

# O SERVIÇO CIVIL INGLÊS

HAROLD J. LASKI

O professor Harold Laski é hoje considerado universalmente uma das figuras dominantes do pensamento político e jurídico contemporâneo. Autor de número já considerável de livros, colabora também com muita frequência em revistas especializadas, publicações de cultura geral e na imprensa diária. As obras de Direito Político de sua autoria ocupam, sem dúvida, um lugar a parte na vasta literatura consagrada a tão importante disciplina, pelo vigor de suas análises, pela admirável compreensão dos múltiplos problemas do Estado Moderno, pela solidez de suas concepções teóricas e pela elegância de sua exposição.

O seu livro intitulado "A Grammar of Politics" é tido com razão — em toda parte onde já existe quem estude seriamente, isto é, de modo objetivo, as questões da Ciência Política — como um trabalho de leitura imprescindível. "Liberty in Modern State" é outro estudo de Laski cujo conhecimento se tornou indispensável a quem quer que deseje aprofundar-se no exame desse problema político capital em todos os tempos, mas que na atualidade se apresenta com uma agudeza extraordinária: o das relações entre a autoridade e a liberdade.

Um dos assuntos que têm merecido boa parte da atenção do professor Laski é o do desenvolvimento do Serviço Civil, das modificações por que ele vem passando e por que terá ainda de passar em consequência das transformações ope-

radas na estrutura do Estado Moderno. Essa preocupação já é por si mesma um índice do caráter realista da magnífica construção teórica já levantada pelo autor de "A Grammar of Politics". Dos mestres da Ciência Política no presente ele é o que demonstra ter percebido de modo mais nítido a importância imensa de tudo o que se refere ao Serviço Civil, bem como a significação social crescente do mesmo.

O artigo cuja tradução a Revista do Serviço Público insere neste número, escrito pelo Autor para a Yale Review, é um estudo sucinto e magistral do Serviço Civil modelar que é o britânico. O professor Laski nele explica tudo com perfeita clareza, sendo, porém, de particular interesse a parte em que mostra os defeitos e as deficiências do British Civil Service e aponta o sentido em que deverão ser feitas as necessárias correções.

A reputação do serviço civil inglês tem sido merecidamente alta nos últimos sessenta anos. Si é uma burocracia, no sentido técnico, ele tem sido, pelo menos, capaz de combinar eficiência com liberalismo. Si, de tempos em tempos, têm ocorrido exemplos de especulação nas nomeações, falando de um modo amplo, os principais problemas de protecionismo têm sido resolvidos. O serviço, em conjunto, possui um notável esprit de corps. Tem uma tradição de neutralidade em

assuntos políticos que o tornou capaz de servir desinteressadamente a governos de naturezas políticas diversas. O nível da sua competência técnica geral está acima de qualquer elogio; e dificilmente haverá nesses sessenta anos uma década em que êle não tenha contribuído com duas ou três relevantes personalidades para a vida inglesa. Homens como Lord Welby, Sir Eyre Crowe, Sir Robert Morant, Sir John Anderson, fazem parte de suas tradições essenciais, as quais tornaram possível, à parlamentar, manter-se em um mundo que se transforma rapidamente.

Os americanos estão acostumados a comparar essas tradições, algo invejosamente, com as suas próprias. Eles se deveriam lembrar de que, historicamente falando, essas tradições são novas e que são o resultado de um ato deliberado de vontade pública. Antes de 1854 o serviço civil inglês era gravemente ineficiente e embaraçado em todos os seus movimentos pelos males do nepotismo. Os membros do Parlamento e a aristocracia competiam entre si para obter nomeações para seus dependentes. Onde, como no Tesouro, um exame de admissão era exigido, não havia de modo algum uma prova séria de competência. Sir Henry Taylor foi admitido ao Serviço Colonial porque um seu artigo sobre os poetas do Lago (1) teve a ventura de agradar ao médico do Rei. Anthony Trollope tornou-se oficial dos correios porque, tendo falhado em tudo aquilo que já havia experimentado, um parente descoroçoado conseguiu-lhe nomeação para esse serviço. Uma parte considerável do tempo de Sir Robert Peel, quando Primeiro Ministro, foi absorvida em defender-se dos insistentes esforços dos parentes com filhos incompetentes no sentido de colocá-los em departamentos públicos. Homens como Charles Greville puderam conservar por longos anos um lugar de importância, como o secretário colonial da Jamaica, sem nunca ter visitado essa ilha; um delegado executava suas funções mediante um salário que Greville lhe estipulou em ajuste privado. O serviço diplomático era prerrogativa quasi exclusiva dos bem nascidos; e a definição dada por John Bright ao Ministério do Exterior como sendo o

"departamento de socorro a domicílio à aristocracia" é comentário suficiente sobre o caráter do mesmo em seus dias.

A grande transformação veio em 1853, quando Sir Charles Trevelyan e Sir Stafford Northcote foram designados para relatar as condições de admissão ao serviço público. O resultado foi um documento que ocupa um lugar decisivo em nossa história, da qual bem pode ser considerado como um ponto crucial. Porque êles argumentaram que o concurso era a única prova adequada de competência. Recomendaram o estabelecimento de uma Comissão do Serviço Civil para conduzir os exames necessários; e insistiram sobre a necessidade de sua completa independência para que o trabalho da mesma fôsse feito com êxito. Passaram-se dezesseis anos antes que seu relatório se traduzisse em ação. Êsse relatório despertou uma furiosa controvérsia, na qual todos os interesses estabelecidos procuraram proteger-se contra essa invasão. A autobiografia de Trollope ainda revela o ressentimento desencadeado pelas inovações propostas; e o fato de haver Gladstone introduzido as necessárias mudanças em 1870, não por legislação, mas sim por Ordem do Conselho, mostra que, mesmo com grande maioria, êle não se sentia muito confiante no necessário apóio da Câmara dos Comuns.

Porém, como ocorre com a maioria das reformas benéficas, que são ferozmente combatidas, uma vez posta em execução muita gente se admirou de que houvesse sido sempre atacada. Seis inquéritos foram realizados, desde 1870, sobre o funcionamento do sistema; todos êles justificaram vitoriosamente sua suficiência geral. O alívio dos ministros em se verem livres da opressão do nepotismo foi enorme; idêntico, também, foi seu resultado libertando os membros do Parlamento da pressão de sua clientela. Sobre o público em geral, o efeito foi admirável sob todos os pontos de vista. O fato de se fazer o ingresso normal ao serviço por meio de concurso conduziu a uma cuidadosa e zelosa pesquisa em qualquer nomeação feita fora do curso normal. Mais ainda: o fato de serem objetivas as provas de admissão tornou o serviço civil uma carreira atraente para homens da mais alta competência. Foi esta a condição efetiva que serviu de base para que o serviço pudesse tornar-se uma profissão no mais alto sentido da palavra. Ha ainda, sem dúvida, difíceis e complicados problemas de organi-

(1) Southey, Coleridge e Wordsworth, assim chamados por terem vivido no *Lake District* (Distrito do Lago), uma pitoresca região montanhosa, com muitos lagos, em Cumberland, Westmorland e Lancashire, Inglaterra. (N. da R.).

zação de serviço. Porém, nenhum estudioso de seu funcionamento pode duvidar de que tenha sido a abolição do nepotismo em 1870, o princípio decisivo do qual decorreram todos os outros resultados de suficiência.

Nenhuma descrição breve da estrutura do serviço civil inglês pode ser suficiente, porém é possível delinear-se-lhe o arcabouço contemporâneo. É construído sobre a suposição de que são necessários quatro tipos principais de funcionários. Na base estão os auxiliares de escrita que, juntamente com os estenógrafos especializados e os datilógrafos, realizam os trabalhos puramente mecânicos do serviço. São recrutados na idade de dezesseis anos, por meio de um concurso adequado àqueles que se acham a meio caminho do curso secundário. Acima deles, existe a classe de escriturários em geral, recrutada mais ou menos na idade de dezoito anos, quer por promoção dentre os auxiliares de escrita, quer por um exame ajustado à capacidade daqueles que completaram o curso secundário. São encarregados de serviços gerais de pena, que envolvem alguns graus mais simples de responsabilidade pessoal. Acima desses, ainda, está o grau executivo, para o qual o ingresso se faz entre os dezoito e os vinte anos. De modo geral, os que nele ingressam são do padrão de cultura requerido para admissão à universidade. Realizam trabalho que pode ser descrito como compreendendo pequenas decisões em assuntos onde as linhas de política foram bem definidas e incumbem-se do preparo do material destinado à política a ser aplicada em novos setores. Finalmente, há a classe administrativa, recrutada entre as idades de vinte e dois e vinte e quatro anos. Os candidatos a esta classe submetem-se a um exame comparável ao exame final das universidades inglesas, nos assuntos em que se especializaram; e a série de assuntos vai desde a antropologia, através dos clássicos e assuntos econômicos, até o Direito, o Sanscrito e a Zoologia. A classe administrativa é o cérebro do serviço; é aí que, sob a direção política dos Ministros, se elabora o essencial da política administrativa.

Isso não passa, naturalmente, de uma exposição resumida, que não dá conta dos quatorze mil funcionários profissionais e técnicos recrutados por meio de um concurso oral em forma de entrevista. Há ainda condições especiais concernentes à admissão ao Ministério do Exterior

e ao serviço diplomático; e o ingresso ao serviço colonial se faz de modo diferente. Além disso, alguns departamentos têm classes especiais próprias de escriturários, o Ministério do Trabalho, por exemplo. Porém, sejam quais forem os detalhes, certos princípios se prendem ao esquema geral. A admissão, em geral, se faz por concursos organizados independentemente dos departamentos pela Comissão do Serviço Civil, e numa série de níveis que correspondem aos graus do sistema educacional inglês. Além disso, o exame é apenas um teste de capacidade geral, não tendo nenhuma relação especial com o trabalho que o funcionário possa fazer mais tarde. A suposição vital do sistema é que, dada uma boa inteligência geral, o treinamento prático no trabalho administrativo será obtido na repartição, sobre o material vivo com que tem de lidar. Um funcionário do Tesouro, um diplomata, um educador colonial, recebe seu treino depois e não antes de ser admitido ao serviço. O mérito desse princípio, especialmente nos graus mais altos do serviço, é que a pesquisa da capacidade geral produz um tipo de mentalidade flexível, o que permite mais para diante uma mobilidade departamental de grande importância nas questões de promoção e inovação administrativa.

Uma vez admitido ao serviço, o candidato tem uma carreira vitalícia diante de si. Dependente de sua boa conduta, ele tem a garantia de manutenção até a idade de aposentadoria, aos sessenta anos. De acordo com sua eficiência, receberá um aumento anual em seu salário, até o máximo do grau a que pertencer e o trabalho excepcional será premiado com a promoção. Aos sessenta anos, o funcionário civil se aposentará com uma pensão para a qual não contribue (garantida por favor e não por direito) e que representa, mais ou menos, dois terços do ordenado médio ganho nos três últimos anos de serviço; é possível, entretanto, por motivos de doença, conseguir-se mais cedo uma aposentadoria remunerada. As mulheres têm que se retirar do serviço quando casam (houve apenas uma exceção a esta regra) e, assim fazendo, recebem uma gratificação proporcional ao tempo de serviço. Os funcionários são excluídos da carreira política; aceitar uma candidatura parlamentar significa resignar automaticamente (sem pensão) ao serviço. Devem afastar-se de qualquer participação pública em

controvérsias políticas (seja por escrito ou por debate oral) que possa comprometer a reputação de neutralidade do serviço, si bem que sejam permitidas, nos graus mais baixos do serviço público, oportunidades de um direito limitado de tomar parte em trabalhos de govêrno local. Em seu conjunto, essas regras têm se mostrado boas, não havendo acusação de que o serviço civil inglês esteja mais livre do que a de parcialidade política.

Até um certo grau, além disso, o serviço civil inglês é um corpo que se governa por si próprio. Si o acesso aos seus postos é controlado pelos exames da Comissão do Serviço Civil e, quanto ao número de ingressantes, pelo Tesouro, depois do ingresso o sistema do "Whitley council" (2)

(2) Os **Whitley Councils** representam no Serviço Civil Britânico o que o professor Leonard White denomina "Machinery for Negotiation and Arbitration". Esses Conselhos, instituídos em 1919, vêm, desde então, desempenhando um papel muito relevante em tudo o que diz respeito às relações entre o Estado e os seus servidores. Surgidos como "juntas permanentes e voluntárias em certas indústrias, contendo representantes do capiatl e do trabalho", em 1917, com o fim de "regular questões de salário, horas de trabalho e outras matérias controversas", a sua extensão ao Serviço Civil, logo após a terminação da guerra de 1914-18, constitue mais uma prova da crescente influência dos métodos e processos de organização postos em prática no domínio das indústrias, sobre as reformas administrativas operadas nos últimos decênios em tantos países.

Existem no Serviço Civil da Inglaterra um Conselho Whitley Nacional e setenta Conselhos Whitley Departamentais. Estes auxiliam poderosamente aquele no trabalho, que lhe compete, de procurar elevar o mais possível a eficiência do corpo de funcionários civis e de assegurar a estes, não só o bem estar, como também a possibilidade de serem as suas queixas e reclamações examinadas por um órgão capaz de proceder com imparcialidade e conhecimento seguro dos assuntos a que elas possam referir-se.

Transcrevemos abaixo, apud Leonard White, um trecho da **Constitution of the National Whitley Council for the Administrative and Legal Departments**, que contém a enumeração das funções do N. W. C. :

I. Prover os melhores meios para utilização das idéias e experiência do pessoal.

II. Prover meios que assegurem ao pessoal maior participação e responsabilidade na determinação e na observância das condições sob as quais suas tarefas são desempenhadas.

III. Determinar os princípios gerais que regem as condições do serviço, v. g. recrutamento, horário, promoção, disciplina, direitos, remuneração e aposentadoria.

No Conselho Nacional a discussão das promoções ficará restricta aos aspectos gerais da matéria e aos princípios sobre os quais repousam as mesmas. Em nenhuma

fornece um meio de discussão consultiva a respeito de todos os problemas que possam surgir ; ha um conselho nacional para tratar dos problemas que afetam o serviço em seu conjunto, e ha conselhos departamentais para discutir as questões que possam afetar cada departamento individualmente. As taxas de pagamento, horas de trabalho, licenças e aposentadorias, princípios de promoção e outras questões similares têm sido estabelecidos, para todos os graus exceto o mais alto, por princípios a que se chegou por acordo entre os departamentos e as uniões trabalhistas dos funcionários. Além disso, desde 1925, quando ocorreram divergências nos "Whitley councils", entre os representantes dos interesses do serviço e os do pessoal (*the official aids and the staff*) a solução de certos casos tem sido atribuída ao arbitramento de uma divisão especial do serviço civil da Côrte Industrial; o Govêrno tem se limitado a manter as decisões da Côrte, **ad referendum** do Parlamento. A única limitação que sofrem as uniões do serviço civil (limitação desnecessária, segundo o julgamento de muita gente) é que, desde 1927, não podem se filiar a corporação alguma que não se limite a ser uma sociedade de servidores civis. Deve-se acrescentar que, para todos os cargos exceto os mais elevados da classe administrativa, a promoção é efetuada sob o controle de um conselho cuja ação consiste em se opor ao favoritismo. O sistema tem funcionado muito bem; e — creio — pode-se afirmar que as principais decisões nesse difícil terreno estão tão livres da influência das tendências pessoais quanto é possível dentro das limitações do material humano.

O serviço civil inglês oferece uma digna e honrosa carreira a umas 400.000 pessoas, cujo tipo varia desde as mulheres a dias e mensageiros, passando por amanuenses e datilógrafos, até estatísticos e químicos, médicos e arquitetos e, fi-

circunstância os casos individuais poderão ser objeto de consideração.

E' permitido ao Conselho Nacional discutir os princípios gerais básicos da ação disciplinar, nunca, porém, tratar de casos individuais.

IV. Incentivar a educação ulterior dos funcionários civis e seu treinamento em assuntos de administração superior e organização.

V. Aperfeiçoar a organização das repartições e dispor para que qualquer sugestão do pessoal, sobre este assunto, seja considerada.

VI. Propor leis que digam respeito à posição dos funcionários civis em relação com suas funções.

(N. da R.)

nalmente, um pequeno número de homens e mulheres, cêrca de mil ao todo, que, como a classe administrativa, formam o cérebro do serviço. O salário médio é baixo; talvez 225.000 membros do serviço recebam menos de quatro libras por semana; dado o custo da vida, eu julgaria que, na base da pirâmide, êle é injustificavelmente baixo, si bem que possa ser comparado, sem desfavor, com o de empregos externos de importância. As compensações que animam são a segurança que o sistema fornece, férias remuneradas, probabilidades de acesso e direitos a pensão. No ápice da pirâmide, os vencimentos permitem conforto sem ostentação; o secretário permanente de um departamento percebe um ordenado de três mil libras por ano. A maioria dos funcionários civis trabalham cêrca de trinta e oito e meia horas por semana e a média do período de férias é de três semanas por ano. Os aumentos anuais oferecem uma legítima recompensa aos serviços competentes, até o máximo de cada grau; e si bem que promoções inter-graus sejam muitíssimo raras, deixam ao menos a possibilidade, aos excepcionalmente aptos, de subir às mais altas posições do serviço.

Quais as bases sôbre que se apoia o serviço? A primeira, e a de mais vital importância, consiste no fato de que não ha ingresso normal sinão através das sendas traçadas pela Comissão do Serviço Civil, que não sofre qualquer espécie de pressão política. A segunda é o fato de que o serviço é uma carreira vitalícia para uma vasta maioria dos seus membros; efetivamente, a demissão só e possível no caso de séria incapacidade ou de grave irregularidade de conduta. A terceira é a estreita articulação das classes do serviço com os diferentes graus do sistema de educação nacional; isso permite ao serviço atrair a si anualmente uma significativa proporção da parte mais capaz da mocidade do país. A quarta é o fato de que a admissão depende de uma capacidade geral comprovada e não de *tests* referentes (excetuados os ramos técnicos) a habilidade especial em campo delimitado; o pêso de sessenta anos de experiência, especialmente na classe administrativa, deu para provar que um exame básico de uma certa especialidade não seleciona o tipô requerido de flexibilidade intelectual que a administração moderna exige. Um administrador realmente capaz deve possuir os mesmos poderes de coordenação

geral que se espera de um homem de Estado competente. Êle deve ser capaz de passar, a um simples aviso, do Ministério do Interior para o Ministério da Saúde e mostrar igual eficiência em traçar a linha de conduta dos negócios de cada departamento. A quinta é a barreira contra a atividade política por parte dos funcionários civis. A certeza de que êsse caminho lhes está vedado é vital, não só para o *esprit de corps* do serviço, como também para se libertarem de influências políticas em suas ações. Finalmente, e como um corolário do conjunto, ha a confiança do público na qualidade e integridade do serviço, a consciência de que as figuras dirigentes dos departamentos são homens de significação na vida nacional, a certeza da sua *bona fides*, a confiança geral em que êles servirão a governos de variada contextura política com igual fidelidade. De modo geral, penso que o amplo arcabouço construído por Sir Charles Trevelyan e Sir Stafford Northcote tem sido vastamente justificado pela experiência de sessenta anos de ação. Si a tarefa tivesse que ser recomeçada, seria difícil, comparando o sistema inglês com os congêneres da Europa e América, argumentar que suas linhas deveriam ser diferentemente traçadas.

Isso posto, ha alguns pontos fracos no sistema inglês sôbre os quais é importante chamar a atenção. Parte dêles diz respeito ao carater especial da classe administrativa e suas funções; outra parte se relaciona ao serviço encarado em conjunto. Nada mais posso fazer aquí do que relatá-los em princípios gerais; são, porém, de grande importância relativamente ao futuro do sistema.

1. A classe administrativa, sendo quasi totalmente constituída por estudantes universitários, provém de uma faixa muito estreita de experiência social. Isso é particularmente verdadeiro em relação ao Ministério do Exterior, onde ha ainda condições especiais de ingresso. O que resulta é uma limitação do discernimento político e da visão da experiência futura, julgada adequada por homens cujas vidas estão grandemente amoldadas pelo fato de provirem das famílias das classes média e superior da Grã-Bretanha. Isso é o resultado de dois fatos: a educação universitária na Inglaterra está ainda demasiado confinada aos filhos dessas classes, e o concurso de ingresso à classe administrativa pesa ainda muito em favor daqueles que foram alunos de Oxford ou Cambridge.

2. Resta pouca dúvida de que as linhas divisórias entre as diferentes classes estejam traçadas com rigidez excessiva. Ha uma boa soma de habilitação nos graus inferiores que nunca tem oportunidade de ser experimentada em trabalho correspondente à sua capacidade.

3. Presta-se uma atenção insuficiente ao problema do ensêjo de oportunidades educacionais às classes mais baixas. Resulta disso um desperdício de capacidade potencial, a qual, si fôsse devidamente treinada, poderia ser de alto valor.

4. O sistema de pensões é demasiadamente rígido. Um número consideravel de pessoas, após a experiência de alguns anos, julgam-se inadapta-veis ao serviço; infelizmente, porém, deixam de se demitir por insuficiência de meios para começar vida nova. Alguns deveriam aposentar-se antes dos sessenta anos. Valeria muito a pena reorganizar o sistema de pensões de modo a prover a êsses casos por meio de uma disposição especial.

5. Ha um perigo no fato de estar a classe administrativa demasiado estreitamente limitada a longos anos de experiência unicamente britânica. Muito se pode dizer em favor de um sistema de licenças pelo qual os funcionários pudessem ganhar experiência de métodos alternados de administração, e de um arranjo com corporações como a Liga das Nações e a Repartição Internacional do Trabalho, para um curto estágio especial de trabalho ali.

6. A composição de classe do Ministério do Exterior e do serviço diplomático é demasiado estreita. Presentemente, cêrca de cincoenta por cento de seus membros provêm unicamente de uma só escola, a de Eton, e ha razões para duvidar de que cincoenta por cento das naturais habilidades diplomáticas da Grã-Bretanha ali se concentrem. O serviço consular deveria ser fundido com o Ministério do Exterior e com o serviço diplomático, e a atual necessidade de uma apresentação para o concurso de admissão ao Ministério do Exterior deveria ser abolida.

7. No sistema inglês o pivot de toda a estrutura administrativa é o Tesouro; e o "controle do Tesouro" é o fator decisivo em qualquer inovação da política. Ha, além disso, uma tendência crescente de tornarem-se os principais funcionários do Tesouro, por promoção, os dirigentes administrativos dos outros departamentos. O resultado disso é de valor duvidoso. Tende a

concentrar a autoridade nas mãos de homens para os quais as considerações financeiras pesam mais que quaisquer outras. Limita as despesas exigidas por pesquisas necessárias e desejaveis, particularmente as de longa duração e que não são consideradas diretamente importantes ao programa do Govêrno. A mentalidade do Tesouro é uma mentalidade negativa. Cada vez mais se evidencia que a administração moderna requer a mentalidade positiva capaz de inovações creadoras e capaz de conceber esquemas de longo alcance, que não acarretem necessariamente um imediato proveito financeiro. Seria certamente de desejar a transferência do atual poder executivo do Tesouro, de vetar todas as propostas que envolvam despesas, do Chanceler do Tesouro para um comité do Gabinete, pelo qual o Tesouro seria amplamente ouvido, porém, julgado antes pela mentalidade política e por considerações políticas do que puramente pelos aspectos financeiros, que são naturalmente de primeira importância no seu julgamento.

8. Nas discussões a respeito do serviço civil inglês, tem-se dado pouca consideração à pressão exercida pela "política departamental" sôbre a atividade ministerial. Um departamento chega, por tradição, a ter uma política própria; e esta é executada por homens muito capazes, que lutam por ela e que tendem, portanto, a procurar a aceitação de sua "política departamental" por parte dos ministros que se sucedem em diferentes administrações. Tendem ainda, sem dúvida pelas mais altas considerações, a desaprovar qualquer política que divirja da que adotaram e, de modo apenas semi-consiente, a opor embaraços à execução de ações rápidas, na suposição de que o tempo trará sempre o Ministro ao seu ponto de vista. O Tesouro é quasi sempre capaz de moldar os sucessivos Chanceleres à sua própria imagem; assim, tambem, os três departamentos de defesa e, em larga escala, os Ministérios do Exterior, das Colônias e do Interior. A menos que um Ministro, ao assumir a sua pasta, esteja bem seguro da política que se traçou, acabará quasi invariavelmente por aceitar a política departamental como si fôsse a sua própria. Com muita habilidade e grande poder de convicção, ele será induzido a aceitá-la; qualquer afastamento dessa política será veementemente evitado; e somente um Ministro de forte personalidade poderá se opor a êsse rumo. Lord Haldane no Mi-

nistério da Guerra de 1908 a 1911, Churchill como Ministro do Interior de 1910 a 1911, e Herbert Morrison no Ministério dos Transportes de 1929 a 1931, são exemplos excepcionais de Ministros com idéias próprias e que sabiam como traçar seus próprios rumos. Assim, também, talvez em menor grau, foi Henderson durante o período em que ocupou a pasta do Exterior.

E' provavel, porém, que futuramente qualquer Ministério que esteja determinado a inovações vastas, julgue necessário organizar em cada departamento alguma coisa semelhante ao *Cabinet Particulier*, que os ministros franceses trazem quando assumem o posto. Isso significa que êle necessitaria de um pequeno número de peritos próprios, com os quais pudesse contar para levar avante sua própria política com um conhecimento e uma energia pelo menos iguais àqueles com que se apresentam os funcionários regulares dos departamentos. Certamente que o pequeno grupo de especialistas dessa espécie que Henderson trouxe consigo para o Ministério do Exterior, em 1929, foi decisivo para tornar possíveis experiências e iniciativas que seriam impraticáveis sem êles. Em resumo, o fato é que os dirigentes dos departamentos têm uma experiência tão profunda e uma especialização tão imediata, que poucos Ministros os igualam, a menos que façam sua política com tal energia e precisão de alvo que não admitam negativa.

9. Isso me traz a um ponto de importância decisiva. De um modo direto, ha muito pouco partidarismo político no serviço civil inglês e a tradição profissional é provavelmente bastante forte para dominar em muitos funcionários qualquer tendência nessa direção. Porém, partidarismo político é uma coisa muito mais sutil do que hostilidade direta a uma política ministerial, e a influência que Henderson exerceu sobre Lord Lloyd em 1929, a respeito do problema egípcio, mostra que mesmo essa última pode ser facilmente controlada por um Ministro forte. Mais embaraçoso é o caso em que o preconceito do funcionário, não conscientemente partidário, é tão forte que torna uma questão difícil a cooperação com um Ministro que não participe desse preconceito. Poderia Sir Maurice Hankey, secretário do Comité de Defesa Imperial e um dos mais destacados funcionários civis dos tempos

modernos, que informou recentemente a Comissão Real de que a socialização da manufatura de armamentos seria um "desastre nacional", colaborar facilmente e com eficiência com um governo que estava resolvido a realizar essa socialização? Poderia êle entregar-se de corpo e alma a trabalhar pelo sucesso dessa decisão? E poderia um grupo de funcionários do Tesouro, que se manifestaram repetidamente contra o valor de uma política de trabalhos públicos, secundar utilmente os esforços de um Ministro de Finanças que via nessa política (com ou sem razão) um dos meios supremos de resolver o problema dos sem-trabalho? Ou poderiam os chefes das forças de defesa, que não são por natureza homens isentos de convicções fortes, trabalhar com facilidade em harmonia com Ministros cuja política vai de encontro a seus pontos de vista?

Essas são perguntas para as quais, por enquanto, a experiência britânica não oferece perspectiva de resposta segura. E' claro que a grande habilidade dos dirigentes do serviço civil lhes dá largo poder e que êste poder é frequentemente associado a fortes convicções que não podem ser facilmente dominadas. E' claro, ademais, que a oportunidade que tem o funcionário público (oriunda dos mais altos motivos) de colocar obstáculos no caminho de um Ministro que dêle divirja, é real. Os argumentos contra a ação ministerial são especialmente acentuados; as dificuldades a encontrar são desproporcionalmente ponderadas. Isso raramente é sabotagem conciente. E' o natural ardor de homens verdadeiramente capazes, que estão habituados ao poder e que, como a maioria de tais homens, desejam ter seu caminho. E' uma atitude que deve ser encaixada na contextura do sistema parlamentar, com seu acentuado e tradicional cunho de continuidade política, e no fato social de que o principal pessoal do serviço civil inglês provem de camadas sociais cujos pontos de vista são grandemente semelhantes e que se acham acostumadas a encarar os problemas novos com olhos que os vêem mais à luz de experiências passadas do que de futuras possibilidades. Consequentemente, aqui, êsse carater "negativo" da mentalidade do Tesouro assume uma importância toda especial. E' cautelosa, hesitante, oposta a largas inovações, acostumada a examinar as situações em função de termos financeiros de algum modo estreitos.

Prefere cometer um erro a arriscar-se a uma aventura. Um inglês, por exemplo, não pode deixar de considerar o grau de facilidade com que esse tipo de administrador teria colaborado com o Sr. Roosevelt, nas experiências americanas dos últimos quatro anos. Ele teria obedecido ordens implícita e lealmente. Porém, em toda administração ha um mundo de diferença entre obediência prestada por ciência de que ela é devida e obediência dada com energia de corpo e alma para fazer triunfar um empreendimento sobre cujos fundamentos o funcionário tenha dúvida. Está ainda, na minha opinião, para ser provado que o serviço civil inglês, esteja, em sua feição atual, preparado para uma aventura dessa natureza.

Falando de um modo geral, o serviço civil inglês segue a regra do anonimato. Em parte, isso é o resultado da doutrina da responsabilidade ministerial; todos os atos de um funcionário são, também, em parte, o resultado da crença de que quanto menos diretos sejam os contatos entre o funcionário e o público, sobretudo o público político, menos perigo haverá de ações parciais ou condescendências a pressões, por parte do funcionário. Não ha dúvida de que esta experiência se justifica em grau considerável. Sugiro, porém, que oferece reais vantagens contra as quais seria desejável precaver-se. Muito poucos funcionários mantêm contato vivo e contínuo com o meio alheio à repartição na qual suas decisões são tomadas; e é significativo que, no período do após-guerra, os funcionários mais bem sucedidos foram aqueles que a necessidade forçou a tal contato. Acredito que se tornará cada vez mais necessário, no futuro, organizar deliberadamente essa relação, si os departamentos quizerem corresponder aos movimentos da opinião pública. A espécie de indignação da massa, que varreu Sir Samuel Hoare do gabinete em dezembro de 1935, ou a que forçou a retirada do "Unemployment Assistance Regulations", em março de 1935, são apenas dois exemplos da falta de conhecimento efetivo, por parte do serviço civil, da mentalidade do público. Qual o remédio para esse estado de coisas?

A meu ver, ele repousa no uso muito mais amplo do que o que fazem atualmente os departamentos dos projetos do comité consultivo. Não ha melhor meio de introduzir uma dada política

junto ao público do que experimentar sua reação em uma amostra válida da natureza do público; e não ha melhor modo também de proporcionar ao funcionário o campo próprio para aplicar sua perícia, que fazê-lo justificar suas conclusões no esgrimir com um grupo dessa espécie. Os comités consultivos precisam, para esse fim, ser de dois tipos.

Ha lugar para um comité departamental parlamentar de caráter geral, de natureza privada, com o qual a política, antes de ser associada ao prestígio ministerial perante os olhos do público, deve ser objeto de discussão. E' muito importante que um tal comité seja um meio de treinar o Membro do Parlamento na técnica da administração. Por este meio, o Membro que se destinar à administração familiariza-se com seus hábitos e problemas antes, e não depois, do seu acesso ao posto. Tais comités formam uma ponte muito conveniente de cooperação, ainda não existente, entre o processamento administrativo e o da assembléia legislativa.

Ha, também, lugar para um comité consultivo, que não precisa ser de caráter permanente, para problemas de ordem mais geral. Si, por exemplo, fôsse certo que as propostas do governo Baldwin para a reforma do Acôrdo da Liga das Nações tivessem sido discutidas, antes de sua publicação, com um comité composto de homens como Lord Cecil, o Professor Gilbert Murray e o Dr. Lauterpacht, teriam sido levadas avante contra um tipo de crítica de valor inestimável. Sem dúvida, sob o presente sistema todos projetos são discutidos pelos partidos interessados. A fraqueza do sistema atual apresenta um duplo aspecto: o departamento decide quais são as partes interessadas; e a parte interessada tende a ser aquela cuja oposição deve ser conciliada. A consulta, em outras palavras, é habitualmente seletiva, e seletiva com propósitos errados. Os comités consultivos, nos quais estou pensando, seriam compostos de pessoas cuja competência e desinterêsse estivessem acima de discussão. A posição de uma pessoa interessada, em discussões dessa natureza, não é a de membro do comité que delas trata, mas sim a de testemunha, cujos argumentos devem ser ponderados. A atual tendência na administração inglesa é usar comités consultivos, onde quer que existam, não para obter uma direção mais clara,



e sim para assegurar uma acomodação que suavize o caminho do administrador.

O último ponto que desejo salientar aqui se refere ao processo do sistema Whitley. Seus conselhos, que regulam todos os problemas de pessoal, compõem-se de duas espécies de membros: uns, representam o serviço civil; e outros, o pessoal. Os primeiros são em geral altos funcionários do serviço ou de seus departamentos; os segundos são tirados da massa dos funcionários e dos empregados das associações trabalhistas do serviço. Na ausência de acôrdo, o lado que representa o serviço prevalece, a menos que, em última instância, haja recurso de arbitragem perante a Côrte Industrial. Acredito não ser satisfatório que se quebre dêsse modo a unidade do pessoal. Inevitavelmente, o principal interêsse do lado oficial é a economia e, especialmente nos conselhos departamentais, a fonte efetiva de contrôle repousa no Tesouro, que é, naturalmente, menos interessado na justiça inerente de uma reclamação particular do que em suas repercussões, especialmente em termos de custo, sôbre as condições uniformes de todo o serviço. Creio, pois, que o sistema produziria resultados mais satisfatórios si o Whitleyismo, aplicado a todos os graus do serviço, e o lado representativo dêste fôsem compostos, duma parte, pela secção do pessoal de cada departamento, e doutra, por um pequeno número de pessoas estranhas ao serviço, chamadas por sua experiência e aptidão para essa espécie de trabalho. A experiência da Côrte Industrial mostra, à saciedade, que tais pessoas podem ser encontradas; e sua presença nos conselhos Whitley evitaria não somente uma ênfase indevida da parte oficial sôbre emissões de despesas, como também a indesejável divisão atual do serviço em um proletariado, ao qual se concede o processo Whitley, e em uma aristocracia cuja habilidade é utilizada para reduzir ao mínimo a força das reivindicações proletárias.

Quais são as lições da experiência britânica para os outros países? A primeira e principal — penso — é que quando qualquer nação deseja libertar-se do regime do pistolão, isto pode ser conseguido por um determinado esforço. Na Inglaterra, êsse esforço levou dezessete anos; porém é notável e decisivo que, hoje, nenhum partido sonharia, siquer por um momento, abandonar as imensas vantagens conquistadas com a abolição do nepotismo.

Em segundo lugar, é claro que uma vez que o "spoils system", seja qual fôr sua forma, tenha sido abolido, é possível transformar o serviço civil em uma carreira honrosa que, em seus postos superiores, atrairá as melhores inteligências de que a nação dispõe. Nele se desenvolverá um *esprit de corps*, uma técnica profissional que não pode ser atingida por nenhum outro caminho, pelo menos de maneira permanente.

Em terceiro lugar, pelo próprio fato da competência a que atingirá, tal serviço grangeará por si próprio um imenso poder. Os Ministérios são relativamente de pequena duração; a vida do departamento é contínua. Assim, haverá sempre uma tendência para desenvolver-se uma "política departamental" a cujo carater os funcionários procurarão amoldar os ministros, à medida que estes venham e vão. Um serviço civil poderoso acumula um interêsse investido na continuidade das suas tradições departamentais. Requererá sempre um Ministro forte e, certamente, exigirá inovações técnicas na administração, para se mover na direção oposta a essas tradições.

Em quarto lugar, é importante — e não o é menos à luz das experiências alemã e francesa — afastar os funcionários civis de uma carreira política. Este é o caminho mais certo para levar ao máximo a neutralidade do serviço. É importante, porém, dar-se conta de que a neutralidade é habitualmente produtiva dentro de alguns postulados políticos iniciais bem definidos. A armadura protetora de um serviço civil é sempre a doutrina da máxima continuidade. Onde quer que se observe um afastamento pronunciado dessa continuidade, será necessário fazer experiências sôbre o pessoal para que o serviço possa ser conduzido com êxito.

A experiência britânica indica ainda que em qualquer sistema de serviço civil três condições são vitais para seu exato funcionamento. Primeiro, deve ser bem articulado com o sistema de educação nacional. Segundo, deve prover a uma remuneração que consiga reter seus membros, e a um plano de pensões bastante generoso para permitir a saída, o mais cedo possível, de membros inadaptados e a aposentadoria da massa de funcionários aos sessenta anos ou pouco antes. Terceiro, deve haver a possibilidade de promoção rápida para os realmente capazes, e as linhas divisórias entre as diferentes classes não devem ser muito rigidamente traçadas. Nun-

ca deve ser esquecido que pouca gente executa obra realmente creadora em administração, si não foi investida de responsabilidade importante antes dos trinta e cinco anos de idade.

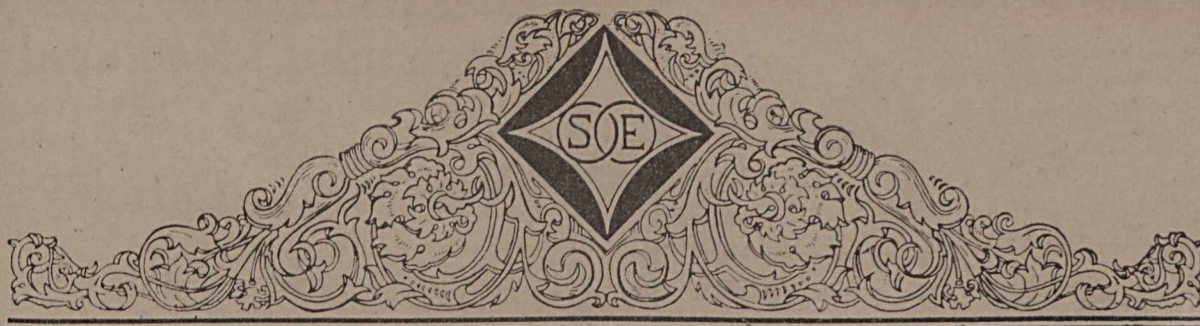
Além disso, é importante que haja um sistema efetivo de governo próprio dentro do serviço. Evidencia-se claramente que isso contribue apreciavelmente para intensificar o *esprit de corps*.

E' importante, também, relacionar os departamentos direta, contínua e organicamente com os movimentos da opinião pública. Um sistema de comités consultivos é a melhor estrada real para tal fim. Sem isso, mesmo com um poderoso serviço civil, cõncio da sua própria eficiência técnica, ha um perigo muito real de desenvolver-se aquele histórico embotamento em relação à opinião pública, o qual constitue o vício característico da burocracia.

Um inglês poderia talvez acrescentar uma consideração final. Não ha instituição inglesa alguma da qual os cidadãos, em conjunto, sejam

mais orgulhosos, ou mais justamente orgulhosos, do que o serviço civil. E' significativo que êle tenha assumido sua presente forma numa época de transição crítica da nossa história, e que sua qualidade tenha tornado possível o sucesso daquelas experiências vitais na vida social, que marcaram o carater dessa época. A atual posição americana apresenta notaveis similaridades com aquela que caracterizou o período comparavel de nossa história. Nenhum Presidente, no registro eminente dos que exerceram esta função, terá merecido mais do povo americano do que aquele que prestar aos padrões de sua administração o serviço que Gladstone prestou à Grã-Bretanha quando encetou as momentosas reformas de 1870. Tal como Gladstone, êle precisará de grande coragem para enfrentar a opposição que ha de levantar; mas, como Gladstone, também, êle poderá repousar contente, com a certeza de que conferiu aos seus concidadãos um instrumento proporcionado em suas qualidades aos grandes fins a que êles se dedicam.

---



A SERVIX ELECTRICA LTDA. é uma organização brasileira essencialmente técnica e especializada em serviços de engenharia.

Sua atividade consiste exclusivamente em estudar, projetar e construir. Não se dedica à venda de materiais, não representa fabricantes e nenhum outro compromisso restringe a escrupulosa imparcialidade de suas recomendações ou conclusões.

Tendo á sua disposição os serviços de grandes especialistas, através das relações que mantem com organizações congêneres no estrangeiro e conhecendo as condições do nosso meio, está apta a recomendar aos seus clientes o que for mais conveniente para a solução de seus problemas, louvando-se para tal exclusivamente nos imperativos de ordem técnica e econômica.

Sua experiência consolidada através de inúmeras obras de vulto realizadas com pleno êxito no país, a capacidade de seus engenheiros, na maioria formados dentro de sua própria organização, tudo isso, aliado às facilidades de ordem material que dispõe e a um corpo escolhido de operários, constitue um aparelhamento invulgar, que a habilita a desempenhar com segurança e conveniência para os interessados, os objetivos do programa que se impôs.





**Oxalid**  
Marca registrada

o método moderno  
de cópias a sêco.

Revelação simples,  
a sêco

Operação rápida e  
cômoda.

Cópias positivas  
ricas em contrastes

Trabalho contínuo  
e seguro

Bôa conservação

Múltipla aplicação.

UNICOS REPRESENTANTES :

**COMPANHIA ANILINAS E  
PRODUTOS QUÍMICOS DO BRASIL**

RUA DA ALFANDEGA, 100 - 2.º and.  
TEL. 23-1640 — RIO DE JANEIRO

**Companhia Nacional**

— DE —

**Navegação Costeira**

Grandes estaleiros de cons-  
trucções navaes na  
Ilha do Vianna

Extenso cões acessível a navios de grande  
calado — Diques secos para grandes navios

ESCRITÓRIOS :

**Avenida Rodrigues Alves, 303-31**

(Cães do Porto)

TELEFONE : 23-1900

Endereço Telegrafico "COSTEIRA"  
RIO DE JANEIRO — BRASIL

## Companhia Nacional Mineração de Carvão do Barro Branco

**CARVÃO BENEFICIADO PARA VAPOR E PARA GAZ**

FORNECEDORES DE :

Companhia Nacional de Navegação Costeira  
Companhia Docas de Santos  
Estrada de Ferro Central do Brasil  
Lloyd Nacional S. A.  
Pernambuco Tramways & Power Co.

São Paulo Railway Co. Ltd.  
The San Paulo Gáz Co. Ltd.  
The City of Santos Improvements Co. Ltd.  
Société Anonyme du Gáz de Rio de Janeiro  
Sociedade Anonima Gáz de Niterói e outros.

**Av. Rodrigues Alves, 303-331**

TELEFONE : 23-1900

END. TEL. "BARBRANCO"  
RIO DE JANEIRO

MINAS EM LAURO MÜLER  
EST. DE SANTA CATARINA