# Identificação das diversas atividades desempenhadas por administradores públicos profissionais na gerência dos sistemas de mérito*

**Istvan Karoly Kasznar****

Sumário: 1. Questões introdutórias; 2. O sistema de méritos nos EUA; 3. Regulamentos do sistema de méritos norte-americanos; 4. Atividades desempenhadas e sistemas de mérito; 5. Conclusão.
Palavras-chave: sistemas de mérito; reconhecimento profissional; promoção; premiação; punição; fator idade; fator capacidade; fator persistência; fator domínio de área; nepotismo; tratamento justo e equalizado.

Análise sucinta dos diversos tipos de sistemas de mérito existentes nas teorias e nas práticas norte-americana e brasileira.

**Identification of the different activities of professional public administrators in the management of merit systems**

It is difficult to optimize a merit system. It generates unavoidable controversy. People and workers like to see their activities recognized with justice. The author analyzes several merit systems, in theory and practice, using examples from the North American and Brazilian societies.

## 1. Questões introdutórias

Para identificar e discutir as diversas atividades realizadas por administradores públicos profissionais na gerência dos numerosos sistemas de mérito em uso em suas organizações, é necessário ter um entendimento claro do verdadeiro sentido, dos objetivos, dos prós e contras, do real campo de ação e da efetiva validade dos sistemas de mérito.

Um sistema de mérito representa um conjunto de atividades que o departamento de recursos humanos normalmente utiliza para empregar, nomear, promover e contratar empregados do governo, com base nas habilidades individuais, na educação, na experiência e no desempenho profissional de cada um.

Praticamente todos os mais importantes sistemas de mérito operam como sistemas de carreira dos serviços públicos federal, estadual e municipal. O que esses sistemas tentam mostrar e fazer é que, para recrutar, nomear, contratar e promover indivíduos, é essencial que eles demonstrem aptidão ou capacidade para realizar as tarefas requeridas. Essa aptidão ou capacidade deve ser o fator pessoal

* Artigo recebido em out. e aceito em dez. 1995.
** Doutor em administração de empresas pela California Coast University; professor da EBAP/FGV.

chave que, eventualmente, decidirá o crescimento e o sucesso de uma pessoa numa organização.

Os elementos mais importantes em um sistema de mérito são: o recrutamento e a seleção dos "mais qualificados", isto é, dos candidatos ou postulantes mais preparados para preencher uma vaga, classificar-se para uma posição ou ter direito a um cargo; uma padronização de pagamento e ordenados; e políticas de promoção e aumento salarial baseadas em avaliações de "desempenho no cargo".

Diversos tipos de técnicas de avaliação e instrumentos de seleção foram utilizados para medir com eficiência o mérito. O problema é que, dadas as inúmeras variáveis, de naturezas tanto concreta quanto abstrata, com que temos de lidar, as avaliações que de fato existem são, com freqüência, insuficientes, totalmente parciais e cientificamente imprecisas, o que resulta em sistemas de mérito não inteiramente "puros" dos pontos de vista acadêmico e científico.

Os sistemas de mérito também refletem os valores e as prioridades pessoais de indivíduos e companhias específicas. Já que esses sistemas são concebidos e implementados por seres humanos, é compreensível que, inevitavelmente, surjam alguns vieses e algumas decisões longe de serem perfeitas.

O serviço público originariamente visava atuar com um sistema de filtragem para barrar a entrada de pessoas não qualificadas nas agências de governo. Resta saber se os critérios de qualificação eram corretos.

Para melhor compreendermos o que é de fato um sistema de mérito, precisamos entender o campo de ação dos funcionários públicos e, conseqüentemente, a relevância do sistema. Um sistema de mérito tem efetivamente a característica positiva e altamente democrática de ser um método de remunerar as pessoas, rejeitando a maioria dos típicos critérios usados nos sistemas de pessoal que excluem a demonstração e a prova de adequação, capacidade e mérito. É isso que um sistema de mérito tenta fazer: realmente impedir que ligações políticas, amizade, nepotismo, parentesco, pressões de grupos de interesse, predisposições culturais ligadas ao saber particular de grupos específicos, raça ou religião exerçam qualquer influência significativa em decisões relativas à seleção de alguém para um cargo, uma promoção, uma transferência local ou internacional.

Conseqüentemente, a questão mais importante num sistema de mérito é: com que eficiência uma pessoa pode fazer seu trabalho? Ou, ainda, ele ou ela pode fazer seu trabalho com mais eficiência do que todos os outros candidatos?

Quanto mais eficiente for a produção desse candidato e quanto mais positivos forem seus resultados, mais merecida será sua pretensão ao emprego e economicamente mais interessante para a companhia ou para o departamento específico em que trabalha será sua contribuição. Quanto maior a confiança da companhia na capacidade de um indivíduo alcançar excelência, mais disposta estará ela a promovê-lo, a aumentar seu salário e os benefícios extras, e a conceder-lhe prêmios e outras formas de recompensa profissional.

Assim, a utilização de um sistema de mérito tem uma notável vantagem: em vez de avaliar as pessoas a partir de meios subjetivos, como sentimentos pes-

BIBLIOTECA MARIO HENRIQUE SIMONSEN
FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS

soais, relacionamentos e outros métodos não-profissionais, baseia-se no verdadeiro valor da pessoa, isto é, em seus específicos e objetivos méritos próprios.

## 2. O sistema de méritos nos EUA

Durante a maior parte do século XIX, o governo dos EUA utilizou um assim chamado "sistema de despojos" (*spoils system*) para remunerar as pessoas.

Ele tomou emprestado um grito de guerra usado pelos soldados antes, durante e depois de uma campanha bem-sucedida: "Ao vencedor, os despojos". Nesse sistema, muito diferente do sistema de méritos dos dias de hoje, o partido político vencedor tinha o direito de demitir os servidores públicos que não fossem membros de seu partido e substituí-los por seus próprios simpatizantes. Esse sistema nada democrático de "quem ganha leva" significava que bastava uma penada para que milhares de empregados fossem sumariamente demitidos, independentemente de seu conhecimento, de sua capacidade e dos registros de sua produtividade — uma prática nitidamente nociva ao bom exercício do governo.

Por que razões essa forma de agir não é recomendável, parece óbvio.

Primeiro, essa prática gerava grande instabilidade no funcionamento burocrático de companhias e serviços do governo, uma vez que a cada quatro ou oito anos, dependendo do resultado das eleições gerais, servidores públicos, experientes e produtivos, eram demitidos com a maior tranqüilidade e sem a menor preocupação com as inevitáveis conseqüências negativas.

Em segundo lugar, ao longo do quarto ou do oitavo ano de um governo, com a proximidade do fim do período de um partido político no poder, precavidos burocratas que temiam o pior começavam a reduzir o tempo de trabalho no serviço público e a aumentar o tempo despendido em busca de um novo emprego, para o caso de acontecer o pior ao término das eleições.

Em terceiro lugar, estava excluída a estabilidade conferida por uma burocracia experiente, bem-treinada, altamente qualificada e séria (um dos argumentos de Max Weber a favor de alguns dos aspectos positivos da burocracia), uma vez que diversas gerações de servidores públicos se substituíam umas às outras, num insensato desperdício de verdadeiro talento.

Em quarto lugar, faltava ao governo um efetivo senso de continuidade, já que os sucessivos governos tinham de reaprender de improviso como governar. Tratava-se realmente de uma reinvenção cíclica quadrienal da gerência pública, que resultava em inevitável perda de tempo no início de cada governo recentemente eleito, enquanto novos burocratas "aprendiam os meandros" do serviço público.

Finalmente, em quinto lugar, uma certa predisposição se criava sempre que um novo e grande grupo de burocratas assumia o poder público, trazendo consigo seus próprios pontos de vista ideológicos, políticos, sociais e econômicos, bem como seus próprios interesses, eliminando, assim, qualquer possibilidade de

se beneficiar da mútua fecundação resultante da efetiva participação das idéias, dos pontos de vista e das sugestões de outros partidos políticos.

Para pôr um fim em tal conjunto de conseqüências negativas do "sistema de despojos", os EUA decretaram, em 1883, a Lei Pendleton. Essa lei estabeleceu e institucionalizou o princípio do mérito nas nomeações federais, através da criação de um sistema de serviço público dirigido por uma comissão de serviço público. Ainda que reconheçamos que apenas magros 10% de todos os empregos federais foram afetados por esse novo sistema, é importante ressaltar um fato da maior importância: o sistema de mérito foi finalmente estabelecido em 1883, e com o passar dos anos esses parcos 10% tornaram-se enormes 90% — uma absoluta maioria, pois cada vez mais postos do serviço público foram afetados pela Lei Pendleton.

Assim, como resultado da crescente importância conferida a esse assunto pelos administradores públicos, pelo público em geral e por muitos políticos, várias agências federais começaram a operar seus próprios sistemas de mérito, independentes do serviço público.

Vale notar que hoje, uma vez nomeado um servidor público, o desafio mais significativo para o sistema de mérito é o princípio de antiguidade e de tempo de serviço no setor público.

## 3. Regulamentos do sistema de méritos norte-americanos

Nos EUA, os princípios e regulamentos mais relevantes ligados ao sistema de mérito no setor governamental estão vinculados ao Conselho de Proteção ao Sistema de Mérito (Merit System Protection Board — MSPB). Isso significa que todo e qualquer administrador que pretenda assumir a gerência dos diversos sistemas de mérito deve aprender como funciona, o que exatamente faz e por que existe o MSPB.

Em outras palavras, de fato e de direito, as várias atividades desempenhadas pelos administradores públicos profissionais, em seu esforço de gerenciar os diversos sistemas de mérito, começam por um estudo detalhado e um claro entendimento dos objetivos, metas, direitos, significados, prós e contras, campo de ação e efetiva relevância das atividades e dos regulamentos do MSPB.

Nesse sentido, passemos a examinar e entender o MSPB.

O MSPB é o mais importante conselho de apelo e revisão para proteção da integridade e dos valores dos sistemas de mérito do governo federal, bem como dos direitos e deveres dos empregados federais. O MSPB, em conjunto com o Departamento de Gerência de Pessoal (Office of Personnel Management — OPM) substituiu a Comissão de Serviço Público dos Estados Unidos (United States Civil Service Commission — USCSC).

A USCSC, por sua vez, desde 1883 dirigiu e gerenciou todas as espécies de atividades relativas a pessoal no governo federal. Fruto dos debates ligados ao Plano de Reorganização de 1978, na qualidade de conselho revisor independente,

o MSPB e suas atribuições são estabelecidos e garantidos pela Lei de Reforma do Serviço Público (Civil Service Reform Act — CSRA), de 1978, a mesma lei a partir da qual foi criado o OPM.

Antes de 1978, um empregado público poderia apelar para a Autoridade de Apelo de Empregados Federais (Federal Employees Appeals Authority), para a Comissão de Serviço Público (Civil Service Commission) e para o Conselho Revisor de Apelos (Appeals Review Board) contra uma decisão negativa de seu chefe ou supervisor. Então, a Lei de Reforma do Serviço Público de 1978 substituiu essas três instâncias, que foram extintas pelo Conselho de Proteção aos Sistemas de Mérito, este funcionando como uma agência independente e atuando como um conselho de investigação e de apelação.

No desempenho de suas funções, o MSPB é dirigido por um(a) presidente e está envolvido na implantação e na implementação de estudos especiais de mérito. Ele também ouve e decide em casos que envolvam acusações de transgressão, e adota medidas corretivas e disciplinares contra a agência ou pessoa culpada.

Um advogado especial do conselho examina, investiga, avalia e processa empregados e funcionários públicos considerados culpados de violar as regras e regulamentações do serviço público, bem como de agir contra os interesses do público e das atividades do Estado.

Para entender o verdadeiro significado do MSPB, é essencial dar-se conta de que ele pretende instituir um foro especial, um lugar específico onde os direitos e deveres dos empregados públicos são avaliados e julgados, com o único propósito de estabelecer de modo justo e adequado a diferença entre certo e errado. O MSPB é o guardião dos procedimentos de pessoal de todo o sistema federal, e de sua prestigiosa lista de agências constam os sistemas de mérito sigilosos e diversos outros que não estão incluídos no serviço público, dos quais os mais relevantes incluem o Serviço Exterior, o FBI e a CIA.

A cada ano o MSPB ouve, investiga, analisa, avalia e decide sobre milhares de situações complexas relativas a pretensos crimes contra a lei federal e as normas gerais de mérito. Decisões negativas nesses casos poderiam levar a rebaixamentos, suspensões, remoções e diversos outros tipos de punição.

É extremamente revelador observar que nos últimos anos, especialmente a partir de 1978, houve uma elevação do número de casos apresentados diante do MSPB, envolvendo alegações de discriminação. Nessas situações, um empregado público ou um postulante a cargo federal tem o direito de consultar a Comissão de Igual Oportunidade de Emprego (Equal Employment Opportunity Commission — EEOC).

A EEOC pode reavaliar a decisão do conselho no caso de o queixoso de algum modo haver sido negativamente atingido por ela.

A concentração e a centralização de todas as funções de apelo e revisão de mérito em uma única instância como o MSPB contribuiu enormemente para tornar todo o processo mais visível e transparente, ajudou a esclarecer os direitos e deveres dos empregados públicos e simplificou as formas, os procedimentos e os

meios de corrigir um erro e obter métodos tecnicamente precisos de avaliação do grau de abuso envolvido em tais situações.

Voltemo-nos agora à identificação e à discussão das várias atividades desempenhadas pelos administradores públicos.

## 4. Atividades desempenhadas e sistemas de mérito

Em termos gerais, o corpo de administradores públicos profissionais que gerencia os sistemas de mérito concentra suas energias e sua atenção em várias áreas de destaque, tais como: análise de cargos; planejamento de recursos humanos; avaliação de desempenho no cargo; seleção de pessoal; desenvolvimento e treinamento de empregados; disciplina e demissões; aconselhamento; comunicações; relações trabalhistas; pesquisa e avaliação; administração de salários e ordenados; benefícios e serviços; e tarefas envolvendo direitos e restrições políticas dos empregados públicos.

Uma vez que a sociedade está sujeita a constantes mudanças, é de suma importância cada uma dessas áreas ser submetida a reavaliação e estudo constantes. Isso é da maior relevância para empregados públicos, pois significa que eles devem estar em constante interação com um ambiente em permanente mudança, a fim de entenderem o que aí se passa e descobrirem os reais anseios e necessidades da sociedade, de modo a serem capazes de propor soluções adequadas.

Daí a implementação do princípio do mérito ter entrado em conflito direto com algumas das mais recentes missões sociais, em especial com programas governamentais de ação afirmativa e de aperfeiçoamento de gerência.

De fato, as funções tradicionais e mais conhecidas da gerência de recursos humanos no setor público parecem um pouco antiquadas. Talvez o melhor exemplo disso seja a classificação e análise de cargos do setor público, uma vez que os administradores públicos efetivamente têm de negociar com os administradores de pessoal quanto à relevância e ao grau de importância que uma posição deveria ter na hierarquia de uma ou várias estruturas empresariais, e que perfis, qualificações e características gerais deveriam ter os prováveis postulantes.

Considerando as principais conseqüências dessa realidade, identifiquemos por partes as principais áreas em que o administrador público atua ao gerenciar sistemas de mérito.

O administrador público tem diversas atividades a realizar e diversos assuntos e elementos a analisar nesse âmbito. A fim de estabelecê-los de modo claro e objetivo, passemos a organizá-los no que diz respeito àquelas áreas que se mostram predominantes.

*Análise de cargos*

• Analisar o Sistema de Classificação de Cargos. Essa é a base do Sistema de Serviço Público, independente do nível de governo.

• Como determinar políticas e classificar pessoal, com base em um sistema de salários iguais para trabalhos iguais.

• Interpretar e analisar a Lei de Classificação que criou o Conselho de Classificação de Pessoal, com o propósito de agrupar e classificar as posições públicas em termos de atribuições, responsabilidades e habilidades equivalentes de cada função.

• Determinar a verdadeira natureza de um cargo ou função e decidir que tarefas fundamentais deveriam estar diretamente ligadas a ele.

• Relacionar os cargos uns aos outros, de modo a criar uma matriz de atividades profissionais correta em todas as agências governamentais e evitar a duplicação de posições e responsabilidades, com o inevitável risco de suscitar impropriedades e injustiças, bem como gastos desnecessários de recursos.

*Planejamento de recursos humanos*

• Planejar todos os assuntos e questões relativas a recursos humanos nas empresas, assegurando seu contínuo crescimento de modo correto e estável. Tais questões incluem: contratar e demitir pessoas; selecionar, treinar e promover pessoas; motivar e integrar pessoas na instituição, todas devendo ter uma relação natural com os sistemas de mérito que prevalecem tanto no setor público quanto na agência.

*Avaliação de desempenho*

• Oferecer atrativas oportunidades de promoção e crescimento profissional àqueles empregados públicos que, desde o início de suas carreiras, provaram ser os melhores em suas atividades profissionais.

• Determinar os elementos e métodos básicos através dos quais o desempenho do empregado pode ser avaliado de modo justo e aceitável.

• Analisar cuidadosamente o desempenho de candidatos e empregados públicos em exames, segundo os princípios de mérito existentes, de modo a criar procedimentos corretos em cada uma das situações que possam exigir a adoção de medi-

ções de desempenho. Isto tem de ser feito, apesar da evidência de que sistemas de mérito baseados em testes não funcionam bem, mesmo quando avaliados por seus próprios padrões.

• Elaborar regras, regulamentos e métodos de recompensar aqueles que mostrarem habilidade, produtividade, eficiência, efetividade e eficácia consideráveis.

*Seleção de pessoal*

• Selecionar e recrutar pessoas de modo justo e democrático, "com base em iguais oportunidades", através de um sistema de mérito que assegure uma apreciação válida e honesta dos candidatos à admissão no setor da administração pública.

• Promover a seleção e a admissão de pessoas talentosas no setor público, de modo a melhorar a qualidade e os serviços do setor da administração pública.

• Estudar regularmente a estrutura das necessidades públicas de novo pessoal, em geral e também por área e por agência, de modo a ter um programa adequado de seleção e de substituição de pessoas. Isso tem de ser feito com regularidade através de concurso público, sempre que são criadas novas vagas ou que os cargos existentes se tornam vagos. Também deveriam ser promovidos regularmente concursos internos, a fim de se oferecer aos empregados em geral uma oportunidade de concorrer a essas vagas onde for possível. Todas essas atividades precisam estar vinculadas à filosofia e às práticas do Conselho de Proteção aos Sistemas de Mérito.

• Colocar no setor público jovens adultos instruídos, capazes, entusiasmados e altamente motivados que possam realizar com facilidade as complexas tarefas da gerência do setor público, e substituir com eficiência os gerentes e empregados públicos mais antigos que estiverem saindo do setor por motivos como aposentadoria, idade, doença, alternativas no setor privado etc.

• Selecionar pessoas para novos cargos e novas atividades de acordo com a expansão da produção e dos serviços do governo em resposta ao renovado crescimento do país, às mudanças na sociedade e ao interesse do setor público em tentar satisfazer todas as necessidades das pessoas.

• Criar os requeridos testes, exames, critérios e métodos de avaliação, calendários, esquemas de recrutamento de pessoal para assegurar a seleção correta de futuros empregados públicos.

• Entender e estabelecer com clareza os tipos, as qualidades e as espécies de critérios de seleção necessários para os diferentes níveis de atividade do setor público:

a) a seleção de pessoas simples, com escolaridade de 1º grau, para cargos de nível mais baixo no serviço público;

b) a seleção de pessoas com pelo menos o 2º grau, para atividades burocráticas rotineiras de nível médio;

c) a seleção de pessoas com nível de graduação e de pós-graduação, para funções especializadas de alto nível no setor público.

• Lidar com aqueles empregados do serviço público que ingressaram no sistema através dos processos normais de seleção, incluindo-se no típico perfil do empregado público, e agora estão buscando seus direitos, deveres e interesses em relação àqueles outros empregados públicos que foram selecionados com base em conveniência política, com base no "sistema de despojos", ou porque gozaram da confiança do presidente do país ou do secretário de Estado.

• Monitorar os resultados das tarefas, dos exames e dos métodos de seleção, para verificar se foram conduzidos de maneira tecnicamente adequada e culturalmente aceitável, de modo a impedir que cidadãos sejam prejudicados por motivos sociais, raciais ou religiosos. Isto é, fazer tudo o que for possível para eliminar dos procedimentos de exame e seleção qualquer tipo ou forma de discriminação.

• Determinar, detalhadamente, como avaliar a importância das seguintes variáveis que fazem parte do processo de seleção: linguagem; raciocínio; capacidades; experiências no trabalho específico; habilidades; experiências de vida; e finalmente como os candidatos vêm enfrentando circunstâncias diversas em ambientes complicados, sem recursos, e que grau de sucesso obtiveram neles.

• Conduzir, acompanhar e avaliar entrevistas individuais sempre que necessário.

• Evitar e impedir problemas como os criados por aqueles sistemas de mérito que discriminam "os candidatos que de acordo com seus próprios padrões são os mais qualificados".[1]

---

[1] Cf. Savas & Ginsburg. The civil service: a meritless system? *The Public Interest* (32), 1973.

*Desenvolvimento e treinamento de empregados*

• Oferecer sempre melhores condições de trabalho para os empregados, especialmente através de oportunidades contínuas e sistemáticas de treinamento individual e em grupo, já que os estudos comprovam que quanto mais treinamento e oportunidade de desenvolvimento recebem os empregados, mais altos são seus níveis de produtividade, eficiência e motivação no cargo, e mais gordos seus salários e ordenados globais.

• Escolher candidatos para estudo e orientá-los em termos do que precisam estudar, onde e quando deveriam fazê-lo. O sistema de méritos pode dar orientação, por exemplo, quanto a quem é o próximo na lista de treinamento; se essas pessoas deveriam seguir cursos realizados dentro da própria companhia ou estudar fora da companhia; se o seu é um "treinamento em serviço" do tipo "fazendo e aprendendo", ou se deveria ser mais teórico, em lugares como universidades ou institutos educacionais mais avançados em que o treinamento é muito mais intenso.

• Desenvolver, avaliar, orientar e dirigir programas de treinamento.

• Estar ligado a centros locais e regionais de treinamento, e aprender como obter sua aprovação e conseguir que sua agência se torne membro deles.

• Estabelecer vínculos entre profissões, profissionalismo, funções, atribuições, responsabilidades, salários e ordenados e todos os aspectos da motivação de empregados com o treinamento e o desenvolvimento de pessoal.

• Organizar e estabelecer as prioridades quanto às necessidades de treinamento da agência, de modo que oportunidades verdadeiramente democráticas de aprendizagem possam ser oferecidas àqueles que estiverem determinados a aumentar seu investimento em capital humano.

• Promover programas de treinamento em serviço destinados a reforçar a mobilidade ascendente dos escalões médio e inferior de empregados.

• Criar oportunidades de progresso para minorias, de maneira justa e adequada.

• Assegurar a disponibilidade de recursos técnicos e financeiros para fins de treinamento, pois no caso de esses serem reduzidos ou não existirem, surgem diferenças entre os empregados, e as chances de "galgar a escala hierárquica" tornam-se diferenciadas.

É importante lembrar que quando se exige dos administradores federais que reduzam orçamentos, eles gostam de fazê-lo nos programas de treinamento das

empresas, o que é compreensível, já que não podem de repente reduzir salários e ordenados de empregados — imagine-se a reação dos sindicatos de trabalhadores e o efeito devastador no ânimo dos empregados.

Assim, os administradores federais seguem o caminho mais fácil e reduzem os gastos com treinamento e educação, sem que os empregados se dêem conta inteiramente do que perderam ou do que perderão no futuro.

• Escrever relatórios sobre tais assuntos e seus vínculos com outras áreas da agência.

• Desenvolver programas de treinamento que promovam e facilitem a interação e a cooperação mutuamente benéfica entre pessoal de pesquisa, assistentes técnicos, analistas e especialistas em educação.

• Dispor em ordem de importância: prioridades educacionais e de desenvolvimento; empregados e pessoas em geral; fornecedores externos de educação e treinamento; as diversas universidades; consultoras e institutos de treinamento e educação que ofereçam seus serviços à companhia.

• Ainda que seja reconhecida a importância do fator antiguidade quando se trata da promoção de empregados, os administradores públicos deveriam lembrar que profissionais jovens, instruídos e ativos, com experiência e formação suficientes, poderiam ser uma alternativa melhor e mais eficiente para seus colegas mais antigos.

O administrador enfrenta o dilema: o que deve fazer: treinar os mais velhos para a nova posição? Se ele opta por essa linha de ação, corre o risco de investir muito tempo e dinheiro num projeto cujo resultado é, no melhor dos casos, duvidoso e cheio de perigos, já que o treinamento poderia ter um sucesso apenas parcial e o empregado mais antigo ainda poderia mais tarde conseguir uma promoção e um nível mais alto na hierarquia da companhia só por haver concluído um certo programa. Além disso, o profissional mais jovem que investiu muito tempo e dinheiro em sua própria educação e em seu desenvolvimento pode sentir-se como tendo sido "preterido", prematuramente "colocado de escanteio" ou convertido em "reserva estratégica para um futuro indefinido". A empresa corre o risco adicional de perder esse tipo de profissional talentoso.

Desse modo, o administrador público realmente profissional tem de estar atento para esse tipo de situação problemática, e ir logo planejando e criando programas de treinamento e desenvolvimento que motivem ambos os tipos de empregados, de modo que suas necessidades sejam constantemente satisfeitas, suas metas alcançadas e seu interesse e motivação mantidos em níveis altos.

Todo o possível deve ser feito para minimizar os problemas potenciais e os paradoxos latentes que podem ser destacados e provocados por esse tipo muito comum de situação.

• Em todos os pontos dos princípios que acabaram de ser esboçados e discutidos no item anterior, os administradores públicos devem considerar os aspectos positivos e negativos do tempo de serviço realizado numa companhia, como medida substitutiva da experiência.

*Disciplina e demissão*

• Determinar o código disciplinar da empresa pública e os procedimentos penais e punitivos a serem seguidos em casos de infração ou de qualquer outro tipo de comportamento irregular.

• Determinar o grau das penalidades a serem aplicadas em cada carreira, e suas relativas implicações e responsabilidades. Entre tais penalidades, incluímos e destacamos: cortes de pagamento, rebaixamentos, suspensões temporárias e demissões.

Pelo lado positivo, é importante lembrar que o código disciplinar também deveria incluir recompensas e reconhecimentos oficiais por bom comportamento, já que o número de empregados que segue a lei normalmente ultrapassa o número de transgressores.

Assim, promoções, condecorações, prêmios e reconhecimento público deveriam ser generosamente conferidos àqueles que procedem bem.

No Brasil em particular, é essencial que se passe do estágio das ameaças e punições nos ambientes de trabalho para a fase das motivações com premiações. Os bons profissionais devem ser prestigiados; e quem não sabe algo deve ser ensinado, no lugar de punido.

• Considerar e analisar aquelas situações que suscitariam ação disciplinar, promoções, demissões etc., tais como: respeito aos estatutos e regulamentos da agência, bem como às normas do setor público; comportamento ético, moral e cívico; o direito de manifestar suas opiniões em público ou de falar em nome da companhia; caráter confidencial; tato; comunicação e relações interpessoais; cortesia, e uso do aparato público para fins sociais e pessoais.

• Avaliar o efeito e o impacto geral que ações disciplinares, promoções e demissões exercem sobre os empregados. Uma ação administrativa pode modificar, para melhor ou para pior, o comportamento, as reações e as perspectivas de uma pessoa; pode mudar todo o seu futuro como profissional, chefe de família, pai ou mãe, e cidadão.

Por exemplo, a demissão, no caso de empregados antigos, pode ter efeitos pessoais devastadores, tais como: uma enorme perda de *status*; uma brusca queda de padrão de vida; a perda de velhos amigos e do apoio de certas relações; uma

imensa dificuldade em encontrar uma alternativa de emprego convenientemente interessante; e um sentimento de fracasso e rejeição.

Tudo isso mostra que uma ação disciplinar não pode ser tomada com leviandade.

• Como os empregados não costumam ser demitidos sem uma boa razão, a empresa pública deve estabelecer clara e inequivocamente as circunstâncias sob as quais as demissões são "aceitáveis", "corretas", e "absolutamente necessárias como único e último recurso", o que pode ser uma tarefa bastante difícil, dada a diversidade dos valores locais, dos hábitos, dos costumes, das culturas, e dos desempenhos empresariais e individuais.

Há muitas razões diferentes para demitir um empregado, uma tarefa que é normalmente incômoda e difícil.

Deve ser tomado o devido cuidado e ser exercida toda cautela; razões claras e concretas devem ser apresentadas antes das cabeças finalmente rolarem.

Boas razões para demissões deveriam incluir uma redução das vendas da companhia e uma queda dos níveis de produção, os quais, juntos, tornariam as demissões uma atitude inevitável para a companhia cortar custos e evitar problemas sérios, ou mesmo a falência total.

Isto é especialmente verdadeiro no caso do setor privado, no qual as companhias são movidas pelos números da "última linha", já que a primeira e maior prioridade de uma companhia privada é o "lucro".

Entretanto, no setor público, em que a curto prazo os interesses políticos e sociais pesam mais do que as preocupações com lucro, é relativamente mais complicado relacionar ciclos econômicos, *booms* econômicos e depressões, lucros e perdas, com taxas de desemprego e dispensas de pessoal.

Outros instrumentos e técnicas devem ser usados quando se tem em mente a avaliação de empregados públicos, em contraste com a dispensa de pessoal por motivos econômicos. Quando a empresa pública não faz sentido, e perdeu a razão de ser, realocar ou demitir pessoal passa a ser justificável.

Muitas razões importantes para dispensar pessoas no setor público giram em torno de abusos de poder e posição, que, geralmente, levam à corrupção; fraude; ganhos pessoais obtidos à custa de outros ou da sociedade em geral; racismo; incompetência etc. No entanto, é importante afirmar que não é fácil provar a existência de corrupção, desonestidade, comportamento arbitrário, racismo, incompetência ou injúria contra terceiros.

Isso pode ser claramente demonstrado quando consideramos os eventuais resultados de casos envolvendo os assim chamados "intrometidos", aqueles empregados que corajosamente apontam as agências públicas e os empregados que acreditam estar envolvidos em práticas corruptas, transações suspeitas, ou que são pura e simplesmente incompetentes.

Mas esses "intrometidos" estão freqüentemente se expondo a inúmeras dificuldades e perigos, tais como o ostracismo, ameaças, ofensas pessoais, e mesmo a morte nas mãos daqueles cujos interesses são afetados. Os "intrometidos" são acusados de abusar da confiança pública, sofrem todo tipo de retaliações e vinganças, põem em risco suas carreiras e as de seus superiores imediatos, têm de se defender da cólera dos "chefões", especialmente em casos que claramente envolvam má gerência ou gerência corrupta em organizações públicas.

Nesse sentido, vemos em funcionamento nos EUA tanto o Conselho de Proteção aos Sistemas de Mérito quanto o Departamento de Aconselhamento Especial (Office of Special Counsel), assim como "todas as organizações executivas do governo, cujas responsabilidades oficiais incluem lidar com queixas de desperdício, fraude e abuso". Entretanto, ninguém pode ter 100% de certeza de que esses reconhecidos e respeitados foros sempre operem de modo eficiente e efetivo.

No Brasil, são raros os casos em que funcionários públicos se expõem contra superiores. Dada a fragilidade do sistema e a força de grupos poderosos e ameaçadores, muitos casos evidentes de demanda são ignorados e não implicam atitudes maiores das autoridades estabelecidas.

• A demissão de empregados públicos realmente incompetentes é um procedimento difícil, embora necessário, de concluir, uma vez que em geral, além do dispêndio de muito tempo, implica altos custos. Essa atividade talvez seja uma das que oferecem maior desafio e se revelam mais desgastantes entre as que cabem aos administradores públicos realizar, uma vez que, por um lado, os servidores públicos realmente incompetentes e improdutivos têm de ser dispensados, pois representam um caro fardo para a sociedade, pouco tendo para mostrar em benefício desta ao final do dia, mas, por outro lado, é notoriamente difícil estabelecer normas claras e objetivas que definam a natureza e a efetiva existência de comportamento incompetente.

Além do mais, essa verdadeira dificuldade de tirar burocratas públicos de suas posições tende a aumentar seu sentimento de segurança e sua sensação de imunidade e impunidade, de modo que eles raramente se deixam afetar por acusações de incompetência e ameaças de demissão.

Eles se sentirão especialmente seguros no caso de saberem que sua área ou seção em particular, ou mesmo toda sua empresa, é composta de pessoal igualmente ineficiente e incompetente. Como se estivessem agindo numa espécie de conluio para manter um padrão de mediocridade, nada farão para "sacudir as coisas". Sabem provavelmente não haver ninguém melhor do que eles para substituí-los, e assim começar a mudar o antigo *status quo*.

Some-se a isso ser freqüentemente mais difícil determinar os níveis aceitáveis de competência e produção em algumas áreas do que em outras, pois a produtividade muda de uma empresa pública para outra.

Por exemplo, como os administradores públicos poderão avaliar a competência de bombeiros e policiais? Os padrões serão os mesmos para aqueles que trabalham em cidades grandes, em cidades pequenas e em tranqüilos recantos rurais? Que dizer de professores universitários que lecionam para estudantes com diferentes níveis de dificuldade de aprendizado — quem é responsável pelo fracasso, o professor ou o aluno? Ou o que acontece no caso de pesquisadores públicos envolvidos em avançados estudos técnicos, científicos ou médicos, e que estão a uma semana, um mês ou um ano de alguma descoberta que representa um grande salto que poderia afetar as vidas de milhões de pessoas?

É claro, portanto, que os administradores públicos deveriam despender o tempo e o cuidado necessários na realização escrupulosa e em profundidade de uma análise e avaliação dos fatores mencionados, o que pode levar a um conjunto claro e útil de padrões de competência e de produtividade a serem seguidos e implementados.

Cabe, por fim, salientar que no Brasil há pudores no uso da palavra "demitir". Ela causa ojeriza e horror. Eis porque, no processo recente de "saneamento" de empresas públicas e da sua preparação para a privatização, o termo é em geral banido e não utilizado. Falsa e demagogicamente, usam-se termos como programa voluntário de desligamento, afastamento automotivado e reeducação empresarial, o que em nada muda o fato de que é preciso rever com seriedade as estruturas do setor público no país.

*Aconselhamento*

• Ouvir e dar a devida importância às opiniões, posições e análises daquelas pessoas que detêm informações importantes e um efetivo saber sobre a forma como é exercida essa profissão, de modo que os sistemas de mérito sejam aperfeiçoados e os empregados públicos mais bem tratados.

• Manter um grupo independente de profissionais "externos" experientes que possam oferecer com imparcialidade suas avaliações dos sistemas de mérito e de outras situações relacionadas a mérito, recompensas, punições e coisas do gênero.

• Participar de conselhos consultivos (boards of counselors), a fim de aperfeiçoar:

a) os sistemas de mérito prevalecentes, suas regras e sua *raison d'être*;

b) a qualidade de vida e de trabalho, de cargos e tarefas, no setor público.

*Relações de trabalho*

• Participar intensamente de todas as atividades ligadas a relações de trabalho.

• Melhorar e fortalecer as relações de trabalho entre empregadores, empregados e seus sindicatos.

• Examinar o mercado de trabalho e determinar suas características mais importantes, com vistas a descobrir meios de aperfeiçoar as relações de trabalho dentro da empresa pública.

*Comunicações*

• Manter todos os que trabalham no setor público bem-informados e atualizados quanto às características mais importantes dos sistemas de mérito em geral, que são relevantes para todos os empregados públicos, e daqueles sistemas de méritos específicos que se aplicam a cada agência em particular.

• Comunicar e explicar de maneira dinâmica todos os detalhes concernentes a novidades sobre o sistema de mérito e as recompensas e punições no setor público em qualquer período de tempo dado.

• Oferecer incentivos a todos os que queiram comunicar eventos relacionados aos sistemas de mérito do setor público.

*Pesquisa e avaliação*

• Pesquisar e avaliar continuamente os valores, as metas, as missões e as crenças das pessoas, de modo a oferecer a elas e ao público em geral um sistema de mérito correto.

• Pesquisar todos os sistemas de mérito possíveis, de modo a escolher aqueles que ofereçam o maior potencial de motivação dos empregados públicos e de aumento de sua produtividade.

*Administração de salários e ordenados*

• Entender a Lei de Classificação do ponto de vista dos salários e ordenados, uma vez que essa lei estipula as bases do sistema salarial de todo o governo federal.

• Vincular os diversos sistemas de mérito aos vários e mais importantes sistemas de pagamento de empregados civis do governo federal, tais como o de Escala

Geral; o Sistema do Conselho Salarial; o Sistema do Serviço Postal; e outros sistemas de pagamento de influência restrita, como, por exemplo, o do Serviço Exterior.

• Estabelecer a relação entre os sistemas de mérito e os salários de todos os níveis de empregados federais, estaduais e municipais.

• Comparar e contrastar os salários e os benefícios financeiros dos empregados do setor público com os dos empregados do setor privado em níveis profissionais comparáveis, de modo a ter uma certa noção da justiça e da adequação entre os diferentes tipos de salários, já que a concessão de salários justos e competitivos pelas autoridades do setor público é o meio mais efetivo de manter bons empregados públicos no setor governamental.

• Reconhecendo o real perigo esboçado no item anterior, os administradores públicos precisam lutar contra a perda de poder de compra dos salários do setor público, e participar de entidades que discutam essa questão, como a Comissão sobre Salários do Executivo, do Legislativo e do Judiciário.

• Compreender a importância de fatores como motivação, atratividade, insatisfação, raiva e sentimentos do gênero por parte do empregado público em relação a atividades, vencimentos e salários do setor público, através da participação no Conselho de Proteção aos Sistemas de Mérito.

Em maio de 1990, Jennings Moss escreveu um artigo para o *Washington Times* intitulado Higher pay cited as top lure by civil servants who quit, no qual afirma que a prioridade máxima de ganhar mais dinheiro, a necessidade de melhorar as oportunidades de carreira e o desejo de escapar dos baixos salários foram as três razões mais importantes oferecidas por trabalhadores federais para desistir do governo federal.

• Relatar e comparar, do ponto de vista de uma gerência estratégica, as orientações federais oferecidas a salários e vencimentos através da Lei de Equivalência de Empregados Federais (Federal Employees Compatibility Act). Em 1992 e 1993, por exemplo, foi garantido aos empregados federais um aumento anual de até 5%, tomando como referência o índice de custo do emprego que calcula as alterações nos salários e ordenados do mercado de trabalho privado local.

Em 1994, a lei garante que os trabalhadores federais que morassem em cidades com altos custos de vida (como Nova York, Los Angeles e Chicago) receberiam um aumento de pagamento extra de 20%, a título de "aumento baseado em localidade". Além do mais, os administradores públicos lidarão com impactos a longo prazo em salários e ordenados, já que se espera que de 1995 até 2005 o diferencial remanescente seja eliminado a uma taxa anual de 10%.

• Melhorar o nível de motivação dos empregados públicos por meio da contínua implementação da Lei de Equivalência de Empregados Federais de 1990.

*Direitos e restrições políticos dos empregados públicos*

• Levar em consideração os direitos e as restrições de caráter político dos empregados públicos ao lidar com sistemas de mérito, de modo que em seus atos políticos eles sejam sempre encorajados a promover o que for melhor e mais benéfico para o setor público.

• Independentemente das dinâmicas internas dos sistemas de pessoal do governo, é evidente que alguns conceitos do sistema de mérito estão sendo desafiados por diversos desenvolvimentos sociais. Entre os mencionados, em particular, questões como ação afirmativa, sindicalismo e negociações coletivas, de importância suficientemente significativa para suscitar um aumento ou uma redução dos direitos e restrições políticas dos empregados públicos.

## 5. Conclusão

Como tentamos demonstrar, as atividades realizadas por administradores públicos profissionais são numerosas, ricas em volume e em qualidade, e demandam os mais altos níveis de responsabilidade por parte daqueles que as executam.

Por essa razão, o sistema de mérito deve ser visto como um elemento da maior importância, de modo que os empregados públicos sejam tratados de maneira justa e adequada, dentro de um ambiente de trabalho altamente motivador.

O sistema de mérito deve reconhecer implicitamente que todos querem receber as recompensas a que fazem jus pelo bem que empreendem em prol de seus pares, de suas agências e de seu país.

Não basta estabelecer sistema correto de remunerar as pessoas por seus esforços, seu trabalho, seus sacrifícios, suas invenções e assim por diante.

É necessário também estabelecer vínculos claros e fortes entre o sistema de mérito, o sistema de remuneração e a produtividade, a eficiência e a efetividade no cargo.

Nesse sentido, uma remuneração que, de forma explícita e consistente, reforce o crescimento da produtividade é essencial para a gerência do processo cuja meta é um aumento do rendimento.

Os sistemas de remuneração são considerados variáveis de grande importância na determinação do comportamento individual e de grupo, pois as pessoas tendem a se comportar de uma maneira que acreditam que lhes trará os maiores e mais interessantes ganhos, ou através da qual crêem que menos sofrerão conseqüências negativas.

É claro, então, que o impacto da remuneração sobre os empregados e sobre a companhia é verdadeiramente grande. E se tivermos a intenção de criar e introduzir uma cultura organizacional no setor público, na qual a produtividade seja uma força motora significativa e um modo de vida, então os administradores públicos precisarão trabalhar para conceber e estabelecer um lugar especial nas empresas públicas do governo para os sistemas de mérito e de remuneração justa e adequada.