

O Serviço Civil e a Formação da Política Administrativa ()*

35.35.08

J. E. HODGETTS

(Trad. Mary Cardoso)

PARA viver, temos que praticar ações, que são conseqüências de decisões, e estas, por sua vez, refletem apreciações filosóficas e toda uma série de pressões contraditórias, oriundas do mundo material. Nas políticas da democracia, as decisões, que significam escolhas, ocorrem continuamente, em diferentes níveis da hierarquia e sob variadas condições, na expectativa de que haja na comunidade o discernimento capaz de produzir, ou apoiar, as decisões encaradas pelos seus membros como compreensíveis e toleráveis.

Os estudiosos da ciência política têm, nos últimos anos, orientado suas investigações no sentido do processo eletivo, provavelmente o exemplo mais significativo de um processo formal de escolha, de que tem o direito de participar a maioria dos membros da comunidade. A manipulação inteligente dos frios algarismos através dos quais tal escolha se exprime começa, agora, a permitir conclusões que se podem traduzir em termos qualitativos, tanto quanto nas usuais conotações quantitativas. (1) Estamos aprendendo, cada vez mais, sobre as razões que levam os eleitores a fazer, em política, as escolhas que fazem e podemos olhar, cheios de confiança, para os intérpretes desses resultados, que debruçados sobre as calculadoras mecânicas que substituem as pedras divinatórias do passado, nos dão esclarecimentos preciosos sobre essa área em que opera o mecanismo das decisões.

Quando abandonamos as renhidas tribunas, seguidos do eco das exortações dos políticos e do rumor dos passos dos eleitores, a caminho das

(*) Estudo apresentado na conferência anual da Associação Canadense de Ciência Política em Ottawa, em 13 de junho de 1957.

(1) Há dois estudos, apresentados na reunião anual de 1956, da Associação citada na nota anterior, da autoria de JOHN MEISEL e DENNIS WRONG, que podem ser considerados precursores de uma valiosa série de trabalhos semelhantes, a aparecer nos anos vindouros. Veja-se "Filiação Religiosa e Comportamento Eleitoral — Um estudo de caso, no Canadá", de MEISEL, J., in vol. XXII, n.º 4, de novembro de 1956, pp. 481/496, desta Revista, "Revista Canadense de Ciência Política e Economia" e "Eleições Provinciais em Ontário, 1934/1955," de WRONG, D., in vol. XXIII, n.º 3, de agosto de 1957, pp. 395/403, da mesma publicação. Na Inglaterra e nos Estados Unidos, já há abundante literatura sobre eleições.

urnas, entramos nos redutos mais resguardados e menos confusos do processamento das escolhas. Em nossas legislaturas, por exemp'lo, os representantes eleitos tomam decisões que, em última análise, se exprimem através de leis, precisas e positivas, sujeito êsse processo de escolha a rigorosas regras normativas e a cuidadosa — alguns diriam a exagerada — orientação do Gabinete. A literatura formal sôbre ciência política inclui farto material a respeito do processo da escolha, no campo legislativo, fornecendo-nos minuciosas análises do arcabouço processual em que se operam as decisões, bem como da influência dos grupos de pressão, partidos e gabinetes sôbre nossos legisladores. Mas, apesar disso, há ainda muito que fazer, nesse terreno, especialmente pelos canadenses estudiosos de ciência política.

E' uma pena, do ponto de vista da pesquisa científica, que as mais significativas decisões que afetam o bem público devam ser tomadas pelo Gabinete, pois a forma pela qual se chega a tais decisões, ou a base na qual são as mesmas tomadas, têm que se revestir do segredo que constitui a tradição de nosso sistema político. Embora disponhamos agora de um secretariado para organizar a documentação, ouvimos sempre dizer que as "atribuições pessoais", que revelariam a opinião individual dos membros do Gabinete, são cuidadosamente eliminadas das minutas. Além disso, a singular reticência — ou, talvez, as deficiências literárias — dos antigos ministros canadenses, membros do Gabinete, tem privado o estudante dos problemas de governo dos dados biográficos capazes de fornecer esclarecimentos sôbre os homens que, no tope da hierarquia, têm a seu cargo a tomada das decisões, dados êsses que, ao contrário do que entre nós ocorre, têm facilitado, nos Estados Unidos e na Inglaterra, a tarefa do pesquisador. A essa lacuna temos que acrescentar, ainda, certa falta de senso de perspectiva histórica da parte dos financiadores dos arquivos públicos, graças à qual, até muito recentemente, foi retardada a ação entusiasta dos "cacadores de papéis", que poderiam ter salvo dos incineradores espalhados por todo o Canadá muitos documentos pessoais de nossos homens públicos. O pequeno e privilegiado grupo de estudiosos a que se permitiu o manuseio do diário particular do falecido MACKENZIE KING está, provavelmente, na posição mais indicada para dizer do valor dêsses documentos de caráter íntimo, no estudo dos processos seguidos pelo governo para a tomada das decisões. Serão também êsses estudiosos, sem dúvida alguma, os primeiros a reconhecer quanto necessitamos de outros documentos semelhantes, à luz dos quais conferir o que não tem sido, afinal de contas, mais do que o julgamento de um homem isolado.

Descendo dêsse plano de formulação de política — plano elevado, porém secreto — transportamo-nos para a estrutura multicelular da burocracia e hoje ninguém mais se choca ante a informação de que os funcionários públicos também participam dos processos de escolha. A importância cada vez maior assumida pelo serviço civil, no campo da formulação das diretrizes, tem dado margem a violentas diatribes e a apressada reavaliação do papel que, numa democracia, deve caber, de fato, aos burocratas. No decorrer dos últimos anos, os estudiosos de administração pública se vêm dedicando à análise dos pro-

blemas que, dentro do serviço civil, levam à tomada de decisões e em tais pesquisas têm sido aplicados, com muito proveito, os instrumentos de análise e as conclusões resultantes dos estudos de outros cientistas sociais, especialmente psicólogos e sociólogos. (2) Assim, os estudos de casos de critérios administrativos que conduziram a decisões fixadoras de política estão surgindo em número cada vez maior e são freqüentemente usados como suplemento ao texto usual dos livros didáticos. (3)

Quando os pesquisadores houverem recolhido um maior número de dados, analisando os processos de escolha nos vários níveis aqui mencionados, poderemos, talvez, esperar que algum dia um cientista social venha a escrever algo de novo sobre o governo democrático, em termos desse tema, nuclear e difícil. O objetivo do presente ensaio é, necessariamente, muito mais modesto: apenas examinar o aspecto que tem o processo que conduz à tomada de decisões — ou, se o preferirem — à formulação da política, quando o apreciamos da vantajosa posição do servidor público, de preferência a fazê-lo do ângulo mais proeminente do eleitorado, do Parlamento e do Gabinete. Nesse setor particular tem sido tão pouco o que se fez no Canadá, que nos parece mais conveniente, a esta altura, tentarmos uma apreciação geral, que possa servir, ao mesmo tempo, como uma agenda preliminar para ulteriores pesquisas, nesse aspecto desafiador do governo canadense.

I

Temos que lutar, de início, com um desses termos que, embora de uso muito comum, mostram ser, de fato, extremamente ambíguos — a palavra “política”, aparentemente tão simples. Um de seus significados sugere *política* como gerência ou administração, com base sobretudo num interesse material ou temporal, em suma, como a atividade que se desenvolve com um objetivo maior e determinado, como quando dizemos “a honestidade é a melhor política”. Com risco de revelar um pouco de cinismo, dizemos que essa é uma definição de política que não deixa de ter importância para a presente discussão. Mas a definição que goza, provavelmente, de aceitação mais universal é a de “uma norma ou um método, definido e estabelecido, que é adotado ou seguido por um órgão do governo ou por um de seus funcionários” — definição essa que, não obstante, tem numerosos níveis de referência, que alteram inteiramente seu significado. Falamos, por exemplo, de política fiscal,

(2) O trabalho de R. K. MERTON é, talvez, a contribuição mais importante da parte dos sociólogos. Veja-se o seu estudo “Personalidade e Natureza da Burocracia”, cap. V, no outro trabalho de sua autoria “Teoria Social e Estrutura Social”, 1949, Illinois. Há ainda, naturalmente, a análise clássica da burocracia oferecida pelo grande sociólogo alemão MAX WEBER. A contribuição da psicologia pode ser prontamente encontrada em qualquer dos muitos livros sobre administração de pessoal. A obra de HERBERT SIMON “Comportamento Administrativo” (1947, New York) reflete, em alto grau, sua dívida para com psicólogos e sociólogos.

(3) Para exemplo, veja-se o trabalho “Administração Pública e Desenvolvimento de uma Política — Um livro de casos”, editado por HAROLD STEIN em 1952, New York. Esse volume é o resultado de um programa interuniversitário de estudos de casos.

política agrícola, política externa e indiscriminadamente usamos o mesmo termo quando nos referimos à política do Ministério da Fazenda sobre despesas de viagem.

Esse emprego ambíguo e indiscriminado da expressão "política" tem consequências importantes, quando consideramos o papel desempenhado pelos servidores civis na formação de diretrizes e é possível que grande parte da grita contra a burocracia, por exemplo, decorra do uso impróprio do termo quando nos referimos a *todos* os níveis em que se processa a tomada de decisões. Assim, ao se argüir que os funcionários estão chamando a si a formulação da política, vai implícita nessa afirmação a de que co misso ocorre uma verdadeira usurpação das atribuições específicas de outro órgão do governo. E' fato, sem dúvida, que em certos níveis somente os funcionários estão em posição de decidir, em grande parte porque outros órgãos nem mesmo têm consciência da necessidade dessas decisões ou, se a têm, não dispõem de informações suficientes para um veredicto. A esse respeito, não sei de exemplo melhor do que o da grande faixa de decisões coberta pelo que veio a constituir a Lei de Administração Financeira de 1951 que, embora tenha por objetivo ajudar o Parlamento a controlar o erário público, foi, essencialmente, produto da experiência e do minucioso conhecimento do problema, por parte de muitos servidores civis.

Seria de enorme utilidade dedicarem-se os pesquisadores das ciências sociais ao problema de descobrir *quais* os órgãos da administração que, considerados na sua organização, suas capacidades e seus recursos, estão, de fato, equipados para a tomada de decisões e *qual* o tipo de decisão que estão em condições de tomar. E uma vez que nunca foi feita essa lógica distribuição de tal tipo de atividade (nunca se foi além do triunvirato clássico-legislativo, executivo e judiciário) (4) e, mais, considerando que são numerosas as decisões que não podem, afinal de contas, ser adiadas indefinidamente, os servidores civis se vêem, freqüentemente, apanhados pelo redemoinho. Não tendo nascido importantes, têm de repente, se assim podemos dizer, importância atirada sobre suas cabeças, ao terem que tomar decisões — estas nem sempre conciliáveis com a subordinação que tradicionalmente lhes foi reconhecida na hierarquia oficial. (5)

A impossibilidade de uma clara distinção entre os vários níveis pelos quais se distribui a formulação da política pode, então, ensejar a crítica injustificada aos servidores civis, pelo fato de terem que tomar decisões que estejam inteiramente em sua alçada ou às quais não lhes seja possível fugir. Entre as

(4) A natureza ilógica da divisão clássica é muito bem demonstrada no trabalho de W.I. JENNINGS "A Lei e a Constituição", no apêndice I, "A Separação dos Podêres", 3.^a ed., 1943, Londres.

(5) Sir FRANCIS FLOUD observou, certa vez, após a 1.^a guerra mundial, que funcionários de categoria secundária tinham sido forçados pela crise a tomar, diariamente, decisões que antes da guerra teriam constituído matéria para apreciação do Gabinete. Veja-se, sobre o assunto, "A Esfera do Especialista em Administração Pública", in "Administração Pública", vol. I, p. 121, 1923.

várias dificuldades criadas pelo uso ambíguo da expressão, talvez seja suficiente citar apenas mais um exemplo: no Reino Unido, particularmente, onde a experiência com as indústrias nacionalizadas já é maior do que no Canadá, muitos e acesos debates têm sido ocasionados pelo esforço no sentido de separar a formulação da política daquilo que se costuma denominar “a administração cotidiana”, (6) e a persistência com que as decisões do dia-a-dia invadem o domínio das chamadas decisões fixadoras de política mostra que a dicotomia é tão difícil de manter quanto a venerável distinção entre o “judicial” e o “quase judicial”. “Palavras, palavras, nada mais que palavras”, como disse ELISA para o professor HIGGINS. E, contudo, da alegada distinção espera-se que decorra uma divisão lógica de atribuições entre o Parlamento e os ministros da Coroa, os conselhos diretores e os administradores. Isso seria, antes, uma agradável racionalização do paradoxo inerente à corporação pública: como combinar independência com os requisitos de um governo responsável. Em suma, “política” é uma palavra que deve ser usada com cuidado e com plena consciência de seu nível de aplicação.

À proporção que o funcionário civil percorre sua rotina diária de decisões, cabe-lhe olhar em várias direções, de modo a levar em conta influências variáveis e, com diferentes graus de discrição segundo diferentes situações, assumir pessoalmente a responsabilidade das decisões que deva tomar. Enfim, resumindo o problema nos termos mais simples, poderíamos dizer que o servidor civil se vê compelido a olhar para cima, para baixo, para fora e para diante e — talvez devêssemos acrescentar — para dentro também.

Ao olhar *para cima*, o funcionário civil tem diante de si uma das características mais significativas de um serviço que busca sua inspiração nas tradições britânicas, ou seja, na firme linha divisória que, em conseqüência do prolongado aperfeiçoamento constitucional, estabelecemos entre o político e o administrador. Tal distinção, que remonta aos famosos “atos locais” do século 18, foi feita primeiro com o objetivo de libertar o Parlamento da ofensiva interferência pessoal dos monarcas, que procuravam guarnecer as hostes legislativas com servidores de sua dependência. No século 19 a linha demarcadora foi olhada como algo indispensável ao desenvolvimento do serviço civil em termos de carreira, livre da nefasta interferência dos partidos políticos. Não era apenas a independência do Parlamento, mas antes a pureza, a eficiência, a permanência e a neutralidade do serviço público que então estavam em jogo. (7) De maneira mais hesitante e enfrentando oposição muito maior

(6) O pequeno relatório do Comitê Especial para as Indústrias Nacionalizadas (publ. n.º 120 da Câmara dos Comuns, 1955) constitui um triste comentário sobre a inabilidade para se conseguir uma divisão lógica de responsabilidade, baseada na dicotomia entre a política *gearl* e a administração cotidiana. Tudo aquilo em que o Comitê tocava vinha a cair numa ou mais das quatro áreas expressamente excluídas de sua competência. A propósito, vejam-se os comentários de D. N. CHESTER sobre o citado relatório, in “Administração Pública”, vol. XXXIV, primavera de 1956, pp. 93/95.

(7) Excelente resumo histórico desse desenvolvimento pode ser encontrado nos memorandos do Redator da Câmara dos Comuns e do Procurador-Geral, anexos ao Relatório do Comitê Especial sobre Cargos e Funções da Coroa (publ. n.º 120 da Câmara dos Comuns, 1940/1941).

— tão persistentes têm sido as exigências político-partidárias em nosso sistema — seguiu o Canadá a mesma orientação. (8)

Paradoxalmente, enquanto as necessidades de um sistema permanente de carreiras exigiam a fixação dessa linha divisória, a preservação de uma forma responsável de governo requeria perfeita integração entre o funcionário nomeado e o político eleito. Poder-se-ia acrescentar que as atividades de bem-estar social, em cujo sentido foi o Estado moderno forçado a orientar-se, levaram também o servidor civil a um contato mais íntimo e direto com o povo em geral. Procuramos resolver nosso paradoxo estabelecendo uma única ponte entre os dois extremos, na forma de um ministro responsável, mas essa ponte, ao que parece, é quase sempre muito frágil para suportar o pesado tráfego que agora passa sobre ela. Os fatores que, parece, forçam peso demasiado sobre a oscilante estrutura da responsabilidade ministerial são o aumento crescente da atividade do Estado, a moderna tecnologia, agregada à guerra fria e, ainda, aquilo que poderíamos chamar “a situação de domínio unipartidário”, que tem caracterizado a política do Canadá.

A maior atividade do Estado tem, naturalmente, dado enorme expansão à burocracia e os últimos vinte anos viram-na mais do que quadruplicar. Em consequência a noção, apoiada ainda pela doutrina constitucional, de que um elemento político no tope pode assumir direto e imediato controle de todo o pessoal de um departamento, que se conta aos milhares, esgota os limites da resistência humana. Há sintomas de que essa doutrina está sendo interpretada menos rigidamente quando, por exemplo, os ministros se recusam a arriscar sua carreira política para proteger os funcionários permanentes que com eles colaboram. (9) Além disso, como salientou recentemente Sir EDWARD BRIDGES, em razão de seus contatos mais freqüentes com o público, torna-se cada vez mais difícil para os funcionários esconderem-se por trás de seus ministros — sem embargo de seu desejo de anonimato. (10) Ante a necessidade de explicar ao público a política dos departamentos, o servidor civil pode ir encontrando dificuldade crescente na preservação da velha tradição de mordomo perfeito em relação a seu ministro, segundo a qual lhe cabe o papel de eunuco administrativo, sem opiniões nem políticas. Pode acontecer que alguns servidores públicos, sentindo que estão sendo puxados de traz da cor-

(8) É significativo observar que as leis canadenses, que primeiro visaram a definir os limites entre o político e o administrador, todas elas tiveram a epígrafe “Ato legislativo destinado a assegurar a independência do Parlamento”. O primeiro desses Atos recua até os Estatutos da Província do Canadá, de 1844.

(9) O escândalo das rodovias, em Ontário, oferece exemplo recente, e o Professor SAMUEL FINER examinou pormenorizadamente esse assunto em seu trabalho “A responsabilidade individual dos ministros”, in “Administração Pública”, vol. XXXIV, número de inverno, 1956, pp. 377/396. Veja-se, também, comentário de HERBERT MORRISON sobre o episódio de CRICHEL DOWNS, no Reino Unido, na coletânea de 1954 dos Debates da Câmara dos Comuns, pp. 1274/1294.

(10) Veja-se a obra de BRIDGES “As reformas de 1854 em retrospecto”, no trabalho “O Serviço Civil na Grã Bretanha e na França”, edit. por W.A. ROBSON, pp. 32/33, 1956, Londres.

tina de sua burocracia, reajam com excessivo cuidado ante as funções de relações públicas que se vêem compelidos a desempenhar — e essa observação pode ser especialmente verdadeira em relação aos órgãos como as corporações públicas, nas quais, desprovidos do porta-voz ministerial que os proteja, não sentem êles, de forma bastante realista, a necessidade de se explicarem e de se defenderem diante do público. As exigências da Comissão Fowler quanto à B.B.C. e a recente orientação “intimista” do Banco do Canadá em sua atitude no tocante à política de relações públicas são casos que vem a propósito mencionar.

A doutrina da responsabilidade ministerial sofre, também, a pressão da crescente importância da ciência e da necessidade de permanente preparo para a guerra. O papel emergente do cientista e do especialista tècnicamente treinado serve apenas para reforçar a tensão que sempre existiu entre o técnico e o leigo. Êste último, na pessoa do ministro responsável, é hoje chamado a decidir quanto a distribuição de recursos escassos, a prioridade, a novas pesquisas, tudo isso em áreas tão estranhas a seus próprios interesses e conhecimentos quanto se possa imaginar. E, contudo, para que subsista a fórmula tradicional, que prevê “o leigo mandando e o técnico executando”, terão que caber ao ministro, em última análise, as escolhas decisivas.

Numa situação como essa, será difícil encontrar ministros frustrados ou embaraçados por se verem forçados a decidir equilibrados na estreita base que lhes dá seu conhecimento técnico, bem como especialistas igualmente frustrados por sua inabilidade junto ao leigo que, só êle, pode tomar as decisões importantes?

De forma semelhante, a guerra fria tem trazido administradores civis e militares em constante contato, ao contrário do que ocorria no passado, quando êsse contato apenas se verificava esporadicamente, em casos excepcionais. Não temos provas, colhidas nos recentes debates conduzidos por militares afastados das fileiras e publicados na imprensa e nos periódicos, de que os técnicos militares consideram a ponte ministerial estreita demais, ou guardada por posições civis em número exagerado? (11) Como pode acontecer que um técnico militar reformado que provàvelmente não só tinha acesso aos mais altos círculos, com postos daqueles a quem competia a tomada das decisões, mas que também participou dessa tomada de decisões, venha agora reclamar, públicamente, das autoridades políticas pelas medidas tomadas? A razão dessa explosão de nervos estaria na Comissão de Chefes Militares, em seu presidente, ou na presença de muitos civis na Comissão? Ou será que já não vemos a suspeição do técnico pelo leigo a quem foi dado o direito de pronunciar o veredicto final, ou de levar o assunto à consideração da mais alta côrte política?

(11) A discussão travada na Câmara dos Comuns abordou todos êsses temas, de forma bastante esclarecedora. Veja-se “Debates da Câmara dos Comuns”, p. 4928 f., 1955, Canadá.

A doutrina da responsabilidade ministerial, finalmente, tem sem dúvida alguma que ser afetada pelo domínio de um único partido, e para exemplo serve a espantosa situação da recente Oposição, em que nenhum dos membros era detentor de um ministério. Chegada a época das interpelações, que poderiam significar seus pedidos de informações além de uma esperançosa pescaria em águas que seria muito fácil para os funcionários tornarem turvas, com respostas que mostrassem apenas a perpétua retidão e presciência de seus chefes políticos? Ao olhar para cima o servidor civil deve, em muitas circunstâncias, sentir-se constrangido, ao considerar a obrigação direta e imediata de dizer “meu ministro, certo ou errado” — enquanto, ao olhar para além do ministro, avista o Parlamento, evadindo-se a suas funções básicas de supervisão. Será que, às vezes, não sente ele aquela maior responsabilidade, expressa anos atrás por Sir GWILYN GIBBON, de “facilitar o controle da política administrativa e a avaliação dos resultados essenciais a um pleno governo democrático”? (12) Em suma, se o Parlamento se enfraquece em seu papel de sentinela, graças à dominação de um único partido político, isso impõe aos servidores civis qualquer obrigação maior do que a defesa de seu ministro? O funcionamento eficiente da democracia parlamentar nada lhe pode exigir? Mesmo que o servidor civil não sinta, a esse respeito, nenhum dever maior, não é também certo que, ainda que seja apenas para proteger sua área de competência, deve ele fazer tudo que estiver em sua alçada para reafirmar ao Parlamento a própria e decisiva soberania? (13)

O domínio de um só partido afeta ainda as relações entre o servidor civil e o ministro de outra maneira importante. É possível que a linha de separação entre ambos tenha sido corroida, durante anos de permanência dessa situação, na medida em que ministros temporários ou funcionários de alta categoria se hajam deslocado para a área política, ou ocupado em atividades fronteiriças da política, e à proporção em que o período de atuação de um ministério supostamente temporário vai tendendo a acompanhar o do serviço civil permanente? Tal como assinalou CLEMENT ATTLEE, é importante saber, nesse jogo, as funções de cada um. (14) Num serviço bem organizado, salienta ATTLEE, o ministro decide e o funcionário argumenta, apresentando as causas de objeção, as considerações alternativas de ordem técnica, etc., mas chegamos às vezes a nos perguntar se, no panorama político do Canadá, nas duas últimas décadas, não se observou uma tendência no

(12) “O Funcionário e sua Autoridade”, GIBBON, G., in “Administração Pública”, vol. IV, n.º I, p. 87, 1926.

(13) Ibidem, p. 93, onde GIBSON observa “enquanto não dispuser o parlamentar de instrumentos de fácil controle, sua tendência será para confiar menos no funcionário e sentir-se-á tentado a interferir mesmo em assuntos técnicos... A independência do servidor repousa na segurança e capacidade do parlamentar”.

(14) Vejam-se as observações de ATTLEE no trabalho “O Serviço Civil na Inglaterra e na França”, cap. II, p. 17, editado por ROBSON. Uma análise original e precisa desse tipo de relação pode ser encontrada na obra “Alguns aspectos humanos do Serviço Civil”, de DUNHILL, F., cap. VI, 1956, Londres.

sentido da inversão dêsses papéis ou, o que talvez seja ainda mais sério, no sentido da surpressão da sadia tensão que deveria existir entre o ministro e o alto funcionário, de modo que tudo parece reduzido a um jôgo ameno e familiar. Assim como os esposos, que vivendo em plena harmonia pelo espaço de uma geração, acabam ficando parecidos um com outro, assim também poderemos acabar achando essa mesma similitude mental — às vêzes até mesmo física — entre os altos funcionários e seus ministros. Diz-se que o falecido W. C. CLARK costumava doutrinar seus jovens auxiliares, ao ingressarem no serviço público, quanto à necessidade de preservarem a indiferença olímpica que os capacitaria a servir a qualquer partido que subisse ao poder, mas o fato é que, até bem recentemente, nunca foi dado a tais jovens passar por semelhante experiência. Uma das mais interessantes conseqüências das recentes eleições federais será permitir verificar se nossos altos funcionários podem suportar as provas que seu equivalente britânico tem enfrentado com tanto sucesso, ou se teremos que seguir o exemplo americano e fazer a mudança da guarda.

Procurei, até aqui, dar uma idéia dos problemas que surgem nas relações formais entre o servidor civil, investido de funções de formulação de política, e seus superiores, mas será de utilidade também o estudo das estruturas menos formais e das relações correspondentes. Seria, por exemplo, bastante compensador um estudo sociológico das elites, comparando os dados de caráter social, regional, étnico, os antecedentes educacionais e a mobilidade de nossos burocratas e dos chefes políticos. Qual é, assim, o impacto da estrutura burocrática na personalidade? Temos deixado êsse dado quase que exclusivamente a cargo dos colunistas e da impiedosa sátira de numerosos romancistas. A distinção entre a tradição oral e escrita, tão claramente trabalhada por HAROLD A. INNIS, fornecerá uma pista quanto à diferença essencial entre o político leigo e o funcionário permanente? Temos, realmente, diante de nós dois tipos de homem, um acostumado a soldar sentimentos, outro a pesquisar arquivos; um ressumando sensibilidade, como a antena móvel de uma formiga, o outro, raciocínio frio; um consumindo a vida na tradição oral, pois vive a ouvir explicações e críticas verbais, ou a dá-las e fazê-las êle próprio, o outro prisioneiro da tradição escrita, a confiar seus pensamentos ao papel e a extrair suas idéias da leitura de mais e mais papel? Acho que há nesse tema fascinantes possibilidades, mas creio que a dicotomia tenderá a dissolver-se, nos níveis mais altos do serviço civil. Não será verdade que a forma cada vez mais acelerada da ação oficial força, agora, o alto funcionário a adotar muito mais a tradição oral que a escrita, o que o leva a ler e a escrever cada vez menos e a pedir a seus subordinados resumos verbais de longas exposições escritas, que êle não tem mais tempo para ler? Se não vai nisso uma caracterização injusta do fenômeno, podemos afirmar que nos dá provas adicionais de que o processo da tomada de decisões (condicionado pela necessidade de mais decisões em maior número de assuntos, ou pela necessidade de decisões imediatas), tende a assumir aspectos notavelmente semelhantes, tanto no nível político quanto no das altas esferas do serviço civil.

II

E' uma tentação continuar examinando os problemas com que se defronta o servidor civil, ao olhar para cima, porém, como assinalamos, há ainda outros aspectos aguardando ligeiro comentário. Por exemplo, quando o funcionário olha *para baixo*, buscando assistência para tomar uma diretriz, encontra pelo menos um fenômeno bastante novo para o serviço. Enquanto ainda tem que lidar com indivíduos, ao longo de linhas hierárquicas e tradicionais rigorosas, a assistência, a informação, a documentação que recebe de baixo são, cada vez mais, resultado de trabalho de equipe. A variedade, a complexidade e a interdependência das atividades do Estado deixam pouca oportunidade para a ação de um indivíduo isolado. Hoje ouvimos muito falar no "técnico de organização" e é certo que um de seus terrenos favoritos é entre os escalões intermediários das carreiras do serviço civil, onde a organização da equipe pode ser tão informal quanto um grupo de seminário numa universidade. De fato, a atmosfera de seminário é reproduzida com muita exatidão por algumas chefias de departamento, cujo interesse principal gira em torno de problemas de política administrativa e onde se adota a prática regular das reuniões do pessoal de maior responsabilidade, facilidade que se combina com a localização dos demais membros do grupo de trabalho em salas próximas, às vêzes até intercomunicáveis.

Contudo, a predominância da solução *trabalho de equipe*, para a tomada das decisões fixadoras da política administrativa, é exemplificada, principalmente, pela utilização dos grupos formais, ou comissões, nos quais se é verdade que há uma limitação de liberdade, como alguns observam, há, certamente, um fator de conveniência, na submersão da responsabilidade individual pelas decisões no confortador anonimato dos comitês. JOHN STUART MILL deu o elemento de racionalização dos comitês, ao escrever "um homem só raramente julga certo, mesmo naquilo que é de seu interesse pessoal, quanto mais no que concerne ao interesse do público, se utiliza apenas sua própria sabedoria, ou a de algum conselheiro isolado". (15) A verdade é que poucos, hoje em dia, são os que exibem a exuberante autoconfiança que levou CHURCHILL a proclamar: "E' mais fácil dirigir que aconselhar e mais agradável ter o direito de agir, mesmo numa esfera limitada, do que o privilégio de discorrer sobre muitos assuntos." (16) Estas são palavras de um homem cuja digestão nunca foi perturbada pela necessidade de tomar decisões e apesar daquilo que êle afirma contra "a exaltada preocupação com o trabalho feito pelos outros", arrisco-me a dizer que para muitos mortais a segunda perspectiva é bem mais agradável do que a de enfrentar o chefe empreendedor e decidido. E que outro lugar melhor para as "preocupações", para as prolongadas discussões que vão adiando as decisões difíceis do que as comissões especiais!...

(15) "Govêrno Representativo", de MILL, J.S., p. 333, ed. pop.

(16) Citado por D. N. CHESTER no trabalho "Govêrno Britânico desde 1918", editado por Sir GILBERT CAMPION e outros, em 1950, Londres.

O fato de que os comitês têm sido indispensáveis, no processo de tomada de decisão no serviço público, encontra, talvez, sua melhor ilustração na técnica pedagógica que constitui o fundamento do Colégio de Administração de Henley-sobre-o-Tamisa, onde o uso de pequenos "sindicatos" é considerado como o meio mais rápido e direto de familiarização de jovens e capazes administradores com as normas do trabalho em comissões, que virão a encher seus dias, quando estiverem no tópe da carreira. Não é tanto a substância das discussões que é ressaltada, mas a maneira de conduzi-las e o Prof. K.C. WHEARE, em um de seus últimos livros, (17) considerou essa experiência altamente esclarecedora das atividades inglesas em matéria de trabalho de equipe. Essa observação é, em parte, sem dúvida alguma, um exercício de auto-análise, visto como o professor WHEARE, mesmo em seu acadêmico isolamento, escreve com a experiência de um homem saturado de comissões. Caberia aqui uma contrapartida canadense a seus estudos nessa matéria e, na realidade, já é tempo de surgir uma série de monografias sobre os comitês parlamentares, de gabinete, departamentais e interdepartamentais e de aparecerem as análises dos problemas relacionados com o pessoal para esses comitês e com a condução de seus trabalhos, com referência especial às facilidades centrais ora oferecidas pelo Gabinete do Conselho Privado. É possível que esses comitês sejam fonte de frustrações, de procrastinações e de aborrecimento, mas ainda assim constituem uma resposta necessária às complexidades da tomada de decisões oficiais, cujo sucesso depende da concentração de talentos especiais e de numerosos pontos de vista de mais de um departamento.

III

Foi GOETHE quem disse que "nada é mais assustador do que a ignorância em ação" e os servidores civis, ao olharem *para fora*, precisam ser muito sensíveis a essa advertência. Um administrador britânico de muita experiência declarou que "o planejamento exige conhecimento, não de natureza final, mas contínuo e progressivo". (18) Admitindo que o Estado moderno exige de seus funcionários a tomada de difíceis decisões, de ordinário dependentes de prognósticos incertos — decisões à base das quais deverão agir esses funcionários — temos bom conhecimento da forma pela qual são obtidas as informações que conduzem à tomada dessas decisões, bem como das fontes de onde provêm? Em suma, que espécie de "sistema secreto" empregam nossos burocratas? Dependem eles inteiramente de seus próprios grupos de pesquisas, para conseguir a matéria prima para suas escolhas? Ou baseiam-se as mesmas, preponderantemente, em informações filtradas do exterior? Se assim é, quais são os canais de comunicação?

Alguns dos estudos mais úteis e interessantes dos que se fizeram nos Estados Unidos exploraram esse setor e a admissão franca da existência dos grupos de pressão e do fato de que os mesmos têm, normalmente, acesso fácil

(17) "Governo por Comitê", de WHEARE, K.C., 1955, Oxford.

(18) "O Planejamento no Serviço Público em relação às mutações Políticas e Econômica", de MAUD, J.P.R., in "Administração Pública", vol. XI, p. 280, 1953.

aos redutos da burocracia, da mesma forma que ao Congresso, simplificou, de muito, o caminho dessa pesquisa. (19) No Canadá, temos estado em posição menos favorável à realização de inquéritos semelhantes, em parte porque há interesses organizados que não aceitam bem o rótulo de “grupos de pressão” e também porque não é tão fácil, entre nós, o acesso aos órgãos da administração.

São numerosas as possibilidades de pesquisa que êsse problema oferece. Argumenta-se, por exemplo, com boa base, que nos Estados Unidos várias das principais repartições públicas não passam, elas próprias, de poderosos grupos de pressão, que agem no interesse de uma clientela especial, grandemente responsável pela criação mesma desses organismos e que se considera credora dos favores e das simpatias de tais departamentos, sempre que seus interesses vitais estão em jogo. Até que ponto isso seria verdadeiro, por exemplo, no caso dos nossos Departamentos de Veteranos de Guerra, do Trabalho ou da Agricultura? Assim, qual seria o impacto da Legião Canadense sobre o Departamento de Veteranos de Guerra, se a reforçasse uma comissão parlamentar composta inteiramente de ex-combatentes e, ainda, se contasse com pessoal administrativo oriundo da mesma fonte? (20) Quais são as relações entre a Federação Canadense de Agricultura e o Departamento de Agricultura, ou entre as organizações trabalhistas e o Departamento do Trabalho? Até que ponto são as diretrizes de tais departamentos influenciadas pela presença desses poderosos interesses, por elas tão vitalmente afetados? Ou, num setor mais limitado, como o que é abrangido pela Lei de Assistência ao Agricultor, quais são as influências que produzem a complicada fórmula cujo objetivo é levar ao máximo a felicidade do maior número possível de fazendeiros (e eleitores), pela qual verdadeiros agricultores (definidos como residindo no máximo a vinte milhas de distância de uma granja) recebem uma espécie de “seguro de colheita”, sempre que a média admitida por acre, dentro de certa área, caia a menos de oito alqueires? (21) Que admirável oportunidade temos aqui, para estudo do caso, em administração e política!

Temos depois o tema inexplorado dos “comitês” técnicos e de sua influência sobre aqueles a quem cabe a fixação da política. São eles, como já o declararam extra-oficialmente alguns funcionários, meras cortinas de fumaça, concessões feitas às insistentes exigências da democracia? Ou, como já se disse do importante comitê de orientação de política agrícola, poderosas e preciosas influências agindo sobre os responsáveis pelas diretrizes adminis-

(19) “O Processo Governamental”, de TRUMAN, D.B., edit. em 1951, em New York, aplica a expressão “acesso” no sentido em que aqui a usamos. Seu estudo é rico de hipóteses esclarecedoras que merecem ser testadas em relação ao conceito canadense de administração e de política.

(20) Excelente material a êsse respeito pode ser encontrado nos *Registros*, do Comitê de Veteranos, publicado em 1945, em Ottawa. Numa sessão posterior desse comitê, em 1951, observou GILLIS: “A atitude do governo e desse comitê, em relação à legião, tem sido muito boa, através dos anos. Eles nos encaram como seus representantes, não como membros de um partido...” in *Registros*, 1951, p. 186.

(21) Interessantes possibilidades para pesquisas constam dos *Registros* publicados em 1939, em Ottawa, pelo Comitê Permanente de Agricultura e Colonização.

trativas? Ainda, qual é, de fato, o poder dêsses comitês *ad hoc*, de orientação e investigação, que são as comissões reais? Oferecem elas, na realidade, um suplemento necessário às inadequadas fontes de informação de que dispõe a burocracia? Ou o seu valor como agentes informativos tem menos significação do que o papel de "válvulas de segurança", por elas desempenhado?

Outra área se revela quando consideramos os órgãos departamentais e, mais especialmente, os conselhos e tribunais, aos quais foi concedido o poder regulador. Nesses casos, decisões de natureza judicial são tomadas por servidores públicos, geralmente com a observância de determinadas normas regulamentares que estabelecem a exigência de audiências formais, precedendo as decisões. Que sabemos nós sobre as relações entre tais organismos e as partes interessadas? Até que ponto as decisões dos administradores são afetadas pela necessidade de se manterem em termos de permanente e amistoso entendimento com os grupos interessados? E, finalmente, não cabe aqui considerar, mais uma vez, o impacto peculiar de nosso sistema partidário, naquilo em que o mesmo atinge as facilidades de informação do servidor público? No Canadá, como nos Estados Unidos, os partidos não estão precipuamente interessados na definição da política; são máquinas de mobilização das maiorias através do continente, e de sustentação, no poder, do grupo escolhido. Significará isso que os servidores públicos tendem mais a buscar, fora de seus redutos, a inspiração de que necessitam, em vez de se orientarem no sentido de uma vaga diretiva partidária, deliberadamente planejada para significar muito, para a maioria? A fraqueza de nossa Oposição, num prologado período de dominação unipartidária, tem igualmente forçado o serviço civil a buscar outras fontes — especialmente os grupos trabalhistas organizados — para alternativas, ou para críticas, das políticas cuja administração lhes cabe e das decisões cuja tomada é de sua competência. Que diferença faria para esse serviço se, como resultado das eleições, surgisse uma forte oposição ou — coisa igualmente provável — se não emergisse das preferências do eleitorado nenhum partido claramente majoritário?

Estas observações mostram a riqueza do material e a côrte de problemas que estão à espera de séria e cuidadosa consideração, por parte dos pesquisadores interessados nos aspectos exteriores do serviço civil.

IV

O Serviço público precisa não só manter um serviço de informações, para coligir e elaborar a matéria-prima exigida para a tomada de decisões, mas também organizar seus "serviços de staff", para que se assegure a execução do planejamento administrativo. Onde, de fato, dentro do serviço público, tem lugar o processo de "olhar para a frente"? A circunstância de termos um gabinete, assistido por um departamento do Tesouro, que age de forma tão óbvia com a capacidade de um "staff" de administração geral, pode conduzir à crença de que a função de considerar o futuro se centraliza nesse alto nível da hierarquia. É provavelmente verdade que muito do trabalho de assessoramento técnico executado no interior dos diferentes departamentos

tem sido inspirado pela necessidade de se prepararem estimativas anuais dos requisitos fiscais do Tesouro ou, mais recentemente, previsões das necessidades de pessoal do Tesouro e da Comissão do serviço Civil. O grau em que a atividade de cada departamento considera o futuro, de forma inteiramente independente desse planejamento imposto pelo centro, precisa porém ser determinado por ampla investigação.

Devemos ficar esperançosos com o recente aparecimento — ou desenvolvimento — de um órgão administrativo que, através do ministro, é diretamente responsável perante o chefe político e que, pelo menos teoricamente, parece composto por pessoal de “staff”? Há muitos anos, quando muito se discutiu a criação de um Conselho Econômico para o Canadá, MACKENZIE KING falou com bastante saudade dos chefes permanentes que todos os seus colegas haviam herdado, enquanto êle, como Primeiro Ministro, não podia contar com tais assessôres. (22) Podemos esperar que a nomeação, através do Gabinete do Conselho Privado, de um conselheiro econômico especial para o Primeiro Ministro represente o primeiro estágio na evolução desse serviço de assistência técnica? Ou devemos partilhar do ponto de vista de CHURCHILL, já antes mencionado, que encara com ceticismo os que nada mais conseguem além de uma “exaltada preocupação com o trabalho feito pelos outros”?

A capacidade do serviço civil de considerar o futuro, na tomada das decisões, depende, em última análise, das oportunidades que sejam proporcionadas aos superiores para maior reflexão sobre seu trabalho. No momento, muitos deles parecem colhidos num círculo vicioso: uma vez que o pessoal de maior responsabilidade se vê sobrecarregado, não acha tempo para orientar seus subordinados e, em consequência, não os pode preparar para assumir parte dos enormes encargos que têm que enfrentar. Será sempre uma luta, para os altos administradores, envolvidos em situações em que haja necessidade de decisões importantes, defenderem uma nesga de tempo, em seu dia de trabalho, para raciocínio e reflexão. O papel de homens ativos, que são chamados a desempenhar, oferece uma escusa pronta para o fato de considerarem o pensamento especulativo como um luxo inatingível. Seria injusto sugerir que é muito grande o número de altos funcionários que não deseja enfrentar os inconvenientes imediatos da preparação de seus auxiliares, de modo a obterem, como dividendos, folgas preciosas de tempo para reflexão? Eu me sentiria inclinado — apesar das

(22) MACKENZIE KING, falando sobre o projeto do governo conservador, de 1935, que propunha o estabelecimento de um Conselho Econômico, observou: “Acho que é muito necessário que haja, em coordenação com o Gabinete do Primeiro Ministro, maior e mais eficiente assistência técnica a quem quer que esteja à testa do governo... Creio que, de um modo geral, não é apreendido, em relação ao Gabinete do Primeiro Ministro, o fato de que êsse é o único posto em que um ministro da Coroa se encontra isolado e sem a assistência que pode ser usufruída pelos outros departamentos do governo... Há os diretores, na maioria dos casos familiarizados, por anos e anos de trabalho, com a atividade de seus departamentos, há os chefes dos setores mais importantes e há todo o pessoal auxiliar, necessário à execução das tarefas. Mas o Primeiro Ministro assume um cargo onde se encontra sozinho e dêle se espere que seja capaz de tratar de questões de governo que dizem respeito, praticamente, a todos os departamentos...” in “Debates da Câmara dos Comuns”, pp. 1.797-1.798, 1935, Canadá.

diferenças atuais, em escala e complexidade — a partilhar da opinião de WALTER BAGEHOT, de que se o chefe de uma grande empresa devota muitas horas ao trabalho é porque há, provavelmente, alguma coisa errada na organização dos serviços. Mais ainda, se desejamos um sucesso real para a atual política administrativa que defende o sistema de carreiras para os administradores, os altos funcionários terão, certamente, que estar preparados para dedicar tempo ao programa de treinamento e orientação, vital para o sistema. Devem, também, ser feitos esforços mais sérios no sentido da constituição de uma ampla reserva de pessoal qualificado que, em certo sentido, deveria ser acumulado, de modo a prover número suficiente de extras, disponíveis, quando necessário, para aliviar os encargos dos mais sacrificados dentre os chefes incumbidos das decisões finais. Em suma, ainda é preciso que se considere com muita e cuidadosa atenção o problema de se assegurar aos nossos altos funcionários as necessárias oportunidades para encararem suas obrigações com os olhos no futuro, como o exige o Estado de nossos dias, promotor do bem geral.

V

Finalmente, o servidor civil que tem responsabilidade nas decisões precisa, ainda, olhar *para dentro de si mesmo* e CARL J. FRIEDRICH é um dos mais importantes porta-vozes do grupo daqueles que entendem que uma burocracia só se mantém consciente através de uma rigorosa autodisciplina profissional. (23) Esse grupo defende a tese de que não é mais possível esperar-se que uma coleção de leigos eleitos, reunidos por acaso numa legislatura, possa manter vigilância efetiva sobre um serviço civil que se expande sem cessar e que se ocupa com operações cada vez mais complexas e dispendiosas. Temos que depender — afirmam eles na realidade — do servidor civil plenamente consciente, que dentro de si mesmo encontre um homem dedicado ao serviço público e, entre seus colegas, veja homens imbuídos do *espírito de equipe* resultante de um grande orgulho de sua profissão, que possui altos padrões de inteligência e integridade. Este conceito de responsabilidade burocrática é suplementado pela ênfase que põe FRIEDRICH no fato de que os funcionários públicos devem agir em estreita colaboração com os representantes dos setores organizados do público, com os quais têm que lidar suas respectivas repartições. Ou, em outras palavras, na importância vital de um serviço civil coordenado com o interesse público.

Para que um tal conceito não pareça fútil, convirá, talvez, comentar as decorrências administrativas do plano nacional de seguro de saúde, recentemente pôsto em vigor. Tal como ponderou o prof. MALCOLM TAYLOR o emprego que assim será dado a uma parcela substancial do dinheiro dos contribuintes dependerá de decisões tomadas por membros de várias e determinadas profissões — médicos, administradores hospitalares — nenhum dos

(23) Veja-se "Política de Interesse Público e Natureza da Responsabilidade Administrativa", de FRIEDRICH, C. J., no trabalho "Política Administrativa", editado pelo autor e por E.S. MASON, em 1940, Mass.

quais pertencente ao serviço civil. (24) Mais ainda, as decisões tomadas por tais pessoas dependerão do bom senso e do controle individual do público segurado, considerado de um modo geral. Temos aqui, exatamente, as condições de que fala FRIEDRICH, isto é, a responsabilidade perante o público derivando de um sentimento geral de auto-imposta responsabilidade.

Assim, do mesmo modo que há muito mérito em salientar-se aquilo que denominei a capacidade do funcionário de olhar para dentro de si mesmo, é igualmente certo, como o demonstrou o professor FINER, numa famosa divergência, que isso não basta para assegurar responsabilidade. (25) Se todo aquele que decide, dentro da burocracia, deve ser responsável por suas decisões, não lhe basta olhar para a intimidade de seu grupo profissional e, possivelmente, para fora dele, como elemento que é, sujeito aos grupos de pressão. Deve também, como afirmou FINER, ser responsável perante alguma autoridade superior, fora de si mesmo, única maneira de sermos realmente protegidos contra os excessos da burocracia. Assim, em última análise, como já tive ocasião de dizer, temos que exigir de nossos funcionários que olhem *para cima*, para que suas decisões não escapem dos limites, compatíveis com a responsabilidade mais ampla e, via de regra, mais direta, de seus ministros perante o povo.

As escolhas, como assinalai, ocorrem em muitos níveis e sob formas muito diferentes, numa democracia. Quando consideramos o papel especial dos servidores públicos como formadores de política administrativa, é importante ter em mente essa perspectiva mais ampla. Esta peculiar qualidade orgânica do processo da escolha representa, para o estudioso da ciência política, um tema de futuras pesquisas, estimulante e muito compensador.

(24) Vejam-se os comentários de sua autoria, in *Revista Universitária Trimestral*, vol. LXIV, n.º 2, verão de 1957, pp. 170-177.

(25) "Responsabilidade Administrativa no Governo Democrático", in *"Revista de Administração Pública"*, vol. I, 1940-1941, pp. 335-350. Veja-se também, "Burocracia e Democracia" in *"Serviço Civil na Grã Bretanha e na França"*, cap. I.