

## O govêrno nacional na Inglaterra

GUSTAVO LESSA

*O Dr. Gustavo Lessa, um dos escritores brasileiros mais profundamente versados na moderna Administração Pública norte-americana, volta-se agora para os problemas da Grã-Bretanha, onde estagiou recentemente, graças a uma bolsa do Conselho Britânico.*

*O presente artigo constitui o primeiro de dois capítulos introdutórios a um livro a ser publicado, sobre a assistência social à infância na Inglaterra.*

*Convicto de que, para serem bem compreendidos os problemas de organização e administração dos serviços de proteção à infância, uma preliminar indispensável é o conhecimento das linhas gerais da estrutura política e administrativa do país, o autor apresenta aqui um resumo das noções que adquiriu a respeito, realizando um substancioso estudo das instituições britânicas e seu desenvolvimento natural, dentro do curso da evolução política e social daquela grande democracia. (N.R.).*

A INGLATERRA, A GRÃ-BRETANHA, O REINO UNIDO,  
A COMUNIDADE BRITÂNICA, O IMPÉRIO BRITÂNICO

**D**ENTRO do Império Britânico, a Grã-Bretanha constitui a unidade territorial e política central. Ela é composta, como todos sabem, da Inglaterra, da Escóssia e do diminuto País de Gales, todos os três, não só colocados sob o mesmo Rei, mas governados pelo mesmo Parlamento e pelo mesmo Ministério. Além disto, os três formam uma continuidade territorial, uma ilha, cujos habitantes elegem a quase totalidade dos membros da casa mais importante do Parlamento (sendo o resto, em número muito diminuto, eleito pelos habitantes do norte da Irlanda).

A Escóssia tem, entretanto, uma administração bastante descentralizada, pois, além de haver um Ministro especial para ela, vários dos serviços

públicos escossez, como, por exemplo, os de educação e saúde, são superintendidos por departamentos instalados na sua capital Edimburgo, e não em Londres. A autonomia da Escóssia em relação ao govêrno nacional é, em certos pontos de vista menor, e, em outros, maior do que a de um estado brasileiro relativamente ao govêrno federal, quando estava vigente a Constituição de 1891.

(No estudo que fizemos da organização dos serviços de proteção da maternidade e da infância, não incluímos a Escóssia, no intuito de que o tempo disponível fôsse consagrado a uma investigação mais minuciosa da organização inglesa).

A área total da Grã-Bretanha é de 229,868 quilômetros quadrados, e o cálculo da sua população em 1941 era de 46.467.000 habitantes. Como, porém, o presente estudo se limitou à Inglaterra, cumpre indicar aqui a sua área e a sua população (incluindo Gales): 151.106 quilômetros quadrados e 41.460.000 habitantes. Assim, pois, sendo, em tamanho, igual a menos de um terço de Minas Gerais, ela tem uma população sextupla da população mineira.

O chamado Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda sofreu em 1922 uma grande modificação, por ter sido criado então o Estado Livre Irlandês. Os condados do norte da Irlanda, cujos habitantes seguem em geral a religião protestante, não quiseram unir o seu destino ao da nação irlandeza, e permaneceram dentro do Reino Unido, mas formando uma unidade dotada de grande autonomia.

Quanto ao Império Britânico, êle consta de territórios espalhados por tôdas as partes do mundo, com uma população de cêrca de 500 milhões de habitantes, e uma área de cêrca de 36 milhões de quilômetros quadrados. Os povos que se acham nesses territórios são de raças muito diversas e se acham num estado muito variado

de desenvolvimento e de civilização. A sua autonomia relativamente ao govêrno da metrópole percorre uma gama variadíssima, indo desde algumas colônias da África e de outras partes do mundo quase inteiramente dependentes daquele govêrno, passando pela Índia e por outros territórios em marcha visível para um govêrno próprio, até chegar às nações que formam, com a Grã-Bretanha, a chamada Comunidade Britânica, "The British Commonwealth". Estas nações, que hoje são praticamente independentes, compreendem: o Canadá, a Austrália, a Nova Zelândia, a União Sul Africana e o Estado Livre da Irlanda. Esta última, hoje chamada Eire, apenas nominalmente faz parte da Comunidade Britânica, pois chega a seguir uma política exterior diversa da seguida pelas outras, e, na realidade, está mais distante dos objetivos internacionais dessa Comunidade do que, por exemplo, os... Estados Unidos. As outras quatro nações se acham presas à Grã-Bretanha por laços de interesses comuns, de afetos e de tradições, entre os quais o devotamento ao Rei não apresenta pequeno papel. Quando há decisões importantes a tomar no campo internacional, realizam-se consultas prévias entre as mesmas e a Grã-Bretanha. Mas de há muito elas têm um govêrno próprio e autônomo, e desde a memorável declaração conjunta de 1926, confirmada pelo Estatuto de Westminster em 1931, atingiram a um estágio de plena igualdade de soberania com a Grã-Bretanha. Tanto é assim que, na última guerra, o parlamento da União Sul Africana só consentiu na participação do seu país depois de longas discussões, e ainda assim, por uma pequena maioria.

As autoridades que nessas nações da Comunidade são nomeadas pelo govêrno da Grã-Bretanha têm hoje funções meramente de representação. Dentro em pouco a situação na Índia será a mesma, cumprindo assim, lealmente, o govêrno laborista a promessa feita pelo govêrno de coligação.

#### *Relação entre o rei, o Parlamento e os Ministros.*

Na Grã-Bretanha, protótipo das monarquias constitucionais, é sabido que "O Rei reina e não governa". O Parlamento arrancou à Corôa a supremacia legislativa numa luta multiseccular, que desde 1689 se veio processando incruentamente. Alguns observadores poderiam ser tentados a negar

essa supremacia alegando que a iniciativa dos projetos de leis importantes está hoje cada vez mais nas mãos do Poder Executivo. Poderiam acrescentar que, devido à imensa complexidade da vida administrativa nacional, o Parlamento vem delegando àquele Poder a tarefa de legislar subsidiariamente, isto é, de expedir Ordens e regulamentos, referentes a múltiplos assuntos. Cumpre, porém, ponderar o seguinte.

Em primeiro lugar, o Poder Executivo é exercido de fato pelos Ministros, e estes são responsáveis perante a Casa dos Comuns que, a qualquer instante, pode retirar-lhes a confiança, individual ou coletivamente, e assim obrigá-los, ou a se demitirem ou a provocarem o julgamento do país, mediante a dissolução e novas eleições gerais. Na Inglaterra, afirmam alguns comentadores indígenas que essa preciosa arma da dissolução, colocada nas mãos do Poder Executivo, contribuiu salutarmente para afastar os representantes do povo britânico do divertimento de derrubar frequentemente ministérios, tão popular em outros países de regimen parlamentar, que não a possuem. Usada como é na Grã-Bretanha, todas as vezes que surgem as crises de confiança entre o Legislativo e o Executivo, não serve para golpes de força e, pelo contrário, significa um apêlo democrático ao povo para decidir no litigio profundo entre os dois poderes. Mas o Executivo não pode fiar-se demasiadamente no receio da dissolução aninhado no peito dos Comuns, porque o mandato máximo de cada legislatura foi fixado em cinco anos. Assim, os representantes sabem que, se as suas condescendências para com o Executivo estiverem excedendo os limites considerados razoáveis pela opinião pública, esta se fará ouvir retumbantemente nas próximas eleições gerais regulares.

Em segundo lugar, são simplesmente admiráveis os cuidados tradicionalmente postos no preparo dos projetos de leis importantes, de efeitos permanentes. Depois de ter sido longamente auscultada a opinião profissional em associações, em congressos técnicos, na imprensa, em inquéritos especiais, o govêrno prepara uma mensagem ao Parlamento, comumente chamada "White Paper", na qual vêm condensadas e justificadas as medidas principais que irão mais tarde constar do projeto. Os debates iniciados na Casa dos Comuns e na dos Lords, sobre essa mensagem,

ressôam em todo o país. Passam-se meses antes que o govêrno se julgue habilitado a consubstanciar em um projeto de lei as suas idéias próprias, com as modificações indicadas pela discussão da mensagem.

O autor, durante a sua estada no país, teve ocasião de presenciar alguns exemplos memoráveis da seriedade com que a tarefa legislativa é lá encarada. A mensagem-anteprojecto relativa à reforma educacional foi enviada ao Parlamento em julho de 1943. É preciso notar que as leis anteriores eram respectivamente de 1921, de 1902 e de 1870. Assim durante o longo período decorrido de 1921 a 1943 houve bastante tempo para a experimentação. Vários indivíduos e vários grupos e associações educacionais vinham estudando o assunto e pugnando por inovações na estrutura existente. Recebida a mensagem do Executivo, as duas casas do Parlamento travaram sôbre os pontos nela enumerados uma aprofundada discussão. A imprensa técnica e leiga, as associações, colaboraram com sugestões e críticas. O Ministro Butler só se sentiu autorizado a apresentar o projeto em dezembro de 1943, e este só foi convertido em lei no ano seguinte, após novas e prolongadas discussões parlamentares.

Sôbre o assunto dos seguros sociais, o govêrno Churchill incumbiu de estudar a reforma na legislação vigente ao competente homem público que é o Sr. William Beveridge, o qual teve à sua disposição numeroso grupo de funcionários especializados. O seu relatório foi apresentado ao govêrno em novembro de 1942, e teve depois uma divulgação e uma discussão mundiais. A mensagem ante-projecto foi apresentada em setembro de 1944 pelo Ministério Churchill. Êste, porém, durante o resto da sua gestão, não se sentiu apto a apresentar o projeto. Com a ascensão ao poder do partido trabalhista, houve oportunidade para serem planejados empreendimentos mais amplos, e a mensagem se renovou em janeiro de 1946.

Outro não é o histórico de outras diversas leis importantes na Inglaterra. Ê nessa fonte que se tem inspirado o Congresso dos Estados Unidos. O autor já teve ocasião de referir alhures as laboriosas campanhas que lá precederam a criação do Children's Bureau, a promulgação da lei de proteção à maternidade e à infância, e de outras

leis sociais. Ê óbvio que leis assim elaboradas se destinam a uma vida mais longa e mais frutífera.

Já relativamente aos projetos de leis anuais orçamentárias, os trâmites são mais curtos, e as possibilidades de influência da opinião pública e mesmo da participação dos representantes do povo vão sendo limitadas pelos hábitos parlamentares. Há um crescente descontentamento na Grã-Bretanha a êste respeito, e é bem provável que o processo de elaboração orçamentária não demore a sofrer lá alterações substanciais.

Em terceiro lugar, vejamos a questão da legislação suplementar. Ê preciso notar que esta deriva de uma delegação de poderes feita pelo Parlamento, o qual pode, em cada caso, concedê-la ou não, e, em cada caso, pode posteriormente cassar a concessão, anulando as Ordens ou Regulamentos baixados pelo Executivo. Embora a expedição das Ordens fique nominalmente a cargo do Conselho Privado do Rei, na prática elas são preparadas pelos Ministérios.

Cumprê notar que a delegação legislativa na Inglaterra, raramente, se jamais, chega ao ponto que atingiu no Brasil. Basta ler as leis britânicas sôbre educação, saúde e proteção à infância, para ver que as questões essenciais não foram deixadas ao arbítrio do Executivo.

Quanto ao papel, na elaboração legislativa, da Casa dos Lords, composta sobretudo de membros hereditários, é inegável que se tornou bastante secundário desde a reforma parlamentar de 1911, quando lhe foi retirada a faculdade de obstruir permanentemente os projetos de lei aprovados pela Casa dos Comuns. Esta, devido ao processo eleitoral da seleção dos seus membros, é a única representante autorizada das aspirações do povo, e por isso, a sua vontade é decisiva na conduta do govêrno. Contudo, a Casa dos Lords trás uma contribuição não desprezível aos debates dos problemas públicos mais importantes, pelo fato de se haver tornado praxe a inclusão nela de alguns dos vultos mais representativos nas várias atividades profissionais: notáveis cientistas, médicos, juristas, industriais, etc.

Se o poder legislativo cabe ao Parlamento, e o executivo aos Ministros, quê eresta ao Rei? Um número formidável de atos é lavrado em seu nome, mas isso é apenas uma ficção, porque tais atos derivam da iniciativa parlamentar ou ministerial. Ê verdade que, se a Casa dos Comuns

repudia a política ministerial, o Rei tem a prerrogativa de convocar o político que será o novo Primeiro Ministro e escolherá os seus companheiros de pastas. Mas, na escolha régia dêsse líder, é acatado o sentimento do partido que venceu na réfrega eleitoral: seja êle o conservador, o liberal ou o laborista. É reconhecido, porém, que o Rei, devido às possibilidades de adquirir um conhecimento amadurecido das pessoas e dos problemas do país, pode chegar a exercer uma influência consultiva notável, se dispuzer da capacidade necessária. Seja como fôr, o partido laborista, que tem um programa de reformas sociais avançadas, não julga que os poderes régios sejam um obstáculo às mesmas, e não inscreveu no mesmo programa a abolição da realeza.

Voltando agora ao problema das relações entre o Legislativo e o Executivo. Aquêle não lêgisla sòmente. Fiscaliza também tôdas as atividades do Executivo. Tudo de anormal que se passa no Império Britânico tem uma resonância no Palácio de Westminster. Uma epidemia na Índia, uma crise econômica na Jamaica, uma prisão ilegal num condado inglês, suscitam no Parlamento pedidos de esclarecimentos. Além das interpeleções e debates sôbre os problemas mais importantes, diàriamente de 150 a 200 perguntas dos representantes do país são endereçadas por escrito aos diferentes ministérios. As respostas são nestes preparadas com extremo cuidado e depois lidas em plenário pelos Ministros, ou, se não há tempo, simplesmente inseridas no diário parlamentar. Quando o caso é de mais relevo ou exige mais explicações, há perguntas e respostas suplementares proferidas verbalmente, as quais se transformam às vezes em verdadeiros debates. Essa barragem diária de perguntas, de um lado obriga os diretores de serviços a uma grande vigilância sôbre o modo por que o público está sendo atendido, e, de outro, leva os Ministros a se manterem em dia com as atividades superintendidas pelas respectivas pastas.

A conclusão a tirar de tudo que ficou dito é a seguinte: na Grã-Bretanha, o Poder Executivo dispõe de uma grande autoridade, mas esta não pode ser exercida como instrumento de opressão ou de repúdio à opinião pública, porque a Casa dos Comuns, que é o supremo dispensador dessa autoridade, se conserva em contato constante com o público, e pode, a qualquer momento, obrigar

o gabinete ministerial a mudar de rumo ou se demitir. Vimos como êsse poder é usado cautelosamente na Grã-Bretanha.

A desconfiança da Casa dos Comuns em relação ao Ministério pode ser expressa de diversas maneiras. Mas pode também visar sòmente um determinado Ministro. Se êste não obtém a solidariedade dos seus colegas, renunciará sòzinho à pasta, que será preenchida por decreto régio, mediante indicação do Primeiro Ministro, o qual consultará os outros chefes do seu partido.

Se o Ministério em conjunto perde a confiança da Casa dos Comuns, abre-se-lhe uma alternativa: ou renunciar logo, ou apelar para o país. Se o pronunciamento popular, expresso na atitude dos novos representantes fôr em favor do Ministério, êste continuará no poder.

No caso de eleições gerais regulares, devidas a ter findado o mandato dos representantes (como a que houve em 1945), o simples fato da maioria ter cabido a um outro partido determina a renúncia do Ministério.

#### A Constituição

Como todos sabem, a supremacia do Parlamento não é sequer embaraçada, na Grã-Bretanha, por uma constituição rígida, cuja reforma escape aos poderes da maioria de uma assembléia legislativa ordinária. Foram os Estados Unidos a primeira nação que adotou uma constituição com tal garantia de estabilidade.

Na Grã-Bretanha, a Constituição não se acha sequer incorporada em um documento único. Ela é composta: a) de certos documentos históricos, emanados do Parlamento, tais como a Magna Carta, datada de 1215, a Declaração dos Diretos, "Bill of Rights", de 1689, etc.; b) de um certo número de leis ordinárias promulgadas pelo Parlamento, e que assumem um aspecto constitucional, por dizerem respeito ao sufrágio eleitoral, à organização do govêrno, etc.; c) de decisões judiciais interpretando os documentos e leis acima referidos; d) de certos dispositivos do chamado *direito comum*, "common law", o qual é nada mais nada menos do que o conjunto de um infinito número de sentenças judiciais, que adquiriram força de lei; e) de *convenções* ou *costumes*, que não estão em lei alguma e escapam à ação do judiciário, mas são acatados como tradição constitucional.

Fica-se a princípio atônito a ler a enumeração acima nos livros que tratam do governo da Grã-Bretanha. Ê-se levado a concordar com Tocqueville: "A Constituição britânica? Mas não existe tal coisa...". O fato dessa Constituição não estar incorporada num documento único não é o maior embaraço a admitir a sua existência. Parece difícil reconhecer nas leis ordinárias e nas decisões judiciárias o sinal pelo qual elas podem ser ou não classificadas como partes integrantes da Constituição.

Mas se refletirmos que o objetivo mais importante de uma Constituição é subtrair à maioria de uma assembléia ordinária o poder de cercear os direitos individuais e políticos fundamentais, nesse sentido a britânica existe, porque o Parlamento não ousaria anular as leis, decisões e convenções que garantem tais direitos. Em sua essência, a Constituição britânica vive, por assim dizer, no coração do povo, o que resulta numa proteção mais eficaz do que a derivada em muitos países dos embaraços legais à revisão constitucional.

Modificando-se várias vezes através do tempo nas suas partes acessórias, e conservando intata a sua essência, a Constituição britânica já pode ser comparada a um organismo vivo, cujos poderes de adaptação e de crescimento foram mantidos livres.

Ê duvidoso que seja aconselhável a povos de educação política mais limitada conferir poderes constituintes a uma assembléia ordinária. Mas, por outro lado, teria sido salutar que o exemplo britânico tivesse sido presente ao espírito dos nossos legisladores constituintes de 1934 para cá. Assim êles teriam evitado o erro de dar estabilidade constitucional a fórmulas de simples organização administrativa, que em tôda parte do mundo se acham ainda em fase experimental.

#### *Curso da Evolução Política e Social*

O progresso político e social na Grã-Bretanha tem seguido uma marcha lenta mas segura. Essa observação já havia sido feita há mais de um século por Mazzini, que viveu longos anos no país e nele retemperou a sua fé liberal. Notava que os passos dados para frente eram cautelosos, mas não havia recuo posterior. A sagacidade do grande político italiano é confirmada por quem atenta na história da luta para despojar a Corôa das suas prerrogativas em favor do Parlamento. O mesmo

se verifica na gradual extensão do sufrágio eleitoral, que só em nosso século se tornou realmente universal. O mesmo o leitor constatará nos capítulos subseqüentes, a propósito de várias campanhas legislativas no campo social. Simbolicamente, podemos dizer que, se uma corrente forte de opinião pugna por que, em determinado assunto, o país caminhe um quilômetro para a frente, e se uma outra corrente reacionária defende o statu-quo, o Parlamento, depois de longas ponderações, decide usualmente que se vá apenas até duzentos metros. Segue-se um novo período de campanha e proselitismo e, daí a alguns anos, o Parlamento decide caminhar até mais outros duzentos metros. Assim muitas vezes, o alvo primitivo dos progressistas só é atingido depois de longas campanhas.

As desvantagens de um tal sistema são facilmente percebidas mesmo pelos espíritos mais superficiais. O progresso é lento demais. Alguns perguntam: "Se a medida é boa, porque não adotá-la logo?"

Mas grandes vantagens existem também, embora menos visíveis à primeira inspeção. Um progresso legislativo muito rápido, conseguido à custa da derrota humilhante de uma forte oposição, se torna menos seguro, pode ser anos depois revogado totalmente quando as forças antagônicas, desgostosas e revoltadas tiverem angariado novos elementos para a luta parlamentar. Pior ainda: a execução da lei é muito mais difícil quando existe um vasto setor da opinião pública a ela antagônico. Essa consideração pesa muito no espírito do legislador britânico, ao qual repugna fazer leis sabendo que serão desrespeitadas.

A ausência dessas vantagens se patenteia na legislação usual em países governados por ditadores ou providos de parlamentos não acostumados ao estudo exaustivo dos problemas nacionais. As leis são aprovadas às vezes quase clandestinamente. Os seus maus aspectos só se tornam visíveis depois de entrarem em execução. Daí violações ou recuos posteriores.

Dizem na Grã-Bretanha que o sistema lá adotado decorre do espírito de "compromisse", isto é, transigência ou transação, tão visível em seus legisladores e diplomatas. No fundo dêsse espírito, talvez esteja um outro fator psicológico, acentuado por Stanley Baldwin no caráter do seu povo. Ê o que êle chama por uma palavra

difícil de ser traduzida: "considerateness". Ser "considerate" para com os pontos de vista e sentimentos alheios, isto é, ser atencioso ou ter consideração para com êles, não é uma qualidade peculiar à Grã-Bretanha. Mas parece ser lá mais especialmente cultivada: Daí decorrem o espírito elevado nas discussões e uma positiva esquivança a exigências esmagadoras, nos prêlios, parlamentares ou não.

As condições contemporâneas, os efeitos catastróficos da guerra, vão sem dúvida acelerar, no referido país, o curso da evolução social. Mas já agora o caminho está iluminado por uma longa e fértil experiência anterior.

### O Gabinete e o Ministério

O cargo de Primeiro Ministro tem sido comparado ao de Presidente da República em outros países. Para mostrar o seu poder, basta de fato lembrar que é êle quem leva ao Rei os nomes dos seus colegas no Ministério, e é praticamente o responsável pela sua nomeação. Da mesma forma, se mais tarde surge uma desinteligência entre êle e qualquer Ministro, o Rei não recusará a demissão dêste se êle a propuzer. O Primeiro Ministro não a propõe, porém, sem ouvir antes os outros líderes do seu partido.

Tornou-se uma tradição na política britânica que o Primeiro Ministro consulte habitualmente, sobre as decisões importantes do govêrno, a um número restrito de ministros. Êstes é que formam pròpriamente o *Gabinete*, "The Cabinet", o qual é muito mais reduzido do que o Ministério total. Êste em geral não se reúne, mas as reuniões da-quele são freqüentes.

A palavra vernácula "Ministério", como a sua correspondente em inglês, "Ministry", tem duas acepções: uma, a de conjunto dos Ministros (acepção em que acabamos de empregá-la), outra a de "unidade administrativa sob a chefia de um Ministro" como, por exemplo, "Ministério do Trabalho", "Ministério da Saúde", etc.

Nesta última acepção, o número de Ministérios na Grã-Bretanha é grande, sobretudo nos tempos de guerra. Isto é devido, de um lado à riqueza do país, de outro, à imensa atividade governamental, expressa em inúmeros serviços de real utilidade pública. O caso dêles é, pois, muito diferente do nosso. O desdobramento do Ministério num país

só deve ser feito quando a expansão dos serviços subordinados é tal que uma orientação única não basta.

Não há necessidade de enumerar aqui todos os Ministérios do Govêrno Britânico, mas, no decurso dêste trabalho, faremos referência aos que nos interessaram mais de perto: da Saúde, do Interior, da Educação. Além dos Ministros que se acham à frente de Ministérios, há alguns sem pasta. O chamado Lord Chancellor não fica à testa de um Ministério, mas tem funções de grande importância, porque, não só lhe cabe presidir à Casa dos Lords enquanto estiver em seu cargo, como preside a alguns tribunais de que se compõe a Suprema Corte, e exerce certas funções supervisoras relativamente ao Judiciário, tal como o de ser responsável pelas nomeações dos magistrados. Mas outros Ministros também desempenham papel de destaque nesse terreno, e são: o do Interior, "Home Secretary", e os dois Procuradores Gerais, sob o título de "Attorney-General" e "Solicitor-General".

A tradição britânica é que os Ministros devem pertencer ou à Casa dos Comuns, ou à dos Lords. Quando o detentor de uma pasta importante é membro de uma dessas Casas e assume o título de "Secretário de Estado", a pasta fica sendo representada na outra por um membro dessa outra, que assume, por indicação do Primeiro Ministro e nomeação do Rei, a dignidade ministerial, com o título de "Parliamentary Under-Secretary", "Sub-Ministro Parlamentar". Isto o diferencia do "Sub-Ministro Permanente", "Permanent Under-Secretary", que, em cada Ministério, é o funcionário da mais alta categoria, dotado de longa experiência e tendo ingressado por concurso rigoroso nos primeiros degraus da carreira administrativa. Em certas pastas, os Ministros não recebem o título de "Secretário de Estado". Em cada uma delas, os seus auxiliares graduados, na hipótese acima aludida, se chamam "Parliamentary Secretary" e "Permanent Secretary".

Na Inglaterra e pode-se dizer em todo o mundo, o critério da seleção dos Ministros ainda é, em geral, o ditado pelas conveniências do partido no poder. Não se procuram, em geral, competências especializadas nos assuntos das pastas. Tal critério não significa, porém, que seja estorvada a ascensão ao poder de políticos de excepcional visão. Esta é averiguada, na Grã-Bretanha,

no campo de vida parlamentar, no longo trato com os grandes problemas nacionais, e, muitas vezes, na experiência da gestão do mesmo ou de outros Ministérios (via de regra, quem já foi uma vez Ministro tem bastante probabilidade de ser de novo convocado quando o seu partido de novo subir ao poder).

Os Ministros são guiados nas suas decisões por funcionários de alta categoria, pertencentes em geral à "classe administrativa" (melhor diríamos em nossa terminologia "carreira administrativa"). Tais funcionários se acham colocados nas posições chaves dos Ministérios. O Serviço Civil, "Civil Service", foi criado na Grã-Bretanha em meados do século passado. Quer isto dizer que, desde então, o preenchimento dos cargos no funcionalismo público começou a obedecer à regra do concurso, e não à do favoritismo. Sabe-se que o exemplo britânico se propagou depois aos Estados Unidos e a outros países.

Mas a posição privilegiada da "carreira administrativa" ficou sendo uma peculiaridade da organização britânica. Os serviços técnicos no governo nacional assumem um papel consultivo em relação aos chefes daquela classe. Em um dos capítulos subseqüentes, o autor descreverá a curiosa engrenagem que existe no Ministério da Saúde, entre os serviços médicos e a hierarquia administrativa.

Os funcionários da carreira administrativa, homens ou mulheres, nela ingressam entre a idade de 21 a 24 anos. O concurso é rigoroso, e se baseava sobretudo no conhecimento das humanidades clássicas, da história, da filosofia, do direito, das matemáticas. Nas últimas décadas, a lista de assuntos sujeitos à opção dos candidatos se estendeu muito e hoje abrange também ciências políticas, economia, finanças, ciências naturais, várias línguas e literaturas, etc.

Só conseguem transpor as barreiras do concurso jovens universitárias que fizeram os seus estudos devotadamente e possuem uma viva inteligência. A idéia dos organizadores do sistema é que pessoas assim dotadas poderão na prática adquirir o conhecimento dos assuntos administrativos e, passando de um serviço a outro, habilitar-se, após longos anos, a chegar ao tope da carreira, isto é, a superintender todo um Ministério como "Sub-Ministro Permanente", ou ir para o Tesouro, que

exerce uma ação supervisora, por assim dizer, sobre os demais Ministérios.

A seriedade com que a Comissão do Serviço Civil tem levado a efeito tais concursos permitiu que realmente alguns elementos de grande valor tivessem ingressado na carreira administrativa. Entre as vantagens decorrentes da preeminência dessa carreira está a de que os serviços técnicos não ficam sujeitos à instabilidade derivada das mudanças de Ministros e de seus Assistentes, visto pertencerem estes ao funcionalismo permanente. Mas há desvantagens. A mais importante delas, segundo nos parece, é que as decisões administrativas não são tomadas pelos que são realmente profissionais no assunto. Em matéria de diretrizes, é sem dúvida indispensável que as vistas, às vezes limitadas, dos técnicos sejam contrastadas por pessoas de cultura geral. Mas a execução das diretrizes deve caber aos que têm a responsabilidade profissional.

Há um visível movimento no serviço civil britânico para alçar os órgãos técnicos à altura em que devem permanecer. A ocasião parece estar madura para essa transformação. O histórico desse movimento não cabe no presente trabalho.

#### *Corpos Consultivos*

Introduziu-se na Grã-Bretanha o hábito de estudos e inquéritos feitos por comissões oficiais, que ora têm o prestígio da autorização legislativa e da nomeação régia e se chama "Royal Commissions", ora são constituídas por comitês "interministeriais", com ação, em mais de um Ministério, ora se imitam a um único departamento. Esses corpos consultivos muitas vezes têm uma atividade temporária e se extinguem com a sua execução. Em diversos ministérios, porém, há comitês permanentes, que se reúnem periodicamente e aconselham o Ministro na orientação de determinado campo de sua jurisdição. No Ministério da Saúde, por exemplo, há vários deles. O último formado foi o "Advisory Committee on Mother and Young Children", que emite opinião sobre os assuntos relacionados com a saúde das mães e das crianças.

De uma maneira geral, há a preocupação de incluir nesses corpos consultivos pessoas representativas de diversos setores econômicos e doutrinários, bem como indivíduos de comprovada expe-

riência no assunto. Além disto, os mesmos órgãos têm a faculdade de chamar a depôr quem acharem conveniente ouvir.

O govêro se mantém desta forma em contato salutar com a opinião pública e profissional. Das investigações assim feitas resultam novas orientações, legislativas ou administrativas. Mesmo quando de tais trabalhos não resulta logo uma mudança, não podem ser acimados de estêreis. Os estudos feitos representam uma massa de informações, que será sempre útil consultar. Quando os inquêritos se voltam para setores que se acham sob a jurisdição de Ministérios daí resulta sempre o benefício de se jorrar, sôbre a ação administrativa, luz emanada de uma fonte imparcial, colocada fora do contrôle burocrático ou partidário.

A arte de governar ficou armada de um magnífico instrumento com os corpos consultivos dotados de amplos poderes de investigação.

#### *A Organização Judiciária*

O princípio democrático de que nenhum indivíduo pode ser privado de um direito senão em virtude de violação da lei, provada perante um tribunal, e de que todos os indivíduos sem exceção se acham obrigados a respeitar a lei, em parte alguma do mundo encontra uma aplicação mais extensa do que na Grã-Bretanha. A tradição da independência, da incorruptibilidade e da imparcialidade dos juizes é uma das mais prezadas no país.

Um dos escritores americanos que melhor conhecem as instituições da Grã-Bretanha, o Professor Frederic Ogg, atribui o prestígio do Judiciário no país a vários motivos. Os princípios sôbre que se baseia a aplicação da justiça foram se constituindo através de tempos imemoriais e são reconhecidamente os mais salutaros. As regras do processo civil e criminal são elaboradas por comissões compostas de juizes e de advogados de largo tirocínio, e são dotadas de grande flexibilidade, tornando assim a justiça mais expedita e segura. O processo de seleção dos juizes é cauteloso, e a sua independência é favorecida não só pelo fato da sua vitaliciedade como pelos vencimentos bastante elevados que percebem.

Cumprê notar que a expressão legal relativa ao exercício dos juizes o limita a "enquanto bem servirem". Na prática isso importa em uma pode-

rosa garantia de estabilidade, pois o Executivo não assume a responsabilidade de demitir um juiz, sem o pronunciamento expresso das duas Casas do Parlamento. Os juizes de paz podem ser demitidos "à vontade da Corôa", mas também, na prática, a exoneração só ocorre em casos de gravidade indubitável. Entretanto, as suas funções são exercidas gratuitamente.

Na Grã-Bretanha, nenhum tribunal pode declarar uma lei inconstitucional. Aqui se afirma mais uma vez a supremacia do Parlamento. Os tribunais podem, porém, interpretar as leis e naturalmente essa interpretação não incide só sôbre os textos ambíguos, mas também sôbre as lacunas deixadas pelo legislador. Alguns críticos da ordem social na Inglaterra, como o professor Laski, acham que lá, como nos Estados Unidos, os juizes às vezes se inspiram em preconceitos de classe, ao interpretarem a lei. O autor não dispõe de elementos para avaliar a justiça da crítica.

Quanto aos decretos executivos e aos regulamentos, o Judiciário pode decidir sôbre a sua legalidade, e freqüentemente é chamado a se pronunciar a respeito.

Mas os tribunais não se limitam a aplicar as leis e a interpretá-las. Eles as *fazem* também, de certa maneira. Vimos anteriormente que há até dispositivos constitucionais cuja autoridade promana apenas de decisões judiciárias. Sendo assim, não é de estranhar que uma grande parte do direito inglês, civil e criminal, tenha a mesma origem. Em vez de se reger pelo direito romano, que impera na maioria das nações civilizadas, a Inglaterra, o País de Gales e quase todos os Estados da União Norte-Americana se acham sob o regimen da "common law", o direito comum, o qual deriva de decisões e sentenças judiciárias, que foram, através dos séculos, criando precedentes com força de lei. E' verdade que essa prerrogativa do Judiciário se tem restringido muito, depois que o poder do Parlamento se foi fortalecendo. Além disto, ela é inteiramente dependente da aquiescência do mesmo Parlamento. Este pode, a qualquer momento, revogar ou alterar os dispositivos da "common law", como pode ratificá-los, incorporando-os ao conjunto das leis "estatutárias", isto é, daquelas que são por êle estabelecidas. A "common law", entretanto, ainda representa um acervo formidável. O estudante de direito na Inglaterra provávelmente a princípio se intimidará



com a coleção de precedentes que deve assimilar. Mas, finalmente, o estudo dos casos não será mais interessante do que o dos princípios abstratos?

As causas criminais são levadas, em primeiro lugar, aos tribunais de jurisdição sumária, "courts of summary jurisdiction", também chamadas, às vezes, "petty sessions" ou "police courts". Tais tribunais são compostos, geralmente, de juizes de paz, dos quais existem no país cerca de vinte mil! Os juizes de paz são uma das instituições mais antigas da Inglaterra: datam do século qutorze. As suas funções eram, a princípio, a de manter a ordem. Depois foram se expandindo, tanto sob o ponto de vista judiciário quanto administrativo. Até fins do século passado estava confiada aos juizes de paz a administração dos condados ingleses, da qual se excluía a das cidades governadas por corporações próprias. Depois as funções administrativas foram transferidas aos conselhos municipais, ficando aos juizes as judiciárias. Quando, nos começos do século atual, se foram criando no mundo os juizados de menores, a Inglaterra achou solução para o problema de disseminá-los, fazendo com que os respectivos juizes fossem escolhidos dentre os juizes de paz. É por isto que, em nossos estudos sobre a assistência à infância no referido país, fomos levados a interessar-nos por êsse órgão do Judiciário.

Nominalmente, os juizes de paz são nomeados pelo Lord Chancellor, que é um dos membros do gabinete ministerial. As indicações, porém, partem de uma alta personagem de cada condado, chamada "Lord Lieutenant". Êste, há já uns trinta anos, vem sendo ajudado na preparação das listas por comitês consultivos locais, que existem também nas cidades maiores dotadas de um govêrno independente do govêrno dos condados.

Antigamente, a nomeação recaía sobre a pequena nobreza local. Nos últimos tempos, o posto se foi democratizando, e os partidos foram procurando representar-se igualmente na lista dos juizes de cada condado ou "burgo" separado. Ainda é considerado um sinal de distinção o indivíduo poder usar, após o nome, as iniciais "J.P.", que valem "Justice of Peace".

As funções são exercidas gratuitamente. Como, em cada jurisdição, o número de juizes é grande, o trabalho é planejado com vários períodos de descanso intervalados. Um juiz único pode ouvir certos casos triviais, mas em geral o julgamento

só pode ser proferido em sessão a que compareçam pelo menos dois juizes. Visto serem leigos geralmente, funciona com êles um secretário remunerado, "a clerk", que geralmente tem tirocínio jurídico como "solicitor".

Cumpre notar que em Londres e em outras cidades, há também tribunais de jurisdição sumária constituídos por magistrados pagos, "stipendiary magistrates". Êstes precisam ter o diploma jurídico de "barrister", e ainda se lhes exige uma prática de vários anos. Êles podem funcionar como juizes singulares. Curiosamente, a sua nomeação não é feita pelo Lord Chancellor, mas sim por um outro membro de gabinete, o "Home Secretary", Ministro do Interior. O seu número, porém, é muito pequeno, de sorte que a imensa maioria dos Tribunais de jurisdição sumária é constituída por juizes de paz.

Tanto os juizes de paz como os magistrados profissionais, ouvem muitos casos fora de sessão e dão conselhos aos interessados. Disso se valem muita pessoas que não têm recursos para consultar advogados.

Na terminologia jurídica inglesa, os crimes, ou antes "as ofensas", se dividem em "não sujeitas a pronunciamto" e "sujeitas a pronunciamto". As primeiras são em geral julgadas nos tribunais de jurisdição sumária, e são as de menor gravidade. As segundas quando mais graves, são sempre julgadas por um jury, em tribunais de instância superior. Mas há um grupo intermédio, composto das mais graves das ofensas não sujeitas a pronunciamto e das menos graves das sujeitas ao mesmo. Êsse grupo será ou não julgado nos tribunais de instância superior, conforme a decisão que for proferida pelos tribunais de jurisdição sumária. Êstes, em tal grupo, podem avocar a si o julgamento do caso, quer sejam compostos de juizes de paz, quer de magistrados profissionais. Com uma condição: que o acusado aceite a jurisdição sumária. Essa aceitação raramente falha, pois a reputação do juri é de ser menos clemente. O fato interessante é que são julgados pela jurisdição sumária mais de 90% dos crimes cometidos no país. São também julgados por ela os casos de contravenções a regulamentos e posturas sanitárias, a posturas reguladoras do tráfego, etc.

Quaisquer que sejam os defeitos dos Juizes de Paz, inegavelmente é uma felicidade para o povo

inglês dispôr de um corpo numeroso de homens interessados no bem público, e dispostos a assumir encargos judiciários. Assim se possibilitou uma aproximação do objetivo que visa justiça sumária e digna.

Nas sessões dos tribunais de jurisdição sumária, quem aparece no papel de acusador público nos casos de menor gravidade, é em geral um policial. Nos mais importantes, a polícia recorre a advogado.

Os tribunais criminais de instância logo acima são os chamados "Quarter Session" e "Assizes Court". Nos primeiros, assim chamados pelas suas reuniões trimestrais, o júri é presidido por juizes de paz, exceto nalgumas cidades onde existe um magistrado pago pela municipalidade para exercer essa e outras funções. Nos segundos, que funcionam três ou quatro vezes por ano e nos quais são julgados os crimes capitais e outros de gravidade semelhante, o júri é presidido por um juiz, membro da Suprema Corte com sede em Londres, o qual excursiona pelas diversas localidades do seu "circuito". O país está dividido em oito dêsses circuitos.

As apelações proferidas pelas cortes de jurisdição sumária são ouvidas nos tribunais de "Quarter Sessions", que nesses casos funcionam sem júri.

Quando o crime é julgado em júri (seja num. seja noutro tribunal), pode haver apelação para a "Court of Criminal Appeal", em Londres. A apelação pode se basear em questões de fato, ou de lei.

Quanto às causas cíveis, os tribunais de jurisdição sumária se limitam a casos de adoção, de filiação, de separação de cônjuges, etc. De um modo geral, o julgamento das causas cíveis de menor importância está afeto a tribunais especiais espalhados pelo país, sob a jurisdição do govêrno nacional. Existem cêrca de 500 dos chamados "tribunais de condados", "county courts", distribuídos por 55 circuitos. Para cada um dêles, o Lord Chancellor designa um juiz, que percorre os vários distritos do seu circuito em épocas fixas. Na ausência do juiz, o grosso dos casos é decidido por um funcionário denominado "register", que

tem sede em cada distrito. Ambos, juizes e "registers" são pagos pelo tesouro nacional.

A "Supreme Court of Judicature", com sede em Londres, é composta de vários tribunais elevados, que servem não só para a apelação de causas cíveis e criminais, como para o julgamento inicial de algumas de grande importância.

A Casa dos Lords conserva prerrogativas de revisão de sentenças proferidas, sôbre causas cíveis e criminais, pelos tribunais que compõem a Suprema Corte. Mas essa só pode ser feita com base em pontos de lei, e não em questões de fato. A Casa dos Lords inteira ôbviamente não poderia participar dessa revisão. Assim fica a prerrogativa praticamente restrita a um comitê composto de Lords com reputação no mundo jurídico.

#### Bibliografia

Ao leitor que não tiver tempo de consultar as obras mais aprofundadas de Bagehot, Lowell, Dicey, Maitland, Keith, Laski e Jennings, pode ser aconselhada uma das seguintes:

1 — Ogg, Frederic Austin: "English Government and Politics". The McMillan Co., New York, 1929.

2 — Hogan, Albert E. and Powell, Isabel G.: "The Government of Great Britain and the Dominions and Colonies". University Tutorial Press, London, 1939. Neste pequeno volume os autores souberam condensar quase tudo que é essencial. Assim se explica o sucesso da obra já na décima edição.

3 — The British Council: "British Life and Thought". Lougman Green and Co., London, 1941. Os primeiros capítulos desta obra versam sôbre "The British Commonwealth", "The British System of Government" e "British Justice", e foram escritos respectivamente por A. Berriedale Keith, W. A. Robson e Maurice Sheldon Amos.

Há em português um resumo muito interessante das relações e funcionamento dos diversos poderes no govêrno nacional: é o livro do prof. Orlando M. Carvalho, "O mecanismo do govêrno britânico", publicado, em 1943, pelos "Amigos do Livro", em Belo Horizonte.