

A promoção nos serviços públicos

ALAIM DE ALMEIDA CARNEIRO
Da Divisão de Estudos de Pessoal
do D.A.S.P.

CAPÍTULO I

O SERVIÇO PÚBLICO AMERICANO

"Among existing liberal states, the United States stands almost alone in its acceptance of the present status of part spoil and part merit" (1).

OS Estados Unidos têm sido, indubitavelmente, o maior campo de estudos de pessoal.

Não somente os Governos, como também os particulares, naquele grande país, se interessam pelos inúmeros e complexíssimos problemas que esse ângulo da administração apresenta e buscam resolvê-los.

Todos os critérios têm sido objeto de análise, todos os métodos têm sido testados, desde o "spoils system *Jacksoniano*" até a seleção por concurso; malgrado, entretanto, a grande literatura a respeito, o sistema do mérito ainda não é vitorioso: apenas 18 Estados o adotam, e Kansas o abandonou por falta de recursos! (2).

Assim, por esta ou aquela razão, o livre arbítrio prevalece, não podendo nem mesmo o Govêrno Federal abolir inteiramente o sistema da "derrubada". Em 1933, foi publicada uma lista de 60.000 cargos federais (!), cujos ocupantes poderiam ser dispensados imediatamente, na eventualidade de novo partido assumir o poder.

(1) MOSHER & KINGSLEY, *Public Personnel Administration* — 1941, pág. 15.

(2) *Civil Service Agencies in the United States* — Pamphlet no. 16, July 1940 — Ed. da "Civil Service Assembly of the United States and Canada", pág. 17.

"As recently as 1933 a list was published at the request of Congress citing 60.000 federal positions whose incumbents were subject to replacement upon a change of party" (3).

Malgrado, todavia, o que acabamos de afirmar, não há dúvida que a tendência americana é para a implantação absoluta do mérito, diminuindo, cada vez mais, o número de cargos politicamente providos.

Assim é que, em 1940, o "Ramspeck Act" (4), autorizando o Presidente da República a incluir entre os cargos classificados quaisquer outros até então politicamente providos, fêz diminuir ainda mais a percentagem daqueles últimos, que já baixara, de 18,5 % em 1926, para 9,6 % em 1939 (5).

Essa percentagem não é exagerada, tendo-se em vista que há sempre cargos de confiança cujo provimento deve ser feito livremente, em que pese a afirmativa de *Lord BRYCE* de que "em nenhuma das grandes democracias do mundo a administração pública é tão influenciada pela política como nos Estados Unidos" (6).

Idênticos aspectos apresenta o problema das promoções, assunto em que também tem sido ampla e variada a experiência americana.

(3) MOSHER & KINGSLEY, *ob. cit.*, págs. 15 e 16.

(4) "That notwithstanding any provisions of law to the contrary, the President is authorized by Executive order to cover into the classified civil service any offices or positions in or under an executive department, independent establishment, or other agency of the Government." ("An act extending the classified executive civil service of United States" — *Ramspeck Act*, 26 de novembro de 1940. — *Executive Order* n. 8.743, de 23-4-1941, *Federal Register*, 25-4-1941).

(5) "In 1926, 18,5 per cent had been closed for political reasons, as compared to the 9,6 per cent reported above." — *MACMAHON & MILLETT, Federal Administrators* — 1939, pág. 448.

(6) MOSHER & KINGSLEY, *ob. cit.*, pág. 311.

Ainda hoje vigoram, nos vários Estados, os mais diversos sistemas, desde a discricção baseada no mérito, como em Alabama (7), ou a simples recomendação, baseada na eficiência, como em Tennessee (8), até o concurso (*competitive examination*), como em Michigan (9).

A tendência geral, entretanto, que já se vislumbra através desses vários sistemas, é para a combinação do concurso (*competitive examination*), da verificação da eficiência (*efficiency records*), das provas (*pass examination*) e da antiguidade (*seniority*), elementos a que se podem reduzir os seis "standards" propostos pela U. S. Commission, de que nos dão notícia MOSHER e KINGSLEY (10).

A proporção e o critério com que tais elementos se combinam é que constituem os característicos dos vários sistemas adotados.

Em Baltimore, por exemplo, aos resultados dos exames se acrescentam certos pontos, de acordo com o tempo de serviço do funcionário; em Illinois se adotou mais ou menos o mesmo critério, restringindo o máximo de pontos por antiguidade à metade do total (11).

De qualquer forma, o certo é que, em quase todos os estados americanos, dentre os que adotam o sistema do mérito, a antiguidade tem sido levada em conta, por uma ou por outra forma.

No Governo Federal, porém, essas laboriosas experiências não tiveram, por enquanto, qualquer reflexo.

Até 1938, como observa GUSTAVO LESSA, não havia nenhum critério rígido de promoção, e nem sequer um programa definido (12).

Segundo o relatório da Comissão de Inquérito do Serviço Público (*Better Government Personnel*), o sistema federal americano adotava — naquela época — o "método de exames para promoção" (13), o que, todavia, não está sendo presentemente empregado, ainda sob a alegação de falta de verba.

As vagas que se verificam podem ser providas por transferência, reintegração, nomeação ou promoção, contrariando o preceito clássico de que "promotion from within is the golden rule of all personnel work" (14).

Essa situação não foi modificada pela lei de 1938, que apenas recomendou o concurso, *sempre que fôsse praticável e útil* (15).

Não há dúvida que tal arbítrio poderia descambar em favoritismo, se aplicado em meio menos preparado para recebê-lo; nos Estados Unidos, no entanto, como já temos dito, certo arbítrio tem sido sempre aconselhado, e empregado com relativo êxito.

Por outro lado, é de mister ressaltar que, naquele país, as normas administrativas não têm, em geral, a rigidez que caracteriza os nossos regulamentos.

Assim, por exemplo, a "Executive Order", de 24 de junho de 1938 a que já nos referimos, estabe-

(7) *A digest of States Civil Service Laws*, "Special Bulletin", n.º 12, dezembro de 1939. Publicação da "Civil Service Assembly of the United States and Canada", Chicago, Illinois, pág. 2.

(8) *Idem, idem*, pág. 30.

(9) *Idem, idem*, pág. 17.

(10) "Duration of employment and quality of performance in present position; Education and experience in toto; Performance in a departmental training program which is relevant to the duties of the vacancy; Written or performance tests; Oral examinations, of which a record is preserved, in which evidence is adduced of the demonstration of the required capacities during the course of the competitor's experience, and where the rating is based upon such evidence; Any other form of test, objective in character approved by the Commission". — MOSHER & KINGSLEY, *ob. cit.*, 1941, pág. 326.

(11) "Thus, in Baltimore it is provided that to every promotional examination rating of 70 or better should be added a number of points determined as follows: for each year of the first five years of service, two points; for each year of the next five years, one point; and for each additional year, one-half point. A somewhat similar procedure is followed in Illinois, although it is there provided that the maximum weight afforded seniority shall not exceed one-twentieth of the total". — MOSHER & KINGSLEY, *ob. cit.*, pág. 326/327.

(12) *Executive Order 7.915*, June 24, 1938. — GUSTAVO LESSA, *A Administração Federal nos Estados Unidos* — Editora Nacional, 1942, pág. 26.

(13) *Better Government Personnel* — "Report of the Commission of Inquiry on Public Service Personnel". McGraw-Hill Book Company Inc., 1936, pág. 100.

(14) MOSHER & KINGSLEY, *ob. cit.*, pág. 307.

(15) GUSTAVO LESSA, *ob. cit.*, pág. 180.

leceu a *conveniência dos concursos*, mas deixou ampla margem à sua aplicação (16).

Quanto à antiguidade, foi totalmente desprezada nos serviços federais, de acôrdo, aliás, com o caráter altamente flexível do sistema ali adotado.

O "record" apurado no serviço, isto é, a fé de ofício do funcionário, é o elemento mais considerado, sobretudo quando se trata de cargos elevados, "profissionais" ou "científicos", tal como recomenda o "Read Report" (17).

Nessas condições, podemos apontar os seguintes elementos como característicos fundamentais do sistema de promoções no Governo Federal americano:

- a) não há programa definido de promoções;
- b) as normas que regulam a seleção dos "elegíveis" têm grande flexibilidade;
- c) os cargos podem, via de regra, ser providos por nomeação direta, fora das carreiras;
- d) a antiguidade não é levada em conta;
- e) a fôlha de serviço merece especial consideração;
- f) não há sistema centralizado de promoções: elas se fazem dentro das próprias agências administrativas ou departamentos, sob sua exclusiva responsabilidade, exceto quando fora da "line of work".

A não ser no que diz respeito à importância emprestada aos "reports of service", não aplaudimos, nem desejamos para nós, qualquer dos princípios acima enumerados.

A falta de programa definido de promoções não é vantajosa e, nesse particular, o sistema brasileiro corresponde melhor às exigências técnicas.

Quanto à "promoção de fora", que consiste em recrutar fora da carreira, tem o inconveniente de desestimular os ocupantes dos cargos inferiores, influindo prejudicialmente no moral da organização,

só devendo ser empregado como recurso extremo, e não como regra constante (18).

Com a finalidade de ampliar a área de recrutamento, tem sido usado algumas vezes no Brasil, como nos concursos para Técnico de Administração e Técnico de Educação, em que se fez o preenchimento vertical.

Visto assim, rapidamente, o panorama do serviço público americano, vejamos, agora, qual a sua influência sobre o nosso sistema de promoções.

CAPÍTULO II

A PROMOÇÃO NO SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL BRASILEIRO

Antes de 1936, não havia qualquer uniformidade no que diz respeito à promoção no Serviço Público Federal Brasileiro. A ausência de um órgão central, aliada à falta de qualquer sistema uniforme, concorria para a diferenciação cada vez maior das soluções adotadas.

"Só um traço característico permanecia constante, de modo quase absoluto: o favoritismo, que campeava sem freio" (19).

Era essa, realmente, a situação dos nossos serviços públicos antes da Lei n.º 284, de 28 de outubro de 1936. Ela constituiu, para nós, marco divisorio entre favoritismo e mérito.

Somos dos que se filiam à corrente defensora da Lei do Reajustamento. Sempre entendemos que ela foi o nosso maior passo, no que diz respeito a pessoal, na história administrativa da República.

Nas ciências sociais, todavia, mais do que em qualquer outro campo dos conhecimentos humanos, tôdas as verdades são relativas ao tempo e ao espaço.

Ninguém poderia pretender, portanto, transformar em dogma a Lei do Reajustamento; seria

(18) HENRY E. NILES & MARY CUSHING HOWARD NILES, *The Office Supervisor* — New York, 1935, pág. 33.

(19) ASTÉRIO DARDEAU VIEIRA, *Seleção de Pessoal e Promoção de Funcionários* — Separata da "Revista do Serviço Público", abril de 1940, pág. 14.

(16) GUSTAVO LESSA, *ob. cit.*, pág. 181.

(17) *Report of President's Committee on Civil Service Improvement*, United States Government Printing Office, Washington, 1941, pág. 94.

erro deplorável e seria atribuir aos grandes espíritos que a orientaram uma infalibilidade seguramente pouco lisonjeira.

Ademais, fôrça é compreender, a grande importância dessa lei não reside, pròpriamente, no regime criado, mas na circunstância alentadora de haver sido, afinal, criado um regime.

Torna-se, assim, evidente a necessidade de reformá-la, adaptando-a às condições atuais.

A originalidade do sistema de carreiras, que a lei do Reajustamento instituiu, não justifica a sua artificial vitalidade, nem explica a sua consagração em "tabu" inviolável.

O que devemos buscar é perfeição e eficiência, não originalidade.

Nesse particular, não podemos aplaudir o sistema brasileiro, a nosso ver muito inferior ao americano, que em muitas outras coisas nos serviu de padrão.

Admitindo-se, entretanto, o sistema de carreiras horizontais que adotamos, nem assim parece vantajoso o sistema de promoções fixado pelo Decreto n.º 2.290, de 28 de janeiro de 1938, que com algumas modificações ainda vigora (20).

Um grande ideal informou tôda a Lei n.º 284 : o mérito; todavia, ao cuidar das promoções, a lei se filiou, inexplicavelmente, ao critério da antiguidade dando ao mérito valor meramente supletório.

(20) O Decreto n.º 2.290, de 28 de outubro de 1938, prevalece em suas linhas gerais, embora tenha sido sucessivamente modificado pelos seguintes atos :

- Decreto-lei n.º 776, de 7-10-1938
- Decreto-lei n.º 3.409, de 6-12-1938
- Decreto-lei n.º 1.847, de 7-12-1939
- Decreto n.º 1.705, de 27-10-1939
- Decreto-lei n.º 1.713, de 28-10-1939
- Decreto n.º 5.962, de 16-7-1940
- Decreto n.º 6.184, de 28-8-1940
- Decreto n.º 6.248, de 9-9-1940
- Decreto-lei n.º 3.200, de 19-4-1941
- Decreto-lei n.º 3.284, de 19-5-41
- Decreto n.º 8.168, de 5-11-1941
- Decreto-lei n.º 3.569, de 28-8-1941
- Decreto-lei n.º 4.590, de 17-8-1942
- Decreto n.º 9.964, de 13-7-1942
- Decreto-lei n.º 5.938, de 28-10-1943
- Decreto-lei n.º 6.558, de 5-7-1944
- Decreto-lei n.º 6.733, de 25-7-1944.

Quer nas promoções ditas por antiguidade, quer nas chamadas *por merecimento*, o que se apura, em primeiro lugar, antes de mais nada, é a antiguidade do funcionário.

Nos chamados casos de promoção por merecimento (*sic*), feita a seleção, com fundamentos na antiguidade, passa-se, só então, a apurar o mérito *dos mais antigos* (21).

Isto não é, seguramente, o que se deve chamar "um sistema de promoções *por merecimento*".

Se somos forçados a reservar a metade das vagas para a promoção por antiguidade, procuremos ao menos isolar a outra metade da influência dêsse critério.

Não há dúvida, e já temos dito várias vêzes, que a antiguidade pode constituir uma forma, embora um tanto grosseira, de apurar o merecimento. Entretanto, uma vez que as vagas devem ser preenchidas metade por merecimento, metade por antiguidade, não é razoável permitir que êste último critério vá influir, tão decisivamente, na apuração do merecimento.

Isso desvirtua o sistema do mérito e baixa inconvenientemente a taxa de "turnover" (22).

Também não merece aplausos a adoção dos "boletins de eficiência", o que, aliás, contraria a afirmação do autor do ante-projeto do regulamento de promoções, para quem o melhor processo é o concurso (23).

E' inegável a deficiência do boletim de merecimento como instrumento de apuração, quando aplicado isoladamente, critério que, como observa

(21) A predominância da antiguidade é manifesta na lei :

"Não poderá ser promovido, inclusive à classe final da carreira, o funcionário que não tenha o interstício de 730 dias de efetivo exercício na classe" (Est., art. 48).

"À promoção, *por merecimento*, às classes intermediárias de cada carreira, só poderão concorrer os funcionários colocados nos dois primeiros terços da classe, por ordem de antiguidade" (Est., art. 49).

(22) Veja-se, a respeito, o artigo que publicamos na "Revista do Serviço Público" de novembro de 1944.

(23) MOACYR BRIGGS, *Parecer sôbre o ante-projeto do Regulamento de Promoções* — Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1938, pág. 7.

WILMERDING, está perdendo prestígio nos Estados Unidos (24).

A tudo isso, ainda acresce considerar que o nosso boletim adotou um critério numérico que redundava em buscar uma precisão matemática, "incompatível" com as contingências de um julgamento subjetivo (25), como observa LUTHER GULICK, a quem se refere STEWARD, com sua "dupla responsabilidade de funcionário investido de chefia, e de Presidente da "National Federation of Federal Employees" (26).

O nosso boletim de eficiência visa alcançar um grau de perfeição absolutamente inatingível.

A atribuição de pontos de 0 a 10, ou de 0 a 20, presume a possibilidade de avaliar, com êrro me-

(24) "Notwithstanding the seeming scientific accuracy of efficiency-rating systems, none of them has proved successful in practice. Some governments have abandoned them; others continue to keep the records but not use them". — LUCIUS WILMERDING, *Government by merit* — McGraw-Hill Book Company Inc., New York and London, 1938, pág. 63.

(25) ASTÉRIO DARDEAU VIEIRA, *Seleção de Pessoal e Promoção de Funcionários* — Separata da "Revista do Serviço Público", abril de 1940, Imprensa Nacional, Rio de Janeiro, pág. 22.

(26) LUTHER C. STEWARD, *Minutes of Evidence* — (Commission of Inquiry on Public Service Personnel), McGraw-Hill Book Company Inc., New York and London, 1935, pág. 63.

nor do que 1/10 ou 1/20, qualidades de caráter ou tipos de comportamento.

Tudo isto nos induz a afirmar que já é tempo de a administração pública estudar novos critérios de promoção, excluindo, antes de mais nada, a injustificável predominância da antiguidade.

Segundo a Exposição de Motivos n.º 3.593, de 15 de janeiro de 1938, que justificou o Decreto n.º 2.290, de 28 de janeiro de 1938, a promoção é o "regime com que a administração estimula a dedicação, a competência e a cultura".

Ora, dedicação, competência e cultura são pressupostos da eficiência e se é êsse, de fato, o objeto da promoção, nada justifica a predominância marcante da antiguidade, que caracteriza o nosso sistema (27).

Tenhamos em vista os verdadeiros objetivos da promoção, seus característicos e sua importância e, com fundamento nesses dados, estudemos um novo sistema mais racional e justo.

(27) "Se o funcionário é bom, se merece um aumento pela maneira por que se desempenha de suas atribuições, não deve entrar em cogitações a posição de antiguidade que ocupa em relação aos seus colegas. Se é mau, não se justifica aumento de salário por mais antigo que seja.

Portanto, em vez de *condicionar* o mérito à antiguidade, esta é que devia ser subordinada àquele, para efeito de promoção". — DARDEAU VIEIRA, *ob. cit.*, pág. 19.