

Os Problemas Administrativos de um novo Estado - Israel, 1948-1951

EDWIN SAMUEL, C.M.G.

O ESTADO de Israel conta agora três anos de idade. Nasceu do caos e enfrentou, de início, a guerra. Desde sua criação, vem lutando para progredir em face da onda de imigrantes que duplicou sua população nesses três curtos anos.

A confusão, no fim do período do mandato, era incrível. Trinta anos de trabalho construtivo e paciente, sob o antigo regime, foram destruídos. Guerrilheiros armados saquearam as cidades de onde a polícia e o exército se retiraram, apodegando-se dos automóveis encontrados nas ruas, danificando as instalações telefônicas das repartições públicas, levando consigo máquinas de escrever, roubando dinheiro destinado a pagamento de salários e assaltando bancos. Os estúdios de rádio, com suas preciosas coleções de músicas em impressos e em discos foram roubadas pelos próprios guardas encarregados de defendê-las. Edifícios após edifícios foram pelos ares por obra de árabes e judeus. Jerusalém foi sitiada durante meses, cortado o seu abastecimento de água, enfraquecida pela fome sua população e em seguida bombardeada. Arames farpados e campos de minas protegiam os bairros residenciais. Homens, mulheres e crianças — judeus ou árabes — eram abatidos de emboscada, assassinados por livres atiradores, estralçados pela explosão das bombas ou postos em linha para serem fuzilados. Tropas regulares dos países vizinhos invadiram Israel. Cidades foram bombardeadas e vilas conquistadas por colunas motorizadas. Tôda a comunidade israelita mobilizou-se para a defesa contra forças superiores e, para sua própria surpresa e também para a surpresa de todo o mundo, saiu vencedora. Centenas de milhares de comoneses e cidadãos árabes receberam de seus líderes ordens de evacuação ou fugiram, abandonando seus campos, choças, casas e lojas.

Foi nestas circunstâncias que nasceu o novo Estado. Os planos foram, porém, preparados com antecedência por comissões de judeus especializados em vários setores. Transformar, porém, tais planos em realidade foi tarefa que exigiu um serviço civil capaz que trabalhasse rapidamente em condições adequadas. Tudo era improvisado, às pressas, por amadores. A defesa tinha, porém, absoluta prioridade: as fronteiras deviam ser defendidas. Era preciso obter, no exterior, o neces-

sário abastecimento e cuidar dos voluntários e dos técnicos que foram levados para o país a fim de ajudá-lo a ganhar a guerra. Era também preciso construir os campos de imigrantes, tendo-se, então, nomeado governadores militares para as províncias árabes. Os guerrilheiros judeus que se empenharam na luta subterrânea transformaram-se, da noite para o dia, num exército regular, exigindo que se criassem todos os seus serviços auxiliares normais. Uma nova força policial israelita precisava ser instituída, tomando por base os membros judeus da Polícia da Palestina da qual haviam saído todos os ingleses e árabes que constituíam a maioria dela. O mesmo acontecia com os serviços ferroviários e postais e nos departamentos de agricultura e obras públicas. Era também preciso organizar todo um serviço diplomático e consular conforme fôssem os países, uns após outros (os Estados Unidos foram um dos primeiros) reconhecendo o novo Estado.

Este herdou, da antiga administração britânica, um grande número de prédios — estações telefônicas, bases navais, estações ferroviárias, correios, fôro e postos policiais. Herdou também um certo número de valiosas tradições administrativas — no setor dos correios, do judiciário, da polícia e do exército, em que dezenas de milhares de judeus palestinos haviam servido durante a Guerra Mundial. Acima de tudo, herdou uma legislação desenvolvida pelos juristas britânicos em mais de quarto de século, baseado nos melhores princípios jurídicos vigentes na Grã-Bretanha, nos domínios e nas colônias inglesas, legislação essa especialmente adaptada para atender às necessidades da Palestina. Alguns dispositivos dessa legislação, como os relativos às odiadas restrições à imigração e à venda de terras, foram imediatamente revogados, mantendo-se as restantes como um monumento ao interlúdio do domínio inglês.

O primeiro govêrno provisório de Israel era quase uma coalizão de todos os partidos chefiados por muitos dos homens que durante anos desempenharam o papel de líderes judeus da Agência Judia (representativa do Movimento Sionista Mundial) e do Conselho Nacional Judeu (representativo de todos os judeus da Palestina). A divisão de funções entre o movimento sionista existente e o novo govêrno de Israel ainda constitui, porém, matéria de debate!

O governo de Israel está disposto a ser o único senhor em sua própria casa; mas devido ao pesado encargo da defesa não se sente em condições financeiras que lhe permitam suportar todo o custo do transporte de imigrantes para o seu território, de sua manutenção e acomodação. A imigração e a colonização ainda são, principalmente, objeto da alçada do Movimento Sionista Mundial. A situação complica-se, porém, em virtude do fato do governo israelita ser o responsável perante os eleitores árabes de Israel assim como perante os judeus, enquanto o Movimento só considera os eleitores dessa última raça.

O Movimento conta cinquenta anos de existência e o Congresso Sionista bienal proporcionou aos judeus, não só de Israel mas de todo o mundo, uma boa experiência em matéria de processo parlamentar democrático de ação. O sistema eleitoral do Congresso citado baseou-se, infelizmente, no sistema partidário de representação proporcional que facilita a proliferação dos pequenos partidos políticos. Esse sistema foi adotado pelo novo Parlamento Israelita ou *Knesset* e, em consequência, o governo de Israel é hoje um governo de inevitável coalizão, o que constitui motivo de grande instabilidade. Nenhum partido político isoladamente pode ter maioria absoluta no *Knesset* e em qualquer coalizão os membros menos prestigiosos são sempre tentados a fazer chantagem contra os dos partidos mais fortes vendendo a estes o seu apoio.

Outro ponto fraco do governo de Israel é sua finança. O custo de suas forças armadas é elevado e continuará a sê-lo enquanto os Estados Árabes recusarem assinar um tratado de paz formal com o Estado Israelita. A esse respeito, as duas partes sustentam pontos de vista diametralmente opostos. Os Estados Árabes dizem a Israel: "Primeiro aceite de volta os refugiados árabes ou custeie sua instalação noutros lugares e, depois disso, faremos as pazes". Israel, então, responde aos árabes: "Primeiro firmemos a paz e depois discutiremos a questão dos refugiados". Enquanto isso, o bloqueio cria mais um encargo financeiro para Israel. Em vez de poder comprar gêneros árabes baratos ali próximo, Israel é obrigado a importar seus suprimentos de terras distantes e por preço muito mais elevado. Israel também não pode vender suas mercadorias nos Estados Árabes, devendo, por isso, procurar mercados em outras partes — na Turquia ou no Sul da Europa, por exemplo!

São, porém, as levas de imigrantes que impõem os maiores sacrifícios a Israel, principalmente as suas finanças e a sua maquinaria administrativa. O rápido aumento da população (de 750.000 a 1.500.000 em três anos) — aumento esse desacompanhado de um equivalente aumento de produção — acarretou a inflação. Isto forçou o governo a pôr novamente em vigor o racionamento dos gêneros, das roupas e dos materiais de construção, racionamento esse que fôra suspenso no fim da II Guerra Mundial. Os cartões de con-

sumo e as filas não são, em parte alguma, populares e levam o serviço público a se envolver em constantes querelas com os cidadãos. A necessidade de controlar a inflação a todo o custo, aliada à desesperada carência de fundos para comprar armamentos e gêneros no exterior, resultou num considerável aumento de impôsto cuja cobrança constitui mais um encargo para a administração.

Nos primeiros dois anos, as finanças do governo israelita constituíram um problema que só podia ser resolvido por meio de constantes emissões de papel moeda, o que aumentou certamente a pressão inflacionária. Ao mesmo tempo, a necessidade de importação em larga escala de material indispensável à acomodação dos novos imigrantes (material de construção, equipamento agrícola, manilhas para os obras de irrigação, máquinas para a indústria, etc.) além das compras de gêneros e de armamentos, causaram uma séria crise de divisas estrangeiras. Isto, por sua vez, exigiu que se fizessem restrições às viagens ao exterior e à reintrodução do sistema de licença prévia de importação e regime de prioridades, criando tudo isto maiores problemas para a administração.

Israel é um país que está fervilhando de atividades. Inúmeras pessoas — servidores públicos ou não — trabalham enérgicamente no sentido de consolidar ou promover o progresso das empresas ou órgãos que os empregam ou em que têm algum interesse. Lutam entre si, porém, disputando as prioridades, os escassos materiais e as divisas estrangeiras acaso disponíveis, assim como as casas e o potencial humano especializado. Nestas circunstâncias, é extremamente difícil a tarefa de manter o Tesouro sob o seu controle a estabilidade econômica do país e, acima de tudo, a financeira. Isto envolve muita centralização e conseqüente formalismo e retardamentos. Até há pouco, por exemplo, servidores públicos recém-admitidos tinham que esperar meses para receber seus primeiros salários, devido ao número de diferentes repartições através das quais suas folhas de pagamento tinham de passar antes de serem definitivamente aprovadas.

O serviço civil israelita está, porém, desenvolvendo-se, mês após mês, mas ainda está longe da perfeição. A princípio, esse serviço civil possuía apenas pouco mais de um punhado de funcionários e somente agora vai-se moldando esse grupo para se transformar num verdadeiro serviço público dotado de *esprit de corps* e de uma tradição própria.

O serviço civil de Israel nasceu de seis diferentes fontes. Contava, a princípio, com muitos dos servidores judeus da administração palestina do período do mandato. Alguns destes não conseguiram, porém, passar nas provas de investigação de lealdade à causa israelita exigida pelo novo Estado, mas foram mais tarde readmitidos. Contava também com os funcionários da Agência Judia e do Conselho Nacional Judeu, especialmente de seus órgãos de imigração, colonização e educação

e que foram transferidos para os ministérios israelitas. A estes aliaram-se muitos outros que serviram nas organizações judias clandestinas durante o período de mandato, especialmente na defesa secreta e na organização clandestina da imigração judia para o território da Palestina. Quando o novo Estado Judeu foi instituído, essas pessoas, que muitas vezes arriscaram sua vida e sua liberdade por motivos puramente patrióticos, puderam voltar à vida pública. Muitos receberam, então, um prêmio representado por uma nomeação para o serviço público.

Os membros do Gabinete do primeiro govêrno provisório foram obrigados a organizar seus próprios ministérios. Como assistentes, eles foram obrigados a escolher, muitas vezes, os principais integrantes dos respectivos partidos. Eram estes os homens que eles melhor conheciam e nos quais podiam confiar para levarem avante seus planos. Estas pessoas demonstraram, porém, compenetrar-se de que eram funcionários públicos e que, por isso, estavam fora da atividade política partidária. A liberdade de que ainda desfrutavam oficialmente para se empenharem na política não conduziu à criação de um serviço civil neutro de altos padrões. É mister, portanto, que haja mais limitações.

Outra fonte de origem dos servidores de Israel foi a das profissões liberais: advogados, médicos, engenheiros, arquitetos, economistas, etc. Em muitos casos, esses especialistas foram licenciados pelos respectivos empregadores particulares para realizarem certos trabalhos específicos durante um determinado período auxiliando a implantar os novos serviços técnicos na base de um dólar por ano de gratificação. Em outros casos, foram cedidos permanentemente ao govêrno, transferindo-se então para o serviço público, não raro com sérios prejuízos financeiros pessoais. Alguns altos postos técnicos que não podiam ser preenchidos pelos cidadãos de Israel o foram pelo pessoal importado. Um certo número desses postos foi preenchido com profissionais de ambos os sexos selecionados dentre os imigrantes. Quando tais pessoas eram descobertas, eram elas enviadas prontamente aos colégios especiais que foram criados em todo o país. Nestes colégios elas recebem uma instrução intensiva em língua hebraica, sem cujo conhecimento não podem exercer sua profissão. Não sei de outro país em que esse sistema de treinamento profissional dos novos imigrantes seja tão completo e extensivo como em Israel.

Finalmente, há os jovens que deixam a Universidade Hebraica e as escolas secundárias para ingressar no serviço público israelita para nele fazerem carreira.

A despeito do progresso feito no sentido da unificação de todos esses diferentes tipos de servidores públicos, conjugando-os num serviço civil homogêneo, surgiram nele alguns sérios defeitos. Para começar, era necessário promover a constante expansão dos serviços a fim de atender o rápido aumento da população. Isto criou um

novo encargo para a administração que, em nenhum país, se expande tão celeremente conforme aumentem os trabalhos. O serviço civil de Israel está, conseqüentemente, sobrecarregado, tão seriamente sobrecarregado, de fato, que pouco tempo lhe sobra para devotar-se ao seu próprio melhoramento. Os membros do Gabinete e os altos chefes da administração mostram-se, porém, otimistas e entusiastas. Eles não admitem que haja um encargo máximo e, por isso, caminham, levando consigo os respectivos subordinados, para um ponto crítico. É como se um caminhão de meia tonelada fôsse empregado para transportar uma carga de três toneladas... e numa estrada acidentada. Sob o regime de mandato, os servidores civis de nível superior foram premiados pelos bons serviços prestados com honrarias. Em Israel eles só conseguem adquirir úlceras no estômago.

Outro defeito é o govêrno de comissão. Todos os países costumam usar órgãos colegiados para os encargos de natureza deliberativa, para o estudo ou exame de planos e para as funções revisoras de instância superior do Poder Judiciário. Mas nunca para as funções executivas. Há em Israel tanto receio do despotismo oficial e tão pouca confiança na neutralidade política do serviço civil que, onde seja necessário fazer alguma coisa, cria-se para isso uma comissão em vez de confiar-se a tarefa a um único chefe. Devido à multiplicidade de comissões e ao pequeno tamanho do serviço civil, tôdas as grandes autoridades administrativas fazem parte de várias comissões e quando se dedicam ao trabalho de uma, as outras ficam paradas.

Um terceiro defeito é a supercentralização administrativa que só agora está sendo remediada. Alguns servidores civis provindos de certos círculos profissionais e das agremiações políticas estavam habituados a realizar tudo pessoalmente e, por isso, acharam difícil delegar sua autoridade a terceiros. Outros gostariam de delegá-lo mas não sabem como o fazer sem perder o contrôle que exercem. Alguns têm ciúmes de seus subordinados, especialmente daqueles que se mostram ambiciosos ou que pertencem a um partido diferente do seu; receiam que a delegação de autoridade poderá criar, eventualmente, sua própria duplicidade. Em outros casos, os subordinados sentem que não possuem a necessária experiência e recusam assumir maiores responsabilidades.

Em conseqüência desse acúmulo de atribuições e da supercentralização, poucas são as autoridades de nível superior em Israel que têm tempo, inclusive, para pensar. Elas são improvisadoras e estão sempre dispostas a confiar na própria capacidade pessoal e não num planejamento cuidadoso. Não se pensa previamente nos problemas e nas suas possíveis dificuldades. O custo de um plano assim como o tempo e o pessoal necessários para sua execução são, por esse motivo, apenas estimados por alto. Por isso, há grande descontentamento em face da ineficiência do govêrno. Além disso, o povo de Israel tem muito senso crí-

tico e é difícil de ser contentado. Ele não conhece as dificuldades que o governo enfrenta e, por isso, o culpa de coisas que estão até fora do alcance de seu controle.

Em alguns ministérios, a organização acarreta o congestionamento dos trabalhos nos altos postos. Aconteceu que, muito embora houvesse a princípio nesses ministérios apenas três, quatro ou cinco divisões subdivididas em seções, os chefes de algumas destas últimas conseguiram, com o tempo, em virtude de seu prestígio pessoal, elevá-las à categoria de divisão. O diretor-geral de um desses ministérios dispõe agora de oito, nove ou dez divisões em vez das três, quatro ou cinco primitivas. Isto o sobrecarrega de trabalhos de natureza rotineira e de detalhes de modo que não lhe sobra tempo para inspecionar as sub-unidades de sua organização ou para estabelecer e manter contatos com o público.

A inspeção ainda hoje é um dos pontos fracos da administração israelita. Ela é, até certo ponto, realizada pelo Contador-Geral do Estado que faz não só a tomada de contas mas também aprecia o mérito dos trabalhos realizados pelos órgãos públicos. Isto não constitui, porém, uma inspeção do trabalho como a que se faz no âmbito de cada departamento. Esse contador desfruta de ampla autonomia. É nomeado pelo *Knesset* e perante ele é responsável e não perante o gabinete ou o chefe supremo do serviço civil.

Este é o chamado Secretário para o Governo; mas, de fato, ele é o Secretário do Gabinete. A pessoa que ocupa esse cargo exerce as funções do Secretário Chefe do tempo do mandato, que era a autoridade superior do serviço civil e dele-

gado do Alto Comissário da Palestina. Era esse Secretário Chefe que expedia as ordens ao serviço civil em nome do Alto Comissário, determinava a organização dos ministérios e decidia as questões de hierarquia, nomeação, promoção e transferência do pessoal. Quando se instituiu o Estado de Israel, algumas das atribuições desse Secretário Chefe foram confiadas ao Ministro das Finanças e, outras, ao próprio Gabinete do Primeiro Ministro, sob a direção do que se chamou de *Secretário para o Governo*. O resultado foi a divisão das responsabilidades. Hoje, porém, está unificado o controle do serviço civil na pessoa do *Secretário para o Governo* que atua através da Comissão do Serviço Civil que, entretanto, não é autônoma e não possui outros membros além do tal Secretário. É esta comissão a responsável pelo aperfeiçoamento dos servidores, tendo criado uma escola central com esse propósito em Jerusalém, planejando abrir outras em Tel Aviv e Haifa.

O serviço civil de Israel está ainda em fase de formação. Quando estiver bem treinado, será um dos melhores do Oriente Médio. Já revela possuir várias virtudes importantes. É leal, inteligente e ativo. Está, de maneira notável, livre da corrupção, justamente numa área em que a corrupção é endêmica. O *Knesset*, o Gabinete e os chefes do serviço civil têm perfeita consciência da importância de uma boa máquina administrativa. Seu progresso nos últimos anos constitui, por isso, motivo de estímulo e, em virtude do fato de contar Israel com apenas quatro anos de existência, constitui seu progresso uma notável conquista.

(In *Public Administration Review*, n.º 4, 1951).