

# O Govêrno inglês na palavra de William Robson

ESPÍRITO SANTO MESQUITA.

**W**ILLIAM ROBSON muito contribuiu, com a monografia *The British System of Government* a que recorremos com o objetivo de realizar êste trabalho de simples divulgação, para facilitar o conhecimento do mecanismo político e administrativo da Inglaterra. Êle nos dá, nesse *outline* exclusivo da série *British Life and Thought* publicado pelo Conselho Britânico, uma visão geral realmente nítida das instituições de sua terra, descrevendo com sobriedade e precisão o papel desempenhado pelo Rei, pelo Gabinete, pelo Parlamento, pelos órgãos administrativos em geral e pelas autoridades locais.

O Dr. Robson é, na Grã-Bretanha e no mundo, uma autêntica sumidade em direito público e administrativo, sendo suas obras bastante conhecidas na Europa Continental e na América.

Em seu exame sintético do govêrno britânico, diz êle que não há "govêrno mais difícil de ser descrito de maneira sumária do que o inglês", devido, entre outras coisas, ao longo período de evolução em que as suas instituições políticas passaram por uma gradual transformação; à ausência de movimentos revolucionários em mais de dois séculos e meio de história; à inexistência de um documento que incorpore os princípios fundamentais de uma constituição; à tendência tipicamente inglesa de defender e preservar as formas antiquadas do organismo estatal, mesmo quando sua substância, isto é, seu fim ou campo de atividade já tenha sofrido alterações quase radicais; às características estruturais do organismo político britânico que é tão complexo quanto peculiar. Complexo porque muitas relíquias do passado ainda sobrevivem na Inglaterra apesar de terem, há muito, perdido sua significação e de terem sido substituídas por órgãos modernos e peculiar porque o sistema contém muitas falhas oriundas, em muitos casos, da tradição.

A Constituição inglesa, por exemplo, está sempre na dependência dos entendimentos e ajustamentos ditados pelas conveniências do momento.

Visando exclusivamente a descrição do govêrno inglês, Robson examina detidamente as condições em que êle opera, as suas perspectivas de evolução e aperfeiçoamento e as conseqüências do regime democrático para a Inglaterra atual; não defende e nem condena, porém, as virtudes ou os vícios do govêrno que é objeto de seu estudo.

Obediente a êsse critério, inicia o exame da máquina estatal, tanto no que diz respeito a sua morfologia quanto no que pese o seu funcionamento, não se impressionando com as razões econômicas, sociais ou políticas que determinaram ou condicionaram a sua forma e a sua essência nas várias épocas.

O REI

Na Inglaterra, o Rei ocupa uma posição importantíssima, pelo menos de três pontos de vista: primeiro, é êle o agente ou fator de promoção ou garantia da unidade do império e, como tal, desempenha um grande número de funções de caráter social e político; segundo, representa papel relevante no campo constitucional e, terceiro, simboliza o elemento de coesão entre as várias partes que formam a comunidade de nações britânicas, conforme diz A. Berriedale Keith na obra intitulada *The King and the Imperial Crown*. Entre as obrigações principais do Rei inglês está a de zelar pelo cumprimento da constituição. Para alcançar êsse objetivo, êle é obrigado a não ter opinião política no sentido partidário. Oficialmente, diz Robson, sua política é a definida pelo Gabinete e pela maioria no Parlamento.

A doutrina constitucional inglesa é a de que o monarca é infalível. Na prática, isto quer dizer que êle não age por sua livre e espontânea vontade. Todas as providências que toma, todos as atitudes que assume como govêrno são a conselho de seus ministros que respondem politicamente pelos atos reais. Até o discurso que êle pronuncia todos os anos por ocasião da abertura do Parlamento é preparado pelo ministério e contém uma síntese de seu programa de trabalho na legislatura que se inicia. A nomeação ou demissão dos membros do Gabinete, por exemplo, é feita a conselho do Primeiro Ministro como também o é a dissolução do Parlamento. Quando o *Premier* renuncia, o Rei procura geralmente o líder da oposição ou outro estadista proeminente que possa merecer o apoio de uma maioria nos Comuns, convidando-o então a formar novo Gabinete.

Um grande número de medidas de ordem administrativa é tomado em nome do Rei pelos Secretários de Estado, sendo algumas delas decretadas com apoio nas Prerrogativas Reais e outras por força de poderes estatutários. As prerroga-

tivas reais são um resíduo da autoridade discricionária exercida antigamente pela Coroa. E' em função dessas prerrogativas que o Rei orienta a política externa, declara a guerra, assina a paz, nomeia e aceita embaixadores, negocia e firma tratados. Na Inglaterra, a Coroa representa direitos e poderes normalmente desfrutados e exercidos pelos ministros em nome do Soberano. E' à Coroa, por exemplo, que compete nomear, com a aprovação do Gabinete, as altas autoridades públicas, administrativas ou judiciárias. A diferença entre Rei e Coroa não é, pois, simples. Como vimos, a Coroa tem autoridade para nomear os servidores do Estado enquanto ao Rei cumpre, de acordo com as suas prerrogativas, dirigir a política externa do Império.

O Rei é, além disso, o comandante supremo da armada, do exército e das forças aéreas. E' também o sumo pontífice da igreja oficial, a *fonte da honra* e possui todos os títulos honoríficos que são uma consequência de seu poder de *Conferment*.

E' ele a fonte de toda a clemência e tem o direito exclusivo de perdoar ou comutar a pena de morte. E', para todos os efeitos, o senhor paternal do país, encarregado de zelar pela infância, pelos dementes e pelos pobres. Todos estes deveres, além de muitos outros, são no entanto cumpridos em seu nome pelos ministérios e suas autoridades.

Não seria, porém, justo pensar que o Rei inglês é um *fantoche* que se limita a seguir os conselhos de seus secretários. Ao contrário, ele pode exercer extraordinária influência sobre a política. Na palavra de Walter Bagehot, ele tem "o direito de se fazer ouvir, de aconselhar e de advertir". As críticas por ele feitas e as propostas por ele apresentadas merecem todo o respeito. Ele examina pessoalmente todos os documentos procedentes do Gabinete, estuda todos os despachos importantes, processos, etc. Dá, frequentemente, audiência ao Primeiro ministro e aos demais membros do Gabinete e é sempre informado de todas as suas decisões, cabendo-lhe também receber os diplomatas estrangeiros acreditados na Corte. Entrevista-se regularmente com estadistas ou homens proeminentes de outros países ou de outras nações da comunidade, podendo, por esse meio, adquirir o necessário conhecimento dos negócios internos e externos e exercer salutar pressão sobre os políticos ingleses.

#### O PARLAMENTO

Os órgãos básicos do sistema de governo inglês são o Parlamento, o Gabinete Executivo responsável perante o legislativo e as autoridades locais eleitas nas cidades e nos condados. O Parlamento é formado pela Câmara dos Lordes e pela Câmara dos Comuns. Esta última conta atualmente com 615 cadeiras, das quais 300 são ocupadas por representantes dos condados e 303 pelos representantes dos distritos urbanos (cidades). As doze restantes são ocupadas por pessoas saídas das universidades. A representação universitária é uma peculiaridade do regime inglês. Na Inglaterra, os

indivíduos formados pelas grandes instituições de ensino superior têm o direito de eleger um pequeno número de representantes. O objetivo da medida é dar ao grupo mais culto da sociedade uma oportunidade de interferir, por meio de representantes, na conduta dos negócios públicos.

A maioria das unidades político-eleitorais inglesas elege apenas um único representante pelo voto direto; há algumas, porém, que podem eleger dois! As condições exigidas do candidato ao Parlamento não são rígidas. Não há, por exemplo, o requisito de residir o candidato na zona que pretende representar, como acontece nos Estados Unidos e em outras nações. Dêsse modo, o bairrismo, o regionalismo, ou o localismo, que é uma feição bastante censurável da política de alguns países, são facilmente eliminados no regime representativo inglês. O indivíduo, na Inglaterra, pode concorrer às eleições por qualquer parte do país, pouco importando o fato de não residir no local em que concorre no pleito eleitoral.

Estas disposições são o resultado de mais de um século de lutas em que se empenhou o povo inglês visando tornar cada vez mais liberais as franquias políticas. Estas se estendem agora a todos os cidadãos, a todas as classes sociais, motivo por que a Câmara dos Comuns é, hoje, uma assembléia representativa no mais amplo sentido da expressão!

A dos Lordes é formada por 783 pares. Dêstes, 26 são bispos, 16 são pares da Escócia, 15 representam a nobreza de Irlanda. Grande número dos membros dessa Câmara é constituído pelos pares *de jure*. Estes desempenham as mais altas funções judiciárias e seus títulos honoríficos não passam, por hereditariedade aos descendentes.

A Câmara dos Lordes é, naturalmente, um anacronismo num país que vive segundo as normas democráticas; mas tem ela sofrido nestes últimos tempos várias modificações. Quase a metade do número atual de pares que nela têm assento foi criada depois de 1.830 e dos quais, cinquenta por cento datam de 1906 em diante. Pouco mais de 50 pessoas têm assento nesta câmara em virtude de direitos adquiridos em 1689, sendo que 16 destas possuem títulos que datam de antes da ascensão de Henrique VII ao poder, isto é, em 1485, segundo nos informa W. I. Jennings em seu livro *Parliament*.

A soberania do legislativo é a pedra angular da constituição britânica. Desde 1911, porém, que essa soberania nada mais significa do que "supremacia política" da Câmara Baixa em face da Alta. O *Parliament Act* daquele ano especificou, inclusive, que uma Proposta Orçamentária aprovada pelos Comuns, se não fôr examinada, emendada e votada pela Câmara Alta dentro de um mês, terá automaticamente força de lei. Dispõe também que qualquer outro projeto aprovado pelos Comuns em três legislaturas consecutivas, embora rejeitado pela Câmara dos Lordes, tornar-se-á lei. Lordes reduz-se assim, em última análise, a de poder retardar a legislação (exceto em questões

financeiras) por um período de pelo menos dois anos.

Na política inglesa, porém, as questões raramente chegam a exigir que se lance mão do "último recurso". A paulatina limitação da autoridade dos Lordes sobre as questões de finanças é de grande relevância. Como órgão revisor e corretor, como assembléia a que deve pertencer um certo número de membros do Gabinete, como órgão a que cabe a iniciativa em matéria de legislação e como fóro destinado ao amplo debate da política pública, a Câmara dos Lordes exerce, por isso, poderosa influência sobre os negócios ordinários do Estado. É ela, no entanto, composta de magnatas das finanças e das indústrias, de generais, almirantes, diretores de grandes empresas, grandes proprietários, donos de jornais e magistrados.

Por êsse motivo, o título de nobreza deixou de ter o importante sentido de antigamente como condição para ingresso nesta Câmara. A hereditariedade dos direitos de seus membros é porém um poderoso argumento para os que criticam seus pontos de vista conservadores e constitui um notável obstáculo mesmo para aquêles de seus membros que desejam dar a esta Câmara um caráter substancialmente liberal. A sobrevidência dêsse órgão do legislativo — como é êle atualmente — se deve, sobretudo, à dificuldade de se encontrar um substitutivo que seja aceitável para todos os partidos políticos.

A Câmara dos Comuns é o esteio principal em que se apoia o regime democrático na Inglaterra. Ela é uma assembléia popular não só no que pesem as franquias políticas mas também no que diz respeito ao pessoal que nela tem assento. Virtualmente, qualquer um pode ser membro do Parlamento. Êle é constituído por pessoas oriundas de tôdas as partes da comunidade, não se levando em conta a classe, a educação, os rendimentos ou a profissão.

Demonstra a popularidade de que goza o legislativo inglês a elevada proporção de eleitores que votam. Na última eleição, registra Robson, a porcentagem de votantes foi de 79,8%. O interesse do público é, além disso, muito estimulado porque são raras as ocasiões em que precisa votar. O legislativo também é popular em virtude de atrair suas discussões e debates uma grande atenção. Pode-se até dizer que a política, os negócios e os desportos são os principais motivos de preocupação dos ingleses em tempo de paz.

#### PARTIDOS POLÍTICOS

As atividades dos partidos na Inglaterra conquistam a afeição do povo para a política. O sistema partidário inglês tem três características distintas. Em primeiro lugar, é a de que, devido ao fato de poder o Parlamento ser dissolvido a qualquer momento, com uma conseqüente convocação de eleições gerais, os partidos políticos devem viver em constante estado de excitação. Não podem ficar inativos como ficam os partidos em outros países em que o legislativo é eleito para um determinado período. Na Inglaterra, êles de-

vem realizar uma campanha incessante de conquista da opinião, de defesa de seus pontos de vista e de crítica aos adversários. Por meio de comícios, conferências, publicações, emissões radiofônicas, livros, jornais, cartazes, etc., procuram, ininterruptamente persuadir o público das vantagens e méritos de suas plataformas e dos defeitos da política dos oponentes. Com êsse objetivo, mantêm, em todo o país, uma verdadeira rede de organismos partidários locais cuja maioria possui secretários ou agentes assalariados. Dispõem também, via de regra, de uma competente equipe de funcionários que desempenham as mais variadas funções na sede central da agremiação.

Por êsse meio, o povo inglês vive constantemente sob o efeito de uma discussão contínua dos assuntos políticos, educando-se, por isso, na matéria, muito embora, em tempo de guerra, as lutas partidárias sofram uma trégua. Em segundo lugar, há, na Grã-Bretanha, uma séria tendência para simplificar a organização dos partidos. No século XIX, o campo se dividia exclusivamente entre *Whigs* e *Tories*, mais tarde conhecidos pelos nomes de liberais e conservadores. Esta definição de côr partidária prevaleceu até a formação do Partido Trabalhista, em 1906, partido êste que conquistou rapidamente as simpatias de eleitorado depois da primeira grande guerra. Nesses últimos vinte anos, porém, três grandes agremiações se empenharam na luta pelo poder — a Conservadora, a Liberal e a Trabalhista. Em 1931, tanto o segundo como o terceiro tiveram sua unidade ameaçada pelas discórdias internas provocadas pela questão do apoio ao governo "nacionalista" — de Ramsay Mac Donald a cujo respeito as opiniões estavam muito divididas. A despeito dessa fragmentação excepcional, porém, os partidos ingleses são relativamente simples, não se podendo dizer, pois, que a Inglaterra esteja atolada nos poços de areias movediças dos complexos sistemas partidários cuja conseqüência é o enfraquecimento do governo e dos próprios partidos conforme diz Robson. A divisão b'partidária e que pode, na prática, ser reduzida à fórmula de *governo-oposição* é um fato tanto no Parlamento como fora dêle, muito embora seja comum, em caso de emergência, os governos de coalisão. A terceira feição distintiva do sistema partidário inglês é a absoluta ausência de contrôle ou regulamentação oficial relativamente às agremiações políticas. Qualquer pessoa pode fundar um partido. Não há formalidades e nem condições a atender se não as previstas na lei geral que regula a formação de todas as associações de filiação voluntária. Esta absoluta liberdade de grupamento não é exclusiva dos partidos políticos. Não seria completa e nem fiel nenhuma descrição da vida pública inglesa sem a necessária menção ao grande número de sociedades formadas com os mais variados propósitos, sociedades estas que muitas vezes exercem considerável influência tanto sobre a legislação como sobre a administração. A participação num dêsses agrupamentos é um verdadeiro aprendizado em matéria de política e govêrno.

## REPARAÇÃO DE AGRAVOS

A mais antiga função do Parlamento britânico é a de promover a reparação de "agravos", sendo esta, ainda hoje, uma de suas mais importantes incumbências. Um "agravo", na Inglaterra, pode ser muita coisa! Uma injustiça feita a um funcionário postal; o exercício de pressão ilegal sobre o contribuinte pelas autoridades do fisco; as más condições de habitação numa cidade de província; a exploração dos nativos de uma das colônias pelas empresas industriais; o mau trato a detentos numa prisão escocesa; o excesso de carga num barco inglês, etc. etc. Tudo isto e muita coisa mais pode ser submetido à decisão do Parlamento com o pedido de reparação.

O tempo reservado aos debates — e que é de uma hora por dia — permite aos parlamentares solicitar e obter informações do Governo sobre qualquer assunto ou relativamente às medidas que o ministério pretende tomar para reparar o agravo acaso denunciado. Os debates importantes só iniciam, porém, por ocasião da discussão do orçamento, sendo vários os métodos empregados pelos legisladores para criticar a ação do Gabinete.

## LEGISLAÇÃO

E' como assembléia legislativa, porém, que o Parlamento é mais conhecido. Na Inglaterra, o Parlamento pode legislar sobre todos os assuntos e em função de qualquer política que a maioria de seus membros queira aprovar. Não há limitações constitucionais rígidas e nem imunidades ou regalias concedidas a qualquer pessoa, lugar ou grupo (a não ser as exceções previstas no Estatuto de Westminster e relativas aos Domínios) que não possam ser revogadas pelo legislativo. Além disso, os tribunais não têm autoridade para rever ou derrogar os atos promulgados pelo Parlamento, não existindo requisitos específicos a serem preenchidos para que possa a lei ordinária alterar a constituição e os costumes. O Parlamento está subordinado única e exclusivamente aos ditames da própria sabedoria, às necessidades de política pública do momento, à opinião pública e às forças influentes mas estranhas aos quadros parlamentares. Fora disso, é completamente livre para legislar o Parlamento inglês.

O poder quase absoluto que desfruta o levou, porém a ser generoso, transferindo um pouco de sua competência a outros setores do governo.

Realmente, o processo de delegação de competência legislativa na Inglaterra vai longe. Neste ponto, os mais favorecidos com a magnanimidade do Parlamento são os ministérios. Dêles emana um interminável caudal de que os anglo-saxônicos chamam de *Statutory Ruls and Orders*, de caráter nitidamente legislativo e que tratam de um considerável número de questões. O grande volume de legislação delegada é todo expedido por força de autoridade conferida por estatutos gerais, segundo nos informa C. T. Carr e John Willis em suas obras *Delegated Legislation* e *The Parliamentary Powers of the English Government Departments*, respectivamente.

OS PROJETOS DE LEI DE INTERESSE LOCAL  
OU PARTICULAR E A LEGISLAÇÃO DELEGADA

Uma das peculiaridades do sistema parlamentar britânico é a distinção entre as leis gerais e as de efeitos exclusivamente locais ou privados. Estas são aplicáveis apenas a uma determinada localidade, empresa ou instituição. Podem ser pleiteadas pelas autoridades locais, pelas entidades particulares concessionárias de serviços de utilidade pública, pelas companhias de estradas de ferro ou outros organismos que requeiram direitos ou regalias especiais não conferidos pelas leis gerais. O processo de ação adotado para a concessão desses privilégios difere do empregado para a votação das leis comuns.

No caso da legislação de interesse privado, o projeto é enviado a uma pequena comissão de quatro membros. Esta desempenha o papel de um tribunal. Os advogados que têm assento no Parlamento exercem as funções de defensores e de críticos do projeto perante a comissão. Eles citam, intimam e interrogam testemunhas. Argumentam os advogados da defesa a favor de seus constituintes que são, no caso, as partes interessadas pelo projeto de lei, e geralmente tudo fazem esses defensores para persuadir a comissão a dar parecer a seu favor.

Esta espécie de julgamento cria excelentes oportunidades para as partes interessadas manifestarem seus pontos de vista sobre qualquer medida legislativa que os possa afetar. E' porém dispendiosa e complicada. Por isso, nestes últimos dez anos, foram postos em prática outros métodos mais eficientes. Dentre estes, os principais são os da *Provisional Order*, e do *Statutory Scheme*. Estes instrumentos mostram as sucessivas fases por que passou na Inglaterra o processo de delegação de competência legislativa ao executivo. O Parlamento define os princípios gerais a que devem obedecer as medidas e providências suplementares e interpretativas que a administração deverá tomar, delegando, também, a responsabilidade pela sua execução aos órgãos do executivo.

Desta maneira, é o Parlamento aliviado de pesados encargos de supervisão e fica livre para trabalhar no sentido de realizar os seus objetivos precípuos, isto é, discutir e votar as leis e fiscalizar os atos administrativos em função dos princípios que servem de base à política partidária. Como fôro livre para os debates dos problemas públicos, não tem rival o Parlamento. Tudo o que fôr possível dizer de bom ou de mal sobre qualquer assunto de importância para o Estado e para o povo será dito no seu plenário ou nas suas comissões, na Câmara dos Comuns ou na Câmara dos Lordes.

Os estrangeiros as vezes não compreendem o verdadeiro significado dessa crescente luta da oposição contra o Governo, diz Robson. Podem supor, por exemplo, que os atritos entre estas duas correntes importam, não raro, em emperramento da máquina administrativa. Pensam às vezes que uma oposição constante não passa de uma modalidade de sabotagem que é sempre prejudicial à conduta dos negócios públicos.

Este ponto de vista revela completo desconhecimento da natureza dos processos parlamentares. Ninguém pode imaginar, de sã consciência, que os esforços dos parlamentares oposicionistas visam exclusivamente impedir a aprovação das leis propostas pelo Govêrno ou da iniciativa de seu partido, embaraçar a administração e eliminar as possibilidades de concessão de recursos financeiros ao executivo. Na Inglaterra, todos reconhecem que o "govêrno de Sua Majestade deve funcionar e por isso a oposição só se manifesta no sentido de combater medidas que, em face de sua posição ou ideologia, lhe pareça contra-indicada.

A existência de um forte partido oposicionista constitui uma constante advertência de que a política dos que estão no poder não é a única que pode resolver os problemas do Estado. A oposição inglesa orienta seu trabalho no sentido de obter o apoio do eleitorado, sempre com o objetivo de conquistar uma possível vitória numa eleição geral. E' da própria essência do regime a condição de que só o povo pode eleger o govêrno e que esse govêrno pode ser derrubado desde que a maioria dêsse povo lhe retire o necessário apoio. E' isto, afinal, que caracteriza uma verdadeira democracia.

#### O GABINETE

Diz-se, às vezes, que o regime parlamentar da Grã-Bretanha é um exemplo de verdadeiro govêrno de gabinete. De fato, o gabinete inglês, encarregado de exercer o supremo contrôlê executivo, é o órgão central do govêrno e o mais importante do sistema.

A principal característica desse regime é a de sempre estar a autoridade governamental nas mãos de um pequeno grupo de líderes de um ou de outro partido ou mesmo de todos os partidos — no caso de uma coalizão. Os ministros que formam esse gabinete são membros das câmaras legislativas e devem ter o apoio de uma maioria pelo menos da Câmara dos Comuns. Individualmente, esses ministros dirigem as várias Secretarias de Estado. Coletivamente, formulam a política pública governamental relativamente a todos os setores de atividades, assumindo, em conjunto, a responsabilidade pelos seus atos perante o Parlamento.

E' óbvio, diz Robson, que a doutrina de separação de poderes não desempenha papel de relevância no sistema de govêrno inglês porque, nêle, o legislativo e o executivo estão intimamente ligados. O gabinete é constitucionalmente responsável perante o legislativo e pode ser forçado a renunciar por força de um voto de desconfiança da maioria parlamentar.

Na realidade, porém, é o gabinete que domina o Parlamento, conforme diz Ramsay Meier em seu *How Britain is Governed*. A competência que têm o Primeiro Ministro para aconselhar o Rei a dissolver a Câmara dos Comuns — dissolução esta que é uma verdadeira punição para os representantes porque as eleições são dispendiosas e incertas seus resultados — é uma poderosa arma de que ele dispõe para assegurar o apoio de seus partidários, exceção feita de raras ocasiões.

Os poderes do gabinete são amplos. Os ministros têm a iniciativa dos projetos de lei; contro-

lam as finanças públicas, organizam o calendário do legislativo, orientam a política exterior, dispõem das forças de terra, mar e ar do reino, governam as colônias e supervisionam todos os órgãos da administração. Não há uma linha de separação perfeitamente definida entre as questões que os ministros podem resolver pessoalmente e as que devem ser resolvidas coletivamente pelo gabinete. Pode-se dizer, porém, que em circunstâncias normais todas os assuntos de grande importância são submetidos à decisão do gabinete como órgão colegiado. Este permite a concentração de poder, de liderança e de responsabilidades e também que haja coordenação e unidade nos trabalhos legislativos e executivos. Evita, além disso, qualquer conflito de objetivos ou de interesses entre os dois poderes citados, conforme afirma W. I. Jennings.

No gabinete, o Premier ocupa uma posição de indiscutível superioridade. Em teoria ele é o *primus inter pares*. Na prática ele é o cérebro dirigente e o orientador de fato do govêrno. E' ele que escolhe todos os membros do govêrno e tem o direito de exigir que estes renunciem aos cargos quando achar a medida conveniente. Desta maneira ele pode substituir qualquer ministro e a qualquer momento, modificando, caso queira, todo o Gabinete. E' ao Primeiro Ministro que compete nomear os ocupantes de elevados cargos públicos no país e no exterior. Ele, além disso, o líder da Câmara dos Comuns e o presidente da Comissão de Defesa do Império. Pode dissolver o Parlamento (câmara baixa) e assim provocar a convocação de uma eleição geral. A política internacional inglesa deve obedecer a sua orientação, motivo por que suas relações com o Secretário do Exterior são por isso muito estreitas. O mesmo acontece com as relações entre ele e o Secretário do Tesouro, isto é, o Chanceler do Erário.

O gabinete britânico é, via de regra, maior do que o de outros países. Conta com 20 ou 22 membros. Em agosto de 1939 compunha-se dos seguintes ministros:

Primeiro Ministro  
Chanceler do Erário  
Lorde Presidente do Conselho  
Lorde Chanceler  
Secretário do Interior  
Secretário de Estado dos Neg. Exteriores  
Lorde do Sêlo Privado  
Secretário do Estado para os Negócios dos Domínios  
Secretário de Estado para as Colônias  
Secretário de Estado para a Índia  
Ministro da Coordenação da Defesa  
Primeiro Lorde do Almirantado  
Secretário de Estado para a Guerra  
Secretário de Estado para o Ar  
Secretário de Estado para a Escócia  
Presidente do Conselho de Comércio  
Ministro da Agricultura e da Pesca  
Presidente do Conselho de Educação  
Ministro da Saúde  
Ministro do Trabalho  
Ministro do Transporte  
Chanceler do Ducado de Lancaster  
Ministro do Abastecimento

Três desses ministros — os Secretários de Estado para os Domínios, para as Colônias e para as Índias — estão empenhados em atividades de governo no campo da política colonial ou imperial. Três outros — o Lorde Presidente, o Lorde do Sêlo Privado e o Chanceler do Ducado — não são titulares de pastas ministeriais definidas. Por este motivo, podem ser incumbidos pelo Primeiro Ministro de qualquer tarefa especial. O Ministro da Coordenação da Defesa e o do Abastecimento foram postos criados pouco antes do início da última guerra, sendo-lhes confiados os encargos criados em virtude do programa de rearmamento.

A maior parte dos trabalhos do gabinete é executada, porém, pelos *comités*. Devido em parte a notável amplitude do ministério, promoveu-se a criação de um outro gabinete dentro do gabinete. Este era constituído do Primeiro Ministro e de mais três ou quatro líderes merecedores de sua inteira confiança.

Em 1916, por exemplo, preferiu-se criar um Gabinete Imperial de Guerra, composto de cinco ministros, gabinete este que substituiu o grande ministério de Lloyd George. Dêstes cinco membros, só o Chanceler do Erário desempenhava funções de titular de uma pasta ministerial. Em 1939, porém, logo que começaram as hostilidades, formou-se um gabinete de guerra composto de nove membros a saber: Primeiro Ministro, Chanceler do Erário, Secretário do Exterior, Primeiro Lorde do Almirantado, Secretário de Estado para a Guerra, Secretário de Estado para o Ar, Lorde do Sêlo Privado, Ministro da Coordenação da Defesa e um Ministro sem pasta. Com a ascensão de Churchill ao posto de *Premier*, este gabinete foi substituído por um outro menor, de cinco membros apenas, gabinete este que foi mais tarde aumentado, passando de cinco para oito o número de seus membros e depois de oito para sete. Não era porém um gabinete dentro do gabinete. Era, realmente, o único. Ficaram desta vez de fora os detentores de pastas ministeriais específicas. Estes ministros foram os já mencionados e que não tomaram parte, com exceção do Coordenador da Defesa, no Gabinete de Guerra. O posto de Ministro da Coordenação da Defesa foi posteriormente extinto, criando-se, porém, novos cargos de ministros especificamente encarregados dos órgãos ministeriais criados para o desempenho de atividades relacionadas com o desenvolvimento da política de guerra como o Ministério dos Alimentos, dos Combustíveis e Energia, da Guerra Econômica, da Informação, da Produção Aérea e da Produção.

Foram várias as inovações introduzidas durante a última guerra. A mais importante foi a de manter um membro do gabinete de guerra no Cairo, especialmente incumbido de tratar dos negócios políticos e administrativos no Oriente Médio. Outra inovação foi a de continuar Lord Halifax a fazer parte do gabinete apesar de ocupar o cargo de embaixador em Washington. Foram também nomeados nessa ocasião um Ministro Residente em Washington e outro na África do Sul, embora não fizessem parte do gabinete de emergência. Além desses novos ministros, criou-se também o Ministério da Reconstrução no gabinete de guerra e cujo titular foi Lord Woolton.

Ocorreram, além disso, muitas mudanças substanciais na estrutura do governo. O Ministério dos Transportes de Guerra incorporou o dos Transportes. O Ministro do Trabalho passou a chamar-se Ministro do Trabalho e do Serviço Nacional. O Secretário do Interior passou a ser Secretário da Segurança Interna. O cargo de Primeiro Comissário de Obras se transformou no posto de Ministro das Obras e Edifícios e mais tarde no de Ministro de Obras e Planejamento, acontecendo que as atividades de planejamento foram mais tarde transferidas para o Ministério de Planejamento de Cidades e das Zonas Rurais. A produção aérea deixou de ser incumbência do Ministério do Ar, passando então para um órgão especial.

Outra feição interessante do governo inglês é que além dos ministérios cujos titulares em tempo de paz são normalmente membros do gabinete, há um certo número de ministros que raramente fazem parte desse gabinete. Entre estes estão o Ministro dos Correios e o das Pensões.

Não há, porém, diferenças constitucionais entre estas categorias de ministérios se não que o ministro em exercício não faz parte do gabinete. Há certos ministros, além disso, que às vezes fazem parte e outras vezes não fazem parte do governo, mas de qualquer modo são partes do Ministério e renunciam quando este renuncia.

Muito embora o gabinete seja, de uma maneira geral, uma organização muito simples, a sua eficiência depende de uma série de regras e convenções que se estabeleceram neste último século e meio. As relações entre o Primeiro Ministro e seus companheiros de gabinete, entre o gabinete e o Parlamento, entre o Rei e seus conselheiros, dependem de dispositivos subtis da constituição inglesa. Há, porém, o paradoxo de que, muito embora o mecanismo do governo de gabinete seja muito frágil, o regime inglês tem as mais sólidas e poderosas raízes.

#### O GOVERNO CENTRAL

Além desse grupo de ministérios conhecidos como órgãos de *Whitehall* (muitos dos quais não estão situados na rua desse nome) há muitas outras unidades administrativas que são dirigidas por membros do Parlamento mas que não têm a condição de ministros. Entre estas unidades vale a pena citar a *Charity Commission*, a *Ecclesiastical and Church Estates Commission* e a *Forestry Commission*. Num grupo maior estão certos departamentos não dirigidos por parlamentares mas cujas propostas orçamentárias parciais são apresentadas e defendidas por eles no Parlamento e cujas atividades também são indiretamente controladas por um ou mais ministros. Entre estes órgãos estão desde o *British Museum* até a *Register of Friendly Societies*; do *Stationary Office* até a *Public Works Loan Commission*. Há, porém, um grande número de órgãos da administração que não integram a estrutura dos ministérios. Muitos destes foram criados recentemente e exercem as suas atividades principalmente no setor dos serviços de utilidade pública, que requerem uma alta dose de capacidade técnica e especializada. Entre estes órgãos estão o *Central Elec-*

*tricity Board, a Port of London Authority o London Passenger Board e a British Broadcasting Corporation.*

Com a expansão do campo de interesse do Estado e a crescente complexidade da administração nestes últimos anos, procuraram os ingleses conciliar a necessidade de eficiência administrativa com as tradições de responsabilidades públicas peculiares à Grã-Bretanha. Para resolver esse problema, puseram em prática as autoridades governamentais britânicas novos métodos e processos de ação administrativa visando, acima de tudo, libertar das normas de controle burocrático os novos órgãos, conservando, porém, sua subordinação aos ministérios relativamente às questões de política pública.

De uma maneira geral, a experiência mostra que a administração inglesa tem bastante flexibilidade, sendo notável o poder de adaptação das instituições democráticas às condições do momento, motivo por que podem elas atender sempre às necessidades da vida moderna apesar de serem, em sua maioria, órgãos de estrutura arcaica, conforme nos informa T.S. Simey em seu livro *Principles of Social Administration*. Não se pode, realmente, afirmar que o serviço público inglês atingiu às raias da perfeição e nem dizer que ele não pode ser aperfeiçoado. Relativamente à eficiência, porém, ele pode suportar com vantagem uma comparação com o serviço público de qualquer país.

#### SERVIÇO CIVIL

O povo inglês muito deve ao seu serviço público. Muito lhe devem também as administrações de muitos outros países porque os princípios técnicos e científicos nêle formulados e postos em prática serviram às grandes reformas operadas nos grandes sistemas burocráticos de várias nações da Europa e da América, conforme acusa N. E. Mustoe em *Law and Organization of the British Civil Service* e H. Finer em *The British Civil Service*.

As conquistas no campo da moderna técnica administrativa — conquistas estas que promo-

veram inclusive a elevação do padrão de vida do povo inglês — não teriam sido possíveis sem os esforços de uma notável equipe de servidores públicos cujo padrão de competência e integridade dificilmente pode ser igualado. O Parlamento pode legislar mas não pode realizar. O gabinete pode controlar e orientar mas não pode executar. A execução da política pública depende da atividade de milhares de funcionários do Estado.

Há um século, afirma Robson, os servidores ingleses eram incompetentes, ignorantes e não raro corruptos. Hoje são, via de regra, eficientes, cultos e íntegros. Como e porque ocorreu essa transformação? A resposta pode ser encontrada nos esforços da Comissão do Serviço Civil encarregado de selecionar os candidatos aos cargos públicos. Quem não satisfizer certas condições de capacidade física, mental e intelectual não poderá ingressar nos quadros do funcionalismo público de Sua Majestade Britânica. Além disso, o servidor público da Inglaterra está sujeito a um severo código de ética. As leis conhecidas por *Corrupt Practices Acts* e *Official Secrets Acts* regulam, de certo modo, o comportamento da autoridade administrativa. Essas leis têm por objetivo evitar os abusos do poder e prevêm as mais severas penalidades para os infratores. Há, além disso, na Inglaterra, leis que proíbem aos políticos o exercício de função burocrática.

O sistema de seleção, o estatuto e as condições de trabalho do funcionalismo britânico exerceram e exercem decisiva influência no sentido da formação do elevado índice de espírito público que é o denominador comum dos servidores públicos da Grã-Bretanha. A esses três elementos deve o país a existência de uma autêntica classe de administradores profissionais cuja competência está exclusivamente a serviço do Estado e em cuja dedicação, obediência e sentimento de neutralidade político-partidária o governo no poder pode confiar cegamente. Essas três relevantes características do funcionalismo inglês são realmente essenciais numa democracia. Entretanto, poucos são os governos democráticos que procuram desenvolvê-las em seus serviços públicos.

\* \*

\*

A grande maioria de operários acredita que, se êles trabalhassem com a máxima rapidez, fariam grande injustiça à classe operária, arrastando muitos homens ao desemprego; mas, a história da evolução dos negócios demonstra que o aperfeiçoamento, quer pela invenção de nova máquina, quer pela introdução de novo método, resulta no aumento da capacidade produtiva do homem no trabalho, e na baixa do preço de custo que, em lugar de levarem os trabalhadores ao desemprego, tornam possíveis, pelo contrário, o emprego de maior número de homens. O barateamento de artigos de uso comum, quase imediatamente é seguido de maior procura dos mesmos. Por exemplo, o caso dos sapatos. O uso de máquina para executar tarefas que eram realizadas pelas mãos, deu como resultado a confecção de sapatos por uma fração do antigo preço do custo e de venda tão razoável que agora quase todos os homens, mulheres e crianças das classes operárias compram um ou dois pares de sapatos por ano e andam sempre calçados, enquanto antigamente o operário adquiria, talvez, um sapato cada 5 anos e permanecia a maior parte do tempo descalço, usando o sapato somente como objeto de luxo ou em caso de grande necessidade. A despeito de ter aumentado enormemente a produção de cada operário, com o uso das máquinas, o consumo de sapatos tem crescido de tal modo que, proporcionalmente, há mais trabalhadores nas indústrias de calçado que antes.

(Princípios de Administração Científica — *Frederick Winslow Taylor*).