

A Neutralidade Política do Serviço Público Moderno

35:323(81)

UM dos mais fascinantes temas da ciência política é o processo de estatização do serviço público. Êste, que hoje estamos habituados a ver como uma função do Estado, era, outrora, uma das muitas formas de contribuição que os governados prestavam aos governantes. Constituía, por assim dizer, um tributo de trabalho do vassalo ao seu soberano. O funcionário servia mais ao rei do que prôpriamente ao Estado.

O caráter estritamente pessoal das relações inerentes ao exercício da função pública dava ao soberano um poder ilimitado na escolha daqueles que teriam o privilégio de servi-lo. Não eram os interesses do Estado, considerado êste como entidade distinta da pessoa do seu chefe, que determinavam os critérios de recrutamento do funcionalismo. A vontade do soberano, norma absoluta e exclusiva, é que elegia aquêles de quem lhe convinha receber o tributo de trabalho que todos os súditos, quando necessários, tinham obrigação de prestar.

Nesse regime, a neutralidade política do serviço público era inconcebível, já que entre ela e o compromisso de honra de servir aos interesses do soberano havia natural incompatibilidade. Não se compreendia que o funcionário público se abstinêsse de tomar posição a favor do rei, sempre que êste, por qualquer forma, pudesse beneficiar-se do partidatismo de seus servidores. A neutralidade política era uma forma de traição, ou, pelo menos, de evasão ao dever.

Com o aperfeiçoamento dos princípios e das técnicas de organização política, o serviço público se foi desligando cada vez mais da pessoa do soberano e cada vez mais se integrando no Estado, até o ponto de com êste se confundir.

O processo de estatização do serviço público, que, confirmando a previsão de LEON DUGUIT, tende a se transferir para o campo

da soberania, teve desdobramentos cujos reflexos ainda hoje presenciemos. Entre o "funcionário do Rei" e a "burocracia imparcial" inseriram-se outras formas de organização do funcionalismo, como as que se basearam nos conceitos de classe dominante ou de partido político vencedor. Da primeira quase nada mais resta, além de certas fórmulas simbólicas; da segunda, que há muito parece ter entrado na derradeira fase de seu ocaso, subsiste o critério da filiação político-partidária, no preenchimento de certos cargos públicos.

Na linha de evolução, o partido político, como coletividade organizada e representativa de um considerável setor da opinião pública, substituiu a figura do rei. Ao invés de se falar em soberano e vassalo, passou-se, então, a falar em partido e correligionário. Mas, certamente, não houve, apenas, uma simples troca de vocábulos. Algo de mais profundo aconteceu, uma vez que o elemento unipessoal (rei) cedeu lugar a uma entidade coletiva (partido) e o serviço público passou a constituir uma função do Estado, ainda que subordinado à orientação política do partido vitorioso.

Também nesse regime tornava-se inconcebível a neutralidade do serviço público, dado que êste era conduzido pelo próprio partido, através de seus agentes. O funcionário exercia, dentro do serviço público, uma representação partidária, por força do mandato tácito que sua nomeação implicava. Não podia, portanto, ser politicamente neutro.

Tal concepção, que floresceu numa época em que o âmbito de ação do serviço público estava muito longe de alcançar suas fronteiras atuais, foi perdendo terreno e acabou confinada a uma zona bastante estreita, de onde as necessidades de racionalização do poder virão afinal desalojá-la. Hoje ainda é comum, mesmo nos países que aderiram ao sistema do mérito, o preenchimento dos postos de direção e de chefia do serviço público pelo critério da livre escolha, através do qual as reivindicações político-partidárias facilmente se insinuam. Mas já não se pode sentenciar, sem ferir a verdade, que os cargos públicos pertençam ao partido vitorioso.

O regime dos tempos que correm é o da burocracia imparcial do "funcionário politicamente esterilizado, de quem não se exige mais do que a indispensável lealdade ao regime". A neutralidade política do serviço público, inconcebível nos sistemas precedentes,

assume aqui as características de um fato necessário. Para assegurá-la, proíbe-se a participação do funcionário público na vida política do país, como na Grã Bretanha, ou cuida-se de cercá-la de certas cautelas e restrições, como nas chamadas democracias liberais.

A independência do serviço público dos nossos dias em relação aos partidos políticos revela-se de modo muito eloqüente até nos regimes parlamentaristas, onde as flutuações dos gabinetes não atingem a estabilidade da burocracia. A queda do partido dominante não acarreta, mesmo nesses regimes de absoluta predominância dos fatores políticos, as derrubadas do funcionalismo, como acontecia outrora sob o *spoil system*. Os gabinetes passam e a burocracia permanece, resguardando-se, assim, a segurança e continuidade da administração.

Instituições como a competição pública para ingresso nos cargos e a estabilidade do funcionário são, hoje, erigidas à categoria de garantias constitucionais, a fim de que o serviço público possa organizar-se e atuar como verdadeira função do Estado, livre da submissão a êste ou aquêle grupo social. Tais garantias se completam com o sistema das incompatibilidades estabelecidas nas leis eleitorais, e o contrôle que a opinião pública, através de seus instrumentos próprios, exerce sobre a administração.

Para a completa neutralidade política do serviço público não será necessário, como pretendem alguns publicistas, o advento de uma sociedade sem classes; bastará que se ultime o processo de racionalização do Poder. Em realidade, o imperativo da eficiência, mais do que considerações de ordem política, é que vem exigindo a predominância dos critérios não partidários na organização e funcionamento da administração pública.