

## SELEÇÃO

# A Contribuição dos Advogados para o Sistema do Mérito

H. ELIOT KAPLAN

*(In Good Government, n. 4, Vol. LXVIII, 1951)*

*Este artigo é a síntese de um relatório apresentado ao "Survey of the Legal Profession" que obtém grande parte do material de que necessita por meio de pedidos endereçados às autoridades competentes nesse setor profissional para que estas lhe forneçam dados sôbre certos e determinados assuntos que interessam a seu campo de estudos.*

*Cópias desses relatórios, uma vez aprovados os respectivos originais pelo "Survey Council's Committee on Publications", são distribuídas pelas revistas, jornais e periódicos especializados em direito, para fins de divulgação.*

*Dêsse modo, as informações contidas nos referidos documentos são prontamente transmitidas a todos os profissionais da advocacia americana, assim como ao público em geral, criando sua posterior publicação excelentes oportunidades para que sejam criticados e corrigidos ou para que sejam objetos de sugestões.*

*Uma vez concluído o trabalho da instituição, planeja o seu conselho apresentar um relatório completo de suas atividades, relatório êsse que conterà suas descobertas, conclusões e recomendações.*

**N**O setor da administração pública, nenhuma classe profissional desempenhou papel mais singular do que o desempenhado pelos bacharéis em direito. A procura de advogados para que participem da política e as íntimas ligações que muitos deles mantêm com a direção dos partidos, têm sido, muitas vezes, motivo de admiração, de censuras e, não raro, de galhofas; mas, como acontece

em tôdas as camadas sociais, há líderes que servem aos de seu grupo visando, principalmente, ao interesse público, sem levar em conta os interesses da fortuna particular, sacrificando, às vezes, até a própria saúde, além de se exporem mesmo às violências de ordem física na luta que travam na sociedade em defesa de elevados princípios. Não é possível encontrar, porém, melhor exemplo de liderança e de auto-sacrifício entre os homens que labutam nos fôros da América do que os registrados na história da reforma do serviço civil dos Estados Unidos.

*Advogados — Os Primeiros Cruzados* — Foram os bacharéis em direito os membros da ilustre irmandade de reformadores do serviço civil, êsses mesmos que foram e ainda são os mais notórios modelos de altruísmo em matéria de zêlo pela elevação dos costumes políticos de nosso tempo, neutralizando a ação dos exploradores de muitas e esbulhadas áreas de jurisdição governamental. Entre êsses primeiros cruzados, os líderes da classe dos advogados ocuparam as posições de timoneiros.

O impulso que deram à reforma do serviço público foi inspirado não só pelo desejo de sanear a maquinaria política como, também, pelo profundo interesse que dispensam à questão do aumento da eficiência da administração. Isto não constitui razão de surpresa se considerarmos o interesse das empresas privadas pelos governos nacional, estaduais e locais e pelo respectivo custo. Os advogados, que muito comumente orientam os representantes e porta-vozes da indústria e do comércio, têm, naturalmente, ciência dêsse fato.

Lincoln Steffens, no entanto, apreciando as reformas políticas operadas no século dezenove e no início do vinte, não deu crédito integral à signi-

ficativa parte representada por advogados proeminentes na eliminação ou, pelo menos, na limitação do sistema de despojos nas nomeações para os cargos públicos. Na verdade, a tendência da maioria dos estudiosos de govêrno, como também da maioria dos acadêmicos, foi e ainda é para menosprezar a influência exercida pelos advogados sobre os problemas cívicos. Alguns desses estudiosos nos dão a impressão de que a luz das virtudes públicas se irradia principalmente de suas bancas de estudo ou emana de suas monografias eruditas e de seus relatórios volumosos e coletores de poeira. Muito embora grande número de cientistas políticos ande com a cabeça no ar, as reformas, orientadas pelos advogados imbuídos de um idealismo prático, têm as respectivas bases firmemente plantadas na terra.

*Atividades Cívicas* — A história da reforma do serviço civil nos Estados Unidos, apesar do ceticismo com que são vistas as suas conquistas (e quem é capaz de afirmar que já atingiu essa reforma seus reais objetivos?) oferece um exemplo ilustre da prática do civismo numa democracia. O propósito deste artigo não é o de louvar as realizações de uma das mais antigas instituições cívicas da América do Norte, a *National Civil Service League*, organizada em 1881, e que merece boa parte do crédito no setor das reformas de nosso serviço público, mas sim, definir, dentro de uma real perspectiva, a contribuição prestada ao sistema do mérito pelos membros da classe dos advogados.

Entre os pioneiros da reforma operada na administração pública, salientam-se grandes figuras de cultores do direito como as de *Carl Schurz*, o grande patriota alemão; *Dorman B. Eaton*, que foi encarregado pelo Presidente Hayes de estudar a reforma do serviço público britânico e mais tarde, um dos primeiros membros da *Civil Service Commission* dos Estados Unidos; *George William Curtis*, que perdeu a vida combatendo pela causa da reforma administrativa; *Theodore Roosevelt*, que brandiu sua pesada bengala em defesa dessa causa como de muitíssimas outras; *Charles E. Hughes*, que, caracterizando o dispositivo da Constituição de New York relativo ao sistema do mérito como uma das maiores contribuições para a eficiência governamental, considerou o movimento de que foi resultado como base em que tôdas as outras reformas deviam apoiar-se, e *Grover Cleveland*, que arriscou sua carreira política com seu apoio à lei de serviço civil que fôra, havia pouco,

posta em vigor, resistindo à tempestade que a referida lei de início desencadeara.

A êsses nomes, podemos acrescentar os de *Woodrow Wilson*, *William H. Taft* e *Franklin Delano Roosevelt*, assim como os de outros que desempenharam importantes papéis na implantação do sistema do mérito, entre os quais merecem citação *Moorfield Story*, *Charles Frances Adams*, *Franklin Mac Veagh* e *Henry L. Shattuck*, de Massachusetts; *Lucius B. Swift* e *William Dudley Foulke*, de Indiana; *Charles J. Bonaparte*, de Maryland; *Joseph H. Choate*, *Elihu Root*, *John Jay*, *Horace White*, *Levi P. Morton*, *Ansley Wilcox* e *George W. Wickershan*, de New York; *Robert D. Jenks*, *George Bursnham* e *William W. Montgomery*, de Pennsylvania; *John A. Butler*, de Wisconsin; *Newton D. Baker* e *Francis O. Pendleton*, de Ohio, êste último autor do projeto de lei que tomou o seu nome, o *Pendleton Act*, de 1883.

#### CASOS DO SERVIÇO PÚBLICO CIVIL

Não há exemplo mais vivo da influência exercida pela Ordem dos Advogados Americanos sobre a reforma do serviço público do que o de New York. Nesse Estado, a reforma foi patrocinada pela *New York Civil Service Reform Association*, sociedade em que predominavam e ainda predominam os bacharéis em direito desde que 90% de seus filiados são profissionais da advocacia. Essa pequena instituição foi responsável, em 1883, pela aprovação da primeira *Civil Service Law* do New York, resultante de um projeto então apresentado à câmara local por Theodore Roosevelt. Foi, também, a patrocinadora da providência que implicou na introdução do dispositivo de garantia do sistema do mérito na constituição estadual, isto em 1894; dispositivo êsse de autoria de *Elihu Root* e *Joseph H. Choate*. Grande parte das medidas de aperfeiçoamento introduzidas no sistema resultou dos esforços dos sucessores desses homens. Entre os advogados mais proeminentes que são membros da associação, contam-se valores como *Charles C. Burlingham*, *Samuel H. Ordway*, *Nelson Stanley Spencer*, *Everett P. Wheeler*, *Henry Deforest Baldwin*, *Thomas D. Thatcher*, *Richard Welling* e *Nicolas Kelley*.

A *New York Civil Service Reform Association* prestou um serviço singular ao público no último quarto do século. Por intermédio de seu *Law Committee*, cujos componentes trabalham voluntária e graciosamente, patrocinou e iniciou nos tri-

huns uma série de processos visando impor o cumprimento ou a interpretação prática das leis reguladoras da função pública. Oitenta e cinco por cento desses casos obtiveram ganho de causa nos tribunais ordinários e mais de metade dos restantes foram ganhos na Corte de Apelação. Em todos eles — exceto em dez casos — obteve êxito a Associação, o que seria motivo de inveja para qualquer banca de advogados. Todas as causas em questão foram patrocinadas pela unidade com o único objetivo de defender o bem público, despendendo nisso apenas o numerário indispensável ao atendimento das despesas iniciais dos processos, etc. Estima-se que as economias advindas dessas providências da instituição para a bolsa dos contribuintes, direta ou indiretamente, atingem anualmente a casa dos dez milhões de dólares.

Uma das causas patrocinadas pela Associação evitou que um antigo prefeito conseguisse obter uma pensão de duzentos e cinquenta mil dólares. Outra teve por resultado a exclusão das folhas de pagamento de centenas de empistolados nomeados ilegalmente para a Secretaria de Saúde, nomeações essas que teriam sido planejadas e decididas nos círculos políticos. Um terceiro processo pôs fim à admissão de um churrilho de Salva-Vidas que, conforme se descobriu, não sabiam nadar. Um quarto terminou com a eliminação do método, há muito praticado, de isentar certas pessoas do necessário concurso com o pretexto muito especioso de que o cargo que deviam ocupar era da confiança da autoridade nomeadora.

*Integridade do Sistema do Mérito* — A maioria dos processos e causas a que se fez referência, envolviam importantes princípios relativos à defesa do sistema do mérito. Num dos casos, firmou-se a jurisprudência de que ninguém poderia alegar o direito a uma nomeação sem submeter-se antes a um exame da Comissão de Serviço Civil. As consequências dessa norma foram, conforme se pode facilmente compreender, as de manter os políticos à distância, evitando que pilhassem o serviço público e usassem o sistema de pensões em vigor como uma *burra farta* à sua disposição. Noutro processo eliminou-se a confusão reinante relativamente à interpretação e aplicação dos dispositivos constitucionais que dão preferência aos veteranos nas nomeações para o serviço público civil. Estes são apenas alguns exemplos das contribuições dos líderes da classe dos bacharéis em direito de New York para a vitória da causa da reforma administrativa.

Num passado não muito remoto, os guardiães do sistema em Massachusetts foram *Richard Henry Dana, Arthur H. Brooks, Robert G. Dodge e Charles Jackson*. Na Califórnia, vale a pena citar pelo mesmo motivo, *Francis B. Kellog, James L. Beebe e Marshall Stimson*.

Em Ohio, *Charles P. Taft e Murray Seasongood* (Presidente do *Special Committee on Civil Service*, da *American Bar Association*), vem tentando, por todos os meios, reforçar o sistema do mérito no referido Estado. Em Pennsylvania, *W. W. Montgomery Jor., Albert Smith Faught e Lewis H. Van Deesan* há muito empunham a bandeira nesse campo de luta. Em Connecticut, *Charles G. Morris* abriu o caminho. Em Illinois, *Russell Whitman, William B. Hale e Edwin H. Cassels* lutam há muito tempo em defesa do sistema, enquanto que, no Colorado, deve-se agradecer a *W. W. Grant Jor.* as conquistas nesse campo. Em Maryland, *Walter H. Buck* é o líder; em New Jersey, *Everett Colby e Arthur T. Vanderbilt* e, em Missouri, *Samuel W. Fordyce, Henry Hitchcock e Luther Ely Smith*.

*Um Lutador Solitário* — Uma realização importante foi a de *Charles E. Dumbor Jor.* que, em 1940, encetou sozinho a luta, derrotou as hostes de *Huey Long* e venceu a dura e intensa batalha em defesa da implantação do sistema do mérito em Louisiana. Levantando-se corajosamente contra o filhotismo no Estado e na cidade de Nova Orleans e organizando a opinião pública para que apoiasse suas idéias, *Dumbor* comprometeu até sua saúde e seus bens na luta que travou em defesa do serviço público. É raro encontrar nos anais da política caso mais eloqüente de civismo, desprendimento, idealismo, tenacidade de propósitos e diplomacia. O fato de ter recentemente perdido a batalha que travou contra forças superiores para manter a nova lei, não prejudica, em nada, sua projeção como um extraordinário homem público.

Outro que lutou com êxito em prol do sistema, isto em Alabama, foi o Senador *James A. Simpson*. Enfrentando o desestímulo e as forças tremendamente superiores (disposto a fazer acordos relativamente aos métodos a adotar mas, nunca, relativamente aos princípios que defendia) *Simpson* lutou contra os reacionários que ameaçaram até afastá-lo definitivamente da vida pública. Ele não exigia promessas de seus amigos e também nenhuma fez aos que pleiteavam alguma coisa em troca de apoio. Ele venceu, há alguns anos, a sua batalha e ainda está em atividade a

despeito das ameaças dos políticos prestigiosos de Alabama.

*William Dudley Foulke* e *Lucius B. Swift* também, levaram avante a cruzada do mérito em Indiana, mas sendo o que são os políticos de Hoosier, o máximo que os dois citados líderes conseguiram foi lançar as sementes para uma futura colheita. Muito embora deixassem de entrar outras antes de atingirem a meta final, Indiana pode vangloriar-se hoje de possuir pelo menos um sistema de carreira nas suas instituições estaduais, há muito vítimas de severa crítica por causa da corrupção e da má administração que nelas campeavam.

*Vitória no Colorado* — Em *William W. Grant Jor.* as forças políticas do Colorado, aliadas contra o sistema do mérito, encontraram um tártaro. Auxiliado por um pequeno grupo de proeminentes cidadãos, há alguns anos passados Grant derrotou os adversários de sua emenda à constituição estadual, emenda esta que exigia respeito à reforma do serviço público do Estado. Em Ohio, *Murray Seasongood* desafiou, com a mesma energia empregada em Cincinnati quando levantou a bandeira do aperfeiçoamento da respectiva administração, as forças que se abrigavam atrás de certo dispositivo da constituição estadual referente ao serviço civil.

*Walter H. Buck*, de Baltimore, virtualmente sozinho e enfrentando o insulto e a calúnia, manteve-se firme na defesa do princípio de que as au-

toridades do Estado não podiam, por seu livre arbítrio, firmar acordos com os representantes das associações de classe do funcionalismo público sobre problemas de emprego e em virtude de dissídio coletivo motivado por questões de salários ou condições de trabalho, nem tratar com esses representantes assuntos de suspensão do trabalho nas repartições ou desconto em folha das contribuições dos servidores para seus órgãos sindicais.

Uma das conquistas de maior alcance relativamente à extensão do sistema de concurso no serviço público federal foi, porém, a resultante do trabalho de *Samuel H. Ordway Jor.* que, em 1938, defendeu a revisão geral das normas e estatutos em vigor e instituiu o *Federal Personnel Council* como parte integrante de um plano de administração de pessoal para a União.

Em todos os recantos do país pode-se falar com orgulho da influência exercida pelos membros da classe dos advogados no sentido de implantar e aperfeiçoar o sistema do mérito, assim como de manter sua integridade na administração. Com uma despesa que atinge agora a casa dos dezesseis bilhões de dólares com a manutenção de um exército de mais de seis milhões de servidores civis, os bacharéis em direito não podem deixar de aceitar o desafio a que continuam a luta pela elevação dos poderes de eficiência do governo e pela probidade na gestão dos negócios públicos. A classe dos advogados é, hoje, obrigada a prosseguir em sua tarefa de orientadora nesse setor.