

A função de consultor

RICHARD LEWINSOHN

Dr. rer. pol.

I. OS SÁBIOS E OS ESPECIALISTAS

O OFÍCIO de consultor é, talvez, o mais antigo encargo administrativo. Nos grandes impérios orientais da Antiguidade — Egito, Assíria, Pérsia, China — essa profissão é encontrada já com regularidade e continuidade de uma instituição. O rei mantinha a seu lado um sábio, a quem consultava antes de tomar decisões importantes. Esta divisão do trabalho parece das mais naturais, pois, para agir acertadamente, no momento exato e nas proporções convenientes, o homem de ação necessita do homem de pensamento.

Não se pode chamar a isto uma separação de poderes, no sentido em que a entendiam LOCKE e MONTESQUIEU, uma vez que a característica da profissão de consultor é precisamente a de não incluir nenhum poder — executivo, legislativo ou judiciário. A consulta não implica qualquer obrigação para a pessoa que a formula, porque esta conserva a liberdade de tomar decisões. Já o mesmo não acontece com o consultor, o qual, dando um conselho — que será ou não seguido — assume uma responsabilidade da qual terá que sofrer as conseqüências. Na Antiguidade, e mesmo na Idade Média, essas conseqüências eram bastante duras. Não raro os maus conselhos custavam a vida a quem os ministrava. Instaurava-se processo para apurar as causas que haviam dado lugar a conclusões errôneas e qualquer negligência era severamente punida. Os Anais do Império chinês registram, por exemplo, o caso de dois astrônomos, consultores do governo, que, no século III A.C., foram condenados à morte por não haverem previsto um eclipse do sol.

Esse fato grotesco revela o que em todos os tempos se tem exigido dos consultores: fazer previsões. Sob tal aspecto, existem, desde os mais recuados tempos da Antiguidade, dois tipos

de consultores, bipartição esta mantida até nossos dias. Uns são escolhidos por serem homens sábios, inteligentes e avisados, conquanto não especialistas nas questões que lhes são apresentadas. Conhecem a vida, sabem pesar os prós e os contras e estão, portanto, em condições de prever o efeito que um determinado ato causará. São eles os consultores políticos, muitas vezes sem cargo oficial, porém depositários da confiança e de toda a consideração dos homens que devem tomar as decisões. Existem sob todos os regimes e qualquer descrição de instituições governamentais será muito incompleta se a eles não se referir.

A outra espécie de consultores, no fundo, visa ao mesmo fim, ainda que empregando meios diferentes. Sua tarefa é analisar — com o auxílio de seus conhecimentos específicos e utilizando todo o equipamento científico de que dispõem — o assunto em discussão, estabelecer um diagnóstico objetivo e sugerir as medidas a tomar. Somos hoje inclinados a sorrir quando lemos que, durante milhares de anos, os consultores mais estimados pelos governos foram astrólogos, interpretadores de sonhos, videntes. Cumpre não esquecer, todavia, que êsse esquisito corpo de auxiliares da administração — salvo alguns simples charlatães — compunha-se, em grande parte, de metereologistas, psicólogos, grandes viajantes com profundo conhecimento do estrangeiro, e que os próprios riscos do ofício, de que falamos atrás, os impediam de fazer previsões irrefletidas. Em todo caso, a intenção dos governos que dêles se serviam não era diferente da que leva os de hoje a se utilizarem para fins análogos de especialistas e de institutos científicos. O que se esperava era ouvir dêles informações que não se podiam buscar de outro modo, obter o conhecimento das relações complexas, um conselho a respeito das causas e efeitos prováveis, das condições favoráveis ou desfavoráveis à ação visada.

Se é tarefa relativamente fácil determinar a posição do consultor cuja tarefa única é a de dar sua opinião, o mesmo não acontece quando se cogita de definir a atividade consultiva no conjunto da administração, porque essa atividade é extremamente vasta e variada. Mesmo abstraindo dos órgãos deliberativos e consultivos, permanece a circunstância de que, na administração central, grande parte do trabalho tem caráter consultivo. Não é sem razão que, em diversos países, os funcionários qualificados são denominados “conselheiros”, qualquer que seja sua função específica. Quase todo técnico é, de algum modo, o consultor de seu chefe. A atividade consultiva renova-se através de toda a hierarquia burocrática, até o ministro, que é o consultor do chefe do governo.

Formalmente, tal procedimento se impõe porque as decisões de algum alcance, que excedam o serviço interno, competem ao chefe da repartição. Mas, materialmente, ele também é indispensável. Este sistema vertical de consultas faz da administração um enorme aparelho de triagem que, sem oferecer uma garantia absoluta, evita, contudo, decisões precipitadas e impensadas.

II. O DECÁLOGO DO PERITO

O imenso trabalho essencialmente consultivo, que incumbe à administração central, conduziu a tentativas de racionalização. E' evidente que alguns consultores individuais, dispersos aqui e ali, não bastam às necessidades da administração moderna. Eles prestarão, em geral, serviços mais úteis se estiverem diretamente ligados à chefia das grandes repartições, como ocorre na Inglaterra. Esta modificação, porém, ainda não resolve a questão: como facilitar e aperfeiçoar o maquinismo do trabalho consultivo?

Nos Estados Unidos, principalmente, passou-se cada vez mais à criação de seções ou divisões especiais de estudos e pesquisas, incumbidas dos trabalhos preparatórios e consultivos que, por carência de tempo, de documentação e, às vezes, também de conhecimentos teóricos, excedem a capacidade de outras divisões. Há poucos órgãos administrativos centrais, naquele país, que não tenham seu próprio *bureau* de pesquisas.

Ainda que ninguém conteste mais sua utilidade, as opiniões não são unânimes a respeito das atribuições e dos métodos de trabalho dessas ins-

tuições. No princípio, a tendência predominante era a de considerá-las institutos puramente científicos, que deveriam ocupar-se exclusivamente da verificação dos fatos, de dados estatísticos ou de outro material abstrato, ainda mesmo que nem sempre soubessem para que objetivo prático lhes era solicitado tal ou qual estudo. Mais recentemente, porém, vem-se manifestando uma corrente em sentido oposto, a qual se inclina, de preferência, a estreitar o contato entre os *bureaux* ou divisões de pesquisas e os outros setores da administração, e recomenda o abandono da linha demarcadora entre “research” e “policy making”.

Isto não significa, é bem de ver, que os funcionários a quem são confiados os estudos diretos ou indiretamente ligados às consultas e à orientação dos serviços públicos devam manejar os resultados de suas pesquisas de acordo com as conjunturas e interesses políticos. Devem, sim, fazer trabalho utilizável para as decisões políticas e, para isso, devem arriscar-se a fazer previsões (*forecast*). Um dos principais adeptos dessa concepção, o Professor E. A. GOLDENWEISER, Diretor da Divisão de Pesquisa e Estatística do “Federal Reserve System”, ou seja, dos bancos centrais dos Estados Unidos, e Presidente (em 1943) da “American Statistical Association”, estabeleceu um verdadeiro decálogo para os peritos dos *bureaux* de pesquisas. Eis aqui os dez “biases” (preconceitos, prejuízos, atitudes mentais tendenciosas) dos quais “the staff man” deve resguardar-se (1):

“1. A *tendência ao pessimismo ou ao otimismo*. O que ele disser não deve estar influenciado por apreensão timorata ou pelos seus desejos íntimos. Cumpre que se esforce por enfrentar e aplicar os fatos, não importando aonde eles o possam conduzir.

2. A *tendência a não ter tendência*. Esta tendência, algo paradoxal, é positiva e comum. Um excessivo esforço de parecer imparcial frequentemente suscita o afastamento de conclusões indicadas e necessárias. As respostas do tipo “sim e não” não devem encontrar guarida no vocabulário de um homem que integra qualquer corpo técnico (*staff man*).

(1) E. A. GOLDENWEISER — *Research and Policy* — “Federal Reserve Bulletin”, Washington, abril de 1944, págs. 316/317.

3. *A tendência à exatidão.* Uma exatidão que exceda as necessidades do caso em exame não somente pode retardar as decisões, embarçar os ouvintes e sobrecarregá-los de informações inúteis, mas também impedir que se chegue a conclusões inevitáveis dentro da margem de erro cabível. Um cuidadoso respeito a essa margem, por um lado, e ânimo para aventurar-se até os limites que ela comporta, por outro lado, — eis as características marcantes do perito, se as confrontarmos com as do amator de interpretações econômicas.

4. *A tendência à coerência.* Únicamente porque afirmou certa coisa em ocasião anterior, cumpre que o *staff man* não hesite em asseverar o contrário se as circunstâncias mudarem ou se ele se convenceu de que estava errado. Cometeram-se muitos erros graves assentando decisões em condições que já não perduravam mais. Vencer a última guerra ao invés da atual é costume que não se restringe a generais. A coerência não é apenas o espantalho: é também o escolha contra o qual se choca a flexibilidade indispensável a qualquer diretoria política. Direitos adquiridos em opinião anteriormente enunciada são tão perigosos para um membro de corpo técnico como o são os direitos de propriedade adquiridos para um juiz ou legislador.

5. *A tendência ao brilhantismo.* E' lapidar o provérbio russo: "Não sacrifique o seu pai a um dito espirituoso". As frases ajudam a acentuar uma exposição e a fixá-la na mente dos ouvintes. Acarretam, contudo, o perigo de sacrificar o raciocínio límpido e correto ao desejo de empregar frase expressiva.

6. *A tendência à habilidade.* E' essencial para um *staff man* que sinta o ambiente de uma reunião, mas deve esforçar-se por não deixar dominar-se por ele em detrimento da liberdade de sua exposição. Ademais, convém que fuja a impulsos vaidosos e se disponha a tomar em devida consideração um juízo autorizado, seja d'ele próprio ou alheio.

7. *A tendência à lógica.* As mais das vezes uma conclusão que decorre logicamente das premissas, mesmo assim poderá estar errada — ou porque as premissas não tenham sido examinadas com exatidão, ou porque o processo de raciocínio é demasiadamente abstrato para ser empregado em questões práticas. A equação humana

tem de ser levada em consideração em tôdas as diretrizes políticas a recomendar.

8. *A tendência à originalidade.* Mais vale andar certo em trilha já batida do que errado em caminho ainda não percorrido.

9. *A tendência ao tecnicismo.* Os métodos e os processos não são melhores do que os elementos e a concepção que os compõem. A leitura superficial de um gráfico é tão perigosa para se chegar a conclusões certas quanto o é a indiferença pela sucessão de acontecimentos passados. Os gráficos que foram retificados por um processo qualquer são particularmente perigosos para o próprio fenômeno que pretendem revelar. Não é raro ver-se um intérprete recuar maravilhado ante a íntima correlação de duas curvas por ele mesmo ajustadas — a primeira de nível e a segunda que registra as flutuações de amplitude e direção.

10. *A tendência à onisciência.* E' a mais grave de tôdas. Alguns chefes esperam que os seus colaboradores técnicos tudo saibam, e estes últimos, por seu turno, receiam confessar que haja alguma coisa que ignoram. E' prudente — e é dever de ofício — conhecer tanto quanto possível todos os estágios do assunto em discussão. Não há progresso se não se conhece um grande número de fatos importantes, suscetíveis de verificação, ou se não se dispõe de meios para tanto. Mas também não haverá progresso quando se recetar declarar "Não sei". Tentativas de disfarçar deficiências de conhecimento por meio de suposições aventurosas já comprometeram a reputação de competência de muitos peritos".

III. CONSULTA E COOPERAÇÃO

Ainda que, provavelmente, poucos peritos sejam capazes de evitar todos os vícios denunciados no decálogo acima transcrito, a enumeração dos defeitos e imperfeições está longe de ser completa. Os *bureaux* especiais dedicados à pesquisa conduzem freqüentemente a uma especialização exagerada, de que resulta, às vezes, esta espécie de técnico que o Presidente da Columbia University, NICHOLAS MURRAY BUTLER, caracterizou mediante esta bela fórmula: "An expert is a person who knows more and more about less and less" ("Um perito é um indivíduo que sabe cada vez mais a respeito de cada vez menos").

Ora, as pesquisas destinadas ao serviço público devem, precisamente, alargar o horizonte, des-

cobrir e pôr em relêvo as razões e as repercussões menos evidentes e familiares à prática administrativa. O que se chama, em sentido pejorativo, *burocracia*, muitas vêzes não é mais que uma hiper-especialização. O estudo aprofundado do consultor, que analisa o assunto submetido à sua apreciação de um ângulo mais largo, deve precisamente corrigir a miopia intelectual resultante da rotina. Mas o perigo, para o consultor consciencioso, é perder-se no infinito das relações causais, dissipar suas próprias forças e, afinal de contas, como diz GOLDENWEISER, tornar-se um homem "knowing less and less about more and more".

Tôdas essas qualidades, desejáveis num consultor ou num "staff man" de qualquer *bureau* de estudos, ainda não asseguram um trabalho verdadeiramente produtivo. Para que isto aconteça, é necessária estreita cooperação com os órgãos aos quais se destinam as pesquisas e pelos quais foram feitas as consultas. Mas, até que ponto é possível realizar essa cooperação, sem que a objetividade do julgamento seja prejudicada?

Eis o problema mais delicado da função de consultor.

Sem dúvida há exageros no que se refere à independência e dependência dos que devem opinar. Evidentemente, no que concerne aos princípios e métodos fundamentais, deve existir uma concordância de idéias entre o consulente e o consultor. Certamente, é de grande interesse para a administração conhecer tôdas as objeções que possam ser feitas aos dispositivos em vigor ou aos seus próprios projetos. A instituição, porém, do "advocatus diaboli", do contraditor *ex-officio*, não é adequada às necessidades administrativas. Em casos excepcionais, a administração poderá requerer, entre outros, o parecer de um técnico que ela saiba, de antemão, que combaterá, digamos, o projeto de uma construção. Mas um economista, por exemplo, que pertença por princípio à escola do livre-cambismo, não poderá fazer trabalho útil como consultor de uma repartição que pretende elaborar uma tarifa aduaneira protecionista.

As dificuldades capazes de reduzir o valor do parecer do consultor, entretanto, geralmente são de outra espécie; provêm, muitas vêzes, do fato de o consultor ignorar em que estágio se encontra o projeto sobre o qual se deverá pronunciar. Se a

concepção dominante é a de que um parecer técnico é um trabalho puramente científico, neutro, independente da realização do projeto, dever-se-á concluir que não tem importância, para o consultor, conhecer as intenções e a evolução efetiva do projeto que deu origem à consulta.

Teoricamente, essa separação estrita entre a consulta e o *processus* executivo apresenta a vantagem de dar ao consultor o máximo de independência; mas, na prática, tem grandes inconvenientes. Acontece, às vêzes, que o estudo do consultor está cheio de considerações gerais, destituídas de interesse por já estar o projeto em fase muito mais adiantada; ou vice-versa, o estudo atinge as últimas minúcias, ao passo que o projeto ainda está em sua fase inicial. O resultado é claro; trabalho inútil ou, pelo menos, sem atualidade.

A falta de cooperação torna-se mais evidente ainda se, em caso de urgência, o *bureau* de estudos, ou divisão similar, é encarregado de reunir rapidamente a documentação estatística e doutrinária, enquanto a repartição competente elabora, simultaneamente, a legislação. Aparentemente, é uma divisão do trabalho das mais racionais, na realidade, porém, os trabalhos de ordem consultiva são supérfluos, uma vez que não haverá mais tempo de utilizá-los. Na melhor das hipóteses, os resultados desses trabalhos constarão da exposição de motivos, mas sua correspondência ao texto da lei ficará, mais ou menos, na dependência do acaso.

Ocorrências dessa espécie aproximam-se das pseudo-consultas, felizmente raras na administração pública, mas muito freqüentes na administração privada. Como ilustração, figuraremos um caso típico: uma associação industrial que decidiu elevar os preços. Para chegar a esta decisão, os chefes das empresas associadas são bastante competentes e não precisam de fazer consultas preliminares. Mas, para apresentá-la ao público, necessitam de argumentos adequados. Aí então, o síndico da associação, e freqüentemente ainda outros peritos, são encarregados de fazer os estudos destinados a justificar o aumento. Nos grandes países industriais, antes da guerra, milhares de pessoas — entre elas excelentes especialistas — viviam dessa atividade consultiva, que, todavia, tem tanto de comum com a verdadeira função de consultor quanto a palavra *advise* com a palavra *advertise*.