

O servidor e o interesse público

Efrequente a confusão de conceitos, na apreciação de projetos legislativos, no tocante a direitos e deveres do Estado e de seus servidores. A posição de superioridade do Estado e a incidência de filosofias e reivindicações diferentes, na discussão, geram equívocos perturbadores de pesquisa da verdade. A tendência de vastas áreas de observadores é de decidir ou opinar, sumariamente, em favor do poder público. Sem profundo ou nenhum exame, consideram o governo, no seu conjunto, representativo da entidade estatal e do interesse dito geral. Desse ângulo, posições contrárias a tal entendimento são tidas como vinculadas a pretensões corporativas ou privatistas. E, assim, indefensáveis.

Na formulação da emenda constitucional sobre a reforma administrativa, entre outros equívocos, corre a noção deformada do interesse público. Sem utilizar a expressão, estabelece-se confronto entre a posição do Estado e a do servidor, na tentativa de convencer de que só aquela entidade, retratada no governo, reflete o interesse público. A exposição de motivos dos ministros revela intensa preocupação com o Estado e quase nenhuma com o servidor, salvo para



O problema é admitir naturalmente a controvérsia, na busca da verdade

lhe impor disciplina mais rígida ou salientar a necessidade de combater "administração patrimonialista". Se a exposição de motivos sugere repelir o "uso da demissão como instrumento político", a emenda exprime intenção contrária ao prever a perda do cargo "por necessidade da administração, visando à redução ou à reestruturação de quadros".

Ora, não há quem, de bom senso ou de médio conhecimento, ignore ou negue a preponderância do Estado nas relações da administração e subestime o interesse que nele se localiza ou se incorpora. É sabido e reconhecido que o interesse público do Estado ou da administração, legitimamente configurado, prevalece sobre o do servidor, ou de terceiro. Discutir ou impugnar arguido interesse público do Estado ou da administração não significa, porém, defender "patrimonialismo" ou "corporativismo", nem revelar "incompetência", como tem sido objeto. Sem dúvida, há alegações patrimonialistas ou corporativistas, ou feitas com incompetência, contra a emenda de reforma administrativa, como ocorrem declarações impróprias ou infelizes em todo diálogo aberto. Nesse campo não há privilégio. O problema não é esse, mas o de

admitir naturalmente a controvérsia, na busca da verdade ou do certo, e não fazer da parcialidade argumento perfeito e irrespondível. No direito em geral, e no direito administrativo em particular, não há conceitos unilineares. Os conceitos se desdobram sempre para abranger situações interdependentes e com feições distintas.

A noção de interesse público, na unidade de seus fins, tem dupla face: uma, relativa ao Estado ou à administração, e outra, pertinente ao servidor. Vale dizer que o interesse público do Estado ou da administração também se incorpora no servidor. Essa dimensão do interesse público resulta da natureza legal da relação que se estabelece entre o Estado e o servidor, para o exercício da função pública. Num livro de muita clareza, de 1989, Héctor Jorge Escola trata seguramente dessa questão. Assevera que a função pública não é mais que uma atividade desenvolvida por órgão público, "para a execução de uma finalidade de interesse geral, que lhe é inerente". Afirma que "os funcionários e empregados públicos" são, em verdade, "servidores públicos", que devem cumprir suas tarefas "para a realização dos fins de interesse público". Acrescenta que o vínculo da função pública não é em razão do indivíduo, ou seja intuitu personae, mas em favor do interesse público", donde as condições e garantias exigidas para a admissão. Exemplifica que "a estabilidade dos agentes públicos", consagrada na

Constituição argentina, "redunda em benefício dos funcionários e empregados públicos, porém foi estabelecida em favor da função administrativa e de seu devido cumprimento". Salienta a possibilidade de modificação ou ruptura da relação para a execução mais eficiente do interesse público, sempre que fundadas e razoáveis" as alterações. O conceito de interesse público, portanto, é inseparável da função pública, e, em consequência, do feixe de direitos e deveres simultâneos do Estado e do servidor.

Logo, não há que fazer distinção, genericamente, entre o Estado e o servidor, para caracterização do que seja o interesse público. Se não executar bem suas funções, ou quando se tratar de sua situação particular, é que a condição do servidor não se situa no âmbito do interesse público, dele se distancia e perde as garantias do cargo. Até que ocorra esse desvio, ele representa ou corporifica, como o Estado, uma parcela do interesse público. Se assim não fosse, faltar-lhe-ia legitimidade para agir, em nome do Estado. Logo, o servidor como tal, e enquanto bem servir, não deve ser considerado um portador de interesses pessoais ou particulares, sob suspeição permanente, e, sim, um órgão de preservação do interesse público. A negação dessa tese, direta ou disfarçadamente, é inconciliável com a legalidade democrática.