

PESSOAL

A Apuração do Merecimento no Serviço Federal Brasileiro

A. FONSECA PIMENTEL

O presente trabalho foi apresentado, em inglês, à American University, em virtude das exigências regulamentares de seu Curso de Administração de Pessoal no Serviço Público. Traduzido para nossa língua pelo próprio autor, foi por êle enviado à "Revista do Serviço Público" que, com prazer, o divulga.

Muito embora não represente uma contribuição inédita para o progresso de nossas doutrinas ou práticas em matéria de pessoal, corresponde, perfeitamente, ao nosso programa, mormente no que afeta à seção "Administração Geral" deste mensário, dedicada ao exame de problemas da ordem dos que chamamos de "primários" em nosso amplo e importante campo de preocupações — o propósito e o processo de governo.

A análise que faz do sistema de apuração do merecimento que vigorou, entre nós, de 1938 a 1948, é precisa, com apoio, aliás, em teses, opiniões e afirmativas conhecidas de todos os estudiosos dêsse particular aspecto de nossa evolução administrativa. E' certo, todavia, que na apreciação e crítica dos dois sistemas brasileiros, o senso de proporção do autor não se mostra muito evidente. Quando assevera, por exemplo, que na aplicação do sistema antigo, o de 1938, os julgadores, dadas a impropriedade e as falhas do instrumento de apuração, passaram a conferir, indiscriminadamente, aos seus subordinados, a nota máxima, esqueceu de comentar o fato de que o fenômeno se deve menos à deficiência do esquema do que à falta de condições satisfatórias para usá-lo, tanto assim que a "praxe" perdura e já contagiou todos os setores de nossas repartições sob o regime do sistema de 1948. E' provável que ainda não estejamos preparados para utilizar, adequadamente, êsse ou outro qualquer meio de apuração de eficiência, isto porque ainda acreditamos que, ao julgar um semelhante, somos forçados a levar em conta, no ato, uma série de fatores estranhos ao caso em julgamento, isto é, os sociais, políticos e sentimentais.

O mesmo acontece, digamos, em outros países, onde ainda sofrem sérios debates os respectivos mecanismos de apuração do valor do indivíduo no trabalho a fim de estabelecer suas prioridades de vantagens dentro do grupo profissional que integra, na ordem direta de suas virtudes peculiares,

tanto as funcionais e morais como as físicas e culturais. Difíceis de computar objetivamente se levarmos em conta as oscilações dos sentidos de justiça quando se trata de firmar conceitos públicos e notórios, com frieza e sem razões emotivas, do maior ou menor mérito de uns em face de outros, como é possível fazer-se quando se julga as qualidades de um automóvel ou do tecido que examinamos para efeito de compra.

Conforme muito bem diz GUSTAVO LESSA, "é longa e ainda está distante de conclusão a história das experiências americanas no capítulo das avaliações da eficiência dos funcionários federais." Desde 1913 que tentam os técnicos criar uma boa sistemática nesse terreno com flagrante insucesso. Aliás, segundo Mosher e Kingsley, êste é um problema dos mais "intratáveis" que os administradores de pessoal hoje enfrentam.

O objetivo da apuração da eficiência é estabelecer padrões de execução satisfatória do trabalho, com a conseqüente determinação das suas qualidades e quantidades adequadas. Visa, também, a promover a melhoria do desempenho do indivíduo no respectivo cargo, identificando e medindo seus pontos fortes e fracos. Assim, estimulam-se os empregados, fornecendo-lhes conselhos quanto à maneira de corrigir suas deficiências ou queda de produção. Serve, além disso, para aperfeiçoar as técnicas de pessoal, desde que a medida é útil como meio de controle e como base para a formulação das exigências de qualificação do servidor para efeito de promoção, seleção, treinamento ou reajustamento. O problema, em suma, não é discutir o mérito da fórmula de 1938 em face da de 1948. Seria, em primeiro lugar, imprescindível ao sucesso de qualquer idéia neste particular setor da administração, uma virtual mudança do ponto de vista de nossas autoridades públicas sobre a função de apurar o merecimento de seus subordinados.

A crise, pois, não reside exatamente na classificação aritmética ou alfabética do valor de um ser humano, mas, sim, no fato de operar-se essa classificação sem que se tenham em vista as razões

práticas do método. Pouco importa modificar a estrutura do instrumento de apuração porque o resultado será o mesmo se as condições que ponderam no julgamento ou o condicionam forem as mesmas. Se semelhante apuração tiver por agente principal o indivíduo incapaz de compreender seu significado para o serviço em geral, recairemos sempre no mesmo erro. Até os quesitos chamados de objetivos no nosso atual sistema — o de 1948 — se mostram falhos, na realidade, em virtude do irregular e assistemático critério dos chefes que preenchem o respectivo questionário. A variação se verifica de órgão para órgão, de pessoa para pessoa e de circunstância para circunstância, realçando-se sempre a política geral de conferir-se notas máximas, seja lá como fôr.

A ausência formal da análise do trabalho resolveria a questão? Não seria o bastante! Carecemos, isto sim, de uma intensa campanha de educação de chefes e subordinados, de uma reforma completa de nossos conceitos no que respeita à necessidade de abandonarmos sentimentalismos inconvenientes quando está em jôgo a disciplina no trabalho, o estímulo aos elementos mais pro-

missores e a recompensa aos mais capazes. E' mister que o homem que chefia, dirige, instrui ou treina outros homens não considere, sistematicamente, a responsabilidade de apurar seus merecimentos como um encargo de terceiro plano. Sem educarmos, por outro lado, o servidor público no verdadeiro sentido da chefia, jamais conseguiremos empregar com eficácia um sistema de apuração de merecimento.

De qualquer modo, o trabalho do Sr. FONSECA PIMENTEL é um interessante depoimento. Estudioso da administração, há de oferecer, por certo, procedentes alvitre para a melhoria de nossos métodos. O aperfeiçoamento dos servidores públicos do Brasil está em franco progresso. Com o tempo, assunto como o da apuração aqui examinada estará resolvido. Muito dependemos, nesse particular, da cooperação de técnicos como o autor deste artigo. De seu interesse e de sua inteligência é que nos virão as soluções hábeis para os nossos casos. Vale a pena, portanto, conhecer seus pensamentos e seus pontos de vista porque são o escôço de uma cultura que muitos serviços poderá prestar à nossa pátria.

I

DE acôrdo com a conhecida e bem elaborada filosofia de pessoal, se assim podemos dizer, do Prof. Oliver C. Short, os elementos fundamentais da administração, em suas relações com o fator humano de uma organização, podem resumir-se em três frases, que são igualmente outras tantas fases do processo em estudo: *obter gente, utilizar gente e perder gente.*

Efetivamente, tôdas as atividades levadas a cabo pela direção de uma organização qualquer, em relação ao seu pessoal presente ou futuro, se incluem forçosamente em um dos três grupos básicos de funções da administração de pessoal, que, de acôrdo ainda com o Prof. Short, são, respectivamente, chamadas de função de *recrutamento*, função de *utilização* e função de *separação*.

A enorme importância da função de recrutamento, que Henry Reining Jr. denomina "staffing" ou procura de pessoal (1), tem sido objeto, nos últimos cinqüenta anos, de vasta literatura especializada, que a pôs em devido destaque e nos dispensa, assim, de aqui nos determos demasiado

nela. Ninguém, com efeito, discordará do ponto de vista atualmente generalizado, de acôrdo com o qual, para usarmos as palavras empregadas alguns anos atrás pela "Commission of Inquiry on Public Service Personnel", *nenhum elemento do sistema de carreira é mais importante do que a política de recrutamento.* Ou, como Mosher, Kingsley e Stahl puseram a questão mais recentemente:

"O processo de seleção tem sido sempre o ponto de central interesse na administração de pessoal do serviço público, por várias razões. Antes de tudo, é êle a pedra fundamental de tôda a estrutura de pessoal. A menos que a política de recrutamento seja sadiamente concebida, pouca esperança poderá haver de se constituir um corpo de pessoal de primeira categoria. Em segundo lugar, revela-se o processo de seleção o aspecto do programa de pessoal a cujo respeito as práticas do serviço público diferem de modo mais marcante das práticas das empresas particulares. O sistema do mérito implica, acima de tudo o mais, um sistema particular de recrutamento e seleção." (2)

Em verdade, como George D. Halsey con-signa em livro recente, as estatísticas mostram que a diferença em eficiência ou produtividade, entre os melhores dez por cento e os piores dez por cento de qualquer grupo de empregados que executam o mesmo trabalho, sob as mesmas circuns-

(1) "The Functions of Public Personnel Administration", pág. 13 — Rio de Janeiro, 1952.

(2) "Public Personnel Administration", pág. 65. Third edition. New York, 1950.

tâncias, varia enormemente, indo muitas vezes de cinquenta por cento a mesmo duzentos e cinquenta por cento, em alguns casos extremos. Essa diferença, como o autor judiciosamente observa, é devida a *alguma coisa* que existe antes da seleção para o emprêgo, visto como, em todos os grupos estudados, os empregados tiveram, após a seleção, a mesma supervisão e o mesmo potencial de treinamento, havendo, outrossim, atuado sob as mesmas condições de trabalho. Essa *alguma coisa*, para continuarmos ainda nos reportando a George Halsey, pode ser uma diferença de aptidão para o trabalho em lide, uma diferença de atitude para com a supervisão e o treinamento, uma diferença de experiência e do próprio treinamento no passado. Seja, porém, o que fôr, tal diferença poderá ser determinada de antemão pelos processos de seleção cada vez mais perfeitos, postos à nossa disposição pelo moderno arsenal de instrumentos destinados a revelar ou medir habilidades, aptidões, capacidades, conhecimentos e personalidade ou traços de caráter. (3)

Isso põe em evidência, de modo marcante, a enorme importância do processo de seleção e a grande missão que dêle se espera e se deve esperar. Isso revela igualmente que se recrutarmos pessoal deficiente ou inadequado para uma organização, será geralmente de pouco ou nenhum valor despender dinheiro e tempo procurando tornar tal pessoal eficiente e capaz, em benefício da organização; pois é possível e mesmo provável que os empregados por êsse modo recrutados não possuam a base necessária para o melhoramento e o progresso desejáveis do ponto de vista do interesse da organização.

Por mais importante que se revele, a função de recrutamento não deve, todavia, como infelizmente vinha acontecendo até poucos anos atrás, nos levar a superestimá-la em detrimento das duas outras funções fundamentais da administração de pessoal e, em particular, em detrimento da função de utilização, de que nos ocupamos aqui e que, como vamos ver nas próximas linhas, está intimamente ligada à função de recrutamento.

De fato, do ponto de vista de qualquer organização, é tão desaconselhável e contraproducente recrutar pessoal deficiente e, em vão, procurar transformá-lo em pessoal de primeira categoria, como recrutar pessoal de primeira categoria e, após a sua admissão no serviço, deixá-lo entregue à sua própria sorte, sem procurar dêle obter, por meio de sábia e adequada política de utilização, o maior rendimento possível, em benefício da organização.

Em sã verdade, é preciso que jamais esqueçamos que a função de recrutamento, por importante que possa ser e que realmente é, não constitui, por si só, todo o vasto campo da administração de pessoal, sendo apenas uma parte dêle, que

tem por objetivo a grande mas única missão de conhecer e avaliar, de antemão, o que um futuro empregado *pode* fazer na organização e não o que *êle irá*, de fato, fazer. Êste último aspecto do problema não é suscetível de ser determinado, previamente, por meio do processo de seleção e se revela, antes, a grande tarefa da função de utilização, da qual dependerá, em última análise, a maior ou menor disposição dos empregados em produzir e ser eficientes.

Assim, as funções de recrutamento e de utilização não devem ser encaradas como forças concorrentes, que competem uma com a outra, e, sim, como forças complementares ou suplementares, que se completam mutuamente. Porque, na prática, possuir um corpo de empregados meticulosamente selecionados, mas sem o desejo de produzir por falta de estímulo, é quase a mesma coisa que possuir um corpo de empregados deficientes, incapazes de produzir por falta de habilitação. Qualquer que seja a causa, o resultado final, quer num ou noutro caso, é produção deficitária, em detrimento da organização.

Havendo, assim, pôsto em realce a grande importância da função de utilização e a necessidade, nesse setor, de uma boa política destinada a suplementar e completar a função de recrutamento, cabe-nos, agora, declarar que a finalidade suprema de tal política é, em poucas palavras, ganhar, por meio de estímulo e moral elevado, a mais decidida cooperação dos empregados nas atividades da organização, de tal modo que êles considerem o interesse desta como identificado com o seu próprio interesse e, conseqüentemente, dêem o máximo de seus esforços no desempenho das atribuições que lhes foram conferidas.

Para se colimar êsse objetivo final da função de utilização, vários processos ou instrumentos são usualmente postos em prática. Entre os mais importantes deve-se mencionar: a) um bom sistema de promoção, b) uma sábia e equitativa política de salários, e c) um bem elaborado programa de treinamento.

A fim de convenientemente tratar todos êsses problemas fundamentais da administração de pessoal, assim como, de maneira geral, conferir aos empregados um tratamento justo e adequado, através de outras práticas de menor importância, não é possível deixar de se dar atenção à sua performance ou maneira pela qual êles exercem suas atribuições.

Ou, como William C. Beyer magistralmente pôs a questão: "Se o sistema do mérito deve operar dentro do serviço assim como em seus portais, a eficiência do trabalho de um empregado tem de ser levada em conta." (4)

(3) "Selecting and Inducting Employees", págs. 1-2, New York, 1951.

(4) "Municipal Civil Service in the United States", pág. 126. New York, 1935. Cf. Lewis Meriam, "Public Personnel Problems", págs. 41-42 — Washington, 1938.

Ou, ainda, em outras palavras, de acôrdo com Guy W. Wadsworth Jr. :

"Se um administrador de pessoal plenamente aceita a responsabilidade, que lhe é própria, de desenvolver e manter uma força efetiva na empresa a que pertence, a necessidade de um sistema adequado de apuração do merecimento e de um programa interno de *placement* se evidenciará a êle. E' sua atribuição conhecer com que grau de eficiência ou ineficiência estão desempenhando suas funções os empregados colocados nos cargos sob a orientação do departamento de pessoal. Se êle não pode apontar os casos em que a companhia está lucrando com as admissões feitas e os casos em que o processo de seleção falhou, êle não sabe em que grau se revelam efetivas as suas práticas de seleção ou se elas são realmente efetivas de algum modo." (5)

Infelizmente, todavia, a apuração do merecimento não se tem revelado, até o presente, um instrumento tão metucioso e merecedor de confiança como a seleção inicial.

Em verdade, enquanto a última realizou surpreendentes progressos nas quatro décadas posteriores à primeira guerra mundial, como Robert L. Thorndike mostra em livro recentemente publicado (6), a primeira parece haver ficado estacionária ou conseguiu tão pequenos progressos, no mesmo período, que muita desilusão surgiu com relação a ela entre administradores e pesquisadores interessados no problema da apuração do merecimento.

Essa disposição pessimista para com tal instrumento de administração de pessoal foi muito bem expressa, alguns anos atrás, por John M. Pfiffner, que escreveu :

"Não há, provavelmente, campo que ofereça mais agudo conflito entre a teoria e a prática do que o que diz respeito à apuração do merecimento. A teoria diz que seria excelente apurar o merecimento dos empregados, de acôrdo com o seu valor e desempenho das funções. Com isso concorda a administração, assim como os empregados. Mal, porém, se tenta pôr a idéia em execução, é ela bloqueada ou a sua eficácia é reduzida por obstáculos quase insuperáveis." (7)

Ponto de vista semelhante é adotado por muitos outros autores eminentes, especializados em administração de pessoal, como, por exemplo, Dale Yoder, (8) Lewis Mayers (9) e J. B. Probst. (10)

Enquanto, todavia, todos êsses autores, ainda que reconhecendo as dificuldades existentes no problema da apuração de merecimento, reconhecem, por outro lado, a absoluta necessidade de tal

instrumento e a imperiosidade de aperfeiçoar-lhe o mais possível os processos e técnicas, outros especialistas em pessoal, assim como em administração pública, se mostram muito mais pessimistas, como v.g., Harvey Walker, que afirma literalmente :

"Os sistemas menos eficientes são olhados com desconfiança pelos empregados e, provavelmente, é melhor não ter sistema algum do que ter um que produz resultados nos quais a maioria dos empregados não deposite confiança." (11)

Semelhante modo de pensar tem sido, igualmente, adotado por apreciável número de administradores e homens de negócios, que, temporária ou definitivamente, abandonaram a prática de apuração do merecimento.

A verdade, porém, é que tão extremado e radical ponto de vista resulta ser, em última análise, um perfeito contra-senso.

Pois, de um modo ou de outro, o julgamento ou avaliação da performance dos empregados é fundamental e indispensável para que se possam tratar adequadamente vários e importantes problemas de administração de pessoal, como, entre outros, os relacionados com a melhoria de salário, promoção, decesso e transferência, assim como, citando mais uma vez Mosher, Kingsley e Stahl, *para manter a força operante no seu máximo de produtividade e controlar a eficácia dos métodos de seleção inicial.* (12)

Assim, formal ou informalmente, algum processo de julgamento ou avaliação da performance dos empregados é sempre e inevitavelmente exercitado pelos responsáveis por uma organização, no trato dos problemas de administração de pessoal acima mencionados. E, conseqüentemente, não podemos nos furtar de dizer com Mosher, Kingsley e Stahl :

"Em conclusão, é francamente reconhecido que os sistemas de apuração ou avaliação do merecimento se revelaram, no passado, acima de tudo, rudimentares e imperfeitos processos de apreciação e registro de aptidões e hábitos de trabalho. Desde, porém, que êles são preferíveis a julgamentos não escritos formulados individualmente pelos administradores, a administração de pessoal deve aceitar o desafio da situação e fazer por desenvolver instrumentos mais adequados e úteis." (13)

A mesma coisa foi dita por outras palavras, de modo prático e frisante, por aquêle gerente citado por Scott, Clothier, Mathewson e Spriegel, o qual proferiu simples mas vigorosa profissão de fé, concebida nos seguintes termos :

"Acredito que praticamente experimentamos todos os tipos de sistema de apuração de merecimento que apareceram. Nem um deles se revelou inteiramente satisfatório e qualquer um é, sem sombra de dúvida, melhor do que nada." (14)

(5) "Fundamentals of a Sound Employee Evaluation and Internal Placement Program" in "Readings in Personnel Administration" de Pigors e Mayers, pág. 347. New York, 1952.

(6) "Personnel Selection", cap. 1. New York, 1949.

(7) "Public Administration", pág. 233. New York, 1938.

(8) "Personnel and Labor Relations", pág. 248 e seguintes. New York, 1938.

(9) "The Federal Service", pág. 323 e seguintes. New York, 1922.

(10) "Service Ratings", pág. 11. Chicago, 1931.

(11) "Public Administration in the United States", pág. 166. New York, 1937.

(12) *Op. cit.*, pág. 387.

(13) *Op. cit.*, pág. 387.

(14) "Personnel Management", pág. 236. New York, 1941.

Esse ponto de vista, como nem poderia ser de outra maneira se a administração de pessoal não pretende abrir falência, tem prevalecido na maioria dos países em que a administração de negócios públicos ou particulares atingiu um certo grau de maturidade. E, assim, aos argumentos contra a apuração do merecimento em si mesma, podemos responder, não só com argumentos, mas também com fatos reais e concretos, afirmando com Donald A. Laird que *o uso crescente da apuração do merecimento é uma prova da sua necessidade*. (15)

Pois, hoje em dia, o refrão nesse domínio são as palavras famosas de J. B. Probst :

“Apurar ou não apurar o merecimento não é mais a questão. O essencial é *como apurar o merecimento* — como apurá-lo meticulosamente, facilmente, sem preconceitos e sem levantar antagonismo.” (16)

Um dos meios mais eficazes para se atingir essa finalidade é, sem dúvida, o intercâmbio de informações entre os diversos países que, de um modo ou de outro, vêm tendo experiência com a apuração do merecimento, à semelhança, de resto, do que ocorre em outros setores, não só da administração pública, mas também das ciências em geral e dos conhecimentos humanos em sua totalidade.

O Brasil, como um país que vem atravessando uma fase de intensiva reforma da administração pública, a partir de 1936, não poderia deixar também de ter a sua experiência com a apuração do merecimento. Essa experiência, força é reconhecê-lo, não se revela nem muito extensa no tempo nem muito significativa no conteúdo. Isso é particularmente verdadeiro quando vistas as coisas da América do Norte, que inegavelmente possui a mais rica e notável experiência do mundo no setor de que se trata, como resultado dos intensivos estudos e pesquisas levados a efeito, sobretudo após o ano de 1920 até a presente data, quer pelas repartições governamentais, quer pelas organizações particulares. Tais estudos e pesquisas apresentam como seus frutos mais notáveis o “Sistema Probst de Apuração do Merecimento” (*Probst Service Rating System*), os “Relatórios de Performance da Califórnia” (*California Reports of Performance*), as “Escala Psico-físicas” (*Psychophysical Scales*) de Beyle e Kingsley, e o “Plano Ordway-Laffan” (*Ordway-Laffan Plan*).

Sem embargo, por mais insignificante que a experiência brasileira possa ser, é ela digna de ser conhecida ao menos como uma parte integrante da experiência geral ou universal com relação à apuração do merecimento e, também, como um esforço sincero e honesto, por parte de um dos mais importantes serviços públicos do Hemisfério, no sentido de solucionar um dos mais difíceis, complexos e controvertidos problemas da administração de pessoal.

(15) “The Psychology of Selecting Employees”, pág. 179. New York, 1937.

(16) Apud Kirk H. Porter, “State Administration”, pág. 203, New York, 1938.

Como nossa contribuição visa a tornar conhecida no exterior a experiência brasileira no setor em foco, examinaremos neste trabalho a apuração do merecimento no serviço federal brasileiro, tendo por principais objetivos :

a) analisar e criticar os dois sistemas usados de 1938 até o presente;

b) estabelecer comparação, sempre que possível e aconselhável, entre a experiência brasileira e a experiência norte-americana;

c) apresentar sugestões com a finalidade de concorrer para o aperfeiçoamento do sistema de apuração do merecimento atualmente em uso no serviço federal brasileiro, o qual, ainda que representando apreciável progresso sobre o antigo sistema, é ainda muito deficiente e imperfeito.

Esse será, em síntese, o nosso escopo básico nos próximos capítulos.

E, abordando o problema, estamos cômico de contribuir, ainda que muito modestamente, na medida de nossa capacidade, para o aperfeiçoamento do serviço público de nosso país. E cômico estamos, outrossim, de acôrdo com o que foi recentemente consignado num relatório da Administração da Assistência Técnica das Nações Unidas, de que *“um serviço público eficientemente organizado, adequadamente treinado, e recrutado em tôdas as camadas da sociedade, pode tornar-se um dos meios mais efetivos de integração nacional e valioso instrumento para despertar entre os cidadãos ativo e inteligente interesse pelo governo*.” (17)

II

A experiência brasileira com a apuração do merecimento, no que concerne ao serviço federal, pode ser dividida em dois períodos, correspondentes à vigência dos dois sistemas até o momento postos em prática.

O primeiro período vai de 1938 — data da instalação do primeiro sistema regular de apuração no serviço federal e provavelmente em todo o serviço público da nação — a 1948 — quando tal sistema foi substituído por um outro, após dez anos de uso. O segundo período vai de 1948 até o presente, tendo o novo sistema cinco anos de utilização.

A cada um dos sistemas em foco dedicaremos uma análise e comentário especiais, como foi dito, a fim de podermos tirar algumas conclusões e podermos apresentar algumas sugestões, cujo objetivo é melhorar, no futuro, a apuração do merecimento no serviço federal brasileiro.

1. O PRIMEIRO SISTEMA DE APURAÇÃO DO MERECIMENTO

Até 1938, tanto quanto sabemos, o serviço federal brasileiro não dispôs de sistema regular e

(17) “Standards and Techniques of Public Administration” — A Report by the Special Committee on Public Administration Problems, pág. 23. New York, 1951.

sistemático de apuração do merecimento de seus servidores, que o habilitasse a tratar convenientemente vários e importantes problemas de administração de pessoal, como os que foram indicados no capítulo precedente.

As promoções, por exemplo, eram levadas a efeito quase exclusivamente na base de favoritismo e antiguidade e, algumas vezes — mas não com muita freqüência — na base de provas, assim como de sinceras e honestas apreciações do desempenho dos servidores, as quais se revelavam sempre, todavia, muito extraformais, subjetivas ao extremo e pouco merecedoras de confiança.

Em 1938, pelo Decreto n.º 2.290, de 28 de janeiro, modificado posteriormente em muitos pontos, (18) foi, porém, adotado um sistema de apuração do merecimento dos servidores federais para fins de promoção e melhoria de salário. Esse decreto constituiu resultado do intensivo movimento de reforma administrativa iniciado alguns anos antes, como consequência, sobretudo, da Revolução de 1930, e que já levara, em 1936, à promulgação da Lei n.º 284, de 28 de outubro, considerada por muitos como o "Pendleton Act" da história administrativa do Brasil. (19)

O sistema de apuração do merecimento então adotado, devemos reconhecê-lo, era muito elementar e assim podia ser caracterizado:

I — O desempenho ou eficiência dos empregados no trabalho era avaliado na base de três grupos de condições ou fatores, a seguir discriminados:

a) Condições ou fatores fundamentais apurados em pontos negativos:

- 1.ª) assiduidade;
- 2.ª) pontualidade horária;
- 3.ª) disciplina e zelo funcional.

b) Condições ou fatores essenciais apurados em pontos positivos:

- 4.ª) valor intrínseco de informações ou pareceres; exatidão, escrúpulo e perfeição dos trabalhos de rotina;
- 5.ª) compreensão de responsabilidades;
- 6.ª) qualidades de cooperação;
- 7.ª) firmeza de caráter e discrição;
- 8.ª) conhecimento prático sobre assuntos da repartição, do ministério e do serviço público;
- 9.ª) urbanidade no tratamento com os demais funcionários e com o público.

c) Condições ou fatores complementares apurados em pontos positivos:

- 10) capacidade de direção. (20)

II — Os pontos eram atribuídos de acordo com as seguintes regras:

a) No que concerne às condições ou fatores fundamentais (pontos negativos):

- 1.ª) *assiduidade*: um ponto para cada dia de ausência do serviço;
- 2.ª) *pontualidade horária*: um ponto para cada três entradas-tarde ou saídas-cedo;
- 3.ª) *disciplina e zelo funcional*: dois pontos para cada advertência, quatro para cada repreensão e seis para cada dia de suspensão.

b) No que concerne às condições ou fatores essenciais (pontos positivos):

- 4.ª) valor intrínseco de informações e pareceres; exatidão, escrúpulo e perfeição dos trabalhos de rotina de 0 a 30 pontos;
- 5.ª) compreensão de responsabilidades de 0 a 20 pontos;
- 6.ª) qualidades de cooperação de 0 a 10 pontos;
- 7.ª) firmeza de caráter e discrição de 0 a 10 pontos;
- 8.ª) conhecimento prático sobre os assuntos da repartição, do ministério e do serviço público de 0 a 20 pontos;
- 9.ª) urbanidade no tratamento com os demais funcionários e com o público de 0 a 10 pontos.

c) No que concerne à condição ou fator complementar (pontos positivos):

- 10) capacidade de direção de 0 a 10 pontos.

Como resultado desse sistema, o grau de merecimento dos servidores era expresso em numerais e a nota mais alta que podia ser obtida era 110, a ser atribuída a um servidor que não tivesse tido nem um ponto negativo, no que concerne às condições ou fatores fundamentais, e que tivesse, além disso, feito jus ao grau máximo em todas as outras condições ou fatores (essenciais e complementar).

O merecimento era apurado de quatro em quatro meses (abril, agosto e dezembro) e o sistema era aplicado a todos os ocupantes de cargos públicos, *stricto sensu*, do Serviço Público Federal Brasileiro.

Como é óbvio, tal sistema se revelava muito rudimentar e, entre as suas inúmeras falhas e imperfeições, as seguintes devem ser mencionadas como as mais sérias:

a) a seleção dos fatores, não havendo sido baseada em cuidadosa análise do trabalho e na classificação de cargos, foi levada a efeito em termos muito gerais e vagos, dando lugar a alto grau de subjetivismo, comprometendo seriamente, de início, a eficácia do sistema;

b) como consequência da falta de prévia análise do trabalho, os fatores selecionados se limitaram àqueles que MOSHER, KINGSLEY e STAHL chamam de *significativos por si mesmos* e, praticamente, não abrangeram os fatores que, de acordo ainda com os autores mencionados, são *indicativos de características relacionadas com o sucesso ou insucesso em tipos específicos de funções*;

c) com base em tão geral e vaga seleção de fatores e com a consequente ausência de fatores precisos e específicos, elaborou-se um sistema muito rígido e uniforme com a absurda pretensão

(18) Decretos ns.: 3.409, de 12-12-38, 5.630, de 5-5-40, 5.962, de 16-7-40, 6.184, de 28-8-40, 6.248, de 9-9-40, 8.168, de 5-11-41, 9.137, de 3-3-42, 9.964, de 13-7-42, e outros.

(19) JOE TOYOSHIMA — *The Reorganization of Public Administration in Brazil* (Datilografado) — Los Angeles, 1943.

(20) A produção de monografias, inicialmente um fator ou condição complementar, foi abolida logo após haver o sistema entrado em vigor.

de se aplicar a tôdas as funções de caráter permanente do serviço público federal, do datilógrafo ao enfermeiro, do agrônomo ao oficial administrativo, do fotógrafo ao mecânico, do advogado ao biólogo;

d) os fatores assim selecionados foram ponderados de modo igualmente empírico e rudimentar, sobretudo por falta de uma análise do trabalho, na ausência da qual, como é óbvio, nem a seleção nem a ponderação dos fatores podem ser levadas a efeito proficientemente, como é preciso, para que se possa organizar um sistema de apuração do merecimento realmente eficaz;

e) a apresentação dos fatores, terceiro importante aspecto do problema, não foi, outrossim, tratada como devia e, por essa razão, não contribuiu para reduzir o subjetivismo que, em maior ou menor grau, se mostra inerente a todos os sistemas de apuração do merecimento; (21)

f) de fato, em vez de apresentar os fatores em termos de definições perfeitamente claras e precisas ou, melhor ainda, em termos de conduta, como é prática usual na maioria dos modernos sistemas de apuração do merecimento, o antigo sistema do serviço federal brasileiro se limitou a simples e vagamente enunciar os fatores, dando assim margem a irremediável falta de uniformidade na sua compreensão e interpretação pelos julgadores;

g) levando em consideração as diferenças, no grau de merecimento, de uma unidade e, mesmo, de frações de unidade, tão rudimentar e grosseiro instrumento aspirava a algo semelhante a uma precisão matemática e, com base em tal pretensão absurda, concediam-se ou se negavam benefícios importantes para os servidores como as melhorias de salário e as promoções. (22)

Como era fácil de prever, mal o antigo sistema de apuração do merecimento do serviço federal brasileiro foi pôsto em prática, muita desconfiança e desilusão surgiu com relação a êle, não só entre os servidores mas também entre os próprios julgadores. Em verdade, êstes, dentro de pouco tempo, passaram a encarar o instrumento com o mais completo ceticismo e, regra geral, com poucas exceções, passaram a conferir, indiscriminadamente, aos seus subordinados a nota máxima, a fim de não

(21) Ou, de acôrdo com as palavras de MOSHER, KINGSLEY e STAHL — *A apuração do merecimento, por sua própria natureza, nunca pode ser inteiramente objetiva. Como um estudo pôs em evidência, se um item é cem por cento objetivo não há necessidade da apuração.* (Op. cit., pág. 370).

(22) E' de se observar que defeito semelhante existia no sistema de apuração do merecimento em uso no serviço federal norte-americano na década 1930-1940, como Leonard White criticou uma vez: "Uma segunda grande deficiência do antigo sistema nacional era levar a apuração, expressa em numerais, até à segunda casa decimal. O julgamento humano não se revela suficientemente preciso para se permitir tal refinamento. A diferença entre uma nota igual a 84, 91 e 85,00 é puramente fictícia; entretanto, tal diferença era admitida como motivo razoável e suficiente para se negar melhoria de salário a pessoas reais". (*Introduction to the Study of Public Administration*, pág. 182, New York, 1940).

lhes prejudicar a carreira e o futuro profissional. Nessa ocasião, o serviço federal brasileiro parecia ser, tendo em vista o grau de merecimento conferido de modo geral aos seus servidores, aquêle *respositório de gênios*, a que se referiu George A. Graham em seu interessante trabalho "Personnel Practices in Business and Government Organizations". (23)

Como conseqüência das deficiências e fatos mencionados, o antigo sistema de apuração do merecimento instalado no serviço federal brasileiro acabou por cair no mais completo e irremediável descrédito. As inúmeras modificações que lhe foram introduzidas não afetaram a sua essência e agiram tão-sòmente como paliativos, que não podiam, òbviamente, curar o mal e apenas conseguiram mitigá-lo ou mascará-lo temporariamente.

Por fim, em 1948, pelo Decreto n.º 24.646, do dia 10 de março, foi estabelecido um novo sistema de apuração do merecimento, como medida indispensável e urgente para levantar o moral dos servidores federais, no que diz respeito à apuração do merecimento, e novamente ganhar a confiança dêles nesse útil e necessário instrumento da administração de pessoal.

2. O SEGUNDO SISTEMA DE APURAÇÃO DO MERECEMENTO

No novo sistema de apuração do merecimento, as condições ou fatores que o caracterizam foram divididas em dois grupos: *essenciais* e *fundamentais*.

As condições ou fatores fundamentais, os mesmos do sistema anterior, são avaliados em pontos negativos, pela seguinte forma:

1.^a) *assiduidade*: 1 ponto para cada dia de ausência do serviço;

2.^a) *pontualidade horária*: 1 ponto para cada grupo de três entradas-tarde ou de três saídas-cedo;

3.^a) *disciplina e zelo funcional*: 2 pontos para cada advertência, 4 pontos para cada repreensão, 6 pontos para cada dia de suspensão, 30 pontos para a destituição de função.

As condições ou fatores essenciais são postos em evidência por meio de vinte e cinco perguntas relacionadas com a performance ou a personalidade do servidor, a saber:

1. E' atento e aplicado ao trabalho?
2. Tem boa vontade em executar os serviços que lhe são atribuídos?
3. Coopera com os colegas e com o chefe?
4. Traz em dia os serviços normais?
5. E' satisfatória a quantidade de trabalho produzido?
6. Executa com segurança o seu trabalho?
7. Mostra iniciativa e interêsse em solucionar as dificuldades surgidas?

(23) In *Problems of the American Public Service*, pág. 398. New York, 1935.

8. Revela conhecimentos para o bom desempenho das funções que exerce?

9. Realiza com prestêza os serviços de que é encarregado?

10. Tem capacidade para desempenhar funções superiores às atuais?

11. Demonstra compreensão de responsabilidades?

12. Tem procurado, direta ou indiretamente, aperfeiçoar os seus conhecimentos profissionais, pelo estudo ou por outro qualquer meio?

13. E' atencioso e cortês?

14. Assume a responsabilidade de seus atos?

15. Defende com firmeza e lealdade os seus pontos de vista?

16. E' discreto?

17. Adapta-se com facilidade a novos métodos de trabalho?

18. E' econômico e cuidadoso na utilização do material de que se serve no trabalho?

19. Tem capacidade para metodizar as suas rotinas de trabalho?

20. Permanece no trabalho durante todo o expediente?

21. Tem conhecimentos gerais sôbre assuntos da repartição?

22. Apreende com facilidade as instruções recebidas?

23. Conhece as principais normas legais referentes aos direitos e deveres do funcionário público?

24. Evita, durante o expediente, atividades estranhas às funções que exerce?

25. Revela capacidade de direção?

A cada uma das perguntas que acabamos de relacionar o julgador tem de responder por uma das seguintes maneiras: *sim*, igual a 4 pontos, *mais ou menos*, igual a 2 pontos, ou *não*, igual a 0 ponto.

Assim, a nota mais alta que pode ser recebida por um servidor é 100, atribuível a alguém que não tenha tido qualquer ponto negativo, no que concerne aos fatores ou condições fundamentais, e que tenha obtido a nota mais elevada em tôdas as condições ou fatores essenciais.

A apuração do merecimento é feita de seis em seis meses, em janeiro e julho, sendo o sistema aplicável a todos os ocupantes de funções permanentes, atualmente muito mais numerosas do que em 1948, não só por causa da expansão dos serviços mas também por causa da transformação em permanentes de muitas funções transitórias de extranumerários, levada a efeito por ocasião da fusão das chamadas tabelas numéricas de mensalistas.

Sem qualquer dúvida, o sistema vigente realizou razoável progresso em relação ao sistema anterior. A verdade, porém, é que a maior parte das críticas formuladas linhas atrás a respeito dêste se aplicam igualmente àquele.

Com efeito, a ausência de uma análise formal do trabalho e de uma classificação de cargos na base dos deveres e responsabilidades prejudicou, de comêço, tanto o antigo como o atual sistema. E, conseqüentemente, nem a seleção dos fatores nem a sua ponderação foram levadas a efeito de modo merecedor de confiança e, por assim dizer, científico, sendo ambas, antes, marcadamente empíricas.

O sistema em vigor, à semelhança do antigo, aplica-se a tôda a gama de cargos ou funções permanentes existentes no serviço federal, assim aspirando à mesma uniformidade absurda e impraticável, a que nos referimos atrás, condenando-a. Como resultado de tão fútil pretensão, o sistema acaba aplicando-se, com propriedade, a muito poucos cargos ou funções.

Finalmente, é de se notar que o atual sistema caiu também, injustificavelmente, na mesma falha em que o precedente, ao procurar atingir, de modo absurdo, a precisão matemática, levando em consideração diferenças de uma simples unidade na classificação dos servidores de acôrdo com o merecimento ou a eficiência.

Algumas vantagens ou qualidades são, todavia, de serem creditadas ao novo sistema de apuração do merecimento do serviço federal do Brasil.

A primeira e mais importante relaciona-se com a apresentação dos fatores, a qual, apesar de não ser ainda satisfatória, representa, porém, considerável avanço em relação à maneira excessivamente rudimentar a êsse respeito adotada no antigo sistema.

Um segundo traço favorável do sistema reside no fato de os julgadores não possuírem mais a atribuição de apreciarem o merecimento de seus subordinados em termos, por assim dizer, de mensuração numérica. Os julgadores, como foi explicado, apenas dão a resposta (*sim*, *mais ou menos*, *não*) no seu entender mais adequada ao merecimento ou eficiência dos servidores, competindo ao órgão de pessoal converter tais respostas em valores numéricos, de acôrdo com a convenção estabelecida. Essa é, de resto, a prática usada hoje em dia nos mais progressistas sistemas de apuração do merecimento.

Em terceiro lugar, deve ser observado que a pretensão de precisão matemática, apesar de existir, como se demonstrou, não foi, todavia, ao extremo de levar em conta até frações de unidade, como fazia o sistema anterior.

Finalmente, qualidades de simplicidade e fácil aplicação são inegáveis no sistema em foco.

Na prática, contudo, os resultados de seu uso não se revelam muito encorajadores. Prevalece, ainda, o hábito de se atribuir o grau máximo ou quase máximo à grande massa dos servidores, respondendo-se, sempre ou quase sempre, *sim* às inúmeras perguntas reveladoras da performance ou personalidade. O fato de tal prática ocorrer, todavia, em escala um pouco menor do que no antigo

sistema abre alguma margem de esperança de melhores resultados no futuro, mediante o adequado treinamento dos julgadores, conforme preconizamos em trabalho escrito sobre o assunto há cerca de dez anos. (24)

Terminando, não podemos deixar de assinalar a semelhança de nosso atual sistema de apuração do merecimento com o "Federal Report of Efficiency Rating" (Standard Form n. 51), elaborado pela "Civil Service Commission" dos Estados Unidos e em largo uso no serviço federal norte-americano de 1946 a 1950. Tal semelhança é evidente e denota a influência do sistema norte-americano sobre o sistema brasileiro. Aquêle revela, entretanto, duas vantagens sobre êste.

Em primeiro lugar, êle não aspira a precisão matemática, não levando, por conseguinte, em consideração pequenas diferenças na avaliação da eficiência dos servidores e, antes, classificando-os, no final de tudo, em apenas cinco grandes grupos, a saber: *excelente, muito bom, bom, medíocre, insatisfatório*.

Em segundo lugar, força é reconhecer que a "Standard Form n. 51" era muito flexível, como resultado da adoção por ela de séries especiais de elementos peculiares às categorias funcionais. Isso e mais a cuidadosa análise do trabalho, em que se baseou a seleção dos fatores, produziram, como Mosher, Kingsley e Stahl o assinalaram, "uma fórmula única que pode ser usada, praticamente, para todos os tipos de funções". (25)

Não obstante isso, o mencionado "Report of Efficiency Rating" não é mais de uso compulsório ou especialmente recomendado nos Estados Unidos, visto como a última lei sobre a apuração do merecimento no serviço federal norte-americano ("Performance Rating Act" de 1950) determinou:

a) a abolição do uso de um sistema único e uniforme, ainda que dotado de alto grau de maleabilidade, para todo o serviço federal;

b) a conseqüente permissão dada aos departamentos e agências no sentido de elaborarem e instalarem, êles próprios, sistemas de apuração de merecimento adequados às suas necessidades.

Êsse é, aliás, entre muitos e muitos outros, um dos aspectos do grande movimento de descentralização funcional que marca a evolução da administração norte-americana no período posterior à segunda guerra mundial.

III

Como acabamos de ver, a experiência brasileira com a apuração do merecimento não se revela grandemente significativa, sobretudo quando comparada com a experiência norte-americana, sem qualquer dúvida a mais rica e importante de todo o mundo.

Sem embargo, a análise e crítica dos sistemas brasileiros de apuração do merecimento aqui levada a efeito é inegavelmente útil, por duas razões.

Em primeiro lugar, é de se notar que, não obstante o fato de nada têmos praticamente que oferecer ao serviço público norte-americano a êste respeito, não deixa, todavia, de ser interessante e de algum valor para os administradores e conhecedores da administração pública dos Estados Unidos conhecerem a maneira pela qual um dos serviços públicos mais importantes do hemisfério tem lido e ainda lida com o difícil e complexo problema da apuração do merecimento.

Em segundo lugar, e considerando o interesse de nosso próprio país, forçoso é reconhecer que o exame que acabamos de realizar não pode deixar de ser útil, servindo como serve de base para a apresentação de sugestões no sentido de melhorar e aperfeiçoar a apuração do merecimento no serviço federal brasileiro.

Essa será, em breves palavras, a nossa tarefa no presente e último capítulo de nosso trabalho.

Antes de mais nada, desejamos observar que a tentativa, levada a efeito no primeiro assim como no atual sistema de apuração do merecimento, de se impor uma única e mesma fórmula a toda a gama de cargos e funções permanentes existentes no serviço federal, é completamente vã e divorciada da realidade e do bom senso.

Neste ponto, entendemos que o serviço federal deve adotar uma das duas seguintes alternativas:

a) ou adotar um sistema de apuração de merecimento uniforme a ser aplicado aos ocupantes de cargos ou funções comuns a vários ou todos os ministérios e órgãos autônomos e deixar aos ministérios e órgãos autônomos a tarefa de, sob a orientação e controle do D.A.S.P., elaborarem, êles próprios, sistemas adequados à avaliação da performance dos ocupantes de cargos ou funções privativas ou peculiares a cada um;

b) ou, à semelhança da atual experiência norte-americana, (26) deixar a cada ministério ou órgão autônomo a tarefa de, igualmente sob a orientação do D.A.S.P., elaborarem um ou mais sistemas necessários à apuração do merecimento de seus servidores.

Algumas recomendações poderiam e deveriam ser expedidas pelo órgão orientador e controlador, no caso o D.A.S.P., a fim de que os ministérios e órgãos autônomos adotassem a respeito as práticas mais aconselháveis, em conformidade com os últimos avanços e progressos realizados nesse setor da administração de pessoal.

No caso específico do serviço federal brasileiro, consideramos os seguintes princípios e práticas como merecedores de recomendação:

1.º) a seleção dos fatores indicativos do merecimento ou eficiência, assim como a sua pon-

(24) *Da Apuração do Merecimento* — Rio de Janeiro, 1945.

(25) *Op. cit.*, pág. 383.

(26) *Performance Rating Act*, de 1950, sec. 3.

deração, devem ser baseados em prévia e meticolosa análise do trabalho e classificação de cargos;

2.º) os fatores indicativos do merecimento ou eficiência devem, sempre que possível, ser expressos em alternativas de conduta, variando de 3 a 5 para cada fator; no caso de tal prática não ser exequível, por quaisquer razões, os fatores devem ser cuidadosamente definidos e ilustrados de tal sorte que, tanto quanto possível, sejam interpretados pelos julgadores de uma só e mesma maneira; (27)

3.º) pequenas diferenças no merecimento não devem ser levadas em consideração e, conseqüentemente, os servidores devem ser, no final, classificados em cinco grupos, a saber: *excelente, muito bom, bom, medíocre, insatisfatório*;

4.º) alguma atenção deve ser dada ao treinamento dos julgadores, pois tal providência é in-

(27) Como DALE YODER pôs a questão: "Uma simples definição de dicionário não é, em absoluto, adequada. O fato concreto é que, freqüentemente, os julgadores revelam concepções inteiramente diferentes no que concerne a cada qualidade, como, por exemplo, liderança, iniciativa, ou capacidade para aprender". (*Op. cit.*, pág. 265). Cf. Scott, Clothier, Mathewson e Spriegel, *Op. cit.*, pág. 229.

dispensável à boa administração de um sistema e sem boa administração qualquer sistema falhará inevitavelmente.

Como resultado da adoção de tais práticas, o serviço federal brasileiro renunciaria, em primeiro lugar, à vã e ociosa pretensão de possuir um só sistema aplicável a tôda a legião de seus servidores. Ao mesmo tempo, tão absurda uniformidade não seria substituída por uma condenável e extrema falta de uniformidade, em virtude do contrôle a ser exercido pelo D.A.S.P., órgão orientador e controlador no caso, ao qual seria atribuída a competência, conferida à "Civil Service Commission" dos Estados Unidos, não só de aprovar os sistemas de apuração do merecimento elaborados pelos ministérios e órgãos autônomos, como também de retirar a sua aprovação aos sistemas que, por qualquer motivo, não se revelassem razoavelmente efetivos na prática.

Esses são, no nosso entender, os primeiros passos a serem dados no sentido de libertar a apuração do merecimento no Brasil de uma concepção errônea e, conseqüentemente, melhorá-la, como é desejável e imperativo, em benefício do serviço público do país.