A administração inglesa vista de perto

ESTANISLAU FISCHLOWITZ

O presente artigo focaliza a evolução do Serviço Civil Inglês durante a última guerra, visando os fenômenos de administração geral, assim como expõe algumas opiniões a respeito do D.A.S.P. e da experiência brasileira, expendidas por altas personalidades da Grã Bretanha. (N.R.)

NÃO é propósito meu tentar uma análise sistemática da administração britânica sob o ponto de vista técnico. Com efeito, o "Civil Service" que existe na Grã-Bretanha em 1945 e que resulta de longa, ininterrupta e progressiva evolução cujas etapas mais importantes marcam as reformas de 1780 e 1816, não se presta facilmente a qualquer apreciação doutrinária. A administração britânica não foi instituída como um sistema idealizado de antemão, baseado em quaisquer princípios rígidos de ordem geral. Com toda a minha instintiva aversão a lugares comuns, aos quais se costuma recorrer para definir as instituições britânicas, não posso deixar de salientar que — como, aliás, em todos os demais setores da vida inglesa — não é a lógica que rege a organização do serviço público. Prevalece aí uma atitude puramente empírica "even if it does occasionally cause the political theorists to tear their hair" (1). Parece, aliás, muito mais interessante apresentar as impressões que pude colher no prazo de um ano: seja em meus contactos de todos os dias com vários órgãos centrais do Governo, seja além dos "guichets", como simples "man in the street", homem da rua, cliente da administração pública.

Esse ano marcou uma era importantíssima na vida dessa pequenina ilha a que cabe papel imenso na história da humanidade civilizada. Setembro de 1944: Bombas V 1 e V 2, auge do esforço aliado da guerra, Governo de coalisão. Setembro de 1945: fim das operações militares, embora,

talvez tecnicamente sem paz definitiva; esforços concentrados sobre a gigante tarefa da reconversão da economia nacional das finalidades de guerra para os objetivos da paz; Governo trabalhista. Poder-se-á imaginar maiores contrastes entre a situação existente em duas datas tão pouco distanciadas?

Antecipando impressões mais detalhadas, quero desde já, tornar bem clara a conclusão nitidamente favorável a que cheguei, acompanhando com grande interesse o funcionamento da administração Britânica no período final da guerra e da transição da guerra para a paz. Positivamente, não há nessa matéria "nada de podre no reino" da Inglaterra. O funcionalismo desse país, com todos os seus característicos, hábitos e costumes, métodos de trabalho que podem à primeira vista parecer antiquados, localizado em repartições freqüentemente primitivas e pobres, (sobretudo no que diz respeito aos departamentos evacuados da capital para as províncias) — uma camada de servidores relativamente pequena — desempenhou, com grande êxito as numerosas e graves tarefas que teve de enfrentar em tempo de guerra.

Quanto à definição do "civil service" parece-me que para fins práticos basta mencionar a sua característica semi-oficial, já constante do relatório da Royal (Tomlin) Commission on the civil services, de 1937. "These servants of the Crown other than holders of political and judicial offices who are employed in a civil capacity and whose remuneration is paid wholly and directly out of monies voted by the parliament" (2).

(1) "Mesmo que, de vez em quando, obrigue os teóricos políticos a arrancarem os cabelos",

(2) "Aqueles servidores da Coroa, não detentores de cargos políticos ou judiciários, empregados em caráter civil e cuja remuneração é paga total e diretamente pelas verbas votadas pelo Parlamento",

Quanto ao número total e composição em várias categorias, o funcionalismo público inglês sofreu em tempo de guerra mudanças muito essenciais:

Em 1-4-1939 havia:	Em 1-4-1944 havia:	
<i>Serviços propriamente administrativos</i>		
Established (3):	287.179	208.321
Unestablished (4):	134.825 [¶]	546.959
Total:	422.004	755.280
<i>Serviços industriais</i>		
Established:	31.019	35.148
Unestablished:	208.335	678.908
Total:	239.354	714.056

Os quadros do pessoal cresceram assim, devido à inclusão de um numeroso grupo de servidores temporários, embora não atingissem o total que se poderia esperar, dadas a variedade e importância das funções da administração em tempo de guerra. Ao mesmo tempo verificou-se uma mudança radical quanto à composição da massa, no que diz respeito ao sexo dos servidores. Antes da guerra, a proporção entre os homens e mulheres no serviço público era de 3 para 1; presentemente, há tantos servidores homens como mulheres.

Cabe salientar que a infiltração no serviço público de elementos novos e instáveis não exerceu influência desfavorável sobre o alto padrão da administração Britânica. Só isso merece os maiores elogios a respeito do valor dos serviços públicos da Inglaterra.

A primeira pergunta que ouvi aqui, de meus amigos, sobre o sistema da administração inglesa foi a seguinte:

“Merece a administração pública Britânica, de fato, a deputação que goza por toda a parte de ser a melhor do mundo?”

Não me sinto capaz de responder categoricamente a essa pergunta. O que posso afirmar, é o seguinte:

Entre todas as administrações públicas da Europa, a Britânica é sem qualquer dúvida a melhor a mais eficaz e de melhor rendimento. Conhecendo apenas muito superficialmente os serviços públicos dos Estados Unidos, não me atreveria confrontá-los com os da Grã Bretanha.

(3) “Efetivos”.

(4) “Extranumerários”.

Julgo, ademais, que a administração Britânica é adaptada de modo quase ideal às condições do país em que opera. Para o êxito da administração contribuem as características dos administrados num grau não inferior ao dos administradores. O particularmente elevado moral administrativo dos ingleses justifica, em grande parte, o sucesso dos serviços públicos desse país. O sistema inglês da administração está rigorosamente adaptado às condições intelectuais e morais da comunidade a que se aplica. Em tese, a administração não é, a não ser em alguns de seus elementos básicos, um artigo de exportação. Com efeito, não sei como funcionaria a administração inglesa, por exemplo, na Argentina, no Brasil, ou no Chile, embora, devido à existência do Império, hajam sido criados no decorrer do tempo, no “civil service”, alguns sistemas de administração capazes de funcionar independentemente da longitude e amplitude geográfica.

Tenho a impressão de que o sistema do “civil service” realmente apolítico e imparcial — servindo como instrumento executivo do Governo — organizado como profissão especializada, apresenta vantagens particulares. Tal organização do serviço público corresponde de modo excepcional, seja às exigências da moderna economia e técnica, seja aos requisitos da verdadeira democracia social. Não acredito que nas condições atuais pudesse funcionar satisfatoriamente o “spoils-system”, recomendado pelo Presidente Jackson, aliás, ao que parece, já inteiramente abandonado no país em que outrora vigorava.

A adaptabilidade dos serviços públicos ingleses a qualquer regime político social, não é apenas um traço potencial e virtual na realidade britânica. Provavelmente, nunca essa qualidade da administração britânica se manifestou de forma tão expressiva como após as eleições de 5 de julho de 1945 em que, como se sabe, contra a expectativa geral, o partido trabalhista alcançou esmagadora maioria.

Não sei quantas mudanças no próprio corpo administrativo (fora dos próprios postos de confiança do Governo, — sendo considerados como tais, contrariamente à prática que existe em outros países, só os componentes do Gabinete dos ministros e sua Secretária etc.), terá acarretado essa revolução pacífica que teve lugar na Inglaterra. Ainda não chegaram ao meu conhecimento dados a res-

peito. Ficarei, porém, profundamente surpreendido se souber que tais modificações tenham atingido a mais de talvez dez ou quinze pessoas! Não se diga que havia no passado absoluta unanimidade a respeito da posição do funcionário em períodos de tão radicais transformações do regime vigente. O professor Harold Laski, a "eminence crise" do socialismo inglês, formulou em sua "Democracy in Crisis" a opinião de que a evolução interna da política, necessariamente, conduzirá a um grave choque entre dois campos opostos: conservadores e revolucionários, sendo que, a essa hora, os primeiros, embora em minoria, se oporão com toda a sua força à legalização das mudanças econômico-sociais solicitadas pela maioria vitoriosa, contando a esse respeito com a aliança importante que ligaria os conservadores à *Civil Service*. Tal atitude da administração pública poderia impossibilitar a transição pacífica entre um regime e outro. Graças a Deus nada justificou as sombrias expectativas de Laski. O caráter absolutamente imparcial e objetivo da Administração pública acima de todas as lutas de classes, partidos, filosofias, credos e interesses econômico-sociais: caráter que em vários outros países se costuma tribuir só ao Magistrado, está-se acentuando na Inglaterra com toda a razão, como o mais essencial pre-requisito da boa conduta dos negócios públicos. O funcionário público goza de todos os direitos políticos; o modo em que ele faz uso dos mesmos fica, todavia, subordinado a alguns limites necessários, que constituem o preço pago pelo país e pelos servidores mesmos para "comprar" a boa administração de tipo acima aludido. Não existe, no fundo, qualquer contradição entre 1) a verdadeira democracia e 2) as medidas de disciplina administrativa às quais se recorre para garantir esse efeito. Quais são essas restrições, algumas vezes erradamente identificadas com soluções antiliberais, próprias aos regimes fascistas totalitários? O funcionário pode evidentemente fazer uso do direito ativo, assim como passivo, pode pertencer aos partidos que mais lhe agradam. Deve, porém, ao mesmo tempo, exercer com discrição e tato as suas prerrogativas políticas civis. Se ele se candidatar ao posto de deputado, está obrigado (a partir de 1884) a se demitir do serviço público no momento em que pronuncia o primeiro discurso eleitoral (election address). Se essa e toda as demais restrições fossem abolidas "The result would be the destruction of what undoubtedly is at pre-

sent one of the great advantages of our administration and one of the most honourable traditions of our public life", porque "The step from the Civil Servant — policeman to the politicized Civil Service is but a short one" (Relatório of the Committee on the Parliamentary Candidature of Civil Servants — 1921) (5).

As restrições inspiradas nos raciocínios acima aludidos vão muito mais adiante. Nenhum servidor público tem direito de publicar, sem autorização prévia do seu Departamento, um livro "which is connected with the official duties of himself or other public servants" (6). Ele não pode tão pouco — quer sob a forma anônima ou com a sua assinatura — escrever artigos de caráter político para a imprensa ou pronunciar-se em público sobre "any matter of controversy in which the action of his or other Departments are involved". Contatos com a imprensa ficam a cargo exclusivo dos "Public Relations Officers" filiados durante os últimos anos da guerra a todas as repartições centrais do Governo. O servidor não encarregado desse gênero especial de trabalho foge na Inglaterra a quaisquer contatos com a imprensa. Ele pode sem dúvida alguma colaborar em revistas técnicas e profissionais, preenchidas as seguintes condições: 1) nenhum assunto condidencial deve ser revelado; 2) a autoria dos trabalhos deve ser conhecida pelo Departamento em que ele trabalha; 3) não se deve usar no artigo qualquer referência ao posto ocupado pelo funcionário, salvo autorização especial dada para esse efeito pela Chefia do Departamento. O funcionário não deve estar ligado à Revista em questão por um contrato, assegurando a sua permanente colaboração com a mesma.

O perfil do funcionário de um país verdadeiramente decocrata não seria ainda completo sem referência, pelo menos ligeira, às relações entre o servidor público e o Parlamento, assunto tão momentoso para o Brasil, na hora presente. O contróle parlamentar permanente e cuidadoso sobre a administração pública torna talvez o trabalho do admi-

(5) ... "o resultado seria a destruição do que indubitavelmente é no presente uma das grandes vantagens da nossa administração e uma das mais honrosas tradições da nossa vida pública" ... "o passo que separa o funcionário-civil-político do Serviço Público Civil politizado é na verdade muito curto." (Relatório da Comissão de Inquérito sobre Candidaturas Parlamentares de Funcionários Públicos Cívís — 1921)

(6) "Que diga respeito a deveres oficiais, seus ou de outros funcionários públicos".

nistrador mais difícil. A administração mais cômoda é, sem a menor dúvida, a de um país autoritário, com burocratismo quase onipotente. Os funcionários britânicos têm, sem exceção alguma, toda a compreensão para as funções exercidas a esse respeito pela mais antiga e mais perfeita instituição parlamentar do mundo: A Câmara dos Comuns. Os sentimentos do funcionário médio para com os deputados são, como reparou certo autor "a mixture of distaste and respect, distaste for their general intellectual level, respect for their decency of feeling, sound judgement of men and good sense in large affairs" (7). Constitucionalmente, as relações entre os servidores públicos e o poder legislativo são inexistentes. É o ministro que toma toda a responsabilidade pelo ramo da administração que está chefiando. Ele não poderia, em hipótese alguma, desobrigar-se da mesma apontando as falhas ou erros dos seus subordinados. No mecanismo normal das relações entre o poder legislativo e executivo não fica reservado nenhum lugar próprio aos servidores públicos considerados apenas como auxiliares técnicos dos ministros. "Civil Service is in the last resort a profession of subordinantes to politicians" (8). Na realidade, porém, não faltam vários contatos entre o Parlamento de um lado e os funcionários civis do outro. Eles se prendem, sobretudo, às: 1) funções naturais desses últimos quanto à colaboração dos projetos governamentais de leis; 2) sua participação em várias comissões mistas encarregadas de inquéritos e estudos dedicados a diversos setores da vida pública; 3) redação das respostas dos ministros às interpelações ou simples perguntas parlamentares; 4) assistência técnica ao ministro nos debates parlamentares, sobretudo quando ele é chamado a justificar e defender perante uma das Câmaras os projetos governamentais, e, enfim, 5) entrevistas realizadas algumas vezes pelos mais altos funcionários com membros do parlamento. A cooperação leal e harmoniosa entre o poder legislativo e o funcionalismo público constitui uma das maiores vantagens das relações públicas da Inglaterra. Como reparou com tanta razão Dr. Finer na sua monografia "The British Civil Service" (1937) "Between the legis-

(7) "Um misto de desprezo e despeito: desprezo em relação ao nível intelectual geral dos deputados; respeito com relação à decência de seus sentimentos no critério de apreciação dos homens e bom senso nos grandes assuntos".

(8) O Serviço Civil é, em suma, uma profissão de subordinados aos políticos.

lature and Service reigns a gratifying respect to a regree unknown in France and the USA" (9).

Refletindo sobre as qualidades excepcionais da administração britânica, cumpre salientar que nunca ainda a administração pública de um país democraticamente governado tinha enfrentado no lapso de alguns anos tarefas de tal envergadura e complexidade com as quais os serviços públicos da Grã-Bretanha estavam a braços no período desses últimos seis anos. De 3-IX-39 a 8-IV-45, a segunda guerra mundial foi "test" supremo da administração britânica. Acredito, sem poder aduzir provas objetivas para justificar a minha afirmação, que nenhuma das administrações contemporâneas seria capaz, nas mesmas condições, por assim dizer, na linha de frente sob bombardeios quase ininterruptos, com mobilização total da população para o esforço de guerra, assegurar com tal sucesso a marcha satisfatória da administração que abrangeu todos os setores da vida, subordinando-os quase em 100% à economia dirigida de guerra. Seria impossível negar que havia de início certas falhas e erros inevitáveis em qualquer obra humana. Em alguns setores da administração assim improvisada, sem quaisquer precedentes podia-se talvez notar sintomas, da principal "doença profissional" do funcionalismo: o burocratismo. Montões de formulários e questionários papelada algumas vezes alcançando proporção assustadora, delongas no despacho dos assuntos de extrema urgência etc. O povo mais individualista do mundo e mais ciumento quanto às suas instituições liberais sofria dolorosamente, embora com paciência modelar, as intromissões na vida de cada indivíduo, relacionadas com a economia de guerra. Paralelamente à "psicose de filas" criou-se até certo ponto nas amplas camadas do povo uma espécie de atitude um tanto patológica com relação aos serviços públicos. Ninguém conseguiu porém definir de modo melhor essa atitude do público de que Ralph Assheton o Presidente da Comissão encarregada da preparação do Relatório sobre o "Training" do servidor civil ("White Paper" 6.525 de 1944) numa frase que se tornou célebre quando reparou com tanto acerto que esse hábito de "shoot at the Piano-Player" (10) resulta antes do "dislike or the

(9) "Entre o Legislativo e o Funcionalismo Público reina um lisonjeiro respeito, em grau desconhecido na França e nos Estados Unidos".

(10) "Atirar no pianista".

tune" (11). Em outras palavras, os "Civil Servants" tocavam bem, mas, a melodia que lhes foi imposta pelas necessidades de guerra não podia despertar um grande entusiasmo no ambiente dos ouvintes... Diga-se aliás de passagem que nunca e em nenhum país o funcionário goza de verdadeira popularidade. A Inglaterra não escapa, por sua vez, a essa regra, embora nunca as críticas dirigidas ao Serviço Civil tomaram aí formas realmente demagógicas e embora se faça notar claramente uma melhoria notável na atitude do público com relação aos seus servidores civis, atitude essa que se reflete também de modo interessante na literatura inglesa. Nos romances de Dickens ou Trollope, o funcionário público aparecia sempre como figura cômica; Mr. Ingleside, Mr. Manning, Mr. Prohack — eis as caricaturas mais conhecidas do empregadinho burocrata que não deixavam nunca de fazer apêlo ao "sense of humour" britânico; na literatura moderna, se o funcionário aparece de vez em quando, êle nunca mais está sendo ridicularizado como acontecia sempre no passado. No "Blind Alley" W. L. George dá estas interessantes características do funcionário:

"That man of oil, steel and solk. capable of evelay dellay and grace, suggestive of every sympathy and capable of none; incapable of a lie always capable of an evasion; determined in public utility, yet not blind to private advancement; singularly addicted to justice yet unable to suffer merce; not a man but a theorem, a diagram, a syllogism..." (12).

Não é de admirar que o funcionário como representante da administração bélica, forçosamente ditatorial, investida de poderes excepcionais, possa despertar críticas e censuras que, todavia, seria errado considerar como prova da má eficiência dos serviços públicos. Não se podia notar no ambiente do "Civil Service" apesar de tôdas as tentações que poderia inspirar essa posição excepcional do fundo funcionalismo, absolutamente nenhuma veleidade no sentido de um "New Despotism" a que se refere

(11) "Não gostar do tom".

(12) "Aquele homem de azeite, aço e carvão, capaz de tôdas as dilacões e concessões, suscitando tôda simpatia, mas incapaz de senti-la; incapaz de uma mentira, sempre capaz de uma excusa verbal; decidido defensor da utilidade pública, não fechando os olhos no entanto à melhoria particular; singularmente afeito à justiça, conquanto incapaz de tolerar misericórdia; não um homem, porém um teorema, um diagrama, um silogismo..."

o famoso livro sob êsse título do Lord Hevard, que apresentou em 1929 um espectro da tirania exercida pelo burocratismo moderno. Parece-me difícil fazer-se fora dos países diretamente afetados pelas operações bélicas uma idéia exata a respeito do campo do funcionamento da administração pública na Grã-Bretanha. Não havia literalmente nenhum setor da vida individual ou coletiva não diretamente sujeito à influência do "Civil Service". O que o inglês comia, bebia, vestia, o trabalho a que êle se dedicava, tôda a produção e todo o consumo, os transportes, a habitação, numa palavra, todos os elementos da vida do Reino Unido, dependiam da regulamentação rigorosa, detalhada e minuciosa imposta pela administração chamada a aplicar o regime de economia dirigida que funcionava aqui numa escala inteiramente ignorada num país democraticamente governado. O sucesso dessa primeira administração "integral" num país democrata foi um verdadeiro milagre que deverá ser estudado em todos os pormenores não somente pelos economistas como também pelos teóricos da administração pública.

Refiro-me a êsse respeito de modo especial ao regime de racionamento de gênero alimentícios cujo funcionamento me impressionou profundamente. Não há, afinal de contas, nada de novo ou interessante no próprio sistema que foi adotado nesse domínio na Inglaterra; é exatamente a extrema simplicidade da regulamentação vigente até o dia de hoje, com todos os "Food-books, Clothing-Coupons etc." que merece ao meu ver, atenção especial por parte de todos os que possam ser levados um dia a introduzir idêntica regulamentação. O que deve ser elogiado é, por um lado 1) a preparação científica das rações asseguradas aos ingleses que fez com que, pela primeira vez, o conjunto da população gozasse de alimentação sadia, barata, escolhida de acôrdo com todos os requisitos da medicina alimentar (vejam-se todos os índices quanto ao desenvolvimento da criança incomparavelmente mais confortadores do que os respectivos dados de antes da guerra), 2) o imponente esforço planejador graças ao qual todos podiam desfrutar de fato, salvo casos realmente excepcionais, das rações que lhes foram prometidas e — "last but not least" (13) — 3) o fato que a distribuição democrática dos gêneros alimentícios sob o regime do racionamento acima aludido perfazia,

(13) "Sem faltar, ainda que por último".

segundo minhas impressões pessoais, muito perto de 100% do comércio em gêneros alimentícios sujeitos a essa regulamentação. Havia também na Inglaterra sem dúvida alguma o mercado negro. As transformações feitas no mercado legal pelo mercado negro atingiram, porém, proporção tão aproximada da ideal como em nenhum outro grande país em situação parecida.

O racionamento dos gêneros alimentícios faz parte do conjunto da economia planejada de guerra cujo sucesso incontestável se manifesta de modo particularmente expressivo no setor de preços. Apesar do formidável aumento das vendas, que em geral duplicaram (enquanto as rendas das pessoas físicas quadruplicaram!), e que só em parte foram absorvidas pelas taxas do imposto de renda, realmente astronômicas, e empréstimos internos, e apesar da sensível falta dos artigos de consumo, o índice do custo de vida aumentou só de 30% de 1938 a 1945 (aumento êsse quase exclusivamente ocorrido nos primeiros anos de guerra, até 1941, com quase absoluta estabilidade do nível de preços nos quatro últimos anos). Eis um sucesso de organização de planejamento, isto é da administração econômica, verdadeiramente milagroso.

Um outro exemplo da eficiência brilhante dos serviços administrativos ingleses em condições de emergência bélica relaciona-se com trabalhos de socorro organizados pelas repartições públicas para contrabalhar os efeitos da guerra aérea. O momento em que cheguei a Londres coincidiu com o auge dos ataques aéreos com uso simultâneo de duas novas armas: os chamados V 1 e V 2. Que me seja permitido contar o modo em que tomei pessoalmente conhecimento dessa última e mais engenhosa invenção alemã. Dormindo calmamente no meu apartamento no "Hampstead", nos dois últimos dias de março, despertei de repente sob efeito de uma explosão de força indescritível. A V 2, uma das últimas disparadas contra Londres, caiu na vizinhança próxima da minha casa. Fiquei coberto pelo vidro das janelas quebradas e pela madeira das portas; uma nuvem de poeira encheu todo o apartamento. Com tôdas as paredes bastante ameaçadas perguntei a mim se seria possível ficar no mesmo quarto. A resposta veio, porém, com grande pressa. Já na manhã do dia seguinte, poucas horas depois, chegaram as primeiras turmas de trabalhadores encarregados dos primeiros trabalhos de emergência, que executaram em tôdas as 150 casas afetadas pelos efeitos da bomba. A

tela que colocaram nas janelas foi substituída três dias depois pelo vidro. Sistemáticamente, de acôrdo com regras preestabelecidas, tudo foi feito sem demora, em duas etapas, para possibilitar aos habitantes das casas só parcialmente danificadas permanecer nas mesmas sem procurar nova moradia. Diga-se de passagem que ficará para sempre gravado na minha memória o comportamento altamente corajoso da população de Londres em condições que, sem dúvida alguma, quebrariam o "moral" da população civil de qualquer outra metrópole. Nunca me esquecerei de um episódio bem significativo. Tive um encontro marcado para às dez horas da manhã dum determinado dia de janeiro do ano fluente com um alto funcionário inglês. Aconteceu que êsse dia se seguiu a uma noite particularmente agitada com pelo menos 7 alarmes anti-aéreos. Sir. B. D. chegou a sua repartição com atraso de um quarto de hora, visivelmente envergonhado, pedindo desculpa e acrescentando que êsse atraso, ocasionado por um pequeno incidente imprevisto, lhe aconteceu pela primeira vez na sua carreira pública de 30 anos. Só alguns dias mais tarde, soube, por acaso, que êsse "pequeno incidente" foi a quase completa destruição de sua casa, produzida por uma bomba estratosférica, duas horas antes da hora marcada para a entrevista, sendo que a êsse propósito perderam a vida dois irmãos e ficaram feridos vários outros de sua família. Êle não achou, porém, conveniente fazer qualquer alusão à natureza dêsse incidente.

O fim das operações bélicas não significa ainda o fim da economia dirigida; não diminuíram de modo algum as tarefas que a administração pública da Grã-Bretanha deveria enfrentar. Pelo contrário, elas nunca foram tão graves na história dêsse país tão enormes e complicadas como no fim de 1945. Vejamos só alguns elementos da situação da Inglaterra: Pela primeira vez, abandonando o seu antigo papel de credor, ela tornou-se devedora no mercado internacional. A dívida interna da Inglaterra alcançou 80 bilhões de £ e a externa, 12 bilhões. 4 milhões de casa deverão ser construídas nos próximos anos. A exportação deverá ser duplicada e até triplicada em confronto com o volume do comércio exterior de antes da guerra, para garantir o "full employment". A conversão da indústria, organizada de acôrdo com planos preparados pelo Governo e realizados por etapas, deveria levar em conta todos e os mais diversos elementos econômi-

cos tais como o reaparelhamento da maquinária, suprimento em matérias primas a serem distribuídas entre vários setores da indústria, readaptação da mão de obra, etc. Nessas condições, a administração do país deveria seguir rigorosamente as linhas diretrizes da economia dirigida e controlada. A alternativa central nas recentes eleições parlamentares na Inglaterra não foi por conseguinte, a escolha entre "free enterprise" e "controls" mas, sim, entre controles mais limitados e transitórios, encarados como "malum necessarium" com maior papel destinado ao livre jogo das forças econômicas e controle, mais amplos e permanentes, mais orientados no sentido da proteção aos interesses da classe trabalhadora, com maior importância dada ao "prosperity and happiness program" da segurança social integral — diferenças, como se vê claramente, não tão grandes como podem parecer à primeira vista.

Não se pode aliás esquecer que, além da situação objetiva do país, que tornou os deveres dos servidores civis da Inglaterra no período de após guerra tão importantes e complexos, contribui também até certo ponto para o mesmo efeito o rumo da nova política econômico-social do Governo. Convém levar em mente que nesse últimos anos se operou na Inglaterra, paulatinamente, uma profunda revolução social. Embora as reformas preparadas atualmente pelo Governo trabalhista não passem de um programa mínimo, elas se inspiram desde já nas idéias de um socialismo construtivo que com o decorrer do tempo poderá transformar profundamente as condições econômico-sociais do país. Socialização da produção mineira, das estradas de ferro, e dos meios de transporte em geral, do "Bank of England", reformas no sentido da "social security" nacional, socialização da medicina, remodelação e encampação social da reparação dos acidentes, nova regulamentação das relações entre os empregadores e empregados figuram entre essas reivindicações imediatas da classe trabalhista incluídas no programa governamental. A administração pública ao serviço do socialismo — eis um importante capítulo que posso abordar aqui só "telegraficamente". Faltam, aliás, todos os elementos necessários para o exame minucioso das repercussões que deverão resultar da socialização da economia produtora, setor da administração pública. Até o dia de hoje o socialismo não foi ainda posto praticamente em vigor senão em condições político-constitucionais de regimes totalitários. Que formas tomará o socialismo num país democrati-

camente governado? É óbvio que delas dependerá em última análise o caráter do funcionalismo encarregado da administração da economia socializada. De qualquer modo, os funcionários públicos deverão atacar nesse setor tarefas inteiramente novas, pura e simplesmente econômicas, as quais não corresponde nada no passado dos serviços públicos do Estado da Economia individual.

Não nos parece a essa altura inoportuna a pergunta a que, afinal de contas, deve atribuir-se o êxito da administração pública britânica caracterizada de modo expressivo pelo Prof. Laski que no seu "Parliamentary Government in England" escreveu o seguinte :

"From 1870 onwards there are few failures in the handling of the big problems of civil administration in Great Britain: the officials proved equal to dealing with each issue as it arose". (14)

1) A organização e coordenação central da administração? Não acho. Na Inglaterra não existe por enquanto um órgão central encarregado dessas funções importantes. Como é sabido, permanece ali, quanto ao Estado Maior do Serviço Público, dualidade não necessariamente justificável com princípios da organização racional da administração moderna :

- a) A "Civil Service Commission" instituída em 1850 com competência imensamente restrita, limitada a organização do recrutamento dos servidores civis, órgão independente do Governo, de caráter semi-judicial e;
- b) A tesouraria a que competem tôdas as demais funções exercidas entre nós pelo DASP com um especial "Establishments Department", dedicado a êsse setor de atividades; o mais alto funcionário permanente do Ministério das Finanças é considerado como "head of the Civil Service" (15)

Esta solução não parece inspirar grande entusiasmo. Costuma-se opor às funções modestas e muito unilaterais da CSC a competência muito

(14) "Desde 1870 há poucos insucessos no manêjo dos grandes problemas da administração civil na Grã-Bretanha; os funcionários provaram achar-se à altura de lidar com qualquer eventualidade desde o momento em que ela surgia".

(15) "O Cabeça do Serviço Civil".

mais ampla e completa do *Public Service Board* australiano ou, mesmo, da *Federal CSC* norte-americana. Criticam-se os poderes conferidos nesse sentido à Tesouraria "which works often with a parcimonious rather than an administrative aims" (16) de acordo com as observações de E. N. Gladden (*The Civil Service its Problems and Future* 1945). Convém salientar que a representação do funcionalismo no *Whitley Council* (órgão importante a cuja análise voltaremos ainda mais adiante) se manifestou recentemente a favor da criação de um Departamento independente "for Staffing", nitidamente separado da Tesouraria com posição inteiramente autônoma e poderes mais extensivos. Ouí pessoalmente com raciocínio invocado habitualmente a favor da solução por assim dizer "daspeana", cuja divulgação despertou nos ambientes do *Civil Service* interesse indisfarçável. Um estudo publicado recentemente e dedicado à análise dos problemas da administração civil sob o ponto de vista marxista ("The Civil and the people" R. W. Rawlings) pleiteia até a criação de um especial "Ministry of Personnel". De qualquer modo não há no momento na chefia central da administração britânica, algo de especial que possa justificar o sucesso do *Civil Service*.

2) Talvez possamos procurar o motivo do mesmo em esfera diferente, a saber, na solução das relações entre o empregado — o Estado — e os seus servidores?. Desejaria dedicar aqui alguns reparos a uma instituição interessante e promissora cuja adoção — talvez com algumas modificações que se possam verificar desejáveis — me parece pessoalmente digna de exame no novo clima político-constitucional do Brasil. Refiro-me ao chamado "Whitley Council". Para compreender bem a razão de ser desse órgão, criado em 1919 e cujo nome se prende à pessoa do famoso orador da Câmara dos Comuns é mister levar em conta que o funcionário goza de pleno direitos de associação e sindicalização que todavia, de acordo com o "Trade Disputes and Trade-Unions Trade-Unions act" de 1927 as organizações representativas dos servidores civis não têm até o dia de hoje direito de se filiar ao movimento geral sindicalista. Mesmo com a existência do movimento dinâmico das organizações de classe, chegou-se nessas condições, na Inglaterra, depois do fim da

primeira guerra Mundial, à conclusão de que as boas relações entre o Estado e os seus funcionários tornam necessária a instituição de uma "machinery" estável e especializada, encarregada do exame sistemático dessas relações. Essa idéia coincidiu com a tendência geral então muito em voga no sentido da criação de conselhos mistos, paritários, com representantes dos empregadores e empregados para cada setor da economia nacional. Havia, de início, sérias dúvidas e hesitações a respeito da aplicabilidade dessa idéia ao serviço público. Como, porém, costuma acontecer frequentemente, o que devia ser exceção dificilmente admitida se tornou com o decorrer ao tempo uma regra. Os "Whitley-Council" tornaram-se na indústria letra morta. O único setor onde eles funcionavam com resultados satisfatórios, embora talvez não completos, é exatamente na administração pública. Os "Whitley-Council", compostos em número igual de representantes governamentais ("official side") e de representantes de classe designados pelas associações representativas ("staff side") foram instituídos 25 anos atrás:

"With a view to improve efficiency in public service combined with the well-being of employees, for provide machinery for the ventilation of grievances; and generally, to bring together with a view to free discussion of many diverse and complex problems the experience and different points of view of representatives of the many grades and classes constituting the administrative, clerical and manipulative Civil Service of the country" (17)

Não poso entrar em detalhes quanto ao funcionamento desses órgãos (um central composto de 54 membros e vários departamentais). Seria, porém, a meu ver, exagero atribuir à atuação dos mesmos o sucesso da administração britânica.

3) Há talvez, no próprio recrutamento dos servidores, métodos originais e particularmente eficazes a que deveria ser atribuída a seleção feliz dos quadros pessoais do funcionalismo? Não me parece.

(17) ... "visando maior eficiência no Serviço Público, o bem estar dos empregados, para proporcionar aparelho adequado ao trato das reclamações: e, geralmente, aproximar, segundo a livre discussão dos numerosos, complexos e variados problemas, a experiência e os diferentes pontos de vista de representantes dos muitos graus e classes que constituem o administrativo, burocrático e industrial Serviço Público Civil do País".

(16) "A qual trabalha muita vez, tendo em vista razões mais de parcimônia do que de administração".

Tendo recentemente submetido na "Revista do Serviço Público", a uma ligeira análise, as bases da reforma iniciada ultimamente nesse setor, não creio que possa encontrar aí elementos novos e dignos de particular interesse. Como é sabido, o sistema de "Open competitions" funciona desde 1870. O Recrutamento se faz na média de 30.000 admitidos no serviço público em cada ano mediante: 1) "Open competitions", (18), 2) "Limited competitions" (19) — sob ambas essas formas por meio do concurso "written only" (para a grande maioria dos casos) ou "composite" ou, enfim "oral" — 3) "nomination". Segundo a doutrina tradicional, atribui-se sempre maior importância no concurso ao caráter do candidato, à sua individualidade de que aos conhecimentos da administração. As reformas que se pretende levar a cabo a esse respeito de acordo com o "White Paper" N.º 6.567 de novembro de 1944 não terão de modo algum o caráter revolucionário. Ponderando sobre os "pros" e "contras" do sistema de seleção do pessoal público em vigor na Inglaterra não posso deixar de mencionar o que me disse o Primeiro Civil Service Commissioner, sir Percival Waterfield. Ele admitiu que não se pode aduzir quaisquer experiências capazes de demonstrar a nítida superioridade do pessoal recrutado mediante — "competitive examinations" sobre os serviços recrutados de outra maneira.

4) Tão pouco seria admissível atribuir importância demasiada ao treinamento dos Civil Servants — Não se deve esquecer que, quanto a esse setor, se trata ainda sempre mais de um programa do que da realidade já existente. Evidentemente, a administração britânica presta grande atenção ao aperfeiçoamento dos servidores, distinguindo:

- a) training by experience,
- b) formal training,
- d) training by encouragement,
- d) training by dissemination of general informations (20).

O último relatório dedicado a esse assunto e publicado em maio de 1944 (obra do comitê presidido por Ralph Assheton — "White-Paper" n.º 6.525)

(18) Concursos públicos.

(19) Concursos internos.

(20) a — Treinamento pela experiência;
b — Treinamento formal;
c — Treinamento pelo encorajamento e, enfim,
d — Treinamento por disseminação de informações gerais.

contém, é verdade, vários e muito interessantes sugestões subordinadas a 4 finalidades essenciais:

- a) attainment of precision and clarity in the transaction of business;
- b) adjustment of outlook and methods to new needs of new times;
- c) Broad views to counteract tendency towards robot-like efficiency;
- d) Vocational training not only to fit the indication to present work but also to expanding duties and higher capacities;
- e) Substantial regard to be paid to staff moral". (21)

Depois dêsse relance sobre alguns setores da administração pública na procura de um fator decisivo e responsável pelo sucesso da administração britânica com resultados nitidamente negativos, resta-nos a diagnose, confessamos, pouco original e absolutamente despreziosa a que chegamos depois de ter percorrido um longo caminho.

O que importa não são tanto quaisquer fórmulas mágicas e brilhantes, soluções magistras que possam ser consideradas verdadeira "Panacéia" contra todos os males da administração pública, invenções revelatórias de estruturação e organização dos serviços públicos. Parecem muito mais importantes certas — "imponderabilia" do funcionalismo desenvolvidas num longo processo da sistemática evolução. Os principais elementos componentes que contribuíram para os felizes efeitos do Civil Service e que se tinham revelado de modo particular durante a maior crise da Inglaterra e do mundo que atravessamos atualmente são a alta integridade moral, a dedicação ao trabalho, a disciplina, a inteligência e sobretudo o senso comum dos funcionários com sua moral própria, seu "esprit de corps", sua facilidade de adaptar-se às novas necessidades e aos novos deveres. Esses traços característicos encontram-se em tôdas as camadas do funcionalismo, sejam altas ou baixas.

- (21) a — Alcançar precisão e clareza na transação de negócios;
b — Ajustamento de visão e métodos às novas necessidades dos novos tempos;
c — Vistas largas para compensar à tendência para a eficiência de autômatos;
d — Treinamento vocacional, não só para tornar adequada a indicação ao trabalho presente mas também para desenvolver deveres e capacidades superiores;
e — Atenção profunda votada ao moral do "Staff".

Parece-me todavia imprescindível concentrar toda a atenção sobre um grupo distinto dos administradores, o chamado "Higher Civil Service". Não posso esquecer o fato de que ao trocar idéias com sir. Percival Waterfield, formulei de minha parte, de modo propositadamente simples e ingênuo, a pergunta onde, segundo a opinião d'ele, deveria ser procurada a própria raiz da eficiência do Civil Service. Ele me remeteu, sem quaisquer comentários (que aliás encontrei depois cuidadosamente anotados por ele entre as linhas d'esse livro) uma famosa monografia dedicada exatamente a essa categoria do funcionalismo "O Higher Civil Service" da autoria de H.E. Dale, célebre administrador e publicista inglês. So depois de meus contatos com vários Departamentos governamentais compreendi que quem administra de fato a Inglaterra é um grupo muito homogêneo e uniforme, relativamente pouco numeroso (pois composto de pouco mais de 500 pessoas) dos altos funcionários altamente especializados que ocupam todas as posições de chave nos serviços públicos da Grã Betanha. Eles é que constituem a "Managerial Classe" do funcionalismo. Não são responsáveis pela elaboração dos princípios da política do Governo mas como "Minister's permanent and confidential advisers" exercem influência decisiva, embora discreta, sobre as linhas diretrizes do programa governamental. Ao mesmo tempo, esse grupo concentra em suas mãos a responsabilidade pela aplicação e execução do programa elaborado pelo Governo e aprovado pelo Parlamento. Sem conhecimento da mentalidade sóbria da "doctrine of moderation and prudence", da atitude ponderada, realista e empírica d'esses "Assistant Secretaries", "Principal Assistant Secretaries", "Second (Deputy) Secretaries", "Secretaries" etc. que compõem o Estado Maior anônimo do Civil Service é, de fato difícil compreender todas as vantagens do sistema britânico da administração pública. Certamente os soldados e oficiais médios d'esse exército civil são bons, capazes e eficientes, mas o que proporciona a superioridade do Civil Service sobre tantas outras administrações nacionais é sem dúvida alguma, o comando supremo — "O Higher Civil Service". Nessa camada é que se encontram todas as qualidades que Dale destaca como requisitos necessários a um dos administradores:

"Capacidade de raciocinar com precisão, com visão completa dos assuntos e inteireza nas

afirmações; o respeito adequado para precedentes; a capacidade rapidamente os pontos essenciais numa montoadá de papéis e colocar as questões de maneira breve e lúcida; o poder de escrever ao alcance do público, ao mesmo tempo de maneira vigorosa e cuidadosa; uma profunda aversão à desordem e irregularidade de procedimento da maquinaria governamental, das funções e da posição dos principais membros da hierarquia oficial que controla essa maquinaria e relações íntimas com duas ou três partes dela e com os respectivos homens; por fim e talvez mais importante de todas um instinto subconsciente daquilo que pode ser feito e dito e daquilo que não o pode ser".

Evidentemente, tudo o que precede não proporciona senão certos prerequisites das qualidades necessárias da chefia da administração pública. O que lhe dá a sua força é a previsão, ponderada, inteligente, por assim dizer cientificamente exata de todos os efeitos, desejados e indesejáveis, produtivos e contraproducentes de cada medida tomada pela administração pública, de todas as consequências econômicas, sociais, políticas, e psicológicas que possam acarretar qualquer iniciativa dos poderes públicos prevenindo-se os abusos e contrabalançando de ante-mão todos os efeitos nocivos da mesma. Isso presuppõe o conhecimento mais completo e profundo da técnica própria ao setor da administração em questão, ligado a devida compreensão dos fenômenos que constituem objeto das atividades dessa administração e da psicologia dos administrados. Sem qualquer "overstatement" acho que encontrei todas essas qualidades em meus contatos com os chefes de todos os departamentos com os quais trabalhei em Londres.

Quanto à base social dessa camada, ela é recrutada, na maior parte, na "Upper Middle class" (22). Eles são formados quase exclusivamente pelas Universidades de Oxford e Cambridge. São filiados aos principais Clubes Londrinos. Ao que se chama sua "political allegiance", na maior parte liberal, um quarto pertence aos conservadores e um quarto aos trabalhistas. Quanto aos grupos de idade prevalece a classe entre 55 e 60 anos. Como se vê, da característica acima apresentada, a base social dessa elite do funcionalismo não é muito ampla, embora seria exagero identificá-la com uma

(22) "Camada superior da classe média".

casta (Viscount Rhonda disse que "Caste survives in its form only in India and England"...) (23). A despeito de tôdas as altas qualidades morais e intelectuais da camada social da qual se recrutam na prática os postos superiores da administração britânica parece bem provável que o "Higher Civil Service" deverá ser no futuro até certo ponto renovada e democratizada do mesmo modo como os quadros da diplomacia cuja composição unilateral social não escapou à atenção dos reformadores do Foreign Service.

Com exceção de tais sumidades da administração pública como, por exemplo, sir Horage Wilson ou sir Roberto Vansittart, todos êsses grandes administradores são, devido ao anonimato do seu trabalho, quase desconhecido do público, embora, como classe responsável pela conduta dos serviços públicos, lhe inspirem, de modo geral, profundo respeito.

Do mesmo modo que os famosos gramados ingleses com sua incomparável verdura, também êsses quadros básicos da alta administração resultam do sistemático e progressivo desenvolvimento histórico; êles não poderiam ser improvisados de um dia para outro. Convém, contudo, apreciando as experiências administrativas da Inglaterra, compenetrar-se da importância do papel que cabe sob todo e qualquer regime de administração pública à organização e ao aperfeiçoamento da chefia dos serviços administrativos permanente, bem selecionada, dotada de todos os talentos e todos os conhecimentos indispensáveis para a moderna administração de um país economicamente adiantado, com orientação intervencionista dos poderes públicos.

Finalizando essas impressões pouco sistematizadas e incapazes de dar uma idéia, mesmo em parte exata, da estática e da dinâmica dos serviços públicos da Grã Bretanha desejaria eu reproduzir fielmente a essa altura um excelente paralelo entre a Grã Bretanha e os Estados Unidos que ouvi por parte de um diplomata brasileiro em Londres, há poucas semanas. Tanto um como outro podem ser comparados a uma pirâmide. Os Estados Unidos formam uma gigantesca pirâmide em posição normal, e equilíbrio uma vez para sempre estabilizado, as bases dessa pirâmide formam os enor-

mes recursos da maior potência do mundo: as ricas matérias primas, o grande capital, o equipamento industrial sem paralelos, o imponente potencial humano. A Inglaterra assemelha-se antes com uma pirâmide em posição inversa com equilíbrio artificialmente assegurado, pois ela repousa, contariamente às regras normais da mecânica, não sobre as sua base mas sim, sobre o seu cume. Êsse cume constitui a sabedoria dos dirigentes do país, sabedoria deveras excepcional e extraordinária. Sem grandes recursos naturais, sem tôdas as vantagens que proporcionam os objetivos básicos do país, essa pequena ilha soube conquistar uma das posições centrais no mundo, exclusivamente graças à sabedoria acumulada em vários séculos da sua existência. Ora, essa sabedoria orienta também a organização da administração pública da Inglaterra.

Suponho que há no Brasil grande interesse pelos serviços administrativos ingleses. Não falta porém, a reciprocidade. Também na Inglaterra acompanha-se, em alguns círculos com indisparçável atenção a reforma da administração brasileira, conhecida ali, aliás, só em linhas gerais e de modo muito vago. Trocava euvária vêzes idéias com colegas ingleses sobre administração brasileira e, em particular, a obra executada nessa matéria pelo DASP. Não fui, evidentemente, autorizado a apresentar a opinião deles a respeito. Não cometerei, porém, indiscreção alguma afirmando o seguinte: os princípios básicos da reforma atacada há 9 anos pelo DASP parecem aos administradores ingleses absolutamente justos e razoáveis embora, talvez, demasiadamente inspirados pelos raciocínios doutrinários. Várias reformas executadas pela DASP mereceram louvores de meus amigos ingleses quanto à sua orientação, amplitude e boa técnica; também as exposições de motivos que as acompanham despertaram grande interesse. Essa opinião favorável foi até, em certos casos, expressa por escrito com elogios bem significativos, embora os ingleses gostem de evitar qualquer "overstatement". A melhor prova dessa atitude é, aliás, a organização do intercâmbio dos técnicos de administração entre ambos os países iniciada recentemente pelo Conselho Britânico. Por outro lado os técnicos ingleses censuravam as atribuições um tanto vagas e incertas do DASP, a falta da clara linha de demarcação entre a competência do DASP e de outros órgãos centrais do Governo e, enfim, a centralização talvez exagerada dos serviços admi-

(23) "Casta perdura, na sua pior forma, apenas na Índia e na Inglaterra..."

nistrativos — vícios que, sem dúvida, a última reforma do órgão conseguiu anular.

Que me seja permitido acrescentar que várias dessas observações coincidiam com o meu ponto de vista. Com efeito, seria, a meu ver, profundo erro se a apreciação negativa de alguns setores das atividades do DASP que as injunções do passado, impostas pelas circunstâncias de ordem exterior, tornaram extraordinários, excepcionais — pudesse afetar a grande obra da reforma da administração dêste país. O progresso econômico e social está rigorosamente condicionado, na época presente, mais do que nunca, ao aperfeiçoamento da administração pública no mais amplo sentido dessa

palavra. Acreditando profundamente no glorioso futuro do Brasil, no seu novo clima constitucional, creio que uma das bases mais seguras e certas da renovação dêste país consiste na reforma da sua administração, iniciada em tão boa hora pelo DASP. Com tôdas as mudanças que ela possa sofrer, em consequência da nova ordem, é nesse setor que pode ser rompido, com maiores possibilidades de sucesso, o círculo vicioso que impede o progresso do Brasil, país cujos imponentes recursos materiais e espirituais não puderam ser ainda plenamente aproveitados no interesse próprio e do mundo inteiro, e que está predestinado a desempenhar um papel de primeira importância nos meados do século vinte.