

SERVIÇOS AUXILIARES

PESSOAL

O Sistema do Mérito, a Mão-de-Obra e a Era Humana

O. GLENN STAHL

*Diretor do Departamento de Programas e
Padrões da Comissão de Serviço Civil
dos Estados Unidos*

(Tradução de BENEDICTO SILVA)

VIVEMOS uma era de intenso interêsse no comportamento e nos feitos do homem. Falar dos nossos tempos como "era atômica" ou "era espacial" é tangenciar o assunto, sem penetrar em sua significação mais profunda. Estas são expressões triviais, que exaltam os êxitos da física e ciência correlatas. Pior ainda, elas encerram algo de alarmante, algo que ameaça a humanidade, como se se tratasse do triunfo da matéria sôbre o espírito.

Prefiro pensar mais esperançosamente, pensar que estamos no limiar da "era humana". Nunca estudamos tanto e tão detidamente a nós próprios. Como que nos despertamos para a necessidade de compreender os motivos humanos. Nossa saúde mental e ocupacional é objeto de investigações e tratamento por parte de cientistas sociais. A ameaça de aniquilamento faz-nos multiplicar esforços para conciliar as divergências internacionais. Apesar das tensões e pressões, a tolerância e a compreensão internacionais estão galgando níveis mais alentadores. Já não é apenas o bem-estar físico e moral que preocupa, em tôda parte, os governos nacionais e internacionais. O desenvolvimento e utilização da mão-de-obra qualificada também começam a emergir como problemas universais. Conseqüentemente, a educação pública vem adquirindo um significado nôvo e mais amplo. Assim como o pensamento e o espírito humano triunfaram na Idade da Razão, no Renascimento e na época dos descobrimentos, eu gostaria que acontecesse de igual maneira relativamente às aspirações do mundo hodierno.

Propondo um reajustamento de nosso senso de valores, o senador norte-americano JOSEPH CLARK, da Pennsylvania, rela-

cionou diretamente o país e o mundo que nós, americanos, queremos, com o modo por que utilizamos a nossa força de trabalho. No artigo intitulado *Pondo Competências a Serviço da Liberdade*, publicado em *The Atlantic*, edição de novembro de 1959, o referido senador externa sua preocupação por “não estarmos orientando os jovens mais talentosos para carreiras onde sua inteligência é necessária”. Pergunta êle: “Como conseguir mais e melhores professores, cientistas, sacerdotes, políticos, rabinos, ministros, músicos, poetas e assistentes sociais? (Poderia ter acrescentado os servidores públicos!). E raciocina: “Para conseguir isso, teremos de reduzir o número de cervejeiros, de donos de boites e de traficantes de influência”.

As lucubrações do senador CLARK, assinalando que “os Estados Unidos não têm nenhum plano ou política nacional de pessoal”, levam-no a observar que o plano europeu de educação e ocupação está “muito à frente da caótica situação americana caracterizada pelo *acerta ou erra por acaso*”; e a concluir que “se tentar conseguir por persuasão o que outros obtiveram por coação, o país não precisa de perder a sagrada liberdade”.

Acrescenta: “Talvez as pessoas indignas estejam ganhando dinheiro demais e as dignas não estejam ganhando o suficiente”.

Bate-se o senador CLARK por “uma deliberação nacional de pôr a serviço da liberdade os cérebros melhores e mais capazes, ao invés de esperar que o acaso continue a fazer a distribuição das competências”.

Embora alto e louvável, êsse objetivo não é nôvo. Provavelmente teria ocorrido alguma coisa do mesmo pensamento, ao menos no que concernia ao serviço público, aos autores do *Civil Service Act*, que já conta 78 anos. Não obstante os seus defeitos e limitações iniciais, o sistema do mérito, estabelecido pela lei em 1883, para o preenchimento de cargos públicos, foi precursor da “Era humana”, pois fundava-se com efeito na simples mas nobre proposição: “os melhores é que devem servir ao Estado”.

Era um conceito básico e lógico, sem precedentes, do uso social da mão-de-obra qualificada nos Estados Unidos. Antes daquela lei, a idéia de meios organizados a fim de canalizar os maiores talentos para o serviço público de carreira tinha poucas raízes, ou nenhuma, nesta terra preocupada com as próprias fronteiras. Poder-se-ia dizer que uma característica da “era humana” será a aplicação de critério similar, e mais ordenado, ao planejamento da educação e da força de trabalho em favor da sociedade? Se assim é, que lição nos oferece o sistema do mérito?

PERSPECTIVA

Para começar, vejamos o sistema do mérito em perspectiva. Os problemas com que atualmente se vê a braços o governo federal americano são de proporções atordoantes: a defesa nacional, a competição ideológica e econômica com o comunismo, a conquista do espaço, a explosão da população, educação mais abundante e melhor, a aplicação de uma Doutrina de Monroe atualizada, o fervilhar de novas áreas metropolitanas, os transportes, a conservação da água e de outros recursos, a pesquisa e serviços médicos adequados, a harmonia racial, uma economia segura mas dinâmica, a manutenção no país e o desenvolvimento no estrangeiro de padrões de vida elevados — todos êstes são meramente sugestivos de seu alcance e envergadura.

Pode conceber alguém quanto mais atordoantes seriam, em verdade que impossíveis e esmagadores seriam tais problemas se, nestes últimos anos, não tivéssemos um serviço civil de carreira baseado no mérito? E' crível que a política moderna poderia arcar com problemas tão variados, como a conservação da água e as relações internacionais, sem a continuidade e a competência especializada de um serviço civil profissionalizado? Por melhores que possam ser o nosso legislativo e a liderança política do Executivo, seria racional esperar que a integridade de nossa economia, de nossa defesa, de nossa ciência, da nossa própria liberdade, pudesse ser preservada pela ação da mediocridade maciça aboletada nos postos de carreira do governo? Penso que não.

Seja-nos permitido ir mais longe: não será admissível que uma causa importante do relativo êxito do nosso governo, comparado com os de nações mais novas e menos estáveis, haja sido a combinação ímpar, em nosso serviço civil, dos fatores estabilidade, mérito e responsabilidade? Não é necessário esforço extremo de imaginação para colocar o serviço civil em pé de igualdade com outros fatores positivos, como uma população moralmente disciplinada e uma economia altamente produtiva.

A recente eleição nacional, refletindo como refletiu um interesse renovado nos problemas emergentes que estão abalando o mundo, não despertou quaisquer dúvidas sobre a integridade e competência do serviço público civil de carreira. As virtudes, a necessidade mesmo de tal serviço e tal competência, foram reconhecidas e proclamadas pelas plataformas dos dois partidos e pelos principais candidatos ao governo federal.

FUNDAMENTOS DO SISTEMA DO MÉRITO

O sistema do mérito veio para ficar. E ficará, não necessariamente com tôdas as suas características atuais e em suas pre-

cisas dimensões presentes, mas na essência: isto é, um sistema para garantir que a admissão, a promoção e o incentivo no serviço público sejam governados pela competência comprovada, jamais por considerações irrelevantes; e para assegurar, bem assim, oportunidades reais e fáceis a todos os cidadãos que queiram demonstrar sua capacidade em disputa de cargos públicos.

E em vista de tais fundamentos que, para os propósitos presentes, englobo, na expressão "sistema do mérito", não somente os 86% da estrutura federal dentro do campo abrangido pelo próprio *Civil Service Act*, mas também os verdadeiros sistemas de mérito estabelecidos independentemente, em estatutos ou por decreto executivo, em numerosas entidades isoladas, como o *Foreign Service*, a *Tennessee Valley Authority* e a *Atomic Energy Commission*.

Para alguns, o conceito fundamental do sistema do mérito, ou "serviço civil", no seu sentido adjetivo, é estabilidade — direitos e proteção para os servidores públicos. Mas atualmente isso é secundário. E note-se que não está diretamente contido na expressão "sistema do mérito". A proteção da estabilidade é apenas um meio de evitar intromissões partidárias ou outras, prejudiciais à integridade do sistema. A idéia básica é atrair e reter os mais competentes; o direito de estabilidade apenas ajuda a garantir o sistema, reduzindo a possibilidade de derrubadas políticas. Contudo, o direito de estabilidade jamais deve ser usado para manter os incompetentes ou os mediócras no serviço.

O sistema do mérito é, portanto, composto de dois objetivos paralelos: primeiro, a avaliação do mérito a fim de prover o serviço público de pessoal competente e responsável; segundo, a segurança de oportunidade aberta aos cidadãos de participar nos processos que ensejam tal propósito.

MÃO-DE-OBRA QUALIFICADA A SERVIÇO DE FINS SOCIAIS

O importante é reconhecer que, afora o alistamento militar, o sistema do mérito no preenchimento de cargos públicos foi o primeiro efeito em nossa sociedade de aplicação, em larga escala, das aptidões humanas em fins sociais. Implica num desígnio, numa escolha deliberada e coincidentemente numa série de equidades baseada em nossa Constituição, dando forma ao caráter e à capacidade do governo americano. Uma consequência, significativa em seus vários efeitos colaterais, foi a que apareceu com destaque nos primeiros relatórios da *Civil Service Commission*, por volta de 1880. Era o estímulo à educação pública. Dizia: "... empregando em suas repartições os de maior merecimento entre aqueles que o país educou a expensas públicas, o governo

honrará e estimulará grandemente o seu sistema de escolas públicas". A História confirmou integralmente aquela remota predição.

CRÍTICA *versus* FATOS

Nos últimos anos os críticos têm alegado, não sem fundamentos, que o nosso sistema do mérito se preocupa demasiado com a metodologia, e foi estabelecido para uma época em que milhares de pessoas solicitavam emprêgo ao govêrno, não para os tempos em que é o govêrno que precisa de tomar a iniciativa para recrutar os especialistas de que necessita.

Tal preocupação com a técnica, mais do que com as finalidades, tem afetado, de quando em quando, o sistema federal do mérito, e não pode ser negada. Parte dela, infelizmente, está estabelecida estatutariamente (não no *Civil Service Act*, diga-se de passagem), como as cláusulas que exigem a "regra da lista tríplice", por exemplo, e impedem a classificação dos candidatos em grupos maiores e mais de acôrdo com o alcance dos modernos métodos de seleção. Em compensação, muitos disparates e burocracia, consagrados mais pelo hábito do que pelo bom senso, têm sido descartados desde a Segunda Guerra Mundial. Quando se considera o âmbito de sua cobertura profissional, sua descentralização inacreditavelmente ampla, abrangendo 800 bancas examinadoras em numerosas repartições e localidades, e sua dependência alternativa ao recrutamento centralizado para assegurar o êxito no atrair milhares de recém-formados cada ano, o sistema federal do mérito em uso, como instrumento de recrutamento e seleção, é mais eficiente do que comumente se pensa.

Vários dos processos esotéricos de uma era menos criadora foram abandonados, não obstante, alguns procedimentos complicados — razão pela qual nem sempre agradam ao público — devem permanecer. Graças a êles tem sido assegurada aos cidadãos a oportunidade de ser considerados, de participar, sem exclusão arbitrária, e garantida a integridade dos próprios concursos, que deve pairar acima de críticas, porque, caso contrário, estaria frustrada a sua própria finalidade.

Similarmente, o sistema do mérito adaptou-se perfeitamente às exigências da contínua escassez de candidatos no mercado do trabalho. Hoje se dá destaque ao recrutamento positivo, como está evidenciado, pelo menos em parte, pelo uso de anúncios pagos, visitas regulares às universidades por encarregados especiais de recrutamento em cada zona do serviço civil e nas repartições, e exames em colégios e universidades. Muito dêsse trabalho já data de tão longo tempo, que se torna ocioso acusar o sistema do mérito de anacrônico a êsse respeito. Há, ainda,

por certo, ênfase nos processos para garantir padrões de qualidade e promover uma classificação que permita descobrir os melhores candidatos disponíveis, mas não têm sido torcidos os esforços para garantir pelo recrutamento positivo que a exclusão recaia apenas sobre os mediocres e os impreparados.

Sem tentar apresentar neste pequeno espaço todos os fatos, juízos e perspectivas que seriam necessários para abarcar o planejamento da utilização da mão-de-obra qualificada para toda a nossa sociedade, a fim de ir de encontro ao incisivo desafio do senador Clark, ou avizinhar-me dos difíceis objetivos propostos por outros observadores não menos judiciosos, posso oferecer apenas algumas idéias sobre como a nossa experiência com o sistema do mérito pode relacionar-se com tais aspirações.

BALANÇO

Cêrca de oito decênios de experiência com o sistema federal do mérito comprovaram, de modo geral, numerosos pontos, uns previstos, outros não. Muitos dêles prendem-se à totalidade dos fatores sociais de planejamento e desenvolvimento da mão-de-obra qualificada. Eu poderia identificar os pontos mais importantes do modo seguinte:

1º) O sistema do mérito tem sido a principal causa da continuidade e qualidade geral do serviço civil da União.

2º) O sistema estabeleceu meios de classificação dos candidatos relativamente válidos e altamente aceitáveis, compatíveis por inteiro com as nossas tradições de democracia e igualdade.

3º) O sistema de concursos tem mostrado ser uma aproximação prática de um verdadeiro sistema de mérito, isto é, de competência no serviço público; e até hoje não foi inventado nenhum outro processo tão bom.

4º) O concurso de provas é êle próprio um processo notavelmente flexível, tendo evoluído da prova de habilitação, de duração controlada, e das listas fixas de candidatos habilitados dos primeiros tempos, para a esmagadora confiança nos procedimentos abertos, invariavelmente amplos das provas de seleção nossos dias.

5º) O sistema de concursos públicos há muito goza da confiança do Congresso, do Executivo, de numerosos grupos imparciais de estudos, de organizações de empregados e veteranos, e do público em geral.

6º) Os processos utilizados nos concursos públicos do governo têm merecido fé, sendo copiados e tomados por empréstimo por empregadores públicos e empresariais de todo o país.

7º) O sistema do concurso demonstrou o quanto é prático o exame objetivo, com ou sem provas escritas, e de padrões de qualidade baseadas na análise da ocupação à luz das variações do mercado de trabalho.

8º) O sistema não só estimulou a educação pública, como também tem-se adaptado ao produto das instituições educacionais americanas de vários níveis, além de refletir cada dia mais íntimas relações de cooperação com milhares de escolas secundárias, escolas profissionais e universidades.

9º) O sistema tem fornecido uma formidável garantia contra a discriminação política, religiosa ou racial no serviço público.

10º) Sob o sistema do mérito, o serviço público federal vem servindo de laboratório gigantesco para o estudo e experimentação de modernas técnicas de seleção e de outras técnicas de pessoal.

Isto não significa que se tenha conseguido tudo. São ainda necessários certos melhoramentos vitais, alguns dos quais já identificados e elaborados. Mais do que tudo, temos necessidade de muito mais pesquisa que as que os modestos recursos correntes tornam possíveis, a fim de avançar dramaticamente nos métodos de seleção de pessoal e correlatos. O planejamento da utilização e previsão em matéria de mão-de-obra qualificada dentro do serviço estão ainda na infância. Especial atenção é devida para engrenar a administração de pessoal com as posições de direção, incluindo problemas de seleção, promoção, avaliação e incentivos.

É um desafio formidável. Para que a América continue a crescer, transformar-se, avançar. As qualidades de adaptação e flexibilidade que tão efetivamente sustentaram o sistema do mérito no passado, deverão ser continuamente exploradas no futuro.

REPERCUSSÕES MAIS LARGAS

Mas vejamos agora as maiores conseqüências.

Se, em relação aos supremos propósitos sociais, temos necessidade de mais planejamento, mais ordem, mais estímulo na educação de nossa juventude e na orientação, desenvolvimento e utilização do potencial humano nesta Era do Homem, algumas lições talvez possam ser extraídas, então, da longa e vitoriosa experiência com o sistema do mérito no serviço civil dos Estados Unidos. Prova ao menos que os padrões de qualidade para o serviço público são coerentes com a liberdade, que as distinções entre os indivíduos, resultantes dos concursos, são compatíveis com a democracia, que a competência gera o prestígio e vice-versa,

que as barreiras aos preconceitos, ou mesmo às inclinações pessoais de obediência à "velha escola", auxiliam a manter a integridade de engrenagem governamental.

Mais afirmativamente, ainda, permanece o sistema do mérito como notável exemplo do engenho americano — com todo o aprêço devido aos antepassados britânicos — em prover de pessoal e manter um serviço civil amplamente representativo, de alta qualidade, verdadeiramente adequado. Reconhecendo no autogoverno o maior dos objetivos sociais, podemos concluir, com razão, que o sistema do mérito é uma contribuição significativa ao despontar da Era Humana. E podemos estar certos de que tudo quanto deva ser feito para ajustar nossa concepção da mão-de-obra qualificada aos desafios da época, será feito em grande pelo próprio serviço civil de carreira, graças ao sistema do mérito.