

A extensão do serviço civil norte-americano pelo presidente Roosevelt

URBANO C. BERQUÓ

O presidente Franklin Roosevelt assinou, no dia 24 dêste mês, alguns decretos referentes ao Serviço Civil dos Estados Unidos que estão dando margem, segundo informam notícias telegráficas procedentes de Washington, a numerosos comentários, tanto favoráveis como adversos, por parte da imprensa de seu país. A preparação dêsses atos do chefe do Executivo norte-americano se fez, aliás, debaixo do maior sigilo, de forma que a surpresa por êles causada ao serem publicados foi completa. Os mais intransigentes adversários do programa do *New Deal* ficaram assim impossibilitados de realizar qualquer campanha prévia contra essas decisões presidenciais.

A partir de 1.º de fevereiro de 1939, o sistema do mérito vigorará efetivamente em toda a extensão do serviço público federal da grande república anglo-saxônia. O *patronage* será inteiramente eliminado do domínio do recrutamento dos empregados da União, o qual obedecerá futuramente a um critério unico: o dos concursos. Apenas continua excluído dessa exigência o provimento de certos cargos elevados de direção, ou seja a escolha de *the highest policy-making officeholders*, e o de outros especificamente isentos por lei. Examinada sob o ângulo da vida política, tal decisão representa, sem nenhuma dúvida, o último golpe desfechado sobre o *spoils system*, cujos maléficis resultados ainda são tão visíveis na vida administrativa dos Estados Unidos, embora já tenha decorrido meio século desde que começou a substituição do sistema, que teve em Andrew Jackson o seu mais ardoroso defensor, pelo que tem como base a *open competition* independentemente da filiação partidária dos candidatos ao desempenho de funções públicas.

As promoções, igualmente, passarão a ser feitas tomando-se em consideração de maneira exclusiva o mérito, menos, é claro, nos casos em que para modificar a situação existente não seria bastante uma *executive order*. Os atos do presidente Roosevelt a que estamos nos referindo têm evidentemente, dado o seu caráter *executivo*, um alcance restrito. Conforme diz um despacho de Washington, publicado em *The New York Times* do dia 25 do corrente, os referidos atos vieram completar "*all reforms possible within the limitations of current law*".

O Congresso dos Estados Unidos resolvera, quasi ao findar a sua última sessão, remover 15.000 *postmasters* de primeira, segunda e terceira classes dos *patronage ranks* para colocá-los *under civil service*. Ora, o *Post Office Department* constituía na administração federal norte-americana uma espécie de gigantesca fortaleza do velho sistema dos *spoils*, parecendo a muitos que por longo tempo ainda seriam baldados todos os esforços para submetê-la ao *merit rule*. Para os *bosses*, maiores ou menores, tanto do Partido Democrático como do Republicano, a manutenção de quantos trabalhavam nesse importante Departamento na categoria de *political workers* aparecia como uma verdadeira imposição do próprio regime político dos Estados Unidos.

A inconveniência da continuação de semelhante estado de coisas já se tornara, porém, de ha muito claramente perceptível para todos os *leaders* políticos norte-americanos, que, acima da transitoriedade de seus interesses partidários, vêem as necessidades permanentes de uma nação vanguardeira, tanto no domínio econômico, como no cultural. No seio da opinião pública *yankee* se observava, também, uma crescente desaprovação à

permanência do serviço postal no *spoils system*. Referindo-se ao *Post Office Department*, já dizia W. F. Willoughby, em sua obra monumental intitulada "*Principles of Public Administration*", que os seus "*methods are lacking in economy and directness*" e que sua "*organization and system, while at one time satisfactory, are now out of date and inadequate to the present increased requirement*".

Julgou o presidente Roosevelt, após a resolução do Congresso sobre os trabalhadores postais, que chegara o momento oportuno de tomar as medidas necessárias para colocar igualmente *under civil service* um número considerável de indivíduos que, embora viessem desde vários anos desempenhando funções cujo caráter público ninguém ousaria contestar, permaneciam, entretanto, fora do alcance dos dispositivos reguladores do ingresso e do acesso nos quadros do funcionalismo classificado da União. Foram dessa forma atingidas pela decisão presidencial "*more than 100.000 additional positions*", incluindo-se "*71.000 persons in emergency agencies and corporations*". Convém observar que, anteriormente a essa *executive order* do presidente Roosevelt, das 813.000 pessoas "*in Federal positions*", 533.000 estavam, "*under the civil service*".

O campo da ação administrativa alargou-se nos Estados Unidos, como aliás em todos os países civilizados, de maneira extraordinária a partir de 1931. A grande depressão econômica forçou, com efeito, em toda parte do mundo, o poder público a intervir com frequência crescente e com uma feição cada dia mais sistemática nos mais variados setores das atividades sociais, mormente naquelas de caráter econômico. Desde o início do primeiro quadriênio roosevelteano se observou muito nitidamente a tendência da administração federal a exercer um controle sobre certos setores até então deixados inteiramente à mercê das competições de indivíduos ou de grupos de interesses.

O *New Deal* foi e ainda é persistentemente denunciado por seus adversários como uma modalidade perigosa de *estatismo*, empregado este termo em tal caso com todo o senso pejorativo que lhe dão os devotos, verdadeiros ou falsos, do individualismo. Isso está muito longe de ser exato, pois é apenas a expressão de um julgamento tendencioso, inspirado visivelmente por paixões ideológicas ou por outras de natureza puramente materialista. É incontestável, porém, que a nova orientação que o Sr. Roosevelt veiu imprimir à política norte-

americana apresenta, a exemplo de outros *new deals* postos em prática simultaneamente ou com pequena diferença de tempo em outras nações, um sentido muito diverso daquele *rugged individualism*, tão decantado durante a fase da *Prosperity*.

O primeiro período presidencial do sr. Roosevelt se caracterizou, entre outras coisas, pelo surto de numerosas *agencies e corporations*, todas ditas de emergência e mais ou menos improvisadas com o objetivo de satisfazer à necessidade da múltipla intervenção reguladora por parte do Estado no domínio econômico que o prolongamento da grande depressão acabara por tornar inadiável. Era uma experiência administrativa de proporções grandiosas, que ia ser tentada num país cujo povo encarava sempre com desconfiança qualquer extensão das atividades governamentais, que tomava aos seus olhos a aparência de uma ameaça aos direitos individuais. Isso explica em parte a hostilidade com que foi recebida em largos setores da opinião norte-americana a instituição das muitas *administrations* incumbidas da execução do programa de *recovery and reform* do sr. Roosevelt.

A improvisação com que foi construída e posta em funcionamento a *administrative machinery of the New Deal* não permitiu que o Governo de Washington fizesse o recrutamento do pessoal necessário à sua operação em conformidade com o *merit rule*. Não havia tempo a perder, pois a emergência em que se encontrava a nação norte-americana em meados de 1933 era de tal modo angustiosa que importava, antes de tudo, agir com a máxima rapidez. Cumpre observar, aliás, que a maneira *informal* empregada para a escolha desse pessoal de emergência não produziu os maus efeitos que seria de esperar, certamente porque no provimento de grande número de lugares, mas principalmente dos de maior responsabilidade, houve a preocupação constante de aproveitar os mais capazes.

Assim é que, no concernente à estatística, por exemplo, o pessoal escolhido foi geralmente de primeira ordem, o que explica a alta qualidade do trabalho efetuado nesse terreno nas *emergency agencies and corporations*. Um ilustre estatístico norte-americano, Stuart Rice, chegou mesmo a afirmar que, sob o ponto de vista de sua especialidade, o resultado mais favorável da experiência do *New Deal* consistia indubitavelmente na revelação de muitos jovens *statisticians* não somente de elevada competência, mas também cheios de entusiasmo pelas questões de interesse coletivo. Mas até o ponto

em que a indicação do pessoal de *emergencia* ficou dependendo do *patronage*, é claro que o seletamento não foi dos mais criteriosos...

Cinco anos já decorreram desde que teve início a execução do programa roosevelteano e, durante êsse lapso de tempo, foi pouco a pouco se evidenciando que a machinaria administrativa, montada apressadamente com o caráter de *emergência*, deveria tornar-se *permanente*. O presidente Roosevelt, com seu notável senso de objetividade, insistiu sempre na afirmação de que o *New Deal* é antes de tudo uma *experiência* de grande envergadura, conduzida naturalmente de acôrdo com um certo número de diretrizes bem definidas; mas sem nenhuma feição dogmática. Em numerosos comentários feitos em tôrno do desenvolvimento do *New Deal*, nas colunas do *Correio da Manhã* e de outros periódicos, sustentâmos muitas vezes que, dado o seu cunho experimental, teria êsse programa forçosamente que sofrer inúmeras revisões e retificações, afim de se corrigirem os erros e se preencherem as lacunas que a prática fôsse revelando.

Já chegou o momento de se cuidar da organização em moldes duradouros da série de *emergency agencies and corporations* que vieram corresponder a necessidades permanentes e não apenas transitórias. Parece que o presidente norte-americano somente aguarda a realização das eleições para a renovação da Câmara dos Representantes e do terço do Senado, no mês de outubro vindouro, para levar isso a efeito. Como medidas preparatórias, provavelmente, é que êle baixou as *executive orders* referentes ao pessoal empregado nesses serviços de *emergência*.

Examinando o assunto pelo prisma político, afigura-se-nos que essa extensão do Serviço Civil decretada pelo snr. Roosevelt, longe de ser, como acreditam ou fingem acreditá-lo os retardatários do individualismo, um ato de perigosas consequências para o regime democrático, significa precisamente o contrário disso. Conforme já frisava Hans Kelsen "en los Estados en que el principio democrático ha llegado a quedar salvo de todas las luchas de partidos, como ocurre en los Estados Unidos, la burocratización aumenta en la misma medida en que crecen las tareas administrativas del Estado, y con ellas las funciones ejecutivas. Seria equivocado ver en ello solamente una claudicación de la democracia, porque sólo ante um criterio puramente ideológico y no realista pueden considerarse

democracia y burocracia como términos absolutamente contradictorios". (*) Para todos aqueles que não têm a visão deformada por uma ideologia qualquer, não pode haver a mínima dúvida de que a crescente amplitude da ação administrativa do Estado nada tem em si mesma que seja desfavorável ao regime democrático.

A *executive order* n.º 7.916, mediante a qual cem mil empregados federais ficaram sujeitos às regras e às exigências do Serviço Civil, tem na verdade um alcance democrático considerável. Tal decisão equivale, com efeito, ao reconhecimento do *mérito* como o único fator admissível no que se refere ao recrutamento e às promoções dos servidores do Estado, com as justas exceções inicialmente apontadas. Existe, com efeito, alguma coisa que seja mais essencialmente e mais sadiamente democrática do que o *merit rule*, expressão no domínio do serviço público do princípio famoso: *la carrière ouverte aux talents?*

Além disso, deve-se considerar que o bom funcionamento da administração pública é, hoje mais do que em nenhuma outra época, uma questão de vital relevância para todas as comunidades nacionais civilizadas. A amplitude e a multiplicidade das atribuições do Estado contemporâneo são tamanhas e afetam tão profundamente a existência de todos os indivíduos que a ninguém poderá ser indiferente o grau de rendimento, maior ou menor, da machinaria estatal. A eficiência administrativa conforme já temos acentuado tantas vezes, interessa hoje a todos, não de maneira remota e imediata, mas visível e diretamente.

As chamadas *emergency agencies and corporations* são, na realidade, serviços cuja importância, já muito grande, tende, na maioria dos casos, a avultar ainda mais doravante. A submissão do pessoal que nelas trabalha ao *merit rule* não poderá deixar, por conseguinte, de ser vista com inteira simpatia por todos os norte-americanos que, acima de qualquer partidarismo, põem o interesse de seu país. Essa é, com efeito, a melhor garantia da futura eficiência de tais órgãos administrativos.

Ainda não dispomos dos elementos necessários para uma apreciação completa das várias medidas adotadas pelo presidente Roosevelt em suas *executive orders* de 24 do corrente. Mas, guiando-

(*) Hans Kelsen — *Esencia y valor de la Democracia* — Ed. Labor — Barcelona, 1933.

nos pelas informações a êsse respeito contidas em *The New York Times*, do dia seguinte, pensamos que elas irão contribuir de modo altamente valioso para o aperfeiçoamento do serviço público dos Estados Unidos. Deve-se ver nelas, ademais, a consagração definitiva e integral do *merit rule* em todo o vasto e complexo domínio das atividades federais norte-americanas.

Não ha país organizado segundo o modelo ocidental, no qual não se haja verificado durante essa cruel etapa que foi a *grande depressão*, o surto de órgãos administrativos com o caráter de emergência. Em todos êles, porém, independentemente

da filosofia política de seus respectivos regimes. veio se patenteando de maneira gradual, a exemplo do que ocorreu nos Estados Unidos, conforme mostrámos acima, a necessidade de se dar a êsses órgãos um cunho *permanente*. Colocando *under civil service* o pessoal das *emergency agencies and corporations*, o presidente Roosevelt a nosso ver deu o primeiro passo decisivo no sentido de fazer com que dentro de pouco tempo fiquem êsses novos e importantíssimos serviços integrados plenamente no formidável sistema administrativo da grande república.