NEUTRALIDADE POLÍTICA DO SERVIÇO CIVIL

H. ELIOT KAPLAN

SUMÁRIO: Introdução — Opiniões dos primeiros presidentes — Primeiros regulamentos contra a atividade política — A adoção da Lei Hatch — Sugestões de extensão das restrições — Uso de coerção política — Intromissão nas liberdades civis? — Problema de interpretação — Atividade dos tribunais.

* À medida que a rápida expansão dos serviços governamentais acarreta consigo novas responsabilidades para com a indústria, bem como interferência potencial sôbre as liberdades individuais, o problema da neutralização do nosso serviço público torna-se assunto de séria consideração. Em 1939 foi assinada a Lei Hatch, que proíbe aos servidores federais o exercício de atividade política. Elaborou-se a legislação no sentido de aplicar a Lei Hatch às repartições estaduais e locais que recebem auxílios do govêrno federal, e há um movimento favorável ao estabelecimento de leis estaduais que restrinjam a atividade política dos servidores estaduais e municipais. Êsses fatos nos impelem a reexaminar e apreciar a questão dos privilégios políticos do funcionalismo civil, para julgar se tais privilégios devem ser, e até que ponto, restringidos sob uma forma democrática de govêrno.

Grande parte dos que se opõem a restrições nos privilégios políticos do funcionalismo argumentam que tão rígida proibição contra as liberdades civis de uma classe numerosa de cidadãos americanos constitui uma ampla e nefasta renúncia aos nossos tradicionais princípios democráticos. Alega-se que, numa verdadeira democracia, jamais se teve conhecimento de tal negação de igualdade — no concento democrático — e que essa negação fere os nossos direitos fundamentais de liberdade de expressão e de reunião, que beneficiam a todos os cidadãos indistintamente.

Estaremos definitivamente caminhando no sentido de uma rígida neutralidade do serviço público nos Estados Unidos? Será essa tendência apenas uma fantasia transitória, oriunda de conveniências políticas da hora presente? Ou será ela o comêço de um

* Tradução de PAULO LOPES CORRÊA.

movimento positivo, deliberadamente destinado a reprimir o perigo potencial de uma burocracia politicalizada? Se é êste o objetivo real, até onde deverão ir as restrições à atividade política dos servidores públicos? Onde se fixará o limite entre a necessária educação política — por parte daqueles que estão mais bem informados, em razão mesmo de suas próprias atividades na administração governamental — e a predominância política não controlada de funcionários vantajosamente situados para fazer propaganda a favor dos que estão no poder e contra os que estão fora dêle, controlando virtualmente a balança do poder político no govêrno federal e no dos estados?

OPINIÕES DOS PRIMEIROS PRESIDENTES

Antes de examinar a filosofia dos privilégios políticos dos servidores públicos numa democracia como os Estados Unidos, passemos brevemente em revista a história das restrições políticas ao funcionalismo neste país.

No tempo de Washington, evidentemente nosso serviço público não era muito extenso. O número de servidores federais era relativamente pequeno. Os desejos do primeiro Presidente dos Estados Unidos e a necessidade essencial de competência para os cargos públicos, numa república recém-constituída, representavam uma forte proteção contra o sistema do favoritismo. O interêsse imperativo dos líderes de nosso primeiro govêrno por uma administração imparcial dos negócios federais, num período de experiências, impunha o emprêgo de pessoas de reconhecida capacidade para as tarefas particulares a elas cometidas. O não-partidarismo político era não sòmente reconhecido como sendo politicamente conveniente, mas constituía mesmo uma diretriz realmente seguida durante a primeira administração política dos Estados Unidos.

O Presidente Washington não estava alheio à questão da neutralidade do serviço civil como problema prático da administração pública, mesmo no seu tempo. Conquanto não devesse sua eleição a qualquer partido ou facção política, estava todavia sujeito a alguma pressão por parte de conselheiros pessoais e políticos. Era natural que fôsse um pouco parcial em favor dos Federalistas. Sem dúvida, com o crescimento gradual da política partidária durante seu segundo período governamental, Washington deu alguma consideração aos títulos políticos apresentados por muitos dos que nomeou por último. Provàvelmente, Washington tinha tanto interês-

se quanto qualquer chefe executivo na seleção de subordinados que fôssem simpáticos à sua política. Julgava ser isso uma qualificação importante e necessária para a nomeação para cargos federais, o que é revelado pela carta que dirigiu a Timothy Pickering em setembro de 1795, na qual declarava :

> "Enquanto eu tiver a honra de chefiar o govêrno, não trarei para postos de influência homens cujas doutrinas políticas forem sabidamente contrárias às medidas que o govêrno geral pretende objetivar ; isso, na minha opinião, seria uma espécie de suicídio político".

Há pouca evidência, contudo, de que qualquer pressão houvesse sido exercida sôbre os funcionários, durante a administração de nosso primeiro Presidente, no sentido de empenhá-los ativamente em atividade política partidária. Sem dúvida, não havia muita necessidade disso.

*
* *

Com a campanha do Presidente John Adams traçaram-se linhas partidárias mais nítidas. Nosso sistema de dois partidos mostrou sinais definidos de desenvolvimento e de utilização potencial. Embora seguindo em larga medida as diretrizes estabelecidas por Washington, Adams julgou polìticamente desejável, entretanto, afastar alguns dos primeiros nomeados que se mostraram "polìticamente desrespeitosos" em relação à sua nova administração. É duvidoso que John Adams realmente desejasse que seus subordinados se comprometessem com partidos políticos ao administrarem os negócios de seu govêrno ; mas a pressão por parte das nascentes organizações políticas era provàvelmente muito grande para que Adams lhe opusesse resistência. Depois de deixar a Presidência, Adams queixou-se a um amigo de que "o presidente não tinha bastante influência, nem era suficientemente independente. Os partidos não lhe permitiam agir por conta própria". Assim resumiu êle sua opinião sôbre a responsabilidade presidencial no que se refere às nomeações :

> "O presidente tem, ou deve ter, tôda a nação à sua frente, e deve escolher, sob sua própria responsabilidade, os indivíduos mais bem qualificados e de maior merecimento para os cargos, sem estar tolhido por qualquer restrição legal, constituição ou instituição. Sem essa liberdade irrestrita, êle não pode opor um freio

> ao poder legislativo, nem sequer a qualquer um de seus ramos. Na realidade, deve ser escravo do partido que o levou ao poder. Nunca poderá ser independente ou imparcial" [1].

Não obstante, é claro que John Adams afastou alguns de seus subordinados por exercerem atividade política partidária. Por exemplo, demitiu o coletor de Portsmouth e o comissário de empréstimos de New Hampshire, por sugestão de alguns de seus mentores políticos locais. Queixaram-se êstes de que a conduta política dos mesmos servidores "tem sido desrespeitosa para com o Govêrno e extremamente ofensiva aos homens bons". Por outro lado, admitiu-se que o trabalho daqueles funcionários era plenamente satisfatório. Seu afastamento foi explicado por estas palavras grandiloqüentes: "a justiça para com o público exige o afastamento dêsses homens. Certamente êles não se poderão queixar se o govêrno que é objeto de seus ódios enfraquecer-lhes os meios de prejudicá-lo e insultá-lo". [2]

* * *

A primeira campanha política realmente rude desenvolveu-se com a eleição de Thomas Jefferson. Os Republicanos Jeffersonianos clamaram pela expulsão dos Federalistas que tinham sido varridos do poder. Jefferson encontrou todos os cargos federais pràticamente ocupados por partidários da organização política adversa. O número relativamente pequeno de demissões feitas por Adams foi exagerado e usado como pretexto para apressar o afastamento dos Federalistas. Embora Jefferson tivesse a firme opinião de que "aptidão para o cargo e caráter respeitável e irrepreensível" devessem ser exigidos para nomeação para o serviço público, e que não devia haver demissões por motivo de princípios políticos divergentes, a cólera dos Republicanos vitoriosos era por demais grande para que êle pudesse resistir-lhe e vencê-la. Contudo, Jefferson agiu com cautela. Procurou fazer demissões apenas quando ficasse provado que o ocupante do cargo era culpado de atividade política ilegal contra a administração. Lentamente, num período de mais de dois anos, Jefferson afastou do serviço muitos dos seus opositores políticos.

---

1. *The Works of John Adams*, ed. Charles Francis Adams, IX, 634.

2. *The Doctrine of Civil Service Neutrality in Party Conflicts in the United States and Great Britain*, por Weig-Kiung Chen — Universidade de Chicago, junho de 1937.

Sob a chefia de Jefferson, o Partido Republicano ainda não se apresentava inteiramente unido. Compreendendo essa situação, Jefferson, três dias depois de tomar posse, escrevia a James Monroe:

> "Tenho-me recusado firmemente a seguir os conselhos daqueles que recomendam a concessão de cargos a alguns de seus líderes, com objetivos de congraçamento. Nas atuais circunstâncias, só os tenho dado e só os darei a Republicanos. Mas concordo com outros em que exonerações de cargos baseadas apenas em princípios políticos revoltariam nossos novos prosélitos e proporcionariam um organismo a líderes que agora se encontram sós. Sei que algumas exonerações devem ser feitas. Devem ser tão poucas quanto possível, feitas gradativamente, e fundadas em alguma malversação ou desqualificação inerente. Ainda não se acha determinado em que ponto traçaremos uma linha entre a retenção de todos ou de nenhum, e não conseguiremos determiná-lo enquanto não organizarmos nossa administração; e, talvez, mesmo então devamos proceder com firmeza, equilibrando nossas medidas de acôrdo com a impressão que percebamos estejam causando" [3].

Baseado sem dúvida em sua própria experiência a respeito da atividade política dos funcionários federais, durante a campanha presidencial em que se envolveu, Jefferson, em 1802, tentando impedir a participação de servidores públicos em campanhas eleitorais, determinou que os chefes dos departamentos federais expedissem a seguinte ordem:

* * *

> "O Presidente dos Estados Unidos viu com desprazer funcionários do Govêrno Geral participando ativamente, em várias ocasiões, de eleições para funções públicas, quer dos govêrnos estaduais, quer do govêrno federal. Sendo a liberdade de eleição essencial à independência mútua dos govêrnos..., tão vitalmente estimada pela maioria de nossas constituições, considera-se impróprio aos funcionários dependentes do Executivo da União tentarem controlar ou influenciar o livre exercício do direito de voto. ... Não se pensa em restringir o direito que qualquer funcionário tem, como cidadão qualificado, de dar o seu voto em eleições, nem, seja qual fôr o seu voto, deve êle produzir qualquer conseqüencia prejudicial ao funcionário; espera-se, porém, que os funcionários não tentem influir nos votos de outrem, nem participem de qualquer forma em campanhas eleitorais, considerando-se isso

3. *The Writings of Thomas Jefferson*, VIII, 10.

> incompatível com o espírito da Constituição e com os deveres que êles têm para com esta".

Com o advento de Andrew Jackson, o sistema de demissões por motivos políticos atingiu o seu ponto culminante. O partidarismo político chegara a ser quase uma religião. A exigência de "pôr os patifes p'ra fora" transcendia qualquer outra consideração. A administração econômica e eficiente dos negócios do govêrno merecia apenas uma consideração ocasional. Mas mesmo nessa atmosfera aparentemente nociva de barganhas e chicanas políticas, Andrw Jackson avaliou a necessidade patente do não-partidarismo político no govêrno. Em 1812, num momento de mais sobriedade e num tom de maior desprendimento, escreveu ao Presidente eleito James Monroe :

> "O primeiro magistrado de uma grande e poderosa nação nunca deve ceder a sentimentos partidários. Sua conduta deve ser liberal e desinteressada, nunca se esquecendo de que sua ação se exerce para tôda a comunidade e não para uma parte dela".

PRIMEIROS REGULAMENTOS CONTRA A ATIVIDADE POLÍTICA

As restrições às atividades políticas dos funcionários públicos não constituem novidade e nem sequer são recentes. Muito antes de serem adotadas as leis do serviço civil, tais restrições eram aplicadas a certos funcionários públicos, como juízes, empregados de tribunais e oficiais da polícia. Essas restrições eram invocadas quer por estatuto ou regra administrativa, quer como parte de um código de ética realmente praticado.

As primeiras leis do serviço civil proibiam qualquer consideração de caráter político nas nomeações e promoções, bem como contribuições de caráter político por parte dos servidores pertencentes ao serviço competitivo (classificado). Não iam além dessas proibições. Mas mesmo antes de se pensar em leis do serviço civil, os estadistas políticos avaliavam a necessidade de manter dentro de limites razoáveis a atividade política dos funcionários públicos. Em 1841, Daniel Webster, por ordem do Presidente Harrison, expediu uma ordem proibindo atividades políticas por parte dos servidores federais. Em 1877, o Presidente Hayes baixou uma ordem contra a atividade política de funcionários federais e proibindo contribuições políticas. Antes de decorridos quatro anos da adoção da atual Lei do Serviço Civil, o Presidente Cleveland, em 14 de julho de 1886, baixou uma ordem executiva que proibia a atividade política

dos funcionários do serviço civil federal; mas, por falta de autoridade estatutária, tornou-se difícil aplicá-la aos servidores não pertencentes ao serviço civil competitivo. Essa ordem de Cleveland está assim redigida:

> "Julgo êste momento oportuno para especialmente chamar a atenção de todos os subordinados dos vários Departamentos e de todos os ocupantes de cargos do Govêrno Geral, contra o uso de suas posições oficiais para controlar os movimentos políticos nas respectivas localidades.
>
> Os funcionários são agentes do povo, não são seus senhores. Não sòmente seu tempo e seu trabalho são devidos ao govêrno, como também, tanto em sua ação política quanto no desempenho de suas funções oficiais, devem evitar escrupulosamente qualquer ofensa, por ostensiva intromissão partidária, a seus concidadãos que com êles mantenham relações oficiais.
>
> Devem também ter constantemente na lembrança que seus amigos de partido, dos quais receberam a investidura, não os investiram do poder de administrar arbitràriamente seus negócios políticos. Como funcionários públicos, êles não têm qualquer direito de ditar a ação política de seus colegas de partido, ou de tolher a liberdade de ação dentro das linhas do partido, por métodos e práticas que desvirtuem os propósitos úteis e lícitos da organização partidária.
>
> A influência dos funcionários federais não deve fazer sentir-se nas reuniões políticas preliminares e nas convenções de indicação dos candidatos. Valerem-se êles de suas posições oficiais para favorecer os candidatos de sua preferência, na qualidade de delegados a convenções políticas, é indecoroso e desleal; e uma consideração conveniente do decôro e das exigências da posição oficial os impedirá de assumir a direção ativa de campanhas políticas.
>
> O interêsse individual e a atividade em negócios políticos não são absolutamente condenados. Os funcionários públicos não estão nem privados nem proibidos de exercer os privilégios políticos; mas seus privilégios não estão aumentados, nem seu dever para com o partido vai ao ponto de exercerem atividade perniciosa valendo-se dos cargos que ocupam.
>
> Uma correta apreciação da relação existente entre o povo e aquêles a quem se confiou um lugar oficial, assim como a consideração da necessidade sob a nossa forma de govêrno de uma ação política livre de coação oficial permitirão fazer fàcilmente uma justa discriminação a êste respeito entre aquilo que um cidadão pode convenientemente fazer e os propósitos para os quais um emprêgo público não deve ser usado".

O falecido Presidente Theodore Roosevelt, ampliando a ordem executiva do Presidente Cleveland, procurou fazer distinção entre os servidores classificados (competitivos) e não classificados. Êle

exigia uma aquiescência muito mais estrita da parte dos servidores classificados, mas acreditava que para muitos servidores do serviço não-classificado, que eram considerados como de nomeação política, a restrição deveria ser modificada de maneira a impossibilitar que tais servidores se empenhassem sòmente em atividade política ofensiva ou perniciosa e a impedi-los de constranger a ação política dos servidores classificados. A ordem do Presidente Theodore Roosevelt (3 de junho de 1907) dispunha :

> "As pessoas que pelas disposições dêste regulamento estão no serviço classificado competitivo embora conservando o direito de votar conforme suas preferências e de expressar suas opniões políticas sôbre qualquer assunto político não deverão tomar parte ativa em direção política ou em campanhas políticas".

Pela ordem executiva de 24 de junho de 1938, baixada pelo Presidente Franklin D. Roosevelt, a participação ativa de um funcionário classificado do govêrno federal, em direção política ou em campanhas políticas, é especificada como uma das causas pelas quais a Comissão do Serviço Civil pode solicitar ao Controlador Geral que suspenda o pagamento do salário. São as seguintes as disposições dessa ordem executiva, pertinentes ao assunto :

> "Para a perfeita supervisão e o exato cumprimento de suas funções, a Comissão — se tiver conhecimento de que qualquer pessoa foi nomeada ou está exercendo qualquer cargo, seja por nomeação original, promoção, designação, transferência ou reintegração com violação da Lei do Serviço Civil ou dos regulamentos baixados em decorrência da mesma, ou com violação de qualquer ordem executiva ou quaisquer regulamentações da Comissão ou de que qualquer servidor sujeito a tal Lei, a tais regulamentos, ordens ou regulamentações está tomando parte ativa em direção política ou em campanhas políticas — depois de comunicação à pessoa interessada e de oportunidade para explicação, certificará os fatos à autoridade nomeante própria, com recomendação específica de disciplina ou demissão ; e essa autoridade nomeante deverá cumprir a recomendação. Caso continue a haver violação 10 dias após tal recomendação, a Comissão certificará os fatos aos funcionários pagadores e contadores próprios, os quais não pagarão ou não autorizarão o pagamento dos vencimentos ou salários dessa pessoa a partir da data da comunicação".

Os regulamentos do Serviço Civil Federal há muito tempo proíbem a atividade política por parte dos servidores federais cujos cargos pertencerem ao serviço classificado competitivo. A Regra I atualmente dispõe :

"Nenhum indivíduo do serviço civil executivo deverá fazer uso de sua autoridade oficial ou influência com o objetivo de interferir numa eleição ou afetar os resultados da mesma. As pessoas que, pelas disposições dêste regulamento, pertencerem ao serviço classificado competitivo, embora conservando o direito de votar conforme suas preferências e de expressar particularmente suas opiniões políticas sôbre qualquer assunto político, não deverão tomar parte ativa em direção política ou em campanhas políticas".

A ADOÇÃO DA LEI HATCH

Implementando essa regra do serviço civil, posta em execução com relativa indiferença e aplicada apenas ocasionalmente, o Congresso adotou no ano passado (1939) a proposta patrocinada pelo Senador Carl A. Hatch, do Estado de Novo México, visando restringir atividades políticas perniciosas de todos os servidores do ramo executivo do govêrno federal, exclusive aquêles que ocupam altas posições nas quais se determinam as grandes diretrizes da ação governamental. As disposições importantes da Lei Hatch, assinada pelo Presidente Franklin D. Roosevelt em 2 de agôsto de 1939, estão incluídas nas seções 1, 3 e 9, nos seguintes têrmos:

"Sec. 1 ... será ilegal, para qualquer pessoa, intimidar, ameaçar ou coagir ou tentar intimidar, ameaçar ou coagir qualquer outra pessoa, com o propósito de interferir no direito dessa outra pessoa de votar ou de votar como for de sua escolha, ou com o propósito de fazer com que essa outra pessoa vote a favor, ou não vote a favor, de qualquer candidato ao cargo de Presidente, Vice-Presidente, Eleitor Presidencial, Membro do Senado, ou Membro da Câmara dos Deputados, em qualquer eleição realizada, exclusivamente ou em parte, para o fim de escolher um Presidente, um Vice-Presidente, um Eleitor Presidencial, ou qualquer Membro do Senado ou da Câmara dos Deputados, Delegados ou Comissários dos Territórios e possessões insulares.

. . . . . .

Sec. 3. ... Será ilegal, para qualquer pessoa, prometer, direta ou indiretamente, qualquer emprêgo, cargo, trabalho, compensação, ou outro benefício, que haja sido, no todo ou em parte, objeto de disposição de qualquer ato do Congresso ou por êle tornado possível, a qualquer outra pessoa, em retribuição, favor ou recompensa por qualquer atividade política, ou pelo apoio ou oposição a qualquer candidato ou partido político em qualquer eleição.

. . . . . .

Sec. 9. (a) Será ilegal para qualquer pessoa empregada no ramo executivo do Govêrno Federal, ou qualquer repartição ou departamento do mesmo, usar sua autoridade ou influência oficial com o propósito de interferir numa eleição ou de afetar o seu re-

sultado. Nenhum chefe ou empregado do ramo executivo do Govêrno Federal, ou repartição ou departamento do mesmo, tomará qualquer participação, ativa em direção política ou em campanhas políticas. Tôdas essas pessoas conservarão seu direito de votar como bem quiserem e de expressar suas opiniões sôbre todos os assuntos políticos. Para as finalidades desta seção, o têrmo "chefe" ou "empregado" não deve ser interpretado de modo a incluir 1) o Presidente e o Vice-Presidente dos Estados Unidos; 2) pessoas cuja remuneração é paga pela verba destinada ao gabinete do Presidente; 3) chefes e sub-chefes dos departamentos executivos; 4) altos funcionários nomeados pelo Presidente, sob recomendação e com aprovação do Senado, e que determinam diretrizes a serem seguidas pelos Estados Unidos em suas relações com potências estrangeiras ou na administração nacional das leis federais.

(b) Qualquer pessoa que violar as disposições desta seção será imediatamente demitida do cargo ou função que desempenhar e, conseqüentemente, nenhuma parcela dos fundos destinados por qualquer ato do Congresso a tal cargo ou função poderá ser empregada para pagar a remuneração dessa pessoa".

Tôdas as disposições da Lei Hatch foram analisadas pelo Presidente da Liga de Reforma do Serviço Civil Nacional, numa carta dirigida aos Membros da Câmara dos Deputados em julho de 1939, quando a legislação era ainda objeto de consideração. Dessa análise, transparece que as seguintes seções da Lei, assim como outras não citadas aqui, proíbem :

1. Intimidação ou coação de outrem com o propósito de interferir em seus votos nas eleições nacionais.

2. Promessa de emprêgo, remuneração ou outro benefício, como recompensa ou retribuição por atividade política ou pelo apoio ou oposição a qualquer candidato ou partido; e a perda de tal emprêgo, remuneração ou benefício (inclusive socorro de trabalho) por motivo de recusa em dar tal apoio.

3. Solicitação de contribuições políticas de pessoas pagas com fundos de socorro.

4. Revelação dos nomes de pessoas que recebem emprêgo ou benefícios pagos com fundos de socorro, a qualquer candidato político, comité político ou diretor de campanha política.

5. Emprêgo de fundos destinados a socorro ou a obras públicas com o propósito de interferir com o direito de qualquer indivíduo de votar como quiser em qualquer eleição.

6. O uso, por qualquer funcionário administrativo ou supervisor, de sua autoridade ou influência oficial, para interferir numa eleição ou exercer influência em seus resultados.

7. A atividade, em direção política ou em campanhas políticas, de qualquer pessoa empregada como administrador ou supervisor.

A promulgação da Lei Hatch provocou grande discussão em círculos políticos, entre cientistas políticos, estudiosos de govêrno e empregados públicos de tôda a nação. Com mais palavras do que clareza, líderes de organizações de funcionários, estadistas, políticos, legisladores e jornalistas expressaram suas opiniões a respeito das implicações e da interpretação da nova lei. No que se relaciona com os empregados do serviço civil federal, tudo que a lei Hatch faz é estender a todo o serviço civil federal as proibições relativas a atividade política, coação política e solicitação de fundos de campanha, proibições essas que, pela lei do serviço civil, eram há muito aplicadas aos integrantes do serviço competitivo. Realmente, tais proibições estariam sendo aplicadas a mais de 90% dos servidores excetuados dos regulamentos do serviço civil, se êsses servidores não tivessem sido mantidos fora do serviço competitivo por atos votados pelo Congresso sob a alegação de emergência.

As disposições da Seção 9 (a) da Lei Hatch provocaram debates calorosos. Essa seção trata de restrições aos privilégios políticos dos servidores federais. Foi interpretada pelo Procurador Geral [4] como sendo de aplicação, entre outros, aos seguintes funcionários do ramo executivo do govêrno federal:

1. Procuradores e *Marshals* dos Estados Unidos, seus assistentes e delegados.

2. Procuradores Especiais do Departamento da Justiça e Assistentes Especiais do Procurador Geral.

3. Empregados temporários, substitutos e diaristas, durante o período em que estiverem em efetivo exercício.

4. Oficiais da Reserva do Exército, da Marinha e do Corpo de Fuzileiros, durante o período ativo.

5. Servidores licenciados, com ou sem remuneração.

6. Chefes e servidores de repartições tais como a "Home Owners Loan Corporation", a "Reconstruction Finance Corporation" e a "Public Works Administration".

7. Chefes e servidores ocupantes de cargos administrativos e de supervisão na "Work Projects Administration", na "National Youth Administration" e no "Civilian Conservation Corps".

---

4. Circular n.º 3.301, expedida em 26 de outubro de 1939.

De acôrdo com o Procurador Geral, a Seção 9 da Lei Hatch não se aplica aos seguintes funcionários :

1. Servidores do ramo legislativo do Govêrno Federal, inclusive secretários e auxiliares de membros do Congresso e de comissões do Congresso.

2. Servidores do ramo judiciário do Govêrno Federal, inclusive Comissários dos Estados Unidos, auxiliares dos Tribunais dos Estados Unidos, Juízes de Falências, e seus secretários, delegados e auxiliares.

3. Servidores de governos estaduais e locais, mesmo que seus cargos envolvam despesa de fundos federais.

4. Pessoas contratadas de vez em quando para desempenhar serviços especiais à base de emolumentos e que não prestam juramento de posse, tais como procuradores, inspetores, avaliadores e corretores da "Home Owners Loan Corporation" e procuradores especiais da "Reconstruction Finance Corporation".

5. Pessoas que recebem pagamentos de benefício, tais como amparo à velhice e auxílio de desemprêgo pela Lei de Segurança Social, subvenções de reabilitação rural e pagamentos pelo Programa de Conservação Agrícola.

6. Servidores aposentados.

*
* *

O Procurador Geral determinou que, dentro do sentido da Seção 9 da Lei Hatch, constituem "participação ativa em direção política ou em campanhas políticas" os seguintes atos :

1. Ocupar emprêgo num partido político ou num clube político.

2. Comparecer a convenções políticas na qualidade de delegado ou suplente.

3. Servir em comités de partidos ou clubes políticos.

4. Distribuir distintivos ou impressos em apoio de qualquer candidato ou partido.

5. Servir na sede de partidos ou funcionar como fiscal em eleições, ou auxiliar de outra forma qualquer partido ou candidato em campanhas eleitorais, quer haja ou não funcionários federais interessados.

6. Ser candidato a cargo eletivo — federal, estadual ou local.

7. Solicitar fundos para organizações ou campanhas políticas.

As seguintes atividades não são consideradas proibidas pela Lei:

1. Ser membro de organizações políticas e comparecer a suas reuniões, exceto na qualidade de funcionário ou de delegado político.

2. Participar em atividades de associações civis e de grupos educacionais, contanto que tais atividades não estejam ligadas a campanhas de candidatos individuais ou de partidos.

3. Ocupar cargo estadual ou local (Ver, porém, o item 6 acima).

É provável que as disposições da Lei Hatch venham a ser eventualmente interpretadas de maneira mais ampla, a fim de se adaptarem às interpretações do atual regulamento do serviço civil, que proíbe o exercício de atividades políticas por parte dos empregados federais incluídos no serviço competitivo.[5] Entretanto, é significativo que, ao interpretar as disposições da Seção 9 da Lei Hatch, o Procurador Geral[6] haja salientado que:

> "Pelos regulamentos do Serviço Civil, os funcionários civis são obrigados a limitar suas opiniões sôbre assuntos políticos dentro do caráter de expressão particular. Por outro lado, a palavra "particularmente" foi omitida na disposição correspondente da Lei Hatch. De acôrdo com isso, como declarou o Presidente em sua mensagem ao Congresso sancionando o projeto da Lei Hatch, os servidores não pertencentes ao serviço civil pròpriamente dito não violariam a Lei "se simplesmente expressassem sua opinião ou preferência pùblicamente — oralmente, pelo rádio ou pela imprensa — sem o fazer como participante de campanha política organizada".

SUGESTÕES DE EXTENSÃO DAS RESTRIÇÕES

Muitas têm sido as propostas de extensão da Lei Hatch no sentido de proibir atividades políticas de servidores de governos estaduais e locais, que sejam pagos, no todo ou em parte, por subvenções do tesouro federal, ou que participem no desembôlso das mesmas. O Senado dos Estados Unidos já aprovou legislação dêsse caráter. O "Social Security Board" já insistiu em que os servidores de repartições estaduais e locais sob sua supervisão devem abster-se de participação em negócios políticos. Como decorrência de recente legislação federal, que exige que tais repartições estaduais adiram aos

5. A Comissão do Serviço Civil dos Estados Unidos elaborou uma exposição minuciosa a respeito das interpretações que têm sido dadas à legislação e aos regulamentos do serviço civil sôbre o assunto. Tal exposição está contida na publicação intitulada *Political Activity and Political Assessments of Federal Office-holders and Employees* (Form 1236).

6. Circular n.º 3.285, expedida em 10 de agôsto de 1939.

padrões do sistema do mérito nas nomeações de funcianários, o "Board" elaborou um plano em que, como disposição correlativa do sistema, as proibições gerais contidas na Lei Hatch são aplicáveis aos servidores dessas repartidões.

Em cêrca de um quarto dos Estados, já existem proibições contra uma ou outra forma de atividade política. Em muitos Estados e Municípios já se deu início a um movimento no sentido de se elaborar legislação estadual e local, semelhante à Lei Hatch, em relação aos respectivos servidores. Em muitos legislativos de todo o país têm sido apresentados projetos de lei visando a neutralidade política compulsória dos servidores civis. Êsses esforços produzirão sem dúvida a necessária legislação para controlar a extensão e o caráter das atividades políticas em que possam empenhar-se os servidores estaduais e locais. Essa legislação poderá vir a ser um importante fator para estimular a extensão do sistema do mérito às regiões em que ainda não há disposições adequadas de serviço civil.

USO DE COERÇÃO POLÍTICA

A utilização dos servidores públicos para fins políticos nem sempre se confina aos traficantes do "pistolão" ou aos políticos inescrupulosos. O expediente usado pelos adeptos do "spoils system", de exercer coerção sôbre os servidores civis para que se empenhem em perniciosa atividade político-partidária — desde a indicação de seus nomes para postos políticos até a aglomeração em locais de reuniões políticas, ou a atuação como delegados convencionais, ou como oradores em campanhas partidárias — é freqüentemente empregado também pelos "reformadores". O Governador Gifford Pinchot, "o mais puro dos puros", foi acusado de haver coagido, na campanha primária de 1933 em Pensilvânia, os servidores estaduais a assumirem uma forte posição política em seu favor, e de haver "explorado os funcionários estaduais para que ajudassem a causa da virtude".[7]

Mesmo o altissonante Partido Trabalhista dos Fazendeiros, de Minnesota, é acusado de haver taxado a remuneração de servidores públicos, de um a três por cento, em benefício da caixa da luta política, e de haver persuadido os funcionários estaduais a prestarem auxílio na obtenção de votos.[8]

---

7. Editorial, *New York Times*, 1 de junho de 1934.
8. *Duluth News Tribune*, 4 de fevereiro de 1935.

*
* *

É por demais sabido o que estão habituados a fazer os estadistas de menor estatura, para tributar os empregados civis, sob a forma de contribuições políticas, e para compelí-los à atividade política partidária. Uns poucos lembretes podem ser de interêsse. Um antigo presidente do Comité Republicano do Condado de Cuyahoga, Estado de Ohio, foi levado a intentar ação para testar a legalidade das restrições à atividade política dos servidores provisórios e temporários do serviço público estadual. Por que? A condição de membro de comité era particularmente importante para o Partido Republicano, por se entender que só os membros de comité e os chefes de distrito seriam recomendados e mantidos em empregos estaduais.[9]

A tributação contra servidores estaduais de Illinois pela organização democrática conhecida pelo nome de "The Illinoisans" tornou-se tão extensa que o "Union League Club" de Chicago e algumas organizações cívicas foram forçados a mover ação contra os infratores. A prática de "pague, saia e trabalhe, senão..." foi igualmente aplicada aos servidores de concurso como aos isentos dessa exigência, de acôrdo com a *Chicago Tribune* (17 de janeiro de 1940).[10] O "Loyalty Club", de funcionários de Michigan, em Detroit, comunicou a seus associados que deveriam "conseguir votos para o partido ou perder seus cargos". Servidores viram-se forçados às mais perniciosas formas de atividade política, até mesmo a dirigir carros e caminhões pelas ruas da cidade à noite, conduzindo cartazes de propaganda, e a afixar cartazes políticos, tudo às suas próprias expensas. Em outro Estado exigiu-se dos servidores públicos que tocassem as campainhas das portas, fizessem discursos políticos e distribuíssem boletins, em vez de fazerem contribuições em dinheiro. Mais tarde, quando se promoveu uma investigação a respeito, êsses servidores declararam que tal trabalho político fôra "voluntário".

*
* *

As contribuições políticas continuam a existir grandemente, pela dificuldade de se conseguirem provas contra os infratores. Os que

9. *Cleveland Plain Dealer*, 2 de fevereiro de 1939.

10. Ver o Relatóiro da Comissão do Serviço Civil do Estado de Illinois (15 de novembro de 1939), em que se relata uma investigação realizada a respeito da execução da lei.

geralmente se envolvem na transação contam com a proteção de seus amigos políticos que se acham no poder, ou então as vítimas são importunadas ou intimidadas. Como resultado disso, os políticos inescrupulosos sentem-se animados a ampliar a esfera de exploração. Da pressão financeira sôbre os funcionários à exigência de serviços políticos pelos mesmos vai um passo relativamente curto. Freqüentemente, a tentação que se oferece ao funcionário, de contribuir em têrmos de serviço público em vez de dinheiro, é por demais convidativa para que êle lhe resista. As ameaças e intimidações contra os que são incapazes de satisfazer a obrigação financeira tornam muito fraca a resistência à tentação.

INTROMISSÃO NAS LIBERDADES CIVIS ?

Alguns cientistas políticos alegam que, restringindo os privilégios políticos dos servidores públicos, estamos não sòmente interferindo em suas liberdades civis, mas eliminando de nossas tribunas públicas tôda uma classe de cidadãos que se encontram nas mais vantajosas posições para trazer à atenção do público os fatos relativos aos negócios governamentais. Êles sustentam que os funcionários públicos são os mais bem equipados para auxiliar o público a interpretar as questões políticas que afetam nosso govêrno e a apreciar e julgar o interêsse e a competência dos candidatos a cargos políticos, à luz dessas questões políticas. Há sem dúvida muito que dizer em favor dêsse ponto de vista. A "privação parcial de privilégios" que as restrições aos servidores públicos acarretariam, caso fôssem estendidas a todo o funcionalismo, afetaria aproximadamente 3.700.000 pessoas através do país. Em mais uma geração, a contínua expansão das atividades governamentais possìvelmente estenderia tais restrições a um serviço público consideràvelmente maior que o de hoje. Até que ponto essa "privação parcial de privilégios" afetaria nossa vida social e política ?

Muitos líderes de organizações de funcionários civis são sinceramente de opinião que a Lei Hatch reduz sèriamente os direitos de cidadão dos servidores públicos. Outros pretendem estar grandemente ofendidos por essa "sonegação" de iguais direitos de cidadania, porque isso interfere em seu próprio jôgo de exploração do serviço civil para propósitos egoístas. É duvidoso, todavia, que a massa do funcionalismo tenha qualquer objeção séria a tais restrições. Tomemos, por exemplo, a experiência da cidade de Nova York com a nova lei contra contribuições de funcionários para cam-

panhas políticas. Quando pela primeira vez se propôs a inclusão dêsse dispositivo na nova carta, há poucos anos, os servidores ficaram alarmados pela interferência em seus "direitos políticos" de cidadãos. Na realidade, os servidores deram seu apoio à lei nas eleições, em grande parte por causa da nova "liberdade" que a nova carta lhes proporcionava. Hoje, não há sequer um funcionário da cidade de Nova Yorque que derrame lágrimas por motivo de sua incapacidade legal de fazer contribuições de campanha para os cofres de guerra política. Indubitàvelmente, a mesma reação se seguirá à aplicação da Lei Hatch.

É significativo o fato de que nem a Federação Nacional de Empregados Federais nem a Federação Americana de Empregados do Govêrno se opuseram à Lei Hatch. Luther C. Steward, Presidente da primeira dessas organizações, há alguns anos declarou perante a Comissão de Inquérito sôbre Pessoal do Serviço Público:

> "Não sou a favor da irrestrita atividade política. Não creio que indivíduos aos quais se permitiu ingressar numa carreira vitalícia como servidores públicos devam sair ativamente a tomar parte influente em assuntos puramente políticos. Mas esta é a situação em que nos achamos. Temos estatutos restritivos que proíbem atividades políticas aos empregados federais integrantes do serviço classificado competitivo. Em outras palavras, êles não podem defender-se e ninguém os tem defendido a não ser sua organização própria.
>
> Através de todo o serviço público, não sòmente cargos de fixação de diretrizes governamentais, como também cargos de importância comparativamente menor, são políticos. E' possível encontrar na mesma repartição gente desempenhando exatamente as mesmas atribuições; uns, nomeados políticos, podem entregar-se e entregam-se com tôda a liberdade, a atividades políticas e, quando o partido para o qual trabalham está no poder, progridem muito mais ràpidamente do que os que pertencem ao serviço classificado competitivo, os quais, por isso, sofrem restrições".

Não poucos idealistas e teóricos argúem que há muito passamos do "Estado polícia" para o "Estado serviço"; que, com a eliminação virtual do sistema do pistolão nos Estados Unidos, com o novo conceito de responsabilidade governamental sob nossa democracia, e com alto nível educacional de nossos atuais cidadãos, dotados de um interêsse agudo e inteligente pelos negócios governamentais, não há mais necessidade de qualquer preocupação a respeito da neutralidade do nosso serviço civil. Salientam êles que num "Estado serviço" o sistema do mérito se transforma numa influência natural

e impulsionadora da administração do govêrno; logo, há necessidade premente, para aquêles que se acham no "Estado serviço", de informar e educar o público quanto à apreciação das questões políticas e econômicas e à avaliação dos nossos candidatos políticos, para que se obtenha uma administração pública responsável. Pode ser que com o tempo essa teoria se confirme; mas, julgada à luz fria de longa experiência, reforçada por desenvolvimentos recentes, tal filosofia acadêmica se apresenta apenas como um raciocínio otimista.

Menciona-se a Suécia como um excelente exemplo das relações convenientes que devem existir entre o Estado e seus servidores: um govêrno "democrático" em que seus funcionários não sofrem restrições em seus privilégios políticos e onde a experiência se revelou eminentemente bem sucedida. Ali, os funcionários civis podem desempenhar outras funções públicas, nacionais e locais, e mesmo ter assento na legislatura nacional. Isso ocorria também na última República Alemã, onde considerável número de cadeiras de Reichstag era ocupado por funcionários civis. Também na França os funcionários civis não sofrem restrições em sua atividade política; mas não se pode dizer que ali a experiência haja constituído um sucesso esmagador.

Ao comparar a situação da Suécia com as condições dos Estados Unidos, não devemos deixar de considerar as diferenças intrínsecas de nosso sistema de govêrno político-partidário; nem devemos perder de vista a ausência, na Suécia, de qualquer sistema de despojos comparável ao nosso. Infelizmente, nosso sistema particular de dois partidos tem estimulado o regime do pistolão como concomitância necessária de nossas organizações políticas. Isso, em si mesmo, tem militado contra a concessão do direito de atividade política irrestrita aos nossos servidores civis. Mesmo a Constituição alemã de Weimar, possìvelmente prevendo o surto inevitável do sistema do pistolão na nova república, julgou necessário tornar expresso (Art. 130) que os "servidores civis são servidores de tôda a comunidade e não de um partido".[11]

A urgente necessidade de neutralidade política do serviço civil numa democracia como a nossa, em que as mudanças de aspecto político são freqüentemente caleidoscópicas e resultam numa verdadeira "procissão de protegidos", foi bem expressa pelo Dr. Her-

11. Carl J. Friedrich, "The German and Prussian Civil Service", in *The Civil Service in the Modern State*, pág. 396.

man Finer em sua obra *Theory and Practice of Modern Government*, quando afirma :

> "... Quaisquer que sejam as mudanças na constelação política, por mais violentas que sejam suas revoluções, o Estado, que é certeza, regularidade, ordem, deve continuar. Não deve interromper sua marcha : essa interrupção é mortal. O instrumento de continuidade dos serviços, os quais por hipótese são vitais, é o Serviço Civil. Imaginem o prejuízo social e econômico da moderna Inglaterra, ou Alemanha, ou Estados Unidos, se os serviços administrativos constituíssem o esporte de partidos políticos ; o desperdício de organização, de técnica, de perícia, de zêlo profissional e da adaptação que vem de anos de devoção regular e ininterrupta aos deveres ! Todos os partidos no Estado devem estar seguros da existência de um instrumento altamente eficiente, por diferentes que sejam suas diretrizes, pois não há diretriz que valha sequer o papel em que está escrita a não ser que seja apoiada por uma fôrça executiva. Os partidos podem diferir em tudo, mas há algo que é seu desejo comum : fôrça quando estão no poder, e essa fôrça é a fôrça executiva. Nossa principal esperança de que os dirigentes políticos e um público desamparado aprenderão de ciência verdadeira, reside na total imparcialidade de seus peritos ; e sòmente o fato gerará a confiança" [12]

O Professor Harold J. Laski acredita que "o caminho mais certo para levar ao máximo a neutralidade do serviço civil" consiste em excluir os servidores civis de uma carreira política, pois que "o conhecimento de que êsse caminho lhes está vedado é de importância vital não só para o *esprit de corps* do serviço, mas também para livrá-lo de influências políticas em sua ação". [13]

* * *

Uma questão interessante que surgiu perante a Comissão Real sôbre o Serviço Civil na Inglaterra, em 1910, foi a da necessidade ou desejabilidade de se estabelecer qualquer restrição em relação à atividade política dos membros do serviço civil. A Comissão não teve a menor hesitação em expressar o ponto de vista de que a completa liberdade de ação política para os empregados do serviço ci-

---

12. Vol. II, pág. 1.398.

13. HAROLD J. LASKI, "The Britsh Civil Service", in *The Yale Law Review*, dezembro de 1936, págs. 340-349.

Nota do tradutor : O trabalho aqui mencionado foi traduzido e publicado pela *Revista do Serviço Público*, número de junho de 1939, págs. 61-70.

vil "resultaria inevitàvelmente em freqüentes conflitos entre os desejos e interêsses do funcionário como cidadão e seu dever como funcionário, e que tais conflitos não poderiam deixar de produzir efeitos desastrosos sôbre o moral do serviço público". A Comissão receava que a eliminação de restrições contra essa atividade política pudesse resultar na perda de confiança do público relativamente à imparcialidade do serviço civil, e que os ministros pudessem deixar de acreditar que seus subordinados realmente lhes estavam dando apoio leal na execução de suas diretrizes políticas. A Comissão resumiu seu pensamento do seguinte modo:

> "Se assim fôsse, o sistema de recrutamento por competição aberta se mostraria tão sòmente uma frágil barreira contra a proteção dos ministros, em todos os anos de serviço exceto nos primeiros; o Serviço Civil deixaria de ser de fato um corpo imparcial não político, capaz de prestar serviço leal a todos os ministros e partidos igualmente; a mudança cedo afetaria o aprêço público pelo Serviço e o resultado seria destrutivo daquilo que, hoje, constitui sem dúvida uma das maiores vantagens do nosso sistema administrativo e uma das mais honrosas tradições da nossa vida pública" [14]

Não precisamos ir à Inglaterra para fazer observações práticas a respeito das dificuldades inerentes à livre participação dos que exercem funções no serviço público. Os escritos de estudiosos, funcionários e publicistas americanos estão repletos de observações a êsse respeito. Algumas delas já foram por nós incluídas em parágrafos anteriores dêste trabalho. O espaço de que dispomos não nos permite mencioná-las minuciosamente. O argumento contrário à permissão de atividade política entre os servidores públicos foi convincentemente expresso por Theodore Roosevelt, quando membro da Comissão do Serviço Civil dos Estados Unidos, nas seguintes palavras:

> "Um indivíduo pertencente ao serviço classificado tem inteiro direito de votar como fôr de seu agrado e de expressar particularmente suas opiniões sôbre qualquer assunto político; mas não deve tomar nenhuma parte ativa em direção política ou em campanhas políticas, precisamente pelas mesmas razões pelas quais um juíz, um oficial do Exército, um soldado regular ou um polícia estão impedidos de tomar idêntica participação".

14. *Quarto Relatório da Comissão Real sôbre o Serviço Civil*, Cmd. 7.338 (1914). pág. 97.

Ainda recentemente, um de nossos mais proeminentes publicistas e observadores políticos, William Allen White, comentando a extensão da Lei Hatch, escreveu :

> "Qualquer lei que reduza as possibilidades de os funcionários se manterem em seus cargos por meio de cambalachos políticos é uma boa lei para os contribuintes. E' também uma boa lei para a democracia fundamental. ... Êste é um projeto que há muito tempo já devia ser lei. E' um princípio justo e que deve merecer o apoio de todos os bons cidadãos" [15]

Noticiou-se que o Senador Morris Sheppard, do Texas, Presidente do Comité do Senado para as despesas de campanhas, como conseqüência de uma investigação de que participou em 1938, fêz a seguinte concisa declaração :

> "Os empregados do govêrno trabalham para todo o povo, ao qual devem servir imparcialmente. Se se entregam a atividades políticas, isso representa tempo tirado ao eficiente exercício de seus cargos". [16]

*
* *

O direito de os funcionários públicos participarem de atividades político-partidárias, na mesma base em que tal direito é concedido a todos os outros cidadãos, é um assunto que não pode ser levianamente afastado de consideração. Como já foi declarado, muitos acreditam sinceramente que seria grave êrro excluir da participação em nosso "sistema democrático" uma tão "grande percentagem de nosso mais bem informado eleitorado". Outros receiam que isso possa ser uma intromissão indébita nas liberdades civis dos funcionários. Realmente, noticiou-se que a União das Liberdades Civis ameaçou intentar ação nos tribunais a fim de testar a constitucionalidade da Lei Hatch no que tange à violação dos direitos civis dos empregados públicos. Um procurador geral estadual pouco sincero sustentou que qualquer proibição legal concernente à atividade política dos servidores estaduais infringiria uma disposição da Constituição do Estado, disposição essa que proíbe a demissão de qualquer funcionário "por motivos religiosos ou políticos" !

15. Editorial, *Emporia Gazette*, 20 de janeiro de 1940.
16. *Washington Post*, 22 de agôsto de 1938.

Mas os que pensam mais sèriamente e são mais bem informados colocaram a questão no sentido de saber até que ponto devemos ir ao aprovar medidas proibitórias contra a participação dos funcionários em política. Um eminente cientista político, E.A. Cottrell, da Universidade de Stanford, expôs o problema em poucas palavras:

> "Não fomos capazes de traçar uma linha adequada entre o que poderíamos chamar a atividade individual do servidor como cidadão e sua atividade em favor de seus superiores ou dos dirigentes que êle gostaria de auxiliar, ou daqueles que se candidatam ao poder. Quando pensamos na tremenda percentagem de pessoas que no nosso país recebem, sob a forma de salário, subvenção ou pensão, dinheiro dos cofres públicos, e vemos a formidável influência que elas podem exercer nas urnas, penso que devemos considerar a possibilidade de tomar alguma providência para limitar as chamadas atividades políticas dêsse grupo".

PROBLEMA DE INTERPRETAÇÃO

Algumas das legislaturas irão sem dúvida a extremos, procurando reduzir a atividade política dos servidores públicos. Receia-se que seja feita pouca distinção entre o direito de organizações de servidores, de apoiar ou combater questões em que estejam direta e vitalmente interessadas, e seu apoio ou oposição a um determinado candidato que deliberadamente se oponha à sua causa ou a favoreça. A questão pode não envolver o partido político em si mesmo, seja direta ou indiretamente. Como fazer a distinção?

Difícil também será o problema de distinguir entre a expressão pública das atitudes de servidores a respeito de diretrizes não partidárias, pelos representantes responsáveis das organizações de funcionários, e a atividade política proibida. Onde termina a primeira e onde começa a última?

Como tôdas as leis gerais restritivas, as restrições legais contra a atividade política exigem, para sua execução adequada, interpretação e aplicação inteligentes. E no caso em foco, ainda mais que usualmente, pois a administração da lei envolve possíveis interferências nas liberdades pessoais dos servidores civis. Deve-se ter sempre em mente, a intenção real e o verdadeiro objetivo dessas leis restritivas. Elas se destinam essencialmente a reprimir as atividades ofensivas, prejudiciais e perniciosas dos funcionários, a fim de tornar nosso serviço civil tão neutro, não-partidário e imparcial quanto possível sob o regime democrático. Tais leis nunca pretenderam meter os servidores em camisa de fôrça. Algumas vêzes

houve a tendência de tentar restringir as atividades dos funcionários além de limites razoáveis, desconsiderando o verdadeiro objetivo da lei. A administração dessas leis deve acompanhar-se de realismo e senso prático. A dificuldade surge, naturalmente, ao tentar-se traçar a linha divisória entre atividades permitidas e o que constitui atividades partidárias ofensivas. Para que essas leis restritivas sejam convenientemente aplicadas, entretanto, uns poucos princípios gerais precisam ser observados.

*
* *

Deve haver uma nítida distinção do direito de participarem os servidores de atividades de caráter evidentemente não partidário e que não afetam ou influenciem diretamente a eleição de qualquer candidato de qualquer partido. As restrições não deveriam abranger a participação ativa em discussões relativas a questões públicas apresentadas ao eleitorado, tais como representação proporcional, o plano de administradores municipais, as leis do sistema do mérito, emissões de bônus e emendas constitucionais em geral. Embora algumas dessas questões possam estar indiretamente envolvidas na eleição de um candidato político, é melhor, contudo, que se permita aos servidores o exercício de seus privilégios políticos em relação a tais questões, que os afetam do mesmo modo que aos demais cidadãos, do que excluí-los por temor de algum abuso. São raros os casos em que essa participação dos servidores correrá o risco de desviar-se para uma atividade político-partidária, realmente ofensiva. Em qualquer caso, a importância de poder contar com sua inteligente participação compensa o insignificante risco que se corre.

O que é certo é que essas leis proibitórias não devem ser interpretadas de maneira tão literal que leve ao absurdo.

*
* *

É possível apreciar a interpretação literal dada pelos tribunais a essas leis restritivas, mas dificilmente se apreciará a perspicácia de alguns tribunais em forçar a intenção e os objetivos principais das mesmas. Ilustra êste ponto o recente preceito de um Tribunal de Causas Cíveis, de Ohio, datado de 25 de julho de 1939, pelo qual os servidores civis classificados podem não participar de uma campanha pró ou contra qualquer questão a ser resolvida pelo voto

popular. O Departamento Legal de Cleveland determinara que os servidores municipais podiam participar de campanhas sôbre lançamento de impostos, emissões de bônus, emendas à carta municipal envolvendo aumento de impostos, mas não podiam tomar parte numa campanha para promover emendas à carta municipal afetando o serviço civil ou questões de aposentadoria. O caso tomou vulto com os protestos formulados pela Associação dos Empregados do Serviço Civil contra a prática de coagir funcionários dos departamentos municipais a angariar assinaturas em cartões de compromisso a favor da aprovação do lançamento de impostos. A ação foi proposta pela Liga dos Cidadãos de Cleveland, que por muito tempo lutara contra a participação dos funcionários em qualquer forma de atividade política. Num julgamento declaratório negando aos servidores públicos o direito de participarem na campanha de levantamento de impostos, fôsse qual fôsse a forma, o tribunal recorreu à interpretação literal das palavras "campanha" e "política". E assim afirmou :

> "As campanhas políticas podem envolver questões outras além da eleição para funções públicas e as organizações políticas freqüentemente se formam no interêsse de questões e não no interêsse de farejadores de empregos. As palavras não estão empregadas em qualquer sentido não usual, mas a elas se deu seu significado comum".

O tribunal então discute com meticuloso cuidado e durante muito tempo o significado constante dos dicionários, inclusive Webster e Bouvier, das palavras "política" e "campanha", procedendo depois como segue :

> "Dessas definições não pode haver senão um resultado quanto à correta interpretação das palavras "campanha política". Uma campanha política é todo esfôrço combinado para influenciar cidadãos a agirem, no exercício de seu direito de sufrágio, pró ou contra um candidato a cargo público ou uma pessoa que procura emprêgo público, ou pró ou contra qualquer questão pública que, por lei, deva ser decidida pelo voto popular.
>
> Se um integrante do serviço classificado está ou não empenhado numa campanha política, deve ser determinado com respeito ao que êle faz para apoiar ou tentar derrotar qualquer candidato a cargo público ou uma questão política como aqui definida. Um empregado do serviço classificado, ao aceitar tal emprêgo, não renuncia ao seu direito de voto ou ao direito de expressar de modo conveniente suas opiniões sôbre candidatos ou questões; mas, entre outras coisas, renuncia ao direito de participar numa cam-

panha política ou dirigí-la. Seria impossível estabelecer todos os conjuntos de fatos que constituiriam a conduta assim proibida. O que se pode fazer é estabelecer a regra pela qual sua conduta será determinada :

Empenha-se em campanha política todo aquêle que, só ou com outros, desenvolve esforço combinado ou sistemático para influenciar outras pessoas no exercício de seu direito de voto, pró ou contra qualquer candidato a cargo público ou qualquer questão que deva ser resolvida pelo voto popular".

Essa estrita interpretação da lei de restrição da atividade política pode ser edificante, mas não encara o problema com realismo ou do ponto de vista prático, à luz da intenção real e do verdadeiro objetivo de tais leis, que visam, em última análise, a proibição de atividade partidária perniciosa contra candidatos de partidos.

*
* *

Um ponto de vista mais prático é o expresso pelo Conselho de Pessoal do Estado da Califórnia, ao interpretar a lei estadual que proíbe a atividade política dos respectivos servidores. Essa opinião foi baixada em conseqüência de uma questão levantada pela Associação dos Empregados do Estado da Califórnia, anteriormente à eleição especial de 7 de novembro de 1939. A opinião do Conselho, que surgiu sob a forma de uma resolução, dizia respeito apenas a providências ou questões a serem submetidas à eleição especial, não fazendo referência a qualquer candidato. Dizia, em parte, o seguinte :

"E' opinião dêste Conselho que todos os empregados do serviço civil estadual têm o direito de participar nas campanhas pró e contra as providências a serem votadas na eleição especial de 7 de novembro de 1939, e que essa participação não constitui violação da Lei do Serviço Civil Estadual, particularmente da parte relativa a "atividade política inconveniente", nem de qualquer outra disposição da constituição e das leis estaduais ; contanto que tal participação não envolva tempo de trabalho devido ao Estado, nem o prestígio e a fôrça da posição funcional ou o uso de recursos do Estado".

Em 1934, Henry Morgenthau, Jr., Secretário do Tesouro, expediu novo regulamento proibindo os funcionários do Tesouro de se empenharem em atividade política partidária, o qual parece ir tão

longe quanto a prática o permite. Os empregados do Tesouro ficaram proibidos de:

"1. Ocupar qualquer outro emprêgo público ou político.

2. Ser candidato a um cargo político.

3. Ser membro ou funcionário de qualquer comité oficial de um partido político ou de qualquer outro comité que solicite fundos para fins políticos.

4. Possuir, dirigir ou administrar qualquer publicação política.

5. Demonstrar intromissão partidária de modo a causar escândalo público.

6. Tentar manobrar eleições primárias ou convenções de partido.

7. Valer-se de seu cargo para conseguir sua escolha como delegado a convenções.

8. Presidir a qualquer convenção política.

9. Assumir a direção ativa de qualquer companha política".

Para não caírem no desfavor público nem se tornarem inoperantes e inexeqüíveis, essas leis restritivas devem ser administradas com senso comum e perfeita discrição. Devem ser aplicadas com tão pouca interferência nos direitos civis dos servidores públicos quanto o permitir o seu espírito. Êsses problemas não são de fácil solução e torna-se difícil traçar a linha divisória. Parece, todavia, que tanto a prudência como a prática contribuirão para determinar-lhes a solução. Enquanto os atos dos servidores ou de seus representantes não forem ofensivos ao público; enquanto os servidores puderem justificar uma ação conjunta, porque a questão em foco afeta direta e particularmente seu interêsse; enquanto sua participação não se tornar perniciosa e interferente, o público provàvelmente lhes dará pouca atenção. Como a maior parte das leis disciplinares, porém, a extensão em que a Lei Hatch será cumprida dependerá, no final das contas, da atitude do público. Isto, por sua vez, dependerá da atitude e da conduta dos servidores, assim como da sagacidade e da boa fé dos políticos.

* * *

Nas discussões de todo êste assunto consagrou-se muita atenção aos inalienáveis direitos e privilégios políticos dos servidores. Infelizmente, pouca atenção se deu aos direitos e bem-estar do pú-

blico. O público evidentemente tem interêsse em que o servidor desempenhe bem sua tarefa ; em que o servidor dedique seu tempo e suas energias ao serviço público e não a trabalhos destinados ùnicamente a beneficiar organizações políticas. É difícil esperar que nossos contribuintes se mostrem satisfeitos em pagar funcionários para serviço político e não para se dedicarem com lealdade ao serviço do público. Nem o público se deixaria dominar pelo espetáculo de servidores públicos discutindo entre si em lutas políticas facciosas, de convenções partidárias controladas por detentores de cargos públicos, e de clubes políticos dirigidos por funcionários públicos. Além do mais, do ponto de vista do servidor público, a atividade política indébita provoca represálias políticas e resulta em atritos e dificuldades para o próprio funcionário.

É difícil de perceber como poderão as legítimas atividades dos servidores públicos ser prejudicadas por leis como a Lei Hatch. Tais leis dificilmente serão interpretadas ou aplicadas no sentido de proibirem que os funcionários se organizem para proteger seus direitos ou interêsses em assuntos que afetem diretamente suas condições de trabalho, suas reivindicações e seu bem-estar geral. Se isso pode ser considerado como simples anelo ou como vista grossa à rígida e estrita interpretação legal da Lei Hatch, lembremo-nos todavia de que, mesmo na aplicação da lei, deve existir objetivismo e discernimento.

Pessoas mal informadas freqüentemente têm atacado a validade das leis que restringem a ação dos funcionários em relação a atividades políticas indébitas e a contribuições para fundos de campanha política partidária. Elas deixam de considerar que as regras contra atividades políticas não são discriminatórias, no sentido legal ; que afetam igualmente todos os indivíduos compreendidos na classificação de servidores públicos. Essas leis não privam os servidores de seus direitos "fundamentais". Elas deixam o servidor livre para votar como fôr de seu agrado e para expressar particularmente suas opiniões. Elas impedem, entretanto, que pessoas a serviço do Govêrno empreguem suas posições oficiais e dinheiro pago pelo público, para beneficiar qualquer partido político.

ATITUDE DOS TRIBUNAIS

Não pode haver dúvida a respeito da validade da legislação que proíbe atividades políticas ou contribuições políticas da parte dos servidores públicos, sejam êles eleitos, nomeados politicamente

ou nomeados em conseqüência de concursos. Os tribunais há muito reconheceram o direito do Congresso e das legislaturas estaduais, de providenciar quaisquer restrições razoáveis às atividades de servidores públicos, inclusive proibições contra atividade política. A Côrte Suprema dos Estados Unidos confirmou que o Congresso tem o poder de prescrever regras de conduta para funcionários do govêrno federal (*U.S. v. Wurzbach,* 280 U.S. 396). Já por ocasião da questão *Ex parte Curtis* (106 U.S. 371), a Côrte reconhecera claramente o poder do Congresso para providenciar quaisquer condições razoáveis em relação aos empregos públicos. Igualmente, tem sido sustentado o direito das legislaturas estaduais de prescrever condições para os empregos públicos nas respectivas jurisdições (*Atkins v. Estado de Kansas,* 191 U.S. 207; *o Povo v. McCullough,* 254 Ill. 1, 98 N.E. 156; *MacAuliffe v. Prefeito de New Bedford,* 155 Mass. 116, 29 N.E. 517; *Gianatasio v. Kaplan,* 257 N.Y. 531).

A questão da proibição de atividades políticas aos servidores estaduais foi inequìvocamente decidida em 1931, no caso de *Stowe v. Ryan* (296 Pac. 857), pela Côrte Suprema de Oregon, que sustentou o ato da Comissão do Serviço Civil do Condado de Multnomah (Portland) demitindo do cargo um servidor que violara a lei estadual que proíbe aos servidores públicos ocuparem-se em atividade política. Insistiu-se perante a Côrte que essa lei proibitória era inconstitucional, uma vez que privava os servidores de certos direitos inerentes aos cidadãos do Estado. A lei foi também combatida como legislação de classe não válida e incompatível com as disposições da Declaração de Direitos da Constituição Federal. O tribunal de Oregon sustentou que o Estado tem poder para prescrever condições de serviço e regras de conduta para seus servidores até o ponto em que isso seja necessário para promover eficiência e integridade no desempenho de seus deveres funcionais e disciplina no serviço público.

*
* *

Muitos políticos prefeririam cuidar de política a servir ao público. Isso é amplamente demonstrado pela atitude de tantos servidores públicos que, depois da promulgação da Lei Hatch, se mostram desejosos de sacrificar suas posições regulares no serviço do governo, para se dedicarem ao serviço de suas organizações políticas! Tal sacrifício é inspirador e significativo. Tão imorredoura

lealdade é quase digna de admiração. Mas essa cega lealdade ao partidarismo — quando comunicada à massa do funcionalismo, quer através de coerção política, quer por zêlo mal orientado por uma causa política — não constituirá o mais grave perigo a que pode estar sujeita uma democracia? Lealdade, para o servidor civil, deve significar fidelidade ùnicamente ao govêrno, e não a qualquer organização política partidária. Aquilo de que mais precisamos em nossa democracia é de um serviço público imparcial, desinteressado e desprendido — um serviço público que represente o serviço civil do povo, e não o serviço do partido político ocasionalmente no poder. Na realidade, a própria natureza dos serviços governamentais de hoje em dia, com as novas repartições de caráter social criadas sob a injunção dos programas de bem-estar social e econômico da última década, mais do que nunca exige uma administração imparcial dessas repartições. A eliminação de atividade política indébita por parte dos servidores públicos tornou-se agora imperativa.