O SERVIÇO PÚBLICO NO MUNDO DE APÓS-GUERRA

LEONARD D. WHITE
Professor de Administração Pública
na Universidade de Chicago

SUMÁRIO: *Os serviços públicos e a socialização da indústria. Centralização e descentralização. Administração e liberdade individual. Poder discricionário. Restauração de normas anteriores à guerra. Teoria e prática da administração pública. A orientação da Inglaterra. O Estatuto dos Funcionários da França. Outras reformas da administração francesa. Conclusão.*

* Em todos os grandes países, os serviços públicos têm vivido cêrca de 20 anos de crise. Todos têm sofrido a pressão do abatimento moral e da guerra; alguns se sujeitaram a mudança de regime e ocupação por potências estrangeiras. Todos enfrentam agora a necessidade de reconstrução, mais ou menos drástica, dependendo da extensão do dano sofrido, do efeito da purificação do após-guerra e da característica e urgência dos futuros programas governamentais.

É indubitável que a impressão causada pela depressão, revolução, guerra e ocupação militar deve ter exercido poderosa influência sôbre tôdas as instituições do govêrno, inclusive o serviço público, e que as numerosas e recentes adaptações de forma e estrutura, norma e relação, e talvez mesmo em característica e espírito, deverão revelar-se na reforma que já foi iniciada. Essas transformações repousarão sôbre a sólida estrutura de modelos há muito existentes, os quais se projetam implacàvelmente sôbre o futuro, ao mesmo tempo que cedem a novas influências e exigências.

Parece-nos que o escopo e magnitude dos serviços públicos é bem maior que outrora. A nacionalização do carvão, dos transportes, dos bancos e de outros elementos da economia nacional na Grã-Bretanha, o estabelecimento de monopólio nacional de energia atômica nos EE.UU. e presumível e possìvelmente em outras nações, os contrôles de emergência da economia em todo lugar onde ela possa estender-se num futuro indefinido, são meros símbolos da esfera sempre crescente da

* Traduzido da *Revue Internationale des Sciences Administratives*, n.º 1, nova série, por Francisco de Assis Andrade, advogado no Distrito Federal.

ação pública. A transferência do poder político, nos EE.UU., do Partido Democrático para o Republicano, ou, na França ou na Bélgica, de uma coalizão para outra não seria nada mais que meros sucessos dilatórios.

A índole dos serviços públicos será, no futuro, profundamente influenciada pela socialização da indústria. Novos padrões, mais ìntimamente relacionados com a prática industrial, serão exigidos pelas indústrias estatais. Até que extensão afetarão êles as antigas formas estabelecidas para os órgãos precìpuamente interessados na coação legal e na aplicação do poder soberano aos indivíduos? Tornar-se-ão jurisdicionalizadas as emprêsas públicas ou os poderes coercitivos se industrializarão? Que formas intermediárias se adequarão melhor às necessidades da planificação central, do poder efetivo, da flexibilidade na administração e na ampla participação?

Os serviços públicos do após-guerra devem certamente ser profundamente ligados à ciência, pesquisas e suas aplicações práticas tanto com propósitos pacíficos como de guerra. O trabalho de pesquisa e científico deixou de ter interêsse meramente privado. O Estado daqui por diante não se interessará sòmente em proteger os direitos particulares dos inventores; pelo contrário, assumirá responsabilidade positiva pelo progresso da ciência e na sua aplicação para atender às necessidades humanas. De que modo organizar as tentativas científicas dentro da estrutura de um sistema administrativo idealizado para fins diversos e bastante diferentes é problema até então insolúvel. Não há dúvida que novas formas, mais flexíveis, de organização e de responsabilidade precisarão ser imaginadas. A tendência do govêrno, nos EE.UU., é, em parte, para firmar contratos com instituições particulares de pesquisas, tais como universidades e laboratórios de experiências, complementando, assim, o trabalho elaborado, em medida crescente, nos laboratórios do govêrno.

Não se pode prever com certeza se a reconstrução dos serviços públicos concederá maior ou menor responsabilidade e liberdade de ação às áreas subordinadas (regiões, Estados, províncias e municípios). Muitas influências têm cerceado a liberdade e a responsabilidade de jurisdições menores por longo período de anos. Elas são ainda poderosas. Por outro lado, o congestionamento de responsabilidade no centro, onde imensos problemas de importância nacional e internacional devem ser atacados, sugere fortemente a necessidade de devolver às jurisdições subordinadas tudo o que puder ser confiado a seus cuidados. Existem leves indícios dessa tendência descentralizadora, nos EE.UU., com o retôrno das agências de empregos públicos do Govêrno federal para os Estados. Não podemos asseverar, contudo, que os círculos administrativos mais elevados de qualquer govêrno nacional tenham já desenvolvido um plano racional para distribuir os serviços públicos entre as jurisdições territoriais, nacionais e subordinadas. As conseqüências últimas da utilização da energia atômica indicam mais centralização que mesmo a dispersão da autoridade administrativa.

A crescente atividade administrativa e a ampliação dos poderes dos funcionários representaram matéria de interêsse para os propugnadores da liberdade, mesmo antes da 2.ª Grande Guerra.

O Relatório do *Committee on Ministers' Powers*, da Grã-Bretanha, defendeu-se de acusações de representar nova forma de despotismo, mas, do outro lado do Atlântico, a *American Bar Association* empreendeu uma campanha de 15 anos, terminada em 1946 com o advento de legislação que prescrevia mais cuidadosamente as formas da ação administrativa e amparava mais eficientemente os direitos pessoais e de propriedade.[1] É igualmente significativo ter o próprio Congresso Regional do Instituto Belga das Ciências Administrativas se dedicado, em 1946, ao problema: Administração e Liberdade Individual.

Apesar de tudo isso, a discricionariedade administrativa não desaparecerá. Não pode ser repelida num Estado que mantém contatos íntimos e freqüentes com os cidadãos e companhias. Os órgãos legislativos não podem, de modo algum, elaborar um código de conduta não-discricionário, específico e simples. As maneiras formais de controlar o uso do poder discricionário do govêrno são numerosas e engenhosas, mas tendem, por si mesmas, a ser insuficientes. A proteção fundamental dos direitos e liberdades repousa tanto em processos formais como nos padrões éticos das autoridades e agentes públicos, na sua concepção de interêsse público e do uso próprio do poder a êles confiado. A natureza dêsses padrões éticos é conhecida apenas imperfeitamente, e só fragmentàriamente é que êles são constituídos por direção consciente. O poder oficial para organizar e dirigir na esfera individual é grande, é discricionário, e deve repousar sôbre sadios fundamentos morais.

Muitos países têm-se preocupado com as relações entre o pessoal civil e militar no após-guerra. Para os ministérios da defesa nacional, isso constitui velho problema, acentuado agora pelos fatos de govêrno militar, pelos aspectos militarísticos da energia atômica, pela segurança nacional e pela necessidade de coordenação internacional dos programas civis e militares, sem mencionar a possibilidade da colocação de fôrças militares internacionais sob o contrôle direto das Nações Unidas.

Novos serviços públicos de ordem internacional estão em processo de formação. A êles cada país será chamado para trazer contribuição de pessoal e técnica. A tarefa de combinar êsses funcionários, com conceitos diferentes hauridos da experiência nacional, numa eficiente organização internacional é uma das mais desafiadoras dos nossos tempos. Os novos órgãos criarão problemas também para os ministérios das relações exteriores de cada Estado: problemas de intercâmbio, de informação e compreensão mútuas, e de responsabilidades compartilhadas. Liderança, tolerância e técnica administrativa de alta qualidade são bem essenciais.

---

1 *Administrative Procedure Act, Public Law* 404, 79. Congresso, 11-6-46.

Podemos agora voltar a examinar alguns dos desenvolvimentos contemporâneos dos sistemas administrativos do após-guerra, nos EE.UU., Grã-Bretanha e França. Será necessário escolher sòmente poucos exemplos, que esperamos poder expor, de maneira mais extensa, em artigos futuros.

Os principais movimentos, dos EE.UU., são os seguintes:[2] O aparelhamento administrativo com objetivo de guerra está em fase de liquidação e estão sendo restaurados os processos normais com certo número de importantes melhoramentos. O serviço público federal, na sua plenitude durante a guerra, constava de cêrca de 3.200.000 funcionários; em janeiro de 1947, somava cêrca de 2.280.000, com reduções radicais prometidas para depois de julho de 1947, como resultado de economia orçamentária. A cifra correspondente para 1939 era aproximadamente de 1.000.000.

Os órgãos da administração geral permanecem sem alterações, na sua totalidade com poderes ampliados para controlar os orçamentos, pessoal e normas dos departamentos executivos. Êsses órgãos administrativos abrangem principalmente o *Bureau of Budget*, que revê as previsões orçamentárias e impõe os "tetos de pessoal" (*maximum staff*) ; a *Civil Service Commission*, que tem novos poderes para conhecer de recursos contra os padrões de eficiência, examinar as solicitacões dos veteranos, e ser consultada sôbre as acusações de deslealdade e promovê-las, se julgar conveniente; e o *Council of Personnel Administration*, que tem importantes funções consultivas na formulação da política do pessoal.

Verificaram-se transformações bem significativas na política da *Civil Service Commission* americana, com o fim de restituir aos departamentos e órgãos maior responsabilidade pelo recrutamento, exames e seleção de funcionários, e para a classificação de cargos. A função da Comissão torna-se, cada vez mais, a de um órgão central encarregado de fixar padrões, orientar os departamentos no sentido de obedecerem a êstes mesmos padrões e, quando necessário, exigir sua observância. Ao lado desta nova distribuição de trabalho, tanto a *Civil Service Commission* como os departamentos e órgãos de operação estão atribuindo maior responsabilidade às suas agências regionais, permitindo que as decisões sejam tomadas mais pròximamente da cena de ação. Num país que se estende por todo um continente, é transformação bem desejável.

Renovaram-se os concursos em ampla escala para todos os tipos de cargos, e o pessoal provisório do serviço de guerra está sendo substituído ràpidamente, e um novo grupo permanente vem ocupando seu lugar. Há apreciável preferência pelos veteranos e cêrca de metade do novo grupo de empregados constitui-se de veteranos. Um concurso para jovens já formados em escolas superiores, anunciado nos princípios de 1947, atraiu cêrca de 26.000 candidatos, dos quais 5.000 talvez serão selecionados para nomeação.

---

2 Ver Leonard D. White, ed., *Civil Service in Wartime*, e, na *Public Administration*, de Londres, o artigo *The U.S. Civil Service in Transition*, de Katherine A. Frederic.

Contràriamente aos movimentos que se verificam na Grã-Bretanha e na França, tem havido reações oficiais contra a possibilidade de greves entre os funcionários públicos. Logo após a criação, em 1946, da *United Public Workers of America* (C.I.O.), com uma constituição ambígua em matéria de greves, o Congresso proibiu o desembôlso de dinheiro público para remunerar empregados federais que participarem de greve contra o govêrno dos EE.UU. ou que forem membros de organização de empregados do govêrno que sustente o direito de greve contra êste. A violação dêsses preceitos foi considerada felonia, sujeita a condenação a multa não superior a 1.000 dólares ou prisão por tempo não superior a um ano, ou ambas. O Estado de Nova Iorque expediu legislação semelhante para todos os funcionários estaduais e municipais, porém com penalidades menos rigorosas.

O interêsse pela teoria e prática de administração pública nos EE.UU. continua a crescer. A *American Society of Public Administration,* fundada em 1940, começou a publicar imediatamente seu jornal trimestral, *"Public Administration Review"*. Um ano antes foi fundada outra publicação trimestral, o *"Public Personnel Review"*. A Sociedade (*A.S.P.A.*) tem agências por todo o país, organiza reunião anual, e mantém sede em Chicago. Cêrca de 100 faculdades e universidades oferecem atualmente cursos de administração pública, e jovens de ambos os sexos estão saindo, em número sempre crescente, de instituições de conhecimentos superiores, para servir ao Estado.

Na Grã-Bretanha, certo número de aperfeiçoamentos importantes tem ocorrido na restauração do serviço público. O mais dramático foi a revogação, em 1946, das *Trade Disputes* e *Trade-Union Acts* de 1927. Por quase 20 anos esta lei proibira que as corporações de serviço civil se filiassem a corporações estranhas ou partidos políticos, recolhessem fundos partidários ou mantivessem objetivos políticos. À revogação dessa lei pelo govêrno trabalhista se seguiu imediatamente a reunião dos *Post Office Workers,* do *Civil Service Clinical Association* e outros grupos ao *Trade-Union Congress.* As relações entre as massas de empregados de indústria e comércio nas indústrias recém-nacionalizadas e o Estado-empregador podem bem proporcionar assunto para debates futuros.

Inspirado na prática americana, o *British Treasury* provocou a introdução do estudo da eficiência administrativa. Nos EE.UU., a função de análise da organização e normas é freqüentemente chamada *"administrative management"* e na *Division of Administrative Management* do *Bureau of the Budget* existe grande número de técnicos especializados neste tipo de atividade. Melhor expressão foi idealizada na Grã-Bretanha, *"organization and methods"*, abreviado para *"O. and M."* Estabeleceram-se nova divisão *"O. and M."* no *Treasury.* e unidades correspondentes nos ministérios.

Os serviços de guerra, na Grã-Bretanha como em tôda parte, estão em fase de liquidação. Duas séries paralelas de concursos estão sendo oferecidas pela *Civil Service Commission,* uma para veteranos; a outra para os concursos comuns. A teoria e prática dos concursos de após-

guerra estão de acôrdo com a velha tradição. Os "Concursos da Reconstrução", para veteranos, serão interrompidos dentro em poucos anos, se bem que as preferências americanas pelos veteranos continuem indefinidamente. Essas soluções foram elaboradas pelos *Whitley Councils*, que se mantiveram intatos durante a 2.ª Grande Guerra e que são cada vez mais acatados agora do que anteriormente.

O adestramento de empregados em serviço era relativamente negligenciado na Grã-Bretanha antes de 1939. As exigências da guerra provocaram mudança permanente no ponto de vista oficial. O 16.º relatório do *Select Committee on National Expenditures* acusou a falta de treinamento prático e recomendou a criação de um *staff college* para ministrar cursos de administração pública e progressos modernos no comércio e na indústria.[3] Tal *Administrative Staff College* foi organizado, mas como estabelecimento particular, franqueado aos funcionários públicos federais e municipais.

Em 1944, deu-se impulso vital ao treinamento em serviço para todos os tipos, pelo relatório do *Assheton Committee*.[4] Criou-se uma divisão de treinamento no *Treasury Department*, e cada ministério está elaborando o seu programa próprio de adestramento; o *National Whitley Council* organizou uma comissão mista para o treinamento futuro dos servidores públicos; e o programa de treinamento para emprêgo idealizado nos EE.UU. tem sido pôsto em ação.

Talvez as mais profundas reformas no serviço público se tenham operado na França. De significação fundamental foi o decreto de 19-10-46, do *Statut général des fonctionnaires*, medida proposta primeiramente há cêrca de 100 anos na Câmara dos Deputados, repetidamente apresentada durante a 3.ª República, e freqüentemente repelida por motivos de instabilidade política e de oposição de importantes *syndicats de fonctionnaires*.[5]

É raro encontrar num simples decreto tantas e tão importantes reformas:

1. O presidente do Conselho torna-se responsável pela "função pública", supervisiona a execução do *Statut général*, aprova regulamentos ministeriais para o recrutamento e classificação, inicia a reorganização dos serviços e o melhoramento dos métodos de trabalho e unifica a administração do patrimônio e equipamento (arts. 17 e 18). Organizou-se uma diretoria do serviço público (*direction de la fonction publique*) sob a sua orientação.

2. Criou-se o *Conseil Supérieur de la Fonction Publique*, chefiado pelo presidente do Conselho e composto de 24 membros, 12 representando o Govêrno e 12 indicados pelos sindicatos do serviço público. A competência dêsse conselho é geral, abrangendo tôdas as questões de interêsse dos funcionários ou do serviço público. O *Conseil* faz recomendações ao presidente do Conselho, e atua como órgão de apela-

3 *Organization and Control of the Civil Service*, 22-10-42.

4 Relatório do *Committee on the Training of Civil Servants*, cmd 6.525, maio de 1944.

5 *Journal Officiel*, suplemento, 20-10-46.

ção em alguns casos. Em cada ministério ou serviço, o ministro estabelece um ou mais conselhos mistos com jurisdição sôbre recrutamento, fôlha de assentamentos, promoções, transferência, disciplina, e geralmente tôdas as questões concernentes ao pessoal. Estabelece também uma ou mais comissões técnicas mistas para estudar a organização e atuação do órgão. Os membros dos conselhos mistos são eleitos por escrutínio secreto e representação proporcional; os membros das comissões mistas de eficiência são escolhidos diretamente pelos sindicatos mais representativos do serviço público (arts. 19 a 22). É óbvia a semelhança dessas comissões com os *Whitley Councils* inglêses.

3. O direito de sindicalização dos servidores públicos franceses é finalmente consagrado. As controvérsias sôbre a significação das leis de 1883, 1901 e 1920, que duraram cêrca de 60 anos, terminaram agora. "*Le droit syndical est reconnu aux fonctionnaires*" (art. 6.º). Os sindicatos profissionais do serviço público são regulados pelo Livro III do Código do Trabalho. Também confirmado e amplo é o direito dos empregados a ter acesso a suas fôlhas de assentamentos, o que constitui o conhecido decreto do *dossier*, de 1905. Proíbe-se colocar na fôlha de assentamentos qualquer referência às opiniões políticas, filosóficas ou religiosas do empregado (art. 16). Não se permite a discriminação entre os sexos no emprêgo público (art. 7.º).

4. Introduziu-se no serviço público a doutrina do salário mínimo. Depois de receber as informações do *Conseil Supérieur de la Fonction Publique*, o Conselho de Ministros fixa para viger durante dois anos o "*minimum* vital", i. é, a quantia que represente as necessidades individuais e sociais elementares e irredutíveis do ser humano (art. 32). O salário líquido de admissão de um empregado não pode ser inferior a 120% do "*minimum* vital".

5. Estabeleceu-se ampla classificação de cargos abrangendo as atividades departamentais, criando quatro categorias gerais baseadas na responsabilidade e dificuldade do trabalho e denominadas *A*, *B*, *C* e *D*. O recrutamento para cada categoria pode processar-se de órgão para órgão, ou, e isto constitui importante inovação, em comum para um grupo de órgãos ou serviços. A classificação faz lembrar os cargos do *British Treasury* (*Administrative, Executive, Clerical* e *Writing Assistants*). Determina o recrutamento direto para cada classe, e a promoção da categoria (arts. 23 a 30).

6. Outras determinações referentes a recrutamento e concurso, fôlhas de assentamentos e promoção, disciplina e terminação da relação de emprêgo tendem a confirmar a prática já estabelecida.

Outro importante progresso na França de após-guerra (como na Grã-Bretanha) é o estabelecimento de maiores meios de treinamento de jovens para o serviço público.[6] A *Ecole libre des Sciences Politiques* foi liquidada e o seu ativo transferido para um novo estabelecimento público, a Escola Nacional de Administração Pública (*Ecole Nationale d'Administration*). A admissão é agora feita por concursos e to-

6 *Présidence du Gouvernement, Réforme de la Fonction Publique*, Paris, 1945. Esta brochura contém valiosa introdução e vários documentos.

maram-se providências para fornecer bôlsas de estudo a estudantes necessitados. A escola possui quatro divisões: Administração Geral, Administração Econômica e Financeira, Administração Social e Negócios Estrangeiros. Os aprovados na 1.ª divisão destinam-se à nomeação para a inspetoria geral dos serviços administrativos e para a chefia administrativa dos ministérios do Interior, Guerra, Marinha e da Educação; os da 2.ª, à inspetoria financeira e ao ministério da Fazenda; os da 3.ª, a inspetores do trabalho e aos ministérios do Trabalho, da Saúde Pública e Segurança Social; os da 4.ª, ao serviço do Exterior, diplomático e consular. Os aprovados em tôdas as quatro divisões podem ser designados também para o *Council of State,* para a *Court of Accounts,* e para os postos de subprefeito e secretário da Prefeitura.

Além disso, determinaram-se providências para institutos de estudos políticos nas universidades francesas, destinadas a ampliar a instrução em assuntos econômicos, administrativos e sociais, e para treinar os estudantes em métodos de trabalho, na exposição e nos problemas concretos de administração. Tais institutos situavam-se em Paris e Estrasburgo em 1945.[7] A seguir foi criado a *National Foundation of Political Science,* com o objetivo de facilitar o progresso das ciências políticas, econômicas e sociais na França e colônias.[8]

Finalmente, deve-se chamar a atenção para o estabelecimento de um corpo de administradores civis, que correspondem talvez à classe administrativa britânica em função geral. Os membros dêsse corpo, que é limitado a 2/3 do número de funcionários do pôsto de *Rédacteur* até o de *Directeur,* exclusive, até 1945 podem ser designados para qualquer órgão superior. Os cargos, de Subdiretor até Diretor, são reservados, em princípio, aos membros dêsse corpo. A nomeação para Subdiretor é realizada sòmente depois de seis anos de serviço após a formatura na Escola Nacional de Administração Pública; o novo corpo talvez tome posse sòmente em 1953.[9]

Em 1944, duas teses contraditórias foram apresentadas respectivamente por um autor austríaco e outro francês. LUDWIG VON MISES, no seu livro intitulado "Bureaucracy", advertiu contra as tendências ditatoriais implícitas na organização burocrática.[10] FRANCIS HEKKING publicou um volume com o título "Point d'Administration, point de France". A liberdade humana é um tesouro de valor inestimável; mas os homens também têm aprendido que muito deve ser realizado por intermédio de seu simples meio de ação comum, o Estado. O movimento de idéias e de fatos na administração pública, desde o término da 2.ª Grande Guerra, é significativo no amplo arcabouço dessa evidente contradição. Deve mesmo um Estado democrático tornar-se o Leviatã de HOBBES?[11] Do Novo Mundo, através do Atlântico, chega a convicção

7 Portaria n.º 45-2283, de 9-10-45, e dec. n.º 45.2285, da mesma data.
8 Portaria n.º 45-2284, de 9-10-45.
9 Dec. n.º 45.2414, de 18-10-45.
10 Ludwig von Mises, *Bureaucracy,* New Haven, Yale University Press, 1944.
11 Francis Hekking, *Point d'Administration, point de France,* New York, Editions de la Maison Française, 1944.

de que a humanidade pode utilizar-se de meios comuns para atingir objetivos comuns, mesmo na vasta escala de um estágio continental; mesmo, em princípio, na escala das atividades de âmbito mundial. Temos confiança em que os conhecimentos administrativos e as fórmulas legais podem, concomitantemente, servir ao bem comum e preservar nossas liberdades comuns.

Os EE.UU., Grã-Bretanha, França, Bélgica e os outros membros da família das nações têm, dentro dos seus limites nacionais, a tarefa comum de restaurar os seus serviços públicos, a fim de assegurar a mais pefeita objetivação possível dos fins sociais com recursos limitados. Melhor liderança, responsabilidade mais nítida, melhor competência técnica e cooperações mais íntimas são elementos essenciais da tarefa comum. Acham-se profundamente arraigados nesses primeiros movimentos de restauração.