

O interêsse público e o interêsse privado na administração de pessoal

Estudo comparativo dos sistemas brasileiro e norte-americano

ASTÉRIO DARDEAU VIEIRA
Oficial administrativo do Mi-
nistério da Educação e Saúde.

No que concerne aos direitos e garantias do funcionário, a relação que existe entre o sistema brasileiro e o norte-americano é a de dois pontos grandemente distanciados numa escala, aproximando-se dos extremos. No Brasil, a noção do direito individual se sobrepõe ao interêsse do serviço, em detrimento da eficiência; o funcionário é cercado de tamanhas garantias, provenientes, não só do regime legal, como também do uso fomentado pelo sentimentalismo, que o Estado se vê praticamente na impossibilidade de alijar os incapazes e inescrupulosos. Na América, o que sucede é o oposto: o interêsse coletivo constitue o elemento preponderante na determinação das relações entre o Estado e seus servidores; e é dentro desse limite que se desenvolvem os direitos e garantias do empregado público. Isso pode ser observado através as diferentes fases da administração de pessoal e merece uma análise comparativa, donde ressalte o contraste.

Esse traço característico do sistema norte-americano manifesta-se desde o início, desde o processo de seleção de pessoal. Aquí o interêsse público reside na escolha dos mais capazes, o que exige, em primeiro lugar, a existência de um campo vasto de recrutamento; a primeira preocupação, portanto, deve ser recrutar o maior número possível de candidatos, com o emprêgo de todos os recursos de publicidade. Na administração federal norte-americana o processo de recrutamento embora deixando ainda a desejar, está mais adi-

antado que o nosso. E' verdade que os editais de concurso têm, como no Brasil, um aspecto massudo, pouco atraente, redigidos à moda oficial, com o cuidado de oferecer certas condições indispensáveis para despertar a atenção do candidato possível; são afixados em estabelecimentos oficiais, de preferência estações de correios, e provavelmente não terão maior número de leitores que o nosso *Diário Oficial*. Mas, por outro lado, a "*Civil Service Commission*", que é o órgão incumbido do recrutamento e seleção, vale-se de outros meios de publicidade, inclusive o rádio, cujo poder de divulgação não é preciso encarecer. Além disso, aquele órgão mantém um serviço de informações ao público e um registro de candidatos a cargos de naturezas diversas; ao ser aberto um concurso, os pretendentes inscritos nas respectivas listas recebem, pelo correio, informações detalhadas a respeito. O mesmo se faz em relação a sociedades técnicas e científicas e estabelecimentos de ensino.

A seleção, de um modo geral, é feita por concurso, determinado e conduzido pelo órgão central. Neste ponto, é interessante notar que o candidato aprovado não adquire um *direito* ao emprêgo. Ao realizar o concurso, o Estado não cria para si a obrigação de nomear qualquer dos candidatos, mesmo que satisfaça os requisitos pre-estabelecidos. Trata-se, apenas, de uma providência de ordem administrativa tomada no interêsse público e da qual não emana qualquer relação jurídica. O cotêjo das aptidões dos interessados é o meio de que a Administração se serve para a determinação dos que podem ser aproveitados ao seu serviço. Mas, embora seja essa a principal

fonte utilizada, não quer isso dizer que o aproveitamento se torne obrigatório, mesmo verificada a condição de existência de vaga.

Terminado um concurso, os nomes dos aprovados são dispostos numa "lista de aproveitáveis" (*eligible list*), segundo a ordem decrescente dos graus obtidos. Essa é uma das fontes utilizadas para o abastecimento do serviço, à proporção que as necessidades surgem, mas sem qualquer primazia sobre as demais, que são encontradas no próprio serviço e no grupo de ex-funcionários. Ao ocorrer uma vaga, a respectiva repartição é soberana na escolha do modo de preenchê-la, si por promoção, transferência, reintegração ou mediante indicação da "Civil Service Commission". Só verificada esta última hipótese é que se torna possível o aproveitamento dos candidatos aprovados em concurso.

O órgão central, quando solicitado, indica tres nomes, que podem ser tirados, ou da lista de classificados em concurso, ou da lista de reintegração. Si a primeira é escolhida, a indicação dos tres nomes é condicionada, ainda, pelo sistema de "apportionment", segundo o qual os cargos federais são distribuídos pelos habitantes dos diversos Estados, na base das respectivas populações. Assim, a ordem de classificação em concurso não é fator exclusivo na indicação dos nomeáveis; longe disso, é considerada apenas em segundo lugar, depois de excluídos os residentes dos Estados cujos quinhões estejam completos. Si, por exemplo, o primeiro da lista, o que obteve grau mais alto, é residente legal de um Estado cuja lotação esteja preenchida, não será indicado enquanto não se atingir a proporção pre-determinada.

Finalmente, a repartição interessada tem liberdade plena na escolha entre os tres candidatos indicados, a menos que algum seja favorecido pela preferência concedida aos ex-militares, o que é um caso especial. Mas, geralmente falando, é indiferente que a escolha recáia num ou noutro; nem mesmo é obrigatório o aproveitamento de qualquer deles, podendo a repartição rejeitá-los e preencher o cargo por outro modo, ou deixá-lo vago, si nenhum dos candidatos satisfizer, a seu exclusivo critério.

O concurso, como se vê, é apenas uma fase de seleção, a que outras se seguem. A aprovação do candidato não lhe confere um direito à nomeação.

Salta aos olhos o contraste entre êsse sistema e o nosso. No Brasil a noção do direito individual

contra o Estado empregador foi hipertrofiada a tal ponto que a Administração se vê tolhida para desenvolver uma organização satisfatória. São bem eloquentes as inúmeras sentenças judiciais que dão ganho de causa ao candidato "preterido", ao que, classificado em concurso, não foi nomeado na vaga correspondente à sua classificação. Os tribunais, na América, não tomam conhecimento de casos dessa ordem, pois reconhecem ao Estado liberdade de ação na escolha de seus servidores. E, realmente, não parece existir uma razão plausível para que se dê ao empregador oficial tratamento diferente do que se dá ao particular. Mesmo entre nós, a Justiça não daria ganho de causa a quem acionasse uma empresa privada para forçá-la a dar-lhe emprêgo, sob alegação de que essa empresa organizara concurso para admissão de empregados e êle, acionante, fôra considerado o mais apto. Da mesma forma, não ha razão para que o Estado seja compelido a nomear para um cargo, ou pagar os respectivos vencimentos, a quem pode invocar apenas uma prova de aptidão, embora comparada. Não ha motivo para que o mesmo ato — a realização de concurso — acarrete para o Estado responsabilidade maior que para o empregador privado. A América compreendeu essa verdade.

À nomeação segue-se um período probatório, que é complemento do processo de seleção. A capacidade presumida é posta então à prova, durante um prazo de seis meses, ou de um ano quando se tratar de cargo técnico ou científico. Durante êsse período o empregado não tem a menor estabilidade, podendo ser dispensado a qualquer momento. Decorrido o prazo, torna-se efetivo, automaticamente. Mas, ainda assim, a estabilidade é precária.

Além dos casos de demissão por irregularidade de conduta, o funcionário efetivo pode ser exonerado por ineficiência e por motivo de economia ou por se tornar desnecessária a execução dos serviços a seu cargo.

A demissão por irregularidade de conduta é da alçada exclusiva da autoridade administrativa, seja o "secretary" (ministro), seja o diretor de qualquer repartição diretamente subordinada ao Presidente. A doutrina consagrada é que a competência para nomear implica a de demitir.

Dá-se a demissão por ineficiência à vista dos índices que são apurados anualmente. De acôrdo com o sistema em operação, o funcionário de índice *não satisfatório* não pode ser conservado no cargo atual. Si a repartição dispõe de vaga em cargo inferior, pode rebaixá-lo; si não, demite-o do serviço.

Por fim, o funcionário pode ser exonerado, qualquer que seja o seu tempo de serviço, em virtude de redução do pessoal da repartição a que pertence, de "*reduction in force*", quer por economia forçada, quer por extinção de determinado trabalho. Ao que tiver mais de 15 anos de serviço prestado à administração federal é facultado aposentar-se, com vencimentos proporcionais.

Não ha recurso judicial contra o ato de exoneração. O Estado, soberano na escolha de seus servidores, dá-lhes, de fato, uma certa garantia de estabilidade, mas não ao ponto de ferir o interesse público. Os anos de 1932 e 1933, em que os efeitos da crise econômica se fizeram mais sentir, testemunharam demissões em massa, de funcionários públicos. Eram efetivos, com longo tempo de serviço prestado ao Governo, mas a situação era premente e a providência foi tomada, sem tropeçar no direito adquirido.

Não se infira que o Estado negue proteção aos seus servidores, nem que a sorte dos funcionários fique ao arbítrio do administrador. Ha um sistema de controle, que se exerce pelo órgão central, a "*Civil Service Commission*", para onde o funcionário pôde recorrer em caso de demissão disciplinar. E' ainda aquele órgão quem fiscaliza as exonerações por ineficiência, a ver si a apuração dos índices obedeceu ao processo pre-estabelecido; e, por fim, é a "*Civil Service Commission*", quem previamente aprova as listas de exoneração por motivo de redução de pessoal, verificando si a escolha dos funcionários a serem dispensados foi feita de conformidade às normas existentes.

Por esse meio o Estado oferece proteção aos que se acham a seu serviço, mas sem ir ao ponto de se desproteger a si próprio contra a ineficiência, a indisciplina e as situações de emergência.

O funcionário exonerado por motivo de redução de pessoal pode ser readmitido, em determinadas condições. Jamais, porém, adquire um direito à reintegração, a ser exercido contra o Estado.

As condições referem-se, em primeiro lugar, ao tempo de serviço. O que, ao ser exonerado, contar menos de 5 anos de trabalho, prestado à administração federal, poderá ser reintegrado dentro de um período igual ao tempo de serviço que tenha. O que contar 5 anos, ou mais, poderá ser readmitido a qualquer tempo.

A reintegração é feita por iniciativa, ou da própria repartição que dispensou, ou do órgão central. No primeiro caso, a repartição submete a proposta à aprovação da "*Civil Service Commission*". No segundo é esta que, ao receber um pedido de indicação de candidatos nomeáveis, extrai os nomes, não da relação de classificação em concurso, mas da lista de candidatos à readmissão. A organização dessas listas é, em parte, de iniciativa dos próprios interessados, que pleiteiam junto ao órgão central a inclusão de seus nomes.

A diferença é sensível, entre o sistema norteamericano e o nosso. Si bem que o regime legal, no Brasil, permita a exoneração do funcionário incapaz, o que em verdade existe é a tolerância elevada ao extremo, assente em considerações de ordem sentimental, que impedem uma ação decisiva no sentido de alijar os ineficientes. Para isso contribue, tambem, a ausência de um sistema de rebaixamentos, que permitisse de certo modo conciliar o interesse do serviço e o sentimentalismo que nos caracteriza. Aliás, nada mais razoável que fornecer ao empregado ineficiente uma oportunidade nova, em funções mais fáceis e de menor responsabilidade, onde pudesse servir a contento; e, só depois de esgotados todos os recursos, demiti-lo do serviço público.

Outro elemento de diferenciação dos dois sistemas é a interferência do judiciário, que entre nós é tão ativa e que o regime norteamericano desconhece. Aqui, mais uma vez, entra em jôgo a liberdade de ação do Estado empregador, agindo sem peias na América, tolhido no Brasil. Mais uma vez encontramos soluções opostas para o conflito entre o interesse público e o interesse privado.

No que diz respeito às promoções, verifica-se o mesmo contraste. No Brasil a promoção é um direito que o funcionário adquire e por cujo reconhecimento vai até a barra dos tribunais; na América é, apenas, u'a modalidade de seleção. No Brasil, o critério básico para promover é a an-

tiguidade; na América, é a aptidão. O interesse público reside em confiar aos mais capazes, não aos mais antigos, os postos de maior responsabilidade; o interesse privado consiste em subir. É o interesse público, portanto, que determina as promoções na América; no Brasil, é o interesse privado.

Encarada como processo de seleção, a promoção na América não é direito que pessoa alguma adquira. O chefe de serviço, que é responsável por ele, tem, como prerrogativa sua, a escolha do funcionário a ser promovido. O empregado que tem aspirações procura aperfeiçoar-se e merecer a confiança do chefe; o inativo, o que se contenta com a posição atual, vegeta na rotina que lhe apraz. O primeiro sobe, porque se impõe; o segundo estaciona. E, com isso, lucra o Estado.

No nosso sistema a ascensão é geral. Excluído o acesso à última classe das carreiras, a antiguidade é fator exclusivo em metade das promoções e tem influência preponderante na outra metade. Sobem, indistintamente, uns e outros, capazes e incapazes, ativos e inativos, eficientes e ineficientes, progressistas e rotineiros. Desaparece a concorrência, perde-se o estímulo. Tudo se reduz

a uma questão de tempo. O funcionário moureja, à espera de que o tempo passe. E, com isso perde o Estado.

Êsses pontos focalizados são bem ilustrativos do contraste que existe entre os dois sistemas de administração de pessoal, do ponto de vista do choque entre os interesses público e privado.

O americano, ao administrar, tem uma preocupação que lhe determina todas as atividades: *eficiência*. Tudo mais é secundário, tudo mais está condicionado àquele objetivo. O brasileiro coloca, acima de tudo, a noção do direito individual, concedendo ao funcionalismo, indistintamente, uma proteção excessiva, que conduz ao marasmo, à rotina, à estagnação. Esse é, indiscutivelmente, um dos motivos por que os nossos serviços públicos se arrastam, caracterizados pela ineficiência, ao passo que a América dispõe de uma das melhores, sinão a melhor, administração pública do mundo.

Washington, D.C., 30 de abril de 1938.