

# A IDÉIA DE RESPONSABILIDADE EM GOVERNO \*

H. F. SUMMERS

## 1 — A RESPONSABILIDADE DOS EMPREGADOS

**A** responsabilidade de um soberano absoluto não é nada mais do que responsabilidade moral e isto não é o que desejo, principalmente, discutir neste ensaio. Desejo discutir a responsabilidade dos empregados. Todo empregado tem deveres contratuais, mas nem todo empregado tem responsabilidades: a diferença é que para ter responsabilidades, êle deve ter tanto poderes quanto deveres — poderes de tomar decisões. Por exemplo, se eu digo a um empregado “faça isto”, não lhe estou atribuindo responsabilidade, mas, simplesmente, um dever. Mas se lhe digo “você pode fazer ou isto, ou aquilo, como melhor julgar, para conseguir tal ou qual fim”, então lhe estou atribuindo uma responsabilidade. Além disto, o empregado responsável não tem poderes e deveres de modo absoluto, tem-nos em relação ao mesmo fim. Por exemplo, um empregado pode ter um dever de fazer, exatamente, o que lhe digo, de segunda a sexta-feira, e um poder de fazer o que lhe aprouver sábado, mas isto não é responsabilidade. O empregado responsável tem um poder de fazer suas próprias escolhas “de segunda a sexta-feira”, mas seu dever é exercer aquele discernimento para a consecução de certos fins generalizados. Assim, os poderes e os deveres que constituem a responsabilidade referem-se às mesmas coisas.

Êles são, além disto, até certo ponto, comensuráveis. Assim deve ser, porque, se eu ampliar os deveres de um empregado responsável, não deixo de dar-lhe mais amplos poderes. Se eu lhe disser “você tem, até então, sido responsável pela manutenção da limpeza do meu quarto, doravante você deve cuidar de minhas roupas também”, obviamente devo conceder-lhe tanto mais discernimento, como quando devem elas ser passadas, etc.; de outro modo seus novos deveres não serão responsabilidades. O converso disto, entretanto, não é verdadeiro. Posso ampliar seus poderes sem aumentar seus deveres — posso dizer: “Você deve ainda fazer com

(\*) Ensaio premiado no Concurso Haldane para 1949. Publicação em português especialmente autorizada pelo Instituto de Administração Pública, de Londres.

que o quarto seja conservado limpo, mas não precisa consultar-me quando deve varrer a lareira”.

Apresentando-o de outro modo, a execução com responsabilidade de um determinado dever requer sempre algum mínimo de poder do exercício de discernimento outorgado. O poder pode ser ampliado sem aumentar o dever, mas o dever não pode ser ampliado sem conferir um mínimo de poder.

Há, além do dever e do poder, um terceiro elemento que me parece uma parte essencial da responsabilidade contratual — isto é, compromisso, ou prestação de contas. Não julgo que um empregado pudesse ser realmente responsável, mesmo que eu lhe desse uma tarefa geral e algum discernimento para realizá-la, a menos que eu o obrigasse também a uma prestação de contas posteriormente. Quero acentuar esta palavra “posteriormente”. Posso limitar o poder do empregado, quer previamente proibindo-lhe certas coisas (isto é, o gasto de mais de certa quantia de dinheiro) ou interferindo de vez em quando; mas, nenhuma destas coisas é essencial à responsabilidade; em verdade, ambas a diminuem. A chamada à prestação de contas posteriormente é, entretanto, essencial à responsabilidade e não a diminui.

## 2 — RESPONSABILIDADE NO GOVÊRNO

Isto basta para um esboço preliminar do que significa responsabilidade contratual. Desejo, a seguir, considerar o que ela significa no govêrno, e se há quaisquer leis a respeito do seu exercício que surjam naturalmente neste campo. Mas, ainda a guiza de preliminar, quero dar minhas razões para julgar que esta questão, por mais rudimentarmente que eu possa resolvê-la, é uma das mais importantes questões que podem ser propostas neste país na época presente. Minhas duas razões para assim julgar são que, primeiro, responsabilidade é característica essencial de uma organização livre de sociedade e de uma organização livre apenas; segundo, é claro que, em nosso país e em outras sociedades “livres”, inclusive os Estados Unidos, está surgindo um movimento que se afasta da integral responsabilidade das pessoas privadas e tendente a maior responsabilidade de organizações grandes e especialmente de govêrnos e seus empregados. Este movimento, que progride firmemente de ano para ano, tem sido chamado por um de seus aspectos “a revolução gerencial”. A questão, o que é responsabilidade, e como deve ser atribuída e exercida, é fundamental em uma época “gerencial”.

Apresentando mais detalhes para a primeira razão — uma sociedade livre depende grandemente da confiança entre seus membros; um estado policial depende menos da confiança e mais da força. Se eu confio em um empregado, dou-lhe discernimento, mas se não confio nêle e acredito na força, dou-lhe deveres sem discernimentos. Assim, a responsabilidade floresce onde há confiança e emurchece onde não há nenhuma. Evidentemente não pode haver uma ausência completa de responsabilidade em um Estado policial: seu chefe deve permitir certo discernimento, simplesmente porque êle só não pode fazer tudo. Mas em Estados policiais há sempre expurgos; e os expurgos são um sinal de que a responsabilidade não floresce.

Ainda quanto à primeira razão: é característico das sociedades livres que a quantidade total de poder exercido é muito amplamente distribuída — o Govêrno tem algum, o Parlamento tem algum, os juizes também, e outros o povo conserva em suas próprias mãos. E' típico dos Estados policiais que o poder seja concentrado, o chefe tendo tudo o que êle pode absorver e o povo tendo apenas as sobras. Mas a atribuição de responsabilidade é um meio de distribuir poder, antes do que de concentrá-lo. Portanto, também por esta razão, responsabilidade é um fenômeno natural de sociedade livres e só delas.

Agora, quanto à segunda razão — quando as responsabilidades se transferem de pessoas privadas para os governos, há necessidade especial do estudo da responsabilidade tal como os governos a exercem, mas não tem havido tal estudo, ou, pelo menos, êle não tem sido colocado na escala de vários outros campos importantes de pesquisa. Além disto, o estudo a que me refiro não é estudo de formas de organização, mas do modo pelo qual as organizações funcionam sob estas formas. Devemos recordar, também, que tôdas as responsabilidades públicas devem ser exercidas por indivíduos. O caso não é, simplesmente, que a pessoa privada esteja resignando parte de seus poderes e deveres a u'a máquina: por centenas de milhares de vêzes é, ao contrário, o indivíduo que começa a exercer, em uma capacidade pública, quer como Ministro, funcionário público, empregado de govêrno municipal, ou gerente de empresa estatal, aquelas verdadeiras responsabilidades que têm sido parcialmente renunciadas por êle como pai, cliente, membro de sociedade amistosa ou como empreendedor particular. Assim, o estudo da responsabilidade pública é, ou deve ser, o estudo da conduta das pessoas em determinados tipos de circunstâncias. Este estudo não pode estar inteiramente ligado à história, uma vez que as pessoas, cuja conduta está em questão, devem ter alguma coisa para contribuir para ela; e nós somos essas pessoas.

## 3 — A ORIGEM DA RESPONSABILIDADE NO GOVÉRNO

Começo do postulado de que tóda responsabilidade governamental é uma relação contratual entre a pessoa que a exerce e o povo em geral. (Se a responsabilidade é delegada, a relação é indireta, ou de segunda mão). Êste postulado implica que o povo é o corpo soberano e poucos talvez negariam esta afirmação. Mas necessitamos clarear nossas vistas para vê-lo em prática. O Govêrno é mais poderoso do que o povo; sabe mais do que êle (com exceção de uns poucos reitores universitários e editores de semanários); comanda-o pela ordem e o seduz e exorta por meio de publicidades. E' ainda o govêrno, realmente, o empregado e é o povo ainda o soberano? Digo sim, porque a soberania consiste de um direito, não de um poder.

BLACKSTONE, de acôrdo com SIR ERNEST BARKER, logrou perceber que a base de nossa constituição são os direitos dos indivíduos; mas deixou de perceber que êsses direitos são a soberania; conseqüentemente, atribuiu soberania a vários detentores incompatíveis.

HOBBS admitia que os indivíduos tivessem tóda a soberania original; mas êle engenhosamente a transferiu depois ao rei dizendo que êles a negociaram entre si, para submetê-la ao rei. Como o rei não participasse da negociação êle não podia, por qualquer falta, perder novamente sua soberania e, assim, para propósitos práticos, o povo nunca podia rehavê-la. Isto era superior ao direito divino, pois, até mesmo Deus podia ter mudado de idéia. Se perguntarmos o que se apossara do povo para fazer coisa tão tola, êle explicará que, anteriormente, sua vida era mesquinha, rude e provàvelmente curta. Era, possivelmente, uma boa desculpa que êle poderia ter apresentado.

O Estado ideal de Platão foi fundado com base em uma divisão do trabalho na qual a elite era governante e o povo, em geral, governado; e os governantes certamente não recebiam seus poderes e deveres do povo e nem deviam prestar-lhe contas. E esta idéia do Estado é de modo algum obsoleta.

Estas teorias sugerem que o postulado do qual parte não é matéria necessàriamente fora do alcance da indagação de qualquer pessoa, e, portanto, pode ser susceptível de reafirmação.

Se o povo é soberano, é êle que confere o poder e o dever ao Govêrno — isto é, o "mandato" —, é êle que convoca o Govêrno à prestação de contas — isto é, a próxima eleição. E deduz-se do que disse anteriormente que, quando o povo confere mais amplos deveres, deve-se considerar que esteja, também, conferindo mais

amplos poderes. Este fato não é sempre apreciado. Tem surgido, em anos recentes, uma interminável série de recomendações das Comissões Reais, comissões departamentais e comissões não oficiais que dizem que “o Govêrno deve”, ou “o Ministro deve”, ou que “o Parlamento deve” fazer certas coisas. Contudo, parece ser um assunto de penosa surpresa para muitos que, aceitando essas recomendações, o Govêrno adquire poderes cada vez mais amplos. Nenhum outro resultado, aliás, seria possível.

Para finalizar meu ensaio desejo discutir duas questões principais que se relacionam com êstes poderes e deveres agora bem amplos — primeiro, quais são as melhores e as piores maneiras de dividir o total da responsabilidade do Govêrno; segundo, que fôrças psicológicas (se um leigo pode usar esta palavra) são observadas no exercício destas responsabilidades.

#### 4 — DIVISÃO DE RESPONSABILIDADE

(A) Antes de tudo, a responsabilidade pode ser repartida, pelo que quero dizer que várias pessoas, em conselho, podem chegar a uma decisão conjunta. Assim o fazem no Parlamento, em conselhos e em comissões e as razões para assim procederem pareceriam ser :

- I — que o povo, possuindo experiência variada, pode contribuir com seu conhecimento variado;
- II — que pontos de vista contrários podem reconciliar-se por debate, ou o mais fraco pode aquiescer a um voto;
- III — que o pêso da responsabilidade pode ser mais fâcilmente suportado.

A maioria das pessoas tem uma idéia aproximada das razões para atribuir uma determinada responsabilidade a uma assembléia e dos problemas típicos que surgem quando êles assim o fazem; e, na prática, são encontradas certas soluções práticas para êsses problemas. Mas um estudo sistemático podia levar o estudo além.

Por exemplo — (a) para uma assembléia desincumbir-se de sua tarefa precisa trabalhar sôbre as bases de determinadas matérias implícitas de acôrdo e outras tantas mais explícitas de discordância. Mas que grau de concordância e de discordância é necessário? Discordância sôbre negócios estrangeiros e demasiada concordância sôbre negócios nacionais podem ser igualmente embaraçosas para o Parlamento e, talvez, para o estudo dêste problema, devêssemos voltar às teorias de SIR ARTHUR KEITH, sôbre a signifi-

cação evolutiva de uma atitude diferente para membros e não membros de uma tribo, respectivamente.

(b) Há uma conexão entre o tamanho de uma assembléia e a particularidade das decisões que ela pode adequadamente tomar; assim, a Câmara dos Comuns não discute realmente estimativas quando ela se propõe fazê-lo, mas deixa os detalhes para comissões e subcomissões selecionadas; mas não julgo que jamais tenha havido um estudo quantitativo dêste aspecto.

(c) A responsabilidade das minorias em assembléia é, talvez, usualmente encarada neste país, do modo pelo qual LOCKE a encara (*V. Civil Government*, II, secção 96). Mas os russos consideram dever da minoria, quando uma decisão foi tomada, retirar e abjurar seus pontos de vista anteriores. Isto é repugnante, mas estudo mais avançado podia revelar uma variação na posição das minorias de acôrdo com o tipo de responsabilidade desempenhada pela assembléia como um todo.

(B) Em seguida, há o método de delegação pelo qual o empregado de categoria atribui-se parte de seu dever e resigna uma parte correspondente de seu poder a um empregado subalterno, e êste, do mesmo modo, pode fazer o mesmo. Que parcela de seu dever pode ser delegada? Aparentemente, qualquer parcela, até mesmo o total: mas se êle delegar o total, não fica (ainda que paradoxalmente) êle próprio sem responsabilidade. Se êle disser a outrem para executar sua tarefa, continua ainda responsável pela sua realização. E disto parece surgir a Lei de que *cada delegação aumenta o grau de responsabilidade subsistente*. Isto é obviamente importante, quer para o mal (se a responsabilidade é mal atribuída) ou, como espero mostrar mais tarde, para o bem.

Além de reter uma responsabilidade relacionada com a tarefa delegada, o empregado de categoria superior deve ser considerado como investido de uma responsabilidade própria do tipo de delegação — isto é, para atribuir bem os poderes e os deveres e convocar o empregado subalterno à prestação de contas dos seus atos. Êstes pontos devem estar submetidos hoje a testes de "laboratório" como nunca o estiveram antes, nas formações divisionais e de setores das indústrias e serviços nacionalizados. Se o Govêrno quisesse poderia lançar muita luz sôbre a teoria e a prática que se relacionam com as responsabilidades cometidas, estudando, comparativamente, o que vem acontecendo com estas várias novas empresas estatais. Talvez os resultados deturpassem a maior parte do que venho sugerindo: o verdadeiro ponto que desejo acentuar é a importância do inquérito.

Todos os modos pelos quais a responsabilidade pode ser dividida por um patrão entre dois ou mais empregados podem também ser usados por um empregado de categoria superior no ato de delegar. A delegação, portanto, pôsto que dela tenha tratado em secção a parte, pode também estar implícita nos métodos de divisão descritos nos parágrafos seguintes.

(C) Há um método de dividir responsabilidade dividindo o campo de ação — cada pessoa lidando com um assunto ou setor e outra com outro. Isto surge simples e claramente da limitação do tempo e da capacidade do homem. O problema, como em muitos “setores”, está nas linhas divisórias que podem ser consideradas como estando ou em ambos os setores, ou em nenhum dêles. Há também a dificuldade decorrente do tratamento diverso a ser provavelmente distribuído nos diferentes setores — um problema de coordenação.

Estas duas espécies de problemas têm cada qual sua chapa em linguagem comum — uma é “passar o bastão”, a outra é “compartimentos estanques”. O fato de que a crítica pública e parlamentar do Govêrno tão freqüentemente se conta com estas expletivas é uma prova melancólica de quão pouco as leis gerais sôbre êste assunto têm sido estudadas. E’ como se os geômetras fôsem surpreendidos a redescobrir o tema “Pons Asinorum” de duas em duas semanas.

(D) Em todos os setores de Govêrno está se tornando comum encontrar-se uma responsabilidade exercida sôbre um campo muito amplo, mas sujeita à intervenção ou veto de vários outros corpos ou pessoas responsáveis. Isto, naturalmente, multiplica a complexidade do assunto. Exemplos podiam ser tomados do aparelhamento de contrôle de planificação municipal e rural e do contrôle de material escasso. E’ muito difícil produzir resultados positivos sob tal forma de responsabilidade; para assegurar resultados negativos é muito mais fácil. Talvez isto não tenha tanta importância em relação ao contrôle de material, mas é o problema central de planificação municipal e rural.

Êstes são os aspectos principais em que a responsabilidade pode ser dividida; enquanto nenhum dêles existe sem problemas, as circunstâncias podem tornar um dêles muito mais impróprio do que o outro; por exemplo, não exigiria um cérebro muito astuto para perceber o perigo de atribuir-se trabalho executivo minucioso a uma grande assembléia; de ter um ministro para a Inglaterra do Norte e outro para a Inglaterra do Sul; de tornar as decisões diárias de um comandante de submarino sujeitas à orientação de departamentos técnicos do Almirantado. Mas, se êstes exemplos são óbvios deve

significar que êles são governados por leis gerais que podiam ser estudadas em grau mais elevado de precisão do que tem sido feito até agora.

## 5 — ASPECTOS PSICOLÓGICOS

Meu último tópico é a descrição psicológica da responsabilidade, e eu a apresento com a pergunta “o que faz um povo trabalhar bem?” Tem havido tanto debate político a respeito de lucros e outros motivos que se torna difícil lembrar que não são motivos as únicas causas de ação — há também um “vis-a-tergo”, a energia natural dos seres humanos. Sente-se quase ridículo sugerir que os adultos são incentivados por qualquer outra coisa que não seja cenouras ou ideais colocados à frente de seus narizes. Certamente, uma visão mais verdadeira é, contudo, que a maior parte das pessoas costuma empregar energia em seu trabalho *porque precisa empregá-la em qualquer coisa*, quando não são afastados pelos aborrecimentos e frustrações do próprio trabalho. Em outras palavras, o problema é menos de fazer funcionar o motor do que o de soltar os freios.

Não quero dizer com isto que os motivos não entram no assunto, mas que êles não são os únicos fatores determinantes: êles aguçam e dirigem a energia mas não a criam.

O “motivo lucro” dificilmente faz parte da atividade governamental — o lucro é demasiadamente pequeno. Nem o “espírito público” faz parte dela de maneira contínua: não é que os empregados públicos tenham menos espírito público do que os outros, mas, simplesmente, que êste motivo não pode nunca atuar sobre qualquer pessoa quotidianamente e durante todo o seu trabalho, mas apenas em intervalos e em determinadas ocasiões.

E' a condução da responsabilidade que deve ser, e é completamente adequada para ser o motivo neste caso. E' o prazer de exercer o discernimento delegado, juntamente com a esperança de ganhar louvores e o medo de incorrer em censura na prestação de contas.

Êstes motivos podem ser, e freqüentemente são, diminuídos de muito de sua força pelo aborrecimento e pela frustração. Mas neste campo (o que quer que possa existir de verdadeiro sobre trabalho manual) se não houver frustração é notável quão pouco de aborrecimento entra no assunto. Vê-se sempre e sempre quão zelosamente uma tarefa aparentemente desinteressante pode ser desempenhada onde a responsabilidade é bem outorgada e, inversamente, quão

descuidadamente uma tarefa aparentemente absorvente pode ser desempenhada onde a responsabilidade é mal outorgada. Mas a questão é "que significam *bem* e *mal* neste texto?". Primeiramente, e de modo muito cru, o dever atribuído pode ser demasiadamente grande ou demasiadamente pequeno. Então, um amplo poder discricionário sujeito a muitos contrôles e intervenções diminui a força causadora da responsabilidade, ao passo que, freqüentemente, um poder exercido sôbre um campo muito restrito gera uma quantidade surpreendente de energia se ela fôr relativamente desagrilhoada. Ou, ainda, a relação entre o poder e o dever pode ser defeituosa, isto é, um pode ser demasiadamente grande ou demasiadamente pequeno em relação ao outro. Pior ainda é a constante alteração da tarefa geral atribuída, ou intervenções freqüentes e imprevistas no desempenho dela.

De outro lado, o rigor da prestação de contas subsequente não parece de modo algum prejudicar a força causadora. Assim, dêste ponto de vista, alterar um trabalho de um mais moço no serviço é pior do que criticá-lo depois, e aprová-lo antecipadamente é pior do que louvá-lo posteriormente.

Há um outro ângulo dêste mesmo assunto: a frustração pode ocorrer não sômente pela intervenção de outros, mas pela prática da própria pessoa responsável em se reportar às decisões do seu superior quando êle não tem necessidade de fazê-lo. Entretanto, a organização interna da maioria dos departamentos administrativos do Govêrno é um convite permanente para fazer exatamente isto. Os problemas de dia para dia são colocados diante do funcionário moço que recorre ao funcionário mais velho para a decisão, orientação ou aprovação das coisas mais importantes ou mais difíceis. O superior pode decidir ou, ainda, pode recorrer, do mesmo modo, a um setor mais elevado. Os méritos do sistema são que os novos são obrigados a pensar a respeito de todos os casos, o tempo dos funcionários mais velhos é dedicado aos mais importantes e mais difíceis e o mais velho é raramente forçado a deixar trair-se em ignorância de alguma coisa que o mais moço conhece.

Êstes são sem dúvida grandes méritos, mas os defeitos são sérios. Os funcionários mais velhos já foram algum tempo calouros e êles se desenvolveram com a consciência de que nunca precisarão decidir coisa alguma, e jamais decidiriam as coisas mais importantes e difíceis — estas coisas deviam ser postas em evidência.

Dei exemplos anteriores das maneiras pelas quais não se deve dividir a responsabilidade por causa da natureza do assunto. Neste ponto desejo evidenciar que a natureza do assunto só não deve

determinar a divisão. Tôdas as pessoas exigem, de acôrdo com a sua constituição, alguma amplitude própria de responsabilidade — mais do que tanto e menos do que tanto — e se a quantidade é rigorosamente determinada “em relação à tarefa”, ela pode cair fora desta amplitude. Assim, vemos freqüentemente pessoas terem êxito em uma tarefa e fracassarem em outra ou um chefe de um escritório ter sucesso e seu sucessor fracassar, e muitas vêzes é porque a delegação da responsabilidade não foi ajustada. Muitas pessoas “realizam a tarefa”, isto é, êles conseguem o ajustamento por sua própria fôrça de caráter. Mas algumas que não conseguem fazer isto poderiam entretanto executar a tarefa com êxito se o ajustamento fôsse feito para êles.

A divisão de responsabilidade é mais difícil onde os fatôres psicológicos são predominantes. Pôsto que isto seja um lugar comum, continua-se muito freqüentemente admitindo que as responsabilidades devem ser outorgadas em referêcia apenas à matéria em consideração.

O ponto que assinaiei anteriormente em relação a delegação é também relevante aqui. Se a delegação aumenta o grau total de responsabilidade subsistente, como o afirmiei; ela também aumenta o total de fôrça causadora aplicável ao trabalho a ser feito; e, se a delegação é atribuída de modo a evitar frustrações, a ampla distribuição de poder não dissipará a energia total com que o poder é exercido, mas, antes, o aumentará. Segundo, portanto, tenhamos responsabilidades bem ou mal organizadas, temos um motivo adequado ou inadequado para a desincumbência dos negócios governamentais.

Isto conclui meu argumento que muitas vêzes expuz dogmáticamente a fim de poupar espaço e a repetição da frase “parece-me”, ou “deve ser óbvio”.

Concluindo, portanto :

- 1 — Há três elementos essenciais à responsabilidade contratual — um dever geral, um poder discricionário e com prestação de contas subsequente — e êstes elementos têm uma certa relação entre si.
- 2 — O estudo dêstes elementos e sua relação quanto à sua aplicação às atividades do estudo, é de importância especial em uma sociedade livre em uma época em que as responsabilidades governamentais crescem.
- 3 — O povo em geral é o corpo soberano em relação ao qual tôda a responsabilidade do govêrno existe, pôsto que isto:

tenha sido discutido no passado e não se mostre sempre óbvio no presente.

- 4 — Os vários modos pelos quais a responsabilidade pode ser dividida são examinados e certos problemas típicos e leis gerais são considerados como se aplicando a êles, a conclusão principal sendo que êste é um setor propício para estudos sistemáticos.
- 5 — O estado de espírito daqueles que exercem responsabilidade é examinado sob vários aspectos e a relevância destas considerações à delegação de responsabilidades é evidenciada. E, para concluir com uma citação; “As dificuldades nos negócios dos Príncipes” — diz BACON — “são muitas e grandes; mas a maior dificuldade está muitas vêzes dentro de seus próprios espíritos”.

(Tradução do prof. *Elmar Queiroga*.)