

# Um Sistema de Promoção

PRIMITIVA DIVA ALONSO ARAÚJO

## CAPÍTULO I

### INTRODUÇÃO

#### A. JUSTIFICAÇÃO

**T**ODOS os que se propõem a escrever sobre determinado assunto devem, primeiramente, justificar os motivos que os levaram a escolher tal assunto. É o que pretendo fazer aqui.

O presente trabalho cujo título é "Um Sistema de Promoção", é referente ao sistema de promoções adotado no serviço público federal brasileiro.

É notório o fato de que o problema da promoção é por demais complexo e muito delicado de ser tratado, pois entra em jogo o ser humano com todas as suas suscetibilidades; trata-se de medir certas qualidades do indivíduo, isto é, coisas absolutamente intangíveis, sendo esse um problema assaz difícil raras sendo as pessoas que podem fazê-lo bem. Além disso, por ser problema não material, mas humano, pela sua transcendência, a quase ninguém agrada lidar com ele.

Muito embora já se tenha escrito muito sobre o assunto, em todas as suas várias facetas, a solução definitiva do problema está aí a desafiar a argúcia de todos os entendidos.

Eis por que não pretendo aqui solucionar o problema, seria uma pretensão descabida, inominável, apenas pretendo apontar as grandes falhas do nosso sistema de promoção, e, a título de uma modesta colaboração, resultante da nossa experiência no assunto, aliada à oportunidade que se nos apresentou neste seminário, e graças aos sábios ensinamentos e orientação recebidos do nosso insigne Professor Henry Reining Junior, sugerir o que se me afigura de melhor, esperando, ainda, poder corresponder àqueles ensinamentos.

#### B. PLANO

Resolvi dividir o presente trabalho em cinco capítulos.

No primeiro capítulo — Introdução, que é o presente, trato da justificação e do plano do trabalho.

O segundo, trata propriamente do sistema, constando de duas partes principais, sendo a primeira, uma análise cuidadosa do sistema, e a segunda, uma análise das falhas que encontro nele.

É óbvio dizer que para ser compreendido o trabalho, é preciso que os leitores tenham uma idéia exata de como funciona o sistema, do contrário de nada me valerá apontar as falhas.

No terceiro capítulo exponho os vários indispensáveis fatores da administração de pessoal de que deve depender um bom sistema de promoção, finalizando o capítulo ressaltando o fato de que não se pode pensar em tal sistema de promoção sem que aqueles outros fatores já estejam devidamente resolvidos.

No quarto capítulo põem-se em evidência, de uma maneira bem sintética, alguns sistemas de promoção em uso, e tidos como bons.

Finalmente, no quinto capítulo, chego às minhas conclusões, antes colaborando que solucionando. Devo frisar, no entanto, que qualquer sugestão que se faça, terá sempre em mente o nosso ambiente cultural, os nossos costumes, as nossas tradições, enfim o meio brasileiro, pois:

"As práticas e técnicas administrativas sancionadas por longa experiência e grande êxito em uma determinada cultura, podem necessitar de adaptação a fim de atender convenientemente às necessidades de uma cultura diferente." (1)

ou, ainda,

"Uma administração eficaz adapta suas peculiaridades à vida da nação onde se aplica." (2)

## CAPÍTULO II

### SISTEMA DE PROMOÇÃO NO SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL BRASILEIRO

#### A. ANÁLISE DO SISTEMA

##### 1. Critérios de promoção.

Pelo antigo Regulamento de Promoção dos funcionários públicos civis da União, isto é, o que foi baixado pelo Decreto n.º 24.646, de 10-3-48, via-se, desde logo, que dois eram os critérios para promoção: antiguidade e merecimento, usados alternadamente, isto é, uma vaga é provida por antiguidade e a outra, por merecimento, isso em todas

(1) WALKER, HARVEY — Introdução à Administração Pública, Cursos Especiais 02/52 da Fundação Getúlio Vargas, Rio, Apostilha 1C.02, pág. 6.

(2) Relatório da Comissão Especial de Problemas de Administração Pública para a Administração de Assistência Técnica das Nações Unidas em 1951, *apud* Harvey Walker, op. cit., pág. 6.



as classes da carreira, com exceção à final, onde o critério único é o merecimento. (3)

a) Promoção por antiguidade.

Este tipo de promoção não oferece nenhuma dificuldade, quer para a sua compreensão, quer para o seu processamento, é ele muito simples. Devo, dizer, no entanto, que um papel muito importante está reservado à antiguidade no nosso sistema, como veremos mais adiante, inclusive o poder considerar-se ser ela uma barreira ao merecimento.

b) Promoção por merecimento.

Não considerando a classe final de carreira, à promoção por merecimento cabe 50% das vagas. Não se pode dizer aqui, o mesmo que se disse com relação à antiguidade, isto é, quão fácil é a sua compreensão e processamento, pois o conceito que se tem do merecimento varia muito de sistema para sistema, sendo esse um verdadeiro tabu. Ao tratar, a seguir, do processamento das promoções, entrarei no detalhe desta promoção.

Só à classe final de carreira é que se achou dever o merecimento prevalecer exclusivamente. Veja-se o absurdo do critério, só quando o funcionário está no final da sua carreira é que se achou que ele deveria ser escolhido apenas por merecimento, antes não se pensou nisso e, no entanto, é indiscutível que o êxito de qualquer empresa, assim como a eficiência do serviço público, dependem da qualidade e competência do seu pessoal. (4) Na nossa Administração, o funcionário quando já se encontra no final da sua carreira só pensa numa coisa — a sua aposentadoria, e, no entanto, nessa ocasião é que ele é escolhido por merecimento, quando ele já está cansado, a ponto de já não se interessar mais pelo serviço, como o fazia. Esse critério exclusivo com referência à classe final de cada carreira, no entanto, não é igual para todas as carreiras, pois na de escriturário, e, em algumas outras, por exemplo, a promoção à classe final ainda obedece ao critério de antiguidade e merecimento.

Vejamos, agora, como se processam as nossas promoções.

## 2. Processamento das promoções.

Todo servidor, desde que ingressa numa carreira do serviço público federal brasileiro, fica sujeito ao regulamento de promoções, a fim de poder ter o acesso ao cargo da classe imediatamente superior àquela a que pertence, na respectiva carreira. Esse acesso, porém, diz respeito apenas ao aumento de vencimentos e não ao aumento de responsabilidades e deveres, pois não temos uma de-

vida classificação de cargos, razão por que chamamos imprópriamente promoção a esse acesso.

Como terá ele esse acesso? poderá obtê-lo das duas maneiras já mencionadas: ou por antiguidade ou por merecimento.

No nosso sistema de promoções, é a Divisão do Pessoal dos Ministérios que mantém os registros apropriados à realização das promoções, estando o processamento a seu cargo.

Preliminarmente, vamos examinar o processamento das promoções por antiguidade.

a) A antiguidade.

O registro que a Divisão do Pessoal mantém para efetuar as promoções por antiguidade, como não podia deixar de ser, é referente ao tempo de serviço, em dias, que, dentro de cada classe da carreira, o servidor vai tendo. Ficam todos os componentes de uma mesma classe, de uma mesma carreira, classificados por ordem de antiguidade; assim, o primeiro da classificação deverá ser o servidor mais antigo, o que tenha mais tempo de efetivo exercício na classe, e assim vem decrescendo esse tempo de serviço, até chegar ao último que deve ser o mais novo na classe.

b) O merecimento.

Relativamente às promoções por merecimento, antes de falar sobre o tipo de registro que a D.P. mantém para efetuar tais promoções, explicarei que todo integrante de classe de carreira, semestralmente, é qualificado pelo seu chefe imediato mediante o preenchimento de um Boletim de Merecimento (B. M.), padronizado e geral para todas as classes, de todas as carreiras, em todos os Ministérios.

Em que consiste o ser qualificado pelo seu chefe imediato, com o preenchimento do B.M., é o que passaremos a ver.

c) O boletim de merecimento.

O B.M. é individual e semestral; além disso, é preenchido pelo chefe imediato do servidor, nos primeiros cinco dias de janeiro e julho de cada ano, e remetido ao órgão de pessoal para os devidos registros e classificações, etc. Como diz o Regulamento de Promoções o merecimento é adquirido na classe; promovido, o servidor começará a adquirir merecimento a contar do seu ingresso na nova classe.

E' muito interessante esse fato pois se se fiasse em avaliação de eficiência, a nosso ver teria cabimento tal dispositivo, mas o merecimento do indivíduo, diz, também, respeito às suas qualidades pessoais, que ele, invariavelmente, leva consigo para a nova classe. No nosso caso não se trata de apreciar o valor de um servidor apenas em relação ao serviço, eliminando-se fatores estranhos ao próprio trabalho, não se pondera apenas o servidor, mas o indivíduo. (5)

(3) De acôrdo com o art. 39 do atual Estatuto dos Funcionários Públicos Cíveis da União, Lei n.º 1.711, de 28-10-52, a promoção à classe final será feita à razão de um terço por antiguidade e dois terços por merecimento.

(4) RIBEIRO, LUIZ GUILHERME RAMOS — *Do Elemento Pessoal no Serviço Público* — Sua manutenção e eficiência — Imprensa Nacional, Rio, 1946, pág. 33.

(5) FERNANDES, M. J. A. — *Apuração da eficiência*, "Revista do Serviço Público", D.A.S.P., Rio, nov. e dez. de 1947, pág. 110.



O B.M. consta de duas partes principais : as condições essenciais e as fundamentais. As respostas dadas pelos chefes imediatos, na coluna A, às condições essenciais, são traduzidas em algarismos pela D.P., representando pontos positivos. A resposta que os chefes podem dar a cada um dos quesitos das condições essenciais do B.M., é uma das três seguintes : *sim*, que será representado por um *s*; *mais ou menos*, que será representado por um *m*; e *não*, que será representado por um *n*.

Essas respostas têm os seguintes valores em algarismos : ao *s* corresponderá um 4; ao *m*, um 2; e ao *n*, um 0.

Traduzindo, pois, as respostas dadas pelos chefes na coluna A, o órgão de pessoal porá na coluna B o algarismo correspondente a cada uma daquelas respostas, ou seja, um 4, um 2, ou um 0. As condições essenciais representam um conjunto de 25 perguntas, conforme se vê pelo B.M. anexo.

Que são, agora, as condições fundamentais?

Valho-me do Regulamento de Promoções, para definir o que sejam as condições fundamentais, transcrevendo o seu art. 30 :

“A assiduidade, a pontualidade horária, a disciplina, e o zelo funcional são considerados condições fundamentais de merecimento, importando o seu não preenchimento pelo funcionário, durante a permanência na classe, em pontos negativos.”

A assiduidade se refere a faltas não justificadas que o servidor dá ao serviço, consignando o órgão de pessoal 1 ponto negativo para cada falta.

A pontualidade horária se refere às entradas-tarde ou às retiradas-cedo, consignando o órgão de pessoal 1 ponto negativo para cada conjunto de 3.

A disciplina e o zelo funcional se referem às penas de advertência, repreensão, suspensão e destituição de função, que possa sofrer o servidor, consignando o órgão de pessoal para cada uma dessas penas os seguintes pontos negativos, respectivamente : 2, 4, 6 e 30.

O índice de merecimento do servidor em cada semestre será a soma algébrica dos pontos positivos das condições essenciais e dos pontos negativos das condições fundamentais.

O grau de merecimento do servidor com que ele concorrerá às promoções por merecimento será a média aritmética dos índices de merecimento obtidos por ele nos quatro últimos semestres.

Explicados os primeiros passos que se dão para a promoção, vejamos o seu processamento.

#### d) O processamento.

As promoções são realizadas trimestralmente, nos meses de março, junho, setembro e dezembro. De acordo com o art. 40 do Reg. de Prom., são providas nesses meses todas as vagas verificadas, respectivamente, até o último dia dos meses de janeiro, abril, julho e outubro, isto é, até o último dia do 1.º mês de cada trimestre. Sendo, ainda, de se notar que de acordo com o § 1.º do art. 57 do Reg. de Prom., a vaga ou vagas da classe final de carreira, poderá ser provida independentemente

daquelas épocas, a juízo do Presidente da República.

Relativamente à promoção por antiguidade, é ela muito simples, dependendo o seu êxito única e exclusivamente da maneira perfeita com que o órgão de pessoal mantenha todos os registros, referentes à frequência do servidor, a fim de que ao se processar a promoção por antiguidade tenha o encarregado das mesmas todos os dados à mão.

À vista do registro e de acordo com o número de vagas, o órgão de pessoal faz publicar no *Diário Oficial* até o último dia do 2.º mês do trimestre, o nome do servidor que será promovido por antiguidade, com o número de dias que ele tinha quando ocorreu a vaga. Após essa publicação, prepara o órgão de pessoal o expediente de promoção a ser encaminhado pelo Ministro ao Presidente da República, dele fazendo constar o Mapa de Promoções com a classificação de antiguidade e com a indicação do candidato a ser promovido. Isso se faz para cada classe de cada carreira. Juntamente com aquele expediente, o órgão de pessoal envia o decreto definitivo da promoção por antiguidade para ser assinado pelo Presidente da República.

Como se vê, a promoção por antiguidade é simples, não criando problema de qualquer natureza, pois é baseada em fatos muito concretos e perfeitamente mensuráveis. No caso de dois servidores terem o mesmo tempo de serviço na classe, o desempate obedece ao estabelecido no art. 26 do Reg. de Prom., cujo texto transcrevo:

“Art. 26. Na classificação por antiguidade, quando ocorrer empate, terá preferência o funcionário que tiver maior tempo de serviço no Ministério ou órgão diretamente subordinado ao Presidente da República; em caso de novo empate, o que tiver maior tempo de serviço público federal; havendo ainda empate, sucessivamente, o funcionário com prole mais numerosa, o casado e o mais idoso.” (6)

Vejamos, agora, como se processa a promoção por merecimento.

Seguindo as normas apontadas com referência aos B.M., são estes remetidos de todos os recantos do Ministério, espalhados por todo este Brasil, para o órgão de pessoal. Vêm esses B.M. dentro de envelopes com a nota de “urgente e confidencial”, nas épocas já referidas. Recebendo esses B.M., a D.P. procede imediatamente à tradução das respostas dadas pelos chefes imediatos, apurando-se o índice de merecimento de cada um. A seguir, transporta-se esse índice de merecimento para a ficha individual de cada servidor, onde se acham anotados, por semestre, todos esses índices. Essas fichas acham-se agrupadas por classe em cada carreira, e dentro de cada classe, acham-se devidamente classificadas.

Com todos esses dados à mão, pode o órgão de pessoal proceder ao expediente de promoção. Como se faz então? Em primeiro lugar, é mister

(6) De acordo com o art. 47 do atual E.F.P.C.U., Lei 1.711 já citada, no primeiro empate terá preferência o funcionário de maior tempo de serviço público federal, havendo ainda empate, o de maior tempo de serviço público, o de maior prole e o mais idoso, sucessivamente.



## BOLETIM DE MERECIMENTO..... — ANO..... SEMESTRE.....

Ministério..... Quadro.....

Nome do funcionário.....

Carreira..... Classe.....

Repartição.....

Local onde desempenha suas funções.....

ÍNDICE DE MERECIMENTO  
(PELO ÓRGÃO DE PESSOAL)Pontos positivos..... +  
Pontos negativos..... —  
Soma algébrica.....

*Condições essenciais* — (Respondendo aos quesitos, a autoridade deve escrever, na coluna *a*, uma das seguintes abreviaturas: s = sim; m = mais ou menos; n = não. A coluna *b* destina-se ao órgão de pessoal, para a tradução numérica das respostas dadas).

	A	B		A	B
1. É atento e aplicado ao trabalho ?.....			Transporte (pelo órgão de pessoal).....		
2. Tem boa vontade em executar os serviços que lhe são cometidos ?.....			14. Assume a responsabilidade de seus atos ?.....		
3. Cooperar com os colegas e com o Chefe ?.....			15. Defende com firmeza e lealdade seus pontos de vista ?.....		
4. Traz em dia os serviços normais ?.....			16. É discreto ?.....		
5. É satisfatória a quantidade do trabalho produzido ?.....			17. Adapta-se com facilidade a novos métodos de trabalho ?.....		
6. Executa com segurança o seu trabalho ?.....			18. É econômico e cuidadoso na utilização do material de que se serve no trabalho ?.....		
7. Mostra iniciativa e interesse em solucionar as dificuldades surgidas ?.....			19. Tem capacidade para metodizar as suas rotinas de trabalho ?.....		
8. Revela conhecimentos para o bom desempenho das funções que exerce ?.....			20. Permanece no trabalho durante todo o expediente ?.....		
9. Realiza com presteza os serviços de que é encarregado ?.....			21. Tem conhecimentos gerais sobre os assuntos da repartição ?.....		
10. Tem capacidade para desempenhar funções superiores às atuais ?.....			22. Apreende com facilidade as instruções recebidas ?.....		
11. Demonstra compreensão de responsabilidade ?.....			23. Conhece as principais normas legais referentes aos direitos e deveres do funcionário público ?.....		
12. Tem procurado, direta ou indiretamente, aperfeiçoar seus conhecimentos profissionais, pelo estudo ou por outro qualquer meio ?.....			24. Evita, durante o expediente, atividades estranhas às funções que exerce ?.....		
13. É atencioso e cortês ?.....			25. Revela capacidade de direção ?.....		
A transportar (pelo órgão de pessoal).....			Soma (pelo órgão de pessoal).....		

(Iniciais do órgão, data, assinatura e cargo ou função do chefe imediato do funcionário)

CONDIÇÕES FUNDAMENTAIS (APURADAS EM PONTOS NEGATIVOS)		ANOTAÇÕES PELO ÓRGÃO DE PESSOAL		
		UNIDADES	N.º DE UNIDADES	PONTOS
Assiduidade.....		Falta (1 ponto).....		
Pontualidade horária (entradas-tarde e retiradas cedo).....		Grupo de três (1 ponto).....		
Disciplina e zelo funcional.....	Advertência.....	Advertência (2 pontos).....		
	Repreensão.....	Repreensão (4 pontos).....		
	Suspensão.....	Dia de suspensão (6 pontos).....		
	Destituição de função.....	Destituição de função (30 pontos).....		
		Total de pontos negativos.....		

(Data, assinatura e cargo ou função do servidor que fez as anotações)

Visto do chefe da seção do órgão do pessoal e data:.....

OBSERVAÇÕES — Este boletim deve ser preenchido para cada funcionário e enviado ao órgão de pessoal competente nos 5 primeiros dias de janeiro e julho.



que se diga que só concorrerá às promoções quem tenha o interstício de 730 dias de efetivo exercício na classe, (7) como ocorre com as promoções por antiguidade, e quem esteja compreendido nos 2/3 primeiros da sua classe, por ordem de antiguidade. Aí surge, a meu ver, uma das falhas do sistema, e de que me ocuparei mais adiante. Tendo em vista esses requisitos, o órgão de pessoal prepara o Mapa das Promoções, partindo da relação de antiguidade, convindo lembrar que cada funcionário concorre à promoção com a média dos 4 últimos B.M., ou seja, o grau de merecimento.

À vista dessa relação é que se prepara a lista tríplice, isto é, para cada vaga vão indicados os 3 primeiros melhores candidatos. (8)

Essa lista o órgão de pessoal deverá fazer publicar no *Diário Oficial* até o último dia do 2.º mês do trimestre, a fim de que os funcionários possam, até cento e vinte dias após a sua publicação (artigo 55 do Reg. de Prom.), reclamar ao Ministro de Estado, contra enganos ou omissões constantes da lista de merecimento. Sendo de se ressaltar que a promoção de funcionário, cujo nome devesse constar da lista de merecimento, por motivo de alteração do número de ordem, não deverá ser tornada sem efeito (Parágrafo único do art. 55 do Reg. de Prom.).

Publicada a lista, deverá o órgão de pessoal remeter, nos primeiros dias do último mês do trimestre, todo o expediente de promoção ao Ministro de Estado para encaminhamento ao Presidente da República, para a sua apreciação e decisão. À vista da lista tríplice, o Presidente da República, de acordo com o art. 7.º, do Reg. de Prom., escolherá aquele que melhor entender. Esta é outra das grandes falhas que encontro no sistema, conforme mais adiante falarei.

Uma vez exposto todo o mecanismo, aliás, com bastante detalhe, para melhor esclarecimento do leitor, procurarei apontar todas as falhas que, no meu entender, prejudicam enormemente o nosso sistema de promoções, pois me parece ser inteiramente descabido querer apontar as falhas de um sistema, fazendo as devidas críticas, sem que tivessem antes procurado explicar a maneira como o mesmo funciona, pois nem todos os que me lêem o conhecem.

## B. FALHAS DO SISTEMA

### 1. Falta de separação nítida entre as promoções por antiguidade e por merecimento.

A primeira falha que encontro no sistema é a de não haver uma separação nítida entre os dois tipos de promoção. Ora, se existem os dois critérios, antiguidade e merecimento, deveriam ser bem caracterizadas essas duas promoções.

Quanto à de antiguidade, nada tenho a dizer, pois ela representa realmente o fator antiguidade, em nada interferindo o merecimento.

O mesmo, porém, não se pode dizer do merecimento, pois, vem êle a todo o momento entrelaçado com a antiguidade, senão vejamos. Primeiramente é preciso o interstício de 730 dias na classe para poder ser promovido; a seguir, é preciso estar compreendido nos 2/3 primeiros da lista de antiguidade. Já aí vemos o merecimento em função da antiguidade, parecendo-me, por conseguinte, bastante errada essa exigência dos 2/3. Quantas e quantas vezes o servidor já completou o interstício e não obstante ainda não pôde alcançar os 2/3! pois é mais do que sabido que em alguns Ministérios onde os quadros não oferecem possibilidades, quase não há movimentação, daí o ficarem os funcionários anos a fio numa mesma classe, marcando passo, muito embora tenham tido sempre merecimento máximo, pois têm êles, para poder concorrer às promoções por merecimento, além do grau de merecimento necessário, que:

- 1.º, ter o interstício;
- 2.º, estar dentro dos 2/3 primeiros da lista de antiguidade; e
- 3.º, ser alcançado pela lista tríplice.

E, no entanto, como bem diz HARVEY WALKER:

"a strict application of the merit system would require that the best qualified person be selected whether he stands first, tenth, or five-hundredth on the seniority list, or is an employee of the government at all". (9)

### 2. A antiguidade como barreira ao merecimento.

Depois dessas três grandes barreiras da antiguidade com relação ao merecimento, depois de ter sido o servidor incluído na lista tríplice, ainda poderá êle não ser o escolhido pelo Presidente da República, e, assim, depois de muitos anos de expectativa na mesma classe, sempre tendo tido merecimento máximo, sendo ótimo funcionário, talvez venha êle a ser promovido por antiguidade. De que lhe valeu, pois, o merecimento que teve desde que ingressou na classe? De nada, pois foi êle simplesmente promovido por antiguidade.

E' interessante aqui se ouvir a opinião de MOACIR DE MATOS PEIXOTO quando diz que não se compreende que entre dois funcionários de igual merecimento e com interstício completo, possa um ser promovido antes do outro somente porque, devido a circunstâncias aleatórias, preencheu mais depressa as condições de antiguidade, exigidas sem motivo plausível, e que se o que se tem em mira na promoção por merecimento é premiar a eficiência, e evidente que de tais propósitos não faz parte o elemento antiguidade. (10)

(7) De acordo com o art. 42 do atual E.F.P.C.U., Lei n.º 1.711 já citada, o interstício passou a ser de 365 dias.

(8) De acordo com o parágrafo único do art. 41 do atual E.F.P.C.U., Lei n.º 1.711, já citada, são cinco os candidatos indicados para cada vaga.

(9) WALKER, HARVEY — *Public Administration in the United States* — Farrar & Rinehart, Inc., N.Y. Publishers, 1937, pág. 185.

(10) PEIXOTO, MOACIR DE MATOS — *O Problema da Promoção* — Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1944, págs. 12 e 52.



Vemos, assim, que o merecimento está condicionado à antiguidade, que a antiguidade está fazendo barreira ao merecimento, e barreira tão grande que chegou a ser intransponível, pois aquele servidor foi promovido por antiguidade.

Será tal sistema de promoção por merecimento aparente, estimulante para o servidor eficiente? Temos certeza que não. Vejamos o que diz GASTON JÈZE :

"El ascenso de grado o aun de clase, según la antigüedad, es muy criticable, pues suprime la emulacion y vuelve inútiles el celo y la inteligencia en el ejercicio de la función." (11)

Será, por outro lado, proveitoso para a Administração? Também cremos que não. Cabe aqui transcrevermos as seguintes palavras de DEMARTIAL, G. :

"Il ne suffit pas qu'un fonctionnaire soit le plus ancien de son grade pour être promu au grade supérieur, il faut encore qu'il soit apte à tenir cet emploi. D'ailleurs pourquoi un droit fatal accordé à l'ancienneté? Les fonctions publiques n'appartiennent pas aux fonctionnaires; ceux-ci n'ont aucun droit à un grade; l'intérêt du service seul doit décider de l'avancement". (12)

### 3. A apuração do merecimento.

Esta falha talvez seja a que mais prejuízo cause aos bons servidores e à própria Administração. Analisemo-la, pois, segundo : o subjetivismo da apuração; os julgadores do merecimento; o desestímulo dos servidores; e os recursos.

#### a) O subjetivismo.

A apuração do merecimento dos servidores é feita pelos chefes imediatos, mediante o preenchimento do B.M. Aos chefes imediatos compete responder aos 25 quesitos das condições essenciais do B.M., com as respostas S, M ou N, para cada servidor seu, não importando a carreira a que os mesmos pertençam. Muito embora o processo dessa apuração seja objetivo por utilizar um B.M. constante de certos requisitos cujas respostas redundam em pontos, a avaliação em si é muito subjetiva. Primeiramente, por não estarem os julgadores preparados para essa difícil tarefa; em segundo lugar, devido a não existir uma adequada classificação de cargos, assim como padrões de desempenho, o que dificulta enormemente essa tarefa. E' subjetivo, também, porque o julgamento das condições essenciais depende decisivamente do critério individual de cada chefe, da noção de justiça e responsabilidade de cada um, o que se agrava mais pela falta de treinamento adequado desses chefes, pois deixa de ser uniforme a avaliação para todo o conjunto, o que é muito prejudicial.

Releva, ainda, considerar-se que se tivéssemos que avaliar somente a eficiência dos funcionários, muito embora certas funções sejam difíceis de

ser mensuradas pela sua natureza, seria êsse, não obstante, um problema mais fácil do que o que temos, porquanto, além da eficiência do servidor, temos ainda que mensurar o seu merecimento, isto é, avaliar certas qualidades inerentes ao indivíduo, praticamente impossível de fazê-lo por meios mecânicos, matemáticos, mormente se considerarmos quão falhos são os julgamentos humanos de um lado, e como variam os indivíduos física e mentalmente.

#### b) Os julgadores.

E' uma grande responsabilidade essa a dos julgadores do merecimento dos seus subordinados, creio mesmo que a êles se deve o maior fracasso do sistema, principalmente porque o que importa é o conjunto dos seus julgamentos. No nosso sistema, um bom julgador, bem cômico dos seus deveres, perde-se completamente no turbilhão dos maus julgadores, dos displicentes. Fica êle apontado como sendo um homem mau, mal visto pelos seus funcionários. E a verdade é a seguinte, tão divergentes julgamentos entre os diversos julgadores, vão prejudicar todo o plano de conjunto, deprimir o moral do funcionário, aumentar-lhe a revolta pelas diferenças de tratamento, é criar intrincados problemas relativamente às relações humanas, fator que um bom chefe deve ter sempre em mente.

Embora pareça incrível é verdade, um só julgador consciente vai prejudicar seriamente os seus funcionários, porquanto às promoções do Ministério concorrem todos os funcionários do Ministério com os B.M. que os seus chefes lhes hajam preenchido; ora, se os demais chefes mostrarem-se julgadores benevolentes, os outros estão tendo uma concorrência desleal, e na certa vão perder. Com o passar dos tempos, os julgadores conscientes, por se terem visto cercados de todos os lados por toda a série de reclamações e ponderações dos seus subordinados, inclusive, ainda, de uma quantidade enorme de recursos, chegaram à conclusão que, embora êles estivessem com a razão, andariam muito melhor se fizessem como os demais, pois compreenderam êles, perfeitamente, que os seus funcionários estavam sendo prejudicados, deixando de ser promovidos por não alcançarem os pontos máximos que os demais alcançavam. Renderam-se êles aos maus julgadores, e o resultado é êsse que temos nós em todos os Ministérios, todos os funcionários têm a nota máxima, com raríssimas exceções. Ficam, assim, nivelados os bons e os maus funcionários e é por isso que afirmo o que disse antes que a lista de merecimento nada significa de merecimento, é quase uma repetição da lista de antiguidade.

O não estarem os julgadores devidamente treinados para desempenharem tarefa tão difícil — qual seja a de julgar os seus subordinados —, tarefa essa que exige do indivíduo alguns requisitos pessoais, entre os quais, como bem salienta A. FONSECA PIMENTEL, se destacam os seguintes: a honestidade; a competência; e a isenção de ânimo,

(11) JÈZE, GASTON — *Principios Generales del Derecho Administrativo*, II, (Los Agentes de la Administración Pública), B.A., Editorial Depalma, 1949, pág. 113.

(12) DEMARTIAL, G. — *Le Statut des fonctionnaires*, Paris, Berger & Chausse, Paris, 1908, pág. 146.



O fato é que realmente houve uma falha no art. 55 do Reg. de Prom., pois da maneira que está redigido, conforme bem salienta EDUARDO PINTO PESSOA SOBRINHO, nenhuma reclamação pode ser apresentada ao Ministro de Estado, com fundamento no citado artigo, por mais injusto ou prejudicial que tenha sido o julgamento do merecimento. (20)

O D.A.S.P., querendo corrigir essa falha, baixou a Circular n.º 10, de 1949, cujo item III está assim redigido :

"a reclamação do funcionário, contra o modo por que foi preenchido o seu boletim, deverá ser apresentada dentro do prazo de 120 dias, a contar do término do prazo para vista do mesmo."

Não é meu intento, porém, alongar-me aqui sobre o direito do recurso. O que quero salientar, não obstante, é que, devido às inúmeras e graves falhas que encontro no nosso sistema, devido ao desestímulo generalizado, são inúmeros os pedidos de recursos sobre os julgamentos dos B.M. dirigidos ao Ministro. Tem-se avultado de tal maneira esse expediente, que se vêem os órgãos de pessoal mais assoberbados com problemas tão delicados. A razão principal desse procedimento é a seguinte: tendo-se generalizado a praxe de todos obterem a nota máxima, qualquer servidor, que em determinado semestre, por razões estranhas, seja diminuído um pouco sequer no seu B. M., enche-se de brios, e não se conformando com tal diminuição recorre imediatamente. E' esse um problema que se vem agravando dia a dia, e que só será melhorado com o concomitante melhoramento do nosso sistema.

Releva notar o seguinte fato muito importante: a nossa linha hierárquica a que o servidor tem que obedecer ao fazer o seu recurso, a meu ver, na realidade não dá ao servidor a liberdade de se defender como quer dar a parecer, pois o servidor recorrendo à 1.<sup>a</sup> autoridade da linha e vendo o seu recurso indeferido, vai à 2.<sup>a</sup> linha e assim sucessivamente, mas acontece que esse recurso não é estudado e apreciado na nova linha hierárquica, como deveria sê-lo, pois é ele mandado de volta à linha anterior inicial, e, assim voltamos sempre ao ponto de partida, baseando-se a nova autoridade sempre na mesma informação primitiva. Não tem, pois, o servidor a democrática oportunidade de ter o seu recurso apreciado devidamente por novas pessoas, pois é essa na realidade a finalidade da escala hierárquica. A meu ver, a nova autoridade só deveria recorrer à primitiva, para obter quaisquer informações que se tornassem necessárias. E' essa uma grande falha na nossa organização administrativa, aliás, em geral, decorrente do pouco tempo que dispõem as autoridades para esses estudos, e talvez quicá um pouco de descaso. Daí o fato costumeiro que se verifica hoje em dia de os servidores recorrerem constan-

temente ao judiciário, por não verem os seus recursos devidamente apreciados na esfera administrativa.

#### 4. As penalidades.

A razão que me faz incluir este subtítulo no rol das falhas é a seguinte: de acordo com o que assinaiei atrás quando tratei do processamento das promoções, fiz ver que a lista de merecimento é baseada na de antiguidade; ora, as penalidades como sejam: as faltas, entradas-tarde e suspensão, já diminuem o servidor no seu tempo de serviço na classe, conseqüentemente afeta a lista de antiguidade, como poderemos admitir que esse mesmo servidor dentro da mesma lista de antiguidade vá novamente ser prejudicado pelas mesmas faltas, isto é, receber dupla penalidade pela mesma falta?

Mais uma vez, nos deparamos com a enorme desvantagem e absurdo de tal sistema em vir um critério intrometido no outro. Se a lista de merecimento fôsse feita absolutamente à parte da de antiguidade, e tratando-se de apuração de merecimento, e não de eficiência, acho perfeitamente lógico e cabível fôsse o servidor diminuído por esses pontos. Além disso, é de salientar-se, ainda, que o servidor que deu margem a ser punido com a pena de advertência, repreensão, suspensão, ou destituição de função, não revelou possuir algumas das qualidades constantes dos 25 quesitos das condições essenciais, e, assim sendo, o seu chefe, como não podia deixar de ser, ao analisar cada um daqueles quesitos, terá que levar em consideração aqueles fatos, devendo dar a real resposta aos quesitos, comportamento esse que irá, pois, refletir nas respostas do chefe. Mais uma vez, por esse sistema será ele punido pela mesma falta, o que evidentemente não é justo. Se o chefe, porém, não levar em consideração aqueles fatos ao fazer o julgamento do seu subordinado, estará fazendo um mau julgamento, o que será perfeitamente evidenciado ao fazer-se o confronto entre as condições essenciais e as fundamentais.

#### 5. A lista tríplice em face das falhas.

Considero a lista tríplice como sendo uma falha, pelas duas razões abaixo:

- 1, pela sua própria natureza no nosso sistema;
- 2, e pelo seu triste papel à vista das inúmeras falhas do sistema.

Pela sua própria natureza no nosso sistema, à vista de não ser obrigatoriamente escolhido o servidor de maior mérito, pelo menos de maior mérito aparente, porquanto, como disse atrás, o merecimento máximo é generalizado. De qualquer maneira, figurando numa lista tríplice, por exemplo, três servidores respectivamente com os seguintes graus de merecimento: 100, 100 e 80, de acordo com o nosso Reg. de Prom., pode o Presidente da República escolher o 3.º, isto é, o de grau 80, sem que os demais nada possam fazer a não ser revoltar-se com tal critério.



(13) é o que me faz arrolar êsse tópico entre as falhas do sistema.

c) O desestímulo.

O desestímulo do funcionalismo acarretado pelas falhas do sistema já apontadas, é uma das conseqüências funestas mais comuns.

Por não representar merecimento de quem é promovido, a promoção por merecimento que se faz cai no ridículo, não encorajando, em absoluto, os servidores, por duas razões :

a) Ou o servidor promovido por merecimento, na realidade não tem merecimento, como na maioria dos casos;

b) Ou o servidor promovido por merecimento, tem merecimento, como raras vezes acontece.

No primeiro caso, há a revolta justa dos que têm merecimento e se viram preteridos por quem não o tem. No segundo caso, por estar o sistema tão desmoralizado, conceito êsse assaz difundido, o próprio servidor não se sente encorajado a dizer que foi promovido por merecimento, porque quem não o conhece, não lhe dará o devido valor, em virtude do péssimo conceito de nossas promoções por merecimento.

O desestímulo é tão generalizado que se levarmos a efeito um inquérito de atitudes entre os funcionários para saber se estão satisfeitos com o sistema, não temos dúvida alguma que a maioria opinaria pela adoção de um sistema onde houvesse apenas promoção por antiguidade.

Não sou partidário de um sistema de promoção baseado apenas na antiguidade, acho que o ideal é o sistema baseado na eficiência e merecimento do servidor. Mas, também, não concordo em absoluto em manter-se um sistema tão eivado de falhas, que tão graves conseqüências traz para todos, principalmente para a Administração, só para poder dizer-se que temos promoção por merecimento, apurada por meios objetivos, só para dizer-se que demos mais um passo no progresso da Administração de Pessoal. Com franqueza, é bem melhor que sejamos honestos, e tiremos a máscara de "*promoção por merecimento*" que se dá a uma autêntica *promoção por antiguidade onde influi o pistolão*. Onde está o progresso? onde está o avanço? Adotou-se êsse sistema de promoções por antiguidade e por merecimento, para fugir-se ao antigo sistema de filhotismo que antes existia. Não tenho dúvida que a intenção dos administradores e legisladores foi a melhor possível. Na prática, porém, estamos dirigindo ao encontro daquilo de que fugíamos, apenas, com uma agravante — o disfarce da promoção por merecimento.

Sou, portanto, de opinião que ou se melhora o sistema, ou se faz uma reforma, ou seremos forçados a ter de abandonar sistema tão prejudicial.

Neste ponto, embora criticado por muitos, prefiro enfileirar-me ao lado de HARVEY WALKER, quando diz :

"The less reliable systems are looked upon with great suspicion by the employees, and it is probably better to have no system at all than to have one which does not produce results in which the majority of the employees have confidence." (14)

E' bem verdade que os mesmos que o criticam são todos unânimes em dizer :

"Inegavelmente, um sistema, cuja aplicação conduza à inversão da escala dos valores, terá influência nefasta e desastrosa sobre o moral dos empregados e sobre a eficiência do serviço, que se verão, ambos, seriamente comprometidos." (15)

ALUÍSIO XAVIER MOREIRA reconhece que os falsos julgamentos são prejudiciais tanto para o funcionário como para o moral do serviço público, quando diz :

"... ter-se-á obtido considerável avanço para a solução de um problema de graves conseqüências para a Administração Pública: os falsos julgamentos, prejudiciais tanto para o funcionário como para o moral do serviço público." (16)

O desestímulo é, pois, um fator muito importante, que deve ser bem pesado na balança. Em contraposição, o estímulo deve estar sempre presente em nossa mente. Referindo-se a êle, assim se expressara MOACIR DE MATOS PEIXOTO :

"Este elemento, o estímulo, imprescindível à eficiência de qualquer serviço, é, pode-se dizer, a pedra angular sobre que repousa todo o edifício de uma bem organizada administração de pessoal." (17)

e LEONARD D. WHITE :

"a badly planned promotion system harms an organization not merely by pushing ahead unqualified persons but also by undermining the morale of the whole group". (18)

d) Os recursos.

Diz o art. 55 do atual Regulamento de Promoção :

"O funcionário poderá reclamar ao Ministro de Estado, contra enganos ou omissões constantes da lista de merecimento, até 120 dias após a sua publicação."

Estamos perfeitamente de acordo com ALUÍSIO XAVIER MOREIRA quando diz que a redação desse artigo é clara e não deixa margem a qualquer dúvida, pois a reclamação diz respeito tão-somente a enganos ou omissões constantes da lista de merecimento, ficando, dessa forma, injustamente julgado o funcionário pelo chefe imediato no Boletim de Merecimento. (19)

(14) WALKER, HARVEY — apud A. Fonseca Pimentel, op. cit., pág. 14.

(15) PIMENTEL, A. FONSECA — op. cit. pág. 14.

(16) MOREIRA, ALUÍSIO XAVIER — *Do Recurso nas Promoções*, Rio, Imprensa Nacional, 1950, pág. 25.

(17) PEIXOTO, MOACIR DE MATOS — op. cit. pág. 7.

(18) WHITE, LEONARD D. — *Introduction to the Study of Public Administration*, N.Y., The Macmillan Co., pág. 368.

(19) MOREIRA, ALUÍSIO XAVIER — op. cit., pág. 57.

(13) PIMENTEL, A. FONSECA — *Da Apuração do Merecimento*, Rio, Imprensa Nacional, 1945, pág. 50.



Cabe aqui o comentário de ALUÍSIO XAVIER MOREIRA :

"Além de insignificante, a homenagem é inábil porque submete o chefe do Executivo ao vexame dos pedidos, forçando-o a executar, por vêzes, um ato injusto ao escolher o menos merecedor. Mesmo que não ocorresse pedido algum, o Presidente da República não poderia proceder a uma escolha criteriosa, em virtude do desconhecimento que tem da capacidade de todos os funcionários públicos indicados para a promoção. A escolha seria então pela sorte, o que é contraproducente e condenável.

Por que razão, sendo a promoção por merecimento, não deve ser promovido o funcionário que, em virtude do julgamento, teve maior grau de merecimento?

Convém por fim salientar que o critério da lista tríplice restringe consideravelmente as possibilidades do recurso, cujo amplo exercício defendemos. De fato, desde que o Presidente possa escolher qualquer dos figurantes da lista, independentemente do grau do merecimento de cada um, nenhum recurso cabe dessa escolha, ressalvados os casos de erros de pessoas, omissões de nomes ou outros enganos." (21)

Além disso, e o que é mais grave, é mais do que sabido que no nosso sistema, uma vez que um servidor entra numa lista tríplice tem que arregimentar pistolões. Vence quem tiver o maior pistolão. Onde está o sistema do mérito tão apregoado? Onde está o banimento do filhotismo, nepotismo, ou como queiram chamá-lo, de que se tachou o regime anterior, se continuamos com o mesmo regime? Isso é repellido por qualquer pessoa de espírito são, por ser atentatório ao sistema do mérito que deve imperar em todo país democrático e moderno, e é uma das causas de maior deprimimento do moral do funcionalismo. Às promoções não devem, de maneira alguma, interferir elementos de influência, estranhos à organização, sejam esses elementos os próprios membros do legislativo, como é o caso comum.

Quanto ao triste papel da lista tríplice à vista das inúmeras falhas, tenho a dizer que tendo em vista, como foi dito atrás, que a lista de merecimento é uma repetição da de antiguidade, com pequenas diferenças, e tendo em vista a generalização da nota máxima, não tem nenhuma razão de ser a lista tríplice, pois nada significa.

A lista tríplice é outra barreira aos de real merecimento, aliás é o último obstáculo, pois quando o servidor já pode figurar nessa lista é porque já é um dos mais antigos da classe também, e o resultado é o seguinte, depois de muitos anos de expectativa, consegue ele figurar numa lista tríplice por primeira vez, e, por não ter pistolão, é preterido; mais uma segunda vez e talvez uma terceira figurará nessa lista, sendo sempre preterido, e, então, o que acontece? já é ele o 1.º de antiguidade, conseqüentemente será promovido por este critério. De que lhe valeu ter merecimento por tanto tempo, ter galgado tantos obstáculos de antiguidade, ter por fim conseguido figurar na lista tríplice, se por não ter tido pistolão não conseguiu ser o escolhido? E' esse um regime de mérito?

Indubitavelmente, não. Creio mesmo que não tem razão de ser a lista tríplice, porque o Presidente da República não pode conhecer todos os seus funcionários, e sendo assim, respeitado o sistema do mérito, não pode ele ter o arbítrio de escolher qualquer um dentre eles. Ou promove ele o primeiro da lista de merecimento, não havendo necessidade de lista tríplice, já devendo ser-lhe entregue esse nome, por não poder ele saber qual seja o melhor, ou se deixarmos à sua livre escolha, talvez não escolha o melhor, embora todos com o mesmo grau de merecimento, por não os conhecer e devido às falhas do sistema. Ou recaímos no regime do pistolão, onde ele escolhe aquele que tem maior pistolão, embora sem o merecimento máximo, ferindo tão de cheio o sistema do mérito. De qualquer maneira, tendo em vista a nossa índole, não concordo que se apresentem ao Presidente da República, para a sua escolha, os nomes de todos os que possam ser promovidos por merecimento, pois embora pensemos estar melhorando, estaremos piorando a situação, pois à vista das inúmeras falhas do sistema, aí mesmo é que os mais novos da classe poderão ser promovidos antes dos outros, se tiverem melhores pistolões.

#### 6. *Funcionários versus extranumerários-mensalistas.*

Eis a razão que me fez incluir este tópico entre as falhas do atual sistema.

Pela Lei n.º 488, de 1948, os extranumerários-mensalistas da União passaram a integrar Tabelas Únicas nos respectivos Ministérios, e, passaram por esse motivo a ser regidos pelo Reg. de Prom. dos Funcionários que até então era exclusivo dos funcionários, em tudo o que não colidisse com o Decreto-lei n.º 5.175, de 7-1-43, que dispõe sobre a admissão de pessoal extranumerário.

Ora, pelo Reg. de Prom. é indispensável para a promoção, inclusive à classe final de carreira, que o funcionário tenha o interstício de setecentos e trinta dias de efetivo exercício na classe (art. 9.º). (22) No entanto, o Cap. VII, do citado Decreto-lei n.º 5.175, de 1943, que trata da melhoria de salário dos mensalistas, diz em seus §§ 1.º e 2.º do art. 44 :

"§ 1.º Somente depois de dois anos de interstício na referência, poderá o mensalista obter melhoria de salário.

§ 2.º Sem o interstício, só poderá o mensalista ter melhoria de salário se, na mesma referência e série funcional, nenhum outro o houver completado, não podendo, porém, neste caso obter nova melhoria de salário, antes de decorridos dois anos."

Como bem se vê, há a possibilidade, no caso especial, de os mensalistas serem melhorados sem ter que aguardar o interstício, ao passo que com os funcionários isso não é possível.

(21) MOREIRA, ALUÍSIO XAVIER — op. cit., página 61.

(22) De acordo com o já citado art. 42 do atual E.F.P.C.U., Lei n.º 1.711, o interstício passou a ser de 365 dias.



No meu entender, essa situação de privilégio para os mensalistas não tem cabimento, ou todos se regulam pelo mesmo Reg. de Prom. ou não, e, nesse caso, a obrigatoriedade do interstício deve ser para todos.

#### 7. Carreiras iguais com possibilidades diferentes.

Pela Lei n.º 284, de 28-10-36, quando se fez a nossa primeira tentativa de classificação de cargos, embora não cientificamente, iguais carreiras tiveram a mesma extensão, isto é, a mesma linha de promoção, embora imprópriamente assim denominado. Nem podia deixar de ser dessa maneira, pois se estávamos querendo consertar uma situação de confusão e anarquia na Administração Pública, outra coisa não podia ser feita a não ser a uniformidade de carreiras iguais, pois se foi, então, criado o D.A.S.P., o órgão central de pessoal que iria controlar tôdas essas carreiras em todos os Ministérios; que iria preparar os concursos para os cargos iniciais de tôdas essas carreiras, selecionando os candidatos, pelo sistema do mérito.

Foram, assim, abertos os primeiros concursos, quer para carreiras comuns a todos os Ministérios, quer para carreiras privativas de alguns ou algum. O fato é que aquelas, isto é, as carreiras comuns a todos os Ministérios, tinham a mesma estruturação. Os candidatos que fôsem habilitados em concurso iam sendo nomeados para todos os Ministérios indistintamente. Assim é que os funcionários de mesmo concurso, embora pertencendo a Ministérios diferentes, tinham idênticas possibilidades. Com o passar dos tempos, porém, a situação foi-se mudando, isto é, a confusão e anarquia começaram novamente a invadir a Administração, e assim é que certas carreiras que são comuns a todos os Ministérios, para as quais se abre um mesmo concurso, foram reestruturadas de maneira diferente em alguns, oferecendo muito maiores vantagens aos funcionários desses Ministérios privilegiados, e com grave ofensa aos direitos dos indivíduos que participaram do mesmo concurso. Além disso, com a agravante de se ir paulatinamente voltando à situação primitiva, anterior a 1936, que com tanto alarde e satisfação se havia pôsto de lado pela Lei n.º 284.

O consentimento das autoridades responsáveis em deixar concretizar-se essa situação, estabelecendo-se a balbúrdia, é o motivo preponderante dos incontáveis mandados de segurança e ações judiciais impetrados por funcionários, que se sentem prejudicados com tal diferença de tratamento.

Não podia, pois, deixar de ser citado aqui tal fato como uma das falhas atuais, porquanto se a estruturação daquelas carreiras ficou diferente em alguns Ministérios, é lógico que a sua linha de promoção, também, ficou diferente, isto é, houve mais vantagens para os funcionários daqueles Ministérios privilegiados, em detrimento dos outros seus colegas. Basta dizer que enquanto alguns ocupantes de tais carreiras nos Ministérios privilegiados são atualmente de letras M, N, ou O, os seus cole-

gas de mesmo concurso, são, nos outros Ministérios, apenas ocupantes das letras I, J e muito raramente K. Vê-se, pois, que a situação criada com tão desastrosas estruturas, feitas isoladamente, além de antidemocrática, é contra os melhores princípios de uma boa Administração de Pessoal, assim como influi perniciosamente no moral do grupo, o que acarreta a série interminável de recursos às autoridades, perturbando a boa marcha dos serviços, assim como a série de transferência de quadros, que será a próxima falha que passarei a explicar.

#### 8. As transferências de quadros.

Desde que começaram a aparecer essas estruturas isoladas, o panorama que se verificou nos Ministérios foi de verdadeiro vaivém. Os funcionários dos Ministérios não privilegiados, vendo as ótimas possibilidades, nos outros, em cujos quadros recém-estruturados havia muitas vagas, trataram logo de conseguir a sua transferência para lá, por meio dos seus pistolões. O êxodo daqueles Ministérios foi tão grande que alarmou as autoridades, começando-se, então, a procurar embargar tais transferências. Mas quem pode com os pistolões? Quem os tem, tem tudo.

A transferência *ex-officio* é o tipo da transferência conseguida por aqueles elementos empistolados. Pelo nosso estatuto, a transferência *ex-officio* é feita única e exclusivamente no interesse da administração. Isso é o que está escrito na lei, mas na realidade a coisa é bem outra, a transferência *ex-officio* é feita no interesse do indivíduo, com a capa do interesse público, com a proteção de um bom pistolão. Há funcionário, por exemplo, que pertencia a um Ministério X, mas que estava servindo num órgão muito importante, digamos Y. Pois bem, esse funcionário foi transferido *ex-officio* do Ministério X para um Ministério Z (um dos tais Ministérios privilegiados), continuando a trabalhar no órgão Y, sem nunca haver ido para o Ministério Z. Onde está o interesse da administração do Ministério Z em querer tal funcionário em seus quadros, se é ele um pêso morto no seu Ministério? se nunca lá trabalhou?

E' óbvio que o interessante das transferências *ex-officio*, que é o que se visa, é o seguinte: o tempo de serviço que o indivíduo tem na classe a que pertence leva-o êle consigo nessa transferência, ao passo que na transferência lealmente feita a pedido do funcionário, êle não leva êsse tempo da classe, êle terá que começar nova contagem de tempo na classe do novo Ministério, para onde êle vai. Nas transferências *ex-officio*, os indivíduos levando consigo o tempo de serviço na classe, o que geralmente acontece, é que êles vão colocar-se em 1.º lugar no novo Ministério, passando à frente de todos os ocupantes daquela classe; ao passo que nas transferências a pedido, êles se colocam em último lugar, pois vão começar a contar tempo na classe.

Eis por que cito as transferências como falha do sistema, pois a quem espera uma promoção por estar em 1.º lugar, após tantos anos de expectativa,



não agrada em absoluto ver um elemento de um outro Ministério vir colocar-se na sua frente, tomando-lhe a vez na promoção. O resultado disso, é que a revolta tem sido tão grande, os protestos tamanhos, que os Ministros de tais Ministérios privilegiados para onde convergia a maioria dos funcionários empistolados, foram obrigados a semi-cerrar as suas portas, não a cerrá-las de todo, pois quem pode com os pistolões? Se as transferências *ex-officio* fossem feitas visando-se a aquisição de ótimos elementos imprescindíveis para determinados serviços, justificar-se-iam, plenamente, mas da maneira como são feitas, são abomináveis.

#### 9. *Mau funcionamento da administração do sistema.*

Afora as falhas já apontadas como pertinentes à própria estrutura do sistema, podemos citar o incluso neste tópico, e referente ao funcionamento do sistema.

Esse mau funcionamento vai desde as normas que deveriam ser traçadas pelo órgão seccional de pessoal, inclusive o bom treinamento dos julgadores e melhor orientação e constante assistência, o julgamento pelos supervisores, a remessa dos B.M. à D.P., e, finalmente, o comportamento da D.P. no processamento.

Acho desnecessário dizer que a primeira parte do parágrafo acabado de citar, e relativamente ao órgão seccional, não se faz, achando desnecessário, também, dizer quão valiosa é essa preliminar, já começando, pois, defeituoso o funcionamento do sistema, com a ausência desses primeiros passos.

Quanto às sérias e graves conseqüências dos maus julgamentos, devido a várias razões, já foi ressaltado fôlhas atrás, cabendo ao órgão seccional de pessoal a grande culpa pela falta de treinamento dos supervisores. E' esse um ponto muito importante e do qual deverá ocupar-se com vivo interesse aquele órgão.

Quanto à remessa dos B. M. ao órgão seccional de pessoal, devo dizer que embora o Reg. de Prom. marque a época em que deverão ser preenchidos aqueles B.M., isto é, os cinco primeiros dias de janeiro e julho, e ainda insista no seu art. 51 — "preenchido o B.M., a autoridade o encaminhará imediatamente ao órgão de pessoal" — há muito descuido na observância rigorosa dessas datas, o que, invariavelmente, redundará sempre no prejuízo do próprio servidor, pois que o atraso no recebimento dos B.M. pelo órgão do pessoal faz com que o expediente de promoção daquele trimestre seja atrasado. Além disso, tem-se dado o caso de muitos chefes, descuidando das suas obrigações, ou por negligência ou ignorância, não mandarem os B.M. de seus servidores.

Isso foi muito comum com relação aos mensalistas da T.U.M., que, por força da Lei n.º 488, de 1948, passaram a ter os seus B.M., como os funcionários. Esse fato foi ignorado por muitos chefes, principalmente chefes de seções situadas no interior do Brasil. Assim é que os B.M. de muitos

mensalistas não vieram ter ao órgão de pessoal. Se o chefe ignorava que tinha que mandar tais B.M., com muito mais razão os seus subordinados mensalistas. Falhou, pois, o chefe e o seu próprio funcionário. Convém, porém, aqui fazer-se uma ressalva; no meu entender, muito embora diga o parágrafo único do art. 51 do Reg. de Prom.:

"Não tendo sido encaminhado o Boletim, cabe ao órgão de pessoal ou ao próprio funcionário promover a sua remessa."

não me parece que caiba ao funcionário esse papel, além disso, se tivesse o funcionário que recorrer a esse direito que lhe dá o dispositivo legal, criaríamos certas situações embaraçosas tanto para o funcionário como para o seu chefe. De qualquer maneira, não tendo o órgão de pessoal recebido tais B.M., também, não fez o que ordena o citado artigo, isto é, não os exigiu do chefe faltoso, e o resultado disso tudo é que o servidor é que fica prejudicado.

Considero isso, pois, como sendo uma grande falha de administração do sistema, a maior culpa cabendo ao órgão de pessoal.

Continuando no processamento das promoções aparecem outras falhas, como sejam: o atraso comum que se verifica nesses expedientes todos os trimestres, quer no órgão de pessoal, quer no Gabinete do Ministro, quer na Presidência da República. Devendo ressaltar-se aqui que não se iustificam essas demoras pelas seguintes razões: no órgão de pessoal, porque se as pessoas encarregadas desse setor são em número insuficiente, o remédio é organizar o serviço a deixar sistematicamente atrasar o expediente; no Gabinete do Ministro, porque a única função do Gabinete nesse caso é levar todo o expediente à Presidência da República; e neste último, porque ali o expediente vai ter todo pronto para uma apreciação e decisão muito simples.

O que resulta disso tudo é que, mais uma vez, o funcionário paga pela má administração do sistema, pois as promoções sistematicamente saem atrasadas, convindo dizer-se que a promoção é contada a partir da data da publicação do decreto. (23) Isso fere de cheio o art. 57 do Reg. de Prom., pois que segundo aquele artigo — "somente nos meses de março, junho, setembro e dezembro, poderão ser promovidos os funcionários públicos civis da União", isto é, nos últimos meses dos trimestres. E, normalmente, o que acontece é saírem as promoções de um trimestre, no 1.º mês, e às vezes 2.º, do trimestre seguinte; é, pois, uma situação ilegal. Se pelo menos a data da validade sempre fosse uma correspondente ao último mês do trimestre, tudo estaria sanado, pois o servidor não seria prejudicado com os atrasos costumeiros e seria respeitado o dispositivo da lei.

(23) De acordo com o § 1.º do art. 40 do atual E.F.P.C.U., citada Lei n.º 1.711, a promoção que não fôr decretada no prazo legal, produzirá os seus efeitos a partir do último dia do respectivo trimestre.



Nesta altura do trabalho, dou por encerrado o Capítulo II onde tratei da análise do nosso sistema e das suas falhas, passando, então, ao capítulo seguinte onde procuro apontar em que outros fatores básicos da administração de pessoal deve assentar um sistema de promoção.

### CAPÍTULO III

#### GENERALIDADES SOBRE OS FATORES BÁSICOS DE UM SISTEMA DE PROMOÇÃO

Ao iniciar este capítulo, cumpre-me explicar, primeiramente, que, devido à natureza do presente trabalho, não me poderia deter muito sobre cada um dos tópicos que irão constituir este capítulo. O próprio título dado ao mesmo justifica perfeitamente este fato.

Antes de entrar na análise de cada um dos tópicos, desejo fazer umas considerações em torno do significado da palavra promoção.

A palavra *promoção*, em administração de pessoal, significa um acesso de classe com aumento de deveres e responsabilidades. Este aumento de deveres e responsabilidades acarreta sempre um aumento de vencimentos. Um aumento simples de dinheiro, ou vencimento, não é *promoção*, técnica-mente falando, mas sim simplesmente um *aumento de salário* ou *promoção horizontal* como muitos a chamam, sendo que a verdadeira promoção é também chamada de *promoção vertical*. Confor- me Eduardo Pinto Pessoa Sobrinho e José de Nazaré Teixeira Dias, a última corresponde a um progresso na escala hierárquica, enquanto que a primeira representa mais um passo na faixa de salários fixada para o cargo. (24)

De outra maneira não se expressa JOHN M. PFIFFNER quando diz :

Promotion means something more than an increase in compensation. To be sure, a salary increase usually accompanies promotion, but one can receive higher pay without being promoted. This is the case when a "worker is advanced from a lower to higher pay level within the same class. His duties have not been changed but his salary has been raised. If, on the other hand, he had been moved to another class, presumably more difficult to fill, and with increased responsibilities, he would have been promoted. The change in duties is the essential characteristic of the promotion process." (25)

Do exposto se verifica que o que existe no serviço público federal brasileiro não é um sistema de promoção, mas pura e simplesmente um sistema de aumento de salário, porquanto é o próprio Estatuto dos Funcionários que diz em seu artigo 7.º e parágrafo único :

"As atribuições de cada carreira serão definidas em regulamento.

Parágrafo único. Respeitada essa regulamentação, as atribuições inerentes a uma carreira podem ser cometidas, indistintamente, aos funcionários de suas diferentes classes." (26)

e por não existir uma adequada classificação de cargos, portanto, o que se verifica quando um funcionário passa de uma classe para outra imediatamente superior, é, apenas, um aumento de salário e não uma promoção.

Tocando neste assunto, convém falar-se sobre como esse artigo fere o princípio constitucional de que a igual trabalho deve corresponder igual salário, pois se dentro de uma mesma carreira o trabalho é distribuído indiferentemente aos ocupantes das diversas classes dessa carreira, isso resulta no seguinte: os funcionários de classes inferiores estão fazendo trabalhos idênticos aos da classe superior, ou, ainda, o pior, os funcionários de classes inferiores estão fazendo trabalho de maior responsabilidade do que os de classes superiores, em ambos os casos, os vencimentos sendo diferentes. Ou é o trabalho que fica desvalorizado quando é feito por funcionários de classes inferiores, ou o mesmo trabalho é valorizado quando é feito por funcionário de classe superior.

Feitos os devidos reparos com referência ao significado da palavra promoção, e ao seu emprego errado na nossa administração, passarei à análise dos fatores de que trata o presente capítulo.

#### A. CLASSIFICAÇÃO DE CARGOS

Um plano adequado de classificação de cargos é aquele em que as classes se acham escalonadas segundo uma determinada progressão de deveres e responsabilidades, isto é, há uma hierarquia de deveres e responsabilidades, à medida que se sobe na escala, ou na carreira, os deveres e responsabilidades vão aumentando, vão-se tornando maiores de uma classe para outra.

Esse plano deve ser feito por técnicos muito entendidos no assunto, requerendo o seu estudo um especial cuidado.

Não se deve esquecer que ao fazer-se uma classificação de cargos, analisa-se o cargo objetiva e impessoalmente, isto é, visa-se o cargo e não a pessoa que ocupa o cargo. Neste particular, assim se expressa JOHN M. PFIFFNER :

"The determination of classifications should follow an objective and impersonal procedure. No considerations are given to the qualifications or personal characteristics, work habits, or other attributes of the person currently employed in a particular post." (27)

Já houve quem dissesse que o plano de classificação de cargos é como o eixo da roda da administração de pessoal, do qual se irradiam quase todas as outras atividades de pessoal, segundo HENRY REINING JUNIOR. (28) Por partirem dele

(24) PESSOA SOBRINHO, EDUARDO PINTO, e JOSÉ NAZARÉ TEIXEIRA DIAS — *Princípios de Administração de Pessoal*, Rio, Imprensa Nacional, 1949, pág. 178.

(25) PFIFFNER, JOHN M. — *Public Administration*, N.Y., The Ronald Press Company, Revised Edition, pág. 303.

(26) Mantido pelo atual E.F.P.C.U., citada Lei n.º 1.711, de 28-10-52, § 2.º do art. 7.º.

(27) PFIFFNER, JOHN M. — *op. cit.* pág. 284.

(28) REINING JR., HENRY — *Curso de Administração de Pessoal, Cursos Especiais 02/52 da Fundação Getúlio Vargas*, Rio, Apostilha 3B.23, pág. 3.



tôdas as demais ocorrências da Administração de Pessoal, devido à sua enorme importância, vem êle encabeçando a lista que compõe o presente capítulo.

Vários são os autores que ressaltam a sua importância capital num sistema de promoção. Vejamos alguns :

MOSHER, KINGSLEY and STAHL assim dizem :

"A duties classification makes it possible for the personnel agency to apply and administer the recruit system. In its absence the tasks of mass recruitment and selection are all but impossible of satisfactory accomplishment. No personnel agency can deal effectively with thousand of individual positions, nor can sound tests be devised or placements made without comprehensive knowledge of the duties of the positions involved. Moreover, by arrangement of classes in series and by clarifying lines of promotion, the cause of a career service is advanced." (29)

E JOHN M. PFIFFNER assim :

"Many personnel workers regard the classification plan as the keystone of a sound personnel program. Recruitment, training, promotions, transfers, and fiscal operations involve procedures the successful administration of which will depend largely upon the existence of much a well-established and well-administered plan." (30)

Numa classificação de cargos assim feita, deverão estar incluídos todos os cargos da Administração Pública, com exceção daqueles que por sua natureza são considerados políticos, e que conseqüentemente estão fora do sistema do mérito.

Assim é que com mais razão os cargos de chefia devem estar incluídos no sistema de carreira, isto é, numa classificação de cargos, estando sob o sistema do mérito. O cargo de chefia deve fazer parte da linha de promoção, assim à chefia corresponde uma promoção, devendo pois ser os mais capazes os que irão chefiar. Isso iria resolver um grande problema na nossa administração qual seja o não permitir que ocupassem postos de chefia elementos incapazes, ou, em alguns casos, como em repartições técnicas, elemento apenas técnico e nada entendido em assunto de administração e relações humanas, fatores êstes preponderantes para bem chefiar.

De acôrdo com HENRY REINING JR. :

"Um plano de classificação de cargos é essencial para o estabelecimento e operação de um programa compreensivo de pessoal. O sucesso na administração de um plano de remuneração equitativo, de um bom programa de recrutamento e seleção, e virtualmente de tôdas as outras funções de pessoal, depende em grande parte da existência de um bom plano de classificação." (31)

No serviço público federal brasileiro não temos uma classificação de cargos feita nesses moldes, de maneira que qualquer sistema de promoção, assentado em bases diferentes, desmoronará

indubitavelmente. E' preciso que se comece pelos alicerces.

## B. PLANOS DE VENCIMENTOS

Êste segundo fator aqui apontado é, também, sumamente importante, pois não podemos conceber um sistema de promoções baseado num plano de vencimentos deficiente, que não condiz em absoluto com as necessidades reais da vida hodierna, que, por conseguinte, não estimula a quem é promovido.

E' preciso que o plano de vencimentos, embora seja coisa independente, tenha em vista a classificação de cargos, pois à medida que aumentam os deveres e responsabilidades deverão aumentar os vencimentos.

Conforme salienta HENRY REINING JR., o sistema do mérito também tem influência sobre a remuneração, em outras palavras, o funcionário ganha de acôrdo com o que êle vale. Seu salário não deve ser baseado nos títulos que êle possa ter, ou nas amizades políticas que possua, o critério seguido é o trabalho que o funcionário executa. O sistema do mérito requer, pois, igualdade de pagamento para funções equivalentes. (32)

No nosso sistema de promoção, embora erradamente assim chamado de promoção, temos em alguns casos diferenças irrisórias entre uma classe e outra; se compararmos essa diferença com o número elevado de anos que um funcionário leva para ter acesso a uma classe imediatamente superior, veremos que, ainda nesse particular, o nosso sistema nenhum estímulo traz ao funcionário, nada representando êsse aumento de vencimentos, tendo em vista o grande encarecimento da vida que acompanha o passar dos anos. Devemos pensar, ainda, no aspecto pouco atraente que tal situação se apresenta aos olhos dos futuros candidatos aos empregos públicos. Êsse sistema, forçosamente, não atrai os melhores candidatos.

Tendo em vista tais conjeturas, é que o Governo, zelando pela eficiência do serviço público, pelo bem-estar dos seus funcionários, deve tomar a iniciativa de fazer, de quando em quando, a revisão cuidadosa do plano de vencimentos dos seus funcionários, a fim de ajustá-los ao sempre crescente encarecimento da vida, e, não deixar que tais vencimentos se tornem tão inexpressivos, tão miseráveis que mal dêem para o sustento do próprio servidor, que fará de sua família! Não devemos esquecer, também, dois fatores muito importantes daí decorrentes: a constituição da família, com o aumento da prole, que o Governo sempre deve estimular, e a constituição de uma raça forte, pois isso significa o engrandecimento da pátria. Um funcionalismo mal pago, mal nutrido, é um caminho aberto para as doenças, para que se evitem os casamentos, por não se poder constituir família com tais vencimentos, por não se incentivar o au-

(29) MOSHER, WM. E., J. DONALD KINGSLEY and O. GLENN STAHL — *Public Personnel Administration*, N.Y., Harper, 1950, ed. 3.<sup>a</sup>, pág. 239.

(30) PFIFFNER, JOHN M. — *op. cit.* 283.

(31) REINING JR., HENRY — Apostilha 3B.04, pág. 3.

(32) REINING JR., HENRY — Apostilha 3.03 — O Sistema do Mérito, pág. 4.



mento da prole. Reflete isso, também, na educação de um povo, pois um chefe de família que ganha miseravelmente não pode dar uma educação devida, mesmo a mais rudimentar, aos seus filhos, principalmente num país como o nosso onde a instrução é tão cara.

Deve, pois, o Governo atentar bem para esses fatos tão essenciais para o progresso de uma nação:

- |                           |                                  |
|---------------------------|----------------------------------|
| — constituição da família | — base da sociedade              |
| — aumento da prole        | — população do país              |
| — saúde do povo           | — povo forte e sadio             |
| — educação dos filhos     | — povo alfabetizado e instruído. |

### C. SELEÇÃO PARA INGRESSO NO SERVIÇO

De acôrdo com HENRY REINING JR. o primeiro passo na admissão de pessoal é o recrutamento, e o segundo, é a seleção que deve ser feita numa base competitiva. (33)

A seleção bem feita, incluindo o recrutamento positivo, é o início da aplicação do sistema do mérito. Um bom Governo, que prima pela eficiência dos seus serviços, que presta o seu serviço ao público da maneira mais econômica e eficiente, tem que insistir nesse ponto. Todos os que entram no serviço público têm que ser devidamente selecionados, a fim de que entrem apenas os mais capazes, pois é isso exclusivamente o que deve interessar ao Governo. Não se pode conceber que um bom Governo permita a entrada de uma outra maneira. Pelo menos é isso o que fazem os Governos dos países mais adiantados do mundo. Se um Governo pensar na eficiência dos seus serviços, no progresso da sua pátria, na igualdade de todos os cidadãos, perante a lei, não havendo privilegiados, se o seu país fôr realmente uma democracia, essa oportunidade de ingresso no serviço público deve ser oferecida a todos, por meio de abertura de concursos públicos, onde serão selecionados os mais capazes.

Não deve o Governo permitir que elementos influentes estranhos ao serviço pretendam colocar os seus protegidos de maneira diferente, isso seria antidemocrático, seria antipatriótico por se estar contribuindo na entrada de elementos incapazes o que irá refletir na eficiência do serviço, por conseguinte no programa do Executivo.

No meu entender, tôdas as carreiras do serviço público devem estar sob o regime do sistema do mérito, inclusive e com mais razão as técnicas, pois é mais do que sabido que nem sempre um portador de diploma de curso superior está à altura do diploma que possui; assim sendo, não é justo nem a melhor medida, empossar-se um indivíduo num cargo técnico, apenas por ser ele portador de diploma; o que mais interessa à eficiência do serviço é selecionar-se o melhor entre os melhores, por meio de concurso aberto para todos os portadores do mesmo diploma.

E' desnecessário dizer-se, pois, que o sucesso de um bom recrutamento e seleção depende de um bom sistema de promoção, assim como este depende daquele, um auxilia o outro, porque um candidato ao emprêgo público pouco se interessará por ele, se souber que não é interessante o sistema de promoção; assim como qualquer sistema de promoção está fadado ao insucesso se a sua área de seleção fôr má.

Nesse sentido, assim se expressou a *Commission of Inquiry on Public Service Personnel*:

"If the original selection is carelessly or inadequately performed, weakness is carried into the staff which time and training may never cure." (34)

### D. NOMEAÇÃO E LOTAÇÃO

Um bom sistema de promoção deve dar bastante atenção a estes dois elementos, pois é indubitável que se a nomeação fôsse feita para o serviço público e a lotação atendesse às necessidades do serviço ao mesmo tempo que aos pendores do servidor, ambos conjugados, muito lucrariamos, pois haveria maior flexibilidade em todo o serviço público, por conseguinte e a área de promoção seria bem mais ampla. Com isso acabariamos com os Ministérios melhores, privilegiados, o serviço público é um só, com as decorrentes transferências *ex-officio*, tão maléficas, conforme tive oportunidade de dizer anteriormente.

Isso muito vai influir num sistema de promoção pelo seguinte: a lotação não deve ser feita indiferentemente, como se faz nos Ministérios, isto é, o funcionário é lotado apenas onde existe o claro; isso é muito errado, apesar de ser o serviço público um só, as especialidades de cada órgão do serviço muito variam, e nessa variedade é que se deve atentar ao lotar-se um servidor, a fim de lotá-lo no órgão onde se presume ele dará o seu melhor rendimento, o que interessa tanto para o servidor como para o serviço. Fazendo-se, pois, uma lotação adequada, estaremos dando melhor oportunidade ao servidor para ser promovido, pois estará ele satisfeito trabalhando num serviço que lhe agrada e onde ele produz mais e melhor, assim como estaremos contribuindo para a eficiência do serviço.

### E. ESTÁGIO PROBATÓRIO

Muitas vêzes, mesmo tendo sido feita uma devida lotação cercada com todos os cuidados, deveremos lotar o servidor em outro órgão. Para isso devemos, no entanto, dar uma atenção especial ao estágio probatório, eis por que, para os devidos fins, tratarei este tópico sob os três seguintes aspectos:

- 1 — orientação inicial do servidor pelo supervisor,

(33) REINING JR., HENRY — *Apostilha 3B-23 — As funções da Administração de Pessoal no Serviço Público* — pág. 8.

(34) *Commission of Inquiry on Public Service Personnel*, Civil Service Abroad — Great Britain, Canada, France, Germany — N.Y. and London, McGraw-Hill Book Company, 1935, pág. 24.



- 2 — atribuição do serviço,
- 3 — padrões de desempenho.

### 1. *Orientação inicial do servidor pelo supervisor.*

E' muito importante isto, pois o insucesso de muitos servidores durante o estágio probatório, embora a lotação tenha sido bem feita, está na dependência do supervisor. Se êste não é um bom supervisor, se êle não dá orientação inicial devida ao novo servidor, ou por desconhecimento ou por negligência, estará êle contribuindo para o insucesso do servidor durante o estágio probatório. E' bem verdade que no nosso serviço público pouca atenção se dá ao estágio probatório, pois, invariavelmente, todos são confirmados nesse estágio.

De qualquer maneira, tôda a responsabilidade no iniciamento devido de um servidor na sua carreira pública está a cargo do supervisor, assim sendo se êste não der uma orientação inicial boa ao estagiário, estará êle prejudicando o serviço e o estagiário, e não devemos esquecer que é êsse o marco inicial da vida de um servidor, e tôdas as impressões aí colhidas ficarão indelêvelmente marcadas na sua vida funcional. U'a má orientação inicial às vêzes prejudica um servidor para sempre.

### 2. *Atribuição do serviço.*

Assim como o servidor precisa ser bem orientado pelo supervisor, é preciso, também, que êle lhe explique claramente quais serão as suas atribuições, qual será o seu serviço. Uma vez que o estagiário saiba qual será o seu serviço estará apto a entregar-se ao seu trabalho, devendo contar com a constante orientação e assistência do seu supervisor.

Um bom supervisor sabe dividir direito o trabalho da sua seção, isso evitará muitos atritos entre os servidores, pois há servidores que para se colocarem bem perante os seus chefes, invadem o campo de ação dos seus colegas, fazendo o serviço que não lhes compete, isso originando conflitos bem sérios numa seção. Há outros que se fazendo de moles, sobrecarregam os seus colegas; nesses casos deve estar sempre presente o supervisor como sentinela. Atribuindo êle o serviço aos seus subordinados de uma maneira racional, estará assim o estagiário apto a apanhar logo o seu serviço, podendo progredir no mesmo e aperfeiçoar-se, o que irá refletir favoravelmente na eficiência do serviço, assim como nas suas futuras promoções.

### 3. *Padrões de desempenho.*

De acôrdo com os ensinamentos do Professor HENRY REINING JR., o órgão de pessoal deve auxiliar o supervisor nessa difícil e importante tarefa de avaliação de eficiência, e uma das maneiras é o estabelecimento de padrões de desempenho para os diversos tipos de tarefa existentes nos cargos públicos. (35)

E' êsse, indubitavelmente, um ponto muito interessante e que merecia uma atenção mais cuidadosa de todos. Não tenho a menor dúvida que um estagiário se tivesse conhecimento de qual o padrão de desempenho da tarefa de que foi incumbido se adaptaria muito mais depressa ao serviço, procurando aperfeiçoar-se no mesmo, o que beneficiaria não só o serviço em si, como o próprio servidor na sua futura promoção.

Quanto ao benefício que isso traria para o supervisor também não tenho dúvidas, porquanto, por meio de tais padrões estaria êle mais capacitado a orientar um seu subordinado estagiário, a poder exigir mais dos seus subordinados, a poder manter um contrôle e coordenação maiores do serviço na sua seção, e principalmente facilitaria enormemente a sua tarefa de avaliação da eficiência dos seus subordinados.

## F. TREINAMENTO DO SUPERVISOR

De tudo o que foi dito sôbre o supervisor, não resta a menor dúvida que o comportamento e desempenho do servidor, muito dependem do seu supervisor, razão por que o órgão do pessoal se deve empenhar pelo treinamento dos supervisores, orientando-os, assistindo-os e dando-lhes constante apoio.

Um supervisor bem treinado, cômico dos seus deveres, muito poderá fazer no seu âmbito de serviço, não só relativamente ao serviço em si, à eficiência dos que o executam, como às relações humanas entre o grupo que trabalha em conjunto, pois é mais do que sabido que as maiores dificuldades que um supervisor encontra em levar a bom termo os serviços da sua seção, não são propriamente os serviços, mas sim os seres humanos que o executam. E' preciso ter muito tato para lidar com tôdas essas suscetibilidades, podendo-se dizer que muitos supervisores fracassaram justamente por isso, por não terem sabido resolver êsses casos.

Um servidor que serve sob um supervisor bem treinado estará em melhores condições, relativamente às promoções, do que um que não o esteja.

## G. AVALIAÇÃO DO MERECIMENTO

Muitos são os sistemas de avaliação de merecimento existentes. Até hoje não se chegou a uma conclusão relativamente a qual o melhor sistema, pois mesmo nos melhores sistemas encontram-se muitas falhas e deficiências. O ideal é que cada jurisdição veja qual o sistema que melhor se coaduna ao seu caso especial, zele convenientemente pelo sistema, oriente e assista constantemente aos diversos julgadores da jurisdição, a fim de que os julgamentos em geral sejam homogêneos, uniformes, e administre bem todo o sistema.

Uns acham que a avaliação deva ser apenas da eficiência do servidor, outros, do merecimento. Entendo que a avaliação apenas da eficiência não é suficiente, pois um servidor pode ser muito eficiente, mas ser um indivíduo de temperamento muito irascível, dêsses tipos que estão constantemente

(35) REINING JR., HENRY — *Apostilha 3.15 — Avaliação da Eficiência* — pág. 5.



tendo atritos com os seus colegas, com as partes, com o próprio chefe, indivíduos difíceis de se poder chegar até êles. Ora, é evidente que tais pessoas complicam toda a engrenagem de uma seção, pois estão sempre criando casos, e devemos lembrar-nos que os servidores não são autômatos, mas seres humanos, e por tal razão sofrem êles os efeitos maléficos do convívio com tal colega, o que forçosamente lhes diminui a sua eficiência, assim sendo, se tal indivíduo é o causador da diminuição da eficiência de um colega, deve êle ser o responsável por isso, eis por que sou favorável à avaliação do merecimento e não apenas da eficiência.

Convém, ainda, dizer-se que para se fazer uma avaliação de eficiência bem feita, além de outros fatores, é importante que de saída, tanto o julgado como o julgador, saibam quais são as atribuições do primeiro, qual o seu padrão de desempenho, enfim todos os dados necessários ao desempenho do serviço. Conhecedoras ambas as partes desses pormenores, poderá o servidor encetar o seu serviço e o supervisor em notando qualquer falha na sua execução, falar-lhe procurando corrigi-lo, cabendo aqui o seguinte trecho do artigo de PAULO POPPE DE FIGUEIREDO :

"A verdadeira finalidade da avaliação da eficiência é mostrar ao funcionário as deficiências e falhas no exercício de suas atribuições. Um sistema de pessoal bem administrado deve procurar corrigir êstes pontos fracos procurando adaptar o funcionário onde êle se mostre inadaptado." (36)

Entre as finalidades de uma avaliação de merecimento, é, pois, indubitavelmente, de valor inestimável a que se faz para os fins de promoção.

#### H. ADMINISTRAÇÃO DO SISTEMA

Se a administração de todo o sistema não for bem feita, por parte daqueles que são responsáveis pela mesma, o sistema, embora todas as suas políticas escritas sejam perfeitas, não dará bons resultados. E' preciso, pois, que todos se esforcem contribuindo para a maior perfeição do sistema, não relaxando nos seus deveres. U'a má administração põe tudo a perder.

Não quero finalizar êste capítulo sem primeiro dizer que não se pode pensar em um bom sistema de promoção sem que se resolvam antes êsses importantes fatores de pessoal já apontados, é o mesmo que querer plantar sem primeiro preparar a terra, querer levantar um edifício sem preparar o terreno e os alicerces. Tudo na vida obedece a uma determinada ordem, é a lei natural das coisas.

#### CAPÍTULO IV

##### CARACTERÍSTICAS PRINCIPAIS DE ALGUNS SISTEMAS DE PROMOÇÃO

Em linhas gerais, procurarei neste capítulo focalizar três sistemas de promoção, sendo dois referentes a organizações do Brasil e um adotado nos Estados Unidos da América do Norte.

(36) FIGUEIREDO, PAULO POPPE DE — *Revista do Serviço Público*, D.A.S.P., julho de 1949, p. 28.

#### A. DO I.A.P.I.

Nesse Instituto, sempre que possível, há duas épocas de promoção no ano — fevereiro e agosto. Sendo que para a promoção é obrigatório o interstício de 730 dias na classe.

Há, apenas, um tipo de promoção, isto é, a promoção por merecimento, nela, porém, influenciando o fator tempo, sendo que o merecimento para promoção (MP) de cada funcionário resultará da aplicação da seguinte fórmula :

$$Mp = (Eb - Pn) + Tc$$

onde Eb corresponde à soma dos valores numéricos dos conceitos de eficiência atribuídos ao funcionário de acordo com as normas próprias, nos quatro semestres do biênio mais recente; Pn, ao total de pontos negativos correspondentes às ausências ao serviço e punições aplicadas ao servidor no mesmo período; e Tc, a pontos atribuídos pelo tempo de exercício efetivo na classe.

O tempo da classe corresponderá a tantas vezes 5 pontos quantos forem os semestres completos (180 dias) de exercício efetivo, contados da data do ingresso na classe à do término do último semestre do biênio em apuração.

A eficiência dos servidores é apurada semestralmente pelo Boletim de Eficiência Funcional (BEF) e será representada por um dos seguintes valores : 50, 55, 60, 65, 70, 75, 80, 85, 90, 95 e 100. Há um BEF próprio para cada carreira.

Há uma Comissão de Promoções composta de 8 membros, sendo 4 representantes da Administração e 4 dos funcionários.

O sistema do I.A.P.I. apresenta uma característica bem interessante, pois há limites máximos e mínimos de avaliação de eficiência, variáveis em função do número de servidores de cada grupo avaliado, limites êsses que deverão ser observados pelos julgadores. Para ilustração disto, anexo à pág. 51 um exemplar da tabela em apêço. Por essa tabela se vê que a partir de um grupo de 4 servidores, já não se admite que os quatro sejam ótimos, pois temos na tabela um limite máximo correspondente a 395 ao invés de 400. O mesmo se diz com referência ao limite mínimo, pois com referência ainda ao mesmo grupo de 4, se admitíssemos que os 4 fossem maus servidores, teríamos o limite mínimo de 200 e não de 305. Essa é uma maneira de fazer com que o supervisor pondere bem os julgamentos com relação ao grupo que êle supervisiona.

#### B. DO BANCO DO BRASIL

Há promoções periódicas e anuais. As primeiras independem de vagas; são efetivadas quando os elementos completam o tempo regulamentar, como exemplo, temos o quadro de Portaria e Profissionais Anexos (contínuos, serventes, ascensoristas, encadernadores, etc.). Êsses serventuários são classificados em suas letras; assim, um contínuo "A" será promovido a "B" após 2 anos; a "C", após



3 anos na letra anterior, a "D", após 4 anos em "C", seguindo-se nessa escala até a última letra — "I". Essas promoções são praticamente automáticas, mas não se realizam se tiverem os titula-

res alguma restrição nos boletins de merecimento. A cada letra corresponde um padrão na tabela de vencimentos.

TABELA ANEXA À ODS - DG N. 15, DE 11 DE OUTUBRO DE 1951

A SOMA DOS GRAUS DE EFICIÊNCIA ATRIBUÍDOS PELO REVISOR DOS BOLETINS DE EFICIÊNCIA FUNCIONAL (BEF) DEVERÁ ESTAR SEMPRE COMPREENDIDA ENTRE OS LIMITES ABAIXO FIXADOS, QUE VARIAM EM FUNÇÃO DO NÚMERO DE SERVIDORES JULGADOS

N.º DE FUNCIONÁRIOS JULGADOS	SOMA DOS GRAUS ATRIBUÍDOS		N.º DE FUNCIONÁRIOS JULGADOS	SOMA DOS GRAUS ATRIBUÍDOS		N.º DE FUNCIONÁRIOS JULGADOS	SOMA DOS GRAUS ATRIBUÍDOS		N.º DE FUNCIONÁRIOS JULGADOS	SOMA DOS GRAUS ATRIBUÍDOS	
	Mínimo	Máximo		Mínimo	Máximo		Mínimo	Máximo		Mínimo	Máximo
1.....	50	100	26.....	2075	2370	51.....	4105	4620	76.....	6140	6860
2.....	100	200	27.....	2155	2460	52.....	4185	4710	77.....	6220	6950
3.....	150	300	28.....	2235	2550	53.....	4265	4800	78.....	6300	7040
4.....	305	395	29.....	2315	2640	54.....	4350	4890	79.....	6380	7130
5.....	335	490	30.....	2400	2730	55.....	4430	4980	80.....	6465	7220
6.....	465	535	31.....	2480	2825	56.....	4510	5070	81.....	6545	7310
7.....	545	635	32.....	2565	2915	57.....	4590	5160	82.....	6625	7400
8.....	625	775	33.....	2645	3000	58.....	4675	5245	83.....	6705	7490
9.....	705	835	34.....	2725	3090	59.....	4755	5335	84.....	6790	7580
10.....	785	925	35.....	2805	3180	60.....	4835	5425	85.....	6870	7670
11.....	865	1015	36.....	2890	3270	61.....	4920	5515	86.....	6950	775
12.....	945	1110	37.....	2970	3360	62.....	5000	5605	87.....	7035	7845
13.....	1025	1200	38.....	3050	3450	63.....	5080	5695	88.....	7115	7935
14.....	1065	1290	39.....	3130	3540	64.....	5160	5785	89.....	7195	8025
15.....	1185	1380	40.....	3210	3630	65.....	5245	5875	90.....	7275	8115
16.....	1265	1470	41.....	3295	3720	66.....	5325	5965	91.....	7360	8205
17.....	1345	1560	42.....	3375	3810	67.....	5405	6055	92.....	7440	8295
18.....	1425	1650	43.....	3455	3900	68.....	5485	6145	93.....	7520	8385
19.....	1510	1740	44.....	3535	3990	69.....	5570	6235	94.....	7605	8475
20.....	1590	1830	45.....	3620	4080	70.....	5650	6325	95.....	7685	8565
21.....	1670	1920	46.....	3700	4170	71.....	5730	6415	96.....	7765	8655
22.....	1750	2010	47.....	3780	4260	72.....	5810	6505	97.....	7845	8745
23.....	1830	2100	48.....	3860	4350	73.....	5895	6590	98.....	7930	8835
24.....	1910	2190	49.....	3945	4440	74.....	5975	6680	99.....	8010	8920
25.....	1995	2280	50.....	4025	4530	75.....	6055	6770	100.....	8090	9010

Obs: Quando a revisão abranger mais de 100 funcionários os limites a obedecer serão os seguintes:

- Mínimo: — n.º de funcionários x 80,90
- Máximo: — n.º de funcionários x 90,10

As promoções anuais são estudadas pela Comissão de Promoções, que funciona junto ao Departamento de Funcionalismo. Pode haver recursos, mas dificilmente se verifica um, visto que a comissão realiza seus estudos com muito acerto, rigor e honestidade. Os funcionários só podem ser promovidos ao posto imediato, após cumprirem o interstício mínimo de 2 anos na atual posição.

Têm eles um Boletim de Informações (pág. 52) preenchido anualmente, salvo em relação aos funcionários que estão em período de experiência (dois primeiros anos), quando é feito semestralmente. A Comissão atribui pontos ao item "F", sendo que o informante — o chefe do funcionário — atribui os pontos aos demais tópicos. É organizada uma lista em ordem decrescente, dos pontos obtidos, para cada letra é lógico, sendo promovidos os primeiros.

A carreira de escriturário, por exemplo, vai da letra "A" a "G", seguindo-se os últimos postos

"Conferente de Seção", "Subchefe de Seção" e "Chefe de Seção". A promoção de escriturário "A" para "B" é feita automaticamente, se não houver restrições, após 2 anos, o mesmo acontecendo, depois de 3 anos, em relação ao da letra "B", que é promovido, também automaticamente à letra "C", daí por diante depende de vagas nos quadros seguintes. Essas vagas são preenchidas pelo estudo da Comissão, na base de 3/4 por merecimento e 1/4 por antiguidade. Existe um limite estabelecido em cada letra; vez ou outra, dado o acúmulo em determinado posto, o Banco amplia os quadros, abrindo assim maior número de vagas. As promoções vigoram sempre a partir do dia primeiro de janeiro de cada ano. A cada promoção corresponde um aumento no padrão de vencimentos e o posto efetivo influi no comissionamento do funcionário, isto é: um escriturário "D", por exemplo, pode ser Contador em uma Agência de 6.<sup>a</sup> classe, mas para ser Gerente é preciso que ele seja escriturário "E", e assim por diante.



Este boletim é preenchido anualmente, salvo em relação aos funcionários em período de experiência [(dois primeiros anos), quando é feito semestralmente.

## BANCO DO BRASIL S. A.

BOLETIM DE INFORMAÇÕES DE.....  
(Nome do funcionário por extenso)

PERÍODO DE.....

Departamento e Seção —

Cargo efetivo —

Cargo em comissão —

### DO REGULAMENTO DE PROMOÇÕES — Do boletim de informações

Art. 33 — Todos os quesitos do boletim de informações deverão ser invariavelmente respondidos, inscrevendo-se na última coluna o algarismo correspondente à resposta adotada e lançando-se, após a resposta ao quesito 14, a soma dos pontos positivos e, no final da página, por extenso e em algarismos, o total líquido dos pontos positivos.

§ 1.º — As restrições acaso feitas nas respostas aos quesitos deverão ser devidamente justificadas no item F do boletim.

§ 2.º — O estado de saúde não deve, por si só, justificar a diminuição de classificação do funcionário. Toda a vez que uma perda de produção ou queda de eficiência tiver como causa certa ou presumível o estado de saúde do informado, deverão os informantes ouvir a respeito o Serviço Médico-Cirúrgico a cujo parecer farão referência no item F, para conhecimento da Comissão de Promoções. Nestes casos, serão os respectivos boletins acompanhados de atestado médico, fornecido pelos centros de saúde locais, ou por médico de confiança das administrações, quando se tratar de Agência não dotada daquele serviço.

§ 3.º — Não devem os boletins conter emendas ou rasuras.

Art. 34 — O item F — impressão sobre o funcionário — deverá ser preenchido com absoluta liberdade de linguagem, lembradas as respostas anteriores, de modo a poder formar-se juízo seguro sobre a personalidade do funcionário, apontando-se-lhe tanto os predicados próprios, conhecimentos, dotes intelectuais, qualidades funcionais destacadas, pendor para administração, etc., como os defeitos, falhas ou deficiências que, acaso, apresente. No final indicar-se-ão as comissões que possa, porventura, bem desempenhar, tendo-se em vista a escala constante do item E e a regulamentação vigente sobre o preenchimento de comissões.

Neste item, deverão ser ainda esclarecidos os motivos da não indicação para comissões acessíveis ao informado e observadas as disposições dos parágrafos 1.º e 2.º do art. 33.

Art. 35 — Os pontos relativos ao item F serão dados pela Comissão de Promoções, observado o seguinte critério:

a) adotará a escala de 0 (mau), 1 a 2 (regular), 3 a 4 (bom), 5 a 6 (muito bom), e 7 a 8 (ótimo), com frações de  $\frac{1}{4}$  de ponto, sendo 8 a nota máxima;

b) como fatores para o julgamento, considerará as respostas aos demais quesitos do boletim, a impressão nele exarada pelos informantes e outros elementos de interesse constantes da fé-de-ofício e posteriores à última promoção, podendo, também, orientar-se pelas informações anteriores e pelo confronto com as informações dos demais concorrentes da mesma categoria, para neutralizar o rigor ou a benevolência que desse confronto acaso ressaltar.

Art. 36 — A Comissão marcará esses pontos no item A da sua ficha, valendo o julgamento apenas para as promoções por ela estudadas.



## PONTOS POSITIVOS

## A — OPEROSIDADE:

- 1 — Traz, habitualmente, os serviços em dia ?.....
- 2 — Revela boa capacidade de trabalho ?.....
- 3 — Trabalha com segurança ?.....
- 4 — Seus serviços são feitos com cuidado e capricho ?.....
- 5 — Mostra interesse, iniciativa, solucionando as dificuldades que surgem nos seus serviços ?.....
- 6 — É metódico ?.....

## B — CONDUTA:

- 7 — Atende com solicitude as ordens recebidas ?.....
- 8 — Trata os clientes e os colegas com a indispensável cortesia ?.....
- 9 — Mantém boa conduta dentro e fora do Banco ?.....
- 10 — É disciplinado ?.....
- 11 — É discreto ?.....
- 12 — É ponderado ?.....

## C — DEDICAÇÃO:

- 13 — Executa com todo o interesse serviços estranhos aos que lhe estão afetos ?.....
- 14 — É dotado de espírito de cooperação ?.....

SIM	MAIS OU MENOS	NÃO	
2	1	0	
4	2	0	
2	1	0	
2	1	0	
2	1	0	
2	1	0	
4	2	0	
4	2	0	
4	2	0	
4	2	0	
4	2	0	
4	2	0	
2	1	0	
2	1	0	
SOMA.....			

## PONTOS NEGATIVOS

## D — RESTRIÇÕES:

- 15 — Costuma chegar atrasado ?.....
- 16 — Costuma retirar-se antes da hora, mesmo autorizado ?.....
- 17 — Costuma faltar sem motivo relevante ?.....
- 18 — Distrai-se em conversas ?.....
- 19 — É interrompido freqüentemente por motivos estranhos ao serviço ?.....
- 20 — Afasta-se constantemente do serviço sem razão aceitável ?.....
- 21 — Freqüenta casas de jogo ?.....
- 22 — Abusa de bebidas alcoólicas ?.....
- 23 — Trata de política no Banco ?.....

SIM	NÃO	
2	0	
2	0	
2	0	
2	0	
2	0	
2	0	
4	0	
4	0	
4	0	
SOMA.....		

TOTAL LÍQUIDO DOS PONTOS POSITIVOS.....

(por extenso)



## E — COMISSÕES:

- 24 — Está em condições, pelas qualidades que revela, de satisfatoriamente desempenhar alguma das comissões adiante mencionadas ? — De CONTABILIDADE: — Inspetor — Gerente de ..... classe — Contador de ..... classe — Chefe de Serviço de ..... classe — Ajudante de Serviço de ..... classe — De CÂMBIO: — Inspetor — Encarregado de Câmbio de ..... classe — De TESOURARIA: — Chefe de Caixa — Subchefe de Caixa — Caixa (*indicar no final do item "F" a comissão para que fôr indicado o funcionário*).

## F — IMPRESSÃO SOBRE O FUNCIONÁRIO:

25 —

.....  
(local e data).....  
(informantes)

PARECER DO INSPETOR:

CORRESPONDÊNCIA RELATIVA A ÊSTE BOLETIM



## C. DO PESSOAL FEDERAL DOS E. U. A.

Para melhor elucidação desta parte lançarei mão do artigo de PAULO POPPE DE FIGUEIREDO intitulado "Efficiency Rating Board of Review", publicado na "Revista do Serviço Público" de julho de 1949, pág. 28.

Nesse artigo encontramos um quadro referente aos 4 serviços: P = "professional"; CAF = "clerical, administrative and fiscal"; SP = "sub-professional"; CU = "custodial", e dentro de cada serviço os vários escalonamentos desse serviço. Assim o escalonamento referente a "P", vai de 1 a 8; o de CAF, vai de 1 a 15; o de SP, de 1 a 8;

e o de CU, de 1 a 10. Além disso, dentro de cada um desses graus de escalonamento, e, em linha horizontal, temos uma série de níveis de vencimentos.

Esse sistema explica claramente a promoção horizontal, dentro do mesmo grau, feita periodicamente, digamos anualmente, de acordo com o Boletim de eficiência, e a verdadeira promoção, ou promoção vertical, referente à mudança de um grau para outro imediatamente superior, isto é, com mudança de atribuições, com aumento de responsabilidades e deveres. Esta promoção, em geral, é levada a efeito por meio de um concurso competitivo.

P	CAF	NÍVEIS DE VENCIMENTOS							SP	CU
		600	660	720	780	840				1
		1,020	1,080	1,140	1,200	1,260	1,320	1,380	1	
		1,080	1,140	1,200	1,260	1,320	1,380			2
		1,200	1,260	1,320	1,380	1,440	1,500			3
	1	1,260	1,320	1,380	1,440	1,500	1,560	1,620	2	
		1,320	1,380	1,440	1,500	1,560	1,620	1,680		4
	2	1,400	1,500	1,560	1,620	1,680	1,740	1,800	3	
		1,500	1,560	1,620	1,680	1,740	1,800	1,860		5
	3	1,620	1,680	1,740	1,800	1,860	1,920	1,980	4	
		1,680	1,740	1,800	1,860	1,920	1,980	2,040		6
	4	1,800	1,860	1,920	1,980	2,040	2,100	2,160	5	
		1,860	1,920	1,980	2,040	2,100	2,200	2,300		7
1	5	2,000	2,100	2,200	2,300	2,400	2,500	2,600	6	8
	6	2,300	2,400	2,500	2,600	2,700	2,800	2,900	7	9
2	7	2,600	2,700	2,800	2,900	3,000	3,100	3,200	8	10
	8	2,900	3,000	3,100	3,200	3,300	3,400	3,500		
3	9	3,200	3,300	3,400	3,500	3,600	3,700	3,800		
	10	3,500	3,600	3,700	3,800	3,900	4,000	4,100		
4	11	3,800	4,000	4,200	4,400	4,600				
5	12	4,600	4,800	5,000	5,200	5,400				
6	13	5,600	5,800	6,000	6,200	6,400				
7	14	6,500	7,000	7,500						
8	15	8,000	8,500	9,000						

Transcreverei o exemplo citado por PAULO POPPE DE FIGUEIREDO no seu artigo: um "Junior Stenographer" é classificado como "CAF — 2" porque o respectivo trabalho, além de ser de natureza administrativa, implica certa dificuldade. O salário inicial seria \$1,440 anuais. Conforme a eficiência e o mérito que mostrou na execução do

seu trabalho, este estenógrafo ou taquígrafo poderá ser aumentado periodicamente, de acordo com o boletim do respectivo chefe imediato, a \$1,500, \$1,560, \$1,620, \$1,680, \$1,740 e \$1,800. É verdadeira promoção embora não haja acréscimo de responsabilidade nem dificuldade na função. Sem embargo, constitui o que se chama "promoção hori-



zontal ou administrativa". Atingindo o nível máximo do grau a que pertence o taquígrafo em aprêço terá responsabilidade de avançar na carreira; é preciso, no entanto, que passe a outro grau, isto é, "CAF — 3". Na hipótese, o seu trabalho, embora ainda de taquígrafo, será mais difícil, com maior responsabilidade. Para ascender ao grau superior, o taquígrafo pode ser que tenha que fazer um concurso competitivo. Aprovado, o taquígrafo irá ser colocado não no nível inicial de vencimento do novo grau "CAF — 3"; ganhando já \$1,800, no grau "CAF — 2", será classificado em vencimento igual ou aproximado ao que percebia anteriormente. Se mantiver a eficiência que vinha demonstrando, o taquígrafo terá aumentos periódicos no grau "CAF — 3" até \$1,980. Como se vê, o processo é simples, atendendo perfeitamente ao critério rigoroso do mérito e eficiência."

Vê-se, pois, que esse sistema é apoiado exclusivamente no mérito do indivíduo, quer por meio do seu Boletim de Eficiência, quer por meio de concurso competitivo.

#### CAPÍTULO V

#### CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Depois de haver abordado o assunto em todos os seus pontos capitais, embora não tenha podido estender-me sobre os mesmos, devido à falta de tempo para confecção de um trabalho desta natureza, chego ao último capítulo, onde entro nas minhas conclusões e recomendações, querendo, porém, deixar bem claro, que como é de se esperar, não concretizarei o meu ponto de vista no planejamento de um sistema, o que, no caso, deveria ser feito mediante a preparação de um novo Regulamento de Promoções, o que foge completamente à minha alçada. Enunciarei, apenas, as minhas conclusões e recomendações.

I — Desde que tenhamos um sistema adequado de classificação de cargos e correlato plano de vencimentos, sou francamente favorável à adoção de um sistema semelhante ao da página anterior, em que a cada grau de escalonamento da carreira corresponderia um determinado número de níveis de vencimentos. Assim teríamos as promoções horizontais, ou, simplesmente aumento de vencimentos, que poderiam ser feitas após 1 ou 2 anos de efetivo exercício e de acordo com o Boletim de Merecimento, como no caso citado; e as verdadeiras promoções verticais, ou acesso na carreira, em que se passa de um cargo da carreira a outro imediatamente superior, mediante a comprovação por meio de concurso competitivo, de se poder executar os encargos do novo cargo.

Acho, porém, que por não estarmos devidamente preparados para tal sistema, para nós tão revolucionário no momento e tão impossível de ser executado atualmente, tal adoção deverá ser deixada para um futuro próximo.

Devemos, pois, no momento limitar-nos a procurar corrigir as falhas do nosso sistema, introdu-

zir inovações corretivas, e perfeitamente possíveis de serem aceitas pela cultura do nosso funcionalismo e pela engrenagem de nossa administração, o que é muito importante, pois, assim, iremos aos poucos preparando o ambiente para ir assimilando tudo aquilo que de pronto não poderia receber, sem graves prejuízos, para todos, inclusive para a Administração, que não se vê aparelhada para implantar logo tal sistema. E' preciso que primeiro se preparem bem o campo e as ferramentas.

II — O sistema de promoção ideal, no verdadeiro conceito do que é promoção, é aquele que se baseia exclusivamente no mérito, de acordo, porém, com a nossa cultura, podemos adotar um sistema semelhante ao do I.A.P.I. onde o fator tempo de serviço entra com um determinado peso. Não é outra a opinião de URBANO C. BERQUÓ quando diz :

"A nosso ver, o sistema ideal seria o que fizesse do merecimento o fator único e exclusivo das promoções. Ao elemento *antiguidade* pensamos que se deveria atribuir um peso bem menor, conferindo-se-lhe apenas um papel secundário na avaliação do mérito de cada funcionário. A força da rotina e a inércia de certos preconceitos são, porém, muito grandes para que se possa fazer delas tábuas rasas sem provocar resistências cegas, porém suscetíveis de causar sérios prejuízos." (37)

De qualquer maneira não recomendo o nosso sistema, onde, conforme foi dito atrás, existindo os 2 critérios, o de antiguidade influi profundamente no de merecimento. São inúmeros os malefícios daí decorrentes, conforme apontados atrás.

III — Não se pode pensar em qualquer sistema de promoção bom sem que exista uma devida classificação de cargos, acompanhada do respectivo plano de vencimentos. Por conseguinte insisto que primeiro as autoridades resolvam esse problema.

IV — Com exceção dos cargos políticos, como os de Ministros de Estado e Diretores-Gerais de Departamentos, ou órgão equivalente, todos os demais devem estar incluídos nos cargos de carreira, por conseguinte ser o topo da pirâmide, pois isso concorrerá para o maior estímulo dos servidores, e para o maior aperfeiçoamento e eficiência dos serviços em geral, pois com isso ter-se-ia em mente o evitar-se as constantes mudanças dos Diretores de Divisão, ou órgão semelhante, assim como — Chefes de Seção, como ocorre com os cargos políticos, o que prejudica seriamente o serviço, assim como o constante vaivém do pessoal.

Além disso, de acordo com o nosso sistema atual, um Chefe de Seção, ou Diretor de Divisão, por exemplo, além de pertencer a um cargo de carreira, ocupa esse posto, ou como função gratificada ou em comissão. Ora, é evidente que se ele está ocupando um daqueles dois lugares, ele não pode estar fazendo o serviço normal da sua carreira, da qual ele ocupa um cargo, além disso a Administração fica amarrada, pois embora não contando com

(37) BERQUÓ, URBANO C. — *Merecimento, Promoções e Eficiência*, "Revista do Serviço Público", D.A.S.P., Rio, fevereiro, 1938, pág. 7.



o referido servidor para o desempenho dos serviços normais, não pode pôr outro no seu lugar, porque, para todos os efeitos, ele é o ocupante do cargo, na lotação do tal órgão não há o claro correspondente. Acresce ainda a circunstância de que, embora estando ele exercendo a função gratificada de Chefe de Seção ou ocupando o cargo em comissão de Diretor de Divisão, por exemplo, está ele concorrendo normalmente às promoções dentro da sua carreira normal, convindo ressaltar-se a incoerência de tal situação, onde a avaliação do seu merecimento deve ser feita tendo em vista o que ele realmente está executando para poder ser promovido dentro da sua carreira.

V — A adoção de um B.M. no caso é imprescindível. Não entrei, nem entrarei nos detalhes dos requisitos que devem entrar num B.M., não só porque seria alongar demais este trabalho, como porque ainda é esse um ponto muito controvertido, pois nenhum método até hoje existente já foi considerado perfeito. O que importa, no entanto, é que esses requisitos avaliem realmente a eficiência do servidor no serviço que atualmente executa, o que se supõe dêle com relação a maiores responsabilidades, assim como uma avaliação do seu merecimento, pois conforme salientei atrás não concordo só com a avaliação de eficiência. Não devendo aqui fazer-se confusão com o que disse com referência às penalidades, pois o que acho errado, absurdo, injusto, é o que é feito no nosso atual sistema, onde a antiguidade penetrando tanto no merecimento faz com que o servidor seja punido duas vezes pela mesma falta.

VI — Recomendo que todos os julgadores sejam muito bem treinados nessa difícil tarefa de avaliar os seus subordinados. No meu entender, tal treinamento deve ser levado a efeito pelo órgão de pessoal do Ministério.

VII — Com esse treinamento e constante assistência e apoio prestados pelo órgão de pessoal do Ministério, teremos oportunidade de conseguir um julgamento total dos servidores do Ministério muito mais homogêneo e uniforme, assim como melhor servidos estarão os funcionários e a Administração, por terem os primeiros, supervisores treinados que os farão aperfeiçoar-se no desempenho das suas tarefas o que os beneficiará nas promoções, e a segunda, por poder dar ao público um serviço mais eficiente e econômico. Podemos aqui citar HENRY REINING JR. quando diz:

"Não devemos esquecer-nos que o principal objetivo da administração de pessoal é aumentar a eficiência do governo, o que se reflete na redução de custos, na melhoria do moral dos empregados e em melhor serviço para o público." (38)

VIII — Recomendo que, tendo em vista o nosso atual Regulamento de Promoções, todas as datas sejam rigorosamente observadas no processamento das promoções, conforme manda o Reg. de Prom., tanto pelos julgadores, como principal-

mente pela Divisão do Pessoal, Gabinete do Ministro e Presidência da República por onde passa o expediente, a fim de que o servidor não fique prejudicado pela má administração do sistema, quer por descuido e relaxamento, quer por razões estranhas.

IX — Para eliminar todos os males daí advindos, é que recomendo que a promoção seja válida a partir de uma data correspondente ao último dia do mês do trimestre, em que se fazem as promoções. (39) Como se faz, atualmente, a validade é a partir da data da publicação do decreto, o que sempre prejudica o servidor, pois esse expediente está sempre atrasado, e está em desacôrdo com o Reg. de Prom. nesse particular, porquanto lá se determina que as promoções só podem ser realizadas nos últimos meses dos trimestres, ou seja, março, junho, setembro e dezembro, por conseguinte promoções levadas a efeito em outros meses, como é feito, é ilegal.

X — Recomendo que a Divisão do Pessoal mantenha rigorosamente em dia todos os registros referentes ao processamento das promoções, aliás como manda o Reg. de Prom., mas que não é observado, pois do contrário teremos um sistema defeituoso.

XI — Recomendo a prática de reuniões periódicas entre os chefes e os seus subordinados a fim de que os chefes mantenham os seus subordinados sempre a par das melhores técnicas do serviço, assim como o que ele espera de cada um, podendo haver ainda troca de idéias entre um e outros.

XII — Recomendo o aconselhamento individual do supervisor com o seu subordinado, visando o desempenho mais eficiente do último, procurando-se, assim, corrigir os seus defeitos. Para tais aconselhamentos é indispensável que o supervisor esteja bem treinado.

XIII — Recomendo reuniões periódicas do Diretor da Divisão do Pessoal com os supervisores, a fim de mantê-los a todos sempre sob uma única orientação, visando-se um julgamento total o mais uniforme possível.

XIV — Recomendo que seja abolida a exigência dos 2/3 assim como a lista tríplice, só se deixando o interstício de 730 dias na classe. Com a abolição da lista tríplice eliminaremos a intervenção de elementos estranhos influentes junto aos Ministros e Presidente da República, em favor de determinados servidores, terminando-se com o regime do favoritismo que não é concebível num sistema moderno de administração de pessoal, onde só deve imperar o mérito.

XV — Recomendo que os julgadores tenham o máximo cuidado, atenção e zelo ao fazerem os seus julgamentos, a fim de que os servidores ine-

(38) REINING JR., HENRY — Apostilha 3B.04, pág. 1 — *Elementos de um Programa de Administração de Pessoal*.

(39) Conforme foi dito em outra parte deste trabalho, de acôrdo com o § 1.º do art. 40 do atual E.F.P.C.U., Lei n.º 1.711, de 28-10-52, a promoção que não fôr decretada no prazo legal, produzirá os seus efeitos a partir do último dia do respectivo trimestre.



ficientes não sejam promovidos, a fim de que os bons servidores não sejam prejudicados pelos maus, e, finalmente, a fim de que só sejam promovidos os realmente eficientes e bons servidores.

XVI — Recomendo que a continuar-se com o nosso sistema dos dois critérios, se dê maior valor ao merecimento, isto é, façamos, por exemplo, como no Banco do Brasil, onde, para cada promoção por antiguidade, correspondem 3 por merecimento, devendo em tal caso uma promoção ser bem distinta da outra, isto é, uma não devendo interferir na outra, ou bem que a antiguidade é antiguidade, e o merecimento é merecimento, ou teremos que adotar um só critério — merecimento, como no I.A.P.I., em que o tempo de serviço tem um determinado peso.

XVII — Recomendo que os servidores tenham amplo conhecimento de todos esses expedientes a fim de que os mesmos possam apresentar os seus recursos nos casos em que se tornem necessários.

XVIII — Recomendo a criação de uma Comissão de Recursos, que poderia ser um órgão ligado à Presidência da República. Essa Comissão daria sempre a última palavra nos casos de se recorrer à última instância na esfera administrativa, isto é, ao Presidente da República. É óbvio dizer que os elementos componentes de tal Comissão deveriam ser pessoas altamente competentes e especializadas no assunto, devendo eles ser escolhidos, apenas, por essas qualidades e não por influências políticas.

XIX — Recomendo que a maneira democrática de se apreciar os processos de recursos nas diversas esferas administrativas é estudá-los realmente na esfera a que se recorreu, por pessoas entendidas no assunto e capazes de fazê-lo, e não recorrer-se sempre ao primeiro ponto de partida onde o processo invariavelmente vai ser apreciado novamente pela mesma pessoa que já o estudou antes. Só se deve recorrer à esfera anterior para solicitar-se algum esclarecimento que se torne necessário à elucidação do caso pelos novos apreciadores do recurso.

XX — Penso que a periodicidade na avaliação do merecimento dos servidores tem ligação com as épocas da promoção, assim é que no nosso sistema as promoções sendo trimestrais estão perfeitamente acordes com a periodicidade semestral da expedição dos B.M. Uma periodicidade anual, como se usa em muitos países e no próprio Banco do Brasil, estaria muito afastada do período trimestral das nossas promoções. Sou de opinião, porém, que as nossas promoções poderiam ser realizadas semestralmente, ainda cabendo a periodicidade também semestral dos B.M., aliás seria uma situação semelhante à do I.A.P.I. Acho que as promoções sendo realizadas trimestralmente muito atropelam o expediente da Divisão do Pessoal, órgão incumbido do seu processamento.

XXI — Com a adoção dessas medidas, muito estaremos contribuindo para o aperfeiçoamento do

sistema; do próprio serviço, pois estaremos promovendo por merecimento apenas os elementos realmente capazes; para o estímulo dos servidores que verão os seus esforços premiados; para a boa conceituação da Administração que, assim, não pode ser tachada de ineficiente nem de partidária do favoritismo; estaremos contribuindo para que o Chefe do Executivo possa dar melhor conta do seu programa de serviço, pois estará ele certo de estar promovendo por merecimento apenas elementos capazes, estando ele mais à vontade e livre de certas injunções, por não ter mais que atender a pedidos de políticos influentes sobre os servidores, o que prejudica a eficiência dos serviços.

XXII — Com os estudos referentes aos demais fatores correlatos a um sistema de promoção, e com sua real concretização, poderemos enfim implantar um sistema inteiramente novo e ideal para a maior eficiência do serviço público federal brasileiro, conforme disse no parágrafo I destas conclusões. Por ora, temos que nos cingir a aperfeiçoar o que temos.

#### BIBLIOGRAFIA

1. BERQUÓ, URBANO C. — *Merecimento, promoções e eficiência*, "Revista do Serviço Público", fevereiro de 1938, D.A.S.P., Rio.
2. COMMISSION OF INQUIRY ON PUBLIC SERVICE PERSONNEL — *Civil Service Abroad — Great Britain, Canada, France, Germany* — N.Y. — MacGraw-Hill Co., 1935.
3. DEMARTIAL, G. — *Le Statut des fonctionnaires*, Berger & Chausse, Paris, 1908.
4. FERNANDES, M. J. A. — *Apuração da eficiência* — "Revista do Serviço Público", nov. e dez. 1947, D.A.S.P., Rio.
5. FIGUEIREDO, PAULO POPPE DE — *Efficiency Rating Board of Review*, "Revista do Serviço Público", julho de 1949, D.A.S.P., Rio.
6. JÈZE, GASTON — *Principios Generales del Derecho Administrativo*, II (Los Agentes de la Administración Pública), B.A., Editorial Depalma, 1949.
7. MOREIRA, ALUÍSIO XAVIER — *Do Recurso nas Promoções*, Rio de Janeiro, Imp. Nac., 1950.
8. MOSHER, WM. E., J. DONALD KINGSLEY AND O. BLENN STAHL — *Public Personnel Administration* — 3d. ed., N.Y., Harper, 1950.
9. PEIXOTO, MOACIR DE MATOS — *O Problema da Promoção* — Rio de Janeiro, Imp. Nac., 1950.
10. PESSOA SOBRINHO, EDUARDO PINTO e JOSÉ NAZARÉ TEIXEIRA DIAS — *Princípios de Administração de Pessoal*. Rio de Janeiro, Imp. Nac., 1949.
11. PIMENTEL, ANTÔNIO FONSECA — *Da Apuração do Merecimento* — Rio de Janeiro, Imp. Nac., 1945.
12. PFIFFNER, JOHN M. — *Public Administration*, N.Y., The Ronald Press Co., Revised Edition.
13. REINING JR., HENRY — *Curso de Administração de Pessoal*, Cursos Especiais 02/52, Fundação Getúlio Vargas, Rio, Apostilhas.
14. RIBEIRO, L. G. RAMOS — *Do elemento pessoal no serviço público*. Rio de Janeiro, Imp. Nac., 1944.
15. WALKER, HARVEY — *Curso de Introdução à Administração Pública*, Cursos Especiais 02/52, Fundação Getúlio Vargas, Rio, Apostilhas.
16. WHITE, LEONARD D., — *Introduction to the Study of Public Administration*, N.Y., The Macmillan Co.