a adotá-lo.

A iniciativa popular manifesta-se por duas formas. A primeira é a direta, acima referida. A outra é a forma indireta, que dá primeiro à assembléia uma oportunidade de aprovar a medida desejada. Se a assembléia não o fizer, o projeto é então automaticamente submetido à vo-

tação popular nas eleições regulares seguintes.

Em complemento à iniciativa popular há uma forma inversa de ação legislativa exercida pelo povo. É o *referendum*: uma lei votada pela assembléia estadual pode ter seus efeitos suspensos se, dentro de determinado período (em geral noventa dias), circularem contra ela petições que recebam a assinatura de certa percentagem do eleitorado. Nesse caso a medida, objeto de votação nas eleições seguintes, é mantida ou rejeitada, geralmente por maioria simples.

Aplicação das leis

Nos Estados Unidos, o Governador de um Estado é ao mesmo tempo chefe do Executivo, principal legislador, principal líder político de um partido importante e chefe de cerimônia do Estado. Sua eficiência como administrador depende de que se desempenhe de todas essas difíceis funções. Não é de admirar, pois, que os governadores preeminentes sejam freqüentemente candidatos à Presidência da República.

A reorganização e fortalecimento do govêrno estadual nos

Estados Unidos decorreu, em grande parte, de simples necessidade. Com o desenvolvimento do país e a constante expansão de suas necessidades, os Estados têm sido solicitados, continuamente, a ampliar o âmbito de suas atividades e aumentar a extensão e variedade dos serviços públicos. A conveniência de ação governamental com amplitude e alçada pelo menos tão grandes quanto a jurisdição do Estado reflete apenas os ingentes problemas governamentais a que é preciso atender e dar solução. Os fatores econômicos e sociais vêm exigindo ou expansão das atividades dos Estados, ou expansão das atividades do Govêrno Nacional. Em muitos casos, aliás, graças ao recurso das subvenções e auxílios, os dois fenômenos têm ocorrido ao mesmo tempo.

Como já foi acentuado neste trabalho, o govêrno estadual se desenvolveu rapidamente tanto depois da primeira como da segunda guerra mundial. Além disso, em ambos os casos, êsse desenvolvimento foi acompanhado de movimentos de reorganização administrativa destinada a dar aos governadores poderes mais

eficazes de liderança, coordenação e controle. É importante salientar que tais movimentos não visaram especialmente os aspectos políticos, mas sim e especialmente a prover os necessários instrumentos de pesquisa, planejamento e administração (19).

A Constituição Estadual Modelo, preparada pela Liga Nacional de Municípios, exprime, na seguinte recomendação, as bases de uma reorganização satisfatória do governo estadual:

“Ao Governador, o Modelo assegura um corpo de funcionários que o auxiliem na administração e na obtenção das informações necessárias para melhor orientação legislativa. Assegura-lhe a força do habitual direito de veto, inclusive o veto parcial (no caso do orçamento), a faculdade de participar, sem direito de voto, nos trabalhos da Assembléia, e o direito de submeter a *referendum* popular medidas que não tiverem obtido aprovação da Assembléia. Assegura-lhe a responsabilidade principal das nomeações para os cargos superiores do Executivo. Como proteção contra a malversa-

ção de fundos e a má administração de pessoal, o Modelo preconiza um orçamento e um serviço público de feição moderna.”

É desnecessário informar que nem todas as recomendações desse Modelo se transferiram à prática geral. De fato, algumas não foram adotadas até hoje por nenhum Estado. Por exemplo: o direito de participar o Governador na legislatura, embora sem direito a voto; e o direito de submeter ao *referendum* popular as medidas para as quais não obtenha aprovação do legislativo.

De todas as responsabilidades do Governador do Estado, nenhuma será mais importante, talvez, que a elaboração de planos e programas gerais. Tanto ao Governador como à assembléia compete usar serviços de pesquisa e consulta e, bem assim, um mecanismo coordenador, no exercício de seus deveres executivos e legislativos. Para esse fim, na maioria dos Estados há uma organização formal, que consiste geralmente: de um Conselho do Governador, composto de chefes de departamentos e ins-

(19) JOSEPH E. McLEAN, *State and Local Government* (Rinehart and Company, Nova York, 1953), cap. V.

tuições e por êle nomeados (em muitos casos também de autoridades eleitas), e de um corpo de assistentes adidos ao próprio gabinete do Governador, trabalhando em regime de tempo integral e que são consultores para uma grande variedade de assuntos. O Conselho do Governador se reúne regularmente e discute questões de interesse geral, inclusive as pertinentes ao trabalho dos diversos departamentos. Uma parte do tempo dessas reuniões é geralmente reservada a conferências individuais, ou de pequenos grupos, com o Governador, para tratar de problemas especiais de interesse mais restrito.

O pessoal de confiança imediata do governador de um grande Estado compreende, em certos casos, secretários ou assistentes que o assessoram nos seguintes setores de atividade: trabalhos legislativos, negócios dos departamentos, finanças e orçamento, pesquisa e planejamento, informações e relatórios públicos, e articulações com a imprensa. Além disso, há outros assistentes que se incumbem de questões de extradição, indulto, nomeações e assuntos políticos.

Em alguns Estados, nota-se uma tendência para a atribuição de importância cada vez maior ao funcionalismo executivo que ocupa essas posições de consultores oficiais, em detrimento dos secretários de Estado e do conselho do Governador. Uma das razões é que muitos secretários ainda se elegem independentemente, nos Estados.

Planejamento e controle financeiro

Um dos principais requisitos de uma administração estadual integrada é que confira ao Governador o necessário controle sobre a aplicação e a arrecadação de fundos. No primeiro caso, referimo-nos ao orçamento executivo; no segundo, à direção e fiscalização do sistema de arrecadação.

Com relação ao orçamento, a maioria dos Estados atribui ao Governador, hoje em dia, função preponderante na preparação e execução orçamentária, não só quanto ao orçamento de custeio como em relação ao orçamento de inversões. Essa atividade é exercida por um serviço de orçamento e contabilidade, direta-

mente subordinado ao Governador, ou indiretamente responsável perante ele, através de um departamento financeiro, ou administrativo. Tal serviço encampa, freqüentemente, outras atividades de controle financeiro, como as pertinentes a compras e fornecimentos, transportes, pesquisas administrativas, administração de terras e patrimônio do Estado, emissão de apólices para obras públicas, e empréstimos, para construção, a serviços públicos locais, inclusive distritos escolares.

Tradicionalmente, as funções de controle, bem como as de tomada de contas, têm sido exercidas por autoridade eleita. É esse o sistema em vigor ainda hoje, embora alguns Estados tenham seguido o parecer dos técnicos, atribuindo a função de tomada de contas ao poder legislativo, que é o órgão ao qual cabe por natureza.

Juntamente com o chamado *movimento por um bom governo*, que abriu caminho à reorganização administrativa dos Estados, iniciou-se a reforma do serviço civil, baseada no sistema do mérito. Teve esta, a princípio, um caráter essencialmente nega-

tivo, ao passo que a reorganização estadual cunhava-se no sentido positivo de atribuir controle mais eficaz ao Governador. À medida que a reforma do serviço civil se difundia pelos Estados — principalmente entre 1920 e 1930 — os governadores iam sofrendo restrições cada vez maiores no seu poder discricionário de efetuar livremente nomeações diretas para uma série de cargos públicos. Em alguns casos, a reforma foi mais longe e suprimiu a autoridade dos Governadores mesmo para nomear os diretores dos principais departamentos.

É desnecessário dizer que alguns observadores viram nessa situação uma ameaça ao esforço, que se processava paralelamente, para fortalecer os poderes do Governador. Logo se tornou evidente, porém, que os governadores tinham sido eximidos de uma coisa que, na melhor das hipóteses, era uma prerrogativa de vantagem duvidosa. E isso porque era relativamente pequeno o número dos que podiam ser favorecidos com nomeações e muito grande o dos que tinham de ser rejeitados. Assim, o resultado líquido da adoção do serviço civil de carreira e do sis-

tema do mérito foi ajudar os governadores a se livrarem de uma situação difícil. Ao mesmo tempo — e isso é da maior importância — o sistema lhes proporcionava muito melhores recursos, quanto ao pessoal para a realização dos serviços novos ou ampliados, que constantemente se acrescentavam às responsabilidades do Estado.

Hoje, pr ticamente, todos os Estados adotaram o sistema do mérito, pelo menos em alguns de seus departamentos principais (20); e em cêrca de dois terços dos Estados o sistema se aplica   maior parte do quadro de funcionários permanentes. Isso não quer dizer, naturalmente, que a política tenha sido de repente eliminada de tôdas as nomeações para o serviço público. Significa, porém, que houve e continua a haver um progresso importante, neste particular. É preciso acentuar, porém, que, na maioria dos Estados que adotam o sistema do mérito, êste não atinge a várias categorias de funcionários, como por exemplo: diretores de departamentos e seus

substitutos imediatos, secretários, técnicos contratados como consultores, trabalhadores, empregados de organizações de emergência, pessoal legislativo e frequentemente professores de universidades e colégios pr -universitários estaduais.

A praxe geralmente adotada para a administração do serviço civil dos Estados é a de comissões ou conselhos bipartid rios, ou apartid rios, que podem, por sua vez, delegar responsabilidades administrativas a um diretor ou encarregado de serviço, que trabalhe tempo integral. Os membros do conselho são geralmente nomeados pelo Governador, com mandatos de renovação alternada, sendo as nomeações sujeitas a confirmação pela câmara superior da assembleia estadual.

Quanto aos serviços de arrecadação, os Estados têm progredido relativamente pouco, no sentido de integrá-los sob a autoridade do Governador. São como exceção se encontra um Estado que, para começar, tenha coisa parecida com um sistema

(20) Consulte-se WILLIAM ANDERSON e EDWARD W. WEIDNER, *op. cit.*, pág. 578.

centralizado de lançar, arrecadar, cobrar executivamente e distribuir impostos e outras rendas. De comum, são essas funções atribuídas a meia dúzia de repartições, ou mais ainda, algumas sob o controle do Governador e outras sob a direção de autoridades e conselhos independentes.

Em muitos Estados, a execução das leis relativas aos impostos sobre bebidas alcoólicas, por exemplo, bem como ao imposto de licenças, e a certas taxas, compete a um Conselho, às vezes capaz de se deixar influenciar, em grau imprevisível, pela indústria que regula. O Contador Geral, eleito independentemente, tem muitas vezes a seu cargo o lançamento e arrecadação de certos impostos, como, por exemplo, o imposto de renda estadual, as licenças de veículos motorizados e os impostos de indústrias e profissões. Da mesma forma, o imposto de vendas mercantis — quando existe no Estado — nalguns casos é administrado por um órgão eletivo independente; e os impostos sobre empresas concessionárias de serviços públicos, por comissões especiais,

cujos membros são de livre nomeação.

Alguns Estados pecam por dispersão, mais que os outros, no seu sistema de arrecadar as rendas que constituem a base financeira de tudo que o governo faz ou pode fazer. Ao que parece, há uma certa filosofia ou psicologia como base da evidente reserva dos governos estaduais contra a concessão, ao Governador, do controle centralizado (ou mesmo da administração) do sistema arrecadador. No fundo dêsse prejuízo, parece haver o receio de que a pessoa a quem compete administrar a arrecadação de impostos acabe por adquirir controle sobre as decisões fundamentais que determinam quem os pagará, entre os cidadãos, e quanto.

É interessante conhecer as principais fontes de renda que sustentam o governo estadual nos Estados-Unidos. A tabela da página 30 contém essa informação básica, com referência a 1950 (21). Indica que os governos estaduais dependem essencialmente de seis tipos gerais de impostos, na seguinte ordem de importância relativa: 1) veí-

(21) Baseada em WILLIAM ANDERSON e EDWARD W. WEIDNER.

culos motorizados; 2) vendas e consignações e receitas brutas; 3) renda individual e de empresas; 4) seguro contra o desemprego; 5) bebidas alcoólicas; e 6) propriedade em geral. É importante observar que os impostos sobre propriedade têm decrescido sistematicamente, em relação ao conjunto das arrecadações, e que os impostos sobre

bebidas alcoólicas têm sido inferiores aos outros quatro, não só em importância, como em proporção de aumento. Outra observação é que a arrecadação de dois dos impostos mais produtivos é destinada a fins especiais na grande maioria dos Estados: um é o imposto sobre veículos motorizados e outro o de seguro contra o desemprego:

ARRECAÇÃO DE IMPOSTOS ESTADUAIS (EM MILHÕES DE DÓLARES)
(1950)

<i>Impôsto</i>	<i>Subtotal</i>	<i>Total</i>
Vendas mercantis, consumo e receitas brutas ..		4.687
Vendas em geral, consumo e receitas brutas ...	1.679	
Combustíveis de veículos motorizados	1.548	
Bebidas alcoólicas	422	
Fumo e derivados	421	
Diversos	618	
Licenças e privilégios		1.211
Veículos motorizados e seus operadores	749	
Diversos	461	
Renda individual		743
Renda de emprêsas		578
Propriedade		305
Seguro contra o desemprego		1.028
Diversos		415
<i>Total geral</i>		8.967

Nota: Em virtude de terem sido arredondados, os itens nem sempre somam exatamente os totais que figuram na tabela. Fonte: Bureau de Recenseamento dos Estados Unidos, *Sources of State Tax Revenue in 1950*, pág. 2.

IV — FUNÇÕES PRINCIPAIS DOS ESTADOS

Há várias maneiras de classificar as funções dos órgãos de governo — sejam estaduais, federais, ou municipais. As categorias aqui usadas correspondem aos principais objetivos governamentais.

Segue-se uma lista dos habitualmente incumbidos aos Estados. As percentagens aproximadas, que figuram no quadro, indicam-lhes a importância relativa, do ponto de vista da despesa anual necessária a custeá-los.

<i>Sectores Funcionais</i>	<i>Percentagem sôbre o total das despesas anuais do Estado</i>
1. Educação, Bem-Estar, Saúde Pública, Recreação	50.0
2. Aplicação da Lei, Proteção e Repressão	10.0
3. Estradas de Rodagem, Obras Públicas e Planejamento	25.0
4. Serviços Econômicos e de Regulamentação	5.0
5. Outros serviços (dívida pública e diversos) . . .	10.0
<i>Total</i>	100.0

Educação, bem-estar, saúde, recreação

Das funções dos governos estaduais, esta é a mais importante, não só pelo vulto da despesa, como pelo número de funcionários públicos que emprega. Das atividades específicas abrangidas nessa categoria, destaca-se a educação, em primeiro lugar, seguida de perto pelo bem-estar e depois, em plano bastante inferior, pela saúde e a recreação.

Educação

Dos serviços sociais, a educação foi o primeiro a ser considerado responsabilidade financeira dos Estados, embora não seja, administrativamente, uma função estadual direta. A instrução pública sempre gozou de uma situação privilegiada, quanto à aceitação por parte do público, e de uma situação administrativa independente. Num recente trabalho sobre administração pública, a posição especial das escolas nos governos estaduais e municipais dos Estados Unidos é apresentada da seguinte maneira:

“Para alguns administradores, a educação se tornou um

verdadeiro tabu. ... Segundo as teorias convencionais, as escolas são apatridárias, porque toda pessoa de “bons sentimentos” é a favor delas. ... No plano estadual, o departamento de educação não deve ser diretamente responsável perante o Governador, mas na realidade insulado por um Conselho de Educação estadual, cujos membros tenham um mandato de renovação alternada. O departamento também não deve depender completamente da Assembléia para a obtenção de fundos. E’ preciso que certas rendas sejam especialmente destinadas a auxílio oficial às escolas, por meio de emenda constitucional, se necessário.”

Além de as escolas públicas administrativamente independentes merecerem aceitação geral, os pais das crianças em idade escolar são, geralmente, bem organizados como elementos componentes desse grupo especial de interesses. Tal organização, nos planos municipal, estadual e nacional, é representada pelos círculos de pais e professores. Também os professores são bem organizados como grupo profissional e dispõem de muitas associações para defesa

de seus interesses e do bom funcionamento das escolas públicas.

A função dos Estados, quanto à educação, é geralmente financeira e fiscalizadora, salvo no tocante às universidades e colégios pré-universitários. Existem leis de frequência escolar obrigatória em quase todos os Estados, e na maioria dos casos a aplicação dessas leis é rigorosa. Os governos estaduais fixam também exigências mínimas para o *curriculum* básico, que, de modo geral, abrange os primeiros doze anos de vida escolar (curso primário, secundário e complementar). E' praxe comum, nos Estados, fornecer, gratuitamente, os livros escolares oficiais. Entretanto, a administração das escolas primárias e secundárias é quase sem exceção encargo das autoridades municipais e não das estaduais. Em muitos casos, efetiva-se através da ação de distritos escolares locais e conselhos de educação constituídos por eleição local.

Acentua-se, porém, a tendência para conferir-se às unidades mais importantes do govêrno local — os condados e as cidades — maior autoridade fiscalizado-

ra e administrativa sôbre o funcionamento das escolas.

Do ponto de vista administrativo, as instituições de ensino superior apresentam uma situação mais complicada, nos Estados Unidos. Além disso, nesse setor, as escolas particulares têm função administrativamente muito mais importante do que nos setores primário e secundário. Não só existem, na proporção habitual, instituições mantidas por diversas denominações religiosas (de dez a quinze por cento), como ainda grandes e importantes universidades mantidas particularmente e que são essencialmente instituições leigas.

E' difícil generalizar sôbre a organização e administração das universidades e colégios pré-universitários — mesmo quando mantidos oficialmente. Aplicam-se, porém, a quase todo o país (no caso das instituições oficiais) as seguintes generalizações, não muito precisas:

1. São administradas, quanto a suas diretrizes, por conselhos especialmente nomeados, cujos membros servem geralmente por um determinado número de anos, sendo alternadas as renovações dos mandatos.

2. São raramente administradas por um só conselho estadual de jurisdição geral, sendo praxe a existência de vários conselhos encarregados de instituições isoladas, ou de grupos de instituições.

3. São dirigidas e administradas por um reitor nomeado para êsse fim, servindo geralmente pelo tempo que convenha ao conselho e podendo pertencer ou não ao quadro de professores, independentemente de sua condição de reitor.

4. Recebem geralmente, em donativos e auxílios particulares, uma parte dos fundos para sua manutenção, mas a maior parte dêsses fundos provém de verbas anuais ou bienais concedidas pela Assembléia estadual.

5. São gratuitas, ou praticamente gratuitas para os residentes no Estado, mas habitualmente cobram uma taxa de ensino aos residentes de outros Estados.

Bem-estar

Nos Estados Unidos, êsse setor de atividade do governo estadual teve um desenvolvimento rápido a partir da década 1930-1940. A extraordinária expan-

são dos serviços de bem-estar nos Estados decorreu, diretamente, da crise econômica que houve na primeira parte dêsse período e, indiretamente, de uma transformação revolucionária no modo de pensar do povo, quanto à necessidade de ação do governo para garantir um mínimo de segurança contra os riscos normais da vida, na sociedade moderna. Grande parte da moderna legislação que autoriza ou institui novos serviços teve origem nacional, mas na maioria dos casos os encargos administrativos foram atribuídos aos governos estaduais.

Os serviços de bem-estar nos Estados Unidos tendem a enquadrar-se em novas categorias gerais, sendo as mais importantes o seguro e a assistência social, bem como os serviços de proteção à infância e à família. Das diversas atividades específicas que tais serviços abrangem, o seguro contra desemprego e os serviços de proteção à infância e à família estão sob a responsabilidade administrativa dos Estados. Variam muito, porém, a medida em que os Estados agem diretamente e a medida em que

delegam responsabilidade administrativa às suas unidades de govêrno municipal.

Os condados, como órgãos principalmente administradores, obedecem a certos requisitos mínimos estipulados nas leis estaduais e federais, em matéria de organização e atividades. Além disso, há um emaranhado de re-

gulamentos federais, estaduais e municipais, que resultam, para o órgão municipal e seus funcionários, tanto em orientação como em obstáculo, no trabalho de servir aos "clientes", ou seja, aos "segurados" ou "pensionistas".

Os diversos serviços de bem-estar abrangem as seguintes atividades:

Seguro Social

- 1 — Aposentadoria por Velhice e Pensões de Família (administradas pelo govêrno federal).
- 2 — Desemprego e Invalidez.
- 3 — Acidentes de Trabalho.

Assistência Pública

- 1 — Assistência à Velhice.
- 2 — Assistência às Crianças Necessitadas.
- 3 — Assistência aos Cegos Necessitados.
- 4 — Amparo aos Incapacitados para o Trabalho.

Proteção à Criança e à Família

- 1 — Adoções (colocação e supervisão).
 - 2 — Pensionatos (colocação e supervisão).
 - 3 — Enfermeiras Visitadoras e Assistentes Sociais.
 - 4 — Clínicas para Maternidade e Infância.
 - 5 — Crianças Aleijadas.
-

Do ponto de vista financeiro, o Govêrno Nacional adota, em geral, a política de contribuir com cêrca de metade do custo dos serviços de bem-estar, per-

fazendo-se a outra metade com pagamentos dos Estados e dos condados. No âmbito estadual, porém, os govêrnos dos Estados se vêem inclinados a assumir

uma parte maior dêsse encargos financeiros. Os serviços de seguros são financiados separadamente, por meio de contribuições dos empregados, dos empregadores e dos governos estadual e nacional, em proporções variáveis, dependendo de cada serviço.

Saúde e recreação

Nos Estados Unidos, os governos estaduais e locais só começaram a preocupar-se com os serviços de saúde pública, e a reconhecê-los como necessária atribuição especializada dos órgãos de governo, — muito depois que os serviços de instrução pública haviam sido encampados pela autoridade estatal. Essa nova atitude só começou a positivar-se a partir do início do século e em muitos Estados data dos últimos vinte ou trinta anos. Mais recentes, ainda, que os serviços de instrução pública, no plano estadual, são os de recreação, que aliás até hoje não se reconhecem ainda, completa-

mente, como atividade útil e justificável de governo.

Os departamentos estaduais de saúde pública, como os de bem-estar, resultam, em muitos casos, do sistema de subvenções nacionais, que exige requisitos mínimos de organização, como condição para recebimento de auxílio financeiro. Essa exigência de que haja um departamento estadual, devidamente organizado e aparelhado com o pessoal necessário, é particularmente importante no setor da saúde pública, por causa do grande número de serviços especializados que contam com o auxílio do Governo Nacional, cada um deles aprovado e financiado separadamente (22).

No campo da saúde pública, existem organizações especializadas para serviços de pesquisa, prevenção e tratamento de tuberculose, câncer, doenças venéreas, saúde mental, saúde infantil, controle de poluição de água e higiene industrial.

(22) Essa mesma política de estimular o desenvolvimento de planos gerais mais eficientes, por meio de auxílio especial às suas diversas partes, ocorre comumente nos Estados Unidos e tem sido aplicada, em escala mais restrita, no campo da educação, da previdência social e das obras públicas.

A mais importante das atividades diretas dos governos estaduais na execução de serviços de saúde diz respeito à saúde mental, problema que exige aparelhamento dispendioso e serviços profissionais altamente especializados. Infelizmente, em muitos Estados, o programa consiste geralmente em internar os doentes e deficientes mentais em instituições oficiais superlotadas, atribuindo-se mais importância à sua custódia do que ao tratamento e recuperação. Entretanto e embora com certa morosidade, muitos Estados vão melhorando a situação, à medida que essa questão se torna mais conhecida e melhor compreendida pelo público. Para apreciar a extensão do problema, basta levar-se em conta que, em alguns Estados maiores, o número dos pacientes de hospitais de doenças mentais é da ordem de 40 000 a 50 000.

Os organismos estaduais já reconhecem, e cada vez em maior grau, que os doentes mentais constituem um problema à parte dos deficientes ou retardados, necessitando as pessoas de cada uma das duas categorias de pro-

cessos especiais de assistência e tratamento.

Começa-se a compreender que muitos doentes mentais podem curar-se, chegando ao ponto de ter alta do hospital, mas continuam necessitados de observação e tratamento posterior quando reingressam na vida da comunidade. Para atender a êsse problema, alguns Estados criaram clínicas de higiene mental, aparelhadas de médicos, psiquiatras e assistentes sociais.

Quanto aos deficientes ou retardados mentais, verificou-se que muitas dessas pessoas podem ser tratadas mais convenientemente em casa, embora com o auxílio da comunidade. Vai aumentando o número de Estados onde novas leis atribuem às escolas públicas o encargo de manter classes especiais para os retardados que possam beneficiar-se de instrução ministrada em aula. Em alguns Estados, há um serviço de consultores especiais (assistentes sociais psiquiátricos) que se incumbem de ajustar com as autoridades e os pais, ou círculos de pais, medidas adequadas à solução dos problemas dos retardados e deficientes.

Embora os Estados, na maioria, prestem diretamente alguns serviços regulamentares de saúde pública, tais como inspeção sanitária, controle de moléstias contagiosas, serviços de higiene mental, educação sanitária e higiene industrial — os serviços diretos de saúde pública em geral estão a cargo dos condados, ou de distritos especiais que compreendem vários condados vizinhos.

Tornou-se praxe, em muitos Estados, oferecer um incentivo financeiro às cidades pequenas, como estímulo para transferirem a responsabilidade dos serviços de saúde pública a um condado, ou a um distrito sanitário. O processo adotado tem sido a autorização, aos condados, para tornarem extensivos às cidades todos os serviços sanitários normais (23), às expensas do condado, e ao mesmo tempo a estipulação de exigências relativas a um determinado mínimo de população, para que as cidades possam manter departamentos de saúde independentes. Essa condição, aliás, é indispensável para que tenham direito a participar

das subvenções distribuídas, como por exemplo as do Plano Federal-Estadual de Controle e Construção de Hospitais.

Recreação

Atualmente, a influência da maioria dos Estados no setor da recreação só se faz sentir na medida em que mantêm e administram parques ou sítios de diversão, como praias, florestas, ou terrenos públicos para acampamento. De modo geral, a recreação é considerada função local ou municipal (com exceção das grandes florestas ou parques franqueados ao público e administrados pelo Governo Nacional). Entretanto, depois que certas modificações dos hábitos sociais facilitaram a todos os lazes mais prolongados, pela redução das horas de trabalho, e mediante costumes mais liberais, como o direito a férias remuneradas, os Estados vêm ampliando cada vez mais os seus serviços de recreação. Alguns mantêm pequenos departamentos ou comissões de recreação, que oferecem aos membros da comunidade assistência informativa, na

(23) A expressão *normais* abrange em regra os serviços especificados nas disposições da lei estadual.

elaboração e desenvolvimento de melhores programas de recreação. Em vários Estados, os distritos escolares locais foram autorizados por lei a proporcionar facilidades recreativas às escolas públicas comuns, durante o ano inteiro, e a instituir uma pequena taxa adicional para auxiliar o pagamento do pessoal necessário à fiscalização e orientação dêse serviço.

Alguns dos Estados mais progressistas usam as atividades recreativas como parte dos planos correccionais dos delinqüentes juvenis, em instituições e colônias. Também a terapia recreativa vai ganhando terreno como parte importante dos métodos de tratamento nas instituições oficiais para doentes mentais.

Aplicação da lei, proteção e sistema penal-penitenciário

Aplicação da lei

Este setor de atividade é tão antigo quanto os próprios Estados e envolve funções que são sempre as primeiras com que se ocupam as sociedades organizadas, em qualquer plano de governo. Até há pouco tempo, de-

las se desincumbiam privativamente as unidades de governo local, embora agindo pelos Estados. Hoje, porém, os três planos de governo dos Estados Unidos têm uma atuação importante, nesse terreno.

Tradicionalmente, as cidades e os condados sempre mantiveram forças policiais, as das grandes cidades superintendidas por um chefe de polícia e as dos condados, por um xerife. Cada uma dessas autoridades sempre teve sua própria "força", e aí daquele que deixasse de reconhecer e observar os limites da jurisdição do outro! Entretanto, o grosso da legislação aplicada pelas cidades e pelos condados sempre emanou dos Estados. Em outras palavras, temos aqui um excelente exemplo do que é tradicionalmente considerado boa administração pública nos Estados Unidos: lei, política e regulamentação a cargo do governo estadual; administração a cargo dos governos municipais. No tocante à aplicação da lei, porém, como aliás em outros setores, essa questão de limites de jurisdição das várias unidades do governo, bem como a da mentalidade acanhada e bairrista com que

resolveram o problema, acabou tornando necessárias atividades policiais cada vez mais efetivas, tanto do governo estadual como do federal.

Para começar, o Governo Nacional tem naturalmente a obrigação de fazer cumprir suas próprias leis. Além disso, para suplementar a atividade legisferante estadual, tem decretado uma série de leis que normalmente recairiam sob a jurisdição dos governos estaduais, se não fôsse a circunstância de haver a vida moderna criado problemas de aplicação da lei que transcendem as fronteiras dos Estados. Essas leis, supletivas de legislação que, em princípio, caberia aos Estados, têm, na maioria, decorrido do exercício dos poderes conferidos ao Governo Nacional para regular o comércio interestadual e para manter com exclusividade um sistema de correios.

As atividades do Estado para fazer cumprir a lei têm sido organizadas, principalmente nos últimos anos, em função da maior intensidade e diversificação de ocorrências de toda espécie, sobretudo a criminalidade.

No seu trabalho de fazer cumprir a lei, os Estados cooperam estreitamente com instituições federais, como o F. B. I., o Serviço de Imigração e Naturalização, a Delegacia de Impostos sobre Bebidas Alcoólicas, a Delegacia de Rendas Internas, o Serviço de Defesa da Costa, os Correios e o Serviço de Repressão de Tóxicos. Entretanto, a principal responsabilidade na execução das leis nacionais cabe aos próprios tribunais e ao próprio pessoal do Governo Nacional. Aham-se lotados e servem nos Estados promotores, inspetores e delegados distritais dos diversos órgãos federais encarregados de velar pelo cumprimento da lei. Em matéria de serviços policiais, uma das contribuições mais importantes que o Governo Nacional presta aos Estados consiste nas informações fornecidas pelo F. B. I., através de seu serviço nacional de dactiloscopia, pôsto à disposição das repartições estaduais de polícia e rapidamente transmitidas por meio de teletipo. Outro serviço de grande importância é o proporcionado aos policiais dos estados e municípios

pela Academia de Instrução Policial do F. B. I.

Orgânicamente consideradas, as atividades estaduais destinadas a manter o império da lei manifestam-se sob duas formas: uma força policial completa, responsável pela ordem nas zonas rurais do Estado, e patrulhas de tráfego, que policiam as rodovias estaduais. Esta é a situação em cerca de três quartos dos quarenta e oito Estados. Nos restantes, a polícia estadual compõe-se apenas de inspetores de tráfego rodoviário, com a autoridade limitada a infrações de tráfego nas estradas.

Além dos membros uniformizados da polícia estadual e dos inspetores de tráfego rodoviário, quase todos os Estados mantêm repartições de registro, identificação e comunicações, para suplementar os serviços assegurados pelo F. B. I. Outrossim, mantêm delegacias de investigação para cooperar com a polícia local, na captura de criminosos. Essa atividade policial de natureza civil, nos Estados, é, em muitos casos, dirigida, ou pelo menos coordenada, pelo Procurador Geral, que pode ser ou não de nomeação do Governador.

Proteção

Neste título enquadram-se, nos governos dos Estados, as atividades da milícia estadual, ou Guarda Nacional, e as de proteção contra o fogo.

A guarda nacional, em épocas de guerra, ou de ação militar congênera, pode ser convocada para serviço ativo, pelo Presidente dos Estados Unidos, e nessa hipótese passa a ser parte integrante das forças militares nacionais. Em tempo de paz, a principal função da guarda nacional é manter a ordem em emergências como insurreições, tumultos, ou quaisquer perturbações graves da ordem interna, no gênero das que decorrem às vêzes de greves, *lockouts* e outros tipos de conflito entre empregados e empregadores. A Guarda Nacional é também convocada para prestar auxílio em casos de catástrofes como inundações, grandes incêndios e terremotos.

Em todos os Estados, o Governador é o comandante-em-chefe da Guarda Nacional, nomeando por direito todos os oficiais, mediante recomendação do oficial mais graduado, que é o

comandante geral. As despesas com a manutenção da Guarda Nacional cabe essencialmente ao Estado, exceto quando em serviço nacional, mas o Governo Nacional contribui, fornecendo equipamento e provisões. A expedição dos regulamentos básicos e manuais de instrução compete ao Governo Nacional.

Em cerca de três quartos dos Estados, há inspetores estaduais do Corpo de Bombeiros, que exercem funções de investigação e suplementam os corpos de bombeiros locais, nas cidades e condados. Em número reduzido, esses funcionários estaduais investigam casos de suspeita de incêndios criminosos e frequentemente inspecionam estruturas das zonas rurais, para determinar medidas de prevenção contra o fogo.

Em alguns Estados do Oeste, o inspetor estadual do Corpo de Bombeiros tem importantes funções de comando, como principal responsável pela prevenção de incêndios e pela repressão de atividades prejudiciais às florestas e parques estaduais. Pode recrutar grandes contingentes de bombeiros, na medida em que as circunstâncias o exijam, e

coopera com as forças de proteção contra o fogo mantidas pelo Serviço Florestal dos Estados Unidos, bem como as administrações dos parques nacionais e dos corpos de bombeiros locais. A supervisão e a direção das atividades de proteção contra o fogo são confiadas, às vezes, em certos Estados, a um inspetor nomeado pelo Governador para chefiar um departamento estadual dedicado especialmente à matéria; noutros casos, são atribuídas a departamento que tem funções mais amplas, como a Secretaria de Agricultura.

Sistema penal-penitenciário

Na maioria dos Estados, as pessoas condenadas por transgressões da lei cumprem a pena ou submetem-se à medida de segurança em estabelecimentos da cidade ou do condado, se a infração é de pouca monta e o período da punição inferior a um ano de prisão. Tratando-se de transgressão mais grave, o governo estadual assume a responsabilidade da ação penal e dispõe, para esse fim, de seus próprios recursos e serviços. O problema penitenciário está evidentemente relacionado de perto com o da apli-

cação da lei. Além do mais, numa e noutra questão, o Governo Nacional se incumbe dos casos de condenação que resultam de suas próprias leis e decorrem das atividades que êle próprio desempenha para fazê-las cumprir.

Um dos aspectos mais construtivos da repressão à delinquência, especialmente à delinquência juvenil, é o trabalho que vem sendo realizado, em comunidades esclarecidas, pelos *conselhos coordenadores*, constituídos de representantes do Juízo de Menores, do departamento policial, das instituições de bem-estar social, de clubes (Rotary Club, Kimanis Club, Sions Club, etc.), de igrejas e organizações religiosas para a juventude, de escolas e de emprêsas comerciais, bem como de médicos e psicólogos. Procuram identificar as causas de delinquência individual e cortá-las pela raiz. Usam-se processos como conferências, consultas e recomendações. Os encargos de assistência, supervisão e apresentação de relatórios são atribuídos a determinadas organizações e indivíduos. Os conselhos coordenadores assumem também a res-

pensabilidade de recomendar e patrocinar planos de ação destinados a eliminar as condições sociais desfavoráveis, porventura existentes na comunidade, e ao mesmo tempo promover as atividades sociais e recreativas que se tornem aconselháveis.

Muitos Estados têm reformatórios para mulheres delinquentes. Bem assim para criminosos do sexo masculino. Entre os presos nessas instituições, há uma grande proporção de deficientes mentais e de pessoas que constituem casos de perturbação emocional, para os quais raramente existem as necessárias oportunidades de assistência e tratamento. Em tais situações, claro que se impõem reformas drásticas.

Um dos meios mais eficazes para a reabilitação de transgressores, principalmente se primários, é o livramento condicional, hoje consagrado pela legislação e até certo ponto aplicado na maioria dos Estados. Nos casos em que a lei estadual o permite, o juiz pode decretar suspensão da pena e substituí-la pelo livramento condicional, determinando quaisquer condições de boa conduta que possam parecer ade-

quadas e úteis. O maior problema do livramento condicional consiste na supervisão e no controle eficazes que se possam exercer sobre os pacientes. Isso exige numerosos funcionários supervisores, devidamente preparados para a função. O livramento condicional tem produzido bons resultados numa extraordinária quantidade de casos, apesar da sobrecarga do trabalho dos supervisores e do mínimo de controle que ainda se exerce.

A administração das prisões estaduais é geralmente descentralizada, com um superintendente ou diretor à testa de cada instituição. As questões de organização e orientação geral são freqüentemente entregues a uma comissão ou conselho penitenciário, de nomeação do Governador. O diretor estadual de prisões ou casas de correção age como autoridade executiva do conselho e, além disso, pode exercer certos controles administrativos diretos sobre orçamento, nomeações, questões de pessoal, normas de ação, arquivos e relatórios. Mas é a comissão ou conselho que, reunido, recebe e

decide os casos de livramento condicional.

Um dos problemas mais difíceis num regime penitenciário construtivo é a instituição de trabalho remunerado para os presos. Considerando que o trabalho executado nas prisões é remunerado com salário nominal, os bens produzidos pelos presos poderiam fazer concorrência desleal aos produzidos pelos trabalhadores. As grandes organizações sindicais estão constantemente alerta para evitar qualquer competição ao trabalho livre. Em consequência dessa situação, o trabalho nas prisões é geralmente restrito, por leis estaduais, a certas atividades que enumeram, tais como a fabricação de placas de licenciamento de automóveis, recipientes para produtos agrícolas e manufatura de artigos de artesanato de vários tipos. Além disso, em alguns Estados, permite-se aos presos a fabricação de móveis e utensílios para instituições educacionais e outras instituições públicas, e a produção de alimentos destinados ao consumo em estabelecimentos estaduais (24).

(24) A obra de AUSTIN F. McDONALD, *American State Government and Administration* (Thomas Y. Crowell Company, Nova York,

Em geral, os poucos Estados em que há autoridades especialmente incumbidas da delinqüência juvenil, só aceitam os casos quando êstes transcendem a jurisdição ou os recursos das instituições municipais. Na praxe consagrada pelos juizados de menores, o primeiro passo é o exame, o diagnóstico e a classificação, seguindo-se o encaminhamento para custódia e tratamento. Os menores de diferentes idades são destinados a organizações várias. Estas, na medida do possível, localizam-se longe dos centros populosos, muitas vezes sob a forma de colônias florestais ou de fazendas. Leva-se em conta a necessidade de trabalho, recreação, esportes e vida social. São liberais as condições para livramento condicional em virtude de boa conduta, ao cabo de um prazo mínimo de detenção. O regime de supervisão dos menores delinqüentes, durante a liberação condicional, é um pouco mais adequado do que o usa-

do em relação aos adultos, sendo favoráveis os resultados alcançados pela meia dúzia de Estados que têm adotado, durante os últimos dez anos, medidas especiais para coibir a delinqüência juvenil (25).

Obras públicas, estradas, planejamento e conservação

Obras públicas

Um dos setores mais populares da atividade dos governos estaduais é o das obras públicas e construções. O povo sente imenso interesse pela construção de estradas e rodovias que aproximam a propriedade agrícola do mercado, a cidade da cidade e a região da região, dentro de um Estado. A construção de uma enorme reprêsa e de uma intrincada rêde de abastecimento de água, ou de eletricidade, tem resultados concretos, que denotam progresso, e isso torna relativamente fácil obter do legislativo

1950), págs. 456-484, contém um bom estudo geral sôbre o sistema penitenciário no govêrno estadual dos Estados Unidos.

(25) O Estado da Califórnia tem mantido a liderança dêsse movimento e dispõe de uma organização excelente. Para melhores informações, consulte-se *California Youth Authority Progress Report, 1948-1952* (California State Printer, Sacramento, Califórnia).

as necessárias verbas. A construção de escolas também desperta interesse do público. Construir coisas influi no espírito criativo do cidadão. Nos Estados Unidos, como em toda parte, os especialistas e técnicos em planejamento e construção de grandes obras gozam de alto conceito popular. A tecnologia, expressa na execução de melhoramentos públicos necessários, muito prestigia o governo.

Os Estados têm operado com intensidade no planejamento, construção e manutenção de estradas, represas, canais, escolas, aeroportos e obras de conservação. Em todas essas atividades, sempre se manifestam um máximo de apoio público e um mínimo de controvérsia. Entretanto, no tocante a certos outros planos e projetos de construção, como a demolição de cortiços, a construção de habitações populares e a instalação de usinas de energia elétrica, a situação tem sido exatamente a oposta. A aceitação pública dos planos técnicos e de construção parece depender, portanto, do campo de atividade e da proporção em que nêles já esteja interessada a iniciativa privada.

Estradas

Contado em dólares e centavos, o dinheiro gasto com estradas de rodagem perfaz muitas vezes a importância gasta pelo Estado com a soma de todas as outras obras públicas. Nos últimos anos, alguns Estados têm destinado grandes verbas a outros planos de construção — como escolas públicas e redes de abastecimento de água — mas, globalmente, a maior despesa dos Estados ainda é com rodovias.

Em matéria de estradas, como em outras funções já mencionadas, os Estados trabalham em estreita colaboração com o Governo Nacional, de um lado, e com os seus próprios governos municipais, de outro lado.

O Governo Nacional mantém, desde 1916, um plano de auxílios federais, que tem sido constantemente ampliado, à medida que, com o correr dos anos, vem adquirindo maiores proporções o problema do transporte rodoviário. À atual sessão legislativa do Congresso, o Presidente enviou uma mensagem esboçando um vasto plano de novas e importantes atividades rodoviárias, destinadas a estender-se pelos próxi-

mos dez anos, na base de cooperação federal, estadual e municipal.

No vigente programa conjunto de construção de grandes estradas de rodagem, a participação do Govêrno Nacional compreende subvenções aos Estados, para os seguintes tipos de estrada:

1. As grandes estradas de rodagem estaduais, enquadradas no Sistema de Auxílio Federal, ligando os maiores centros urbanos dos Estados, bem como a maioria das cidades com população de 5 000 habitantes, ou mais.

2. As do Sistema Nacional de Estradas Interestaduais, compreendendo um total de cêrca de 60 000 quilômetros e ligando tôdas as principais áreas metropolitanas do país e noventa por cento das cidades com uma população superior a 50 000 habitantes.

3. As principais estradas secundárias e subsidiárias dos Estados, enquadradas no Sistema Secundário de Auxílio Federal, juntamente com os caminhos rurais de livre trânsito e as vias de tráfego dos ônibus das escolas públicas. Esse sistema abran-

ge aproximadamente 600 000 quilômetros.

O plano de construção de estradas de rodagem do Govêrno Nacional está sob a direção do Departamento de Estradas Públicas do Estados Unidos, da Secretaria de Agricultura. Este órgão visa especialmente à participação no planejamento dos sistemas de estradas de rodagem estaduais e não intervém de maneira alguma nas obras de construção prôpriamente ditas. Impõe, entretanto, certos requisitos mínimos, tanto para os planos e a construção das estradas e estruturas correlatas, como para o traçado. Além disso, o Govêrno Nacional sempre insiste na criação e manutenção de departamentos estaduais de estradas de rodagem.

Na grande maioria dos Estados, o departamento de estradas é chefiado por um diretor de nomeação do Governador, assistido por uma comissão estadual de estradas, cujas principais funções consistem em aprovar ou desaprovar as estradas que se cogita de incluir no sistema estadual e determinar-lhes as prioridades.

Os departamentos estaduais às vêzes constroem diretamente as

estradas, usando para isso trabalhadores do Estado e equipamento de propriedade estadual; mas o processo mais comum é o da empreitada. A conservação e o reparo são feitos geralmente por turmas de trabalhadores do Estado, sediadas em centros distritais distribuídos pelo território estadual.

As estradas de rodagem estaduais são financiadas por uma série de impostos que incidem, na maioria, sobre motoristas e proprietários de veículos. Muito mais importante que os outros, como fonte de recursos, é o imposto sobre a gasolina e combustíveis em geral. Outras rendas provêm da emissão de títulos, das licenças de veículos motorizados, das taxas de pêsso, e dos impostos de emplacamento e de vendas de veículos.

Afora as despesas que eles próprios realizam com as estradas de rodagem estaduais, os Estados, em geral, ainda distribuem com seus condados e cidades uma parte do montante das receitas arrecadadas e vinculadas às rodovias. A distribuição faz-se mediante uma fórmula cuidadosamente elaborada para assegurar uma parte equitativa e ra-

zoável aos governos municipais, em relação ao Estado, e às cidades em relação aos condados.

Planejamento e conservação

Os serviços de planejamento e conservação, nos Estados, não seguem nenhum padrão uniforme. Dependem, em grande parte, da distribuição, pelo país, de determinadas riquezas naturais, como florestas, minérios, matas, terras de pastagem, águas, rios navegáveis, portos e praias. E' de importância vital para os Estados a elaboração de planos para o desenvolvimento, exploração, uso e conservação de tôdas essas riquezas naturais, bem como do próprio solo. Em relação à maioria das riquezas naturais, o Governo Nacional também executa um importante trabalho de planejamento e conservação. Em certos casos, os serviços são quase inteiramente de natureza federal, como por exemplo os de conservação do solo, que estão a cargo da Secretaria de Agricultura dos Estados Unidos, em colaboração com distritos locais de preservação, organizados de acôrdo com os preceitos de leis estaduais mais ou menos padronizadas.

No Estado, os serviços de planejamento e conservação geralmente não são centralizados numa só instituição; ao contrário, constituem parte integrante das funções de muitos departamentos e repartições. Nos poucos Estados que têm órgãos de planejamento centralizados, a função a eles atribuída é essencialmente de compilação e divulgação de informações básicas, a par de uma certa coordenação das atividades de planejamento dos departamentos executivos. Na maioria dos casos, as atividades de planejamento, nos Estados, se limitam aos programas de construção de obras públicas. E' escasso o planejamento social, econômico, ou financeiro, de natureza ampla e sistemática.

Regulamentação e proteção econômica

Os programas de ação governamental para regular as atividades do comércio, da indústria, do trabalho e de outros grupos profissionais e ocupacionais envolvem, quase sempre, serviços e regulamentações especiais. É um fenómeno que se verifica independentemente do plano de go-

vêrno — federal, estadual ou municipal. Além do mais, êsses programas combinados de serviços e regulamentações especiais são extremamente complexos, não só porque o próprio assunto é complexo, como porque entra em jogo uma verdadeira teia de atividades intergovernamentais. Passamos ao exame particular do problema no âmbito dos Estados e da participação dêstes no processo regulador.

Comércio e indústria

Os Estados começaram a ter atuação destacada no processo regulador por causa das estradas de ferro e do serviço interestadual, que estas prestam. Mediante a concessão de franquias e subvenções às estradas de ferro, submeteram-nas a tarifas para os fretes e regulamentos para os serviços. Conforme a prática dominante em cada Estado, os requisitos da regulamentação resultavam rigorosos ou brandos, e em consequência as companhias diretamente interessadas passaram a intervir frequentemente na política estadual, às vêzes ao ponto de exercerem domínio e contrôle geral sobre o govêrno do Estado. As antigas

“máquinas políticas” dos governos estaduais, principalmente no Oeste, eram comumente dominadas pelas estradas de ferro, que outrora não hesitavam em exercer direta e abertamente o controle da política. Entretanto, com o tempo, os processos mudaram e as estradas de ferro se associaram a uma série de outros grupos econômicos, que tinham idêntico interesse em influenciar as diretrizes de regulamentação dos governos estaduais.

Atualmente, na maioria dos Estados, verifica-se a união de grandes empresas industriais e comerciais, que procuram ditar a orientação econômica do Estado, pondo maior empenho em métodos indiretos de influir em legisladores “amigos” do que em eleger seus próprios legisladores. Na maior parte dos Estados, essa influência indireta, através da pressão de determinados grupos, é considerada uma atividade política legítima. E há quem faça tentativas para torná-la mais clara, por meio de exigências de registro e publicidade.

Todos os negócios e indústrias adiante enumerados, cujas atividades afetam sobremodo o interesse público, estão hoje sujei-

tos a regulamentação, pela lei estadual, quanto aos serviços que são obrigados a prestar e às tarifas que podem cobrar: companhias de transportes, companhias de comunicações, companhias de seguros, bancos e outras instituições de crédito, companhias de gás, oleodutos e companhias de energia elétrica. São apenas alguns exemplos, cuja lista poderia ser muito ampliada.

Outro tipo de regulamentação comercial é o que visa a estabelecer o chamado *fair trade*: a lei determina, em todo o Estado, preços mínimos uniformes para revenda de artigos patenteados, desde que tais preços sejam fixados, mediante contrato, por uma certa percentagem de produtores. A fixação de preços por esse meio é comum, em muitos Estados, para artigos padronizados que sejam objeto de propaganda em escala nacional. Da mesma forma, muitos Estados proíbem vendas abaixo do custo, a não ser em condições previamente estipuladas.

Entre outras atividades reguladoras do Estado, nos setores da indústria e do comércio, são comuns as seguintes:

1. Leis de fiscalização de alimentos e remédios, que estabelecem medidas de repressão à venda de produtos adulterados ou perigosos e estipulam padrões e procedimentos para o comércio de drogas e remédios.

2. Leis de proteção ao público, contra fraude nos anúncios em geral e particularmente contra fraude na cotação e venda de títulos.

3. Leis de usura, que limitam as taxas de juros cobráveis por diversos tipos de instituições de crédito.

Profissões e ocupações

As leis estaduais que regulam o exercício das profissões e de determinadas ocupações assemelham-se, pelo menos num sentido, às leis que se aplicam à indústria e ao comércio: tem como objetivo a regulamentação do tipo e qualidade do serviço prestado, por meio da definição e obrigatoriedade de certos requisitos que determinem a competência para prestá-lo. Entretanto, não tentam regular os preços da prestação de qualquer serviço.

Nessa questão de qualificação profissional, o principal meio de

contrôle é o licenciamento individual, baseado em exames. Existem geralmente conselhos estaduais independentes para cada principal profissão ou ocupação. Num dos grandes Estados, o número de profissões e ocupações sujeitas a licenciamento excede de vinte e cinco.

Como foi observado com referência à indústria e ao comércio, os interesses especiais das profissões e ocupações constituem preocupação direta de organizações de âmbito estadual, que agem e falam por elas em questões legislativas e de administração pública. Os elementos que trabalham junto aos legisladores são tão numerosos, tão ativos e tão eficazes na defesa dos interesses dos médicos, advogados, corretores de imóveis, empreiteiros e empregados de salões de beleza, quanto os que agem em favor dos bancos, das estradas de ferro e das companhias de seguros.

Trabalho

A política e os serviços dos governos estaduais em relação ao trabalho começaram a adquirir importância paralelamente a certos movimentos em prol do

bem-estar social que objetivavam alcançar a outorga de leis de segurança para o trabalhador e higiene nas fábricas, de regulamentação do trabalho infantil e de limite do número de horas de trabalho para mulheres e menores. Mais tarde, o principal setor de atividade estadual passou a ser o do seguro contra acidentes de trabalho. Depois, entre 1930 e 1940, com a generalização da crise econômica, os esforços se concentraram em planos de seguro contra o desemprego, criação de serviços públicos de colocação e encaminhamento de trabalhadores, leis destinadas a fortalecer a posição coletiva do trabalhador para negociar seus interesses e para a estipulação de bases mínimas de pagamento na indústria, geralmente concretizadas em salário-hora. Mais recentemente, os trabalhadores têm feito grandes esforços para manter as vantagens sociais e econômicas já alcançadas, para firmar um sistema de salário anual garantido e para desenvolver serviços de aprendizagem e preparação técnica, com o auxílio dos Estados e através de seus departamentos de educação.

Em todos esses programas, as atividades dos governos estaduais são intimamente relacionadas com atividades semelhantes de Governo Nacional. Um ou outro assume importância dominante em determinada situação, dependendo do caráter estadual ou interestadual da atividade.

Reconhecendo a importância do fator trabalho, vários Estados centralizaram todos os principais serviços para o trabalhador num só órgão, instituído em departamento de importância equivalente à dos departamentos já tradicionais, como os de Agricultura, Comércio e Obras Públicas.

No âmbito do governo estadual, as questões trabalhistas geralmente são conduzidas por comissões políticas estaduais dos três principais grupos sindicais — a Federação Americana do Trabalho, o Congresso de Organizações Industriais e as Fraternidades dos Ferroviários. As campanhas favoráveis a leis de proteção ao trabalhador se fazem por meio de apoio a candidatos ao legislativo estadual, influência junto aos legisladores e atividades educativas destinadas a dar ao público melhor compreen-

são dos problemas trabalhistas. Com relação aos representantes nas assembléias estaduais, as organizações de trabalhadores observam, de longa data, a política de *recompensar* os amigos e *castigar* os inimigos, nas ocasiões de eleição. Para êsse fim, entre outras coisas, mantêm registros das votações individuais em tôdas as questões trabalhistas importantes.

O interêsse com que as organizações de trabalhadores procuram agora informar o público sôbre os problemas trabalhistas, data, em grande parte, do período 1940-1950, quando houve tentativas, em muitos Estados, para a aprovação de leis restritivas, proibindo obstáculos ao trabalho de pessoas não sindicalizadas e limitando o direito de greve. Algumas dessas medidas foram aprovadas, principalmente as submetidas à votação direta do povo, pelos processos de iniciativa popular ou *referendum*.

Agricultura

Entre os principais grupos econômicos, o da agricultura é, em muitos Estados, o que tem relação legislativa e administrativa

mais estreita com o govêrno estadual. A posição privilegiada da agricultura, em face do govêrno, data de há muitos anos, do tempo em que eram postos de lado fundos provenientes da venda de terras públicas e especialmente reservados à criação de escolas estaduais de agronomia, muitas das quais se tornaram universidades estaduais. Mais tarde, instituiu-se, na Secretaria de Agricultura dos Estados Unidos, o Serviço de Expansão Agrícola, que nos Estados é administrado por intermédio das escolas de agronomia. Localmente, o Serviço de Expansão é realizado por agentes municipais, por encarregados de demonstrações a domicílio, e por líderes de grupos juvenis rurais, sob a supervisão geral de uma comissão agrícola municipal.

Estritamente relacionado com êste, há os serviços prestados por estações agrícolas experimentais, que também funcionam como parte das universidades ou das escolas de agronomia estaduais. Recebem todos subvenções do Govêrno Nacional, bem como auxílio dos Estados.

Outro serviço agrícola importante, a cargo da Secretaria de

Agricultura dos Estados Unidos, é o de Conservação do Solo, que funciona através de uma estrutura de comissões especiais, em que se conjugam os poderes federal, estadual e municipal. Por intermédio desse serviço, são pagos benefícios aos fazendeiros que cooperem, adotando determinados processos de conservação e recuperação do solo, inclusive limitando a plantação de produtos já excedentes no mercado.

Além dos três serviços mencionados acima, que são em essência de natureza mais nacional do que estadual, cada governo estadual mantém um departamento de agricultura encarregado da execução de um programa de serviços aos agricultores, o qual varia muito, de Estado para Estado. Tais serviços, em geral, são importantes; existem, na maioria dos Estados, serviços de fiscalização de gêneros e laticínios, de controle sanitário de animais e produtos vegetais, de regulamentação de mercados e feiras de gado, de proteção das raças dos rebanhos e de fiscalização das quarentenas contra doenças de plantas e animais. Há, ainda, em muitos Estados, uma ou mais de uma das se-

guintes atividades: pesquisas sobre doenças de plantas e animais e de processos de combate às mesmas, extinção de roedores e ervas daninhas, inspeção de sementes, fiscalização do cumprimento de leis de classificação de produtos, inspeção de colheitas, fabricação e venda de rações comerciais para o gado, ensilamento e armazenagem de produtos agrícolas, e fiscalização do cumprimento de leis relativas a fertilizantes e venenos.

Um dos mais interessantes e significativos serviços agrícolas é o de controle dos mercados, existente em alguns Estados. Os produtores podem requerer a expedição de uma ordem de cotação relativa a determinado produto. A ordem de cotação é um meio de controlar excedentes e só é expedida mediante requerimento de uma maioria de produtores que forneçam a grande percentagem do volume do produto em questão. Esses serviços são essencialmente de natureza autônoma, na sua orientação e na sua iniciativa. Os produtores, por acordo entre si, limitam a quantidade e qualidade dos produtos que podem ser negociados durante um período estipulado, fixando

normas quanto ao volume, à proporção e à qualidade. Ao mesmo tempo, concordam em gastar uma certa percentagem do volume total das transações de determinado produto com uma campanha organizada, de propaganda e incentivo, destinada a aumentar a procura daquele produto, por parte do público.

Há mais os seguintes programas e sistemas, adotados em muitos Estados para o comércio de produtos agrícolas:

1. Contrôlê dos mercados visando a combater processos desonestos, por parte de compradores e intermediários .

2. Serviço de noticiário das cotações (de âmbito federal-estadual).

3. Regulamentação do mercado de leite, para fixar os preços mínimos que os distribuidores devem pagar aos produtores, bem como os preços mínimos para revenda pelos distribuidores.

4. Regulamentação relativa à padronização de frutas e legumes.

5. Estatísticas agrícolas (serviço conjunto federal-estadual).

6. Padronização de pesos e medidas para produtos agrícolas.

À vista da grande variedade dos serviços agrícolas e dos muitos regulamentos que a eles se aplicam, não é de espantar que os profissionais da agricultura se tenham organizado muito bem. O produto comum é a base principal da organização, que toma, em casos tais, a forma de cooperativa de agricultores. Frequentemente, porém, essas organizações de base não se mantêm insuladas e adotam princípios que permitem a congregação dos seus interesses especiais de modo que se ajustem aos interesses de uma organização global dos interesses dos agricultores. Verifica-se, aliás, uma grande fraternidade entre as organizações agrícolas.

Para influir no govêrno estadual, os agricultores agem habitualmente através das unidades estaduais de suas grandes organizações nacionais, como a Federação de Entidades Agrícolas, a Granja, ou a União dos Agricultores. Essas organizações, acrescidas de outras, de âmbito estadual, mostram igual atividade no patrocínio de medidas específicas, destinadas a ajudar algum setor da agricultura, e na oposição a medidas que sejam

em geral consideradas contrárias aos interesses agrícolas e da vida rural. É compreensível, portanto, que, no governo estadual, o bloco agrícola seja um dos mais fortes grupos organizados que influenciam os poderes públicos na sua política, nos seus programas, nos serviços que prestam e nas leis que outorgam.

“Em geral o pensamento se exprime, abertamente, pela linguagem. Os homens tendem a verbalizar as idéias, dúvidas, dificuldades, raciocínios que ocorrem no curso do pensamento. Se vocês estiverem lendo, na certa que pensaram: há alguma coisa que podem exprimir em palavras. Uma das razões que me fazem julgar a leitura como um processo lento é que procuro gravar os poucos pensamentos que me ocorrem. Não posso passar para a página seguinte, se não escrever o que penso desta.”

MORTIMER J. ADLER, *A Arte de Ler*

V — CONCLUSÕES

1. Apesar de fortes influências no sentido de que o Governo Nacional centralize serviços e atividades cada vez mais numerosos, vem aumentando sistematicamente a importância dos Estados e suas unidades de governo local, no sistema governamental norte-americano.

2. A raiz dessa importância do governo estadual é a posição *sui generis* dos Estados como órgãos de liderança e coordenação, num complexo sistema de associação, que em muitos casos prevalece entre órgãos federais, estaduais e municipais, para formulação e execução de programas e planos conjuntos de serviços.

3. Como meio para incutir nos Estados uma exata consciência de seu papel na associação entre os governos federal, estadual e municipal, têm sido de grande influência as associações extra-oficiais de autoridades estaduais. Por exemplo, o Conse-

lho de Governos Estaduais e suas muitas organizações filiadas, que constituem um fator de vigorosa influência nesse sentido.

4. A função especial que cabe aos Estados desempenhar nesses programas conjuntos, é de natureza catalizadora, cumprindo-lhes conciliar a orientação geral e os objetivos do planejamento do Governo Nacional com as aspirações específicas dos órgãos locais e dos indivíduos. E' preciso que, a meio caminho entre o plano nacional e o plano local, sejam estabelecidas uma certa entrosagem e uma certa harmonia. Essa harmonia toma a forma, em alguns casos, de planos executados pelos Estados; noutros casos, de planos executados pelas autoridades municipais, com a supervisão dos Estados. Na ampliação de suas funções e de sua influência, o Governo Nacional se tem valido,, em grande escala, do recurso da subvenção ou

auxílio, a par da fixação de padrões mínimos de organização e atividade do Estado.

5. Na formulação de diretrizes gerais, os Estados constituem ainda um meio de valiosa experiência no exercício dos métodos democráticos. A expressão política difere muito de Estado para Estado, mas frequentemente só é possível positiva expressão política, em questões de importância capital, através do mecanismo do governo estadual.

6. O governo estadual é um governo flexível. A ordem do dia é a variação e a experimentação. Quanto à estruturação política do Estado, tem havido amplas oportunidades para o desenvolvimento de novos instrumentos de democracia, como a eleição direta, a iniciativa popular, o *referendum* e a revogação de leis por votação popular. Também em matéria de elaboração legislativa, foram idealizadas novas instituições para facilitar a expressão política, tais como o conselho legislativo, as comissões transitórias e o serviço legislativo de referência.

7. No campo específico da política, os Estados têm sido a fonte de novos rumos para os

partidos políticos e para a organização e expressão de interesses especiais. A atividade política relativa às questões de governo estadual é muitas vezes completamente diversa e independente da atividade política relativa às questões nacionais.

8. Os Estados, quase sem exceção, abandonaram o critério de representação rigorosamente proporcional à população, nas suas assembleias legislativas. A praxe é restringir a representação numa das duas câmaras, de maneira a assegurar um número maior de representantes às zonas rurais e à agricultura e uma representação menor aos centros metropolitanos e aos trabalhadores da indústria.

9. Quanto à liderança nos Estados, os governadores vêm ganhando importância, mas na maioria dos casos mais como líderes políticos do que como administradores. A reorganização administrativa vai progredindo, mas lentamente. Do ponto de vista administrativo, o orçamento executivo é o instrumento mais eficaz de que dispõem os governadores, hoje em dia.

10. No setor da educação, os governos estaduais se tornaram

importante fonte de auxílio financeiro, mas, com exceção das universidades e colégios pré-universitários estaduais, a praxe em vigor ainda é a do controle municipal. A maioria dos Estados, porém, tem função relevante na determinação dos programas mínimos de ensino e na aprovação oficial dos livros escolares.

11. Quanto ao bem-estar social, os Estados sempre tiveram influência decisiva no funcionamento das instituições dessa natureza, tendo assumido, nos últimos anos, função relevante no que concerne à prestação de serviços de assistência pública e de seguro social.

12. Quanto à saúde e à recreação, foi rápida a expansão dos serviços prestados pelos Estados. Nos dois setores de atividade, tem sido particularmente sensível a liderança estadual e nacional (pública e particular). A administração dos hospitais de doenças mentais constitui uma grande parte dos serviços de saúde pública nos Estados, mas a parte de custódia dos doentes predomina sobre os aspectos preventivo e terapêutico. A recreação é um setor relativa-

mente novo da atividade dos governos estaduais.

13. No tocante à aplicação da lei e aos serviços de proteção, é importantíssima a atuação do governo estadual, em ocasiões de emergência, não só como reserva para suplementar os recursos e atividades municipais, mas também porque diretamente realiza o patrulhamento das estradas estaduais e mantém as necessárias fontes de informação geral: registros, identificação, comunicações, pesquisas científicas.

14. No setor da administração penal e penitenciária, os Estados têm feito os mais significativos progressos, com a aplicação do livramento condicional e do *sursis*, no caso dos transgressores adultos, e com a instituição de organismos especiais, para estudar e resolver os problemas e casos de delinquência juvenil.

15. Relativamente às obras públicas, os governos estaduais mantêm estreita associação com o governo federal e os governos municipais. A construção e conservação de estradas é muito mais importante, nesse amplo setor, do que qualquer outra atividade considerada de per si.

Têm sido paralelos um rápido e contínuo desenvolvimento da indústria automobilística e uma constante expansão dos planos rodoviários. No financiamento desses planos, o fator mais importante tem sido os impostos de várias modalidades, incidentes sobre veículos motorizados e itens correlatos.

16. No setor de obras públicas, os serviços de planejamento e conservação variam muito de Estado para Estado, dependendo da distribuição das riquezas naturais do país. O planejamento, no sentido material, é agora geralmente reconhecido nos Estados como função legítima dos órgãos governamentais. A praxe nos Estados é tornar os trabalhos de planejamento e conservação parte integrante das funções de muitos departamentos e repartições.

17. Em matéria de regulamentação e defesa econômica, as atividades dos Estados se relacionam particularmente com os seguintes grupos econômicos: comércio e indústria; profissões e ocupações; trabalho; e agricultura.

18. São de especial importância, no comércio e na indústria,

leis e regulamentos estaduais aplicados a empresas de utilidade pública e serviço público, por um lado, e por outro à eliminação da concorrência desleal, nos grandes negócios. Em ambos os casos, estão em jogo poderosos interesses econômicos, e o governo estadual age na qualidade de árbitro e juiz, para exame e solução dos casos.

19. As leis estaduais que regulam o exercício das profissões e ocupações têm como finalidade o controle do tipo e qualidade dos serviços prestados ao público, mas não tentam regulamentar os preços desses serviços.

20. Nas suas primeiras atividades reguladoras relativas ao trabalho, os Estados voltaram suas vistas para o bem-estar de mulheres e crianças empregadas, por meio de limitação das horas de trabalho e fixação de salários mínimos. Mais tarde, a atenção se focalizou nos seguros contra acidentes de trabalho. Desde o período 1930-1940, o trabalho organizado vem desenvolvendo ativos esforços nos Estados para incrementar atividades relacionadas com quase todos os problemas do trabalhador: seguros

contra desemprego e invalidez, serviços públicos para assegurar colocação, negociação de contratos coletivos, bases mínimas de pagamento para o trabalho industrial, garantia de salários anuais e planos de aprendizagem industrial. Em todos êsses serviços, as atividades trabalhistas nos Estados têm sido acompanhadas de atividades semelhantes, no plano nacional.

21. Na agricultura, como nas relações trabalhistas, os governos estaduais se tornaram ele-

mentos ativos, numa complexa trama de regulamentações e serviços especiais. Os velhos programas e serviços diziam respeito à expansão agrícola, às estações experimentais e às escolas de agronomia estaduais. Hoje em dia, ocupam-se de muitos outros problemas, como conservação do solo, acordos referentes ao comércio de produtos agrícolas, fiscalização e obrigatoriedade da quarentena e manutenção de certos padrões de qualidade nos mercados.

“Acho mais eficiente não sobrecarregar minha memória enquanto leio e utilizar as margens do livro ou um pedaço de papel. O trabalho da memória pode e deve ser feito mais tarde. Mas penso que é melhor não deixar que ele interfira com o trabalho de compreender, que constitui o momento principal da leitura. Se vocês são como eu — e não como os que conseguem ler e gravar, ao mesmo tempo — podem afirmar se leram ativamente, pelo seu lápis ou papel.”

MORTIMER J. ADLER, *A Arte de Ler*

INDICAÇÕES BIBLIOGRÁFICAS

ANDERSON, William, e WEIDNER, Edward, *State and Local Government in the United States* (Henry Holt and Co., N. Y., 1951).

BUCK, A. E., *The Reorganization of State Governments in the United States* (The National Municipal League, N. Y., 1938).

THE COUNCIL OF STATE GOVERNMENTS:

The Book of the States 1952-53.

Reorganization of State Government (Chicago, 1950).

Our State Legislature (Chicago, 1948).

The Governors of the States, 1900-1950 (Chicago, 1948).

State-Local Relations (Chicago, 1946).

FIELD, Oliver P., SIKES, Pressly S., e STONER, John E., *State Government* (Harper & Bros., N. Y., 1949).

GOSNELL, Cullen B., e HOLLAND, Lynwood M., *State and Local Government in the United States* (Prentice-Hall, N. Y., 1951).

GRAVES, W Brooke, *American State Government* (D. C. Heath & Co., Boston, Mass., 1946).

HOLLAWAY, *State and Local Government in the United States* (Mc-Graw Hill, N. Y., 1951).

JOHNSON, Claudius O., *State and Local Government* (Thomas Y. Crowell Co., 1950).

LANCASTER, Lane W., e BRECKENBRIDGE, Adam C., *Readings in American State Government* (Rinehart and Co., N. Y., 1950).

LIPSOM, Leslie, *The American Governor, From Figurehead to Leader* 1939).

MACDONALD, Austin F., *American State Government and Administration* (Thomas Y. Crowell Co., N. Y., 1950).

MCLEAN, Joseph E., *State and Local Government* (Rinehart and Co., N. Y., 1953).

TRIGUEIRO, Oswaldo, *O Regime dos Estados na União Americana* (Companhia Editôra Americana, Rio de Janeiro, 1942).

"Há pessoas que gostam de anotar na capa ou nas últimas páginas do livro. Pensam, como eu, que isto evita o trabalho de uma leitura extra, para redescobrir os principais pontos que pretendiam guardar. Vocês custarão mais a emprestar seus livros, se os anotarem ou se escreverem em suas últimas páginas. Eles se tornarão documentos de sua autobiografia intelectual e vocês não gostarão de confiá-los a ninguém, exceto ao melhor dos amigos."

MORTIMER J. ADLER, *A Arte de Ler*

000043717



FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS

Entidade de caráter técnico-educativo, instituída em 20 de dezembro de 1944, como pessoa jurídica de direito privado, visando os problemas da organização racional do trabalho, especialmente nos seus aspectos administrativo e social, e a conformidade de seus métodos às condições do meio brasileiro, terá como objetivo: I — prover à formação, à especialização e ao aperfeiçoamento de pessoal para empreendimentos públicos ou privados; II — promover estudos e pesquisas nos domínios das atividades públicas ou privadas; III — constituir-se em centro de documentação para sistematizar e divulgar conhecimentos técnicos; IV — incumbir-se do planejamento e da organização de serviços ou empreendimentos, tomar o encargo e executá-los, ou prestar-lhes a assistência técnica necessária; V — concorrer para melhor compreensão dos problemas de administração, propiciando o seu estudo e debate

PRESIDENTE DA FUNDAÇÃO

LUIZ SIMÕES LOPES

DIRETOR EXECUTIVO

RAFAEL DA SILVA XAVIER

CONSELHO DIRETOR

Presidente — LUIZ SIMÕES LOPES

Vice-Presidente — GUILHERME GUINLE

VOGAIS: Eugênio Gudim, João Carlos Vital e Mário Augusto Teixeira de Freitas
SUPLENTES: Alberto Sá Souza de Brito Pereira, Jorge Oscar de Mello Flôres
e Rubens D'Almada Horta Porto

CONSELHO CURADOR

Presidente — Embaixador MAURÍCIO NABUCO

Vice-Presidente — ALBERTO PIRES AMARANTE

MEMBROS: Antônio Garcia de Miranda Neto, Antônio Ribeiro França Filho, Ary Frederico Torres, Arthur Antunes Maciel, Brasília Machado Neto, Carlos Alberto Alves de Carvalho Pinto, Cezar Reis de Cantanhede e Almeida, Celso Timponi, Euvaldo Lodi, Francisco Montojos, Heitor Campelo Duarte, Henrique Blanc de Freitas, Henrique Domingos Ribeiro Barbosa, Joaquim Bertino de Moraes Carvalho, José Nazareth Teixeira Dias, Mário Paulo de Brito, Moacyr R. Álvaro, Odilon Braga, Paulo de Tarso Leal

Sede: Praia de Botafogo, 186

Caixa Postal: 4081 — Telefone: 46-4010

RIO DE JANEIRO, D. F. — BRASIL

CADERNOS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ADMINISTRAÇÃO GERAL

- 2 — Planejamento do Desenvolvimento Econômico de Países — ROBERTO DE OLIVEIRA CAMPOS
Subdesenvolvidos
8 — Confronto entre a Administração Pública e a Administração Particular — BENEDICTO SILVA
9 — Relações Humanas na Indústria — E. DAYA
11 — As Corporações Públicas na Grã-Bretanha — GUSTAVO LESSA
15 — A Justiça Administrativa na França — FRANÇOIS GAZIER
16 — O Estudo da Administração — WOODROW WILSON
19 — A Era do Administrador Profissional — BENEDICTO SILVA
21 — Assistência Técnica em Administração Pública — BENEDICTO SILVA
23 — Introdução à Teoria Geral de Administração Pública — PEDRO MUÑOZ AMAT
25 — A Justiça Administrativa no Brasil — J. GUILHERME DE ARAGÃO
29 — O Conselho de Estado Francês — FRANÇOIS GAZIER
30 — Profissiografia do Administrador — EMILIO MIRA Y LOPEZ
31 — A Ambiência da Administração Pública — ROSCOE MARTIN
33 — Planejamento — PEDRO MUÑOZ AMA
34 — Execução Planejada — HARLOW S. PERSON
35 — Como Dirigir Reuniões — EUGENE RAUDSEPP
37 — Contrôlo dos Gastos Eleitorais — GERALDO WILSON
38 — Procedimento para "Forçar" Acôrdo — NUNAN
39 — Relações Humanas nas Empresas Modernas — IRVING J. LEE
40 — O Governo Estadual nos Estados Unidos — ROBERT WOOD JOHN
— GEORGE W. BEMIS

ADMINISTRAÇÃO DE PESSOAL

- 5 — Alguns Aspectos do Treinamento — A. FONSECA PIMEN
7 — Pequena Bibliografia sobre Treinamento — A. FONSECA PIMEN
12 — As Funções da Administração de Pessoal no Serviço Público — HENRY REINING JR.
13 — Dois Programas de Administração de Pessoal
27 — Classificação de Cargos — J. DE NAZARÉ T. D.
36 — Em Busca de Executivos para Cargos de Direção Geral — ROBERT N. MC MUR

ADMINISTRAÇÃO DE MATERIAL

- 14 — Centralização de Compras para o Serviço Público — JOHN R. SIMPSON

ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL

- 17 — Teoria das Funções Municipais — BENEDICTO SILVA
18 — Curso de Administração Municipal — Programa e Justificação — DIOGO LORDELLO DE MELLO
26 — Panorama da Administração Municipal Brasileira — DIOGO LORDELLO DE MELLO

ORGANIZAÇÃO E MÉTODOS

- 4 — Teoria dos Departamentos de Clientela — BENEDICTO SILVA
10 — A Departamentalização no Nível Ministerial — GUSTAVO LESSA
20 — O & M na Administração Inglesa — JOHN R. SIMPSON
22 — O & M na Administração Sueca — TARRAS SÄILFORS
28 — Principais Processos de Organização e Direção — CATHERYN SECKLER HUDSON

RELAÇÕES PÚBLICAS

- 1 — Relações Públicas, Divulgação e Propaganda — BENEDICTO SILVA
3 — Publicidade Administrativa — BENEDICTO SILVA
24 — Relações Públicas no Governo Municipal — L. C. HILL

ORÇAMENTO E FINANÇAS PÚBLICAS

- 6 — Os Princípios Orçamentários — SEBASTIÃO SANT'A. E SILVA
32 — Instituições Orçamentárias Fundamentais — NEWTON CORRÊA RAMALHO