

Pontos de Referência para a Medição da Eficiência das Despesas Governamentais

ALICE JOHN VANDERMEULEN

(Professor Assistente de Economia do Claremont Men's College)

(Tradução de Maria Cecília Freitas)

AS despesas de uma unidade governamental, como as de qualquer outra organização de grande vulto que preste serviços múltiplos a milhares de pessoas, não podem ser julgadas como um todo. Deve-se satisfazer o interesse do cidadão quanto à eficiência, examinando-se as diversas partes da organização isoladamente. Assim ele poderá resumir os resultados e tirar conclusões sobre a eficiência geral da unidade governamental.

Os objetivos deste artigo são os seguintes:

1.º — sugerir o melhor procedimento adotado na divisão das atividades governamentais nas suas várias partes, para análise; 2.º — indicar as características gerais das várias medidas de eficiência; 3.º — sugerir dois aspectos novos da eficiência, os quais não são focalizados nas investigações comuns (1).

O melhor modo de se estudar uma unidade governamental é através da divisão das suas atividades em segmentos, segundo a função ou serviço previsto. Um destes serviços poderia ser a "proteção contra o fogo". Geralmente outros departamentos, além do de bombeiros, contribuem para esta função — provavelmente o departamento de águas, o de polícia ou o de obras. O objetivo da investigação deveria ser o serviço, em vez do departamento. A divisão de atividades entre os departamentos é, muitas vezes, o resultado do desenvolvimento histórico, ficando relegada a um plano secundário a necessidade de serem os departamentos bem integrados. A análise segundo a fun-

ção desvendará a falta de integração — os hiatos e as duplicidades que irritam os contribuintes.

Fundamentalmente, os critérios de eficiência recaem em três categorias, segundo a natureza dos dados necessários à sua aplicação. Eles podem basear-se em custos, métodos ou resultados. Cada maneira de encarar o problema apresenta vantagens e desvantagens. Nas três seções que se seguem discutir-se-á cada uma delas.

A MEDIDA BÁSICA DA EFICIÊNCIA

A medida básica da eficiência, em qualquer forma de produção, é o custo por unidade produzida. Sendo a eficiência relativa e não absoluta, o custo por unidade passa a ser significativo quando comparado com o custo do mesmo serviço em outra época ou lugar. Estas comparações justificam-se somente quando os serviços prestados são de natureza bastante semelhante. Há uma certa dificuldade em se encontrar exemplos válidos. *A priori* pode-se julgar que um quilowatt-hora de eletricidade seja um produto estandardizado em qualquer circunstância. Tal não se dá. O custo por quilowatt-hora pode ser mais alto numa certa área do que noutra pelo simples fato de se manter um gerador auxiliar para reduzir a frequência de interrupções na força. Assim, o serviço elétrico apresenta diferenças quanto à qualidade. Quanto mais de perto se examina a questão, mais difícil se torna encontrar um serviço padronizado. Os galões de água variam quanto à pureza, os pés cúbicos de gás diferem quanto ao conteúdo de calorías e os dólares de impostos variam quanto à dificuldade de arrecadação.

Se o pesquisador se convence de que a qualidade do serviço é substancialmente a mesma, deve ainda investigar se o método de computar custo é o mesmo. Os governos são sabidamente negligentes com respeito à distribuição das despesas gerais de administração. Os juros sobre os débitos decorrentes de investimentos de capitais são frequentemente omitidos. Muitas vezes não se conta-

(1) O estudo mais completo dos critérios de eficiência é o de Clarence E. Ridley e Herbert A. Simon, contido em "*Measuring Municipal Activities*" (The International City Managers' Association, 1943). Os dois primeiros capítulos discutem as técnicas de medidas e os capítulos seguintes indicam critérios para determinados serviços. O referido livreto serviu como uma espécie de bíblia para o autor, a tal ponto que se torna difícil identificar quais as idéias que foram por ele absorvidas. Tudo que apareceu nos últimos seis anos, sobre critérios adotados para determinados serviços, consta em geral das seções bibliográficas do *Municipal Yearbook*.

biliza a depreciação e o desembolso de capital é incluído como uma dotação global no ano em que é feito. A distribuição das despesas gerais de administração torna-se ainda mais obscura quando um departamento presta mais de um serviço — por exemplo, quando o departamento de obras públicas, além de abrir e limpar ruas, mantém também parques e outros centros de recreação. Poucos departamentos multifuncionais se dão ao trabalho de fazer uma distribuição exata do custo direto e muito menos das despesas gerais. Quando são forçados a fazer qualquer espécie de divisão de despesas em seus relatórios, quase sempre se servem de recursos de última hora. Mesmo entre os contadores mais hábeis não há método geral aceito como padrão, no que concerne à distribuição das despesas gerais. Com boa razão se poderia propor a distribuição destas despesas com base nas horas de trabalho ou no custo da mão-de-obra. Algarismos diferentes seriam apurados sempre que todo o pessoal não percebesse os mesmos ordenados.

O custo por unidade, como medida de eficiência, é mais fácil de ser empregado nas empresas privadas do que nas governamentais. No mundo dos negócios é mais certo os produtos serem idênticos e os métodos de contabilidade uniformes. Ainda mais, o padrão ideal para os produtores privados é claramente estabelecido pelo custo mínimo, sem se levar em conta a magnitude do estabelecimento e a situação geográfica. Infelizmente, não há um único custo mínimo para um serviço governamental. Os empreendedores privados são livres, afinal de contas, para decidir quanto ao mais eficiente tamanho para o estabelecimento. As agências do governo não têm esta oportunidade, a não ser ocasionalmente, ao contratarem serviços específicos com outras jurisdições. Entretanto, a produção governamental está sujeita aos mesmos fatores econômicos que afetam a produção privada. Assim, na comparação de custo entre serviços governamentais deve-se certificar de que estabelecimentos da mesma capacidade estão sendo comparados. O absurdo de não se levar em conta o volume produzido pode ser ilustrado ao se computar o custo das eleições, por eleitor, num certo número de anos. É mais provável que o custo por eleitor seja mais alto nos anos ímpares, quando as eleições são principalmente de interesse local e o voto tem menos peso, embora as eleições sejam realizadas com a máxima economia em cada ano.

Como os governos não têm liberdade para fazer funcionar seus estabelecimentos nos locais mais vantajosos, há que fazer concessões quanto ao custo do material e do trabalho nas áreas geográficas. Uma corporação pode ser mais eficiente do que outra pelo fato de operar em zona de mão-de-obra barata ou clima favorável, mas os departamentos governamentais não podem responsabilizar-se pelo custo mais alto determinado pela localização.

Do mesmo modo, as comparações de custos unitários feitas para um departamento governamental num certo número de anos devem ser ajustadas a fim de atender às oscilações de preços. O ajustamento é difícil. A oscilação de preços de mercadorias e serviços adquiridos pelos governos fica aquém da oscilação verificada no nível geral de preços. A menor instabilidade, no caso, é motivada pelo hábito que têm os governos de comprar sob o regime de contratos a longo prazo e ainda pela estabilidade dos ordenados ou salários dos empregados públicos. As despesas de mão-de-obra provavelmente variam com mais lentidão do que as de material. O retardamento em relação ao nível geral de preços será provavelmente mais longo nas despesas das pequenas unidades governamentais do que nas despesas federais. A sua duração pode diferir nas fases de ascensão e de declínio de um ciclo. Portanto, é preciso agir com cautela em qualquer tentativa de ajustamento dos custos governamentais através do emprego de um índice geral de preços.

Com todas estas limitações, será útil o emprego do custo por unidade no julgamento da eficiência de um serviço governamental? Em duas circunstâncias o custo por unidade pode constituir instrumento valioso. Em primeiro lugar, ele é valioso quando se tem de preferir um método entre dois completamente diferentes. Por exemplo, uma pequena cidade pode preferir contratar com o município a inspeção de obras, em vez de manter o seu próprio departamento, porque o custo final por licença e por inspeção será mais baixo. O contrato pode ser mais caro nos anos em que houver intensa atividade construtora, mas será mais barato nos anos em que a reinspeção for a atividade preponderante. Em segundo lugar, o custo por unidade é útil ao se comparar o funcionamento de um departamento governamental num curto período de tempo, quando se efetuou ligeira alteração no método de funcionamento. Como uma questão de boa política, os departamentos governamentais, sempre que possível, deveriam ser obrigados a calcular o custo por unidade de serviço, para efeito de controle interno. Tal cômputo muitas vezes permitirá descobrir métodos obsoletos. O custo por unidade pode revelar a possibilidade de execução de alguns serviços de modo mais econômico, por meio de contrato com outras esferas de governo ou com empresas privadas, ou, ainda, que certas funções solicitem a modernização de métodos, em vista do aumento de sua importância.

MEDINDO A EFICIÊNCIA INDIRETAMENTE PELA AVALIAÇÃO DOS MÉTODOS EMPREGADOS

Como os julgamentos da eficiência com base no custo por unidade apresentam muitos pontos vulneráveis e, ainda, pelo fato de nem sempre ser possível definir a unidade de produção (por exemplo, no trabalho de uma comissão de plane-

jamento), imaginaram-se dois tipos de medidas indiretas da eficiência.

Um tipo avalia os métodos ou práticas empregados por um departamento governamental. Está tacitamente implícito que se os melhores métodos estão sendo empregados, o trabalho tem que ser eficiente. Naturalmente, o melhor processo está sujeito a variação com o progresso da técnica. Em certos campos, tais como o da educação, os métodos aceitos estão em função, de certo modo, do fator moda; as técnicas que, em certa ocasião, são tidas como as melhores, saem da moda para reaparecerem, alguns anos mais tarde, com pequenas alterações. Os melhores métodos estão relacionados com o tamanho da unidade em funcionamento. Técnicas adequadas a uma pequena cidade não são geralmente as mais apropriadas a uma metrópole. Comumente, há um tamanho mínimo de população abaixo do qual se torna impossível adotar um processo consagrado. Por exemplo, não se afigura prático manter uma biblioteca de referência geral para servir uma cidade de apenas mil habitantes.

O "melhor" processo é mais facilmente disponível nos departamentos governamentais providos de pessoal profissionalizado. Muitas vezes o pessoal mantém uma organização profissional que publica relatórios de pesquisas técnicas. Como exemplos temos a *American Library Association*, a *American Public Health Association* e a *National Recreation Association*. Muitas informações úteis sobre as normas de execução de funções governamentais foram publicadas através da densamente povoada 1313 East 60th Street — Chicago — a sede da *American Public Works Association*, da *International City Managers' Association*, do *Public Administration Service*, da *Municipal Finance Officers Association*, da *Civil Service Assembly*, da *American Public Welfare Association* e outras.

Nesta literatura é quase sempre possível encontrar-se uma discussão das técnicas para a execução de qualquer função local especializada. O leigo terá dificuldade em transformar estes tratamentos livrescos em testes para os serviços fornecidos por seu próprio governo, pois não saberá pesar devidamente os diferentes desvios do "melhor" processo. Por exemplo, se uma cidade não dispõe de meios para recolher o lixo em caminhões fechados, será este serviço pior aí do que em outra cidade onde a coleta se faz apenas uma vez por quinzena? Foram estabelecidas para certos serviços escalas de avaliação, com o julgamento de um técnico na aferição de vários fatores (2). Os principais riscos na aplicação destas escalas são: 1.º — podem exigir avaliações subjetivas,

não suscetíveis de serem feitas sem anos de experiência e treinamento; 2.º — podem exigir dados que não são comumente coletados; e 3.º — podem não ser ajustáveis à área geográfica, tamanho da unidade governamental e características da população. Uma característica interessante de algumas destas escalas é que nem sempre é o leigo forçado a investigar os métodos; algumas vezes simples indícios já guiam o olho experimentado. O estado de limpeza dos lavatórios de uma escola, no fim de um dia escolar, pode ser usado como medida de todo o sistema de faxina. O julgamento poderá parecer apressado ao neófito, mas várias indicações daquele tipo provavelmente fornecerão elementos para se chegar mais rapidamente a uma conclusão certa.

Para um certo número de atividades governamentais nenhum conjunto de "melhores práticas" foi ainda desenvolvido. Estão neste caso atividades de caráter bem específico (como cunhagem, regulamentação de negócios e da indústria, defesa contra agressor estrangeiro, serviço postal) ou atividades gerais (como a votação de leis, a administração da justiça, o planejamento). Nestes casos, o investigador deve apoiar-se nos princípios gerais que se aplicam a qualquer esforço produtivo: boas normas de orçamento e contabilidade, técnicas modernas de pessoal, elevados padrões de organização etc. Frequentemente resulta em insucesso a tentativa de se avaliar um serviço através de métodos gerais, em face da dificuldade de ponderação dos mesmos. Se o leitor começar a avaliar o "governo geral" em sua própria localidade poderá aquilatar convenientemente os problemas que se depararam à Comissão Hoover.

O uso de bons métodos não é suficiente para garantir a eficiência, mas é o passo inicial neste sentido. Dentre todos os modos de atacar o problema da medida da eficiência governamental, talvez a "investigação dos métodos" seja o que ofereça maior segurança ao leigo. Todos os outros modos envolvem cálculos que podem ser falhos, não obstante o cuidado que nêles se ponha para a adaptação ao caso em apêço. Um estudo dos métodos apresenta também a vantagem de ser um ataque frontal às causas da ineficiência. Se provas de ineficiência são apresentadas por outros meios (pelo emprêgo dos custos unitários ou registros de produção), será sempre necessário examinar os métodos para saber onde residem as causas.

MEDINDO A EFICIÊNCIA INDIRETAMENTE PELA AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

A terceira forma de abordar o problema da medida da eficiência consiste no uso dos resultados ou registros de produção. A apresentação dos resultados não deve ser confundida com a declaração do esforço empregado, como, por exemplo, o número de homem-horas despendidas na limpeza das ruas. Os resultados devem ser declara-

(2) Estas escalas de avaliação muitas vezes ponderam uma atividade mediante uma combinação de métodos e resultados. Um desses seis avos do score total na *Escala para Avaliação da Recreação na Comunidade*, da *National Recreation Association*, depende da "participação e uso" (*National Recreation Association*, 1940).

rados em termos do objetivo visado pelo esforço, ou seja, no caso, o grau de limpeza das ruas. Os resultados podem ser expressados de forma positiva — percentagem, entre as crianças em idade pré-escolar, das que são imunes à difteria, ou percentagem dos crimes desvendados. Podem, ainda, ser apresentados de forma negativa — o índice de mortalidade da difteria, em crianças em idade pré-escolar ou índices criminais. Às vezes os resultados só comportam apresentação de uma única maneira: não há um índice positivo para os “crimes evitados” e nenhum algarismo negativo para as “propriedades que escaparam à tributação”.

A lógica sobre a qual se assenta o uso dos resultados como medida da eficiência é que se o resultado é bom o trabalho deve ter sido bem feito. Infelizmente este modo de encarar a questão não encontra a extensão da tarefa enfrentada por um departamento. Uma comunidade residencial próspera é mais suscetível de apresentar baixos índices de criminalidade e de moléstias, assim como uma pequena perda ocasionada pelo fogo, por 1.000 dólares de propriedade lançada, mesmo quando os serviços municipais deixem a desejar. Portanto, o uso dos resultados para a medida da eficiência é freqüentemente limitado a dois casos, em que o uso do custo unitário é também indicado: comparações entre métodos de funcionamento claramente distintos e comparações de realizações numa atividade num curto período de tempo.

Os dados relativos a resultados são particularmente suscetíveis de dois tipos de erros: 1.º — erro de amostra; 2.º — erro decorrente do método de coletar os elementos estatísticos. Quanto menor for a unidade governamental menos segura se torna a sua estatística. Uma epidemia branda ou o incêndio de um grande edifício pode deformar a estatística do departamento de saúde ou do departamento de bombeiros, durante um ano inteiro. Mais ainda, as peculiaridades dos funcionários locais no anotar os dados estatísticos podem invalidar as comparações interlocalidades. Pode parecer que não há crime numa localidade porque a polícia prima pelo fato de não registrar o nome dos cidadãos ali residentes no livro de entradas, enquanto que outra localidade assume a aparência de um verdadeiro antro de criminosos somente porque o chefe de polícia é excessivamente zeloso em matéria de registro uniforme.

A maior restrição feita ao uso dos resultados como meio de medida da eficiência está em que o conceito de eficiência (relação entre produção e dispêndio) tende a ser confundido com o de adequabilidade (suficiente dispêndio para alcançar um padrão predeterminado de produção). É óbvio que a eficiência pode existir sem a adequabilidade e vice-versa. O pesquisador deve estar sempre alertado para não atribuir à ineficiência os resultados “não satisfatórios”, quando as verbas não são suficientes para permitir serviços “satisfatórios”. Este erro é improvável quando o pesquisador tem necessidade de indicar a causa da ineficiência, mas muitas escalas de avaliação contêm

padrões de adequabilidade implícitos. Uma forma insidiosa deste erro é encontrada nas escalas de avaliação que dão pouco valor a um mínimo de serviço presumido e põem grande a certos aspectos adicionais que a pessoa que faz o teste deseja encorajar (3). O leigo estará alheio ao fato de que se encontram ocultas no teste idéias preconcebidas de adequabilidade.

A EFICIÊNCIA EM RELAÇÃO AO OBJETIVO DO SERVIÇO

Mesmo quando não estão envolvidos padrões implícitos de adequabilidade, o observador pode errar nas suas suposições a respeito do tipo de serviço especial que é desejado por uma comunidade. Por exemplo, zonas residenciais podem construir e manter estradas macadamizadas que, no final, custam mais caro do que as ruas pavimentadas. Pode parecer ineficiência na atividade de prover vias para o tráfego. Entretanto, os moradores podem desejar a preservação de uma atmosfera diferente, de aldeia. O serviço desejado não é a construção de uma grande via, mas sim de um caminho pitoresco, apenas transitável. Desde que se afaste, de qualquer modo, daquilo que a localidade quer, no sentido do que ela “deveria querer”, o conceito de eficiência é deturpado pelos padrões de adequabilidade.

Não obstante a necessidade de ser retratado, no orçamento, de uma certa forma, o desejo da maioria dos eleitores no que concerne ao objetivo, não se faz mister aceitar aquele documento financeiro, na sua divisão em várias partes, como o retrato fiel da maioria dos desejos. Os orçamentos são modelados pelos administradores. Geralmente o eleitorado quase não tem controle sobre os itens considerados isoladamente (mesmo nas cidades de *New England* está sendo adotada a forma “limitada”) nem tem conhecimentos para exercer tal controle. Isto significa que os estudos sobre eficiência deveriam abordar outros aspectos, além da já famosa pergunta: “Uma quantia X em dólares foi destinada a um certo departamento. Qual a melhor forma de despendê-la?”. Dois outros aspectos deveriam ser investigados:

1.º “Será possível aumentar o total de serviço prestado por meio de uma redistribuição de fundos entre os vários itens do orçamento?” Este aumento poderia vir a se efetuar em dois tipos de

(3) O *Formulário para Avaliação do Serviço de Saúde Local* (*American Public Health Association*, 1938) segue esta prática. Wilson G. Smillie diz a respeito: “Dá-se maior valor numérico aos elementos fracos para encorajar o departamento de saúde pública a encetar trabalhos novos. Por exemplo, os importantíssimos fatores relacionados com o saneamento... têm peso desproporcionado no score final pelo fato de já terem sido executados na maioria das cidades”. *Public Health Administration in the United States* (Macmillan Company, 1940), pág. 474.

situações. Em primeiro lugar, quando o produto derivado de um departamento ultrapassa o produto direto de outro, como acontece quando o dólar gasto com a recreação reduz em maior grau a delinquência infantil do que o dólar gasto com a polícia. Em segundo lugar, quando os objetivos principais da sociedade, para os quais contribuem atividades específicas, podem ser melhor servidos mediante uma alteração da importância relativa das atividades específicas. O objetivo geral — tornar a localidade um lugar agradável para se viver — pode ser favorecido quando se passa a gastar mais com o planejamento e menos com a manutenção de projetos a prazo curto. Despesa feita com visão curta não pode ser eficiente.

2.º “Será possível fornecer uma maior soma de serviços através do aumento do orçamento e sem maior gravame para a economia privada?” Uma ilustração simples desta hipótese se apresentaria numa localidade onde o imposto para a proteção contra o fogo é de um dólar por mil dólares de valor da propriedade imobiliária e os prejuízos causados pelo fogo (nos quais se baseiam as contribuições para seguros) são de quatro dólares por mil dólares daquele valor. Se, passando-se a gastar mais com a proteção contra o fogo, ambos os algarismos pudessem ser fixados em dois dólares por mil de valor imobiliário, teria havido um aumento de eficiência.

A sugestão de que gastando mais o governo poderá aumentar a eficiência, fará estremecer o contribuinte. Ele imaginará deficits cada vez maiores, uma burocracia surgindo aqui e ali, montes de dinheiro sendo raspados. Ele associa a idéia de aumento de eficiência com a de redução nos gastos. Contudo, quando é considerado o peso sobre a economia privada (impostos, mais o custo da observância, devida aos serviços governamentais, menos o valor desses serviços), o contribuinte poderá verificar que a oposição a certas despesas majoradas é irrelevante.

SUMÁRIO

Resumindo, o primeiro passo a tomar na investigação da eficiência governamental é a divisão das atividades públicas nas várias funções que são executadas. Em seguida, os custos por unidade de serviço, métodos e resultados da função sob investigação podem ser comparados com os padrões estabelecidos por especialistas ou anteriormente estabelecidos pelas mesmas unidades governamentais ou outras semelhantes. Entretanto, mesmo quando estas comparações se mostrem favoráveis, não devem ser tomadas como evidência definitiva de eficiência na realização das despesas. Em princípio, a sociedade suporta a atividade arrecadadora porque deseja que o governo assegure um clima total desejado — e não porque ela deseje que tarefas específicas sejam realizadas. Por con-

seguinte, o gasto eficiente dos dinheiros públicos importa não somente no uso econômico de cada item do orçamento, mas também na distribuição hábil da receita total entre os itens orçamentários, de modo a contribuir no grau máximo para que seja alcançado aquele clima almejado.

Uma vez feitos todos estes testes, resta uma dificuldade final: a despesa pública verdadeiramente eficiente deveria apresentar a máxima contribuição líquida à produtividade da economia privada. Nos últimos cem anos vem persistindo uma linha ascendente nos gastos públicos que visam aumentar a produtividade dos cidadãos; ao mesmo tempo, tem-se preocupado mais em reduzir os entraves à produtividade causados pela tributação. Isto sugere que estamos, com muita propriedade, caminhando para uma fase em que de cada dólar no orçamento público surgirá pelo menos um dólar em valor de bem-estar privado.

* * *

Nos governos, assim como nos lares, o que possui a bolsa tem o poder. O Tesouro é o ponto natural de controle de que lançará mão qualquer estadista que pretenda organizar ou reformar, e, inversamente, nenhuma reforma terá probabilidade de êxito se não começar pelo Tesouro ou não for orientada por ele. A mais alta expressão de capacidade de governar apresentará sempre esta característica. Washington e Jefferson, fora de qualquer dúvida, são eminentes expressões do que existe de melhor no nosso caráter nacional, ou dos ideais que são a ele inerentes; todavia, Washington dependia principalmente de Hamilton e, sem Gallatin, Jefferson estaria desamparado. As obrigações puramente financeiras do Tesouro, sérias como são, constituíam o menor dos encargos que pesavam sobre aqueles dois homens; suas preocupações maiores, quase sempre, não diziam respeito ao seu próprio departamento (Tesouro), mas estavam, sim, relacionadas com o esforço para controlar toda a política administrativa e a maquinaria do governo, necessariamente imposto àquele que controla a bolsa. Talvez se possa afirmar, com muita exatidão, que os ministros das finanças na sua maioria não entenderam deste modo as suas funções; mas, por outro lado, os ministros que constituíram esta maioria não alcançaram alto renome. Outrossim, talvez se possa dizer que a própria magnitude do Tesouro, aliada à sua influência eclipsadora, tenha dado origem a uma certa dose de ciúme nos espíritos de vários Presidentes bem sucedidos, e contribuído para que fôsse diminuída uma autoridade legítima em si mesma, mas sem dúvida perigosa para o Chefe do Executivo. Seja lá como for, até a época presente, em toda a história americana, não há mais de dois estadistas práticos que possam servir de modelos perfeitos — talvez não merece-

dores de irrestrita imitação, mas sim de estudo — para aqueles que desejam compreender em que tem consistido a governança, na sua prática, no sistema americano. Muitos homens públicos de grande mérito fizeram carreira na política nacional, mas somente dois tiveram, ao mesmo tempo, a largueza de vistas para apreender a maquinaria do governo como um todo e a autoridade necessária para fazê-la funcionar no sentido de uma determinada finalidade, o conhecimento prático dos negócios e da política que os capacitava a prever

cada movimento, a longa aprendizagem que lhes permitiu educar e disciplinar os seus partidos e, finalmente, a ventura de desfrutar do poder quando o governo era ainda plástico e capaz de receber um novo impulso. As condições da governança prática, no nível mais elevado, exigem que os “modelos” sejam financistas; as condições da nossa história têm, até aqui, limitado as figuras e as atividades destes àqueles vultos dos primeiros tempos. — Henry Adams, *A vida de Albert Gallatin* (J.B. LIPPINCOTT, 1880), págs. 267-68.