

Fronteiras da Administração Pública

III — A Responsabilidade da Administração Pública

JOHN M. GAUS

(Trad. de Tomás de Vilanova Monteiro Lopes)

OS romanos possuíam um vocábulo para exprimir o fato contido no título acima; necessitavam êles do vocábulo — e do fato — nos negócios de seu império. Murray nos informa, em seu dicionário, que a língua inglêsa confere ao vocábulo “responsável” significados tais como “o que é suscetível de responder”, “o que pode ser levado em conta”, “o que é passível de ser chamado a prestar contas” ou “o que é capaz de cumprir uma obrigação ou contrato”, “o que é digno de confiança”. Uma concepção primitiva, hoje obsoleta, consistia no uso do vocábulo com o sentido de “correspondendo a”, como quando se falava de uma morte “responsável” pelo crime. Os que têm interesse pelos assuntos políticos podem observar que, segundo Murray, o termo foi usado pela primeira vez na língua inglêsa, em questões políticas, nas obras de Hamilton (“The Federalist”) e Burke (“The Regicide Peace”). No período em que viveram êsses dois escritores as concepções de responsabilidade política ainda estavam sendo forjadas, e êles não figuravam sequer entre os artífices dessa empreza.

A relação que o vocábulo deve expressar é da essência do govêrno; constrói-se uma ponte, planeja-se uma estrada, pune-se um ladrão; julga-se uma demanda. A pessoa que pratica êsses atos, o funcionário público, o faz como instrumento de alguma cousa ou de alguém — uma lei ou uma autoridade superior a que está subordinado. Ainda que haja discricionariamente, ainda que seja um “ditador”, mesmo assim, salvo se tratar de um louco (e neste caso fora dos padrões de conduta de uma sociedade política) seu ato prende-se a outros atos; não está isolado; corresponde a algum propósito. Então, ainda aqui, deve ser apreciado em termos de sistema ou programa que pode ter sido traçado pelo próprio indivíduo, mas que é condicionado pelos fatores que o cercam e que devem ser levados em conta para que os fins em vista sejam alcançados.

Há, no Instituto Oriental da Universidade de Chicago, a réplica de um monólito, ora guardado no Louvre, mas que foi excavado em Susa, na Pérsia donde foi confiscado aos babilônios por um rei vitorioso. Êsse monólito tem gravado em

sua face o Código de Hammurabi, da Primeira Dinastia Babilônica — de aproximadamente 2.000 anos antes de Cristo. Na parte superior do código vê-se, numa figura em relêvo, Hammurabi recebendo de Shamash, Deus do Sol, o grande Juiz do céu e da terra a ordem de estabelecer leis justas e acertadas. A primitiva concepção de responsabilidade política encontrá-se bem simbolizada nessa gravura, que tem seu similar na tradição hebráica da entrega a Moyses por Yahweh das leis pelas quais Israel deveria governar-se. Em qualquer parte era na suprema sabedoria de Deus que se fundava o código absoluto, o padrão estabelecido, que o legislador deveria seguir. Irresponsável perante o povo da nação, mas responsável perante Deus — aqui aparecia claro o reconhecimento do fato de que o govêrno não é matéria do capricho privado de quem detém da fôrça e o poder, mas de um princípio regular e constante.

Todavia, a inadequabilidade dessa concepção da responsabilidade é óbvia. Responsabilidade é obrigação de prestar contas; mas quem, sob tais condições, poderá invocar o poder de exigir a prestação das mesmas? Será a vontade de Deus, nesse sentido, sempre clara? Não terá o ministro de Deus que interpretá-la? E pode alguém confiar em que o ministro está certo na sua interpretação?

Veio da república romana a idéia, que atualmente se encontra nas instituições e práticas da mais simples cidade-estado, de que a responsabilidade política para com o povo da república estava concentrada no administrador. Semelhante idéia continuou a ser adotada, em teoria, pelos Imperadores. Devemos lembrar que Ulpiano enquanto escrevia que o que satisfaz ao governante tem fôrça de lei, acrescentava também — o que muitas vêzes tem sido esquecido — que isso se dava porque o povo conferia autoridade ao governante.

O advento do Papado pareceu proporcionar os meios através dos quais a responsabilidade do governante para o exercício de seus poderes poderia ser imposta coativamente. Das leis das tri

bos dos bárbaros derivou também princípio de que o direito consuetudinário estava acima do governante, e que êste não poderia modificá-lo a seu talante. O govêrno associava-se à terra e ao *status*; e conquanto uma vaga autoridade de ditar normas estivesse ligada à realeza, tal autoridade não poderia legitimamente invadir os direitos costumeiros do cidadão em sua propriedade. Assim, o costume feudal e a interpretação eclesiástica da justiça fundamental constituíam limitações ao exercício do poder pelos governantes. Mc Ilwain afirma que a idade média não teve monarcas absolutos e que as relações políticas de então poderiam ser resumidas nesta frase “o govêrno era limitado, nos tempos modernos êle é também controlado”.

O novo estado nacional deixou de lado tanto a igreja como o feudalismo. Nem os sistemas internacionais do Papado e do Império, nem o sistema local e circunscrito do feudalismo, davam adequada expressão política ao aparecimento da classe média das cidades, que constituía, em parte a base de um novo sistema político, no qual a unidade geográfica era o estado nacional, e a autoridade política cristalizava-se em tôrno de uma agressiva dinastia através do casamento, da conquista, da eleição e da diplomacia. Essas dinastias constituídas em tôrno das propriedades de terras acompanharam muito de perto o crescimento do sentimento nacional e, talvez, o tenham fomentado em parte, através dos serviços administrativos mantidos pela realeza. Elas eram superiores às outras formas de governos de seu tempo por proporcionarem o tipo de administração desejado pelo povo e propício ao desenvolvimento tecnológico. Falando a grosso modo, as primitivas monarquias tinham o senso de responsabilidade em relação ao interêsse nacional. Suas primeiras batalhas foram contra os grupos eclesiásticos ou feudais, que pretendiam limitar-lhes ou destruir-lhes a autoridade. Dêsses conflitos emergiu a concepção de soberania, que caracteriza o estado moderno. Por um lado, com o objetivo de destruir qualquer base que justificasse uma intervenção vinda de fora, fixou-se o princípio de que o monarca — e conseqüentemente o Estado por êle dirigido — era completamente independente de qualquer autoridade externa, por isso que o poder de que estava investido provinha diretamente de Deus, sem a mediação de quem quer que se atribuisse a qualidade de representante de Deus na terra. Por outro lado, o monarca — e ainda conseqüentemente o Estado — reivindicava completa autoridade sôbre os grupos existentes dentro do Estado. Êste conceito de Estado, que foi lançado pelos políticos, na França, e pelos que visavam a objetivos similares na Inglaterra e noutros países da Europa, parecia, à primeira vista, destruir completamente a idéia de responsabilidade. Num exame mais atento, verificamos que o govêrno ao exercer o poder soberano só se justifica na medida em que age em benefício da nação.

Êsse desfêcho assumiu duas formas principais. Em primeiro lugar, houve um persistente esforço no sentido de colocar os altos funcionários administrativos e os conselheiros do rei sob o contrôle dos grupos dominantes na nação, a fim de prevenir o arbítrio da coroa. A administração deixou de ser um negócio privado do rei e passou a constituir uma instituição do Estado. O Grande Sêlo saiu da Côrte. Desenvolveu-se um espírito de classe. A responsabilidade da administração converteu-se num dos principais marcos das lutas políticas domésticas desde que os serviços governamentais passaram a ser públicos.

Depois, as atividades dos funcionários, custodiadas a princípio pelo conceito de poder soberano do govêrno e pela teoria de que êles eram seus servidores privados foram colocadas sob a revisão dos tribunais, aos quais competia velar pela tradição e pelo direito consuetudinário, de há muito considerados fundamentais e acima de qualquer modificação fundada no poder dos governantes. Mesmo onde os atos dos funcionários eram anuláveis mediante revisão pelos tribunais ordinários, estabeleceu-se um processo especial através do qual êles seriam revistos, a fim de se prevenir o abuso do poder e assegurar melhor justiça. Então, no continente, as côrtes administrativas especiais incumbidas de restringir o exercício do poder discricionários dos funcionários públicos e de garantir as indenizações adequadas nos casos de dano inflingido ao cidadão, desenvolveram-se a despeito (ou, talvez, em virtude) da ausência de contrôle político mediante a responsabilidade dos citados funcionários perante o legislativo. Posteriormente, os inglêses, extinguindo êsses tribunais onde vinha evoluindo uma espécie de direito administrativo, criaram sua doutrina característica da responsabilidade perante os tribunais ordinários. O suplemento político dessa solução, alcançado através da revolução e da evolução, foi a responsabilidade política da administração perante o legislativo.

A contribuição dos Estados Unidos à idéia da responsabilidade da administração consistiu na submissão, direta ou indireta, do chefe do executivo — e mais tarde de outros administradores menos graduados — ao voto popular. Ao tempo da Revolução e enquanto se elaborava a Constituição que ela tornara necessária, a responsabilidade dos altos funcionários públicos perante o legislativo ainda, não havia sido estabelecida em estados mais antigos da Europa, inclusive a Grã-Bretanha. Talvez, precisamente na década da Revolução, Edmund Burke no seu livro “Thoughts on the Cause of Present Discontents”, estivesse descrevendo pela primeira vez uma consistente teoria do govêrno partidário, no qual a responsabilidade pela direção da administração cabia aos líderes do partido majoritário no legislativo. Quando os líderes americanos rejeitaram a responsabilidade de seu govêrno perante o rei da Inglaterra, não a transferiram para a nova legislatura que então se criara. Estabelecemos, assim, uma espê-

cie de tríplice responsabilidade para a nossa administração, que era responsável perante o povo, através do chefe executivo; responsável perante os tribunais ordinários pela observância dos requisitos processuais e substantivos fixados pela lei constitucional básica e pelos estatutos legais, que criavam a administração e lhe conferiam poderes para agir; responsável, ainda, perante o legislativo pelo uso adequado dos poderes e pela correta aplicação das verbas concedidas em virtude de ato do mesmo legislativo. Conquanto a responsabilidade perante o povo seja imposta através das eleições e perante as câortes, através da revisão judicial assegurada pelas várias medidas processuais, a responsabilidade perante o legislativo, talvez não tão óbvia e completa como nos governos de gabinete que prosperam na Europa, e em particular na França e na Inglaterra, é contudo imposta através de medidas de ordem financeira; do controle do estabelecimento e organização da administração por meio de estatutos; das investigações legislativas e da confirmação das nomeações.

O advento do sistema de governo partidário veio dar mais complexidade à situação. Enquanto teoricamente se possa admitir que a eleição de um chefe executivo torna a administração responsável diretamente perante o povo, e também que essa responsabilidade é indiretamente imposta através da atuação do legislativo na elaboração da lei e outras formas de controle, na realidade o chefe imediato é um partido ou facção política. Tal situação assemelha-se à do sistema medieval, onde a responsabilidade teórica do governo perante Deus, quando de fato imposta, o era através do Papado que tinha interesse no assunto.

Mas a complexidade não ficou somente nisso. A responsabilidade do funcionário público perante seus superiores hierárquicos, perante o legislativo, os tribunais e os cidadãos em geral, tornou-se confusa. Podem os atos particulares ser trazidos à baila numa disputa particular discricionária ou ministerial? Pode o acontecimento envolver uma questão política? Pode o funcionário público reter um cargo ou emprego? É ele pessoalmente responsável pelo erro que cometer ou o responsável é o seu empregador, o Estado? A função que ele desempenha é governamental ou não? Enquanto na França os tribunais administrativos criaram uma jurisprudência em que essas hipóteses estão de algum modo definidas, nossa lei é, no mínimo, complexa e confusa.

Assim, o conceito de responsabilidade da administração pública após os progressos realizados durante séculos não se apresenta nítido e consistente. Hoje em dia as funções do governo são tais que nem o eleitorado nem o legislativo podem traduzir em detalhes concretos o sistema de controle a que gostariam de submeter a organização administrativa. Suponha-se, por exemplo, que pretendamos, no interesse de moral pública, regulamentar o cinema ou o rádio. Nem o eleitorado nem o legislativo poderão prever o tipo de situa-

ção para o qual deverão ser elaboradas normas minuciosas. Admitir-se que, no mínimo, é possível submeter os atos administrativos a revisão judicial importará em enfrentar novas dificuldades. Nem o eleitorado nem o legislativo, ao intentar regulamentar o cinema no interesse da moral pública, poderá ir além da fixação de um princípio geral a ser aplicado a todos os casos especiais por agentes administrativos que submeterão a prévio exame cada um dos filmes que os produtores pretendem apresentar ao público. Se tais produtores se considerarem prejudicados pelo que julgarem constituir um abuso da autoridade conferida aos agentes administrativos pelo eleitorado e pela lei, certamente recorrerão aos tribunais para que a decisão seja revista. Se a competência foi delegada ao administrador em termos demasiado amplos, a decisão seria atacada sob pretexto de uma inconstitucional delegação da autoridade do legislativo ao executivo.

Que é que se nos depara atualmente? Em face dessa situação e ante a objeção de que princípio geral fixado no estatuto é de tal modo amplo que praticamente confere poder de legislar, a Suprema Corte pronunciou-se, através de um de seus membros, no sentido de que em caso concreto tais princípios gerais devem ser entendidos à luz do "bom senso e da experiência dos homens". Então seria lícito perguntar ainda qual a responsabilidade que hoje em dia cabe ao administrador, ante a renúncia pelo eleitorado, pela legislatura e pelos tribunais, em muitos casos, do poder e da função de estabelecer e definir o regime a ser observado. Conquanto recentes decisões dos tribunais tenham repudiado essa tendência, a natureza dos nossos problemas de governo impedem que ela caia em descaso.

Todavia, seria ousado desejar ou admitir a possibilidade de o eleitorado estabelecer normas, a não ser no sentido mais geral e raramente. Na melhor das hipóteses ele pode somente indicar dentre os vários líderes políticos em competição qual o que prefere pôr em serviço durante certo período de tempo. Do ponto de vista da responsabilidade da administração perante o eleitorado, isso é, na melhor das hipóteses, vago. Por ocasião da próxima eleição o eleitorado poderá saber de modo geral se a administração dos negócios públicos, no período eleitoral anterior, foi satisfatória em comparação com o que se possa esperar que ela seja se confiada aos líderes da oposição no período eleitoral vindouro. O problema cifra-se em decidir, manter ou substituir os detentores do poder. Há aqui um elemento de responsabilidade que não deve ser ignorado e que deve subsistir como um atributo essencial de qualquer sistema de governo representativo. Há que convir que essa forma de responsabilidade é, todavia, muito geral e inteiramente grosseira, o que faz sentir a necessidade de outras formas, através das quais se torne vívida e efetiva a responsabilidade final da grande massa dos empregados públicos para com o Estado.

Pela posição que ocupam as legislaturas estão mais bem aparelhadas para dar conteúdo e significação à responsabilidade na qual são investidas pela Constituição. Os estudiosos da administração concordam em que, de modo geral, as legislaturas têm causado mais prejuízo do que benefício, com um controle exageradamente minucioso da organização da administração. A natureza dos problemas a respeito dos quais legislam, forçamos a conferir ampla discricção à administração na aplicação dos estatutos. Isso se tem verificado, abstraindo-se o controle político da legislatura ou a complexidade cultural do Estado. Foi durante a administração de Harding, por exemplo, que o Congresso conferiu ao Presidente o poder de aumentar ou diminuir as tarifas, mediante conselho da Comissão de Tarifas, de acordo com as variações na diferença do custo de produção entre os Estados Unidos e os países estrangeiros. Não é preciso ser um economista experiente para saber que as diferenças no custo de produção não são tão categóricas a ponto de constituírem um padrão em condições de ser empregado imparcialmente. Nos cinco últimos anos semelhante autoridade discricionária em matéria de tarifas foi conferida a uma repartição pública britânica. Em 1934 a Lei de Reciprocidade Tarifária conferiu a um presidente democrático poderes para concluir acordos internacionais de tarifa. Em ambos os países, por outros termos, as legislaturas sem considerar o interesse dos particulares transferiram ao executivo uma larga parcela do poder de alterar a taxa — poder que haviam historicamente arrancado ao executivo por força da guerra civil. Semelhante política assume talvez aspectos mais pronunciados em alguns ramos da regulamentação governamental compulsória pelos aperfeiçoamentos científicos e tecnológicos. Para cada aumento da intervenção governamental nos últimos cem anos foi necessário conceber uma fórmula especialmente apta e assegurar o adequado ajustamento do princípio geral do estatuto às circunstâncias peculiares dos negócios, do lugar e de outros fatores contingentes e diferenciais. Nessas condições, a responsabilidade da administração perante a legislatura conquanto não seja tão vaga como a responsabilidade perante o eleitorado, reduz-se contudo a uma orientação geral e sua aplicação, em última análise, à média dos indivíduos aos quais a lei deve ser aplicada.

O tempo tem sido impiedoso não somente em relação à responsabilidade da administração perante o eleitorado e a legislatura, como também em relação à responsabilidade perante os tribunais. Com efeito, certas repartições administrativas foram criadas com o objetivo de evitar os inconvenientes da apreciação judicial dos problemas em questão, e parece que ainda veremos outras soluções do mesmo gênero. Há, por exemplo, o aparecimento de repartições especializadas, tais como as que lidam com o problema dos acidentes industriais. É provável que venhamos a ter repartições em substituição aos tribunais para os aci-

dentos de automóveis e problemas do tráfego em geral. A vantagem de serem confiadas à administração certas questões (já impostas pelos aperfeiçoamentos tecnológicos, como no domínio dos transportes) desapareceria se a controvérsia pudesse ser reaberta pelos tribunais em geral. Pudessem isso acontecer, e “as rodas do governo parariam”, conforme observou um membro da Suprema Corte dos Estados Unidos. Talvez porque desejamos contar com o conhecimento especializado e a experiência dos peritos, com a simplicidade e a economia da investigação e do processo administrativo, é que temos confiado muitos problemas de regulamentação aos novos tribunais administrativos. Assim se está alargando a área de discricção na qual a finalidade da decisão pela autorização administrativa é aceita. Os tribunais podem, no tempo oportuno, decerto intervir, para “examinar a prova”, e, em qualquer tempo, modificar a decisão na forma estabelecida pela lei e em face dos fatores e circunstâncias que ao administrador cabe levar em consideração. Entretanto, na rotina da maioria das repartições a decisão administrativa é considerada final.

Mas, poder-se-á perguntar, em que o problema do poder discricionário da administração pode interessar as nossas investigações a respeito da responsabilidade administrativa? A ligação entre esses dois aspectos da administração torna-se muito clara quando examinamos argumentos como o apresentado por Brand Whitlock no seu livro sobre “A Aplicação Compulsória da Lei nas Cidades”. Nessa pequena obra, o antigo prefeito de Toledo discute a dificuldade do problema de execução compulsória de leis que possam entrar em conflito com as opiniões costumeiras no que diz respeito a bebidas alcoólicas e práticas dominicais. Através dos fatos e da observação comum, sabemos que a maneira de executar compulsoriamente uma legislação dêse tipo varia grandemente num mesmo lugar, sob administrações diferentes. Nessa situação, perante quem é o administrador responsável? A suposição é que ele não responde perante o legislativo, já que essa tão grande flexibilidade na aplicação do estatuto é aprovada. Se dizemos, então, que responde perante o eleitorado, defrontamo-nos com a questão de saber qual a parcela do eleitorado. E se por fim dizemos que responde, em cada caso, perante os tribunais, ver-nos-emos a braços com a grande variedade de atitudes assumidas pelos tribunais, que, talvez, procurem evitar incômodos, retirando de sua jurisdição as questões que, convenientemente, chamam de “políticas”. Vemos que os problemas de discricionarieidade e responsabilidade aparecem confundidos entre si desde os albores da administração pública no Estado moderno.

É verdade que o grande poder discricionário a princípio exercido pelos empregados da casa real impunha certo esforço no controle da sua seleção, e do uso dos selos do Estado, em face das rivalidades existentes entre os barões feudais e os altos dignatários da Igreja. A grosso modo, a mó-

narquia saiu vitoriosa dessa luta até quando surgiu o governo poderoso, graças a seus serviços administrativos e à sua capacidade de substituir o sentimento local por um sentimento nacional e criar um estado nacional, suficientemente organizado e unificado. Mas isso se conseguiu, em parte, mediante incentivo à criação de instituições judiciárias e legislativas, locais e centrais, através das quais os membros da classe média podiam ser recrutados para contrabalançar a nobreza feudal e eclesiástica. Tempo houve em que, como sabemos pela revolução inglesa do século XVII e a francesa do século XVIII, a classe média desejou exercer o controle dos poderes discricionários da administração. A idéia era de que o controle se processasse mediante a responsabilidade do gabinete ou do Ministério, ou pela eleição popular porque a administração era colocada em última análise sob a dependência do legislativo ou do eleitorado.

Deve-se lembrar aqui que a hierarquia administrativa, que se desenvolveu sob a poderosa monarquia, com o decurso do tempo deixou de ser servilmente dependente e responsável em relação à pessoa do monarca. Um dos mais notáveis aspectos do desenvolvimento da administração pública que merece reflexão nos tempos que correm é a firme profissionalização do serviço civil, a constituição de um corpo de administradores, a criação de cursos especiais como os do "Dictamen", em Bolonha, e os do "Camerarism", nas universidades alemãs. É verdade, entretanto, que a partir do fim da Idade Média ao século dezanove, verificou-se uma transferência geral da responsabilidade da administração, do monarca para o partido dominante na legislatura e para o eleitorado, num esforço de delimitação da área de discricionariedade nos negócios do governo.

Talvez o mais notável exemplo desses problemas interpenetrados da discricionariedade e da responsabilidade seja o oferecido pela lei de recuperação da indústria nacional. Essa lei, no melhor sentido, expressava por parte dos legisladores o propósito geral de permitir que as indústrias se organizassem, visando à fixação de um plano mínimo de concorrência, relativamente a horários, salários e processos de competição comercial, com o objetivo de proteger e ampliar o poder de consumo das massas populares. Semelhante objetivo devia ser encarado à luz de dois outros fatores: primeiro, a instituição na mesma lei de um programa de obras públicas destinado a estimular o reemprego e desse modo ajudar também a criar o poder de consumo; e segundo, a subvenção ao programa de atividades agrícolas, que inevitavelmente envolveria uma elevação do custo de vida. Tendo-se indicado o objetivo geral e, igualmente, as medidas gerais para estabelecer, de um lado, o direito de participação nos mercados e, de outro, a proteção do consumidor contra as práticas monopolistas, ficou o Presidente investido de largo poder discricionário para aplicar a lei — uma discricionariedade tão ampla e talvez capaz de sobre-

viver ao escrutínio da Suprema Corte. Perante quem, então, era responsável a "National Recovery Administration" e para que, podia-se perguntar afinal? Certos meios administrativos postos em prática eram dignos de atenção, a despeito do colapso da estrutura total. Criaram-se na administração e como parte integrante dela o "Industrial Advisory Board", representante dos produtores, o "Labor Advisory Board", representante dos trabalhadores e o "Consumers Advisory Board", representante dos interesses dos consumidores. Em virtude das críticas formuladas por membros do Senado, ainda uma outra agência foi criada para representar unidades menores da indústria e dos negócios.

Num Estado em que os poderes do governo se entrelaçam grandemente com os da indústria, comércio e finanças, as tradicionais restrições à discricionariedade do administrador, através da responsabilidade deste último perante o eleitorado, os tribunais e os legisladores, são inadequadas. Os atos prejudiciais são cometidos muito antes que seja possível evitar-lhes as conseqüências danosas. Somente será possível resguardar a justiça na medida necessária se, no momento em que o procedimento administrativo for posto em prática, considerarmos o interesse suscetível de ser por ele prejudicado. Mais significativo, ainda, é o fato de que o crescimento da administração pública relaciona-se, diretamente, com a evidência de que o interesse quanto mais organizado, mais resistência oferece à coerção. Ao trabalho foi dado o direito de organizar-se e o Estado lhe polícia as eleições com o objetivo de assegurar-lhes a lisura. O Estado teve de criar a organização dos consumidores, até aqui inexistente, e de destacar e associar à rotina da administração o pequeno número daqueles que se dedicam aos interesses e pontos de vista dos consumidores. Então, vamos encontrar, afinal, o problema fundamental do estabelecimento das diretrizes sobre a matéria fora dos grupos cujos interesses estão em choque, e sua reconciliação sendo engendrada pela administração pública, em virtude da inadequabilidade das formas tradicionais de estabelecimento da responsabilidade administrativa.

O esforço no sentido de criar dentro da "National Recovery Administration" órgãos através dos quais os interesses dos grupos diretamente atingidos pudessem ser consultados e os administradores alertados quanto aos seus deveres e obrigações na matéria, não constituiu, de certo, o único exemplo desse empenho pela solução do problema da responsabilidade. Em valiosa apreciação do emprego das associações privadas e dos interesses de grupos e seus representantes em colaboração com a administração pública Lane Lancaster observa que

grande parte de nossa administração pública é condicionada pela atitude das chamadas associações privadas... na verdade uma parcela substancial é conduzida por associações dessa espécie. O trabalho de sociedade é na realidade uma tarefa de colaboração; não é realizado pelas repartições "públicas", se, usando esse termo, temos em

mente noções de comandos soberanos e complicações astuciosamente impositivas. Uma visão realista do mecanismo administrativo do Estado revela não um grupo oficial de um lado e de outro um público obediente, mas uma situação na qual a comunidade em sua fraqueza atribui às pessoas competentes, às quais confere o exercício de uma função pública, a responsabilidade social que, evidentemente, não se amplia com a atribuição de um status oficial.

Semelhante método de criar padrões e diretrizes para “tapar buracos” nos estatutos assemelha-se à “experiência criadora” que Miss Follet ressalta como sendo a essência da administração fecunda, e que a conduz a uma perspectiva de “autoridade como que ilusória”. A autoridade, em suma, acompanha o exercício bem sucedido da função; o papel do administrador é promover a reconciliação dos interesses em jôgo, e requer a conquista do consenso dos interessados para o que mister se faz a acumulação de conhecimentos exatos e relevantes.

Ao delinear essas modificações institucionais talvez tenha perdido de vista o funcionário público isolado, sobre o qual, em última análise, recai a responsabilidade. Se se desenvolveu com amplitude além do necessário o poder discricionário da administração, qual o destino do funcionário? Deve essa discricionariedade cair sobre ele, e se o deve, perante quem é ele responsável? Segundo a tradição e legalmente é responsável perante seu superior hierárquico e a lei. Mas ainda aqui se manifesta a tendência de colocar a chefia política na dependência de seu *staff*, por isso que a natureza dos problemas requer cada vez mais para solução dos mesmos uma experiência e um treinamento que a chefia política raramente possui. Assim como a administração tem sido invadida pelos interesses dos grupos no sentido de assegurar à experiência e conhecimento destes uma responsabilidade mais efetiva, assim também é de admirar que o servidor público, afinal, não precise de alguma proteção organizada para a responsabilidade que seu conhecimento e treino profissional lhe impõem. A responsabilidade do funcionário público relativamente aos padrões de sua profissão e até onde estes se revestem de importância para o interesse público, tem sido oficialmente reconhecida. Então, através de seu superior hierárquico e dos órgãos consultivos dos interesses dos grupos articulados com seu departamento, sua responsabilidade perante o eleitorado e o legislativo é posta em prática; ademais, através das organizações representativas dos empregados públicos e dos grupos profissionais onde foi recrutado, sua responsabilidade como profissional também tem sido reconhecida.

Recentemente alguns jornais literários dos Estados Unidos sustentaram um debate entre várias facções, a propósito do uso do termo “humanismo”. Uma corrente agressiva, pondo em evidência seu estilo próprio de humanismo, empregou a expressão “the inner check”. Sem assumir qualquer posição nessa disputa literária, podemos, afinal, tomar de empréstimo essa expressão para

utilizá-la na presente explanação. De certo no sistema de governo que ora está despontando, uma importante espécie de responsabilidade é a que o funcionário público reconhece como resultante dos padrões e ideais de sua profissão. Eis aí seu “inner check”. Semelhante atitude não é tão nova nem tão rara como poderia parecer à média das pessoas. Há mais de um quarto de século John R. Commons acentuava, numa discussão das “Unions of Public Employees”, que

neste país, com o sufrágio universal, o trabalhador empregado no serviço público não tem necessidade de lutar. Forma um “clique” e acompanha os políticos. Tem o sufrágio. Como não nos é possível escapar à organização, ele se organiza desta ou daquela maneira. A verdadeira solução não é tentar destruir as organizações de empregados públicos, mas conferir-lhes reconhecimento oficial, fazê-las participar da administração e, assim, sujeitá-las a responsabilidade.

Fato ilustrativo, que o professor Commons teve a habilidade de colhêr em Seth Low, cidade de New York, é a valiosa cooperação pelo aperfeiçoamento da administração, alcançada com a organização dos empregados da limpeza urbana pelo Coronel George Waring, destacado engenheiro nomeado para a Prefeitura. Através dos dez membros do Conselho de Conferência, órgão composto de cinco chefes de repartições e cinco conferencistas escolhidos pelas organizações de empregados, cerca de mil e cem reclamações extraídas de material pertinente a administrações pouco zelosas foram apreciadas de modo a estimular da parte dos servidores públicos uma atitude nova e criadora em relação a seu trabalho. Houve quem se mostrasse propenso a concordar com a afirmação do Professor Commons: “Creio que essa idéia do Prefeito Waring, no Departamento de Limpeza Urbana da Cidade de New York é a mais importante contribuição prática até hoje feita à reforma do Serviço Civil num governo democrático”. As diretrizes sobre emprêgo adotadas pela Tennessee Valley Authority constituem recente ilustração do mesmo princípio.

Nos últimos vinte e cinco anos encontramos muitas outras indicações desse novo tipo de responsabilidade da administração pública. Há, por exemplo, o aparecimento de novas profissões tais como as de serviço social. Durante muitos anos a “American Association of Social Workers” lutou pelo estabelecimento dos padrões de formação, treino, recrutamento e condições de trabalho dessa categoria profissional nos Estados Unidos. Uma profissão relativamente nova nesse gênero depende, particularmente, do “inner check”, do orgulho de seus membros e da compreensão de estarem realizando um trabalho de pioneirismo e desenvolvendo, por sua própria iniciativa, padrões mais elevados, por isso que o público em geral e a média dos que o representam nas casas legislativas parecem não possuir a respeito senão um conhecimento muito reduzido. Igualmente notável é o esforço pelo aperfeiçoamento da administração pública, do que dão idéia o grande número de ligas estaduais e municipais hoje federadas na “American Municipal Association”, a “International City Manager’s

Association" e organizações similares; ou a valiosa cooperação pelo aperfeiçoamento da administração que tem sido obtida pelo "United States Public Health Service", através de sua junta de conferências e permuta de pesquisas e informações, mediante publicações e outros meios, com os serviços estaduais e locais de saúde pública.

As grandes conquistas dos últimos quinze anos em matéria de administração de pessoal no governo federal foram devidas, em grande parte, aos esforços da "National Federation of Federal Employees", sob a inteligente liderança de Luther Steward. No desenvolvimento de seu programa, essa entidade teve como conselheiros os mais destacados especialistas em administração de pessoal — homens que há trinta anos atrás quando muito poderiam ver seus conhecimentos e espírito público aproveitados em alguma reforma esporádica. Nos quatro cantos do país organizações profissionais de empregados públicos do tipo da acima indicada estão, igualmente, trabalhando em estreita articulação com os departamentos de ciência política das universidades e com as organizações governamentais de pesquisa, no esforço de melhorar a qualidade da administração e introduzir na vida do funcionário público o hábito da pesquisa, da indagação e da auto-reflexão. Na Grã-Bretanha, ressaltadas as diferenças de cultura nacional e de sistema político, a criação do "Institute of Public Administration" e da "National Association of Local Government Officers" teve igual significado. Consideráveis progressos da administração pública na Alemanha e nos países escandinavos refletem o mesmo desenvolvimento da responsabilidade, relativamente aos padrões da profissão de administrador. Na moderna administração caracterizada por um necessariamente amplo poder discricionário confiado à chefia política e ao funcionário público, a responsabilidade deste último em relação ao ideal de obrigação profissional deve tomar lugar ao lado da responsabilidade política e constitucional, como uma das garantias do interesse público.

Alcançamos, não importa de que modo, os limites da possibilidade de experimentação nos mais antigos tipos de responsabilidade. Com efeito, estamos apenas começando a estudar cuidadosamente as questões de opinião pública e de responsabilidade política em geral. Métodos e instrumentos de educação cívica e de controle político muito mais eficientes se fazem necessários à medida que cresce a discricionariedade da administração. Pode bem ser que nos Estados Unidos, por exemplo, concluamos ser desejável o retorno ao sistema de partido e de responsabilidade política do período anterior a Jackson, no qual a organização do partido consistia em terem os membros deste assento no legislativo e nos cargos executivos; isto é, em conferir às pessoas investidas de responsabilidade o poder legal de torná-la efetiva. Semelhante divisão da organização do partido representava um progresso sobre o atual sis-

tema de convenção, e permitia utilizar uma eleição primária como instrumento geral de controle sobre o pessoal selecionado para representar o partido naqueles postos. A isso vieram chocar-se as críticas legítimas dirigidas ao talvez demasiadamente circunscrito e rígido governo de classe, que a convenção do partido aboliu, ainda que fôsse ele capaz de evitar os mais sérios aspectos da irresponsabilidade produzidos pela complicada convenção e pelos arranjos intrapartidários, introduzidos pelo movimento de Jackson. Sem dúvida podemos melhorar muito as relações entre a administração e o legislativo, no sentido de esclarecer o quinhão de responsabilidade de cada um. Aquêles que entre nós têm criticado, talvez indevidamente, nosso próprio sistema devem notar que os países parlamentares estão igualmente insatisfeitos nesse ponto. O antigo senador Bronson Cutting propôs, na "Progressive Conference" realizada em Washington, em 1931, que em face da ampla delegação de poderes às repartições públicas pelo Congresso se constituísse uma comissão permanente do Congresso, para fiscalizar a aplicação, pelas autoridades administrativas, dessas provisões gerais. Semelhante proposta e outras que poderiam ser mencionadas têm grande valor, por isso que reduziriam os riscos de um estreito e egoísta profissionalismo no serviço público.

Há possibilidades de progresso no ramo da revisão judicial, onde a responsabilidade do funcionário público e dos departamentos administrativos, ou do Estado, pode ser determinada seja pelos tribunais ordinários seja por tribunais administrativos especiais. Refiro só ligeiramente êsses assuntos não porque os considere sem importância, mas porque sinto que é na atitude do funcionário público individualmente considerado em relação ao seu trabalho e profissão como parte integrante da complexa sociedade em gradual formação sob nossos olhos, que os mais importantes aspectos da responsabilidade devem ser examinados nesta fase da evolução do Estado.

A nota característica de um sentimento de classe no conjunto da organização administrativa pode ser encontrada não somente no governo, como o termo é usualmente empregado, mas também nos serviços que lhe são subsidiários, mantidos pelo comércio e pela indústria, mormente onde a pressão interna dos grupos logrou meios estáveis e regulares de se tornar conhecida e tentar um ajustamento. Jennie Turner, em sua explanação sobre "Democracy in Administration" pôs em destaque êsse ponto, como o fizeram Commons, Perlman e outros estudiosos das instituições econômicas. Assim como os funcionários na chancelaria mediável se organizaram numa espécie de corporação e dêsse modo limitaram a discricionariedade do rei ou do ministro, assim também o mecanismo de negociação sobre horários, salários e condições de trabalho na indústria de roupas, por exemplo, transfigurou as casuais relações do empregador e do empregado, conferindo a cada um destes o *status* de pessoas investidas na responsa-

bilidade de conduzir a empresa, o que implica alguma coisa do ponto de vista público. "O Estado é o que seus funcionários são", disse Dewey. A condição de funcionário público tem seus próprios "tons fortes". Estes devem ser captados, também, numa economia e numa sociedade interdependentes, se alguma estabilidade e segurança, se alguma espécie de direito à propriedade como compensação pelo trabalho corretamente prestado, tiverem de ser estabelecidos. A menos que tal sentimento seja estimulado, a responsabilidade da administração pública será incompleta, negativa e aparente.

Penso que não é inteiramente fantástico encarar esse sentimento em consonância com a gran-

de tradição da administração nos tempos modernos. Creio que Pierre du Bois ou William Wykeham compreenderam e aprovaram o trabalho dos funcionários públicos contemporâneos na "Interstate Commerce Commission", e sinto-me maravilhado pela presença, no novo e valioso "Dictionary of American Biography", dos perfis de tão grande número de homens e mulheres, cujo trabalho inventivo e criador foi realizado no domínio do serviço público. Alimentemos a esperança de que esse "útil passado" seria a evidência de um próspero futuro, no qual o funcionário público seja em parte responsável perante a sociedade americana, através de sua responsabilidade em relação aos ideais e conquistas de sua própria profissão.