OS FUNCIONÁRIOS PÚBLICOS E AS ATIVIDADES POLÍTICO-PARTIDÁRIAS

LUIZ SIMÕES LOPES

Presidente do Departamento Administrativo do Serviço Público

SUMÁRIO: O silêncio da lei. Neutralidade. Sistema do mérito. O exemplo da Inglaterra. Práticas legais norte-americanas. Conclusões.

O SILÊNCIO DA LEI

* A lei brasileira não estabelece os limites de atividade política dos servidores civis, como não autoriza nem desautoriza qualquer ação nesse domínio. Era isso o que me competia dizer, em face da situação de fato, ao responder, há dias, à informação pedida pelo "O Globo". Não foi meu propósito, entretanto, dar a impressão de ser pessoalmente solidário com o silêncio da lei, no que êle pode significar de irrestrita liberdade de ação na matéria, por parte dos servidores públicos. O meu pensamento sôbre êsse importante problema das relações que devem existir entre a Administração, por si mesma e pelos seus agentes, e a política partidária, é muito conhecido por todos os que trabalham no DASP, e há vários anos que o proclamo pùblicamente.

NEUTRALIDADE

— Assim...

— Sou pela completa neutralidade dos servidores civis em face da competição política, sem prejuízo do direito que lhes deve ser assegurado de votar livremente, segundo as suas preferências pessoais. Êsse é, aliás, o critério vigorante em quase tôdas as democracias, sobretudo nos Estados Unidos e na Inglaterra, para citar apenas as duas cujos serviços civis oferecem, hoje, um padrão de ética e de eficiência que por muitos anos não terá paralelo em organizações similares. Está claro que essa neutralidade, que se funda em motivos do mais legítimo interêsse público, só pode ser efetivamente assegurada por meio de restrições impostas por lei; e é preciso dizer que, principalmente nos Estados Unidos, essas restrições são de uma amplitude e severidade que poucos, entre nós, imaginam.

SISTEMA DO MÉRITO

— Desde quando, em geral, essa política de neutralidade dos funcionários começou a encontrar condições reais de existência?

* Entrevista concedida ao "Correio da Manhã" (D. F.), publicada aos 6-5-45.

— Uma administração — responde o Presidente do DASP — pode ser organizada à base de dois sistemas: aquêle cuja filosofia consiste, em essência, na distribuição dos cargos administrativos entre as pessoas filiadas ao partido político que está no poder, sem finalidade maior que a da recompensa partidária, e o que oferece a todos os cidadãos, qualquer que seja o seu credo político, a sua côr ou a sua religião, e sem outra distinção que a da própria competência, oportunidade para exercerem êsses mesmos cargos. O primeiro é o sistema do filhotismo, o segundo, o do mérito. Naquele, a lealdade do indivíduo se dirige para o partido que o empregou; no segundo, para a Nação, que solicitou seus serviços. A diferença, do ponto de vista moral, entre um e outro, é a mesma que existe entre um favor pessoal e um direito, na obtenção de um cargo: o favor de escolha e o direito do mais capaz sôbre o menos capaz, que decorre da livre competição de valores. O primeiro sistema adotado inicialmente em todos os países encontrou um campeão no presidente norte-americano Andrew Jackson (1829-1837), cujo pensamento, diga-se de passagem, não se confinava no desejo de punir seus adversários e recompensar seus amigos, mas na convicção de que a substituição periódica dos ocupantes de cargos públicos era uma medida capaz de impedir o surto avassalador da burocracia. Quando, porém, a própria estabilidade e a segurança das instituições sociais vieram depender da capacidade com que a Administração atendesse às novas e complexas funções do Estado, o *patronage*, em qualquer das suas justificativas — e do ponto de vista moral não há defesa possível para a sua filosofia — não encontrou mais condições de sobrevivência. A vida pública passou a ser dominada pelo imperativo da eficiência, a que o critério do *pistolão* de nenhuma forma poderia satisfazer. Só integrada por profissionais, isto é, por pessoas dotadas de capacidade técnica para o exercício de sua função e que assumissem nesse exercício uma *atitude* diferente, a administração pública, no mundo moderno, estaria suficientemente aparelhada para a sua nova e preponderante missão. Daí a vitória integral, por tôda parte, do sistema do mérito, tornado efetivo através da obrigatoriedade do concurso para o ingresso no serviço público. Daí, simultâneamente, as condições reais para a neutralidade dos agentes da administração em face da coletividade e dos detentores momentâneos do poder. Libertos do espírito de facção e seguros de que devem o seu pôsto a si mesmos, em função do seu próprio valor, nada pode impedir que prestem os seus serviços lealmente a qualquer partido que esteja no poder e, indiscriminadamente, aos contribuintes em geral. Êstes não pertencem a *uma* corrente partidária, mas estão distribuídos entre *tôdas* e é preciso não esquecer que contribuem para serem servidos.

O EXEMPLO DA INGLATERRA

— Refere-se à Inglaterra e aos Estados Unidos...

— Efetivamente. Ninguém contesta que o concurso e a neutralidade política a que estão sujeitos os que ingressam no serviço civil inglês e nele se mantêm são as fontes diretas do respeito e do enorme prestígio de que goza a Administração naquele país. A severidade das prescrições destinadas a garantir essa neutralidade motivaram reclamações e duas investigações foram feitas no serviço civil, uma em 1910-14 e outra em 1925. Ambas chegaram a resultados idênticos, isto é, de que apesar do seu rigor, nada havia a modificar nas regras que regem o assunto. "A questão" — declarou a Comissão incumbida de realizar a segunda investigação — "do ponto de vista do Estado gira em tôrno não apenas dos *direitos civis*, mas da própria eficiência administrativa A disposição cada vez maior do Parlamento em confiar o

exercício de atribuições quase-judiciais aos departamentos executivos, sem proporcionar nenhuma das garantias estabelecidas que vigoram contra o excesso judiciário..., bem como a formação mais nítida dos partidos políticos nos dias que correm, se conjugam para tornar o elevado conceito de neutralidade política, até então usufruído pelo serviço civil, um patrimônio nacional mais valioso do que nunca" (Cmd. 2.408 — 1925). E nenhum testemunho mais eloqüente sôbre as vantagens dessa neutralidade do que aquêle que foi prestado por Ramsay McDonald e os membros do seu gabinete por ocasião da subida ao poder do Partido Trabalhista em 1923. Sidney Webb, membro dêsse gabinete, declarou textualmente: "Eu e meus colegas da Câmara dos Comuns tivemos a experiência de ingressar como neófitos em repartições que poderiam legìtimamente nutrir suspeitas e preconceitos contra nós, e tenho a certeza de estar falando em nome de todos os meus colegas quando declaro que nada temos de nos queixar no tocante à lealdade, fidelidade e zêlo de que fomos cercados durante a nossa curta permanência no cargo". (H. FINER, *The British Civil Service*, London, 1927, 69).

PRÁTICAS LEGAIS NORTE-AMERICANAS

Como os seus colegas inglêses, os funcionários norte-americanos não podem tomar parte ativa em política, tal como dirigir um *meeting*, fazer campanha política pró ou contra um partido, agir como membro de um comitê político local ou angariar fundos com objetivos políticos. Como exemplo do rigor existente na matéria, conta HAROLD J. LASKI (*Parliamentary Government in England*, 1938, 284) que um alto funcionário do Ministério da Saúde da Inglaterra foi demitido do serviço por haver criticado, em artigo sob pseudônimo, a política de sanções na guerra Ítalo-Abissínia. Nos Estados Unidos, a Comissão do Serviço Civil disse em seu Relatório referente ao ano de 1920 (*Thirty-seventh Report of The United States Civil Service Commission*, 1920, 105-6), que o *Federal Employe*, órgão oficial da *National Federation of Federal Employees*, por transcrever, comentando-o favoràvelmente, um artigo atacando o senador Hoke Smith, de Geórgia, em virtude de sua oposição à lei do salário mínimo, foi advertido de que êsse gesto violava as regras da atividade política. "O senador Smith sendo candidato à reeleição" — escreveu à Comissão — "qualquer ataque à sua pessoa pela imprensa é atividade política". E mais tarde confirmava: "atacar pùblicamente um candidato e tomar parte ativa em campanha política". No que diz respeito às atividades individuais dos empregados do govêrno, a lei americana é, desde muito, realmente explícita. A Comissão do Serviço Civil, órgão criado em 1883 pela chamada Lei do Serviço Civil, compete não apenas apurar quaisquer transgressões como administrar as regras existentes. Estas começaram com a de n.º 1, projetada por Teodoro Roosevelt, cuja finalidade era a de impedir que funcionários do serviço civil, no ramo executivo, usassem sua influência ou a autoridade do seu cargo para interferir em uma eleição ou afetar o seu resultado. "As pessoas — diz ainda essa regra — "que se encontram no serviço civil classificado, embora mantenham *o direito de votar em quem lhes aprouver e de expressar particularmente sua opinião em matéria política, não podem, contudo, tomar parte ativa na direção política ou em campanhas políticas*. Posteriormente, diversas outras disposições ampliaram esas proibição ou a tornaram mais explícita, mesmo antes das duas leis Nateh, de 1939 e 1940. O propósito primeiro dessas duas leis foi o de proibir que os funcionários americanos tomem parte em campanhas políticas, ressalvado o seu direito de voto. A de 1939 (2 de agôsto) comina como ilegal: "intimidar, ameaçar ou coagir", e interferir nos direitos de outra pessoa de votar como lhe aprouver; prometer direta ou indiretamente emprêgo, tabalho, cargo,

retribuição ou outros benefícios previstos por lei como recompensa ou favor por qualquer atividade política. Tôdas as disposições legais em vigor nos Estados Unidos, relativas à atividade política dos servidores, constam da publicação oficial *"Political Activity and Political assessments of Federal Officeholders and Employees"* (United States — Government Priting Office — Washington — 1943 — *Form* 1936) e são, em resumo, as seguintes: "É proibido ao funcionário: *a*) exercer qualquer função em partido ou clube político; *b*) pertencer a "comitê" de partidos ou clubes políticos; c) distribuir distintivos ou impressos a favor de um candidato ou partido político; *d*) solicitar donativos ou contribuições para organizações políticas ou para fundo de campanhas políticas; e) ser proprietário, editor ou gerente de publicações políticas; *f*) auxiliar ou promover reuniões ou convenções políticas como delegado ou preposto; *g*) tomar parte ativa em uma campanha política; *h*) presidir uma convenção política; etc. Essas proibições não compreendem, entretanto:

a) qualquer restrição quanto ao direito de voto, assegurada completa independência, bem como a manifestação particular de sua preferência política ou em assuntos políticos; *b*) impedir que, particularmente, o servidor contribua para o fundo do partido político de sua preferência, desde que a contribuição seja voluntária, sem solicitação ou coação, e seja feita a pessoa que não seja servidor público; c) impedir que o servidor público pertença particularmente a um partido político, assista às suas reuniões, desde que não seja empregado, membro de "Comitê", delegado ou preposto; *d*) impedir o servidor público de participar de atividades de associações cívicas ou grupos educacionais, provado que essas associações nenhuma relação têm com os candidatos políticos ou partidos políticos. O rigor da lei americana atinge, mesmo, as atividades indiretas. Assim, qualquer atividade política proibida no caso de um servidor agindo independentemente, é proibida também no caso do servidor agindo em aberta ou secreta cooperação com outros. Qualquer coisa que o servidor não pode fazer direta ou pessoalmente, não pode fazê-lo também indiretamente ou através de agente ou pessoa escolhida por êle e sujeita ao seu contrôle. Os servidores são, além disso, responsáveis pelas atividades políticas de pessoas outras, incluindo mulheres e maridos se, na realidade, procurarem exercer, por conluio ou métodos indiretos, aquilo que não podem realizar direta e abertamente dentro da lei. Isso não quer dizer que a mulher ou o marido do servidor não possam empenhar-se em atividade política independentemente, segundo sua própria iniciativa, desde que seja público e notório não se envolver o marido ou a mulher em política. O conluio ou coação torna a atividade da mulher imputável ao marido, sendo êste culpado de infração como se fôsse abertamente seu autor. São êsses os critérios rigorosamente observados nas duas grandes democracias.

CONCLUSÕES

No Brasil, desde que, a partir da criação do Conselho Federal do Serviço Público Civil (Lei n.º 284, de 28 de outubro de 1936), transformado posteriormente no DASP, o presidente da República, lutando pela instituição do sistema do mérito, abriu mão do direito de empregar, o Estado passou a dar aos seus servidores reais garantias para que exerçam de acôrdo com as próprias convicções o seu direito de voto e possam pairar acima das competições partidárias em que se envolve a coletividade de que são meros prepostos. *Pairar acima das competições* — eis o que me parece a única atitude conforme aos legítimos interêsses da comunhão nacional. Daí o meu

ponto de vista : o servidor civil deve ser estritamente neutro em face da política partidária, ressalvado o seu direito de votar segundo as suas preferências pessoais.

Resumindo : embora a legislação não seja explícita, a orientação dada ao serviço civil brasileiro pelo Presidente Getúlio Vargas impõe a neutralidade dos servidores do Estado, que, servindo à Nação, ao povo e conseqüentemente, a todos os partidos, não podem ser facciosos. Considero, portanto, inconveniente e inadmissível mesmo a criação de um Partido dos Servidores do Estado, podendo êstes evidentemente, manifestar nas urnas, livremente, as suas preferências pelo candidato de qualquer dos partidos ora em organização para o próximo pleito eleitoral.