

Do estágio probatório

PAULO POPPE DE FIGUEIREDO

Técnico de Administração

"No matter how carefully devised an examination program may be, there is always the possibility that persons may survive who will later fail to give satisfactory performance on the job. No examination can predict conclusively whether a candidate will handle any particular job successfully". — "Personnel program for smaller cities", Public Administration Service, Chicago, 1940, pg. 33.

Vencida a fase do concurso, com a nomeação, essa o candidato na função pública; com o exercício, ingressa no cargo. Abre-se-lhe o limiar do estágio probatório. Período longo, deve o candidato vencê-lo para adquirir estabilidade, quando, então, sómente sentença judiciária ou processo administrativo poderá demití-lo.

E' o estágio uma extensão do concurso; este avança muito além, terminando com a estabilidade. Conceito relegado é aceitar a experiência no trabalho como prova. E' truismo dizer-se que o concurso seleciona os melhores elementos; verdade desprezada é que o concurso, às vezes, filtra os piores elementos para a função pública. Asserção forte, sem dúvida, desde que o sistema do mérito se personifica no concurso.

Com efeito, o concurso não seleciona funcionários; seleciona potencialmente funcionários; o estágio é que seleciona funcionários.

Do binômio do serviço público — cargo e funcionário — o ajustamento é difícil (1). Não o realiza o concurso; ao contrário, está muito aquém da integração racional.

DO ESTÁGIO E DO CONCURSO

O candidato que alcançou as melhores posições no concurso é elemento cujo ajustamento no cargo não se pode prever. E' de esperar que se

(1) "We have said that the worker influences his job and the job likewise exercises an influence on the worker; we can now proceed with the consideration of the worker-in-his-work-unit as an entity by itself" ... "The task of management is to make every worker-in-his-work-unit as effective as possible". — SCOTT, CLOTHIER and SPRIEGEL, *Personnel Management*, New York, 1941, pg. 12.

adapte empiricamente porque assim sempre se fez. Todavia, muitos problemas de readaptação e transferência lançam aqui as sementes que irão rebentar muito tarde, anos após. A readaptação, com exceção da modificação do estado físico ou de saúde, é atestado da deficiência do processo seletivo. Não seria se houvesse estágio real, não estágio legal como sóe acontecer.

A responsabilidade não cabe ao concurso mas, por via de regra, ao administrador que lhe anula as virtudes seletivas. O estágio é ainda concurso cujas provas se realizam diariamente, no desempenho da função. O chefe imediato é como que um examinador. O concurso integral é a soma das duas fases bem distintas — o concurso propriamente dito, levado a efeito pelo serviço central do pessoal, e o estágio probatório, levado a efeito sob a supervisão direta do chefe.

Da ação mútua e necessária dos dois fatores — serviço central do pessoal e do chefe administrativo — provirá a verdadeira triagem dos mais capazes para a função pública. Quando há falta desta interrelação, é evidente que há um índice grave de desharmonia e desintegração, golpeando o sistema do mérito, tirando toda eficácia do processo racionalizador que visa a economia e a eficiência nos métodos de trabalho (2).

E' cabível a proposição de que o serviço público não conseguirá a plenitude do seu processo seletivo enquanto houver o divórcio atrás esboçado. O sistema do mérito tem por escopo calibrar as qualidades dos candidatos; não se resume, porém, em selecionar candidatos, mas funcionários capazes. O processo complexo de testes que os

(2) "What might become the climax of the employing process falls thus between two stools. The remedy lies, it is believed, with the commission or the personnel agency. This remedy is for the agency to become itself active in the matter and to educate appointing authorities to make use of their prerogative of dropping probationers who fail to come up the mark. The latter, and they alone, are competent and in a position to judge whether the selection is good or bad. The vital and only adequate test is the test of performance on the job". — MOSHER and KINGSLEY, *Public Personnel Administration*, 1941, pg. 266.

candidatos vencem para chegar ao estágio é praticamente inutilizado desde que o fator mais importante da filtragem é desprezado.

Com o concurso, haverá ótimos e excelentes candidatos, isto é, o que de melhor puderam os testes ou os exames formais selecionar; com o estágio, haverá ótimos funcionários para a função; ineficaz o estágio, haverá problemas intrincados e insolúveis dos readaptáveis, desajustáveis e transferíveis.

Mina fundo o moral do serviço público o desajustado, péssimo funcionário que enche o ambiente em que trabalha de críticas acerbas e constantes contra tudo e todos. Fermento daninho, o desajustado, reputando-se vítima como realmente o é, representa o maior perigo para o sistema do mérito. Perigo que importa combater não pela ausência do concurso, processo seletivo essencial e insubstituível, mas pela realização eficaz do estágio probatório.

E' que únicamente o "working test" põe à prova as condições do bom funcionário, ou melhor, dá lugar a que os fatores imponderáveis da personalidade sejam apreciados. Tudo quanto objetivamente se pode medir, fê-lo o concurso; tudo quanto subjetivamente é impossível de medir, sómente o estágio poderá apreender. O desempenho da função não revelará o candidato mas fará sair dêste o funcionário potencial que é o que mais interessa ao serviço público (3).

Não que as funções públicas sejam mais difíceis e complexas do que as provas do concurso; por serem, ao contrário, mais fáceis do que essas provas é que o estágio se justifica, pondo o candidato em contacto com as atribuições e com os deveres quotidianos do cargo. A dificuldade é que, na função, entram em jôgo fatores tais que concurso algum poderia selecionar.

O conflito que daí resulta se reflete na personalidade do candidato. Poderá ser bom funcionário não o melhor candidato, mas o pior candidato; vice-versa, o pior funcionário muitas vezes foi o melhor candidato. E' claro que o ideal é o ótimo funcionário que foi ótimo candidato.

Embora pareça paradoxal, há exemplos em contradições da asserção acima; o estágio, como pe-

(3) "No individual test and no battery of tests should be regarded as adequate unless the test results obtained by the organization have been found to correlate highly with the later achievements on the job". — SCOTT, CLOTHIER and SPRIEGEL, *ob. cit.*, pg. 211.

ríodo experimental que é, devia ser a fase mais interessante e capital do concurso. Não seria difícil uma estatística em que se fizesse a correlação dos candidatos consoante a classificação no concurso e a sua atuação na função pública. Muitos fatos viriam em defesa das linhas anteriores (4).

DO ESTÁGIO E DA CHEFIA

O chefe ou o administrador que se insurgir contra o regime do mérito que seleciona funcionários por meio de concurso, querendo patentear a falência do processo com os péssimos elementos que possue, lavra atestado da própria incompetência e incomprensão, uma vez que, se culpa há do fato contra o qual se levanta, essa em parte lhe cabe por não ter feito uso do estágio probatório como devia fazer.

A agência central do pessoal seleciona candidatos que deverão ser os melhores funcionários, admitindo-se que todas as fases do concurso foram rigorosamente realizadas. Quando entra em exercício o candidato, a agência central do pessoal entrega o elemento humano mais eficiente e capaz, que deveria produzir o mais eficiente e capaz funcionário. Pelo menos em tese é admissível essa conjectura.

Aceitando o concurso de provas como fator decisivo e final na seleção, o chefe direto não julga mais necessário avaliar o candidato, tendo-o como funcionário cujo desempenho da função deve ser o mais eficiente possível. Esquece-se de que o estágio lhe irá amoldar o candidato, que a él, como chefe, cabe a responsabilidade definitiva quanto à perfeita integração do elemento humano no cargo (5).

São unâimes os críticos contra essa atitude dos chefes, que invalida o cunho meritório do concurso (6); são unâimes os depoimentos dos que

(4) "In the first place, the examiner would know that a high correlation between tests and ratings would indicate the validity of his tests, whereas a poor correlation would show the tests to be unsatisfactory". — JOHN PFIFFNER, *Public Administration*, pg. 236.

(5) "The probation period should be considered as an opportunity for the appointing authority to complete the selecting process". — WILLOUGHBY, *Principles of Public Administration*, pg. 42.

(6) "In other words, instead of allowing the end of probation to slip by unnoticed, probationary status would continue until the appointing officer had furnished written notice that the appointee had given satisfactory evidence of his ability to fill the job". — PFIFFNER, *ob. cit.*, pg. 192; vide SCOTT, CLOTHIER and SPRIEGEL, *ob. cit.*, pg. 250.

pensam deva o estágio ser um "real working test" (7); são unânimes as asserções dos que afirmam que o concurso não é suficiente para completar a seleção rigorosa dos mais capazes (8).

Muito embora haja o reconhecimento de que o serviço civil não cuida como devia do estágio probatório, reconhecimento geral e antigo, ainda hoje (9) a situação permanece praticamente a mesma, relegada a fase experimental do candidato a mera formalidade legal, redundando, desta incúria, imprevistas e pesadas consequências que tanto perturbam o funcionamento eficiente da máquina administrativa.

No serviço público federal americano, a autoridade que nomeia é, por assim dizer, o chefe administrativo, que seleciona o candidato da lista tríplice enviada pela "Civil Service Commission"; depois da entrevista de praxe, o candidato escolhido entra em exercício para a fase de estágio. Portanto, a responsabilidade do chefe no caso é maior, caso o futuro funcionário fracasse no desempenho da função.

O sistema do mérito não se esgota com o concurso e o estágio, como realmente se pensa. Acompanha o funcionário durante a sua vida desde que só o valor individual e funcional o destaca nas várias oportunidades que a carreira lhe oferece. O estágio é a prova final da adaptabilidade, aquela que irá positivar o perfeito ajustamento do funcionário no cargo. Entram em jôgo fatores imponderáveis que os "tests" formais jamais poderiam cotejar. A cooperação do chefe imediato é indispensável, eis que o estágio é a condição legal para o funcionário ser considerado eficiente quando do momento da efetividade. Devia ser um período de intenso treino e aprendizagem, com amplas possibilidades de movimentação, evitando-se a situa-

(7) "No formal tests, however well devised and however carefully conducted, will prove infallible. The final test is actual performance". — WILLOUGHBY, *ob. cit.*, pg. 42.

(8) "A probationary period is an integral part of the recruitment process" ("Personnel program for smaller cities", Public Administration Service, pg. 33); "They (the tests) serve as a medium of sorting and are more valuable in rejecting those who not reasonably be expected to succeed than in predicting the degree of success if the applicant passes the minimum requirements of the particular test. In other words, a high score does not necessarily mean that the applicant will be superior in performance". — SCOTT, CLOTHIER, and SPRIEGEL, *ob. cit.*, pg. 57.

(9) Vide MOSHER and KINGSLEY, *ob. cit.*, pg. 264, no trecho em que mostram o depoimento da "Congressional Joint Commission on Reclassification of Salaries": "in practice very little attention is paid to it and about 99 per cent of those who are appointing on probation become permanent employees practically by default".

ção futura de funcionários que carecem de readaptação, transferência ou remoção.

Cabe ao chefe administrativo este papel decisivo, papel que jamais desempenhou; ao revés, a par da incompreensão da sua responsabilidade, o chefe maldiz o sistema em uso, que lhe envia pessoas cujos méritos para o cargo não o satisfazem. Ora, o período probatório é o momento em que o chefe deve julgar e em que não deve assistir impenitível à atuação do candidato, sem a mínima interferência.

Razão teve WILLOUGHBY ao escrever que o estágio rebate o argumento dos chefes que se voltam contra o sistema de recrutamento por uma agência central de pessoal, que lhes entrega candidatos aquém das necessidades do cargo (10).

DO PRAZO NO ESTÁGIO PROBATÓRIO

O estágio, embora capítulo essencial em qualquer programa de pessoal, varia quanto ao período; PFIFFNER é de opinião que o estágio deve ser tal que impeça ao chefe o favoritismo, rejeitando o candidato para proteger outro colocado abaixo na "eligible list". No serviço civil federal americano, afastado o candidato durante o estágio, outra lista de três nomes é certificada, da qual sairá o que o chefe seleciona; há ensôjo de "patronage", infirmando o sistema do mérito. Obviando semelhantes práticas, o candidato que fracassou no estágio poderá ser recolocado, a juízo da "Civil Service Commission", em outra lista dos "eligibles" para efeito de ser certificado mais tarde para nova prova experimental.

Além de razões outras que possam justificar a rejeição do candidato, o motivo preponderante pode ser extrínseco ao candidato, como antagonismo pessoal do chefe, ambiente desfavorável; ademais, a recolocação do candidato na lista é meio para evitar prejuízo econômico, porque um candidato representa capital que o Governo investiu (11). O que se tem em vista não é exonerar; o que importa é ajustar, procurando-se tanto quanto possível a adaptação racional. O estágio é um dos

(10) "Did it nothing more, it tends to meet the objection often raised by administrative officers that, under a system of recruitment of personnel through a central agency, they have faced upon them employees who do not meet their particular requirement". — WILLOUGHBY, *ob. cit.*, pg. 297.

(11) Vide PFIFFNER, *ob. cit.*, pg. 189.

melhores instrumentos que a administração possue para alcançar a eficiência do serviço público.

Outros são de parecer que o cunho seletivo do estágio probatório justifica a extensão do prazo quando necessário (12); em regra, quanto menor o estágio, melhor, de vez que se cumpre uma mera formalidade legal. Quando realmente executado, a faculdade dilatória que se outorga ao chefe está de harmonia com a responsabilidade de julgamento que se lhe exige.

O "working period" nos serviços estaduais da América do Norte é bastante variado; em Alabama, por exemplo, é de seis meses, no mínimo, quanto o diretor possa determinar maior prazo; na Califórnia, entre um ano e seis meses; em Connecticut, entre três e seis meses; no Maine, embora prescrito pelo diretor do Pessoal, não pode ser inferior a seis meses; em Illinois, no máximo, de três meses; em Maryland, outrossim, varia de três a seis meses; em Massachusetts, período determinado pela agência central; em Michigan e Minnesota, o estágio se cifra em seis meses; em New Jersey, seis meses; no Estado de New York, é fixado pela agência central do pessoal; em Ohio, no máximo, três meses; em Tennessee, no mínimo, seis meses; em Rhode Island, entre um ano e seis meses; em Wisconsin, é de seis meses (13).

Na jurisdição federal americana, embora MOSHER e KINGSLEY (14) escrevam que o período agora é de doze meses, com exceção de casos extremamente raros, afirmação baseada na "Departmental Circular n. 191, Supplement 1, May, 10, 1940", a "Executive Order n. 8.587, November 7, 1940" prevê um período de seis meses, se bem que a "Civil Service Commission" e os Ministros respectivos possam estabelecer um período maior para cargos especiais (15).

Nas repartições americanas é usual a existência de "Handbook for employees", que contém resumidamente elementos e dados informativos que interessam diretamente ao novo funcionário. O do "Social Security Board" diz que o período os-

(12) "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". — HARVEY WALKER, *Public Administration in the United States*, 1937, pg. 182.

(13) Para mais informações, vide "A Digest of State Civil Service Laws".

(14) MOSHER and KINGSLEY, *ob. cit.*, pg. 264.

(15) "Person selected for appointment should be only notified by the appointing officer and upon accepting and reporting for duty should receive from such officer a certificate of probationary appointment. The first six months of service under this appointment shall be a probationary

cila de seis a doze meses. O estágio não é havido como fase secundária no processo seletivo; ao contrário, acentua-se a sua importância, sobretudo se encarece a possibilidade da exoneração na hipótese do candidato não se ajustar satisfatoriamente ao trabalho (16).

Na Suíça, a nomeação é para um período de três anos ("the term of office is three years"); o "reappointment" é à discreção da autoridade que nomeia o funcionário. O ingresso no serviço depende de exame ou de um período de provas (17).

Na Rumânia, o período é de um ano ("Civil servants who are appointed are considered probationers for one year").

Na Itália, vigora o prazo de, no mínimo, seis meses (18); na Bélgica, do mesmo modo, não se consegue a nomeação definitiva sem que "he (o estagiário) has completed a probationary period" (19).

No Canadá, os candidatos passam por um estágio de seis meses (20); na Inglaterra, há o sistema duradouro da aprendizagem, verdadeiro período de estágio, durante o qual o "cadet" gradativamente vai adquirindo conhecimentos sólidos para as múltiplas tarefas do seu cargo; o serviço como "assistant principal", pelo qual o "cadet" transita, é de dez anos (21).

period, but the Commission and the department concerned may by regulation fix a higher probationary period for any specific positions" ("58th Annual Report — United States Civil Service Commission, 1941", pg. 13); no "Report on probationary appointee" do "Council for Personnel Administration" (Form LOA) para os serviços CAF 1-8 CM, CU e SP, há a seguinte declaração elucidativa: "For probationers having a six-month probationary period, a preliminary report recommending continuation of the probationary appointment or dismissal shall be made at the end of the third month of service, and a final report, recommending absolute appointment or dismissal, shall be made at the end of the fifth month. For those having a twelve-month probationary period, the preliminary report shall be made at the end of the sixth month and the final report at the end of the tenth month".

(16) "The 6 or 12 months probationary period, which everyone appointed from a civil service register must serve, is a trial period during which the probationer's conduct and performance is the actual duties of his position may be observed. This period is regarded as a final and highly significant step in the examining process" ("Handbook for Employees", Social Security Board, 1941).

(17) Vide WHITE — *The Civil Service in the Modern States*, pg. 363.

(18) WHITE, *ob. cit.*, 304.

(19) WHITE, *ob. cit.*, pg. 290.

(20) "Appointees are on probation for the first six months of their service..." ("Commission of Inquiry in Public Service Personnel", *Civil Service Abroad*, pg. 76).

(21) "The time required to bring the cadet to the point where he carries his full weight is from two to four years. Service as an assistant principal runs usually about two years..." ("Commission of Inquiry in Public Service Personnel", *ob. cit.*, p. 24).

No Japão, os candidatos à carreira científica se tornam "shiho", isto é, estagiário, por certo período de tempo (22).

Na Áustria, a extensão do estágio é de dois anos ("the length of probation must amount to two years if the regulations are not to the contrary").

DO CARÁTER SELETIVO DO ESTÁGIO

Durante o período probatório, o estagiário é submetido a avaliações regulares por meio das quais se verifica a sua vocação para a carreira. E' imprescindível que a atuação do candidato não corra sem a assistência assídua do chefe imediato; é mister depreender durante o período probatório se o "performance test" realmente revelou as qualidades essenciais para que a adaptabilidade se considere satisfatória.

O chefe não pode pretender que o seu poder de análise seja infalível; em assuntos de julgar personalidade, é prudente a presunção de que todo método, por mais perfeito, é suscetível de imperfeição; sem embargo, o chefe diligente e experiente possue "standards" que facilitarão a tarefa quando tiver de graduar a eficiência do estagiário. Muitos são os fatores que entram nessa aferição.

Ao entrar em exercício, o candidato já passou pela triagem de vários testes que revelaram as qualidades mentais e físicas julgadas indispensáveis ao desempenho da função. Não obstante, o "test" mais difícil, o que irá dizer da vocação e do pendor, êste sómente o "working test" fará (23).

Alguns aceitam esta fase experimental como a verdadeira prova real de todo o processo seletivo anterior, corrigindo senões e erros cometidos, ajustando ou adaptando vocações. Durante o estágio, os candidatos terão de manifestar qualidades pessoais insusceptíveis de aferição por meio de testes formais. São os fatores intangíveis e imponderáveis que constituem a parte mais importante do "working period". Cumpre que esta oportunidade não seja inutilizada diante da displicência e atitude mental do chefe que aceita a teoria de que, uma

(22) "Successful candidates in the scientific examinations will be made "shiho" (probationers) for a certain period of time" (WHITE, ob. cit., pg. 517).

(23) "The best candidate may then be sent into the job to demonstrate his skill while on a probationary appointment" (LEWIS MARIAM, *Public Personnel Problems*, 1938, pg. 90).

vez nomeado o candidato, a situação é definitiva, cabendo-lhe lidar com o irremediável (24).

As virtudes potenciais que o estágio encerra o colocam em posição ímpar na construção de um programa de pessoal realmente baseado no sistema do mérito.

DOS ASPECTOS TÉCNICOS E LEGAIS DO ESTÁGIO

Se o chefe é quasi sempre responsável pelo sucesso ou insucesso do funcionário no cargo, esta responsabilidade a lei não lha outorga sem um correspondente controle que praticamente irresponsabiliza o chefe. A lei, neste passo, contribue para que o chefe tenha a atitude passiva tão conhecida. Quasi o coage a que não faça do estágio o processo seletivo que deveria ser.

O problema, tomado sob êste aspecto, é de difícil solução. Comumente o chefe, precisando exonerar o estagiário julgado inapto para o cargo, terá de cumprir formalidades que arrefecem o ânimo zeloso e disciplinado do mais exigente administrador.

De outro lado, a lei não pode deixar ao livre arbítrio do chefe a faculdade de usar do estágio como bem entender, sem o freio que evite exonerações que não sejam, de fato, justas. Depreende-se aqui, como em muitas fases do serviço público, o conflito aberto entre os reclamos da eficiência e as determinações legais que tolhem a liberdade do chefe. Sendo mais fácil seguir os ditames da lei, que são rigorosos, a técnica e a eficiência do serviço vivem a sofrer arremetidas diárias desde que ambas não marcam prazo e nem chamam à responsabilidade os chefes que as desconhecem. E' mais fácil conformar-se à rotina do serviço consante a lei, vivendo-se no falso pressuposto de que os requisitos técnicos foram cumpridos legalmente.

A eficiência rigorosa do serviço reclama maior autoridade e, conseqüentemente, maior responsabilidade do chefe; a lei, embora não desconheça teoricamente as injunções racionais dos métodos científicos, é pouco eficiente e incapaz de se dobrar às determinações da técnica quando no campo da realização e da prática. Em outras palavras, enquanto eficiente literalmente, a lei é total-

(24) "It (the probationary period) affords these officers as well as the placement officers of the personnel agency an opportunity to gauge these intangible factors and personnel qualities not assayed by formal testing procedure" (MOSHER and KINGSLEY, ob. cit., pg. 264).

mente deficiente praticamente; o divórcio é inevitável, o conflito está sempre presente.

DA EXONERAÇÃO DO ESTAGIÁRIO

No sistema civil federal americano, o chefe direto, na hipótese do estagiário ser considerado incapaz, deve enviar-lhe um "full statement of reasons", notificando-o de que será exonerado (25). Poderá o estagiário que fracassou ser recolocado no "register of eligibles", a critério da "Civil Service Commission", para o resto do tempo de validade do concurso (26), condicionada essa faculdade, contudo, ao fato de não ter sido o estagiário exonerado por delinqüência ou má conduta. A oportunidade que se lhe abre de novo ensejará outro estágio se as circunstâncias o favorecerem. Evita-se, assim, que as exonerações sejam realizadas por motivos pessoais ou causas outras não diretamente ligadas à eficiência do candidato.

Ao chefe imediato cabe o direito de requerer a extensão do período do estágio se julgar que o candidato não foi avaliado satisfatoriamente (27).

A atitude positiva do chefe imediato, que a lei determina no sentido de justificar a exoneração do estagiário, é contraproducente desde que tal exigência produz efeitos puramente negativos. Não é fácil no serviço público civil pedir a um chefe que manifeste as razões pelas quais o estagiário não merece a nomeação absoluta.

O estágio corre sem que o chefe procure treinar o funcionário, esquecendo ou fazendo por esquecer que o estagiário está em período de provas; ao fim do prazo, o serviço público recebe au-

(25) "If and when, after a full and fair trial, the conduct or capacity of the probationer is not satisfactory to the appointing officer the probationer be so notified in writing with a full statement of reasons, and this notice should terminate his service" (Executive Order n. 8.587, November 7, 1940, in "58th Annual Report — U. S. Civil Service Commission", pg. 13).

(26) "The term of eligibility shall be one year beginning with the date on which the name of the eligible is entered on the register. This term may be extended, in the discretion of the Commission, for all eligibles on the register when the conditions of good administration render it inexpedient to hold a new examination" (Executive Order n. 8.587, pg. 12).

(27) "Another desirable feature of these provisions is that they permit the extension of the probationary period whenever the appointing authority feels more time is required to which to observe the work of a probationer before making a final decision. While it is imperative that appointing authorities be required to make such a decision rather than be allowed to give no attention to the matter at all, it is unwise to force them to act prematurely" (Public Administration Service, *Personnel Programs for smaller cities*, pg. 34).

tomática e definitivamente pessoas cuja aprendizagem não se fez de modo algum. E a culpa do fracasso recai no serviço central do pessoal, alvo das críticas ferinas porque é o órgão incumbido de recrutar o elemento humano para as funções públicas diretas.

Por outro lado, a lei concorre para que o estágio se faça empíricamente; a rigor, outrossim, a agência central do pessoal, muito embora a sua ação direta no processo seletivo pare no concurso, tem forte dose de responsabilidade uma vez que não procura, dentro dos meios que a lei lhe facilita, orientar os chefes diretos mediante uma educação lenta mas segura dos efeitos benéficos ou malefícios do estágio, conforme o mesmo seja eficiente ou deficiente. Cabe ainda à agência central do pessoal fornecer aos chefes diretos os instrumentos de aferição para que o estagiário seja avaliado científicamente. Não sómente fornecer como, ainda, ensinar a usá-los; sendo função da chefia, a eficiência não poderá ser avaliada sem que os supervisores estejam à altura de não só compreender a finalidade do estágio, como também das qualidades de chefe, isto é, raciocinar com a cabeça e não com o coração.

Complexo como é o assunto, tido, por alguns, como insolúvel, o fato é que, na prática, há uma sequência de erros de tal sorte que se criou um ambiente de diluição de responsabilidades em torno do estágio. Todos são culpados e ninguém é culpado; continua o estágio a ser tratado doutrinariamente como requisito indispensável para que o sistema do mérito se considere concretizado, continua a lei a exigir a verificação da eficiência para a estabilidade do funcionário e continua, realmente, o estágio a ser legal e literal, os funcionários a serem efetivados sem avaliação ou treino e continua, enfim, a série ininterrupta dos readaptáveis e desajustáveis e incapazes a encher os anais dos serviços públicos.

DA EFICIÊNCIA NO PERÍODO PROBATÓRIO

A melhor maneira de se verificar a habilidade ou competência para um certo trabalho é colocar o funcionário no próprio trabalho. E' certo que o funcionário, quando estagiário, não deve sómente poder realizar a atual função mas potencialmente possuir as qualidades que tornem possível o acesso na carreira que abraçou (28). Tese aceita, con-

(28) "One of the best ways to determine whether or not an individual can do a job is to put him on it and see how he performs it. This is the principle upon which

tudo, para os serviços públicos cujos cargos estejam classificados.

Como avaliar o "working period" do estagiário? Não basta a lei ordenar que o requisito da eficiência seja verificado (29) para que os candidatos se tornem os melhores funcionários conforme a classificação anterior do concurso.

Eficiência é de difícil definição, levando-se em conta o número de fatores que a determinam; é, como escreveu WILLOUGHBY, "an exceedingly difficult matter". A eficiência de um funcionário ou seu valor como elemento produtivo se avalia não só pela competência técnica em relação ao trabalho que desempenha como também por algumas qualidades pessoais (30). Há, pois, a intercorrência de fatores tangíveis e intangíveis, ou melhor, objetivos e subjetivos. Dentre os primeiros, os tangíveis ou objetivos, contam-se a quantidade e a qualidade do trabalho; dentre os segundos, os intangíveis ou subjetivos, considera-se a série intrincada dos elementos que integram a personalidade (31).

A complexidade da questão é que a personalidade não pode ser calculada ou medida mecânica ou numericamente como os fatores quantidade e qualidade (32). Alguns autores opinam que um "report" poderia descrever ou avaliar o funcionário no que diz respeito ao aspecto imponderável

the performance or work test is based. It has been proposed that the whole probationary period should be considered as a part of the examination process, and that as such it should be considered as a performance test" (HARVEY WALKER, *Public Administration in the United States*, pg. 180).

(29) "The term merit rating is not yet fully established in personnel literature. Such synonyms as the following are used: service rating, personnel review, personality rating, employee appraisal, behavior rating, progress report, executive evaluation, and estimates upon non measurable abilities, qualities traits, habits or achievements. Merit ratings are not synonyms with test records, with production records or with any other objective measurements" (SCOTT, CLOTHIER and SPRIEGEL, *ob. cit.*, pg. 212).

(30) Vide WILLOUGHBY, *ob. cit.*, pg. 334.

(31) "The system is further predicated on the premise that the value of an employee's performance is determined by two important considerations — tangible and intangible factors" (Federal Housing Administration — *Performance reporting system*, pg. 2).

(32) "Many believe that the qualities which make one person superior to another are to a great extent intangible. If such be the case, all mathematical rating devices have questionable merit" (JOHN PFIFFNER — *Public Administration*, pg. 235).

da eficiência (33). O escopo a atingir é tornar a avaliação o mais objetiva possível sem a deformação do coeficiente subjetivo do julgador. Até essa meta ser alcançada, a eficiência deve ser aferida de modo relativamente objetivo. Este defeito intrínseco não justifica a falência do "service rating" (34).

Conquanto seja notória a precariedade de qualquer sistema de avaliar a eficiência, cientificamente falando, a sua necessidade é patente, visando-se evitar o arbítrio e capricho dos julgamentos individuais de chefes sem o controle de um instrumento uniforme e geral (35).

Não se pode aqui apresentar minuciosamente o que consiste o "service rating"; será matéria para ser tratada em artigo próprio. Não obstante, dada a sua relação estreita com o estágio probatório, serão reproduzidos dois modelos usados nos Estados Unidos, apresentando ambos sistemas diferentes mas interessantes para estudo. Além do mais, ter-se-á uma idéia da maneira pela qual o assunto é tratado no país vanguarda dos métodos racionais do serviço público. O primeiro modelo, denominado "Probationary performance report" (Cliché 1, face e verso), é usado pela "Federal Housing Administration"; o segundo, chamado "Report of Efficiency rating ou "Standard Form n. 51" (Cliché 2, face e verso), é o atualmente vigente no serviço civil federal americano, tendo sido aprovado em janeiro de 1942.

O "efficiency rating system" conforme a "Standard Form n. 51" é consequência da revisão operada nas fórmulas anteriores, buscando-se ge-

(33) Vide WILLOUGHBY, *ob. cit.*, pg. 335; "It (the summary report) places no arbitrary limits on the supervisor evaluation of the employee but gives complete freedom to his opinion or judgement and makes no pretence of being completely objective" (Federal Housing Administration, *ob. cit.*, pg. 2).

(34) "In spite of known shortcomings, the promise of service ratings are so alluring that experimentation goes on. Why this perennial search for an elusive goal? The answer is contained in the decidedly beneficial uses which could be made of reliable ratings" (JOHN PFIFFNER, *ob. cit.*, pg. 236).

(35) "In conclusion, it is frankly recognized that rating system are rather crude and imperfect means of estimating and recording abilities and habits of work. But since they are better than scattering and incomparable judgement of individual executives, the personnel division should accept the challenge of the situation and seek to provide more adequate and useful instruments" (MOSHER and KINGSLEY, *ob. cit.*, pg. 505); "Flexibility, in making adjustments for the unusual case one must naturally accept as necessary and inevitable; but the maintenance of scientific measurable standards is, in the long run, more humane than leaving personnel relationships to be determined by the whim or caprice of a fallible individual (DIMOCK, *The frontiers of Public Administration*, pg. 86).

PROBATIONARY PERFORMANCE REPORT

Date _____, 19_____

To: DIRECTOR OF PERSONNEL

From: _____
(Field Office or Washington Division)Complete the reverse side of this form before checking
summary report belowThe employee's performance as measured against
the requirements of his job is:

OUTSTANDING

Entirely satisfactory in *every* respect; and out-
standing in *most* _____

VERY GOOD

Entirely satisfactory in *nearly every* respect; and
outstanding in *some*, but not a majority _____

GOOD

Satisfactory in *most* respects; but outstanding in
very few or none _____

FAIR

Not entirely satisfactory; but generally accept-
able _____

UNSATISFACTORY

Deficient in one or more respects; and generally
poor _____

The _____

of _____ as _____

expires _____, 19_____

It is recommended that this employee:

Be given an indefinite appointment

(a) at present status.(b) with change in status to

(Title)

(Grade)

(Salary)

Remain in probation for _____ days.

Remain on temporary basis for _____ days.

Be separated on _____, 19_____

JUSTIFICATION AND REASON FOR RECOMMENDATION:

RECOMMENDED BY:

(Section chief)	(Chief Underwriter)	(Head of office or division)
----- (Name)	----- (Title)	----- (Date)
----- (Name)	----- (Title)	----- (Date)

FOR USE OF PERSONNEL DIVISION

APPROVED:

Status of employee	(Title)	(Grade)	(Salary)
To be: Indefinite. Probationary for days. Temporary for days. Separated.			
----- (Effective date)			

(Director of Personnel)

16-15491

PERFORMANCE RECORD

Place an X in the squares indicating the statements which accurately describe the employee's performance. Do not guess; check only those statements which definitely and clearly describe the employee. Do not ponder or deliberate the different shades of meaning of the statements. If, in your opinion, a particular statement does not present a clear description of the performance of the employee, do not check it; and do not alter the wording of any of the statements. Every item which fits the employee should be checked, provided the item has a direct bearing on his job. No particular number of items need be checked.

INDUSTRY		PERSONAL APPEARANCE	
Lazy.....	<input type="checkbox"/>	Usually careless of personal appearance.....	<input type="checkbox"/>
Does not do his share of work.....	<input type="checkbox"/>	Usually neat personal appearance.....	<input type="checkbox"/>
Generally looks for the easy work.....	<input type="checkbox"/>		
Often needs prodding.....	<input type="checkbox"/>		
Work often slightly behind.....	<input type="checkbox"/>		
Does small jobs well.....	<input type="checkbox"/>		
Work usually up to date.....	<input type="checkbox"/>		
Steady worker most of the time.....	<input type="checkbox"/>		
Work always up to date.....	<input type="checkbox"/>		
Turns out unusually large amount of work.....	<input type="checkbox"/>		
Visits too much with others.....	<input type="checkbox"/>		
Seldom visits during working hours.....	<input type="checkbox"/>		
Always busy at work.....	<input type="checkbox"/>		
ACCURACY		SELF-CONFIDENCE	
Very inaccurate.....	<input type="checkbox"/>	Lacks self-confidence.....	<input type="checkbox"/>
Makes many mistakes.....	<input type="checkbox"/>	Fair degree of self-confidence.....	<input type="checkbox"/>
Often does careless work.....	<input type="checkbox"/>	Too much self-importance.....	<input type="checkbox"/>
Often forgetful.....	<input type="checkbox"/>		
Sometimes forgetful.....	<input type="checkbox"/>		
Moderately accurate.....	<input type="checkbox"/>		
Usually accurate.....	<input type="checkbox"/>		
Accurate but very deliberate.....	<input type="checkbox"/>		
Hardly ever makes a mistake.....	<input type="checkbox"/>		
ATTENDANCE		RELIABILITY	
Nearly always quits ahead of time.....	<input type="checkbox"/>	Unreliable.....	<input type="checkbox"/>
Usually quits ahead of time.....	<input type="checkbox"/>	Not generally reliable or dependable.....	<input type="checkbox"/>
Often quits ahead of time.....	<input type="checkbox"/>	Sometimes unreliable.....	<input type="checkbox"/>
Watches clock too much near quitting time.....	<input type="checkbox"/>	Moderately dependable.....	<input type="checkbox"/>
Seldom quits ahead of time.....	<input type="checkbox"/>	Usually reliable and dependable.....	<input type="checkbox"/>
Never quits ahead of time.....	<input type="checkbox"/>	Always reliable and dependable.....	<input type="checkbox"/>
Often works overtime.....	<input type="checkbox"/>		
Nearly always late.....	<input type="checkbox"/>		
Usually late.....	<input type="checkbox"/>		
Often late (about half the time).....	<input type="checkbox"/>		
Usually punctual.....	<input type="checkbox"/>		
Never, or hardly ever, late.....	<input type="checkbox"/>		
Inconsiderate in requesting leave.....	<input type="checkbox"/>		
WORK HABITS		RESPONSIBILITY	
Very disorderly.....	<input type="checkbox"/>	Needs considerable supervision.....	<input type="checkbox"/>
Might be more orderly.....	<input type="checkbox"/>	Does not accept responsibility.....	<input type="checkbox"/>
Fairly orderly.....	<input type="checkbox"/>	Must generally be told what to do.....	<input type="checkbox"/>
Very orderly and systematic.....	<input type="checkbox"/>	Accepts some responsibility.....	<input type="checkbox"/>
ABILITY TO LEARN		JUDGMENT	
Almost impossible to learn new work.....	<input type="checkbox"/>	Uses poor judgment.....	<input type="checkbox"/>
Learns new work with great difficulty.....	<input type="checkbox"/>	Poor headwork in sudden emergencies.....	<input type="checkbox"/>
Learns new work slowly.....	<input type="checkbox"/>	Easily rattled.....	<input type="checkbox"/>
Learns new work fairly easily.....	<input type="checkbox"/>	Might often use better judgment.....	<input type="checkbox"/>
Learns new work easily.....	<input type="checkbox"/>	Uses fair judgment.....	<input type="checkbox"/>
Understands instructions readily.....	<input type="checkbox"/>	Generally uses good judgment.....	<input type="checkbox"/>
TECHNICAL TRAINING		GOOD WORK	
Lacks technical training for the work.....	<input type="checkbox"/>	Good headwork in sudden emergencies.....	<input type="checkbox"/>
Poor technical training for the work.....	<input type="checkbox"/>	Always uses good judgment.....	<input type="checkbox"/>
Fair technical training for the work.....	<input type="checkbox"/>	Makes quick and accurate decisions.....	<input type="checkbox"/>
Good technical training for the work.....	<input type="checkbox"/>		
Highly expert in own work.....	<input type="checkbox"/>		
DISPOSITION		JOB ATTITUDE	
Insubordinate.....	<input type="checkbox"/>	Dislikes his work.....	<input type="checkbox"/>
Often grumbling or complaining.....	<input type="checkbox"/>	Indifferent.....	<input type="checkbox"/>
Might often be more considerate.....	<input type="checkbox"/>	Often seems dissatisfied.....	<input type="checkbox"/>
Always courteous.....	<input type="checkbox"/>	Too easy-going.....	<input type="checkbox"/>
Usually pleasant and cheerful.....	<input type="checkbox"/>	Usually a willing worker.....	<input type="checkbox"/>
Too blunt or outspoken.....	<input type="checkbox"/>	A willing worker at all times.....	<input type="checkbox"/>
Antagonizes when dealing with others.....	<input type="checkbox"/>	Takes unusual interest in the work.....	<input type="checkbox"/>
Cranky disposition.....	<input type="checkbox"/>	Takes work seriously.....	<input type="checkbox"/>
Loses temper easily.....	<input type="checkbox"/>		
Seldom loses temper.....	<input type="checkbox"/>		
Fine self-control.....	<input type="checkbox"/>		
COOPERATIVENESS		COOPERATIVENESS	
Not a good team worker.....	<input type="checkbox"/>	Not a good team worker.....	<input type="checkbox"/>
Does not obey orders willingly.....	<input type="checkbox"/>	Does not obey orders willingly.....	<input type="checkbox"/>
Resents criticism or suggestions.....	<input type="checkbox"/>	Resents criticism or suggestions.....	<input type="checkbox"/>
Fairly cooperative.....	<input type="checkbox"/>	Fairly cooperative.....	<input type="checkbox"/>
Good team worker.....	<input type="checkbox"/>	Good team worker.....	<input type="checkbox"/>
SUPERVISORY CAPACITY		VERSATILITY	
No ability to organize work.....	<input type="checkbox"/>	Often assigned to other important positions.....	<input type="checkbox"/>
Does not plan or lay out work effectively.....	<input type="checkbox"/>	Often assigned to fill a higher position.....	<input type="checkbox"/>
Plans work well but lacks snap in getting it done.....	<input type="checkbox"/>	Exceptionally skillful in handling difficult situations.....	<input type="checkbox"/>
Good organizer.....	<input type="checkbox"/>	Willing worker, but is not a leader.....	<input type="checkbox"/>
Unusual ability in planning and laying out work.....	<input type="checkbox"/>	Falls down on practically every job assigned.....	<input type="checkbox"/>
Discipline too harsh.....	<input type="checkbox"/>	Excels in everything he does.....	<input type="checkbox"/>
Too lenient in maintaining discipline.....	<input type="checkbox"/>	Merits early promotion.....	<input type="checkbox"/>
Maintains fairly good discipline.....	<input type="checkbox"/>	Too good a man for his present position.....	<input type="checkbox"/>
Maintains good discipline.....	<input type="checkbox"/>	Merits the very highest recommendation.....	<input type="checkbox"/>
		To be valuable to lose.....	<input type="checkbox"/>

Standard Form No. 51
Apr. 1, 1942
C. & C. Dept. Cir. No. 302

REPORT OF EFFICIENCY RATING

REGULAR () ; INTERIM ()
PROBATIONARY—1ST () 2D ()

Classification Symbols

(Service) (Grade) (Class)

As of based on performance during period from to

(Name of employee)

(Title of position)

(Bureau)

(Division)

(Section)

(Subsection or unit)

(Field office)

ON LINES BELOW
MARK EMPLOYEE

1. Underline the elements which are especially important in the position.
2. Rate only on elements pertinent to the position.
 - a. Do not rate on elements in *italics* except for employees in administrative, supervisory, or planning positions.
 - b. Rate administrative, supervisory, and planning employees on all elements pertinent to the position whether in *italics* or not.
3. Before rating, become thoroughly familiar with instructions in the rating manual.

CHECK ONE:

✓ if adequate
— if weak
+ if outstanding

Administrative,
supervisory, or
planning
All others

- (1) Maintenance of equipment, tools, instruments.
- (2) Mechanical skill.
- (3) Skill in the application of techniques and procedures.
- (4) Presentability of work (appropriateness of arrangement and appearance of work).
- (5) Attention to broad phases of assignments.
- (6) Attention to pertinent detail.
- (7) Accuracy of operations.
- (8) Accuracy of final results.
- (9) Accuracy of judgments or decisions.
- (10) Effectiveness in presenting ideas or facts.
- (11) Industry.
- (12) Rate of progress on or completion of assignments.
- (13) Amount of acceptable work produced. (Is mark based on production records?)
- (14) Ability to organize his work. (Yes or no)
- (15) Effectiveness in meeting and dealing with others.
- (16) Cooperativeness.
- (17) Initiative.
- (18) Resourcefulness.
- (19) Dependability.
- (20) Physical fitness for the work.

- (21) Effectiveness in planning broad programs.
- (22) Effectiveness in adapting the work program to broader or related programs.
- (23) Effectiveness in devising procedures.
- (24) Effectiveness in laying out work and establishing standards of performance for subordinates.
- (25) Effectiveness in directing, reviewing, and checking the work of subordinates.
- (26) Effectiveness in instructing, training, and developing subordinates in the work.
- (27) Effectiveness in promoting high working morale.
- (28) Effectiveness in determining space, personnel, and equipment needs.
- (29) Effectiveness in setting and obtaining adherence to time limits and deadlines.
- (30) Ability to make decisions.
- (31) Effectiveness in delegating clearly defined authority to act.

STATE ANY OTHER ELEMENTS CONSIDERED

..... (A)

..... (B)

..... (C)

STANDARD		Adjective rating	Numerical rating
Deviations must be explained on reverse side of this form			
All underlined elements marked plus, and no element marked minus	Excellent	1	Rating official
A majority of underlined elements marked plus, and no element marked minus	Very good	2 or 3	Reviewing official
All underlined elements marked at least with a check, and minus marks fully compensated by plus marks, or— a majority of underlined elements marked at least with a check, and minus marks on underlined elements overcompensated by plus marks on underlined elements	Good	4, 5, or 6	
A majority of underlined elements marked at least with a check, and minus marks not fully compensated by plus marks	Fair	7 or 8	
A majority of underlined elements marked minus	Unsatisfactory	9	

On the whole, do you consider the conduct of this employee to be satisfactory? (See back of form)
(Yes or no)

Rated by
(Signature of rating official) (Title) (Date)

Reviewed by
(Signature of reviewing official) (Title) (Date)

Rating approved by efficiency rating committee
16-26177-1 Report to employee
(Date) (Adjective rating) (Numerical rating)

CONDUCT REPORT

(This space is to be used in case the question on the face of the sheet regarding the employee's conduct has been answered "No." In such a case give here a full statement of the particulars in which the employee's conduct has not been satisfactory.)

(Signature)

EXPLANATION OF DEVIATIONS FROM STANDARD

(Signature)

Cliché 2

neralizar e uniformizar um sistema de avaliação que cobrisse os cargos federais do serviço civil americano (36). Além do cunho de universalidade e de maior adaptabilidade, a "Standard Form n. 51" facilita a interpretação da conduta dos funcionários por meio de adjetivos que resumem o julgamento do chefe direto, que avaliou, a do chefe imediatamente superior, que fez a revisão.

Pergunta-se, em conclusão, se a "performance" do funcionário é ou não satisfatória em face dos elementos apresentados. Quando negativamente respondida, o chefe direto deve elucidar, no verso da fórmula, as razões pelas quais fundamenta a apreciação de eficiência negativa do funcionário.

Outros traços destacam a "Standard Form n. 51", como a sua aplicação a certas categorias de cargo até então sem avaliação, isto é, os cargos

profissionais, científicos e administrativos e os situados no "field service".

Analizando-se o "efficiency rating" no que concerne ao estágio probatório, o funcionário que for considerado "não satisfatório" é exonerado (37). Assim, ao lado do "numerical rating", há o "adjective rating", ambos compondo o "standard" ou melhor, a unidade da comparação (38).

Este refinamento de técnica para apresentar os elementos sutis da personalidade não atingiu, mesmo assim, a objetividade que elimine o coeficiente ponderável subjetivo que necessariamente existe quando se cogita de "to measure aptitudes to understand and to manage men" (39).

(36) "Under legislative and executive authority and direction, the uniform efficiency rating system covers all positions in the field and departmental services which are allocated under compensation schedules of the Classification Act of 1923, as emended" (*Departmental Circular n. 302*, U.S. Civil Service Commission).

(37) "If he is serving his probationary period, he shall be separated from the service under the rules prescribed for such cases" (*Departmental Circular n. 302*, pg. 2).

(38) "A production standard states the amount and or quality of work which the experienced and competent worker is expected to perform at a position in a stated time" (TEAD and METCALF, *Personnel Administration*, pg. 235).

(39) "Production records are reasonably objective criteria of efficiency, but all judgment ratings are sub-

DA AVALIAÇÃO PERIÓDICA DO ESTAGIÁRIO

A avaliação é realizada em intervalos de tempo prefixado; no sistema civil federal americano, o questionário sobre a eficiência deve ser preenchido "periodically" consoante instruções da "Civil Service Commission". No "Social Security Board" os relatórios sobre os estagiários são dois ou três, conforme o prazo do período seja de seis meses ou um ano (40). Na "Federal Housing Administration", o relatório deve ser apresentado pouco antes da expiração do período (41).

No estudo comparativo de algumas cidades de Michigan, há observações interessantes sobre o sistema do mérito aplicado a pequenas cidades. Em Dearborn, por exemplo, o estágio é de seis meses mas, dez dias antes do término d'este prazo, o chefe notificará a "Civil Service Commission" quanto à nomeação definitiva. Faculta-se-lhe a extensão do estágio para mais três meses.

DO PODER DE EXONERAR O ESTAGIÁRIO

De regra, o estagiário, na América do Norte, na hipótese de falhar no período probatório, é recolocado na "eligible list", a juízo da "Civil Service Commission", para tentar nova experiência mais tarde, dentro do prazo de validade do concurso. O chefe imediato deve positivar ou fundamentar as razões que justifiquem o insucesso do funcionário.

Em Saginaw, há, segundo parece ser a solução mais indicada, um processo de exoneração de cunho original, diverso do usual. Quando o chefe não recomenda a exoneração ou deixa escoar o prazo sem qualquer manifestação, depreende-se ou aceita-se que os estagiários estão aptos para a nomeação definitiva. Em Saginaw, ao contrário, esta atitude significa a exoneração de todos os estagiários

jective criteria of efficiency, but all judgment ratings are subjective and are not cured of the inevitable variability of human opinion by being spread out on a graphic rating scale or in an elaborate personality inventory" (WHITE, *Introduction to the study of Public Administration*, pg. 384); vide SCOTT, CLOTHIER e SPRIGEL, *ob. cit.*, pg. 212).

(40) "Periodic reports on the service of probationers are required. The reports are made by the employee's supervisor at the end of the second and fifth months of a 6-month probation and at the end of the second, fifth and tenth months of a 1-year probation, and the employee's fitness for retention in the service is determined on the basis of three ratings" (Social Security Board, *Introduction to the Social Security Board*, pg. 44).

(41) "The report should be submitted shortly before the expiration of the period of probation" (*The FHA performance reporting system*, pg. 6).

rios, a não ser que o chefe recomende ou científique a necessidade da nomeação definitiva (42).

São processos diversos; a conduta positiva do chefe direto exige declarações formais quando da necessidade de exonerar; a negativa pede declarações formais quando da necessidade de efetivar.

O chefe imediato que exonera o estagiário ineficiente devia ser a única autoridade indicada para fazê-lo; o fato de não concordarem com él os superiores atenta flagrantemente contra o princípio de autoridade. A lei o responsabiliza pela função supervisora, tirando-lhe, ao mesmo tempo, a autoridade que é inerente em qualquer grau de comando.

E' certo, por outro lado, que o estagiário havido como deficiente pelo chefe direto não pode, na hipótese da exoneração ser obstada por ordem superior, ser mais lotado no mesmo serviço em que estagiou. A incompatibilidade criada é de tal ordem que impede ao chefe manter o antigo funcionário sem a quebra de autoridade e desprestígio completo de sua autoridade.

Como se tem ressaltado, o problema é de complexidade fora do comum; a lei visa, por força, amparar o estagiário contra possíveis arbitrariedades e caprichos de chefes inescrupulosos. A autoridade do chefe direto com isto é atingida, porque é muito raro que um chefe julgue sabendo que o critério externado pode ser reformado ou contrariado muitas vezes mercê de influências ou "patronage". Ante o dilema de julgar e ser contrariado, e não julgar e continuar em paz com a lei e com todos, o chefe segue a linha de menor resistência — não julga, achando que todos os estagiários são eficientíssimos.

O alvo da lei devia ser a eficiência do serviço; seria, portanto, bem avisada a lei que argüisse a autoridade do chefe direto quando da exoneração de estagiários sómente em casos cujo fundamento se estribasse em atitudes pessoais, não se aceitando apelações para os que versassem o direito irretorquível de autoridade para dizer da eficiência (43).

(42) "The rules provide that at the conclusion of the working-test period the service of all probationers are terminated automatically unless the appointing authority recommends that permanent appointments be granted" (Public Administration Service — Personnel Program for smaller cities, pg. 34).

(43) A propósito da restrição ao poder disciplinar do chefe direto, leia-se o capítulo XX de WILLOUGHBY em *Principles of Public Administration*. — "The civil service reformers are divided into broad camps on this subject; the "open back door" group, who believe that the responsible appointment officer should have almost unrestricted power to dismiss; and the "closed back door" group, who

Cifra-se o tema na sempre debatida questão da chefia competente; chefes que usam da autoridade da função para fins pessoais, rebaixando-se a propósitos inconfessáveis de perseguição, constituem um caso patológico no serviço público, verdadeira gangrena que urge ser extirpada. O de que não resta dúvida é que um Governo que permite chefias semelhantes, ou que as mantém, demonstra a sua impossibilidade de estar à altura da sua missão na sociedade moderna, isto é, ser um instrumento de serviços sociais e econômicos, subentendendo-se, pois, que seja integrado por um corpo de funcionários eficiente, técnica e moralmente falando (44).

No segundo caso, isto é, o que se viu na cidade de Saginaw, há o fortalecimento da autoridade, eis que o chefe direto seria o único a dizer da "performance" do estagiário, sistema da "open back door". Com chefes competentes, aliado a um programa de treinamento e "follow-up" bem organizado, seria a solução recomendável para se colocar "the worker in his work unit" (45).

O arbírio e a ampla liberdade que se facultariam então ao chefe seriam convites perigosos a abusos e excessos, *maxime* quando há chefes abaixo da missão de direção. As modalidades de chefe são muitas e, na supervisão, os chefes refletem as suas personalidades.

Quando se fala em chefia competente, entende-se aqui como tal a que MERIAM denominou "leader" (46); a "personnel management" pressu-

believe that the central personnel agency should alone have the power to dismiss, and that the responsible administrative officer should have only the power to prefer charges, or to suspend under charges" (MERIAM, *ob. cit.*, pg. 245).

(44) "The objective of public administration in the sense of management is the most efficient utilization of the resources at the disposal of officials and employees" (WHITE, *ob. cit.*, pg. 7); "Public Administration consists of the governmental organization, personnel, and procedures which are involved in giving effect to programs enacted by policy-making agencies. It is the state in action, government at work. The administrative services transpose plans into accomplishments" (DIMOCK, *ob. cit.*, pg. 30). "The state cannot be expected to be creative unless it possesses a reliable administration mechanism. If the mechanism is too bad, government may be hated and disregarded" (DIMOCK, *ob. cit.*, pg. 30).

(45) "We know that it is difficult if not impossible to get just the right man for a given position. We know that an individual worker himself is never static. We know also that jobs have a way of changing. So it comes about that a well-planned educational and training program is need to keep the balance between the capacities and interests of the worker on the one hand and the opportunities and requirements of the work on the other" (SCOTT, CLOTHIER and SPRIEGEL, *ob. cit.*, pg. 268).

(46) LEWIS MERIAM, *ob. cit.*, pg. 231.

põe inteligência, competência e moral elevados, afim de não considerar os servidores públicos qual elementos hierárquicamente passivos cuja atuação deve ser pautada de conformidade com as regras e instruções abundantes e minuciosas em detrimento da eficiência da produção. A disciplina no serviço decorre da disciplina do próprio trabalho e, quando não há organização e chefia capaz, são contraproducentes a disciplina aparente e o ambiente de ordem física que reina no trabalho. A pior desorganização é a que provém da organização inerte e improdutiva que precisa ser mantida à custa de doses rigorosas de portarias quase diárias. O trabalho salutar é aquele em que o funcionário vibra e que considera como uma extensão da própria personalidade, ao qual se entrega com entusiasmo e alma, algo como o artista que transmite à obra o cunho do seu "eu". O chefe que não sabe acender este entusiasmo lança mão de regras exteriores, na falsa ilusão de que mantém a sua organização eficiente quando consegue ordenar que os subordinados se mantenham ríjos e firmes sentados nos respectivos lugares, reagindo como aparelho transmissor de ordem, verdadeiras pedras que só se movimentam quando empurradas por meio de severas determinações, cada vez mais violentas, porque à proporção que o tempo passa o remédio se torna inadequado, carecendo de fluxo maior para maior efeito diante da insensibilidade moral e psíquica.

DA INTRODUÇÃO DO ESTAGIÁRIO (47)

Se o estágio é da relevância que se viu, qual a melhor maneira de o tornar útil como processo selecionador e, ao mesmo tempo, excelente oportunidade de adextrar o candidato para as funções do cargo, corrigindo imperfeições, descobrindo vocações, revelando aptidões, ensejando à personalidade humana ocasião para empregar as qualidades e virtudes potenciais?

(47) A técnica da introdução do estagiário na repartição e no trabalho, o treino e, sobretudo, o ponto difícil do "follow-up" são tratados com maior desenvolvimento nos livros seguintes: TEAD and METCALF — *Personnel Administration*, capítulo "Introducing the worker to the organization", pg. 76; SCOTT, CLOTHIER and SPRIEGEL — *Personnel Management*, capítulo XXI, sob o título "Introducing the worker to the job"; ROBINSON — *Retail Personnel Relations*, capítulo X, sob o título "Employee induction"; WALKER — *Public Administration in the United States*, sob o título "Probation", pg. 181; WATKINS and DODD — *The management of labor relations*, sob o título "Introducing the new worker", pg. 219; WHITE — *Introduction to the study of public Administration*, sob o título "In-service training", pg. 362.

O primeiro contacto do estagiário com o serviço é psicológicamente a parte mais importante do período probatório; as impressões que recebe neste momento são duradouras, dada a receptividade nervosa que o predispõe a ser a realidade sob um ângulo falso (48). A sua curiosidade é intensa, uma vez que ignora as condições da nova vida que se lhe abre. Interessa-lhe saber a política da repartição, onde irá trabalhar, o ambiente moral e social que irá encontrar. SCOTT refere que o desconhecimento preliminar destas interrogações é a causa de desajustamento, aumentando muito a taxa do "turnover".

WATKINS a propósito escreve que há dois métodos de iniciação: a) o que considera o estagiário mera peça de uma máquina, simples número; b) o que o considera pessoa humana, membro de uma digna organização. Conseqüentemente, o tratamento que recebe o estagiário no início reflete o programa social, cultural e moral do próprio serviço. Condição precípua é que haja a máxima delicadeza; ao contrário, é quando a des cortezia mais se ressente.

Na primeira fase do estágio, fase chamada de introdução, deve-se usar de tato, procurando-se dar ao candidato-funcionário uma completa idéia do trabalho que irá desempenhar. Procurar-se-á reunir um conjunto de informações que tracem ao estagiário um roteiro seguro.

A missão introdutora cabe ao serviço do pessoal, se bem que o futuro chefe direto e os próprios companheiros representem papel importante durante todo o tempo do estágio. SCOTT acentua que o entrevistador nesta ocasião envidará "vender" o cargo ao estagiário; como excelente vendedor, esforçar-se-á por fornecer ao candidato os elementos que forem necessários para bem qualificar o cargo. De importância, escreveu ele, é que o candidato estagiário venha a conhecer os deveres e responsabilidades do cargo, as oportunidades de promoção, o aumento de salário, as recompensas, o prestígio social e a noção de estabilidade. Convém ter à mão uma "promotional chart" para objetivar as linhas de acesso e atração da carreira.

Na fase preliminar, o novo servidor lerá o que se denomina "Employee's Handbook", "book of

rules and instruction" ou "booklet", todos encerrando valiosas informações para orientar o estagiário. O livro do empregado ou do servidor contém não só princípios gerais sobre a organização como também esclarecimentos e instruções de interesse imediato para o estagiário.

ROBINSON, por exemplo, aponta um esquema que comprehende um índice completo do que deve figurar no "Handbook":

- a) Boas-vindas — assinadas pelo chefe da repartição, saudando o novo servidor que entra no convívio do serviço;
- b) Breve descrição histórica da organização — pontos essenciais e marcantes da repartição;
- c) Fatos objetivos de interesse — complexidade do trabalho, tamanho do serviço, número de funcionários, etc.;
- d) Organização do serviço — apresentação singela das linhas de autoridade e o lugar do serviço em que irá trabalhar o estagiário no conjunto geral da organização; método que se recomenda é dar ao estagiário uma carta da organização em branco, na qual deva escrever os nomes dos serviços e dos chefes;
- e) Política — finalidade do serviço, relações com o todo;
- f) Serviços para os funcionários — restaurante, biblioteca, serviço de assistência, auxílio legal e financeiro, serviços de consulta, associações de beneficência, consignações, centros sociais, etc.;
- g) Instruções gerais — lugar de guardar-roupa, elevadores, hora de *lunch*, dia e maneira de pagamento, horas de trabalho, sistema de entrar e sair;
- h) Regras e Regulamentos — apresentação, uso do telefone, saída durante as horas do expediente, conduta pessoal, linhas de promoção, ausência, férias, licenças (49).

(49) Os capítulos II e III do "Handbook for employees" do "Social Security Board" estão assim apresentados:

- Part II — Employment with the Social Security Board.
- A — Personnel Policies and regulations
- Responsibilities of employees of the Social Board
- Efficient service
- Satisfactory public contacts
- Loyalty
- Confidential handling of official information
- Limiting of outside employment
- Appropriate conduct
- Financial responsibility
- Refraining from political activity

(48) "First impressions, regardless of their reliability, tend to be lasting. A failure properly to introduce an employee to his work situation and to the company's policies may readily turn a worker with high ambition and creative impulses into a routine worker with thwarted ambitions" (SCOTT, CLOTHIER and SPRIEGEL, *ob. cit.*, pg. 250).

SCOTT, na fase de introdução no serviço, declara que as informações indispensáveis para que o estagiário fique suficientemente esclarecido dependem não só do fator tempo como do nível de organização e do objetivo do próprio serviço. Assim, sugere: a) conferência ou leitura quando o número de estagiários é considerável; b) cinema; c) material escrito ("Handbook", já estudado); d) excursão pela organização, visando-se uma completa idéia do conjunto; e) catálogo ilustrado; f) cartazes e quadros que mostrem o produto reunido ou separado nas suas várias fases; g) pequenos modelos dos produtos, cortados vertical ou horizontalmente, de sorte que se vejam as partes anteriores.

Conquanto as idéias de SCOTT se refiram especialmente à indústria, poder-se-á aceitá-las com

Other acts expressly prohibited by Statute
Regulations governing employees
Privileges of employees
Time and leave regulations
Salary payment
Appointment
Classification of positions
Transfers
Advancement in salary
Separation
Probationary period
Service Ratings
Employee relations
Adjustment of grievances
Compensation for injury
Retirement
Personnel records
B — Other regulations
Issuance of instructions to employees
Building and property regulations
Use of communications facilities
Official inquiries
Travel regulations
C — Service available to employees
Placement services
Employee counsellor
Emergency room services
Library services
Training courses
Part III — Information for Washington Employees
Employee activities and organizations
Employee Unions
Washington locals of Government Employee Union
United Federal Worker of America (C.I.C.)
American Federation of Government Employees (A.F.L.)
American Federation of Government Employees (A.F.L.)
National Federation of Federal Employees (Unaffiliated)
The Social Security Board Athletic Association
Social Security Board Employee's Credit Union
Group Health Association
Group Hospitalisation
The Welfare Fund

as necessárias adaptações, mesmo porque o serviço público é hoje dirigido segundo os métodos de organização científica.

A fase que se estuda, de regra, é a inicial no estágio; é possível que, consoante a organização e a política de alguns serviços, essa face venha depois da apresentação do estagiário ao lugar onde trabalhará. Sem dúvida, a primeira fase não está adstrita a tempo, que variará conforme a maior ou menor extensão do programa de iniciação. É boa prudência não precipitar, dando-se tempo para que o estagiário possa ir paulatinamente absorvendo os ensinamentos que recebe.

DA APRESENTAÇÃO DO ESTAGIÁRIO NO LOCAL DE TRABALHO

A segunda fase, na seqüência do sistema em apresentação, é a que cuida de conduzir o novo funcionário do serviço central do pessoal ao órgão ou repartição onde deverá ser lotado. TEAD e METCALF escreveram que há vários meios: a) o entrevistador do serviço central do pessoal pode guiar o estagiário; b) um mensageiro se incumbirá de apresentá-lo ao chefe do serviço; c) uma carta de introdução o apresentará; d) enfim, o próprio chefe do serviço poderá vir ao órgão central do pessoal recebê-lo. Outros opinam que, nesta fase, o estagiário percorrerá, acompanhado pelo chefe do serviço ou de pessoa por este designada, toda a organização; a seguir, preencherá um questionário que resumirá as suas impressões e observações. SCOTT adverte que o mensageiro ou escolta que conduz o estagiário ao local do trabalho deverá ser treinado e capaz, porque o estagiário, ávido de informações, cravará o mensageiro de perguntas indiretas cujas respostas poderão prejudicar o programa em execução.

DA INTRODUÇÃO DO ESTAGIÁRIO NO TRABALHO

A introdução até aqui foi no serviço propriamente dito; enceta-se doravante a terceira fase do estágio. É o treino que se abre. WHITE opina que a visita geral e especial que o estagiário deve fazer pela organização dá uma impressão superficial; o melhor método para o treino é colocar o estagiário em diferentes divisões de organização porque assim aprenderá no próprio trabalho. Como esclarece WALKER, é mister que haja um programa bem traçado para o treino afim de que o estágio seja eficaz. Trabalhando, operar-se-á a seleção que o concurso não realizou; é o "working test" que

entra em funcionamento. Inicia-se a responsabilidade do chefe direto, verdadeiro mestre e juiz que irá dizer da eficiência em período de tempo predefinido por lei.

No treino, eis que no estágio probatório o funcionário está submetido a provas, revelar-se-ão os fatores pessoais que os testes formais são insusceptíveis de apanhar. Durante esta longa fase, a personalidade do estagiário será avaliada em relação aos requisitos do cargo; os elementos imponderáveis irão evidenciar a vocação do estagiário. Fase de grande movimentação porque o chefe direto deverá transpor o estagiário do serviço logo que verifique a sua inadequação para o gênero da atividade em que estava sendo experimentado. Considerar-se-á realizada a adaptação quando se conseguir a correlação do "worker in his work unit", conforme bem demonstrou Scott.

No sistema americano, é praxe existir o que se chama "sponsor", espécie de servidor veterano que se incumbe de facilitar a familiarização do estagiário com o ambiente do trabalho, o "big brother" ou "sponsor" é o companheiro que apresentará o novo funcionário, ensinando-lhe segredos e hábitos de organização, apressando, enfim, a integração no meio.

DA TÉCNICA DO "FOLLOW-UP"

Não se esgotaram ainda as providências necessárias para que o estágio seja o "test" real que decidirá da efetividade do funcionário para o trabalho que escolheu. Há que se pensar no "follow-up", espécie de balanço que periodicamente evaliará o progresso do estagiário. A técnica do "follow-up", como disseram TEAD e METCALF, é missão de toda organização.

Quanto maior o serviço tanto mais difícil se torna o contacto pessoal dos chefes com os subordinados; deste modo, o "follow-up" será organizado em função dos meios de que dispõe o serviço para o controle periódico. Como frisou SCOTT, o próprio serviço central do pessoal não pode descurar de acompanhar a "performance" do estagiário.

Ressalta aqui o conflito entre chefes cujos serviços são de natureza específica, portanto não especializados no campo do pessoal, e os próprios técnicos do serviço central do pessoal, quanto à necessidade de se entrevistar regularmente o estagiário a tempo de se adotar medidas urgentes. Importa, assim, sem quebra da autoridade imediata

do chefe do trabalho, que o estagiário, por meio de "follow-up", seja convidado a ir ao serviço central do pessoal para ser entrevistado pelos técnicos dêste órgão. O "appointment card" será enviado em prazos certos, convidando o estagiário a comparecer ao serviço central do pessoal para um exame geral por meio do qual se infira a sua conduta em relação ao trabalho.

O servidor, durante o período, é assaltado de dúvidas e depressões que minam a sua eficiência e o seu interesse. Receia o estagiário de não estar trabalhando bem, que lhe estão sendo fechadas as possibilidades de sucesso. O fator medo é responsável por inúmeros fracassos. O objetivo do "follow-up" é justamente determinar o estado mental do estagiário. O servidor falará mais abertamente com o técnico do pessoal do que com o chefe direto. Quando se impuser a necessidade de medidas mais radicais, é momento de se readaptar o estagiário, transferindo-o para outro cargo ou função, baixando, assim, a taxa do "turnover", que nada mais é do que o reflexo dos desajustamentos oriundos da falência do processo seletivo durante o "working-period" (50).

A transferência, corolário do "follow-up", é imprescindível sempre que houver desajustamento. TEAD e METCALF são de parecer que, além da avaliação da eficiência por meio do sistema do "efficiency rating", seria aconselhável em todo programa do pessoal um "follow-up" periódico e rigoroso.

Com os relatórios e os dados oferecidos pelos chefes diretos, o técnico do pessoal, por meio de entrevistas, está em condições de saber se é preciso a readaptação ou transferência; atender-se-á sempre à vocação do servidor, não se olvidando que a sua atitude muda ou se altera no decurso do exercício da função. Durante o estágio, estes problemas são fáceis e lógicos; depois do estágio, quando efetivo o servidor, são problemas complexos e ilógicos.

(50) "A man incorrectly placed is invariably discontented and discouraged, with the consequence that he is a source of constant friction, inefficiency, and lost time. Companies having progressive personnel policies make it their business to keep a watchful eye on the progress of a new worker, and upon old ones as well. If the employee is not doing his work efficiently, he is given additional instruction and training. If he is not getting along smoothly with his departmental head, an effort is made to create a more congenial relationship or to effect a transfer. If he displays a lack of capacity for the job or ability for above the requirements for the job, he is transferred to a position more nearly suited to his power" (WATKINS and DODD, *The Management of Labor Relations*, pg. 224).

DO ESTÁGIO NO BRASIL

Escrevendo o presente assunto em tese, dentro dos princípios técnicos, o autor não versa o caso brasileiro. Sem embargo, está à altura dos que conhecem o sistema usual no Brasil compreender o contraste que existe entre as deduções e observações que se encontram no decorrer do artigo e a prática do estágio probatório no serviço público civil brasileiro.

O estágio probatório não pode ser considerado superficialmente; conquanto do ponto de vista legal a sua conceituação seja fácil, a sua execução real é tão difícil e complexa que o preceito estatutário pode ser havido como inexistente porque tecnicamente impossível de ser executado.

Impossibilidade que perdurará enquanto não houver meios ou instrumentos que tornem o estágio probatório exequível; a verificação dos requisitos que a lei taxativamente determina é absolutamente inverificável desde que não há por onde exigir dos chefes diretos que digam da eficiência dos servidores se até se ignora muitas vezes o que seja, de fato, "eficiência".

Sem o instituto de eficiência bem traçado e executado, a avaliação do estagiário é impossível; e sem a avaliação do estágio, todo o processo seletivo dos concursos por meio de testes formais é falho ou duvidoso. Ademais, a necessidade de se

calibrar a eficiência é consequência dos sistemas de pessoal cujos cargos estejam classificados, existindo, pois, ao lado da promoção vertical, a promoção administrativa ou horizontal.

Mesmo que a lei institua métodos de avaliação da eficiência com os mais apurados requisitos técnicos, sempre fica o problema ainda mais difícil da aplicação do sistema adotado. E' que a eficiência é função de chefia direta desde que — ao contrário da análise do trabalho que visa o cargo, elemento objetivo que pode ser avaliado pelo técnico — visa o funcionário, elemento subjetivo cuja "performance" no trabalho únicamente o chefe imediato pode verificar.

Sem chefes eficientes será absurdo pensar-se em avaliação da eficiência de funcionários; o "efficiency report" colma diminuir em grau humanamente possível toda subjetividade na avaliação da personalidade. Mesmo assim, a objetividade absoluta é inatingível, carecendo-se sempre da intervenção dos chefes que devem possuir alto nível de compreensão e isenção dos julgamentos, qualidades não muito comuns.

O pessimismo que aqui aparece não indica ou denota apatia ante as dificuldades do problema; ao contrário, traduz o desejo de mostrar os obstáculos inerentes à avaliação real da eficiência para que sejam vencidos a pouco e pouco com a tenacidade necessária a problemas dêste jaez.
