

Do estágio probatório e sua efetiva utilização

C. A. LÚCIO BITTENCOURT

A Revista do Serviço Público inicia neste número a publicação da tese "Do Estágio Probatório e sua Efetiva Utilização", de autoria do Sr. C. A. Lúcio Bittencourt e apresentada no último concurso de Técnico de Administração, realizado em 1943.

A tese em apreço constitui mais uma contribuição para o estudo de um importante problema de administração de pessoal que, inexplicavelmente, não tem merecido a devida atenção dos nossos estudiosos dos assuntos administrativos.

Devido à impossibilidade de ser publicado todo o trabalho em um só número da Revista, resolvemos dividí-lo em duas partes. Na 1.ª parte, que agora publicamos, o autor analisa o estágio probatório nas suas relações com a seleção, o treinamento e o "placement". A 2.ª parte constará de uma apreciação do estágio no estrangeiro, após a qual o autor estuda o problema na administração pública brasileira, sugerindo várias medidas tendentes a uma efetiva utilização do sistema entre nós e, por fim, apresenta as suas conclusões. (N. R.)

PLANO E SUA JUSTIFICAÇÃO

INTRODUÇÃO

A INTERVENÇÃO do Estado na ordem social e econômica não constitui, como pensam muitos, fenômeno moderno. É, antes, tão velho quanto o Estado ou a sociedade e, por isso mesmo, tão antigo quanto o próprio homem (1).

(1) *Ubi homo, ibi societas.* "Onde existe vida humana — diz RAYMOND G. GETTELL — sempre ali terá havido uma organização, uma autoridade e a força que garanta o cumprimento de algumas normas fundamentais" (História das Idéias Políticas, Trad. Eduardo Salgueiro, Alba Editora, 1941, p. 12). Segundo a velha e sempre relembrada afirmação de ARISTÓTELES — o homem é um animal político (*Zoon Politikon*), destinado a viver em sociedade e aquêle que, por instituto,

Já no Velho Testamento, no Primeiro Livro de Moisés, o Genesis, encontramos manifestação inequívoca dessa intervenção, para salvar o Egito dos sete anos de fome, que o sonho do Faraó e a interpretação de José permitiram prever. A reserva de um quinto da produção e o armazenamento de grãos "tão numerosos quanto as areias do mar", tornaram possível vencer a crise. Só a ação do governo, cujos inspetores percorreram os campos, regulando o consumo e arrecadando o quinto destinado à reserva, possibilitou a salvação do povo (2).

A vida econômica da Cidade-Estado grega, do Império Romano, da Europa medieval e do Renascimento foi direta e imediatamente controlada pelo Estado. No declínio do Império Romano, em 285, o Imperador Deocleciano baixou editos, fixando o preço de 800 produtos diferentes. Paternalismo, feudalismo, mercantilismo são, em última análise, sinônimos de limitações das atividades individuais (3).

e não porque qualquer circunstância o impede, vive isolado, ou é um ser inferior ou um super homem (A Política, Tradução de Nestor S. Chaves, Edições Cultura Brasileira S. Paulo, Cap. I, § 9.º).

(2) Genesis, Cap. 41: — "31. E a grandeza da penúria há de absorver a grandeza da abundância.

32. E quanto ao segundo sonho que viste e que diz respeito a uma mesma coisa, é um sinal certo de que se há de executar a palavra de Deus, e que mais prontamente se cumprirá.

33. Agora, pois, proveja o rei um varão sábio e industrioso, e o ponha por intendente da terra do Egito:

34. O qual estabeleça inspetores por todas as províncias: e tomando a quinta parte dos frutos nos sete anos de fertilidade.

35. Os quais já estão sobre nós, a recolha em celeiros: e se guarde todo o trigo debaixo do poder do Faraó e se reserve nas cidades.

36. E se destine para a fome dos sete anos, que há de oprimir o Egito, e não se destrua esta terra com a penúria." (A Bíblia Sagrada, Trad. de Antônio Pereira Figueiredo, Soc. Bíblica Britânica e Estrangeira, Londres, Lisboa e Rio, 1940).

(3) LUIZ DE ANHAIA MELLO, O Problema Econômico Econômico dos Serviços de Utilidade Pública, Prefeitura do Município de São Paulo, S. Paulo, 1940, p. 54.

O que tem havido, como salienta CLARK, são apenas variações em qualidade ou em grau, na filosofia que inspira a intervenção, nos interesses ideais que a dominam, na forma por que a autocrédade se exerce e nos instrumentos utilizados (4). Na curva sem fim da história, que se projeta em espiral para o infinito, o cenário que sobreleva e a todos suplanta é a própria luta entre o homem e o Estado, sucedendo-se ora o primado de um, ora o domínio do outro.

Não parece, pois, muito exato argumentar com o "crescimento do poder do Estado" para mostrar o caráter atual da administração pública. Esse poder ora se alteia, ora se retrai, ao longo de toda a história, no fluxo e refluxo de maré contínua, onde a cada momento o nível é diverso, de acordo com os fatores próprios da época em que o fenômeno se observa. Não é preciso relembrar o fastígio do Estado no Século XVII, como consequência da doutrina da soberania, que JEAN BODIN, no seu famoso *De República*, definiu como o supremo poder sobre cidadãos e súditos, livres de peias legais (*legibus soluta*), limitado tão só pelas leis naturais e divinas (*leges naturae et divinae*) (5). Nem se faz mister recordar as restrições que a revolução francesa impôs ao Estado, com desfraldar a doutrina de ROUSSEAU: "Tous les services qu'un citoyen peut rendre à l'état, il les lui doit sitôt que le souverain (le peuple) les demande; mais le souverain, de son côté, ne peut charger les sujets d'aucune chaîne inutile à la communauté? il ne peut pas même le vouloir" (6).

O "poder", por consequência, não é adequado para caracterizar o Estado de nossos dias. É a expressão proposta por STUART CHASE para simbolizar a nossa época — Idade do Poder (*Power Age*) — perde muito do seu teor, quando pretendemos com ela caracterizar o Estado contemporâneo.

(4) JOHN MAURICE CLARK, *Government Regulation of Industry*, in *Encyclopaedia of the Social Sciences*, The MacMillan Co., New York, 1937, vol. 7º, p. 122 — Ver, ainda, do mesmo autor: *Social Control of Businesses*, McGraw-Hill Book Co., New York, 1939.

(5) FRANCIS W. COKER, *Sovereignty* in citada *Encyclopaedia of the Social Sciences*, vol. 14, pg. 265; — RAYMONG G. GETTELL, *História das Idéias Políticas*, Trad. Eduardo Salgueiro, Alba, Editora, Rio de Janeiro, 1941, Cap. X, ps. 209 e segs.

(6) JEAN-JACQUES ROUSSEAU, *Du Contrat Social — Les Rêveries d'un Promeneur Solitaire*, Edition G. Ratier, Paris, s-data, ps. 42-43.

O "Estado Moderno", velho chavão, invocado para justificar todas as filosofias e todas as doutrinas, razão e fundamento de teorias e escolas, não apresenta qualquer originalidade no tocante à intervenção na vida econômica e social, ao controle das iniciativas privadas e à atuação intensiva em defesa da comunidade. Caracterizar tal "Estado Moderno" por esses elementos é caracterizar simplesmente o Estado, visto num determinado momento histórico. O Estado que consentia e impunha a morte dos inocentes em Esparta e o que deu causa ao lançamento de Moisés à correnteza, por certo não eram menos interventionistas e poderosos que o de nossos dias.

Estado Moderno é um conceito *relativo*: em todas as épocas o estado *foi* moderno, é moderno hoje, e sempre, ainda, pelos séculos a fora. Não levamos as nossas pesquisas, neste ponto específico, às obras dos grandes pensadores que, na antiguidade, se preocuparam com os agrupamentos sociais, mas foi-nos dado verificar que, em meados do século passado, há cerca de cem anos, o jurista alemão VON STEIN já empregava uma expressão muito usada atualmente para caracterizar o "Leviathan" de nossos dias: — *o espírito do Estado Moderno (der Geist des modernen Staates)* (7).

Há, porém, sem dúvida, algo de novo na vibração da máquina social contemporânea. É que o fenômeno Estatal da intervenção, na sua cheia, se produz num outro momento, diverso daquele em que anteriormente se afirmou no calendário histórico. Tudo é mais rápido, mais veloz, mais pronto. A sociedade agrícola, que vivia ao ritmo das estações do ano, cedeu lugar a uma outra, que não conhece tais fins nem se atém às limitações da capacidade do homem.

A energia mecânica substituiu a energia animal (8). A fábrica produz utilidades em massa, em frações mínimas de tempo, o transporte se faz

(7) VON STEIN, *La Scienza della Pubblica Amministrazione*, Trad. Attilio Brunialti, Turim, 1897, página 430.

(8) "Na época anterior à descoberta da máquina a vapor, do motor, da eletricidade, etc., as fontes de energia eram constituídas fundamentalmente pelo trabalho humano coadjuvado pelo trabalho dos animais domesticados."

"Cleópatra, Alexandre, Augusto, Guilherme, o Conquistador, Luiz XIV, Pedro, o Grande, e George Washington realizaram suas obras com o mais extraordinário tipo de máquina que o mundo conheceu. E exclusivamente com tal máquina foram construídas as pirâmides do Egito, os

em quantidade muito maior e de modo muito mais rápido do que à época da tração animal: E' o resultado da aplicação intensiva do "princípio da rotação", criador da máquina moderna que consome pouco, produz muito e não se cansa (9). Assim como o velho filósofo — diz REULEAUX — comparava a alteração progressiva e constante das coisas a um fluir, e resumia a sua observação com as palavras — "tudo flui" —, assim também poderíamos condensar todos os fenômenos dinâmicos que se manifestam nos admiráveis produtos da razão humana denominados máquinas, no seguinte lema: "tudo gira" (10). A mesma análise, tendo por objeto a sociedade contemporânea, levaria o filósofo a dizer "tudo se move", tudo vibra, criando mutações contínuas e bruscas na ordem social, pois, como observa OGBURN, é o volume dessas rápidas mutações sociais que constitui o tanto mais saliente e básico dos tempos modernos "the volume of rapid social change is the outstanding, basic fact of modern times" (11).

Correlatamente, a máquina, imprimindo novo ritmo, ou, melhor, quebrando o ritmo da era agrícola e deixando a sociedade em carreira desabafada, criou e desenvolveu — como salienta J. P. JACKS — "tais perigos em escala tão vasta e de malignidade tão assustadora que uma seleta relação deles seria como que um catálogo das obras primas do inferno" — "has developed evils on a

jardins da Babilônia, as estradas romanas, o palácio de Versalhes, a cidade de São Petersburgo e o Independence Hall de Filadélfia."

"Esta máquina, cuja capacidade é de um décimo de cavalo a vapor, que pesa de 150 a 200 libras, é extremamente econômica no consumo de combustível. Trabalha sob pressão constante. Informa imediatamente quando o combustível esgotou. Tem perto de 250 articulações, cada uma das quais à automaticamente lubrificada. Apesar da sua eficiência e da sua durabilidade, esta máquina está, atualmente se tornando inútil e milhões de exemplares estão abandonados. Esta máquina chama-se: homem" (VIRGÍLIO-DAGNINO, Tecnocracia, Trad. J. A. Soares, Atena Editora, Rio, 1936, p. 28-29).

(9) Vêde sobre o assunto a magnífica página de F. DELAISI, em *Argent et Liberté*, estudando as causas do primado do dinheiro no século XIX, e mostrando o advento da máquina e suas consequências (*La France Veut la Liberté*, Paul Valery e outros, Librairie Plon. París, 1938, ps. 112-113).

(10) *Apud* WERNER SCOMBART, *La Industria*, Trad. espanhola de M. Sandrez Santo, Editorial Labor S. A., Barcelona, Buenos Aires, 1931, pg. 22.

(11) WILLIAM FIELDING OGBURN, *Tecnology and Governmental Change in Science and Social Change*, compiled by J. E. THORNTON, The Brookings Institution, Wash, 1939, p. 421.

scale ao vast and of a malignity so frightful that a selected list of them would read like a catalogue of hell's masterpieces" (12).

Tudo isso, porém, que se desenrola aos olhos do analista político contemporâneo, toda essa vibração e todos esses perigos, o progresso e as ameaças dêle decorrentes, tudo encontra uma só origem na mesma causa: o desenvolvimento da ciência e a sua aplicação às atividades utilitárias. E' à ciência, e só a ela, que se deve a civilização contemporânea (13). Enquanto os cientistas limitavam as suas pesquisas e os seus estudos ao terreno especulativo, olvidando as necessidades humanas, não foi possível a existência de indústria em larga escala. Só depois que o sábio desviou os seus olhos do céu e os baixou à terra é que começaram a surgir os inventos que deram em consequência as máquinas, fizeram surgir as grandes indústrias e determinaram a constituição dos grandes centros urbanos. Não teriam tido lugar também as grandes invenções sociais, como a sociedade anônima — *the greatest single discovery of modern times* (14) — se não fôssem dados aqueles passos iniciais.

Ora, se assim é, se tudo dimana da própria ciência, se foi esta a genetrix da civilização atual e se foi ela a criadora dos perigos que cercam e ameaçam o homem de nossos dias, é óbvio que só uma administração tecnicamente capaz pode satisfazer às exigências e aos reclamos da nossa época. E' o que dizem, com muita precisão, MOSHER & KINGSLEY — ao lembrar que "um mundo reformado pela técnica exige servidores públicos tecnicamente competentes" — *a world remade by technology demands technically competent public servants* (15).

(12) *Apud* HARRY W. LAIDLER, *American Socialism*, Harper & Brothers, New York and London, 1937, página 1.

(13) ROBERT A. MILLIKAN, *The Relation of Science to Industry*, in *Science and Social Change*, Compiled by J. E. Thornton, The Brookings Institutions, Wash 1939, p. 164 a 173.

(14) NICHOLAS MURRAY BUTLER, "Why Should We Change Our Form of Government", New York, 1912, página 82, in JAMES C. BOMBRIGHT JR. e GARDNER C. MEANS, *The Holding Company* McGraw-Hill Book Co. Inc., New York, 1932, p. 3.

(15) WILLIAM E. MOSHER & J. DONALD KINGSLEY "Public Personnel Administration", Harper & Brothers New York, and London, 1941, p. 8.

Longe vá a época em que — no dizer de ANDREW JACKSON (16) — as atribuições dos cargos públicos eram tão fáceis e simples — *so plain and simple* — que bastava a inteligência para que os homens se habilitassem a exercê-las. Essa época passou, e hoje ou confiamos o serviço público a técnicos e peritos ou haverá como diz LASKI — um colapso na máquina governamental (17).

Nada mais parece necessário aduzir para evidenciar a importância da Administração de Pessoal em nossos dias. Tendo a seu cargo o recrutamento e a seleção de indivíduos capazes, o seu treinamento e a sua conservação em serviço, a administração de Pessoal é, sem dúvida, o mais importante dos ramos da administração pública na época presente. Muitos elementos podem concorrer para a eficiência da máquina administrativa, mas nenhum deles é tão importante quanto o próprio homem: — *many elements combine to make good administration: leadership, organization, finance, morale, methods and procedures, but greater than any of these is man power* (18). E' que — segundo assinalou, em 1937, o *President's Committee on Administrative Management*, a administração do pessoal constitui o coração de todo o sistema administrativo, pois a efetiva conduita do trabalho do governo depende primariamente dos homens e das mulheres que o servem (19).

(16) "The duties of all public officers are, or at least admit of being made, so plain and simple that men of intelligence may readily qualify themselves for their performance; and I can not but believe that more is lost by long continuance of men in office than is generally to be gained their experience." (Ver LEONARD D. WHITE, *Introduction to the Study of Public Administration*, página 280).

(17) HAROLD J. LASKI, *The Limitations of the Expert*, Harper's Magazine, dezembro, 1930, p. 101: — "The plain man is simply obsolete in a world he has never been trained to understand. Either we must trust the making of fundamental decisions to experts, or there will be a breakdown in the machinery of government."

(18) LEONARD D. WHITE, *Introduction to the Study of Public Administration*, p. 277

(19) President's Committee on Administrative Management, Report with Special Studies U.S. Government Printing Office, Wash, 1937, p. 7: — "Personnel administration lies at the very core of administrative management. The effective conduct of the work of the Government depends upon the men and women who serve it. Improved plans for governmental organization and management are of little value unless simultaneous recognition is given to the need for attracting, retaining, and developing human capacity in the public service".

Esse caráter preponderante da Administração de Pessoal decidiu-me a escolhê-la como órbita do meu estudo.

Fôra mister, porém, fixar-me em algum ponto específico, pois não seria possível discutir, em sua totalidade, os vários institutos e problemas, dentro das normas fixadas pelas instruções do concurso. Fácil foi-me, no entanto, decidir-me, escolhendo o "estágio probatório".

E' que, estando a eficiência de qualquer sistema de pessoal dependente de vários problemas fundamentais, entre os quais sobrelevam a classificação de cargos e o plano de salários, a seleção, o "placement" e o treinamento, os três últimos se apresentam com luxo de cores durante o chamado período ou estágio probatório, que constitui, por isso, um instrumento (20) de suma importância para o administrador, mas que não vem sendo, aqui e alhures, utilizado convenientemente. Existe na letra dos códigos — como tantas outras coisas — mas não encontra eco na realidade prática.

Pareceu-me, pois, útil deter-me no estudo desse instituto, que, apesar de valioso, não tem merecido, inexplicavelmente, a atenção dos que militam na Administração Pública. Fiz, dêle, o objeto da minha tese, certo, embora, de que muito mais vantajoso para mim seria escolher assunto mais versado e onde mais farta bibliografia pudesse encontrar. Preferi estrada menos cômoda, cheia de dificuldades e de riscos, mas, por isso mesmo, e pela originalidade dos cenários, mais atraente e mais sedutora.

Demonstrada, assim, a razão de ser da escolha ao tema, objeto deste estudo, passarei a expor o plano seguido no seu desenvolvimento, plano que, a meu ver, pelo seu caráter lógico, se justifica por si próprio.

(20) HARVEY WALKER (*Public Administration in the United States*, Farrar & Rinchart Inc., New York, 1937, p. 156) enumera, como "instrumentos" (*tools, devices*) de administração de pessoal, apenas os seguintes: um esquema para ligações entre os departamentos e o órgão central, plano de classificação e remuneração, plano de assistência social, sistema de apuração de merecimento. Trata-se, como se vê, de uma enumeração assaz incompleta e lacunosa. O termo "instrumento" está usado no texto no seu sentido vulgar — todo meio de conseguir um fim, de chegar a um resultado — e também no sentido escolástico, assinalado por LALANDE: "ce qui sert de moyen pour la production d'un effet" (Cfr. A. LALANDE, *Vocabulaire Technique et Critique de la Philosophie*, Alcan, París, 1932, vb. "Instrumentale")

Inicialmente, tratei de conceituar o estágio probatório, mostrando a sua natureza e as suas finalidades. Procurei ver se é esse instituto um simples "período de carência", para que o funcionário adquira a estabilidade ou o "civil service status", ou se é alguma coisa mais, passível de existir ainda mesmo em regimes onde, ao seu término, nenhuma garantia maior se atribua ao servidor. Essa conceituação era imprescindível, porque, se não se fixa inicialmente o sentido e a noção do objeto sobre o qual se discute, impossível será ser-se entendido por outrem (21) — "Se quiserdes discutir comigo — disse VOLTAIRE — definí primeiros os termos".

Estabelecido esse ponto de partida, passei a estudar as ligações do estágio probatório com os institutos de administração de pessoal que se me atiguravam mais intimamente relacionados com ele: — a seleção, o treinamento e o "placement". Em verdade, é no estágio probatório que se completa a seleção, nele se deve fazer o "placement" do funcionário, de acordo com as suas aptidões e conhecimentos, fornecendo-se-lhe o necessário treinamento, para indução no serviço e aprimoramento de sua técnica.

Parti dessas noções teóricas para o estudo da situação concreta existente em vários países, tendo passado em revista a situação do instituto na América do Norte, na Inglaterra, na Austrália, no Canadá, na França, na Itália, na Suíça, no Uruguai e na Alemanha. Pareceu-me útil esse estudo, para habilitar-me a verificar se, na experiência alienígena, algum aspecto existe que possa, vantajosamente, ser adaptado às nossas condições próprias.

Daí, passei ao estudo do sistema brasileiro, através da história, até chegar ao Estatuto dos Funcionários Públicos Civis e decretos que o regulamentaram, analisando os seus dispositivos à luz da inteligência que lhes tem sido atribuída.

Finalmente fiz a crítica de nosso sistema, mostrando as suas falhas, as inconveniências da nossa

(21) "Quantas controvérsias — diz WILL DURANT — se reduziriam a um parágrafo, se os antagonistas, se atrevessem a definí-las! O alfa e o omega da lógica, sua própria alma, é que todos os termos importantes de uma exposição sejam submetidos a exame e definição mais rigorosos. E' difícil e fatigante para o espírito; mas, feito isso, tem-se meio caminho andado" — História da Filosofia, Trad. Godofredo Rangel e Monteiro Lobato, Cia. Editora Nacional Nacional, S. Paulo, s-data.

legislação, os êrros em que têm incidido os seus aplicadores, concluindo por sugerir a reforma da legislação vigente e a adoção de novas práticas, para o fim de possibilitar uma real utilização do estágio, que, segundo já assinalei, apesar de constituir um instrumento de valor inestimável, não tem logrado utilização pelos chefes de serviço.

Foi esse — além deste intrôito e das conclusões finais — o desenvolvimento que procurei imprimir à tese.

*
* *

PARTE I

NOÇÕES GERAIS SÔBRE O ESTÁGIO PROBATÓRIO

CAPÍTULO I

CONCEITO E NATUREZA DO ESTÁRIO PRORATÓRIO

SUMÁRIO: 1. Conceituação — 2. A autonomia do estágio em face da seleção, do treinamento e do "placement" — 3. O estágio e a estabilidade — 4. Fins do estágio — 5. O novo empregado e o supervisor.

I — Estágio probatório é a permanência condicional em serviço, por determinado espaço de tempo, durante o qual se verifica se o funcionário, pela sua atuação e pelo modo por que reage no treinamento, deve ser, ou não, confirmado no cargo (1).

Dizemos *permanência condicional* porque o estágio se caracteriza, justamente, por essa permanência do servidor no exercício do cargo, sob certas condições, de cuja inobservância pode advir a dispensa, antes, mesmo, do término do período fixado.

Essa situação perdura durante certo espaço de tempo, pois, como o próprio nome do instituto indica, trata-se de um "estágio", um período, uma fração de tempo, que não comprehende, via de regra, toda a duração do serviço, mas se limita a uma parte dele. Não reproduzimos, por isso, a definição que a *Commission of Inquiry on Public Service Personnel* nos dá do termo "Probationary period".

(1) Os vocábulos "funcionário", "servidor", "empregado" e "trabalhador" são usados, em toda a tese, indistintamente, como sinônimos, sem atenção ao sentido que algumas leis lhes emprestam. Também o termo "cargo" é usado em sentido amplo, correspondente à "position" dos americanos.

tion": "é a política de não se considerar nenhuma nomeação final, antes que o nomeado demonstre a sua capacidade no trabalho (2). E' que essa definição se refere ao sistema, não sendo aplicável à hipótese de um "período fixo", como o que normalmente se estabelece, muito embora se possa objetar que a determinação d'este é feita levando-se em consideração o tempo necessário à prova da capacidade.

Este período pode ser fixado por lei ou por outro modo legítimo. Normalmente, é utilizada a primeira solução: a lei provê sobre o período, demarcando-lhe os limites. Nas organizações privadas que o adotem, já não se verificará a mesma hipótese, que também pode não ter lugar no serviço público: no governo federal americano por exemplo, na vigência da Executive Order n. 7.915, de 1938, a lei fixava em um ano o período de prova, mas permitia que a *Civil Service Commission* estabelecesse períodos mais curtos, não inferiores a seis meses (3).

Durante esse tempo, observa-se a atuação do servidor no exercício do cargo ou função que lhe coube. Essa atuação é que vai decidir de sua permanência, ou não, pois, embora nesse período deva-lhe ser assegurado *treinamento* intensivo, tendente a adaptá-lo às exigências do serviço e a torná-lo apto a exercê-lo, o objetivo do estágio é, justamente, ver qual a reação do funcionário e se ele constitui elemento capaz de atingir um grau razoável de eficiência, devendo, ou não, ser mantido. Vamos ver, aliás, um pouco mais adiante, que é a atuação do funcionário em serviço que constitui, em verdade, o "test of test" da capacidade profissional (4).

Em face das provas produzidas, pode-se, então, decidir se é útil ou inconveniente a conservação do estagiário. No primeiro caso, a sua confirmação no cargo deve ter lugar; na segunda hipó-

(2) "Probation is the policy of considering no appointment final until the appointee has demonstrated his capacity in his work" — Better Government Personnel — Report of the Commission of Inquiry on Public Service Personnel, McGraw-Hill Book Co., Inc., 2.ª Ed. 1935, página 48.

(3) Executive Order n. 7.915, de 24-6-1938, "Rule VII, Section 2 (c). A Comissão, aliás, valendo-se dessa autorização, fixou períodos mais curtos para certo número de cargos, aliás, muito reduzido, como se vê da Departmental Circular n. 191, Suplement 1, de 10 de Maio de 1940."

(4) "The test of tests is performance". (Millar's Chicago Letter, vol. 2, n. 27, 23-10-1940, p. 11).

tese, impõe-se a sua dispensa ou exoneração, a fim de que não constitua um algarismo não significativo no orçamento humano da organização.

2 — Afirmam os autores que o estágio probatório deve ser considerado uma prova prática de capacidade, constituindo uma fase do processo de seleção, ao qual se incorpora e de cuja natureza participa. Este conceito, reiteradamente expandido (5), teve ainda recente confirmação na expressiva frase de HENRY HUBBARD, ao salientar que "o período de prova deve ser considerado uma parte integrante do processo de seleção" — "an integral part of the selection process" (6)

(5) "This period, usually limited to six months, should properly be regarded as a part of the testing procedure" (JOHN M. PFIFFNER, *Public Administration*, The Ronald Press Co, New York, 1935, p. 192).

"The probationary period should be more definitely regarded by administrators as a part of the testing program" ... (WILLIAM E. MOSHER & J. DONALD KINGSLEY, *Public Personnel Administration*, Harper & Brothers, New York and London, 1941, p. 264) "In theory a probationary period may also be used as part of the selection process" (LUCIUS WILMERDING, *Government by Merit*, McGraw Hill Book Co., Inc., New York, 1935, pg. 112).

"The probation period should be considered as an opportunity for the appointing authority to complete the selecting process" (Conference Committee on the Merit System, in W. F. Willoughby, *Principles of Public Administration*, The Brookings Institution, Washington, 1927, pg. 296).

"Personnel agencies in the United States ordinarily neglect to use the probation period as an effective part of the selective process" (HARVEY WALKER, *Public Administration in the United States*, Farrar & Rinchard, Inc., New York, 1937, pg. 182).

"A probationary period is an integral part of the recruitment process" (Personnel Programs for Smaller Cities, prepared by Public Administration Service, Chicago, Ill., 1940, p. 33).

"It is thus the feeling of the Commission that the probationary period is an essential part of the process of recruitment and appointment (Better Government Personnel, Report of the Commission of Inquiry on Public Personnel, McGraw Hill Book Co., Inc. New York, 2.ª Ed., 1935, p. 49).

"One essential part of the process of recruitment which is too often overlooked or underemphasized is the probationary period" (Municipal Personnel Administration, Published by the Institute for Training in Municipal Administration, Chicago, 1938, p. 183).

Vale salientar que o vocábulo — *recruitment* — está empregado nas três últimas transcrições no sentido lato e não no sentido restrito, mais técnico, em que o usam outros autores, como LEONARD D. WHITE, *Introduction to the Study of Public Administration*, The Mac-Millan Company, New York, 1940, p. 313.

(6) — HENRY F. HUBBARD, *The Elements of a Comprehensive Personnel Program*, *Public Personnel Review*, Civil Service Assembly, Julho de 1940, vol. 1.º, n. 2.

Foi, aliás, essa orientação, dominante entre os técnicos de pessoal, que, certamente, levou o DASP a incluir, no concurso para técnico de administração, realizado em 1941, o estágio probatório entre os assuntos do programa de seleção.

Vale salientar, no entanto, que, embora exata a afirmação de que o estágio probatório é parte integrante do processo de seleção, menos certo não é que, pelos seus caracteres próprios, ele exige um tratamento específico, reclamando estudo especial. Em verdade, o estágio é, antes, uma parte complementar da seleção, uma verificação dos seus resultados e, ainda, uma tentativa para corrigir os êrrros, acaso cometidos na verificação das aptidões e dos conhecimentos do candidato.

No estágio, não deve, nem pode, o administrador, se limitar, pura e simplesmente, a observar o modo por que o indivíduo se desincumbe de suas funções, mas é de seu dever ensinar-lhe a trabalhar, procurar corrigir-lhe os erros, desenvolver-lhe os bons hábitos e atitudes, integrá-lo no serviço de sua unidade — treiná-lo, enfim.

Selecionar é escolher entre os melhores, os mais capazes ou os mais aptos. Não é sómente isso o que se faz durante o estágio. Aqui, o homem já foi escolhido, faltando, apenas, observar-lhe as reações em face do trabalho concreto, dando-lhe a assistência necessária para que ele se adapte às funções e se aperfeiçoe no seu exercício.

Esse processo de colaboração, de assistência, de auxílio, parece-me de todo estranho ao processo de seleção. E, pois, força de expressão pretender considerá-lo integrado neste, como simples parte, do "testing program".

O estágio pode visar à seleção, mas tem em mira alguma coisa mais: o treinamento e a adaptação.

Mas, por outro lado, também não se confunde com o treinamento em si mesmo, muito embora constitua a época mais adequada e própria para o exercício d'este, e também não perde a sua cérneca, quando comparado com o processo do "placement". Aliás, mais adiante, quando estudar-

mos as relações do estágio e, com essas, outras fases da administração do pessoal, vamos sentir mais vivamente esta verdade.

Tudo isto nos leva à convicção de que o estágio probatório é um instituto *sui-generis*, de caráter específico, inconfundível, que completa o processo da seleção e facilita a utilização exata do treitamento e do *placement*, mas não se deixa absorver por qualquer d'estes institutos, mantendo sempre a sua cérneca peculiar e a sua conformação característica.

3 — Não se queira também confundir o estágio com o instituto da estabilidade, integrando-o na conceituação d'este.

A *Commission of Inquiry on Public Service Personnel* diz, realmente, que a idéia do estágio surgiu com a garantia da estabilidade, como um meio tendente a verificar se o processo de seleção havia resultado na designação de pessoa qualificada, a quem pudesse aquela garantia ser estendida (7).

Realmente, a impressão inicial que se apossa de quem estuda pela primeira vez o assunto, é que o estágio probatório nada mais significa do que um simples "período de carência", para que o servidor ingresse, de maneira definitiva, nos quadros do serviço público. Na prática, aliás, é isso, infelizmente, o que ocorre, aqui e alhures, transformando-se o estágio naquilo que os juristas denominam um simples "térmo": o estágio importa a fixação de uma data futura para que o servidor se torne estável.

Contra essa realidade, todavia, batem-se os autores, propugnando pela real e efetiva utilização do estágio probatório, como um instrumento valioso na administração do pessoal. E' essa, também, a finalidade da nossa tese, que, por isso mesmo, não pode admitir, de modo algum, que se reduza o estágio a essa condição inútil. Nem o desuso ou a aplicação errônea pode ter a força

(7) "This idea was introduced into civil service administration, along with guaranteed tenure, as a means of determining whether the examination and selection system had as a matter of fact resulted in the appointment of qualified personnel to whom tenure might safely be extended" (Better Government Personnel — Report of the Comission of Inquiry on Public Service Personnel, MacGraw-Hill Book Co., Inc. New York, 2.^a Ed., 1935, p. 49).

e o poder capazes de destruir a própria essência do instituto.

Além disso, pode, perfeitamente, haver período probatório em regime onde não exista estabilidade. Aquêle não tem esta como presuposto fatal e necessário: pode existir, e existe, independentemente dela.

A própria Comissão inicialmente citada conclui as suas observações sobre o estágio probatório, dizendo, *in verbis*:

"It is thus the feeling of the Commission that the probationary period, WHETHER THERE IS TENURE OR NOT, is an essential part of the probationary period, WHETHER THERE IS process of recruitment and appointment" (8).

Haja ou não estabilidade — *whether there is tenure or not* — diz a Comissão, evidenciando, de modo claro e categórico, a possibilidade do período de prova em regime onde não exista a garantia em aprêço.

Também em face do nosso direito positivo, a situação é perfeitamente clara. Sem necessidade de argumentar com a presente emergência, em que a estabilidade está suspensa enquanto durar o estado de guerra, sem que, correlativamente, tenha desaparecido ou haja sido suspenso o estágio probatório, vale lembrar a hipótese referente à estabilidade dos ocupantes de cargo isolado não providos mediante concurso. Esses funcionários estão sujeitos a estágio probatório — de setecentos e trinta dias — mas só adquirem estabilidade após dez anos de efetivo exercício (9).

Não há, pois, pretender absorver no conceito de estabilidade o estágio probatório.

4 — Mais se afirma a autonomia do instituto quando passamos à análise específica das suas finalidades.

Para MODESTINO PETROZZIELLO (10), o período de prova tem uma dupla finalidade: de

(8) Better Government Personnel — Report of the Commission of Inquiry on Public Service Personnel, McGraw -- Hill Book, Co., Inc., 2.ª Ed. 1935, ps. 49.

(9) Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União, Decreto-Lei n.º 1.713, de 28 de outubro de 1939. arts. 14, n.º 1, 16 e 191, n.º 2.

(10) "Se il giudizio degli organi permanenti della P.A., dopo un sufficiente esperimento di pratica attività, non retiene capace chi pur fu dichiarato vincitore dalla Commissione giudicatrice, rettifica il giudizio di questa, eliminando l'impiegato, che, sebbene colto e intelligente, sir rivela tuttavia inidoneo alle funzioni e al regime della

correção, eliminando o funcionário incapaz; de integração, confirmado a nomeação do funcionário comprovadamente apto e eficiente.

Por muito bons que possam, em verdade, ser os instrumentos e processos utilizados na seleção, pessoas há que conseguem vencê-los, sem possuir as condições necessárias ao bom desempenho do cargo, e que falham quando postas em serviço. A competência e a aptidão reveladas em concurso são meramente *presuntivas*, porque os examinadores dispõem de simples *amostras* do comportamento do candidato ou do seu conhecimento em um campo específico, e, tomando-as por base, presumem o comportamento futuro do candidato ou o seu conhecimento real "Nenhum exame ou teste pode predizer, de modo conclusivo, que um candidato irá exercer com sucesso qualquer trabalho específico" (11).

A finalidade precípua do estágio probatório é, pois, realmente, essa de servir de complemento ao processo de seleção, fornecendo uma prova prática, objetiva, que é o exercício das próprias funções do cargo, e facultando, assim, uma oportunidade para mensuração daqueles "fatores intangíveis" e "qualidades pessoais", não medidos pelos testes (12).

Essa finalidade primária, assinalada pelos autores, deve, naturalmente, ser entendida em

vita amministrativa. Che se, invece, — e questa come la pratica dimostra, e la regola — il giudizio della Commissione e quello degli organi permanenti dell' Amministrazione concordano, ciò dimostra che la presunzione ha trovato conferma nella realtà e che l'impiegati prescelti danno sicuro affidamento della loro capacità non soltanto potenziale, ma ormai attuale. Il periodo di prova, adunque, esplica questa duplice funzione: di correttivo, eliminando; *d'integrazione*, confermando."

MODESTINO PETROZZIELLO, Il Reporto di Pubblico Impiego, in V. E. ORLANDO, Primo Trattato Completo di Diritto Amministrativo Italiano, vol. II, 3.ª Parte, p. CC.

(11) "No examination can predict conclusively whether a candidate will handle any particular job successfully" (Personnel Program for Smaller Cities, Public Administration Service, n.º 73, Chicago, Ill., p. 33).

(12) MOSHER & KINGSLEY, Public Personnel Administration, Harpers & Brothers, New York and London, 1941, pg. 264:

"The probationary period should be more definitely regarded by administrators as a part of the testing program than is customarily done. It affords these officers as well as the placement officer of the personnel agency, an opportunity to gauge those intangible factors and personal qualities not assayed by formal testing procedures. Indeed, it is a check upon the whole selection and placement procedure and provides a means by which a square peg can be removed from a round hole or more completely fitted into a square one."

térmos muito amplos, pois o objetivo do estágio não é sómente a mensuração do conhecimento das qualidades já testadas nas provas, mas, também, o exame das reações do estagiário em face do trabalho e do ambiente, e precipuamente em face do treinamento que lhe é ministrado.

A par dessa finalidade primária, existem outras não menos importantes, e que concordrem, como já vimos, para a autonomia do instituto. Assim, por exemplo, o estágio deve possibilitar uma grande flexibilidade na movimentação do pessoal, a fim de tornar possível um "placement" exato, isto é, colocação do servidor nas funções que mais se coadunem com as suas tendências e a sua capacidade. Isto é tanto mais necessário quanto a seleção põe mais ênfase nos conhecimentos gerais, do que nos conhecimentos específicos, exigidos para o desempenho dos diversos cargos e funções, como acontece na Inglaterra (13).

Outra finalidade do estágio é a intensiva utilização do treinamento. E' nessa fase que o treinamento é mais necessário, a fim de impedir que o novo servidor adquira hábitos errôneos de trabalho, cuja substituição se tornará, depois, muito mais difícil.

5 — Por outro lado, êsses objetivos têm por efeito chamar a atenção do administrador para o novo empregado, exigindo que se lhe devotem cuidados especiais, que os estudiosos da supervisão reputem de capital importância nessa oportunidade, para a formação de moral elevada na organização (14).

(13) LEONARD D. WHITE, *The British Civil Service, in Civil Service Abroad*, McGraw-Hill Book Co., Inc., New York and London, 1935, p. 27: — "The examinations are adapted to this assumption. They are primarily academic examinations, intended to discover those young men and women who have the best native ability so far as that is disclosed by an examination on school subjects. The examinations are not intended to discover what a candidate knows about the particular post to which he aspires. It is believed that such special knowledge can be acquired best on the job, and that the young person should not be tempted to divert his educational course to specific preparation for a particular task. The same doctrine of superior general ability which characterizes the examination philosophy for the administrative class holds straight down the line of clerical work."

(14) Cfr. — HENRY E. NILES and C. H. MARY NILES. *The Office Supervisor*, John Wiley & Sons, Inc., New York, 1935, ps. 12-13; HAROLD ERNEST BURT. *Psychology and Industrial Efficiency*, D. Appleton — Century Co., New York 1929, p. 275; WALTER DILL SCOTT, ROBERT C. CLOTHIER and STANLEY V. MATHEWSON, *Personnel Management*, McGrawHill Book Co. Inc., New York, 1931,

Durante o estágio, o chefe, tendo relatórios a preencher sobre a atuação do novo funcionário, tem despertada a sua atenção para o estudo e análise de sua personalidade e de suas deficiências no serviço, podendo, assim, ser muito útil no treinamento e orientação do subordinado.

Infelizmente, êsse problema, dos mais graves e palpitantes na administração de pessoal, ainda não mereceu, entre nós, o devido estudo. Reproduzimos, por isso, a seguir, o que dissemos sobre o assunto, em capítulo de livro *inédito*, que breve será dado à publicidade:

"O Supervisor e o Novo Empregado"

"E' inútil pôr em relêvo a importância das primeiras impressões sobre os nossos julgamentos. Uma recepção hostil ou mesmo fria deixa traços profundos na memória, influenciando o comportamento posterior e exigindo longo tempo para apagar-se. Assim como a personalidade depende largamente dos primeiros anos de vida, por isso que "as impressões que se desencadeiam sobre o indivíduo desde os primeiros dias de sua infância influenciam sua atitude durante toda a existência (15), assim também os primeiros dias no serviço têm ação marcante sobre o comportamento posterior do empregado ou funcionário. Apenas, até hoje, ainda nenhum supervisor ousou parafrasear o velho dito: "deixem uma criança comigo até os sete anos e depois não me preocupei com a personalidade de quem passar a cuidar dela".

E' um fato bastante conhecido — diz SCHELL (16) — que em qualquer experiência, os dois pontos de maior sensibilidade residem no início e no fim, sendo o primeiro o mais importante. Consequentemente, a maior oportunidade de sucesso tem lugar quando um novo empregado é introduzido na organização. GARDINER (17) não é me-

p. 309 e segs.; EARL B. MORGAN, *Placing and Introducing Employees*, in *Handbook of Business Administration*, W. J. Donald, Editor Chief, McGraw-Hill Book Co. Inc., New York and London, 1931, p. 1106.

(15) ALFREO ADLER, *Understanding Human Nature*, Tradução do Alemão por W. B. Wolf, The World Publishing Co. Cleveland, Ohio, 1941, p. 42.

(16) ERWIN HASKELL SCHELL, *The Technique of Executive Control*, McGraw-Hill Book Co. Inc., New York and London, 1934, p. 87.

(17) GLENN L. GARDINER, *Practical Office Supervision*, McGraw-Hill Book Co. Inc., New York, 1929, página 201.

nos preciso quando afirma que a importância de um bom início não pode ser desprezada e que nunca, durante todo o período de emprêgo, tem o supervisor melhor ocasião para conquistar a lealdade, estima e confiança do empregado, do que quando este inicia o exercício do cargo.

O trabalho parece, sempre, assaz árduo no início. Dificuldades de importância secundária assumem aos olhos do novato aparência de irremovíveis. No serviço público, então, o início assume aparência catastrófica dada a grande diversidade de tipos de funções na atividade pública. Em geral, o novo empregado, ao assumir o exercício, recebe, sem quaisquer instruções, uma dúzia de processos massudos, sobre matéria de que jamais ouviu falar, e apresentando forma a mais complicada e incompreensível. Lembro-me bem, quando, após concurso, entrei para o serviço do Tribunal de Apelação do Distrito Federal, que o trabalho que me foi distribuído consistia em preparar "minutas para julgamento". O meu chefe — que era consideravelmente melhor do que muitos outros — entregou-me um punhado de impressos com algumas linhas em branco e apontou para um armário de aço, fechado, dizendo: "Os processos com dia estão ali".... Confuso, dirigi-me ao armário, abri-o e o encontrei cheio de processos, de alto a baixo. Pensei, naturalmente, que todos aqueles estivessem "com dia", e iniciei, com dificuldade, a minha tarefa, quase que "adivinhando" o que deveria incluir na "minuta".

Próximo à hora de se encerrar o expediente, um colega mais simpático se acercou de mim e perguntou-me o que estava fazendo. Dei-lhe a explicação pedida, e ele, então, bondosamente, informou-me que o trabalho estava todo errado, pois não só faltavam, nas minutas, algumas indicações essenciais, como, também, os processos não eram os que eu retirara do armário, mas, sim, outros, em número reduzido, que se encontravam na prateleira do meio. Ensinou-me, então, como se verificava quando o processo estava "com dia" e ministrou-me outros ensinamentos úteis.

Esse meu primeiro dia foi horrível. Não sabia fazer nada, não entendia aquela terminologia estranha — "processo com dia", "minuta para julgamento", "autos para baixa", etc. — não via em volta de mim nenhum sorriso acolhedor, nenhum olhar amigo, pois os outros funcionários haviam pleiteado nomeação para o meu cargo e tinham-se

considerado prejudicados com a abertura do concurso. Só com muito tato e paciência, depois de alguns dias, é que consegui transformar aquela hostilidade irritante.

Neste particular, a queixa do funcionalismo é geral. No próprio DASP, um funcionário, recém-vindo de uma empresa privada, onde estava habituado a resolver problemas seus em poucos minutos, pessoalmente ou pelo telefone, tem encontrado grande dificuldade em lidar com "processos" e "fórmulas".

Conversando, na América, com uma ilustre funcionária do Ministério da Viação, ouvi, também, grandes queixas, com a confissão de que não fôra a sua força de vontade e teria abandonado o serviço, dado os grandes empecilhos que encontrou nos primeiros tempos.

A mulher sofre, especialmente, em ocasiões que tais, notadamente quando só há homens na sua unidade de trabalho ou quando as outras colegas não tem boa vontade ou espírito de cooperação. Parece-lhe que todos os olhos se fixam nela e que todos espreitam a falta mais insignificante, para sorrir ou troçar.

Durante as primeiras horas ou dias — insiste GARDINER — o novo empregado forma as suas impressões mais enfáticas. Está formando simpatia ou antipatia pela pessoa que trabalha junto a ele, pela pessoa com a qual deve dividir o uso de uma máquina, pela que lhe pede por empréstimo a caneta tinteiro, pelo indivíduo impertinente que lhe pretende devassar a alma com o olhar agudo, o rapazinho que à primeira hora pretende iniciar um "flirt", o encarregado do material que esclarece "você deve saber que não pode obter lapis, sem encher a fórmula de requisição e conseguir o visto do chefe", ou o "colega amigo" que pretende pô-lo ao par de certas coisas que convém saber a respeito do chefe. Por outro lado, ele tem consciência de que também está em julgamento e que os colegas também estão formando impressões sobre ele.

Justamente porque pequenas coisas atuam assim fortemente sobre o novato, é duplamente necessário que o supervisor fiscalize e controle a atuação do empregado e a atitude de seus colegas durante os primeiros tempos. Está na esfera de

ação do supervisor fazer com que esta situação impressionista do primeiro momento seja utilizada em bom sentido.

CAPÍTULO II

O ESTÁGIO PROBATÓRIO E A SELEÇÃO

SUMÁRIO: 1. *Funções do Estágio. Complemento* — 2. *Integração* — 3. *Contrôle. Fórmula para o cálculo da validade dos processos de seleção.*

1. Pode-se dizer que o estágio probatório, no que concerne ao processo de seleção, exerce três funções distintas: de *complemento*, de *coordenação* e de *contrôle*.

De *complemento*, porque, segundo tivemos oportunidade de assinalar em capítulo anterior, a finalidade precípua do estágio é completar a seleção, pela exigência de prova prática no exercício do cargo.

Já vimos que os instrumentos e técnicas utilizados na seleção de pessoal não nos habilitam, ainda, e provavelmente jámais nos habilitarão, a prognosticar, com segurança absoluta, o comportamento do indivíduo em face das condições efectivas de trabalho. Os testes *diagnósticos* aptidões e conhecimentos, com margem apreciável de *éstro* que, até agora, não tem sido possível evitar. Não constituem, por isso mesmo — como dizem TEAD & METCALF (1) — prova completa e final da adaptabilidade do homem ao emprêgo, pois não podem levar em conta certos fatores imponderáveis, como a persistência, a dedicação, a honestidade, a lealdade e outros que concorrem para a formação de bom servidor (2).

Como um "instrumento de diagnóstico", no dizer de VITELLES (3), os testes devem ser empregados somente com outras fontes de informação, sujeitos, como se acham, à influência de vários fa-

tores, inclusive da própria interpretação de quem o usa, da própria *equação pessoal* a que alude BESSEL (4).

A sua finalidade é *predizer* o comportamento, *prognosticá-lo*, pura e simplesmente, à base das amostras colhidas, com a limitação imposta pela exiguidade destas, pelos processos ainda imperfeitos de que dispomos e pela opinião de quem os emprega. A predição é feita, assim, em termos de *probabilidade* e não de certeza, o que nos habilita, apenas, a *presumir* — no dizer de KORNHAUSER & KINGSBURY — "o provável comportamento futuro" (5).

Por outro lado, os seus resultados são altamente valiosos no tocante a *grupos* representativos de indivíduos, mas não apresentam o mesmo grau de confiança para servir de base a prognósticos individuais (6). E, por isso mesmo, são muito úteis para excluir a grande massa de incapazes ou inadaptáveis, mas falham na indicação do mais apto para um dado tipo de trabalho (7). E' que, não podendo descobrir todas as múltiplas facetas da personalidade, não conseguem "profetizar de modo infalível o que um indivíduo é capaz de fazer": *to prophesy infallibly what an individual is bound to do*" (8)

(4) Vêde, sobre o assunto, MURILo BRAGA, "Validade e Fidedignidade dos Testes Coletivos de Inteligência", Rio de Janeiro, 1938, p. 2.

(5) A. W. KORNHAUSER & F. A. KINGSBURY, "Psychological Tests in Business, University of Chicago Press, 1924, p. 3: "The principle of the psychological test is to use a sample of one's behaviour to indicate his abilities or other tendencies, and hence to predict his probable future behaviour".

(6) B. KERN, *Wirkungsformen der Uebung*, Helios Verlag, Muenster, 1930, trad. inglêsa, in *Readings in Industrial Psychology*, Bruce V. Moore & George W. Hastmann, D. Appleton — Century Co., New York, 1931.

(7) CHARLES H. GRIFFITS, *Fundamentals of Vocational Psychology*, The MacMillan Co., New York, 1924, p. 159.

No mesmo sentido, o testemunho de HENRY E. NILES & MARY CUSHING NILES, "The Office Supervisor", John Wiley & Sons Inc., New York, 1935, p. 11-12; ALBERT WALTON, "The New Techniques for Supervisors and Foremen", McGraw-Hill Book Co. Inc., New York and London, 1940, p. 64 e segs.; H. S. PERSON, "Techniques of Supervision", in *Elements of Personnel Administration*, U. S. Department of Agriculture Graduate School, Washington, 1935, p. 4.

(8) H. C. LINK, *Employment Psychology*, Psychology, The MacMillan Co., 1919, p. 195: "In brief psychological tests do not make it possible to discover all that it is desirable to know an individual, or consequent to prophesy infallibly what an individual is bound to do".

(1) ORDWAY TEAD & HENRY C. METCALF, *Personnel Administration*, McGraw-Hill Book Co. Inc., New York and London, 1933, p. 72.

(2) Vêde, também, HARRY WALKER HEPNER, *Psychology Applied to Life and Work*, Prentice Hall, New York, 1942, p. 281: "If an individual has a certain minimum of intelligence for a given occupation or job, his success depends upon other characteristics such as temperament and personality".

(3) MORRIS S. VITELLES, *Vocational Psychology in Fields of Psychology*, Editor: J. P. Guilford, Van Nostrand Co. Inc. New York, 1940, p. 462.

Diante dessa possibilidade de êrro, não havendo remédio algum para evitá-la, cuida-se, então, de prevenir-lhe os efeitos, completando as provas com a demonstração prática no exercício do cargo. Deixa-se o indivíduo, já selecionado, em observação, por certo período de tempo, a fim de verificar o acerto do diagnóstico feito pelos testes quanto às suas aptidões e conhecimentos.

E' o recurso a novas fontes de verificação, preconizado por VITELLES (9), submetendo-se o indivíduo a uma "avaliação específica e efetiva" (10) no próprio exercício do cargo, que constitui a prova de maior valor e que maior confiança pode inspirar.

2 — Dissemos, ainda, que o estágio desempenha um papel que denominamos de *coordenação* porque facilita aos vários órgãos departamentais intervir na seleção do seu pessoal, atribuindo-lhes o poder de verificar, durante um período mais ou menos longo, se o funcionário que lhes foi encaminhado possui, ou não, as qualidades necessárias para permanecer em serviço.

Com a institucionalização das atividades de pessoal, é muito comum ouvirem-se queixas dos órgãos departamentais quanto à qualidade dos servidores selecionados pelo órgão central, a quem se atribui, via de regra, o querer "impôr" às várias unidades e serviços os indivíduos que lhe parecem mais áptos e capazes.

Em sistemas de pessoal que adotam o estágio probatório, a crítica, normalmente, não tem razão de ser, porque a última palavra sobre as aptidões e os conhecimentos do candidato selecionado cabe, em derradeira análise, aos próprios órgãos departamentais. Se os funcionários destes adotam "afititude fatalista", e não fazem uso efetivo do estágio, de certem não se devem queixar senão de si próprios (11).

O estágio probatório dá ensejo a que as autoridades do órgão de pessoal e as dos outros de-

(9) MORRIS S. VITELLES, *Vocational Psychology*, in *Fields of Psychology*, Editor: J.P. Guilford, Van Nostrand Co. Inc., New York, 1940, p. 462.

(10) "Valutazione specifica ed effettiva — diz M. DESTINO PETROZZIELLO — che risulta dal periodo di prova, durante il quale l'impiegato dimostra se, oltre la preparazione culturale, possegga le attitudini occorrenti all'attività propria degli uffici burocratici" (Il Rapporto di Pubblico Impiego, in V. E. Orlando, "Primo Trattato Completo di Diritto Amministrativo Italiano". Società Editrice Libraria, vol. II, Parte III, Milão, 1935, p. CC.).

(11) WILLIAM E. MOSHER & J. DONALD KINGSLEY, "Public Personnel Administration", Harper & Brothers, New York and London, 1941, ps. 264-265: — "The writers have met with many such officers whose attitude may be

partamentos e serviços colaborem na solução dos problemas referentes à descoberta e conservação de pessoal capaz. E, concorrendo para essa cooperação, o estágio tem, naturalmente, por efeito, facilitar a "integração" das várias atividades.

3. O estágio constitui, ainda, um magnífico meio de *contrôle* da eficiência das técnicas e processos de seleção utilizados. Exigindo atenção especial sobre o estagiário permite verificar se o *prognóstico* feito pelos selecionadores é, ou não, confirmado pela atuação do servidor. Fornece, destarte, índices probantes para a verificação da *validade* (12) dos testes (13).

Constitui, assim, elemento valioso para orientação do órgão central, uma vez que todo o siste-

described as fatalistic. They feel that they have to take what the commission supplies and make the best of it, meanwhile deplored at times the incompetence of the commission and all of its works. Others erroneously believe that they cannot dismiss a probationer without running the risk of elaborate hearings before the commission with a possible judicial hearing eventually in the offing. Here again we find evidence of that traditional attitude of appointing officers who are wont to look upon the commission as a more or less high-handed policing agency. They fail to appreciate that in the last analysis the power to appoint is in their hands, not in those of the personnel agency".

(12) O termo "validade" é empregado, aqui, no sentido próprio em que o usam, normalmente, os técnicos de seleção: grau em que o teste mede efetivamente o que se destina a medir. "Validity of a test shall be used to indicate the degree to which the test measures the ability it is designed to measure" (L.J. O'ROURKE, "Office Employment Tests", in *Handbook of Business Administration*, W. J. Donald, McGraw-Hill Book Co. Inc., New York and London, 1931, p. 292).

Validity. This term refers to the degree to which a test measures that which it purports to measure... The validity of a test is usually established by correlating scores obtained from another instrument of known validity (O. B. DOUGLAS & B.F. HOLLAND, "Fundamentals of Educational Psychology", The MacMillan Co. New York, 1928, p. 500).

"The extent to which a test yields a true measure of the performance it is supposed to measure is called the validity of the test" (DOUGLAS FRYER & EDWIN R. HENRY, "an Outline of General Psychology", Barnes & Noble, New York 1941, p. 89). — Vêde, ainda, FLOYD L. RUCH, "Psychology and Life", Scott Foresman & Co., Chicago, 1937, p. 49.

A esse atributo que devem possuir os testes, MURILo BRAGA, entre nós, denominou *coerência externa*, conceituando-a com muita lucidez: "Ao que denominamos coerência externa os autores tem chamado de validade..." "A validade é geralmente definida como a característica do teste que mede realmente o que pretende medir. Isto é, que o teste tenha a qualidade de verificar o atributo visado, pela adequação das questões nele contidas. E tanto é assim que a "National Association of Educational Research" a definiu como o grau de correspondência existente entre a capacidade medida pelo teste e a capacidade delimitada e medida objetivamente." (MURILo BRAGA. — "Validade e Fidedignidade nos Testes Coletivos de Inteligência", Rio de Janeiro, 1938, p. 10-11).

(13) "The process of ascertaining the relationship between test performance and subsequent achievement of

ma de seleção repousa sobre a confiança que se possa depositar nas provas usadas. Se o teste não mede, realmente, o conhecimento ou a aptidão que se deseja medir, então, não há qualquer vantagem em aplicá-lo. Pode-se, por isso mesmo, avaliar a eficiência do órgão selecionador pelo *coeficiente de validade* que, normalmente, apresentam os seus testes.

Quando não se faz uma utilização racional do estágio probatório ou, pelo menos, não se acompanha cuidadosamente a atuação do servidor selecionado, perde-se o elemento essencial para a verificação da validade das provas, o *índice externo*, imprescindível ao cálculo do coeficiente de correlação entre os resultados do teste aplicado e o conhecimento e aptidões demonstrados no exercício do cargo.

Num regime em que se fizesse uso efetivo do estágio probatório, e se dispensassem, realmente, os inaptos, poder-se-ia, até, calcular, matematicamente, o grau da validade dos processos de seleção utilizados pelo órgão central: esse grau poderia ser estabelecido em percentagem, tomando-se por base o número de servidores selecionados e o número de estagiários dispensados:

$$V = 100 (S - E) \quad (14)$$

S

CAPÍTULO III

O ESTÁGIO PROBATÓRIO E O TREINAMENTO

SUMÁRIO: 1. A importância do treinamento. —

2. Treinamento para indução — 3. Cursos vestibulares — 4. Treinamento no trabalho. — 5. O programa de treinamento para estagiários, na 6.ª Região do Soil Conservation Service. — 6. Facilidades que o estágio oferece ao treinamento.

1. Dissemos que o estágio probatório não constituía, apenas, parte do processo seletivo, jus-

succe ful adjustment within the occupation is called *validation of the test*".

WALTER VAN DYKE BINGHAM, "Aptitudes and Aptitude Testing", Harper & Brother, New York and London, 1937, ps. 2-8.

(14) S = Número de funcionários selecionados e nomeados.

E = Número de funcionários exonerados.

Pode-se usar, também o número de funcionários confirmados nos cargos (C), utilizando outra fórmula:

$$V = 100C$$

S

tamente porque o uso do treinamento, que deve ser feito intensivamente nesse período, não permite se confunda o referido instituto com a seleção *strictu sensu*.

De feito, insistem os autores na necessidade, ou melhor, na imprescindibilidade (1) de se fornecer treinamento adequado ao novo servidor, durante o período probatório. Isso, naturalmente, a par dos cuidados especiais que o supervisor deve dedicar ao estagiário, segundo tivemos oportunidade de salientar anteriormente (2).

Só o estudo dos problemas referentes ao treinamento durante o estágio daria, no entanto, margem a trabalho de longo fôlego, de sorte que não pode ser nosso objetivo analisar, aqui, os múltiplos ângulos da questão. Limitar-nos-emos, assim, ao estudo daqueles aspectos mais relevantes, sem, todavia, descer a minúcias que nos poderiam afastar do tema central.

E' uma utopia — salienta o Relatório da Civil Service Assembly sobre o Treinamento de Empregados no Serviço Público — tentar-se preencher os cargos vagos com pessoas plenamente experientes e prontas para trabalhar. Em primeiro lugar se existe um sistema de carreiras, é necessário selecionar os candidatos tendo em vista, principalmente, não os seus conhecimentos específicos sobre o cargo, mas, sim, a sua capacidade para se desenvolver dentro da carreira. Mesmo, porém, que se tomem por base aqueles conhecimentos, é, freqüentemente, impossível obter indivíduos naquelas condições (3).

Pô-los a trabalhar e deixá-los aprender por si próprios, segundo o velho sistema de ensaio e êrro, é processo demasiadamente lento, pouco produtivo e exclusivamente caro. Mais ainda: é processo de resultados duvidosos, porque já se evidenciou o êrro da obsoleta teoria, em que se amparava, segundo a qual "é fazendo que se aprende".

(1) Praticamente, nenhum trabalho, mesmo a mais simples rotina de escritório — dizem NILES & NILES — pode ser feita sem um certo grau de treinamento. A simples colocação de fichas, num arquivo, por ordem alfabética, exige algum treinamento, como, por exemplo, ocorre para se poder colocar no lugar próprio fichas como estas: "The A.B.C. Company" ou "218 W. 11st, Inc." (HENRY E. NILES & MARY CUSHING HOWARD NILES, "The Office Supervisor", John Wiley & Sons, Inc., 1935, p. 14).

(2) Vêde: Cap. V. Livro I.

(3) Employee Training in the Public Service. A Report submitted to the Civil Service Assembly, by the Committee on Employee Training in the Public Service, Milton Hall Chairman, Chicago, 1941, p. 10-11.

A lei da repetição, em que se traduz o bati-do anexim, está hoje com o seu prestígio grande-mente abalado, pois se demonstrou que a prática tanto concorre para aperfeiçoar como para deformar: a reiteração de êrrros só pode determinar a constituição de hábitos de trabalhos perniciosos e inconvenientes, e de remoção tanto mais difícil quanto mais longa a sua prática (4).

Tem-se, por isso mesmo, sustentado a necessi-dade de orientar o processo de aprendizagen-do novo servidor, fornecendo-lhe treinamento ade-quado, em face das circunstâncias particulares de cada caso. Em certas situações, a necessidade de treinamento é mais aguda; em outras, menos sen-sível.

Em qualquer hipótese, no entanto, não se deve presumir a sua dispensabilidade, simplesmen-te por ser exíguo o volume de conhecimento que se faz mister adquirir. A experiência tem demon-strado que, em muitos casos, o investimento de al-gumas horas, destinadas a propiciar ao novo fun-cionário uma perfeita compreensão de seus deve-res e de como se deve desincumbir dêles, produz compensadores juros, pela redução do número de erros e pelo encurtamento do tempo normal para atingir um nível satisfatório de eficiência. A co-missão comum em reconhecer êsse fato acarreta vultoscs prejuízos para o serviço público, em têr-mos de eficiência e prestígio (5). Outra não é, aliás, a razão por que W. J. DONALD nos diz que

(4) HAROLD EPNEST BURTT, "Psychology and Industrial Efficiency", D. Appleton — Century Co. New York and London, 1929), p. 18 — JAMES L. MURSELL, Streamline Your Mind. The World Publishing Co., Cleve-land, Ohio, 1940, p. 24-26.

W. J. DONALD, Training, in "Elements of Personnel Administration", U.S. Department of Agriculture Graduate School, 1935, p. 59: "We set somebody down and let him observe and make mistakes and learn his own habits. We assume, of course, that a person is lazy enough to do it the easiest way. This is not true. We are just as likely to acquire bad habits of action, and they are ten times hard to break".

(5) "Employee Training in the Public Service". A Report submitted to the Civil Service Assembly, by the Committee on Employee Training in the Public Service, Milton Hall, Chairman, Chicago, 1941, p. 11: — It must not be assumed, however, that careful training is unnecessary merely because the amount to be learned is limited. Experience has shown that in many cases the investment of a few hours of time in making sure that the new em-ployee has a clear understanding of his duties and of how he is to perform them is sufficient to bring large returns through reduction of costly errors or accidents and reduction in time required to achieve a satisfactory level of performance. Common failure to recognize this fact undoubt-edly costs the public service heavily in terms of efficiency and of citizens' respect".

o lucro obtido, hoje, com uma seleção cuidadosa, é relativamente pequeno, comparado com o que o bom treinamento nos promete — *is relatively little compared with what good training promises us* (6).

Vários são os tipos de treinamento de possi-vel utilização durante o estágio. Só nos ocupare-mos, no entanto, daqueles que se nos afiguram mais importantes no tocante ao problema em tela: treinamento para *indução*, cursos *vestibulares* e treinamento *no trabalho*.

2. O *treinamento para indução* tem por finali-dade fornecer ao novo empregado visão nítida do seu trabalho, do ambiente em que êste se exerce e dos princípios legais e disciplinares que o regem. Deve ser mostrada a posição exata do cargo na unidade de trabalho respectiva, bem como o pa-pel que esta desempenha no órgão em que se in-tegra, e, por fim, na própria estrutura governamen-tal, considerada como um todo.

Em alguns lugares, como, por exemplo, no es-critório regional do *Soil Conservation Service*, de Amarillo, Texas, U.S.A., toda a primeira semana do novo empregado é dedicada a conhecimentos dessa ordem, havendo um programa pré-estabele-cido, com onze itens, minuciosamente considera-dos, para evitar lacunas ou falhas. No *Social Se-curity Board*, cujos serviços tivemos, também, oportunidade de visitar, os novos funcionários de determinadas classes ficam sujeitos a um curso de conferências, de duas semanas, onde são estudiados assuntos de caráter geral, conexos com os progra-mas daquele órgão da administração americana, seguindo-se o estudo da própria estrutura dêste.

Em grande número de repartições americanas, e também em várias organizações privadas — como Procter & Gamble de Cincinnati, Ohio (7) e Irving Trust Company (8) — é comum o uso de "manuais para novos empregados", com a finalida-de de fornecer, em linguagem simples e acessível,

(6) W. J. DONALD, "Training", in "Elements of Personnel Administration", U. S. Department of Agriculture Graduate School, 1935, p. 57.

(7) Segundo observação que fizemos *in loco*.

(8) Vêde ELSIE LOUISE BAECHTOLD, "Preparation and Use of Organization Charts and Manuals of Procedure", in *Handbook of Business Administration*, W. J. Donald Editor, McGraw-Hill Book Co. Inc., New York, 1931, p. 815.

as referidas informações sobre a organização e o seu papel. Tivemos oportunidade de examinar vários desses panfletos, como, por exemplo, o "Manual for New Employees", U.S. Bureau of the Budget, o "Employees'Handbok" da Works Progress Administration, o "Employement Information" do Department of Agriculture, tendo verificado a sua utilidade.

Vale salientar, porém, que o material escrito deve ser usado apenas para *suplementar* os ensinamentos orais, mas não deve substituí-los *in toto*. E' o ponto de vista, muito exato, em que se colocam NILES & NILES: (9).

"Instruções orais são geralmente aconselháveis quando o empregado inicia nova tarefa. Os princípios que informam o trabalho e a razão por que é feito devem ser explanados. O método oral pode, porém, ser vantajosamente suplementado pelas instruções escritas".

3. *Cursos vestibulares* são os que se fornecem aos novos funcionários, em grupos maiores ou menores, sob a responsabilidade de instrutores especialmente escolhidos, e tendo em vista as atribuições específicas de determinados cargos (10).

E' um tipo de treinamento usado em larga escala na indústria privada (11), e que vem ganhando prestígio no serviço público. Na França, por exemplo, utilizam-se no P.T.T. (*Postal, Télégraphe et Téléphone Services*) e no preparo de inspetores das Alfândegas (12), e nos Estados Unidos da América vem logrando progressiva aplicação nos três níveis de governo.

No Governo Federal Americano, por exemplo, no *Department of Justice*, prescreve-se treinamento especial para os chamados *G-men* do *Federal Bureau of Investigation*. Os cursos estão a cargo de instrutores experimentados, que devotam todo o seu tempo a essa função. Durante três meses, um estudo intensivo é exigido, à base de 60

(9) HENRY E. NILES and MARY CUSHING HOWARD NILES, "The Office Supervisor", John Wiley & Sons, Inc., New York, 1935, p. 26.

(10) WILLIAM E. MOSHER & J. DONALD KINGSLEY, "Public Personnel Administration", Harper & Brothers, New York and London, 1941, p. 287.

(11) SCOTT, CLOTHIER & MATHEWSON, "Personnel Management", McGraw-Hill Book Inc., New York and London, 1931, p. 334.

(12) WALTER R. SHARP, "The French Civil Service, Bureaucracy in Transition", The MacMillan Co., New York, 1931.

horas por semana. Maior ênfase é dada aos estudos teóricos, mas, ao fim do primeiro mês, concede-se aos estagiários oportunidade para trabalho prático, em companhia de um veterano.

4. O *treinamento no trabalho* é o mais importante de todos (13), porque é o que vai habilitar o funcionário a se desincumbir, efetivamente, das tarefas específicas, inerentes ao seu cargo.

A técnica desse tipo de treinamento não apresenta grandes dificuldades (14), estando perfeitamente ao alcance de quem tenha real e exato conhecimento do objeto do ensino. Não nos cabe, aqui, discuti-la por qualquer forma, senão, apenas, lembrar que o supervisor é o responsável precípua por essa espécie de treinamento, o que faz surgir um problema de suma importância — talvez o mais importante da atualidade, no serviço civil brasileiro — o problema do próprio treinamento dos supervisores.

Além disso, nos casos em que ao supervisor não seja possível se desincumbir diretamente desse encargo e se lhe imponha a necessidade de delegá-lo, surge nova dificuldade, qual a da escolha do treinador ou instrutor, pois, para ensinar a outrem o manejo de um mecanismo ou o preparo de fórmulas ou escritos, não basta conhecer o assunto, mas é conveniente, ainda, a concorrência de qualidades didáticas.

5. Os tipos assinalados não se excluem reciprocamente, mas, ao contrário, se completam, sendo utilizados concomitantemente, em organizações e serviços que tem cuidado efetivamente do problema.

Dentro dessa orientação, vale salientar, pelo acerto de seu plano e pelos sucessos obtidos na sua execução, o programa de treinamento de estagiários, preparado pelo Escritório Regional do *Soil Conservation Service*, em Amarillo, Texas, nos Estados Unidos da América (15).

(13) "The improvement most recommended is better training; not more schooling but better training on the job and for the job" (W. W. STOCKBERGER, "Summary and Application", in *Elements of Personnel Administration*, U.S. Department of Agriculture Graduate School, 1935, p. 99).

(14) Vêde: H. G. KENAGY, "The Technique of Training on the Job", in *Handbook of Business Administration*, W. J. Donald, New York, and London, 1931, página 1.218.

(15) U. S. Department of Agriculture, *Soil Conservation Service*, Amarillo, Texas, February, 20, 1940, *Regional Field Memorandum* n.º 158.

O período probatório é aí dividido em quatro partes, ao fim de cada uma das quais o estagiário prepara um relatório do treinamento recebido. No primeiro período — de uma semana —, o novo empregado recebe explicações sobre o seu cargo, analisando-se as respectivas atribuições e fornecendo-se-lhe instruções gerais, orientação, etc. No segundo período, que se prolonga do 1.º ao 2.º mês, já com o estagiário no exercício de suas funções, é-lhe fornecida instrução técnica, e fixados

certos *standards* de produção. No período seguinte — do 3.º ao 6.º mês —, procura-se aperfeiçoar a sua técnica e ajustá-la melhor ao ambiente de trabalho, mediante aconselhamento e orientação. No quarto e último período, que dura do 7.º ao 10.º mês, observa-se o resultado do treinamento, procurando-se suprir as lacunas acaso verificadas.

O quadro que reproduzimos adiante mostra o programa em suas linhas gerais (16).

SOIL CONSERVATION SERVICE

REGION SIX

List of Training Periods for Probationary Employees

PERIOD	TIME	TRAINING ASSIGNMENTS	REPORT TO COVER
First	First week	Job analysis, orientation, general instruction, assignment of duties.	One Week
Second	1-2 months	Establishment of standards of performance and methods of rating. Technical instruction.	Two Months
Third	3-6 months	Adjustment of habits, counseling and guidance, checking of performance and technical improvement.	Four Months
Fourth	7-10 months	Delegation of responsibility, guidance, final adjustment and review.	Four Months

6 — De qualquer forma, o treinamento constitui fonte inegotável, no serviço público e na indústria privada, de integração no trabalho, eficiência e lucro. Amplia a produção, desenvolve o espírito de equipe, eleva o nível cultural dos funcionários e aprimora a qualidade do serviço.

E' por isso que dêle se faz largo uso nas grandes empresas, e para êle se tem voltado a atenção dos estudiosos na América do Norte, onde os problemas referentes ao assunto veem sendo decididamente atacados.

O período probatório é a época por excelência para se fornecer treinamento adequado. O funcionário, via de regra, ainda não adquiriu hábitos errôneos de trabalho e pode ser plasmado, mais facilmente, imprimindo-se-lhe o modo correto de proceder.

Além disso, a essa época, o desejo de ser confirmado no cargo constitui excelente incentivo

para o servidor, despertando-lhe a vontade de aprender e aprimorar-se, fator imprescindível ao bom êxito de qualquer programa de treinamento.

CAPÍTULO IV

O ESTÁGIO PROBATÓRIO E O "PLACEMENT"

SUMÁRIO: 1. *Conceituação e importância do "placement"* — 2. *Técnicas preconizadas* — 3. *Causas e inadaptação* — 4. *Facilitação da transferência durante o estágio*.

1. Um dos instrumentos mais importantes e de mais difícil e perigoso manejo na Administração de Pessoal é o que os americanos denominam "placement", termo para o qual ainda não foi encontrado correspondente exato em português.

(16) Cópia do quadro anexo ao Regional Field Memorandum n.º 158, a que alude a nota anterior.

O "placement" é, em última análise, a colocação do homem no cargo, e pode ser efetuado pelos vários modos por que se faz o respectivo provimento. A dificuldade surge, porém, quando se cuida de colocar o homem no seu lugar *próprio*, isto é, no cargo para o qual as suas tendências e aptidões o indiquem, possibilitando a prática do velho ideal: *the right man in the right place*.

E' durante o estágio probatório, especialmente, que se deve cuidar de ajustar devidamente o homem à função que lhe é adequada, sendo mestre, para isso, que o supervisor e o órgão de pessoal disponham de sistema suficientemente flexível para experimentar o estagiário em diversos serviços específicos.

Isso é mais necessário ainda quando a classificação de cargos adotada comprehende carreiras a que se atribuem atividades muito variadas, como ocorre, por exemplo, no Brasil, onde um oficial administrativo pode praticar as mais diversas funções, desde as de cunho remarcadamente legal até as de caráter contábil.

Atribuir ao indivíduo trabalho de seu agrado, condicente com as suas inclinações naturais, seu temperamento, suas tendências, é política muito acertada e que produz frutos benfazejos. Tem os estudos, por esse motivo, salientado a grande importância do "placement" na constituição de um corpo eficiente de trabalhadores.

2. Ciente desse fato, a indústria privada norte americana vem procurando, por vários modos, desenvolver técnicas e sistemas que possibilitem um "placement" conveniente.

V. V. ANDERSON advoga, para essa fim, o uso de entrevistas levadas a efeito, por profissionais habilitados, nas quais se procure estudar a personalidade do servidor e verificar o tipo de trabalho mais apropriado às suas aptidões, ao seu conhecimento e ao seu gosto (1).

Tais entrevistas, no entanto, como as provas que analisámos em capítulo anterior, prognosticam o sucesso do indivíduo no cargo em termos de *probabilidade*, não podendo fornecer resultados absolutamente precisos, certos, indiscutíveis.

A solução, diante desse fato, consiste em verificar o modo por que o indivíduo se comporta

(1) V. V. ANDERSON, "Employment Interview", in *Handbook of Business Administration*, W. J. Donald, McGraw-Hill Book Co. Inc., New York, and London, 1931, p. 1.079.

no cargo, seguindo-lhe as reações e observando-lhe as atitudes. E' o método que os americanos denominam "*follow-up*", preconizado pelo próprio ANDERSON e por vários outros (2).

3. Múltiplas causas, aliás, podem concorrer para essa inadaptabilidade e só as estudando, cuidadosamente, com interesse e critério, será possível conjurá-las. Em qualquer hipótese, não se conseguindo afastá-las, o servidor deve ser transferido de cargo, porque serão atendidos, assim, os seus interesses e os da própria administração — *it is to the interest of both management and worker that a transfer be made* (3).

A inadaptação do servidor ao trabalho — esclarece FRANKLIN MEINE — pode ser decorrente de suas próprias condições orgânicas ou do caráter do trabalho. Se o funcionário demonstra preferir outra atividade, é, pelo menos, de se presumir que será útil estudar a sua transferência. Quando os servidores sabem que podem ser transferidos, se o desejarem, reduz-se o número dos que abandonam o emprego e aumenta o dos que trabalham com alegria, satisfeitos com as suas funções (4).

4. Por essa razão, tem sido advogada pelos tratadistas do assunto, nos últimos tempos, uma política de transferência mais liberal, que permita — no dizer da U.S. Civil Service Commission (5) — maior elasticidade na movimentação do pessoal a serviço do governo.

A conveniência de se adotar, ou não, essa política de favorecimento às transferências escapa às finalidades deste capítulo. Nem poderíamos ser levados, sem detida análise de todas as vantagens e desvantagens do sistema, a sustentar essa tese

(2) SCOTT, CLOTHIER, MATHEWSON, SPRIEGEL, "Personnel Management", McGraw-Hill Book, Co. Inc., New York and London, 1941, p. 261.

(3) SCOTT, CLOTHIER, MATHEWSON, SPRIEGEL, "Personnel Management", McGraw-Hill Book, Co. Inc., New York and London, 1941, p. 132.

(4) FRANKLIN MEINE, apud ORDWAY TEAD & HENRY C. METCALF, "Personnel Administration", McGraw-Hill Book Co. Inc., New York and London, 1933, p. 207.

(5) U.S. Civil Service Commission, Report on Personnel Transfers Between Departments and Agencies in the Executive Branch of the Federal Government, Washington D. C., setembro de 1942, p. 25: "Prior to the inauguration of the war transfer program under the provisions of Executive Order 9067, the Government agencies had long felt a need for a transfer system administered by a central agency to provide a planned and directed elasticity of government personnel."

(6). Vale, porém, salientar que, no tocante ao estágio probatório, essa orientação é de todo necessária, pois só utilizando, sem peias, a transferência é que será possível colocar o homem nas funções que lhe forem mais adequadas.

Muitas vezes, só mediante ensaio e êrro, "testando" o indivíduo em várias funções, será possível fazer um "placement" exato.

Nesse particular, aliás, é grande a responsabilidade do órgão do pessoal, que se deve manter em constante contacto com o estagiário e seus chefes, entrevistando-os amiúde, para tomar sempre, na hora própria, as iniciativas que se fizerem mister.

Depois do estágio probatório, tudo é mais difícil, especialmente nos casos em que a sua terminação coincide com o advento da estabilidade. Daí a razão por que esse período deve ser amplamente utilizado para a justa adaptação do homem ao trabalho. Se assim não proceder, o Administrador estará criando dificuldades e problemas, de solução difícil no futuro.

CAPÍTULO V

INEFICÁCIA DO ESTÁGIO — CAUSAS E REMÉDIOS

SUMÁRIO: 1. Indiferença dos administradores.

Observações feitas na América do Norte. —

2. A situação no Brasil. — 3. Identificação de causas: prazo curto. — 4. A tolerância dos chefes e a sugestão de Henry Taylor. — 5. Falta de coordenação entre os departamentos e o órgão central. — 6. A necessidade de atribuir responsabilidade direta ao chefe do estagiário. — 7. Outras sugestões.

1. Não obstante a importância potencial do estágio, que deriva da própria enumeração feita nos Capítulos anteriores, e dispensa maiores comentários, o fato é que esse instrumento de Administração de Pessoal não vem tendo a utilização que deveria, porque, como salienta o *Institute for Training in Municipal Administration*, ele é, quase universalmente, aplicado com indiferença. Ao in-

(6) W. W. STOCKBERGER, por exemplo, com a sua longa experiência, sustenta que essa política ainda não conseguiu fornecer resultados satisfatórios: "Transfers is still a troublesome problem. Too many would make it easy for employees to transfer from one unit to another. Such a method has never given satisfactory results" ("Elements of Personnel Administration", U.S. Department of Agriculture Graduate School, 1935, p. 100).

vés de considerar este período como parte complementar da seleção, a maioria dos administradores parece desconhecê-lo, exceto em instâncias ocasionais. Estagiários que não são flagrantemente incompetentes atravessam, sem tropeços, esse período, conseguindo obter estabilidade (1).

Em 1920, na América do Norte, a *Congressional Joint Comission on the Reclassification of Salaries* (2) clamava contra a situação, salientando que, na prática, muito pouca atenção era dada ao período probatório, e que noventa e nove por cento dos estagiários se tornavam funcionários permanentes — *in practice very little attention is paid to it and about 99 per cent of those who are appointed on probation become permanent employees practically by default*".

Em 1927, não se havia modificado a situação, tanto assim que W. F. WILLOUGHBY (3) insiste, em livro publicado nessa data, pela necessidade de se coibir a prática ainda em vigor. Pelo menos no serviço federal — diz ele — são poucos os casos em que uma nomeação para estágio não se converte em nomeação permanente — *"in the federal service, at least, there are few cases where a probationary appointment is not made permanent"*.

Em 1937, HARVEY WALKER (4) apontava, ainda, o mesmo vício, afirmando que os órgãos de pessoal nos Estados Unidos, ordinariamente, não usam o estágio como parte efetiva do processo de seleção — *"Personnel agencies in the United*

(1) "It may seem almost trite to insist upon the careful administration of the probationary period, but the truth is that probation is almost universally applied in an indifferent manner. Instead of viewing this period as the final step in the recruiting process — as a check upon the efficiency of the examining techniques — most jurisdictions ignore it except in occasional instances. Probationers who are not guilty of glaring incompetence are allowed to glide through this period into the security of permanent tenure. Many of the cases of incompetence in the public service could be avoided if supervisory officers could be made to realize that by misguided leniency during the probationary period they are burdening their offices with future "deadwood". ("Inst. for Training in Municipal Administration", December 1938, Chicago, Ill. p. 183).

(2) Congressional Joint Commission on the Reclassification of Salaries, 66th Congress, 2d Sess., House Document n. 686, Government Printing Office, Washington, 1920.

(3) W. F. WILLOUGHBY, "Principles of Public Administration" The Brookings Institution, Wash., 1927, página 297.

(4) HARVEY WALKER, "Public Administration in the United States", Farrar & Rinehart Inc. New York, 1937, p. 182.

States ordinarily neglect to use the probation period as an effective part of the selective process".

Do nosso estudo pessoal, em várias circunstâncias na América do Norte, inclusive no governo federal, ficou-nos a convicção de que melhoria quase insignificante se verificou nos últimos tempos, mas, por ora, a situação deixa ainda muito a desejar.

E', aliás, o que salientam MOSHER & KINGSLY, que, relembrando as expressões acima transcritas, do *Congressional Joint Commission on Reclassification of Salaries*, asseveram que "aquela afirmação de trinta anos passados está confirmada por um levantamento recente, levado a efeito no serviço federal, e que tornou certo ser apenas de 1/3% a taxa de estagiários que não lograram confirmação durante o período a que se estendeu o estudo. Sómente em casos excepcionais — acrescentam os referidos autores — a autoridade toma conhecimento do período probatório e exerce o seu direito de dispensar um funcionário, sem maiores formalidades".... "Conquanto seja difícil conseguir dados estatísticos sobre o número de estagiários dispensados, os elementos de que dispomos sugerem que o das nomeações para estágio é equivalente ao de confirmações, na maioria dos lugares — *probationary appointments are tantamount to permanent appointment in most jurisdictions*" (5).

2. Entre nós, a situação não é diversa. O estágio existe, apenas, na letra da lei, sem qualquer repercussão na realidade (6). Não conhecemos nenhum caso de exoneração de funcionário por não haver satisfeito as condições do estágio probatório. O próprio D.A.S.P., onde as coisas são, via de regra, levadas a sério, dispõe, hoje, de um quadro permanente, do qual já mais excluiu qualquer servidor com aquêle fundamento. Ao contrário, constituindo a "dedicação ao serviço" requisito que deve ser apurado durante o estágio, o D.A.S.P., revelando pouco apreço a êsse período, envia, sistemáticamente, durante êle, os seus funcionários ao estrangeiro, para longa permanência.

(5) WILLIAM E. MOSHER & J. DONALD KINGSLY, "Public Personnel Administration", Harper & Brothers, New York and London, 1941, pg. 266.

(6) O mesmo ocorre em Portugal, segundo informa LUIS LOPES NAVARRO: "O estagiário, findo o respectivo período, obtém quase sempre o atestado de bons serviços, embora não tenha sido assíduo ou não tenha a mais significante vocação para o exercício do cargo. "Funcionário Públicos", Livraria Bertrand, Lisboa, 1940, p. 62".

3. A omissão em utilizar efetivamente o estágio deu lugar a que os estudiosos procurassem identificar as causas do fato, a fim de poder prescrever-lhes o remédio adequado.

Alguns vêm nos períodos de tempo estabelecidos, demasiadamente curtos, por vezes, um empêcto à perfeita utilização do instituto, preconizando a adoção de prazos mais longos, nos quais possam, efetivamente, ser colhidos elementos suficientes para um julgamento sereno. Este é, por exemplo, o ponto de vista de WALKER (7), que assim se externa: "falando de modo geral, o período probatório é demasiado curto. Se ele deve ser utilizado como parte integrante do processo selectivo, deve ter duração muito mais longa do que a comumente estabelecida pelas leis e regras do serviço civil".

O remédio, nesse caso, seria a extensão ou prolongamento do prazo — para seis meses, ou, possivelmente, um ou dois anos — como parece sugerir o próprio WALKER. Todavia, o fato assinalado não parece constituir, em si mesmo, uma causa da falência do instituto, pois esta é observada mesmo naqueles regimes em que o período é mais longo.

4. Outra causa apontada reside na tolerância das autoridades responsáveis, que — como assinala W. F. WILLOUGHBY (8) — não têm vontade de dispensar o servidor. Ninguém deseja tirar, sem nenhuma razão muito forte, o emprêgo de quem precisa, máxime sendo tão difícil obtê-lo. O sentimento de solidariedade humana, a inclinação natural de evitar a dor alheia, ou pelo menos de

(7) "Practically all merit system laws provide that the appointment of new persons to the public service shall not become permanent until they have completed a period of probation. This period varies from thirty days in some jurisdictions to six months in others. Generally speaking, the probation period is too short. If it is to be utilized as a part of the selective process it should be much longer than is common under civil service laws and rules. While it should be possible to discharge an obviously unfit employee within one or two weeks after appointment, no employee should feel that he is entitled to permanent tenure until he has served at least six months and possibly one or two years." (HARVEY WALKER, "Public Administration in the United States", Farrar & Rinehart Inc., New York, 1937, páginas 181-182).

(8) W. F. WILLOUGHBY, "Principles of Public Administration", The Brookings Institution, Washington, 1927.

não a causar, concorrem, decididamente, para que o administrador se abstenha de qualquer ação.

Para obviar essa dificuldade, cortando-lhe cerce a própria causa, HENRY TAYLOR (9) propõe sejam nomeados para cada cargo três estagiários, devendo o administrador, ao cabo do período de prova, optar por um deles. É provável que se incline menos a favorecer um dos estagiários às expensas dos dois outros, do que às expensas do Estado — “*public officers will be less likely to favor one individual at the expense of two others than they will at the expense of the State.*”

Esta proposta, quanto assaz interessante e engenhosa, não apresenta cunho prático, como demonstra LUCIUS WILMERDING (10), que a ela opõe argumentos de irrecusável procedência: 1.º) será difícil, e às vezes até impossível, tripartir as funções inerentes ao cargo, para dividí-las entre três estagiários; 2.º) esse processo causaria certa retração de bons candidatos, que seriam forçados a fazer um investimento considerável de tempo e esforço, com grandes probabilidades de perdê-lo.

Por outro lado, o espaço exigido para o trabalho simultâneo dos três homens, as crescentes dificuldades para a sua adequada supervisão, e as despesas e tempo exigidos para seu próprio treinamento constituem, sem dúvida, outros tantos argumentos suficientes para afastar a sugestão de TAYLOR.

5. MOSHER & KINGSLEY apontam, entre as causas do insucesso do sistema, a lamentável falta de coordenação entre os órgãos centrais e os departamentos. A Comissão do Serviço Civil lava as mãos depois que o candidato é indicado, e corretivamente os órgãos departamentais aceitam o que lhes é oferecido, em atitude fatalista. O que deveria tornar-se o climax do processo de emprêgo cai, assim, “entre dois bancos”. O remédio é, como se vê, tornar-se o órgão central mais ativo, ele próprio, e educarem-se as autoridades departamentais no uso de sua prerrogativa de dispensar os estagiários que não atinjam *standards* satisfatórios. Um sistema efetivo de apuração de eficiência

(9) HENRY TAYLOR, “The Statesman”, apud Lucius Wilmerding”, *Government by Merit*”, McGraw-Hill Book Co. Inc., New York, 1935, p. 112.

(10) LUCIUS WILMERDING, “*Government by Merit*”, McGraw-Hill Book Co. Inc., New York, 1935, p. 112.

é indispensável, devendo, além disso, adotar-se a prática de ser o estagiário entrevistado periodicamente por um representante da agência central: “... it is highly desirable that a representative of the employment division have several interviews with each appointee, one shortly after he has been installed in his new position, one or more during the probationary period, and one just before the end. Questions and difficulties that are likely to arise in the initial period can be cleared up and necessary adjustments made with a minimum of effort through such personal contact. Should the appointing official see fit to drop the probationer before or at the end of the period, the personnel agency would then be in a position to determine the reasonableness of his action, and also whether the probationer's name should be entered anew upon the eligible list or dropped entirely.” (11).

6. Conquanto seja de procedência absoluta a crítica de MOSHER & KINGSLEY, estamos, todavia, em que a chave do problema reside, propriamente, no atribuir responsabilidade direta ao chefe do estagiário pela sua confirmação no cargo, dando-lhe *parte ativa* e complementar no processo de seleção de seus subordinados. A confirmação não deve ser *automática* e decorrer de simples *omissão* do chefe, ou da mera *transcorrência* do tempo: é mister torná-la dependente de manifestação clara e expressa do próprio chefe, fazendo-a emanar de uma decisão, de um ato concreto. A confirmação no cargo só deve ter lugar depois que o responsável pela atuação do estagiário externa a sua opinião, justificando o motivo por que opina pela confirmação.

Foi essa, aliás, a sugestão apresentada pelo *Conference Committee on the Merit System*, e que vem sendo adotada em várias circunscrições nos Estados Unidos da América, com relativo sucesso.

Sustentando esse ponto de vista, em trabalho que mereceu a aprovação do Professor HENRY HUBBARD, tivemos oportunidade de escrever:

“The procedure should be the opposite of present used in the federal service, where a trial is required for discharge during the probation pe-

(11) WILLIAM E. MOSHER & J. DONALD KINGSLEY, “*Public Personnel Administration*”, Harper & Brothers, New York and London, 1941, p. 266.

riod. Fuss and fair trial should be required for the permanence of the employee, being the findings of the facts based upon the report of the appointing officer."

7. Nesse mesmo escrito — que mereceu *in-totum* a aprovação do Prof. HENRY HUBBARD — sugerimos, ainda, como elementos básicos para a solução do problema, que:

a) os supervisores sejam treinados pelo órgão central, no sentido de fazerem uso adequado do período de estágio;

b) seja estabelecido um sistema de apuração de merecimento, pelo qual fique o órgão central informado, em breves espaços, da atuação do estagiário;

c) procure o órgão central manter contacto freqüente com o estagiário e seu supervisor;

d) dependa a confirmação no cargo de relatório circunstanciado do supervisor, no qual sejam indicados os motivos que justifiquem a permanência do funcionário. (continua).
