

ADMINISTRAÇÃO GERAL

Importância do Servidor Público no Estado Moderno

GEORGES D. LANDAU.

EM país como o Brasil, em que um *folkway* tácitamente aceito atribui ao Estado a responsabilidade por tudo o que de bom ou de mau (principalmente de mau) sucede, e ao Governo capacidade para gerir todos os negócios — inclusive os que incumbem normalmente à iniciativa privada — é sobremodo importante precisar a natureza da função desempenhada pelo servidor do Estado. Acontecimentos recentes — (o aumento dos vencimentos do funcionalismo por força da pressão inflacionária, e conseqüente desvalorização da moeda) — fizeram com que a matéria retornasse à baila sendo novamente a classe dos servidores do Estado objeto do enfoque das gambiarras críticas da opinião pública, na qual os contribuintes constituem fator ponderável.

Sendo o nosso um povo latino, cada indivíduo julga-se apto a opinar, e o faz alto e bom som, não raro deblaterando no vácuo assuntos sobre os quais tem somente idéias imprecisas, ou mesmo nenhuma concepção formada. As conversações de rua e de café, via de regra unânimes em vituperar sob todos os aspectos a ação governamental, denigrem indistintamente, com a sua característica inobjetividade, o trabalho dos servidores; encontrando eco numa imprensa em atitude de perene oposição, êsses conceitos irresponsáveis — embora, para tristeza nossa, corretos em muitos casos — vão engrossando a bola de neve do conceito público que relega a nível assaz baixo na escala do prestígio social a função de servidor do Estado. Pesquisas recentes revelaram que, mesmo em países adiantados como são os Estados Unidos, e à exceção apenas de certos cargos aos quais é inerente uma auréola de respeitabilidade (como os de Juiz e professor universitário) a condição de funcionário do Estado implica em reduzido prestígio. Tal fato constitui sintoma grave de crise administrativa, visto que, normalmente, muitos indivíduos são atraídos para carreiras no Serviço Público, não tanto pela remuneração (que é em geral menos elevada que a paga por empresas particulares equivalentes), mas em grande parte pelo reconhecimento social decorrente da situação de servidor do Estado. Quando o índice dêsse reconhecimento passa a ser negativo, é óbvio que algo vai muito mal com a Administração de Pessoal... E é lamentável que isto se dê. Urge, portanto, frisar a relevância da função pública, traduzida no papel do servidor.

Inicialmente, faz-se mister estabelecer uma premissa: a de que o fim supremo do Estado é o bem-estar coletivo, sendo a sua auto-preservação uma finalidade auxiliar. O Estado, em nossa concepção, é essencialmente instru-

mental. A realidade dos fatos contemporâneos levaria, é certo, à dedução oposta; quer-nos parecer, não obstante, que os pensadores e teóricos sociais deveriam acentuar, em seus escritos, (como o fazem SALVADOR DE MADA-RIAGA (1) e BERTRAND RUSSELL), (2) a necessidade de se pôr côbro à tendência generalizada de expansão das atividades estatais, a tal ponto que, se continuada esta progressão, conduzirá ao englobamento de todo o corpo social pelo Estado-Leviatã, de que já falava HOBBS, (3) e que, agora mais do que nunca, ameaça ressurgir. A concepção do Estado como fim em si é típica de doutrinas totalitárias, que desde já repudiamos. Insistimos, pois, em afirmar: a finalidade positiva precípua do Estado, órgão de cúpola da ambiência social, deve ser a de organizar-se de modo a poder assegurar aos seus membros, vale dizer, à Nação, a melhor possível satisfação de suas necessidades materiais e morais.

Admitido êste fato, prossegue o raciocínio em seqüência lógica. Dentro da clássica repartição tripartite dos Poderes, cabe ao Executivo a parcela mais substancial de responsabilidade pela ciclópica tarefa de dar cumprimento aos princípios de bem-estar coletivo que devem nortear a atuação do Estado. Para tanto, o Poder Executivo, que — pelo menos em tese — é o mandatário da vontade nacional, serve-se de agentes (os seus servidores), no nível de execução das políticas e diretrizes formuladas pelo Governo, por inspiração ou com a aquiescência dos corpos legisferantes. Convém grifar, entretanto, que nos referimos aqui aos *servidores do Estado* em sentido restrito, querendo significar apenas os funcionários da Administração submetidos às exigências do Serviço Público, visto que, em seu sentido lato, a expressão compreende também os representantes da vontade popular, membros do Congresso, dos quais não cogitaremos neste breve ensaio. (4)

A Administração Pública é, pois, o complexo orgânico através do qual procede o Estado à consecução de seus fins. Neste sentido, também o Direito é instrumental, vez que se resume no conjunto de normas visando a disciplina da convivência social. Tanto o Direito como a Administração têm por objeto, como assinala HERMES LIMA, pessoas e coisas; um e outro possuem dinamismo e método próprios, além de características outras que permitem sejam considerados ciências autônomas. Acrescente-se ainda, que, em virtude da natureza mesma de seus escopos sociais, Direito e Administração são ciências aplicadas. Seu domínio é o dos seres viventes e dos objetos inanimados, postos êstes, graças à Técnica, ao serviço daqueles. Apesar de todos êstes pontos de

(1) Em *De l'Angoisse à la Liberté*, ed. Calmann-Levy, Paris, 1954.

(2) *Authority and the Individual*, George Allen & Unwin, Londres, 1949. p. 117: "There are some among philosophers and statesmen who think that the State can have an excellence of its own, and not merely as a means to the welfare of the citizens. I cannot see any reason to agree with this view."

(3) THOMAS HOBBS, *Leviathan* (1.^a ed., 1654).

(4) Para maior precisão da nomenclatura, poderíamos adotar como conceituação do servidor, a dada por J. GUIMARÃES MENEGALE (*Direito Administrativo e Ciência da Administração*, 2.^a ed. atual; Borsoi, Rio, 1950 — vol. I, p. 125): "Funcionário público é todo aquele que ocupa um emprego nos quadros permanentes de um serviço público a cargo do Estado."

contato, há, porém, uma diferença básica: enquanto o Direito disciplina, a Ciência da Administração organiza; mas nenhum pode prescindir do outro.

As pessoas, os homens, são, a seu turno, elementos instrumentais da Administração Pública: constituem, por via indireta, os executores da vontade soberana do Estado, que se sobrepõe ao somatório da vontade popular dos componentes da Nação — e, em virtude da finalidade secundária do Estado que é a sua auto-preservação — mais que a soma algébrica das vontades individuais. Esta parcela adicional de poder de vontade, imanente ao Estado e a êle sòmente, é que, ao nosso ver, constitui a soberania.

Pelo expôsto, pode-se concluir que cada um dos milhares (em alguns países, milhões) de funcionários da Administração Pública se acha investido de uma fração do *imperium* estatal, de importância proporcional e correspondente à relevância de seu cargo e da responsabilidade que êle implica. Sua atividade é vital, senão imanente, ao progresso e à própria existência do Estado. Nem sempre foi assim, mas, desde que à noção liberal do Estado apenas *gendarme* e limitado ao exercício do poder da política — do qual dizia JEFFERSON “*that government is best that governs least*” — se substituiu a do Estado intervencionista, tentacular e plurivalente de nossos dias, torna-se necessário admitir a transcendental magnitude, o dirigismo e a omnipresença da função administrativa. (5) Levado a suas conseqüências extremas, tal reconhecimento importaria em considerar-se a Administração como poder autônomo, em situação de igualdade com os demais; foi o que ocorreu na China, após a revolução de 1911, encontrando a sua consagração jurídica na Constituição de 1928 (arts. 37 a 40). Também na nova Constituição da Índia a Administração se alça ao nível de um quase poder autônomo. Sem querer postular tão largas atribuições à Administração Pública, devemos, contudo, ter sempre presente a participação necessária de todos os funcionários no arranque inicial, no movimento e na aceleração da gigantesca máquina administrativa do Estado.

Temos, até agora, uma premissa (a de que o fim do Estado é o bem-estar dos cidadãos) e três conclusões significativas:

1.º) *é o Poder Executivo o agente efetivamente incumbido da concretização dos escopos do Estado;*

2.º) *valendo-se para tanto do complexo orgânico de seu equipamento administrativo próprio, que*

3.º) *depende essencialmente dos servidores públicos.*

A Administração pode ser considerada, em linhas amplas, sob dois pontos de vista: o *institucional*, e o *humano*. Segundo o primeiro, vemos nela um formal conjunto de órgãos com finalidades específicas, verdadeiros motores, cujos mecânicos e manipuladores são os funcionários. O motor, contudo, predomina no campo visual, e o absorve, ao passo que os homens que o manejam

(5) Exprime-o muito bem B. RUSSELL, em *Authority and the Individual*, magistral coletânea de conferências pronunciadas em 1948-49, à p. 37: “As a result of mere size, government becomes increasingly remote from the governed and tends, even in a democracy, to have an independent life of its own”.

são apenas elementos de secundária importância. O que importa é o serviço público (com ênfase no adjetivo), e o *status* de funcionário domina, monopoliza o homem assim rotulado, penetrando a fundo a sua existência, invadindo-lhe até mesmo a vida privada, cerceando o seu direito a manifestações que, remotamente embora, poderiam eventualmente vir a interferir com o desempenho de sua função no motor. Forçando um pouco a imagem, poderíamos talvez visualizar esta gigantesca máquina abstrata, verdadeiro entre *kafkeano*, cujo arfar incessante, compassado, titânico, abafa as pulsações do coração dos pequeninos seres humanos que o servem. O que é, com efeito, o Estado moderno, senão um monstruoso aparelhamento, destinado — mediante o consumo e a trituração de riqueza — a causar a hipotética felicidade geral, e isto à *outrance*? Mas não é preciso beirar pela fantasia para ilustrar a idéia de que o servidor público é um personagem apagado, à sombra da repartição. O funcionário é um cidadão especial, diferente dos demais. Não pode dissociar-se da instituição. (6)

Mas há um modo diferente de encarar as coisas. Consoante este segundo ponto de vista, o fator gente, o elemento humano, seria o essencial na estrutura administrativa. “.....A administração, em geral, é menos considerada como uma questão de organograma e diagrama e mais como um empreendimento que envolve as atividades múltiplas e de amplo alcance dos seres humanos com tudo o que isto implica”, afirma ROSCOE MARTIN. (7) E prossegue: “A unidade básica de uma organização/é/ um simples ser humano (e não uma abstração administrativa, chamada *cargo*)”. Até certo ponto, tem razão o professor da Universidade de Syracuse: quem executa tão prosaicas tarefas como nos cobrar impostos, entregar a correspondência, cuidar da higiene municipal, construir estradas e proteger contra possíveis malfeitores a nossa integridade não é uma entidade chamada Estado, na realidade tão impalpável quanto a linha do Equador, e sim criaturas humanas *just like everybody else*.

Aos olhos do público em geral, a Administração e os funcionários administrativos parecem constituir um todo compacto e coeso que — supostamente — nutre sentimentos pouco cordiais em relação aos que não o integram, sentimentos estes que são reciprocados pela grande massa. Isto é universal. (8) Caberia, porém, aqui, a indagação: até que ponto é real a aparente identificação entre o Estado e o pessoal administrativo que o serve? Até onde vai o paralelismo de seus respectivos interesses? E de que maneira a natureza dessa unidade ou secessão afeta a existência e o bem-estar comum? Novamente, impõe-se ao observador atento uma constatação fatural: se há cisão entre o Estado e seu funcionalismo, no seio deste mesmo funcionalismo verificam-se

(6) Ver o interessante ensaio de PHILIPPE BIAYS, *Les obligations du fonctionnaire en dehors de son service*, in *Recueil Dalloz*, (crônica XVIII), 1954, caderno 23, p. 105 a 112.

(7) MARTIN, ROSCOE C. *A Base Ecológica da Administração Pública*, in “Revista do Serviço Público”, ano XV, vol. I, n.º 2 (fevereiro de 1952), p. 13 — 23.

(8) Afirma RUSSELL em seu opúsculo, já citado, à p. 83 — “Democracy..... is not a psychological reality so long as the government..... is regarded as “they” a remote body which goes its lordly way and which it is natural to regard with hostility — a hostility that is impotent unless it takes the form of rebellion.....”

dois comportamentos totalmente distintos, quando considerados pelo ângulo *individual* e *coletivo*. A questão não é passível de solução por um raciocínio meramente global e teórico. Particularizemos: o que se verifica na realidade é o divórcio entre as finalidades do Estado e os interesses de seus serventuários, tomados individualmente. Como primeira consequência, temos que a Administração Pública funciona mal, dramaticamente mal; poderíamos mesmo equacionar a eficiência de seu desempenho com a positividade do grau de participação do funcionalismo público na satisfação dos lédimos desejos da coletividade. O corpo de funcionários voga à deriva no meio social, ligado ao Estado — ou, melhor fôra dizer, à Administração — considerada sob o prisma institucional — somente por débeis liames de interesse material; e, em virtude de seu status especial, também mais ou menos desligado do restante da população. Em seu mais recente livro, ORDWAY TEAD (9) advoga como *leitmotiv* a palavra *cooperação*. Cooperação vertical e horizontal, em tôdas as esferas e relações. Afigura-se-nos, realmente, seja êste o caminho mais plausível, em benefício da auto-realização do Estado ou de qualquer forma subalterna de organização social. Far-se-ia esta almejada cooperação através da sintonização da dinâmica grupal do pessoal administrativo com a dinâmica própria do Estado. (10)

Todos os Estados sofrem danos inestimáveis com o desperdício pecuniário e ergológico, a negligência, o desaprêço demonstrado por funcionários ineficientes na gestão da coisa pública. A causa primeira dêste defeito reside no desinteresse dos servidores, em todos os degraus da escala hierárquica, sendo de se presumir que a formação universitária específica de administradores instile nêles um senso de responsabilidade mediante o qual serão evitadas tais perdas. Convém considerar que, graças à posição estratégica dos integrantes da Administração Pública em relação à ambiência social, a repercussão de suas idéias e atitudes é, indubitavelmente, das mais significativas. Se, por um lado, dada a vastidão da máquina administrativa, a responsabilidade se divide e fragmenta em miríades de círculos concêntricos cuja progressão se avizinha da total pulverização, por outro lado destaca-se, dentre a imensa anonimidade do funcionalismo, u'a minoria de personagens responsáveis, cuja autoridade — ou, na feliz expressão de PEDRO MUÑOZ AWATO, (11) cujo *coeficiente de discricção pessoal* se alarga desmesuradamente. E, como sucede com o projétil disparado por um bombardeiro, um desvio de um milímetro na alça de mira converte-se em uma milha quadrada no alvo; assim, cada decisão de um administrador atinge diretamente grandes porções do meio social. Quando esta decisão pessoal colide com o interesse do Estado, que é o de tôda a comunidade nacional, pode esta sofrer consequências catastróficas.

(9) *The Art of Administration*. McGraw-Hill, Nova York, 1951.

(10) Lê-se, à p. 82 do livro de TEAD: "Wherever purposive associations of people are in operation the problem is presented of maximizing the persons while the corporate ends are also being furthered. The means toward maximizing persons are democratic in essence. And the organized conditions of productively attaining corporate ends are also democratic in essence".

(11) AMATO, PEDRO M. *Introdução à Teoria Geral da Administração Pública*, trad. e adapt. de Benedicto Silva. (Caderno de Administração Pública n.º 23). Esc. Bras. de Adm. Pub. Rio, pref. 1955/, p. 19.

Como debelar o mal representado pela antinomia entre os interesses do Estado e os dos servidores? Em primeiro lugar, é mister escolher êsses agentes de modo a se obterem os melhores possíveis para o fim em vista; até o presente estágio do saber humano, a mais perfeita via conhecida para a consecução dêste propósito é o sistema do mérito. Em seguida, uma vez recrutados, selecionados, treinados e enquadrados êstes bons servidores potenciais, segundo os processos racionais da administração científica, urge fazê-los *participarem* ativamente da organização administrativa, segundo as suas respectivas capacidades e aptidões, de modo que cada qual produza o melhor de si, mas sempre em um sentido cooperativo.

Pressuposto necessário de todo êste magno esquema renovador da Administração Pública, há muito recomendado pelos mais eminentes especialistas na matéria, seria, necessariamente, o estabelecimento de condições ambientais favoráveis à plena eclosão de energia e valôres positivos, bem assim ao melhor êxito do trabalho em equipe. Afirma O. TEAD, e não podemos senão concordar com êle, que os trabalhadores mais produtivos são os "*self-respecting, self-propelling, self-maturing*". (12) E preconiza, ao traçar os lineamentos da arte da Administração, uma estratégia essencialmente democrática, mediante a qual os funcionários se sintam individualmente mais seguros, pela assunção cooperativa da responsabilidade comum. (13) Ora, a Administração em geral, e particularmente a da coisa pública, é de todo em todo avêssa à estrutura típica do sistema democrático: ao sufrágio de dirigentes, opõe uma autoridade hierarquizada de cima para baixo; e tôdas as liberdades humanas estão nela submetidas ao interesse público. (14) O que deve à Administração prescrever é, isto sim, um regime liberal — de oportunidades iguais para todos (os que tenham iguais capacidades) — e que assegure aos servidores plena justiça social e condições de trabalho propícias à sua satisfação moral e material.

Ressaltada, por conseguinte, a projeção do elemento humano sôbre os interesses da Administração, lícito seria supôr-se que o Estado deveria preocupar-se sobretudo com o bem-estar de seus funcionários, partindo do princípio de que um corpo de servidores satisfeito é fator positivo de alta produtividade e eficiência dos encargos governamentais. Segundo tal pensamento, seria admissível uma legislação amplamente beneficiadora do funcionalismo, com remuneração deveras compensadora e tôda a sorte de direitos regalianos congêneres. A esta orientação opõe-se, todavia, outra, antônima daquela: a de

(12) *Obras citada*, p. 90.

(13) *Idem*, p. 59.

(14) A propósito, veja-se o que em seu artigo intitulado *O Estatuto de 1952 e as suas inovações*, publicado na *Revista do Serviço Público*, ano XVI, vol. III, n.º 3 (setembro de 1953), e publicado também em separata (D.A.S.P., publ. avulsa n.º 52), escreve o Professor CAIO TÁCITO, à p. 75. "A constante do Direito Administrativo é o predomínio do coletivo sôbre o individual, porque, segundo a lição de MARCEL WALINE, a sua base repousa sôbre a noção de utilidade pública". E prossegue: "Os direitos subjetivos têm como limite o sentido do bem comum, aferindo-se a latitude das liberdades individuais segundo os princípios da justiça social, que a Constituição brasileira inscreve entre seus postulados".

que, sendo a classe dos servidores do Estado uma pequena minoria no cômputo geral da população, e devendo, na vigência do regime democrático — a *tiranía do número*, a que se referia PAUL LAFITTE (15) — submetem-se as minorias à vontade expressa da maioria, não pode o funcionalismo constituir-se em fator de grande absorção das receitas públicas, ou seja, em casta parasitária, vez que, assim fazendo, desnaturaria a sua finalidade máxima e imanente.

O problema é complexo, e além de seus aspectos puramente técnicos, pertinentes ao campo da Administração de Pessoal, envolve facetas diversas, de índole filosófica, jurídica e política. Principalmente política. Não estamos com nenhuma das teorias apresentadas linhas acima. Sustentamos, pelo contrário, harmonizando os justos fundamentos de uma e outra corrente, que, tal como está implícito na noção de *serviço público*, tomada ao pé da letra, a numerosa classe dos servidores do Estado deve tomar por divisa, bandeira e obrigação a sua integral dedicação aos interesses gerais da coletividade, sem exorbitar do lugar que lhe está reservado no arcabouço social. Nenhuma idéia deveria, em princípio, estar mais afastada da mentalidade do funcionalismo que a de uma burocracia improdutiva, ávida de privilégios e a exaurir os cofres públicos, fruto do labor penoso e constante de um povo inteiro. Repeлимos por completo, a imagem de uma *administração-orquídea*, assim como desde logo repudiamos a idéia de uma *administração-apostolado*, tódo sacrifício e abnegação. Não obstante, a comparar as hipóteses, menos indesejável seria esta última.

Para garantir o eficiente desempenho das atribuições que estão cometidas à Administração Pública, deve o Estado cuidar de garantir ao seu pessoal uma remuneração e condições de trabalho condizentes com a natureza de sua digna e espinhosa função. É ponto pacífico que um pessoal qualificado, de bom nível educacional, bem remunerado, enquadrado com acerto e, por conseguinte, satisfeito, produzirá muito mais que outro, atribulado por dificuldades financeiras e similares, de modo que, em última análise, através da elevação do rendimento ergológico dos servidores do Estado, obtida à custa de apreciáveis aumentos salariais e vantagens que tais, beneficia-se indiretamente uma larga proporção da comunidade. Mas é necessário recordar também — e nisto vai uma substancial diferença entre a Administração Pública e a particular — que as finalidades do Estado são de tutela social, afastado qualquer laivo de intenção lucrativa. Daí estar o status geral do servidor público subordinado, vinculado, condicionado por aquêlo intuito de proteção aos interesses da maioria do grupo social, mau grado seu.

A esta altura de nossas reflexões remetemos o leitor a um trecho anterior, em que grifámos a possibilidade de se considerar o corpo de funcionários do Estado sob um prisma dualista, individual e coletivo. Após nos havermos detido em breve exame do primeiro aspecto, voltar-nos-emos para o segundo. Com efeito, se o servidor público merece, como pessoa, uma importância e um determinado tratamento, a consideração diversa fazem jús os servidores públicos, como classe social. Tomados coletivamente, os funcionários do Estado

(15) *Le Suffrage Universel*. 2.^a ed. Hachette, Paris, 1889 — p. 3.

constituem o que, à luz da sociologia política, se convencionou denominar um "grupo de pressão", potencialmente dirigido contra o seu empregador.

Já vimos que o servidor é um cidadão formalmente algo diferente dos demais, com limitações e privilégios mais acentuados que os outros. Assinalamos, outrossim, que, a seu turno, cada funcionário é um homem como todos, e que, ao ingressar no serviço do Estado, transfere para a sua função (e muitas vezes em escala maior que a desejável) a carga de sua individualidade própria, o que poderíamos simbolizar por 4-P = personalidade, preocupações, preceitos, preferências. Sob o aspecto grupal, coletivo, entretanto, deixam os servidores a sua condição de simples profissionais, para se investirem de uma parcela do poder do Estado. Não se justifica, por conseguinte, a identificação do funcionalismo público (é o adjetivo grifado que caracteriza o seu status) com a massa obreira, tutelada pela legislação trabalhista. Aos servidores, impõe-se, e em caráter coativo, a obediência a outro código de normas, estatutário e de direito público. Não pode o Estado, logicamente, tolerar a pressão de um grupo que, acima de qualquer outro, com êle tem conexão.

"Mostra STAAINOF (*Le fonctionnaire*) a inexecutabilidade da aplicação da maioria das normas de direito operário aos funcionários do Estado, tendo-se em vista a natureza unilateral da admissão ao serviço público, que não conhece o regime convencional que preside hoje às relações decorrentes do trabalho.

Esse regime não se concilia com a situação do funcionário, que tem a sua vida funcional regulada pelas leis e regulamentos impostos pelo Estado. O Estatuto legal dos funcionários emana da vontade do Estado, nêle se acham estipulados os direitos e deveres; ao Estado cabe modificar as normas dêsse Estatuto.....

As relações de ordem privada entre empregados e empregadores, embora sujeitas a certas normas legais, têm outra natureza jurídica, mas de ordem contratual." (16)

Em apóio à tese que perfilhamos, concernente à natureza estatutária (e não consensual) da função pública, escreveu o professor CAIO TÁCITO um douto artigo (17), no qual arrola em aditamento à sua brilhante argumentação, copiosíssima documentação jurídico-doutrinária e bibliográfica.

Seria fastidioso ventilar pormenorizadamente, em páginas tão despreziosas quanto estas, a questão da liceidade do direito de greve para os servidores públicos, problema fundamental para as democracias, e intimamente relacionado com o que vimos tratando. Não será difícil, aliás, deduzir, pelo texto precedente, qual nos parece a única solução cabível, e que aliás está consagrada no vigente Estatuto brasileiro dos Funcionários Públicos Cívís da

(16) CAVALCANTI, THEMISTOCLES B. *Tratado de Direito Administrativo* 2.^a ed. Freitas Bastos, Rio, 1948 — vol. III, p. 63.

(17) TÁCITO, CAIO. *Natureza Estatutária da Função Pública* — Comentário, in *Revista de Direito Administrativo*, vol. XXXV, p. 54-68, janeiro-março 1954.

União. Necessário é que haja uma relação harmônica de equilíbrio entre os deveres dos servidores e os direitos do Estado por êles gerados, e vice-versa. Não importa, contudo, esta relação, em uma perfeita proporcionalidade das obrigações em jôgo, visto ser a relação referida, como assinalámos, de natureza unilateral e estatutária. Não há, todavia, motivo para injustiças de parte a parte. Se os deveres dos funcionários perante o Estado, em seu ambiente de trabalho e fora dêle, fôrem contrabalançados, em seu bom desempenho, por uma Administração de Pessoal racional e científica, assecuratória da *happy sociality*, a que alude TEAD, da satisfação geral dos servidores, mácula nenhuma haverá na justeza da relação, apesar de seu caráter coercitivo de norma estatutária. Urge, porém, tornar efetiva a implantação, entre nós, desta boa administração de pessoal, capaz de manter e desenvolver, simultaneamente o moral e a moralidade administrativa (os conceitos são herméticos entre si, não se confundem), mediante o estabelecimento de um regime que poderíamos denominar de *obediência cooperativa*. Em tais condições, o direito de greve dos funcionários seria, não apenas legalmente impossível, como também desnecessário. Suprimida a origem do mal, cessaria automaticamente a motivação para as reivindicações classistas.

Não menos que os draconianos estatutos do pessoal administrativo de Estados totalitários de quaisquer tendências, ameaçam a própria estabilidade das instituições nacionais os dispositivos legais que — a pretexto de restituir à função pública o prestígio de que já não mais desfruta — sobrecarregam o Estado com os pesados ônus decorrentes de excessivas liberalidades para com o seu funcionalismo. É inconcebível uma ordem social em que os agentes do Estado a êle se oponham, reivindicando benefícios de natureza pessoal. Na mesma linha de pensamento, situa-se como um injustificável absurdo, quer do ponto de vista técnico-administrativo, quer sob o prisma ético, a dilapidação dos dinheiros acumulados pelos contribuintes, à custa de tributos, em vantagens ao pessoal público, solapando assim a base mesma da estrutura administrativa. Entretanto isto sucede, e com certa freqüência.

Em tôda a evolução dêste despretenhoso ensaio, vimos sublinhando a importância da presença do servidor público no Estado contemporâneo, com a sua soma de atribuições vitais, cuja interrupção ou paralisação traria a fragorosa aluição da máquina estatal. Quisemos demonstrar que o funcionário é um homem análogo aos demais, na medida em que um indivíduo pode assemelhar-se a outro, e que por isso faz, também êle jús a certos direitos inalienáveis que, em uma democracia, lhe competem. Isto, enquanto a democracia o fôr realmente, sem descambar para a demagogia. O Estado é o povo em ação, mas o Governo, é sobretudo para o povo. O funcionário detém, contudo, em suas mãos operosas, os comandos de contrôle da existência das comunidades nacionais; carrega sôbre os seus ombros de Atlas um fardo ponderável, de que não pode desvencilhar-se. Eis porque, finalizando, fazemos nosso o pensamento lúcido e sensato de um grande estadista, que foi também um grande idealista da democracia: FRANKLIN D. ROOSEVELT. Escreveu êle:

“O desejo, manifestado pelos empregados do Governo, de um pagamento justo e adequado, horários de trabalho razoáveis, condições de trabalho seguras e convenientes, desenvolvimento de opor-

tunidades para melhoria, recursos para uma consideração e revisão imparcial de suas queixas, e outros objetivos de uma política de pessoal apropriada, não difere basicamente do ideal dos empregados na indústria privada. É natural e lógico que os funcionários se organizem para apresentar os seus pontos de vista sobre o assunto; deve-se, contudo, examinar com atenção meticulosa as relações e obrigações especiais dos servidores públicos para com este público e para com o Governo. Considerando-se que os seus próprios serviços estão ligados ao funcionamento do Governo, uma greve de servidores públicos revela nada menos que uma tentativa, de sua parte, no sentido de impedir ou obstruir as operações do Governo até que sejam satisfeitas as suas exigências. Tais atos, visando a paralisia do Governo, por parte daqueles que juraram sustentá-lo, é inconcebível e intolerável." (18)

Uma palavra final: aos governantes e administradores, a todos os que detêm responsabilidade sobre a coisa pública, gostaríamos de oferecer um lembrete, que é também uma advertência, e que deveria servir-lhes de bússola na orientação de seus atos: *salus populi suprema lex*. A máxima é antiga, mas tão cedo não estará condenada à obsolência.

(18) Carta de ROOSEVELT a Luther C. Steward, com data de 16 de agosto de 1938, citada por STERLING D. SPERO em *Government as Employee* (Remsen Press, Nova York, 1948— p. 1), obra preciosa para o estudo do sindicalismo e do direito de greve no serviço público.