

Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados

Centro de Documentação e Informação

Coordenação de Biblioteca

<http://bd.camara.gov.br>

"Dissemina os documentos digitais de interesse da atividade legislativa e da sociedade."



REGIME JURÍDICO DO SERVIDOR PÚBLICO NOS ESTADOS UNIDOS

Ricardo José Pereira Rodrigues

Consultor Legislativo da Área XIX
Ciência Política, Sociologia Política,
História, Relações Internacionais

ESTUDO

NOVEMBRO/1995



Câmara dos Deputados
Praça dos 3 Poderes
Consultoria Legislativa
Anexo III - Térreo
Brasília - DF

ÍNDICE

1. INTRODUÇÃO	3
2. ANTECEDENTES	4
3. CARACTERÍSTICAS DA ATUAL LEGISLAÇÃO DE SERVIDORES FEDERAIS NOS ESTADOS UNIDOS	6
RECRUTAMENTO E ADMISSÃO DE PESSOAL	7
ESTABILIDADE E DEMISSÕES	8
AVALIAÇÃO E ESTÍMULOS	9
DIREITO DE GREVE	11
APOSENTADORIA DO FUNCIONALISMO ³⁶	11
4. A RELEVÂNCIA DA EXPERIÊNCIA AMERICANA À DISCUSSÃO DA REFORMA ADMINISTRATIVA NO BRASIL	12
NOTAS DE REFERÊNCIAS	14

© 1995 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados o autor e a Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

REGIME JURÍDICO DO SERVIDOR PÚBLICO NOS ESTADOS UNIDOS

Ricardo José Pereira Rodrigues

1. INTRODUÇÃO

Nos Estados Unidos, a regulamentação do funcionalismo público não é objeto de uma única lei, válida para todos os níveis do Serviço Público. Municípios, Estados e União adotam legislação própria para reger suas relações com servidores públicos e garantir a eficácia de seus respectivos aparelhos administrativos.

No nível federal, o sistema de pessoal do Governo norte-americano é regido por uma lei que data do século passado. Trata-se do *Civil Service Act*, conhecida também por Lei Pendleton, promulgada em janeiro de 1883. Esta legislação reorganizou o funcionalismo federal, instaurando um regime de recrutamento, promoção e carreira com base no mérito que pudesse concorrer para consolidar uma administração pública menos politizada e mais comprometida com a continuidade dos programas e ações do Governo.

Todos os funcionários civis da União encontram-se sob a tutela do *Civil Service Act*. Os benefícios desta lei atingem não apenas os funcionários de carreira, cujo ingresso no Serviço Público se dá por intermédio de um sistema de mérito, mas também o pessoal indicado para preencher cargos de confiança. Da legislação estão excluídos, contudo, os integrantes das forças armadas e os ocupantes de cargos eletivos¹.

O *Civil Service Act* que os norte-americanos conhecem hoje é bem diferente da lei original do século passado. Em todos os seus anos de vigência, a lei sofreu diversas alterações, culminando numa reforma abrangente de seus dispositivos realizada pelo Presidente Jimmy Carter no início de seu mandato. Esta reforma está contida no *Civil Service Reform Act*, de 1978, que vigora até os dias atuais.

O presente estudo tem por objetivo traçar um perfil do regime jurídico dos servidores públicos nos Estados Unidos para que, ao compará-lo com a realidade brasileira, este levantamento possa servir de subsídio à discussão em torno da proposta de reforma administrativa enviada pelo Poder Executivo brasileiro ao Congresso Nacional.

2. ANTECEDENTES

A meritocracia nem sempre foi a característica dominante do sistema de pessoal do Governo Federal dos Estados Unidos. Antes de 1883, o empreguismo e o favoritismo político ditavam as regras de quem podia ou não ocupar um cargo na burocracia norte-americana. Embora os fundadores da República acreditassem nas virtudes de um corpo de funcionários públicos não-partidário e que “diferença de opinião política não deveria ser motivo para demissão”², o sistema que florescia até aquela data era o chamado “spoils”, baseado em “pistolões”.

No contexto deste sistema, que teve seu ápice durante a administração de Andrew Jackson, a atividade partidária constituía pré-requisito para a entrada no Serviço Público. Segundo Mosher e Kingsley, “os fins do governo se misturavam aos fins do partido e transformavam-se em benefícios pessoais para a liderança política. Na época, Serviço Público significava o mesmo que serviço ao partido. Com cada mudança no controle da máquina partidária, mudava-se também todos os ocupantes de cargos públicos”³.

A lei Pendleton, de 1883, veio mudar essa realidade, criando a Comissão de Serviço Civil dos Estados Unidos que implantaria e gerenciaria o sistema de mérito para o recrutamento e promoção de funcionários. Tratava-se do primeiro passo para a criação de uma burocracia profissional e “seu efeito principal foi o de estimular a profissionalização do Serviço Público, dotando-o de condições que tornassem possível a carreira, viabilizando os instrumentos para se recrutar profissionais competentes”⁴. Por essa razão, a Lei Pendleton tornou-se um modelo exaustivamente copiado por Estados e Municípios nos Estados Unidos.

Especificamente, a lei de 1883 introduziu as seguintes inovações na administração de pessoal do Governo Federal americano:

A administração de pessoal ficaria a cargo de uma comissão independente bi-partidária, cujos membros seriam indicados pelo Presidente e a ele responderiam diretamente; a seleção passaria a ser por provas competitivas (concurso), de caráter prático; um período probatório constaria do processo de seleção; veteranos com sequelas de guerra continuariam a desfrutar de tratamento diferenciado, e os funcionários ficariam livres da obrigação de fazer contribuições financeiras a partidos e seus supervisores seriam proibidos de receber ou solicitar fundos com tais propósitos⁵.

A lei Pendleton teve sua origem nos movimentos pela reforma do Serviço Público que ocorreram nos Estados Unidos entre 1865 e 1883. Segundo H. Elliot Kaplan, “em maio de 1877, um grupo de novaiorquinos se reuniram para organizar o que veio a ser a primeira de muitas associações de reforma do Serviço Civil. Com George William Curtis na presidência, a Associação Novaiorquina para a Reforma do Serviço Civil aprovou a minuta de um projeto de lei, elaborada por sua comissão de legislação, que tinha por objetivo regulamentar e melhorar o Serviço Público nos Estados Unidos. Essa minuta foi apresentada ao então Senador George Pendleton, do Estado de Ohio, com o intuito de persuadi-lo a sustar a tramitação de um seu projeto anterior e substituí-lo pelo projeto da associação”⁶.

A tramitação do Projeto de Lei Pendleton teve início em janeiro de 1881, período em que o debate sobre seu conteúdo já ganhara dimensão popular. Nessa época, nada menos que 40 associações semelhantes à de Nova Iorque estimulavam o debate sobre o tema por todos os Estados Unidos⁷. Em julho do mesmo ano, um incidente dramático chamou ainda mais a atenção do país para a necessidade de se reformar o sistema de pessoal do Governo: o Presidente James Garfield foi assassinado por um indivíduo que não conseguira emprego público⁸.

O incidente serviu para consolidar o sentimento popular contra o sistema “spoils”. “Quando o Congresso se reuniu em 1882, seus membros estavam convencidos de que o povo americano exigia uma reforma do Serviço Público. A Lei Pendleton foi aprovada por maioria absoluta do Congresso em 16 de janeiro de 1883, sendo promulgada pelo Presidente Chester Arthur, no mesmo dia”⁹.

Num estudo mais recente, Johnson e Libecap discordam da grande maioria dos historiadores que defendem a tese de que a Lei Pendleton foi o resultado de uma cruzada moral de reformadores junto a políticos indecisos, cristalizada pela morte do Presidente Garfield. Para Johnson e Libecap, a promulgação da “Lei Pendleton e o início do sistema de mérito para funcionários públicos tornaram-se realidade porque serviam aos interesses dos membros do Congresso e dos Presidentes de duas maneiras importantes. Primeiro, o funcionalismo federal tinha se tornado grande demais para que um sistema de clientelismo permanecesse gerenciável”... Segundo, as restrições impostas ao clientelismo asseguravam que nem o Presidente nem o Congresso ganharia controle suficiente da força de trabalho federal para conseguir com esse elemento uma vantagem comparativa na competição entre os dois poderes¹⁰.

O sistema federal de mérito, criado pela Lei Pendleton em 1883 tinha como propósito limitar o clientelismo e eliminar o abuso político das oportunidades de empregos federais. Alcançava-se tal objetivo limitando-se o acesso ao quadro de funcionários efetivos àqueles que eram aprovados em concursos públicos.

Segundo Patricia Ingraham, “inicialmente, o novo sistema cobria apenas 10 por cento da força de trabalho federal”. O crescimento do sistema havia sido delegado ao Presidente, que tinha a autoridade para alargá-lo por ato administrativo (executive order). Já que cada Presidente que alargava o sistema de mérito tirava do partido empregos clientelistas, o sistema cresceu muito devagar. Entretanto, “já no final da década de 30, aproximadamente 60 por cento dos funcionários públicos faziam parte do sistema”¹¹.

De 1883 para cá, a legislação do funcionalismo público nos Estados Unidos passou por inúmeras mudanças. Segundo Ingraham. “virtualmente cada Presidente neste século procurou descrever o sistema de Serviço Público como problemático...(e tentou submetê-lo) a uma série de reformas incrementais, a maioria com a intenção anunciada de tornar a operação do governo mais eficiente e produtiva”¹². Em 1923, por exemplo, o *Classification Act* introduziu a planificação de cargos e salários, classificando cargos de acordo com tarefas e responsabilidades e equiparando-os a níveis de compensação pre-estabelecidos para toda a estrutura de pessoal do governo. Em 1940, o *Ramspeck Act* eliminou muitas das isenções existentes no sistema de mérito.

Para Ingraham, os esforços de reforma têm-se caracterizado particularmente pelo esforço presidencial de melhorar o gerenciamento e o controle do funcionalismo. “Richard Nixon criou a ‘presidência administrativa’... Ronald Reagan buscou reformar mais por intermédio de dispositivos administrativos do que por ação legislativa”¹³. Nenhum dos Presidentes contemporâneos, entretanto, foi mais incisivo do que Jimmy Carter, cujo esforço resultou na promulgação da Lei de Reforma do Serviço Público de 1978 (Civil Service Reform Act).

A lei de 1978 foi concebida para redesenhar um sistema gerado a partir do acúmulo de mais de 100 anos de regras. A idéia era extrair um sistema de gerenciamento de pessoal coerente do conjunto de peças frouxamente conectadas pelas leis anteriores. O pacote legislativo que emergiu desse esforço continha os seguintes elementos:

Abolição da Comissão de Serviço Civil e criação do Escritório de Gerenciamento de Pessoal (Office of Personnel Management), do Conselho de Proteção do Sistema de Mérito (Merit Systems Protection Board) e da Autoridade Federal de Relações Trabalhistas (Federal Labor Relations

Authority); dispositivos para proteção de delatores (whistleblowers); criação de um sistema de avaliação de desempenho para aumentar a produtividade e estabelecer um elo entre desempenho e pagamento para gerentes federais; criação de um sistema de pagamento por mérito para gerentes intermediários, com a finalidade de premiar alto desempenho com bonus financeiro; criação do Serviço de Executivos Senior (Senior Executive Service). Este componente da Reforma tinha por objetivo criar uma elite de gerentes generalistas de alto nível (gestores governamentais), imitando o sistema britânico de alto serviço. Tais gestores poderiam participar ativamente do processo de formulação de políticas. Dez por cento desses cargos eram reservados à indicações políticas.¹⁴

3. CARACTERÍSTICAS DA ATUAL LEGISLAÇÃO DE SERVIDORES FEDERAIS NOS ESTADOS UNIDOS

O regime jurídico dos servidores públicos federais norte-americanos é fundamentado no conceito de mérito. A legislação de pessoal foi concebida com o intuito de garantir que o recrutamento, a promoção, a remoção, ou a demissão de funcionários aconteça com base no desempenho e habilidade de cada indivíduo e não devido a motivos políticos. Atualmente, mais de 90 por cento dos funcionários públicos federais são beneficiários de algum tipo de regime jurídico com base no mérito. Desse total, 59 por cento pertencem ao chamado “serviço competitivo”, ou seja, ingressaram no serviço público por intermédio de concurso, 23 por cento trabalham para os Correios e 8 por cento estão cobertos por outros sistemas de mérito que não o descrito pelo *Civil Service Act*¹⁵.

A lei dos servidores públicos federais atinge a departamentos, agências e divisões dos três poderes mas não alcança a administração de pessoal de Estados e Municípios. Estes, em geral, têm promulgado legislação semelhante ao *Civil Service Act* e demais leis que regulam o Serviço Público da União com efeitos similares aos observados na esfera federal.

O sistema de carreira do Serviço Público federal é gerenciado pelo Escritório de Gerência de Pessoal (Office of Personnel Management), OPM, criado pela reforma do Presidente Carter em 1978. O OPM é o órgão responsável pela implementação da política de pessoal do Governo Federal e tem o encargo de assegurar que o sistema funcione conforme prescrito pela lei.

Algumas agências federais estabeleceram sistemas de méritos individuais, independentes do controle da OPM. Embora os procedimentos específicos de cada sistema individual variem de agência para agência, eles foram elaborados como exceção ao sistema de mérito sob a tutela da OPM com base nos seguintes objetivos: facilitar o recrutamento de profissionais, dar a agência maior flexibilidade na contratação e demissão do que permitido no sistema do *Civil Service*, e permitir métodos mais simplificados de seleção. Entre as agências que operam sob sistemas individuais de mérito estão os Correios, o Departamento de Estado (somente para diplomatas), o FBI, o Tennessee Valley Authority, o Departamento de Assuntos de Veteranos de Guerra, e o Serviço de Saúde Pública dos Estados Unidos.¹⁶

A legislação prevê, ainda, casos de funções ou posições excluídas do chamado “serviço competitivo”. Nelson explica que há duas categorias de posições federais excluídas do sistema de mérito, muito embora quase nenhuma dessas posições seja preenchida por indicação política. Segundo ele, tratam-se de posições que não envolvem tomada de decisão e que são de difícil preenchimento dentro do contexto normal do *Civil Service Act*.¹⁷ O manual do servidor público delimita as exceções do serviço competitivo àquelas determinadas pela OPM e àquelas determinadas por lei, ou seja, que

tratam de cargos que, por força de lei, não são regidos pelo *Civil Service Act*. No primeiro caso, há as categorias do “quadro C”, com cerca “de 1.200 cargos, compreendendo dirigentes de alto nível, responsáveis por diretrizes administrativas, e assessores confidenciais desses altos funcionários”, as do “quadro A e B”, destinadas a certas funções que não exigem alta direção ou confidencialidade, mas para as quais a exigência de concurso esbarra em impedimentos circunstanciais. É o caso de funções temporárias, estágios ou funções de tempo parcial que obrigam a residência em lugares remotos.¹⁸

O sistema de mérito no Serviço Público, como um todo, é supervisionado por uma agência independente do governo denominada *Merit System Protection Board* - MSPB (Conselho de Proteção ao Sistema de Mérito). Criada pela reforma de 1978, o MSPB é responsável pela salvaguarda dos princípios do sistema e das prerrogativas dos funcionários contra abusos e ações de pessoal injustas. O MSPB é composto por três membros indicados pelo Presidente da República, com a sanção do Senado, que cumprem mandatos de sete anos. Segundo a lei americana, “no máximo dois membros podem pertencer ao mesmo partido... e tanto o presidente como os demais membros devem ser indivíduos com notória experiência e qualificação para implementar as funções de competência do Conselho”.¹⁹

O sistema de pessoal do Governo dos Estados Unidos conta, ainda, com duas outras instituições de suporte: a *Federal Labor Relations Authority* - FLRA (Autoridade Federal de Relações Sindicais) e o *Office of Special Counsel* - OSC (Escritório do Conselheiro Especial). A primeira arbitra disputas trabalhistas nas agências federais enquanto a segunda é uma espécie de procuradoria responsável por proteger funcionários de práticas de pessoal proibidas, sobretudo perseguição por delação

RECRUTAMENTO E ADMISSÃO DE PESSOAL

A forma de recrutamento é um elemento de destaque entre os princípios gerais do sistema de mérito adotado nos Estados Unidos para os funcionários públicos federais. Segundo a lei norte-americana, o *recrutamento deve ser feito entre indivíduos qualificados de campos apropriados de trabalho de forma a se construir uma mão de obra proveniente de todos os segmentos da sociedade, e sua seleção e promoção devem ser determinadas com base exclusiva na habilidade relativa, no conhecimento e técnica, após uma competição justa e aberta que assegure igual oportunidade a todos*.²⁰

As provas de concurso para admissão ao Serviço Público basicamente habilitam o candidato a ter seu nome inscrito em um registro de candidatos habilitados. “Quando há uma vaga a preencher, a repartição em questão solicita à OPM a indicação de candidatos habilitados. Os primeiros colocados na lista são indicados em primeiro lugar. A autoridade a que compete fazer a nomeação normalmente efetua sua escolha entre os três primeiros indicados”.²¹ Segundo Plano e Greenberg, este processo de se oferecer à autoridade que está nomeando um candidato a chance de escolher um entre três foi concebida para que fatores intangíveis, tais como os traços de personalidade, possam fazer parte de sua decisão.²² Este é um processo que não sofreu qualquer alteração com a reforma de 1978.

As provas do concurso podem ser escritas ou práticas, e podem também, tomar a forma de uma avaliação do treinamento acadêmico e da experiência do candidato, ou finalmente, consistir em uma combinação desses tipos de avaliação. Nesse sentido, não se trata de um concurso na tradição brasileira, sendo, muito mais, uma mistura de concurso e processo seletivo.

Há também a possibilidade de ingresso na carreira de servidor público sem concurso. Entre as opções que a lei em vigor apresenta pode-se destacar o caso das contratações para funções temporárias (contrato temporário de trabalho) além do preenchimento de cargos após a primeira efetivação, isto é, nos casos de transferência, promoção e redesignação. No primeiro caso, a lei assegura ao Serviço Público a possibilidade de contratar funcionários sem concurso quando da inexistência de candidatos concursados que possam preencher os cargos disponíveis. Na semântica jurídica norte-americana, não se trata de uma contratação, mas sim de “uma conversão de uma posição não-competitiva para uma nomeação condicional de carreira ou uma nomeação de carreira... desde que o indivíduo tenha as qualificações exigidas para o cargo pela direção da OPM, e além disso, que o desempenho do indivíduo seja demonstrado pela agência contratante em uma cuidadosa avaliação formal”.²³ Nesse caso, a efetivação do indivíduo no cargo somente se dará após três anos de efetivo exercício.

No segundo caso, a lei prevê a ascensão do funcionário no sistema, bem como sua transferência ou redesignação, sem a necessidade da prestação de novo concurso. O concurso é muito mais um portão de entrada para o Serviço Público e menos um acesso a um cargo. Por essa razão, a readmissão de pessoas que anteriormente tenham pertencido aos quadros do funcionalismo federal de carreira se dá sem concurso. “A tese é que o indivíduo, uma vez habilitado em concurso, não deve ser obrigado a competir novamente, (muito embora) precise satisfazer os requisitos do cargo para o qual esteja sendo considerado”.²⁴

ESTABILIDADE E DEMISSÕES

A legislação norte-americana do funcionalismo não inclui em seus estatutos um dispositivo de estabilidade como o conhecemos no Brasil. O direito de manutenção no emprego, ou *tenure*, de fato existe, mas seu uso é flexível, permitindo ao Governo dispensar funcionários tanto por razões disciplinares quanto por razões não-disciplinares, como cortes orçamentários e reestruturação de agências ou serviços.

Considera-se um funcionário “efetivo” (a palavra estável sequer existe no texto da lei) quando o mesmo cumpre com êxito seu período de estágio probatório de um ano. Se, apesar de haver o funcionário passado nas provas, verificar-se, durante o estágio, que não tem condições para exercer o cargo, pode ser prontamente exonerado. A administração decidirá se efetiva ou não o funcionário com base em avaliação, por escrito e amplamente justificada, submetida pelo superior imediato do servidor.

Mesmo após efetivado, o funcionário não goza de uma garantia contra demissões, sobretudo se seu desempenho for considerado fraco para os padrões do sistema. Com base em razões disciplinares, o Governo tem o amparo da lei para dispensar indivíduos cuja demissão “promoverá a eficiência no serviço”²⁵. Para esses casos, o processo administrativo é conduzido de forma a não proteger os inaptos, mas também a evitar arbitrariedades e injustiças. Como explica o manual sobre o sistema de pessoal norte-americano, se por um lado, “nenhum servidor federal tem o direito de propriedade sobre o cargo que ocupa”, por outro lado, “seria um péssimo negócio dispensar funcionários competentes e com experiência por motivos triviais”.²⁶

A lei garante para o servidor concursado em vias de demissão os seguintes direitos:

⊕ no mínimo 30 dias de aviso prévio, por escrito, com as razões específicas para a sua demissão;

- ⊕ contraditório, verbal e por escrito, dentro de 7 dias, com evidência documental;
- ⊕ direito a um advogado;
- ⊕ direito a apelar para o Conselho de Proteção do Sistema de Mérito, que concederá audiência ao funcionário, bem como direito a um advogado;
- ⊕ direito de apelar da decisão do Conselho no Tribunal de Recursos dos Estados Unidos, que poderá conceder novas audiências.

Devido às salvaguardas deste processo administrativo, muitos críticos da burocracia americana consideram praticamente impossível a demissão de servidores públicos. Para James Wilson, por exemplo, “ninguém é demitido a não ser que seu superior imediato esteja preparado para investir tempo e esforço na tentativa”. Wilson fundamenta sua opinião com dados sobre a administração de pessoal da Receita Federal (IRS). Segundo ele, no ano de 1976, somente 6 funcionários de um total de 71.000 concursados daquela repartição foram dispensados por ineficiência ou negligência no serviço.²⁷

Os funcionários públicos norte-americanos também podem ser dispensados por razões que fogem totalmente de seu controle. É o caso das reduções de quadros e da extinção de cargos ou repartições. Nesses casos, a lei garante à direção administrativa pleno arbítrio para decidir quais funções, departamentos ou agências suprimir. Na hipótese de funcionários que tenham mais tempo de serviço e elevado grau de merecimento puderem se deslocar horizontalmente para cargos não eliminados, a lei estimula (mas não obriga) os administradores a efetivar este tipo de deslocamento e dispensar ocupantes de cargos não eliminados que apresentem menor grau de merecimento e menor tempo de serviço. Os veteranos de guerra também recebem tratamento especial nestes casos.

Os funcionários federais demitidos de suas funções têm, a exemplo de qualquer outro trabalhador norte-americano, direito a seguro-desemprego. Além de indenização, a legislação do funcionalismo prevê este tipo de compensação para o servidor dispensado, através de convênio com o escritório de seguridade social de cada Estado da União. De acordo com a lei, “a cada Estado é assegurado um repasse do Governo dos Estados Unidos destinado ao pagamento de seguro-desemprego a indivíduos que recebiam salários federais”.²⁸

Nota-se, que tanto na demissão por ineficiência no serviço quanto naquela motivada por redução de quadros, a avaliação de desempenho é peça chave para assegurar imparcialidade e justiça.

AVALIAÇÃO E ESTÍMULOS

A lei estabelece as regras para a avaliação de desempenho de funcionários públicos federais²⁹. As repartições federais são juridicamente obrigadas a elaborar e implementar planos de avaliação, obedecendo a determinados padrões. Observados esses padrões, as repartições individuais têm a liberdade para organizar o programa de avaliação que seja mais adequado às suas necessidades. A lei determina, contudo, que os requisitos de execução do trabalho vinculado a cada cargo (*job description*) sejam levados ao conhecimento de todos os funcionários e que a atuação destes seja apreciada com justiça.

Para efeito de ilustração, passamos a descrever o método de avaliação do desempenho de funcionários do Departamento de Estado. Em primeiro lugar, a avaliação do funcionário naquela repartição começa por uma análise do cumprimento dos requisitos de trabalho e do que foi estabelecido como meta específica para o ano de avaliação. Cabe ao supervisor imediato avaliar, em termos percentuais, o sucesso do funcionário no cumprimento das metas estabelecidas por ele mesmo um ano antes. O desempenho geral do funcionário poderá determinar uma revisão de seu *job description*, aumentando ou diminuindo o número de tarefas, conforme seja o caso.

Em seguida, o formulário de avaliação apresenta uma “escala gráfica de avaliação”, nos moldes da fórmula descrita por Graham Jr. e Hays.³⁰ Essa escala consiste de uma lista de fatores a que o avaliador atribui graus. A escala de avaliação inclui tanto fatores relacionados diretamente ao trabalho como à personalidade. Aparecem atributos como “conhecimento da função”, “assiduidade” e “pontualidade”, mas também outros como “entusiasmo”, “iniciativa” e “criatividade”. A escala abrange uma graduação de desempenho que vai de “insatisfatório”, passando por “satisfatório” e “muito satisfatório”, até “excelente”.

O formulário de avaliação do Departamento do Estado não se limita a uma apreciação objetiva do desempenho do funcionário. A avaliação meramente objetiva é, naturalmente, suscetível a quase todas as formas de erro, podendo, inclusive, estimular a falta de empenho do avaliador que poderia facilmente burlar o critério em sua avaliação. Para reduzir a falta de critério dos supervisores, o formulário apresenta uma dimensão discursiva. Nela, o avaliador terá que justificar sua avaliação, discutindo os pontos altos e falhos do desempenho do funcionário ao longo do ano, com exemplos específicos da atuação do servidor. Trata-se de um registro de incidentes reais de trabalho ou de atuações exemplares do funcionário. Nas palavras de Graham Jr. e Hays, “como essa técnica de avaliação enfoca eventos específicos, ela tem um nível de validade muito mais alto do que a maioria das outras abordagens”.³¹

É importante ressaltar que a forma com a qual o supervisor avalia os funcionários sob sua supervisão é levada em conta na avaliação do próprio supervisor. Assim, um supervisor que avalia alguém como excelente em todos os pontos da escala, ou como fraco em todos os pontos, ou mesmo como mediano em todos os pontos, terá sua avaliação questionada, e poderá ser ele mesmo avaliado negativamente por não utilizar critérios sérios em suas avaliações.

Ao final da avaliação, o funcionário tem o direito de estudá-la e, caso discorde de seu supervisor, poderá fazer uma crítica da análise do superior em espaço apropriado disponível no próprio formulário de avaliação. Mesmo que não queira criticar a avaliação feita pelo seu supervisor, o funcionário é obrigado a assinar o formulário preenchido pelo avaliador, como prova de sua ciência da mesma.

Esta última etapa da avaliação é útil não só para a administração, que poderá detectar problemas circunstanciais ou localizados na atuação do funcionário, mas também para o próprio funcionário, que poderá realizar uma auto-crítica de seu desempenho e direcionar suas energias para aquelas áreas onde seu desempenho estaria mais fraco.

O resultado das avaliações de desempenho formam a base da decisão sobre a concessão de prêmios e outros estímulos à boa *performance*. O Programa de Prêmios de Incentivo do Governo Federal (*incentive awards*) foi bastante ampliado com a lei de reforma do Serviço Público de 1978, passando a incluir prêmios em dinheiro.

Segundo James Perry, os dispositivos estabelecendo premiação em dinheiro do *Civil Service Reform Act* constituíram a inovação mais radical na história das práticas de pessoal do Governo dos Estados Unidos. “Tais dispositivos representaram uma ruptura com a longa tradição de aumentos salariais automáticos baseados apenas no tempo de serviço”.³²

Em sua essência, a lei prevê o reconhecimento honorífico, bem como premiação em dinheiro, para funcionários que excedam os padrões do bom desempenho em duas instâncias. Primeiro, premia-se o funcionário que “devido a uma sugestão, invenção, realização superior ou outro esforço pessoal venha a contribuir para a eficiência, economia ou outro melhoramento das operações do Governo ou consiga reduzir significativamente o excesso de zelo burocrático (*paperwork*). E segundo, premia-se aquele que “desempenhe uma ação ou serviço especial, no interesse do público, relacionado ao seu cargo”.³³

Como é característico da tradição descentralizadora americana, cada agência poderá desenhar seu próprio programa de prêmios, levando em consideração as características gerais traçadas pelo OPM.

Além desses prêmios, a lei também define uma premiação especial em dinheiro para aqueles funcionários que venham, com sua informação, inibir fraude, prejuízos, gastos desnecessários ou mal gerenciamento de agências, e cuja ação contribua para a economia significativa de despesas. De acordo com a lei, a premiação não poderá exceder 10 mil dólares ou 1% do total economizado pela agência.³⁴

A lei também prevê a premiação de grupos de funcionários e não apenas indivíduos, o que em si, constitui um estímulo ao trabalho em equipe.

DIREITO DE GREVE

A lei de reforma do serviço público de 1978 sublinha o direito de livre organização dos funcionários públicos federais ao afirmá-lo em sua própria exposição de motivos. Nela, o Presidente Carter reiterava ser “política dos Estados Unidos que:

“o direito dos funcionários federais de se organizarem, negociarem coletivamente e participarem, através de organizações sindicais, de decisões que lhes afetem, respeitando o interesse público e a conduta adequada dos negócios públicos, seja especificamente reconhecido em estatuto.”

Isto não implica, contudo, que o direito à greve tenha sido no passado ou seja atualmente reconhecido pelo Governo Federal em relação aos seus funcionários efetivos. De fato, alguns juristas norte-americanos crêem que tal direito sequer se aplique ao funcionalismo. Kaplan afirma que qualquer estudo de decisões jurídicas sobre o assunto nos Estados Unidos, “levaria à conclusão de que não existe um direito inalienável de se realizar greves contra o Governo, e que, portanto, pareceria desnecessário que um estatuto proibisse tais atos”³⁵. Mesmo assim, o Governo Federal conta com uma lei, a P.L. 478, de 1º de julho de 1946, que denota qualquer greve do funcionalismo como um ato ilegal.

O *Federal Labor Relations Authority*, criado pela reforma de 1978, serve precisamente como *locus* de discussão e negociação trabalhista entre o Governo e as organizações sindicais de funcionários federais. Entre outras atribuições, o FLRA se incumbe de solucionar impasses trabalhistas coletivos, através de seu Painel de Impasses do Serviço Federal.

APOSENTADORIA DO FUNCIONALISMO³⁶

A aposentadoria do funcionalismo federal norte-americano é objeto de lei específica que determina suas regras básicas. Originalmente com a denominação de *Civil Service Retirement Act*, essa legislação sofreu diversas modificações e emendas, sendo o texto de 1986, que mudou o nome da lei para *Federal Employees’ Retirement System Act*, o mais atual. A aposentadoria dos funcionários federais, portanto, não é a mesma aposentadoria oferecida aos demais trabalhadores do país, que são cobertos pela lei de seguridade social (*Social Security Act*). Entretanto, seus dispositivos têm relação estreita com os dispositivos da lei de seguridade social visando facilitar a transferência de créditos de um sistema para outro.

Para ter direito ao benefício, o servidor deverá, em média, ter 7% de seu salário básico deduzido. Esse percentual é um pouco maior para servidores do Legislativo, para bombeiros e policiais e para magistrados. Em contrapartida a esta dedução, cada agência do Governo Federal contribuirá para o Fundo de Aposentadoria uma quantia estabelecida por lei segundo fórmulas previstas para diferentes categorias e diferentes setores do Governo. O servidor poderá, ainda, suplementar sua contribuição com o propósito de aumentar seu benefício final na aposentadoria.

Para se aposentar com o benefício, o servidor deverá ter contabilizado uma combinação de idade e anos de serviço prevista em lei. Por exemplo, deverá ter no mínimo 55 anos de idade e completar 30 anos de serviço, ou ter 60 anos e completar 20 anos de serviço. Esses requisitos variam para cargos de periculosidade, tais como policial e bombeiro.

Tal como acontece no Brasil, o servidor poderá se aposentar com benefícios ao atingir a idade da aposentadoria compulsória, por tempo de serviço (devidamente combinada à idade do servidor), precocemente (early retirement), e por razões de saúde. Em todos os casos, contudo, o benefício da aposentadoria será proporcional à contribuição feita pelo servidor.

O cálculo de benefício segue regras básicas ditadas pela lei. Pode-se dizer que em média, um servidor aposentado recebe aproximadamente 70% do salário da ativa. A lei especifica fórmulas individuais para uma variedade de funções do serviço público. Para um servidor do Executivo, por exemplo, o cálculo é feito pela seguinte regra:

- 1) 1½ por cento da média salarial para 5 anos de serviço, mais
- 2) 1¾ por cento da média salarial para serviço acima de 5 anos e abaixo de 10 anos, mais
- 3) 2 por cento da média salarial para serviço acima de 10 anos.

Seguindo tal regra, um funcionário que se aposente com 35 anos de serviço teria direito a um benefício de aposentadoria equivalente a 66,25% de seu salário anual.

Para um funcionário do Poder Legislativo, o cálculo de seu benefício de aposentadoria tomaria por base a seguinte regra:

- 1) 2½ por cento para todos os anos de serviço com o Congresso.

Assim, um servidor do Congresso ao se aposentar com os mesmos 35 anos de serviço de seu colega do Poder Executivo faria jus a um benefício equivalente a 87,5% do salário da ativa.

4. A RELEVÂNCIA DA EXPERIÊNCIA AMERICANA À DISCUSSÃO DA REFORMA ADMINISTRATIVA NO BRASIL

São inegáveis as semelhanças que alguns dispositivos do Projeto de Reforma Administrativa enviada pelo Governo Federal brasileiro ao Congresso Nacional guardam com diversos atributos da legislação norte-americana em vigor. Não seria exagero pressupor que, pelo menos no que tange o funcionalismo público, os formuladores da proposta de reforma brasileira tenham se inspirado no exemplo dos Estados Unidos.

É o caso da flexibilização da estabilidade proposta na PEC 173. Os dispositivos da PEC que alteram a redação do Art. 41 da Constituição, permitindo a perda de cargo de servidor estável, em caso de insuficiência de desempenho no exercício das funções” e “por necessidade da administração pública, visando a redução ou reestruturação dos quadros” são idênticos aos dispositivos da lei norte-americana.

É também o caso da proposta de flexibilização da forma de ingresso no serviço público proposta pela PEC, com a inclusão de processo seletivo público. Como já vimos, este tipo de flexibilidade existe nos Estados Unidos para cargos de natureza executiva e especial, como por exemplo, os especialistas do Serviço de Pesquisa do Congresso, cujo ingresso na carreira se dá por meio de seleção, fundamentada em títulos e experiência apenas.

Observa-se, ainda, que o projeto de reforma beneficia-se também das muitas críticas que atualmente são dirigidas à legislação do funcionalismo público nos Estados Unidos. Muito do discurso reformista do Ministério de Administração e Reforma do Estado inspira-se nas propostas de um “Governo Empreendedor” formuladas por David Osborne e Ted Gaebler no livro *Reinventando o Governo*.

Para Osborne e Gaebler, o sistema americano “tornou-se uma camisa-de-força numa era de funcionários instruídos e preparados... Há 50 anos, os governos não eram sindicalizados. Nem tampouco tinha a Justiça tornado ilegal o apadrinhamento nas contratações e demissões, e protegido a maioria dos empregados contra a demissão sem justa causa... A maioria das práticas que os procedimentos do Serviço Público Civil procura coibir já foi eliminada, tornada ilegal, ou mesmo inviabilizada por força de acordos coletivos de livre negociação... Ainda assim, concluem, a mentalidade controladora persiste, criando impasses administrativos que fazem da administração pública a *arte do impossível*”.³⁷

Os autores citam especificamente as formas de contratação, de promoção e de demissão como problemas sérios na condução dos serviços públicos. Com respeito à contratação, por exemplo, as críticas residem no fato de os administradores serem forçados a selecionar funcionários a partir de uma lista de candidatos que se submeteram ao concurso do serviço público. “Geralmente, têm de ficar com aqueles de mais alta pontuação no teste - pouco importando se tal pessoa está motivada para o trabalho ou se suas habilidades seriam melhor aproveitadas em outro setor”.

Quanto à demissão, Osborne e Gaebler criticam as dificuldades de se efetivar dispensas. Segundo eles, “um servidor público federal não pode ser demitido até que um gerente tenha gasto meses (se não anos) no levantamento cuidadoso de suas incapacidades e rendimento indesejável. E só é realmente demitido depois que três recursos tenham sido indeferidos”.

Os autores não poupam sequer os dispositivos que asseguram a demissão de funcionários por acisão da redução de quadros. A crítica é dirigida principalmente à legislação que estimularia a retenção de funcionários antigos, priorizando a dispensa de funcionários mais novos. “Via de regra, os cortes de pessoal levam os mais novos e motivados funcionários, mantendo o peso morto - a carga de tarefas que não sabem realizar ou das quais não gostam”.

A exemplo desses críticos norte-americanos, os reformistas brasileiros planejam uma administração pública voltada para o cidadão-cliente, priorizando resultados e não processos. Trata-se de uma concepção puramente gerencial da administração pública, que deveria tomar o lugar da concepção burocrática, cuja eficácia, na atualidade, já teria se esgotado.

Teoricamente, esta abordagem orientada para o cidadão-cliente constitui um avanço dos métodos de administração pública. Como Osborne e Gaebler demonstram com exemplos de alguns poucos Governos municipais nos Estados Unidos, a transformação do setor público através da priorização de resultados e da inserção do espírito empreendedor em sua hostes pode constituir-se uma alavanca de sucesso administrativo. Mas será que o Brasil estaria preparado para afrouxar seu controle nos processos e transpor para sua administração pública esse modelo?

Acontece que mesmo nos Estados Unidos, o controle dos processos é a única ferramenta disponível aos legisladores para conter e coibir abusos por parte de administradores e detentores de cargos do Poder Executivo.

Em geral, as críticas ao sistema de funcionalismo federal norte-americano são provenientes da comparação do setor público com o privado. Partem do princípio de que os métodos e meios empregados por empresas e seus administradores de pessoal deveriam ser absorvidas pela administração pública, independentemente das peculiaridades que diferenciam o público do privado. A questão da manipulação política da máquina administrativa não se faz presente entre as premissas desses críticos. Para eles, o fim do sistema de “spoils” é irreversível e a aproximação da administração pública da privada se daria sem maiores conseqüências na vida política.

É provável que os reformistas brasileiros partam dos mesmos pressupostos de seus colegas norte-americanos. Entretanto, uma grande distância separa a cultura política americana da brasileira. Apesar de todos os controles, a burla à legislação ainda é uma realidade perversa dos negócios públicos no Brasil. Corrupção, tráfico de influência e uso da máquina administrativa com fins eleitorais sobrevivem no país às vésperas do século XXI.

Se, com todos os dispositivos que permitem um controle dos processos, verifica-se abusos, como ficaria a administração pública no país se esses controles sobre os processos fossem relaxados em favor de uma ênfase nos “resultados”? A experiência norte-americana com reformas administrativas certamente pode nos forcenecer subsídios mas jamais nos dará todas as respostas para tais indagações.

NOTAS DE REFERÊNCIAS

¹SHAFRITZ, Jay M. *Dictionary of American government and politics*. Chicago: Dorsey Press, 1988, p. 103.

²Palavras de Thomas Jefferson citado em Ibid, p. 103.

³MOSHER, William, KINGSLEY, J. Donald. *Public personnel administration*. New York: Harper & Brothers, 1941, p. 19.

⁴Ibid, p. 25.

⁵Ibid.

⁶KAPLAN, H. Elliot. *The Law of civil service*. New York: Matthew Bender, 1958, p. 9.

⁷Ibid, p. 10.

⁸COMISSÃO DE SERVIÇO CIVIL DOS ESTADOS UNIDOS. *O Sistema de pessoal do governo federal americano*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1962, p. 16.

⁹KAPLAN, *ibid*.

¹⁰JOHNSON, Ronald N., LIBECAP, Gary D. *The Federal civil service system and the problem of bureaucracy: the economics and politics of institutional change*. Chicago: University of Chicago Press, 1994.

¹¹INGRAHAM, Patricia. The reform game. in: INGRAHAM, Patricia, ROSEBLOOM, David. (eds). *The promise and paradox of civil service reform*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1992, p. 160.

¹²Ibid, p. 3.

¹³Ibid, p. 5.

¹⁴INGRAHAM, Patricia, ROSEBLOOM, David. Introduction. In: INGRAHAM, Patricia, ROSEBLOOM, David. *The promise and paradox of civil service reform*. Ibid, p. viii.

¹⁵UNITED STATES. *Our American Government*. Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1993, p. 52.

¹⁶NELSON, Michael (ed). *Guide to the Presidency*. Washington, D.C.: Congressional Quarterly, 1990, p. 1213.

¹⁷Ibid. Ver também UNITED STATES. NATIONAL ARCHIVES AND RECORDS ADMINISTRATION. *Code of federal regulations*. Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1995, vol. 5, p. 11-13 para uma listagem dos casos excluídos do serviço competitivo.

¹⁸COMISSÃO DO SERVIÇO CIVIL DOS ESTADOS UNIDOS. Ibid, pp. 18-19.

¹⁹UNITED STATES. *U.S. Code*. Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1988, title 5, p. 513.

²⁰Ibid, p. 535.

²¹COMISSÃO DE SERVIÇO CIVIL DOS ESTADOS UNIDOS. Ibid, p. 28.

²²PLANO, Jack C., GREENBERG, Milton. *The American political dictionary*. Hinsdale, Illinois: Dryden Press, 1976, p. 221.

²³*Executive Order N° 12596*, de 7 de maio de 1987 (Ronald Reagan).

²⁴COMISSÃO DE SERVIÇO CIVIL DOS ESTADOS UNIDOS. Ibid, p. 32.

²⁵UNITED STATES. *U.S. Code*. Ibid, p. 926.

²⁶COMISSÃO DE SERVIÇO CIVIL DOS ESTADOS UNIDOS. Ibid, p. 40.

²⁷WILSON, James. *American government; institutions & policies*. Lexington, MA: D. C. Heath and Co., 1986, pp. 367-8.

²⁸Ver *U.S. Code*, ibid, p. 1125.

²⁹Ibid, pp. 636-8.

³⁰GRAHAM, JR. , Cole Blease, HAYS, Steven W. *Para administrar a organização pública*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar editor, 1994, p. 147.

³¹Ibid, p. 151.

³²PERRY, James L. The merit pay reforms. In: INGRAHAM, Patricia W., ROSENBLOOM, David H. Ibid, p. 199.

³³*U.S. Code*, ibid, p. 644.

³⁴Ibid, p. 648.

³⁵KAPLAN, H. Elliot. Ibid, p. 325.

³⁶Devido à complexidade do tema, o que se segue é um breve resumo das peculiaridades da lei. Para informações mais detalhadas ou com maior profundidade, aconselhamos consultar a própria lei, disposta no Título 5 do U.S. Code, pp. 984-1121.

³⁷OSBORNE, David, GAEBLER, Ted. *Reinventando o governo; como o espírito empreendedor está transformando o setor público*. Brasília: MH Comunicação, 1994, p. 134.