

Da seleção específica e da racionalização das promoções no Serviço Público

JOSÉ MOACIR DE ANDRADE SOBRINHO
Engenheiro da E. F. C. B.

(Trabalho classificado em primeiro lugar no grupo "Seleção do pessoal e promoções de funcionários", do Concurso de Monografias de 1939).

I

SELEÇÃO E PROMOÇÃO

Ao esclarecido espírito do eminente Chefe da Nação, que rapidamente compreendeu os altos objetivos da sugestão apresentada pelo Departamento Administrativo do Serviço Público, em 26 de setembro de 1938, sobre a abertura de concursos de monografias a respeito dos problemas pertinentes ao Serviço Público, devemos o integral apóio dado a tão útil iniciativa, com a aprovação, *incontinenti*, das respectivas instruções para o *Primeiro Concurso de Monografias*.

Louvável a atitude dos administradores que se lembraram de atrair a colaboração de todos os servidores do Estado, por meio de um concurso, facilitando, assim, a sua contribuição oportuna ao estudo dos novos rumos a serem traçados para o soerguimento da administração pública brasileira.

O elevado espírito de colaboração dos servidores da pátria, aliás, soube responder prontamente a êsse primeiro apêlo, como demonstram as inúmeras contribuições enviadas, apesar da exiguidade do prazo para a sua apresentação.

Embora não logrando alcançar o sucesso ambicionado, serviram elas, mesmo assim, para revelar, publicamente, que o espírito de cooperação ainda não abandonou o funcionário público.

As novas instruções, ultimamente baixadas, para o *Segundo Concurso de Monografias*, vieram demonstrar que o primeiro apêlo da Nação aos seus servidores, não foi um fato isolado, sem outro objetivo que o de oferecer uma simples oportunidade ao funcionalismo público.

Vieram demonstrar, cabalmente, que a Nação deseja e espera a colaboração de todos os seus filhos, a opinião de todos aqueles que lhe possam fornecer algum subsídio para a elaboração dos Códigos e Regulamentos indispensáveis à boa marcha do Serviço Público.

Assim, o primitivo plano do concurso foi convenientemente ampliado, sendo agora oferecidos a estudo 5 novos grupos de assuntos que vêm permitir uma colaboração mais ampla, não só pelo maior número de itens agora propostos, como pela própria natureza dos assuntos novos a serem focalizados.

Feliz momento aquele em que ocorreu aos organizadores do II Concurso, a inclusão do novo item sobre seleção do pessoal e promoções de funcionários.

A seleção do pessoal e a promoção de funcionários constituem, sem dúvida alguma, o problema máximo do Serviço Público :

Seleção dos mais capazes para funções públicas ;

Promoção para os mais eficientes, mais dedicados, mais esforçados, num verdadeiro inci-

tamento, ao trabalho, à cooperação, à produtividade.

De que valeria, aliás, ao Estado, um aparelhamento burocrático materialmente perfeito e racionalmente organizado, nas mãos de um corpo de funcionários sem os *requisitos* indispensáveis a uma sincronização do movimento de todo esse mecanismo, ou sem o *ânimo* necessário a uma constante e sistemática renovação de esforços e boa vontade?

Por tudo isso, evidentemente, com rara oportunidade e muita sabedoria, resolveram os organizadores do presente concurso incluir entre os vários assuntos a serem abordados, o momentoso e palpitante problema da *seleção e promoção do pessoal*.

De nossa parte, sentimo-nos verdadeiramente contemplados com a nova orientação adotada, não só pelo fato de já nos ser possível, agora, prestar contribuição oportuna sobre assuntos que vêm sendo objeto de nossas preocupações, como também por nos sentirmos, de certo modo, amparados por um Regulamento de Promoções racionalmente elaborado e, ainda mais, atualmente em vias de aperfeiçoamento.

Seja-nos lícito, por conseguinte, congratularmo-nos, desde já, com os Snrs. Organizadores do II Concurso de Monografias.

II

ENTROSAGEM DOS PROCESSOS DE SELEÇÃO COM OS DE PROMOÇÃO

O problema geral da Reorganização do Serviço Público não oferece, no seu complexo desdobramento, campo de estudos mais vasto, nem de mais difícil solução, do que aquele onde cuida justamente da organização dos quadros de funcionários aos quais confiar a máquina administrativa.

Com relativa facilidade, a humanidade tem conseguido resolver satisfatoriamente os problemas de invenção e aperfeiçoamento dos instrumentos de trabalho, bem como os de uma racional organização do trabalho humano.

A questão, porém, da escolha dos indivíduos aos quais deve ser entregue a máquina administrativa, para um máximo de rendimento, não atingiu ainda o progresso desejado, não obstante a insistência com que se procura resolver esse magno assunto.

A dificuldade reside na circunstância muito especial de que, na elaboração de métodos e processos aplicáveis ao material humano, impõe-se uma reflexão madura em torno do fator *homem*, afim de que o Estado não venha a incidir no grave erro de, ocasionalmente, opor-se aos próprios interesses coletivos, ferindo direitos individuais.

Os quadros de funcionários, portanto, que nada mais são do que uma parte da própria coletividade, só podem ser tratados encarando-se com especial e particular carinho a unidade "*homem*", fundamento de sua própria existência.

Examinemos, pois, com toda a atenção e especial cuidado essa unidade de trabalho — "*o homem*" — em relação ao seu comportamento como funcionário público, problema que constitui objetivo desta monografia.

Encarado do ponto de vista muito particular de sua utilização como funcionário público, precisa o elemento humano apresentar 2 características fundamentais:

1 — *Capacidade* específica para a função a ser desempenhada;

2 — *Ânimo* sempre favorável à utilização integral dessa capacidade a serviço da instituição para a qual trabalha.

No sentido de resolver o primeiro caso, adota-se a *seleção* como recurso básico, a qual, de um modo geral, satisfaz plenamente, constituindo mesmo o único método racional para a solução do problema.

Para solucionar o segundo caso, procura-se um meio adequado na elaboração de um *código racional de promoções* onde se fixam critérios determinados, graças aos quais se possa manter sempre estimulado o interesse do funcionário pelo serviço público.

Aplicados, embora, em campos de ação perfeitamente distintos, os processos de seleção e os sistemas de promoção completam-se, reciprocamente, no desempenho da tarefa da criação, controle e aperfeiçoamento dos quadros de funcionários, convindo, pois, desde logo, determinar os verdadeiros limites de ação de cada um.

No esquema junto, pretendemos figurar a entrosagem desses 2 métodos.

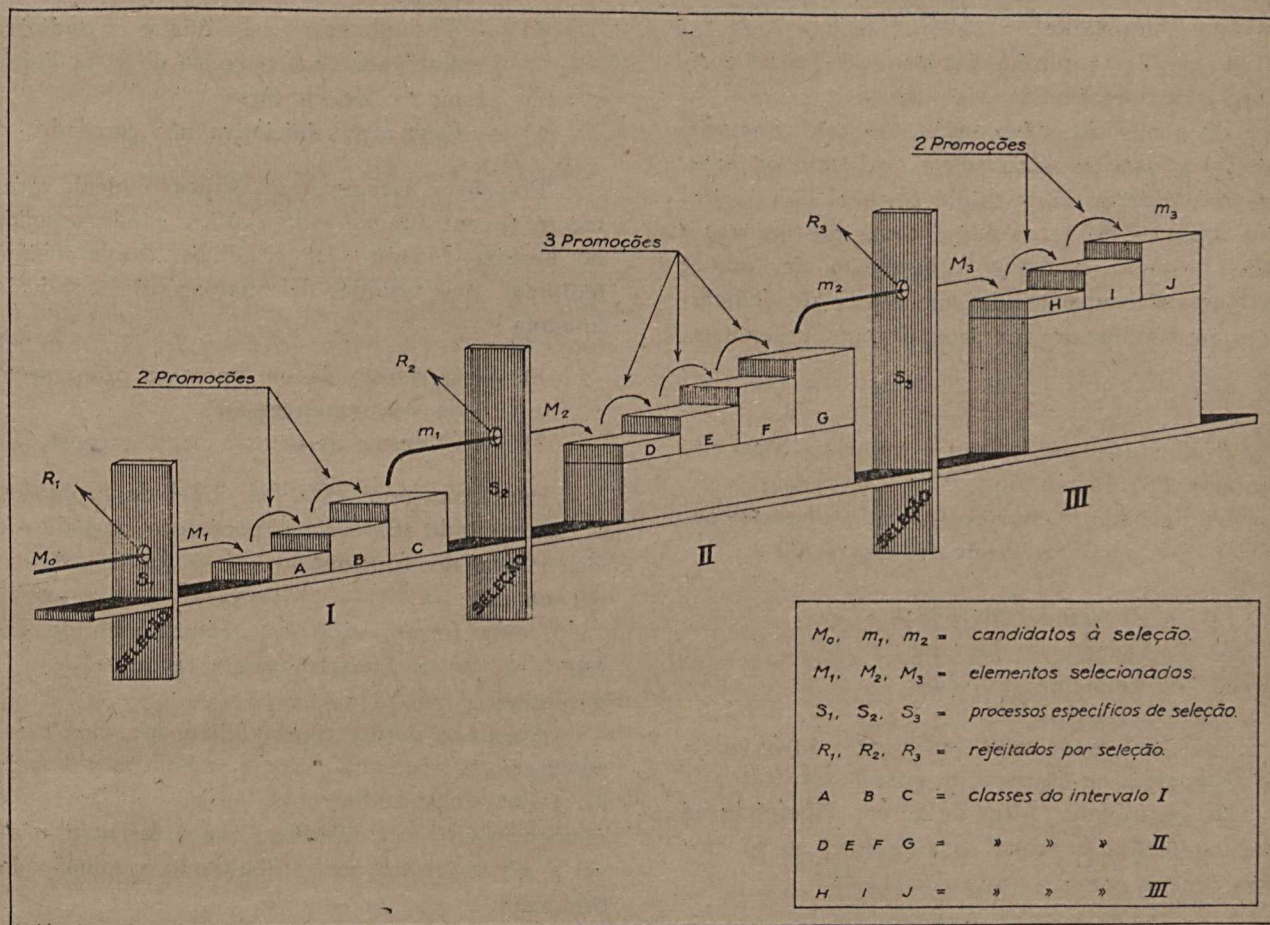
Nele, se acham representadas as diferentes etapas (degraus) de uma carreira profissional teoricamente determinada, dividida, como se vê na figura, em 3 intervalos sucessivos, cada um deles constituído por um certo número de classes distribuídas do seguinte modo :

no intervalo I,..... as classes A, B e C;
 " " II,..... " " D, E, F, G;
 " " III,..... " " H, I e J.

O ingresso, evidentemente, só se poderá dar na classe A do intervalo I, onde, via de regra, o número de vagas (M_1) é sempre inferior ao número de pretendentes.

Dai a necessidade do estabelecimento de um processo racional para a escolha dos melhores elementos dentre os que constituem a massa M_0 .

Apresenta-se aqui a *seleção* como processamento específico para o caso, único recurso racional hoje existente para uma perfeita solução do problema.



Conforme o esquema, as diversas classes se dispõem num escalonamento progressivo que define as suas posições relativas, no tempo e no espaço, não deixando dúvidas sobre a trajetória a ser percorrida pelos funcionários que integram o referido quadro.

Imaginemos, agora, uma certa massa de candidatos M_0 , pretendendo ingressar para a carreira em causa.

Aliás, nenhum dos meios anteriormente utilizados, poderia, de leve, ser comparado aos modernos e eficientes processos de seleção.

A veracidade desta afirmativa é tão evidente para os que conhecem o assunto, que não perderemos tempo em divagações a respeito.

Não se pode mais pôr em dúvida, hoje em dia, o papel inconfundível da seleção básica (S_1), no ato de admissão do funcionário, tornando possível o recrutamento do melhor material humano disponível no próprio local de sua utilização, e

entregando ao serviço público profissionais dotados de todos os *requisitos* indispensáveis ao desempenho satisfatório das funções para as quais são admitidos.

Vencido pelo grupo M_1 de funcionários o primeiro obstáculo oferecido pelo processamento específico S_1 , entramos numa fase nova do problema, qual a de manter todos os elementos unitários componentes do grupo, em estado de ânimo absolutamente favorável a uma produtividade máxima e constante.

O problema, porém, é agora muito mais complexo e de solução bem mais difícil.

De um modo geral, entretanto, podemos afirmar, sem maiores pretensões, que tudo se resume na satisfação mais ampla possível das aspirações naturais do funcionário, como profissional e como homem, de modo a libertá-lo de toda e qualquer preocupação que não seja a de dedicar-se interessadamente aos seus deveres funcionais.

Analisemos, então, quais as aspirações elementares do funcionário.

De um lado, como profissional, o homem necessita dos seguintes elementos essenciais :

- 1) — Recursos materiais ;
- 2) — Orientação superior ;
- 3) — Ambiente propício.

Tais elementos não serão aqui apreciados, por escaparem ao objetivo de nossa exposição.

De outro lado, afim de serem satisfeitas as suas aspirações naturais como homem, o funcionário precisa, entre outras coisas, de :

- 1) — Remuneração adequada ;
- 2) — Respeito à sua personalidade ;
- 3) — Possibilidade periódica e sistemática de melhoria de salário e de posição.

Dentre os 3 últimos elementos citados, somente nos ocuparemos do terceiro, por ser o único que interessa ao presente estudo.

Para o exame desse aspecto, imaginaremos todas as demais aspirações do funcionário plenamente satisfeitas e, portanto, que lidaremos com indivíduos nas condições muito especiais abaixo enumeradas.

Raciocinaremos, por conseguinte, para o caso hipotético mais desfavorável às conclusões que pretendemos tirar, isto é, para o caso em que os funcionários já se apresentem :

- 1) — Providos de todos os recursos materiais indispensáveis ao exercício da função ;
- 2) — Com uma ótima orientação superior, contínua e sistematicamente ministrada pelo chefe, que os instrue, a cada passo, sobre todos os detalhes de execução ;
- 3) — Trabalhando em ótimas condições ambientes, sob o ponto de vista higiênico e de conforto ;
- 4) — Com a sua iniciativa não cerceada.

Pois bem, mesmo nesta situação ideal, raramente encontrada na vida prática, ainda teremos no homem 2 aspirações residuais absolutamente legítimas em virtude de sua própria condição humana :

- 1) — O desejo de um aumento progressivo de sua remuneração ;
- 2) — O desejo de ocupar melhores posições.

Para solucionar esta fase final do problema, o recurso indicado seria a promoção periódica e sistemática do funcionário até o limite máximo de sua carreira.

Dessa forma, seria ele sempre mantido em estado de ânimo constantemente favorável à produtividade.

Acontece, porém, que, infelizmente, esse mesmo precioso fator que estimula o homem aos mais arrojados empreendimentos — a ambição — é também o elemento insidioso que o torna insaciável nas suas aspirações, dificultando a solução do problema.

Por outro lado, as sempre reduzidas possibilidades econômicas do Estado não permitem a fixação de um plano de remuneração sempre crescente.

Também não é possível ao Estado alterar os princípios econômicos que presidem a determinação dos salários mínimos e máximos admissíveis para cada função ou profissão.

Daí a necessidade de quadros e carreiras onde se achem convenientemente escalonadas as diferentes classes que compõem a série progressiva de cargos, funções e remunerações adequadas a cada caso particular.

E o homem, não vendo inteiramente satisfeitos todos os seus desejos, mas compreendendo que, em face das contingências econômicas, é impotente para resolver o impasse, conforma-se com a situação.

Não perde, entretanto, a esperança de ainda encontrar a fórmula que remova a dificuldade circunstancial.

Voltando, agora, ao esquema proposto, melhor compreendemos as razões que determinam a criação dos quadros e das carreiras profissionais segundo um escalonamento de classes, conforme se acha ali representado.

Assim, o grupo (M_1) dos habilitados na prova de seleção inicial (S_1) tem, diante de si, o panorama das suas possibilidades reais de acesso, no decurso de sua carreira profissional.

Si todos eles pudessem progredir, sempre galgando, periódica e sistematicamente, todos os degraus da carreira, até o último posto, tudo se acomodaria muito bem com a interposição, apenas, de mais duas provas seletivas (S_2 e S_3) na linha divisória dos intervalos figurados.

Estas últimas se encarregariam de filtrar aqueles que, por incapacidade natural, ou por uma desvalorização contínua, fôssem julgados sem os requisitos necessários ao exercício dos postos de maior responsabilidade.

Os elementos constitutivos do grupo M_1 teriam automaticamente garantida a sua promoção até à classe C, etapa final do primeiro intervalo.

Só então, depois de atingido êsse posto, seriam submetidos a um novo processamento (S_2) que forneceria novas indicações sobre as possibilidades de cada um para prosseguir na carreira.

Da massa M_1 dos candidatos a acesso ao segundo intervalo, apenas uma parte (M_2) venceria a barreira seletora de valores.

Tal grupo habilitado passaria a integrar a classe D, inicial do intervalo II.

Agora, o grupo M_2 seria periódica e sistematicamente promovido até o último degrau do segundo intervalo, dependendo, somente, de um final processamento específico de seleção S_3 , para poder ingressar na terceira e última etapa de sua carreira.

Dessa prova final sairia habilitado apenas um grupo reduzido (M_3) de funcionários, constituído, evidentemente, pelos mais aptos ao desempe-

nho das funções superiores da carreira, correspondentes às classes finais H, I e J.

Finalmente, para o grupo (M_3) dos funcionários que lograram atingir o degrau máximo da carreira, nenhuma questão mais restaria a resolver, porquanto teriam, assim, satisfeito integralmente a sua ambição profissional.

Relativamente à transposição de cada intervalo figurado, o critério das promoções seria regulado por um código que fixaria as exigências fundamentais indispensáveis para justificar e condicionar essas promoções.

Na realidade, ainda não possuímos um código de promoções que assegure ao funcionário, ao longo de toda a sua carreira, um acesso garantido, contínuo e progressivo, que venha resolver satisfatoriamente todas as suas aspirações.

O que se pode conseguir de melhor — e, força é convir, já representa um grande passo dado no bom caminho — foi um código de promoções que procura estabelecer critérios, tão objetivos quanto possível, para julgamento do mérito relativo dos funcionários, *sem, todavia, abolir a competição, — desastroso fator de desarmonia, altamente prejudicial ao interesse público.*

Focalizado o problema sob este último aspecto, impõe-se a elaboração de um código que presida com justiça e imparcialidade, a inevitável competição entre funcionários candidatos ao exíguo número de vagas que, hoje, infelizmente, ainda constituem uma espécie de prêmio ao vencedor.

Resumindo, diremos que os processos de seleção e os sistemas de promoção, quando conjugados, constituem o único método racional para controle da formação e apuro dos quadros de funcionários.

Quanto ao mecanismo de sua entrosagem, esta se acha devidamente esquematizada na figura representativa com que procuramos concretizar nosso pensamento a respeito.

Apresenta-se, portanto, a seleção, como o método mais eficiente, não só para o recrutamento dos elementos que devem ingressar nos quadros de funcionários públicos, mas ainda como meio seguro de manter sempre em forma o potencial de capacidade produtiva desses elementos.

impedindo, além disso, o acesso dos incapazes aos postos de maior responsabilidade.

De outra parte, a *promoção* é, sem dúvida alguma, o mecanismo que espontaneamente se oferece como recurso para manter sempre estimulada a capacidade produtiva do funcionário previamente julgado apto pela seleção.

Os dois processos, por conseguinte, são bem o complemento um do outro na consecução de um mesmo *objetivo* qual seja o da obtenção de *um rendimento máximo dos funcionários, para uma eficiência máxima do Serviço Público*.

Não terminaremos este capítulo de nosso trabalho, sem um ligeiro comentário sobre outro assunto intimamente ligado à seleção e promoção de funcionários.

Queremos nos referir, precisamente, ao problema da criação de *Cursos Especializados de Aperfeiçoamento*, outro fator indispensável ao soerguimento do Serviço Público.

O próprio esquema ideado nos apresenta duas indicações capazes de nos orientar no estudo dêsse detalhe.

De um lado, podemos reparar que um certo número de funcionários nem ao menos consegue transpor os singelos degraus que estabelecem a hierarquia dentro de um mesmo intervalo. Como se vê na figura, apenas m_1 indivíduos, dentre os M_1 que constituem o grupo inicialmente admitido, conseguiram chegar até a classe C, etapa final do primeiro intervalo. Ficaram, assim, retidos, nesse intervalo, em consequência de suas reduzidas possibilidades intrínsecas, $M_1 - m_1$ indivíduos.

De outro, como ainda se pode ver na figura, um certo número R_2 de funcionários não consegue atravessar o filtro S_2 , por inaptidão específica ou deficiência técnica para ocupar os postos do intervalo subsequente ao primeiro.

Tanto uns como outros merecem especial atenção do Governo, que deve, por todos os meios, procurar revalorizá-los convenientemente, não apenas para o seu melhor aproveitamento, como ainda, e principalmente, para evitar que se tornem elementos nocivos à sua própria classe.

A criação, em larga escala, de cursos de especialização e aperfeiçoamento, viria tornar mais completa a notável tarefa da seleção conjugada à promoção.

Concluindo este capítulo, sintetizaremos em 3 pontos fundamentais o plano de soerguimento do Serviço Público :

Seleção, Promoção e Aperfeiçoamento.

III

SELEÇÃO ESPECÍFICA

O sentido técnico da seleção

Segundo Franziska Baumgarten, uma das maiores autoridades no assunto, o sentido técnico da seleção reside :

"na escolha, entre vários indivíduos, daquele que melhor se ajusta, pelas suas aptidões, às exigências específicas de uma determinada profissão".

De fato, selecionar não é apenas escolher ; é escolher, entre indivíduos previamente examinados e convenientemente classificados, aqueles que, pelo valor específico de suas aptidões, podem oferecer garantias de maior sucesso quando utilizados no exercício de determinada função.

Quando se trata de selecionar sementes, por exemplo, é muito simples o problema.

Depois de suficientemente examinadas e racionalmente classificadas, só se aproveitam as que apresentarem determinadas características préexigidas ; isto é, só se utilizam aquelas que podem oferecer maior garantia de frutificação.

Quando se trata, porém, de selecionar o elemento humano, como fator de trabalho — embora, por analogia, pudesse parecer, à primeira vista, muito simples a solução — o problema é muito mais grave pelas especiais características que apresenta, digno, portanto, da maior atenção por parte dos que se propõem a resolvê-lo.

O homem se submete resignadamente à seleção natural, aceitando, num conformismo admirável, toda sorte de aparentes injustiças que a Natureza lhe impõe.

Não se conforma, porém, com a menor restrição que lhe seja imposta pelo próprio homem.

Observe-se, em paralelo, estas duas feições particularíssimas da índole humana :

- 1) — aceita, resignadamente, todas as imposições da sorte ;
- 2) — reage, sempre, contra a injustiça humana, ainda que involuntária.

Daí, a necessidade de serem adotados, no seu caso muito particular, processos de seleção racionais e, cada vez mais, *objetivos*, de modo a tornar exequível, pelo próprio homem, uma seleção tão próxima quanto possível da seleção natural.

Entretanto, essa natural reação, por ele oferecida, fica bastante atenuada, quando reconhece que o processo seletivo, a que é submetido, visa tão somente verificar si ele é, ou não, adaptável a determinada profissão ; isto é, si possui as qualidades específicas dessa função de modo a proporcionar-lhe o maior sucesso, com o maior rendimento de trabalho.

Vemos, assim, que, si por um lado a prática da seleção é extremamente difícil na sua aplicação ao homem, por outro apresenta-se ela como solução até mesmo indicada, para conciliar os interesses individuais com os da coletividade.

Aceita, por conseguinte, a necessidade de recrutar os mais aptos para o exercício das várias profissões, cumpre escolher examinando especificamente as diversas capacidades de cada um, tendo em vista as possibilidades de sua ajustagem, qualitativa e quantitativa, às condições exigidas pela profissão em estudo.

Resulta, das considerações feitas, que 2 questões devem ser convenientemente estudadas :

- 1) — Quais as características inerentes a cada profissão ;
- 2) — Quais as características que devem ser exigidas do indivíduo para o seu mais perfeito ajustamento profissional.

O primeiro caso impõe o estudo analítico das componentes que entram na estrutura específica das diversas funções do trabalho.

O segundo exige a análise das componentes individuais que constituem as respectivas aptidões para exercício específico das diversas profissões.

A conclusão a tirar das premissas estabelecidas é a de que, a *Seleção Específica* se apresenta como resultado natural da observância dos dois preceitos formulados.

Primeiras realizações brasileiras

No Brasil, só ultimamente foram adotados os princípios de Racionalização do Trabalho, através dos esforços de algumas instituições científicas que procuraram realizar praticamente alguma coisa nesse sentido.

São do conhecimento geral os notáveis trabalhos preparatórios de investigação científica, levados a efeito :

- a) — em S. Paulo, pelo *Instituto de Organização Racional do Trabalho* (I. D. O. R. T.) ;
- b) — no Rio, pelo antigo *Laboratório de Psicologia*, do Engenho de Dentro, recentemente transformado em Instituto de Psicologia da Universidade do Brasil.

As pesquisas então realizadas pelos mencionados centros de estudos, referiam-se em particular e respectivamente :

- a) — à Seleção profissional de ferroviários, na E. F. Sorocabana (S. Paulo) ;
- b) — à Seleção específica de pilotos da Aviação do Exército (Rio) .

Acreditamos, mesmo, tenham sido esses os primeiros e talvez únicos exemplos de Seleção Específica realizados no Brasil, cujos resultados foram os mais auspiciosos.

Como consequência dessa brilhante iniciativa surgiram, em época mais recente,

- a) — o *Laboratório de Psicotécnica* do Centro Ferroviário do Ensino e Seleção Profissional de S. Paulo ;
- b) — o *Gabinete de Seleção* do Serviço Médico da Escola de Aviação Militar, no Campo dos Afonsos, Rio.

Situação atual do problema

Finalmente, o Governo da República — compreendendo os elevados objetivos colimados por êsse utilíssimo ramo de atividade humana e coroando do mais absoluto êxito todos os esforços isolados, anteriormente feitos nesse sentido — integrou definitivamente, no seu grandioso plano de ação governamental, a *Racionalização dos Serviços Públicos*, e criou, no Departamento Administrativo do Serviço Público, a atual *Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento*, cujas pesquisas científicas são realizadas pelo *Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos*.

Por enquanto, os trabalhos dêsse novo departamento governamental limitam-se a uma *Seleção básica*, para a eliminação dos incapazes, de um modo geral, para a função pública: exame físico, mental e de conhecimentos gerais (básicos).

Entretanto, a questão de *Seleção específica* já está sendo abordada para a profissão de *Datilógrafo*.

Como vemos, tudo indica que o assunto já vai sendo devidamente estudado; de momo a ficar definitivamente adotada a seleção específica como processamento fundamental na escolha de serventuários para o Serviço Público.

Assim sendo, embora sob um aspecto ainda muito geral, realizou-se já uma grande conquista do domínio da Reorganização Científica do Trabalho, e não estamos longe de alcançar o alto objetivo de uma perfeita racionalização da máquina administrativa e técnica do Serviço Público.

Graças ao auxílio da Seleção Básica, já se eliminam os elementos menos capazes, sob o ponto de vista físico e mental, reduzindo consideravelmente a massa heterogênea de candidatos a emprego público.

O mínimo de exigências fundamentais, relativamente ao valor intrínseco do indivíduo, já se obtém com relativa garantia, mediante o emprego de métodos seletivos gerais.

Rasgou-se, portanto, o caminho da *futura Seleção Específica* pela qual serão examinados os indivíduos sob o ponto de vista da existência de determinadas aptidões inerentes à especificidade da função considerada.

Medidas de aperfeiçoamento

Ha toda conveniência, pois, em ser organizado, desde já, um plano geral de ação, dentro do qual se enquadrem todas as atividades preocupadas com o problema da Seleção Específica.

Êsse plano de ação deveria ser desenvolvido dentro de um *Instituto de Centralização* dos estudos em apreço, instituição cujos fins seriam: o estudo, o coordenação e a sistematização dos métodos de pesquisa aplicáveis à análise funcional das diferentes profissões, bem como ao exame das características individuais necessárias ao exercício das mesmas.

Na impossibilidade imediata de ser efetivada essa tarefa, convém ao menos fixar esquematicamente as diretrizes que devem ser admitidas como base à objetivação dêsse propósito.

O esquema da pág. 21, por exemplo, onde procuramos sintetizar as diferentes fases de um processo geral de seleção, é uma contribuição despretenciosa que aqui deixamos à censura das autoridades brasileiras na matéria.

Um esquema dêsse tipo deveria ser, desde já, adotado oficialmente como norma geral orientadora para todo o país.

Só assim, conseguiríamos colhêr, com a urgência que se faz mistér, os dados estatísticos homogêneos indispensáveis como base a estudos posteriores e mais aprofundados, sobre o assunto.

Sem descermos a detalhes, ainda faremos, antes de terminar êste capítulo, algumas considerações oportunas sobre o esquema proposto.

O esquema sugerido possui a elasticidade necessária à sua adaptação, tanto a um processo de *seleção específica* como a um simples processo de *seleção básica*.

Acham-se nele esboçados todos os itens abordáveis pela seleção.

A própria disposição, em que foi arquitetado, indica a sequência das diferentes fases características do processamento.

Assim é que figura ali, em terceiro lugar, como fase final do processo, a pesquisa das aptidões individuais.

Sobre êsse ponto, aliás, a opinião geral parece inteiramente acorde.

Quanto às duas primeiras, entretanto, as opiniões se dividem.

Uns, são partidários do exame médico como fase preliminar do processo: — são os que também encaram a seleção como precioso subsídio para o estudo da raça.

Outros, consideram o problema de um ponto de vista mais prático, mais próximo de sua verdadeira finalidade e, portanto, mais técnico: — são justamente aqueles que, lidando mais de perto com o assunto, na sua aplicação prática, estão ao par da formidável soma de trabalho exigido pelo processamento.

Filiamo-nos, aliás, ao grupo dos que preferem, como fase inicial, a pesquisa do nível de cultura dos candidatos.

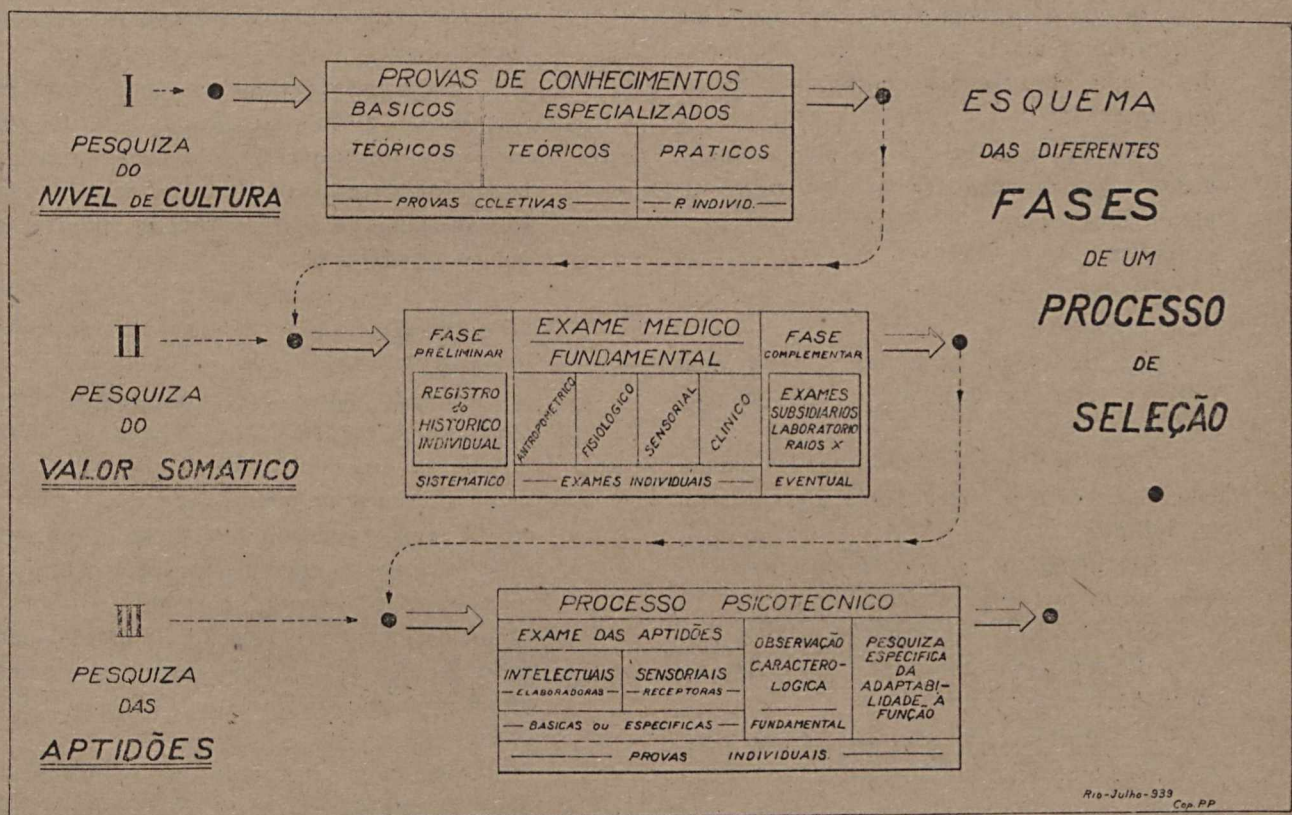
mos deixar consignados, aqui, os nossos incontidos aplausos a energia, firmeza e perseverança com que vem sendo atacado o problema, pela Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento do Departamento Administrativo do Serviço Público, em colaboração com o Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos.

IV

RACIONALIZAÇÃO DAS PROMOÇÕES

A — CONSIDERAÇÕES GERAIS

Já dissemos alhures, em 1935, as seguintes palavras que, então, representavam o nosso pen-



Isso porque, quando aplicadas inicialmente, as provas de conhecimentos já reduzem consideravelmente a massa total de examinados, diminuindo, assim, desde logo, o volume do trabalho exaustivo exigido pelas demais provas.

Justifica-se, assim, plenamente, a ordem em que apresentamos, no nosso esquema, as 3 fases características do processo.

Ao encerrarmos este capítulo, sobre matéria de tanta relevância para a nacionalidade, que aliás foi por nós abordada tão superficialmente, quere-

samento a respeito da necessidade premente de elaboração de um Código de Promoções para os funcionários públicos:

“Nem sempre as posições de comando são alcançadas pelos mais capazes para essa função e esse fenômeno tem suas origens na falta de um critério racional de promoções.

As posições de comando são cobiçadas por todos e, algumas vezes, disputadas a golpes de audácia, quando não vencem os habilidosos, os espertos, ou o problema não

se resolve dentro do parentesco e do favoritismo.

A falta de um critério racional de seleção por outro lado, vem desanimar aqueles que, não tendo um espírito combativo, vítimas de sucessivas injustiças, sem estímulo outro que não o da luta pela vida, possuem, não obstante, as qualidades requeridas para a função administrativa.

Ora, o problema da seleção se apresenta muito complexo, no plano da administração, e de tal forma que o único recurso admissível, hoje, ainda seria a adoção de um critério racional e eficiente de promoções.

Futuramente, é bem possível, assistiremos, talvez, ao espetáculo inédito, hoje humilhante, amanhã perfeitamente aceitável, da seleção de administradores pela Psicotécnica.

Não elevemos, porém, tão alto as nossas vistas e procuremos acertar dentro de um plano compatível com a nossa atual compreensão.

Existe no Brasil um critério racional de promoções?

De um modo geral, só existem duas praxes: a da antiguidade e a do merecimento.

Muito se discute a respeito de ambas; nem a primeira se acha, ainda, perfeitamente definida.

Até mesmo o critério da antiguidade é bem aceito por uns, repellido por outros.

Os aforismas abaixo dão uma idéia perfeita da controvérsia que se desenvolve em torno desse critério:

— "*Antiguidade é posto*", dizem uns;
— "*Antiguidade é direito de inepto*", dizem outros.

O primeiro aforisma já está bastante desmoralizado, mas ainda o invocam, justamente, os de capacidade média, que, aliás, constituem a natural maioria.

O segundo é geralmente mais aceito.

Quanto ao merecimento, é lastimável a nossa situação.

Para se avaliar do primitivismo em que ainda nos encontramos nesse particular, seja-nos permitida, mais uma vez, a citação de um aforisma muito comum entre nós:

— "*Merecimento não se discute*".

Como se vê, é o próprio interessado

quem, passivamente, se entrega a julgamento, sem mesmo indagar qual o critério a presidir a avaliação dos seus méritos.

Urge, por conseguinte, fixar um critério racional de promoções, afim de sairmos dessa passividade lamentável.

A indisciplina, a falta de coragem, a desorganização, a impontualidade, a falta de iniciativa, a incapacidade de ação, etc., etc., encontram, quase sempre, as suas raízes, nas flagrantes injustiças observadas por ocasião das promoções, na falta de um estímulo aos mais capazes.

O homem se rebela sempre contra um chefe incapaz e a sua reação manifestar-se-á sempre, ainda que sob a forma de resistência passiva.

A sua conformação aparente com a injustiça, não discutindo, abertamente um merecimento injustamente conferido a um seu concorrente, resolve-se dentro de uma reação dissimulada, excessivamente prejudicial a uma organização.

Daí a necessidade urgente do estabelecimento de um código racional de promoções praticamente exequível.

Quando não existem caminhos retos, nem honestos para a conquista de posições a ambição e o mimetismo se encarregam de fazer vitoriosos os menos capazes.

Vemos, assim, que a fixação de um critério racional e eficiente de promoções interessa profundamente a qualquer tipo de organização, principalmente as diretamente subordinadas ao Governo, onde não existem armas com que combater uma reação disfarçada.

Aliás, como prova do que acabamos de dizer, aí está o Decreto n.º 24.068, de 29 de março de 1934, onde o Governo Brasileiro, compreendendo a importância do fator denunciado, moderniza o critério de promoções para o Exército Nacional.

Procuremos, pois, elaborar, também para os civis, um critério racional de promoções, o mais perfeito possível, sujeitando-o à aprovação do Governo, para a sua posterior adoção sob a forma de Lei".

Ao emitirmos tais conceitos, muito antes do advento da Lei n.º 2.290, embora plenamente convencidos da profunda necessidade da criação de um código dessa natureza, longe estávamos de

supor que, pouco tempo depois, partiria espontaneamente, do próprio Governo da República, a iniciativa feliz da criação de uma Lei de Promoções para os Funcionários Públicos Cívís.

Foi, portanto, com imensa satisfação que assistimos o advento, em 28 de outubro de 1936, da magnífica lei n.º 284, — do *Reajustamento* chamada, que reajustou os quadros e vencimentos do funcionalismo público civil da União.

Nela, já se esboçava uma sistematização racional dos princípios que deveriam presidir, de então por diante, a formação dos corpos de funcionários responsáveis pelo Serviço Público.

Entre outros pontos de capital importância, destacaremos aqueles que prepararam o terreno para a atual Lei de Promoções, objetivo principal de nosso estudo :

— o art. 1.º, que adotou o princípio geral da formação de carreiras para os funcionários públicos ;

— o art. 2.º, que estabeleceu diferenciação nítida entre as diferentes carreiras, subdividindo-as, ainda, em classes ordenadas num escalonamento gradativo, simples e profundamente útil ;

— o art. 8.º, que instituiu o indispensável Conselho Federal do Serviço Público, outra necessidade inadiável ;

— o art. 15, que instituiu as utilíssimas Comissões Ministeriais de Eficiência, como órgãos superiores de fiscalização do processamento honesto das promoções ;

— o art. 33, que fixou, pela primeira vez, para o funcionalismo público civil, uma proporção relativa das promoções por antiguidade e das por merecimento ;

— o art. 33, — (§ 4.º) — que mui sabiamente condicionou as promoções por merecimento a uma relativa antiguidade do funcionário na respectiva classe, só concedendo promoção àqueles que se acham situados nos dois primeiros terços da classificação por antiguidade ;

— o art. 34, que instituiu, como exigência fundamental para a promoção, o interstício mínimo de dois anos de estágio na classe ;

— o art. 40, que inaugurou o sistema racional do estágio preliminar de observação do candidato a cargo público, antes de sua admissão em caráter definitivo ;

e, finalmente, o magnânimo art. 5.º das Disposições Transitórias, que ressalvou todos os direitos de antiguidade anteriormente adquiridos num louvável respeito ao único preceito habitualmente respeitado pela praxe, em matéria de promoções — a *antiguidade*.

A respeito da contagem da antiguidade, o art. 33 já era bastante explícito, pois claramente indicava o *tempo de serviço na classe* como único elemento a ser computado na classificação por antiguidade.

A lei 284, entretanto, não definia com clareza o que se deveria entender como "*merecimento*", razão pela qual ainda mantinhamos grande reserva sobre uma completa utilidade que a lei pudesse vir a ter.

E' bem verdade que, na parágrafo 2.º do art. 33, falava a lei em "*merecimento absoluto*". Essa expressão, aliás, não conseguimos nunca assimilar, ou mesmo admitir, por isso que, além de julgarmos difícil a sua conceituação, também achamos perfeitamente dispensável o estabelecimento de um conceito para essa espécie de merecimento.

De fato, a única espécie de merecimento que, a nosso ver, pode praticamente interessar no caso de competição entre funcionários, é, justamente, o do *merecimento relativo*.

Aguardámos, assim, a primeira aplicação da Lei, para melhor avaliar os seus efeitos nesse particular.

Felizmente, porém, compreendendo as dificuldades de aplicação da lei antes de uma regulamentação definitiva sobre os detalhes de sua execução, o próprio Conselho Federal do Serviço Público resolveu sustar todo e qualquer processamento de promoções até ser decretada a definitiva regulamentação da Lei.

Finalmente, em 28 de janeiro de 1938, tivemos a imensa alegria de ver promulgado o Decreto n.º 2.290, que expediu o ambicionado *Regulamento de Promoções dos Funcionários Públicos Cívís*, cuja crítica pretendemos efetuar no decurso do presente estudo.

Tivemos ocasião, já em outubro de 1938, de dizer sobre esse Regulamento as seguintes palavras :

"Não ha negar o valor indiscutível do atual Código de Promoções, pois êsse Regulamento, apesar de imperfeito em alguns pontos, representa o papel de uma grande luz na escuridão que reinava antes do seu aparecimento em janeiro de 1938".

Somos, portanto, daqueles que acreditam sinceramente nos grandes benefícios que forçosamente êsse código nos trará em futuro não muito distante.

Os seus benéficos efeitos, porém, ainda não se podem fazer sentir, por enquanto, na medida de nossos desejos, mas, acreditamos, apesar das dificuldades com que temos deparado na sua aplicação, já não poderíamos mais retornar à situação confusa outrora existente, em assunto de promoções para funcionários públicos civis, sem a dolorosa sensação de uma perda irreparável.

O problema não é derrotar a lei, como felizmente todos muito bem compreendem, mas, ao contrário, consolidá-la apontando apenas as suas verdadeiras falhas e sugerindo medidas de aperfeiçoamento capazes de a tornarem um verdadeiro padrão, amostra insofismável das possibilidades nacionais em matéria de organização racional dos serviços públicos.

Durante a análise que em seguida faremos, tão somente dos artigos e falhas da Lei n.º 2.290 que nos pareceram dignos de maior exame por parte do Governo, para uma possível modificação para melhor, seguiremos a marcha indicada pelas instruções do concurso no seu item — 7).

B — SÔBRE O CAPÍTULO I

Disposições Preliminares

Art. 2.º. — As promoções obedecerão ao critério alternado da antiguidade de classe e do merecimento, exceto quanto à classe final de carreira; neste caso, obedecerão, exclusivamente, ao critério do merecimento.

Exposição e crítica — Outrora, indistintamente para todas as classes e por uma questão de praxe, processavam-se as promoções, alterna-

damente, na proporção fixa de uma promoção por antiguidade para cada duas por merecimento.

O critério da antiguidade visava satisfazer o interesse do indivíduo; o do merecimento procurava salvaguardar o interesse público.

Entretanto, já na própria lei de promoções do Exército, se encontrava processo mais racional.

A norma adotada era a de ser *diminuída progressivamente a taxa de promoções por antiguidade*, em face das por merecimento, à medida que se sobe na hierarquia das classes.

O artigo 2.º, por conseguinte, não adotando êsse critério progressivo para os funcionários públicos civis, veio dar à antiguidade uma destacada importância, colocando-a em absoluto pé de igualdade com o merecimento, importância que ela já havia mesmo perdido, com toda a justiça, em favor dêste último. A rigor, o merecimento, e só êle, deveria ser objeto de exame quando se tratasse de promoções, uma vez que a antiguidade, por si só, nada exprime no campo do trabalho.

No intuito, porém, de eliminar parcialmente a influência prejudicial do coeficiente afetivo, que, insidiosamente, contamina sempre o julgamento do homem quando avalia o mérito dos seus semelhantes, pode, e deve mesmo, o critério da antiguidade, intervir como fator de correção das indefectíveis injustiças decorrentes do julgamento subjetivo do merecimento.

O que interessa, entretanto, ao serviço público, é a dedicação efetiva do funcionário, colocando à disposição do Estado toda a sua capacidade de produção.

A produtividade, portanto, deve ser o fator decisivo nas promoções, mesmo quando se tenha de levar em conta o tempo de serviço.

Grande é a controvérsia que se estabelece em torno do assunto, existindo hoje uma pronunciada tendência até mesmo para confundir o valor intrínseco do funcionário, ou as suas possibilidades latentes, com o seu real merecimento definido pela soma de serviços em realidade prestados.

A antiguidade age como protetora dos improdutivos que, sabem perfeitamente, acabarão por ser, algum dia, automaticamente promovidos pela ação do tempo.

A antiguidade é um patrimônio que se acumula independentemente da ação que se possa desenvolver.

Cada dia que se passa na vida do funcionário, produtivo ou improdutivo, é um dia a mais que se junta à sua antiguidade.

A antiguidade como critério para promoções, deturpa a valiosa noção de merecimento, chamando sobre si a atenção do profissional que involuntariamente passa a contar mais com a ação mecânica do tempo, do que com a sua própria capacidade de produção.

Si o funcionário não pudesse contar com o auxílio da antiguidade, passaria, evidentemente, a só se preocupar com o fator que, então, seria o único elemento de êxito na sua carreira: — a *produtividade*.

Entraríamos, assim, numa fase inteiramente nova, em que o profissional espontaneamente procuraria prestar os seus indispensáveis serviços, como recurso para alcançar êxito na sua carreira.

E não se conteste essa afirmativa, dizendo que o novo critério seria mais prejudicial do que a indolência creada e mantida pelo rudimentar critério da antiguidade.

A antiguidade seria um critério ideal si todos produzissem igualmente, o que não se verifica na realidade.

Convenhamos, porém, que é o único recurso existente contra as inevitáveis injustiças decorrentes da imperfeição do homem como julgador de seus semelhantes.

Por isso mesmo, impõe-se logicamente uma solução intermediária, onde o critério do merecimento leve alguma vantagem sobre o da antiguidade, como por exemplo no Exército, onde a proporção de promoções por antiguidade é progressivamente decrescente à medida que se sobe na hierarquia das classes.

De outro lado, porém, também não satisfaz o critério rigidamente alternativo, como proposto no artigo 2.º, principalmente para o cargo inicial da carreira.

Tanto que, no Exército, a antiguidade, de início, é o critério que prevalece para a totalidade das vagas, com muita justiça, no louvável intuito de, a qualquer preço, evitar uma prejudicialíssima estagnação de oficiais no primeiro degrau da carreira militar.

Estamos, aliás, de inteiro acôrdo com essa praxe, pois também reconhecemos que os critérios subjetivos de apreciação do merecimento são sempre falhos em consequência do fator afetivo, impossível de evitar.

Assim, o artigo 2.º, estabelecendo uma proporção rígida de alternância dos critérios da an-

tiguidade e do merecimento, veio dar uma preponderância exagerada ao critério da antiguidade, o que deve ser evitado.

Por outro lado, não preenche, para as classes iniciais de cada carreira, o objetivo, importantíssimo, de impedir a estagnação inicial, tão prejudicial ao serviço público.

Deve, por conseguinte, ser modificado, no sentido de ser melhor dosada a influência do critério da antiguidade ao longo das carreiras. Assim, partindo-se de uma supremacia absoluta da antiguidade, na classe inicial, essa preponderância iria cedendo lugar, gradativamente, ao critério do merecimento, até desaparecer completamente nas promoções ao último posto da carreira, caso em que deve prevalecer, tão somente, este último critério.

Medidas de aperfeiçoamento — o artigo 2.º talvez possa ser vantajosamente substituído pelo seguinte:

Artigo 2.º — As promoções obedecerão aos critérios da antiguidade e do merecimento, nas seguintes proporções de alternância, em relação ao número de vagas:

Da 1.ª classe da carreira, (posto inicial de carreira) para a imediatamente superior, (2.º posto): a *totalidade* das vagas, por *antiguidade*;

Do 2.º posto da carreira, para o 3.º posto: *metade* das vagas, por *merecimento*;

Do 3.º posto da carreira, para o 4.º posto, e dêste em diante: apenas *um terço* das vagas por *antiguidade*.

Parágrafo único: — Em qualquer hipótese, as promoções à última classe de cada carreira, obedecerão exclusivamente ao critério do *merecimento*.

Art. 8.º — A existência de excedentes em uma classe não impedirá a promoção dos funcionários que a integram, satisfeitas as exigências legais.

§ 1.º — *Enquanto houver excedentes em uma classe, não haverá promoções para a mesma.*

Exposição e crítica: — O parágrafo 1.º do artigo 8.º, criando essa entidade nova — os *excedentes* — veio colocar em situação verdadeiramente aflitiva, um pequeno número de classes,

sobre as quais incidiu, pesadamente, toda a desvantagem, da inovação em apreço.

O fenômeno dos "Excedentes" foi uma decorrente natural e espontânea da necessidade de reajustamento dos quadros do funcionalismo público, sem aumento excessivo de despesas.

Contrabalançando, aliás, os efeitos desastrosos da solução adotada como recurso lógico, o reajustamento trouxe consigo : um aumento geral de vencimentos ; uma sistematização das carreiras ; um desdobramento racional dos quadros ; a criação de classes novas cuja falta era por todos notada ; enfim, uma série de benefícios de ordem geral que parecem justificar e compensar perfeitamente a criação dos "excedentes".

A verdade, porém, é que, si por um lado, os incontestáveis benefícios do Reajustamento tocaram a todas as classes de um modo geral, por outro, o defeito inofensível que os excedentes representam para a lei 2.290, só veio atingir determinadas classes que passaram a viver praticamente asfixiadas, sem o estímulo indispensável das promoções.

Para algumas destas últimas, as oportunidades de promoção se acham inteiramente fechadas por períodos de tempo exageradamente grandes, incompatíveis mesmo, em certos casos, com a própria capacidade humana de paciência e resignação.

Para justificar o que acabamos de dizer, tomaremos para exemplo um dos maiores quadros de funcionários públicos existentes no país : — o Quadro II, do Ministério da Viação.

Facilmente se verifica, consultando a lista de antiguidade publicada, em 1937, pela E.F.C.B., que a situação geral naquela época, era a seguinte :

Número total de possibilidades fechadas nas classes onde existem excedentes..	506
Número de funcionários prejudicados, em consequência da criação dos excedentes na classe para a qual poderiam ser promovidos	488

O quadro da pág. 27 oferece campo vasto para estudo de outros detalhes.

Isso em 1937, quando se dizia que, rapidamente, se extinguiriam os excedentes, em consequência da maior permeabilidade conferida aos quadros, pelo reajustamento.

Verifiquemos, então, qual a situação atual, mais de 2 anos transcorridos, desde aquela época.

Não resta a menor dúvida que, de então para cá, melhorou muito a situação, não tomando em consideração o tributo já pago pelos que, só agora, voltam a poder contar com o estímulo das promoções.

O impasse, todavia, ainda continua a exercer a sua maléfica influência, embora sobre um grupo hoje bem reduzido.

Continuam, ainda, como se pode ver no quadro, na mesma situação de outrora, 4 classes, justamente as mais atingidas pelos excedentes.

Acresce a circunstância de não serem nada animadoras as perspectivas que se oferecem a essas 4 classes, para o futuro.

Ai estão as porcentagens de redução da intensidade do fenômeno, revelando que, para a classe mais favorecida, dentre as 4 ainda prejudicadas, seriam talvez necessários mais 2 1/2 anos para a extinção total dos respectivos excedentes.

E nos outros Quadros ?

Não nos alongaremos sobre o assunto, já suficientemente comentado.

Não interessa mesmo saber-se quantos ou quais sejam os prejudicados. O importante é tirá-los dessa situação desanimadora, estimulando-os por meio de promoções menos remotas.

Medida de aperfeiçoamento : — § 1.º — Às classes estacionárias, em virtude da existência de excedentes na classe imediatamente superior, da mesma carreira e Quadro, seria concedido, anualmente, até a extinção de todos êsses excedentes, um número de possibilidades extraordinárias de acesso (vagas suplementares) igual à metade do número de vagas ocorridas na classe imediata.

C — SOBRE O CAPÍTULO II.

Das promoções por antiguidade

Art. 12. — A antiguidade será determinada pelo tempo líquido de efetivo exercício do funcionário na classe a que pertencer.

Exposição e crítica — O artigo 12 define, com absoluta nitidez, o que se deve entender como *antiguidade*, para efeito de promoções.

EXCEDENTES, em JANEIRO de 1937, na E.F.C.B.			
Funcionários Prejudicados		Possibilidades Fechadas	
Nº	Classe	Nº	Classe
44	Eng ^{os} "K"	4	Eng ^{os} "L"
—	Admissão →	2	Eng ^{os} "K"
3	Esc. (E _R +D _R +C _R)	144	Escriturários "E"
—	Admissão →	4	Contínuos "F"
0	Serventes "D"	91	Serventes "E"
14	Almoxarifes "H"	1	Almoxarifes "I"
15	Almoxarifes "G"	3	Almoxarifes "H"
—	Admissão →	3	Desenhistas "F"
38	Condutores "E"	177	Condutores "F"
374	Agentes "E"	77	Agentes "F"
488	Desestimulados	506	Excedentes

EXCEDENTES, em JULHO de 1939, na E.F.C.B.			
Possibilidades ainda fechadas		2½ anos depois	
Nº	Classe	Redução	Porcentagem
76	Escriturários "E"	68	47%
82	Serventes "E"	9	10%
3	Almoxarifes "H"	0	0%
107	Condutores "F"	70	40%

Estabelece claramente, como espírito da lei, o maior respeito ao *tempo líquido de serviço na classe*, para efeito de promoções por antiguidade.

Oferece ao funcionário, um *critério objetivo* que lhe assegura promoção automática no fim de certo tempo, critério indiscutível, por isso que não sujeito ao subjetivismo dos julgadores.

Institue a *antiguidade de classe* como única a ser tomada em consideração, só se podendo recorrer ao tempo de serviço no Ministério ou, em instância superior, ao tempo de Serviço Público Federal, nos eventuais casos de empate, como explicitamente indicado no artigo 16.

Respeita, cabalmente, o *velho direito natural da antiguidade*, profundamente enraizado no subconsciente do funcionalismo público, como direito insofismável, de facilíma apuração.

Assim, tudo parecia indicar que, ao menos a esse respeito, não pudessem surgir dúvidas, controvérsias, dificuldades, pois tudo se reduzia a uma simples ordenação decrescente dos números que exprimissem a antiguidade de cada funcionário, na sua respectiva classe, quando da organização das classificações básicas a que se refere especialmente o artigo 14.

Era preciso, todavia, não só ressaltar todos os direitos anteriores ao advento da nova lei, como ainda prever todos os casos de dúvida que pudessem surgir.

Essa, a razão de figurarem na lei 2.290 os detalhes sobre interpretação do princípio geral de antiguidade, a que se referem os artigos de números 14 a 20 e respectivos parágrafos.

Convém salientar aqui a liberalidade da lei n.º 2.290, quando respeitou integralmente, como no artigo 14, todos os direitos de antiguidade vigentes antes da lei 284, amplamente amparados já, pelo magnânimo artigo 5.º das Disposições Transitórias da lei preparatória, conhecida como do Reajustamento, que dizia textualmente :

"Artigo 5.º, Capítulo VI, da lei 284 : — Imediatamente após a sua instalação, o C. F. S. P. C., em colaboração com as Comissões de Eficiência, classificará os funcionários, dentro de cada carreira e classe, por ordem de antiguidade, tendo em vista a situação dos atuais funcionários, nos quadros a que pertenciam".

Infelizmente, porém, escapou aos legisladores o caso especial da fusão, em uma classe única,

de antigas classes hierarquicamente diferenciadas, não apenas pelos títulos que as caracterizavam mas, ainda, pelos respectivos vencimentos e direitos que lhes conferia a praxe, para efeito de promoções por antiguidade.

Essa falha, aliás, não passou despercebida aos interessados, desde quando a lei 284 foi decretada, tanto que, por todos os meios ao seu alcance, procuraram, na época oportuna, incluir, já na própria Lei do Reajustamento, dispositivo legal que melhor os amparasse, evitando possíveis prejuízos futuros para a sua classificação por antiguidade.

Não conseguiram, entretanto, o seu desiderato, nem mesmo posteriormente, pois a Lei 284 apenas lhes concedeu genericamente o artigo 5.º que, para o caso especial em estudo, até hoje não prevaleceu.

E assim surgiu também a lei n.º 2.290, ainda com a lacuna referida, sem um dispositivo especial que explicitamente amparasse os prejudicados.

A prova do que afirmamos está na aprovação, pelo Snr. Presidente da República, em 31-5-37, das *"Bases para classificação dos funcionários"*, por ordem de antiguidade, nas novas classes e carreiras criadas pela lei n.º 284.

Essas bases, onde foi instituído o utilíssimo sistema de *classificação por planos*, vieram esclarecer muitos detalhes, inclusive o que pretendemos focalizar, da fusão, em uma só classe, de antigas classes nitidamente distintas, antes do reajustamento.

Mas, também não prevaleceram em favor dos injusticados, continuando o protesto dos prejudicados a empanar o brilho e o valor incontestado da lei 2.290, apenas porque escapou nessa lei o dispositivo esclarecedor que, explicitamente, resolve esse caso particular.

A confusão que se estabeleceu entre os interessados foi tremenda e a competição desleal lavrou entre os funcionários das classes atingidas por essa falha da lei, criando uma animosidade profundamente desastrosa, capaz de impedir, ainda por muito tempo, uma colaboração eficiente entre elementos cujos interesses se entrecrocavam.

Seria oportuno, pois, já que se trata, atualmente, do aperfeiçoamento de lei, procurar, de alguma forma corrigir os males apontados.

O caminho, para isso, seria o mais severo respeito ao que a praxe anterior à lei n.º 284 reconhecia como antiguidade de classe, tendo em

vista a situação dos funcionários nos quadros a que pertenciam, naquela época, como ordena o já citado artigo 5.º.

E não se invoque o pretexto de que, antes da lei n.º 284, as promoções se davam por simples nomeação de livre escolha do Presidente da República.

Si assim era, e si nenhum dispositivo legal amparava o funcionário, a praxe, por outro lado, demonstrou fartamente que o Chefe da Nação sempre soube respeitar o direito de antiguidade de acôrdo com a hierarquia então vigente.

Medidas de aperfeiçoamento

Artigo... (onde convier) — As promoções dos funcionários de qualquer classe resultante, por força da lei n.º 284, da fusão de classes especificamente diferenciadas até a data dessa lei, serão feitas sem prejuízo dos direitos de antiguidade de classe anteriormente reconhecidos por lei, regulamento ou pela praxe.

§ 1.º — As classificações básicas relativas a esse tipo de classes, devem ser organizadas sempre de modo a serem classificadas, em planos sucessivos, as antigas classes que compõem as atuais, respeitada a hierarquia anteriormente definida pelas leis ou regulamentos vigentes na data do Reajustamento.

§ 2.º — Dentro de cada plano, a classificação será presidida pelo critério da antiguidade de classe, nas respectivas classes outrora existentes.

D — SOBRE O CAPÍTULO III

Das promoções por merecimento

1 — *Considerações gerais* — Nenhum outro capítulo da lei em estudo é mais digno de uma análise detida, minuciosa, completa, do que este onde se estabelece a conceituação do merecimento para efeito de promoções.

Por isso mesmo, muito mais difícil se apresenta o trabalho crítico, àqueles que, como é o nosso caso, devem concluir sempre pela sugestão das medidas de aperfeiçoamento mais convenientes a cada item analisado.

Atendendo, porém, a que justamente esse capítulo está a exigir, com a maior urgência, uma ampla remodelação, ousamos oferecer nossas ob-

servações a respeito, sem intuítos outros que não o de contribuir para o aperfeiçoamento da lei 2.290.

A avaliação do merecimento oferece inúmeras dificuldades práticas, quando se procura resolver racionalmente o problema das promoções.

A dificuldade reside na circunstância de não se prestarem as manifestações do mérito humano, a uma expressão numérica definida, válida para todos os casos.

Quando se considera, entretanto, que o problema da avaliação do merecimento decorre da competição e, conseqüentemente, da necessidade, apenas, de um confronto de valores, o caso muda inteiramente de aspecto.

Devemos, então, encará-lo sob o seguinte prisma :

1.º — Só tomar em consideração as expressões de merecimento suscetíveis de uma avaliação numérica, em graus nitidamente definíveis.

Por outro lado, as expressões de merecimento, que interessam ao serviço público, variam de acôrdo com a função desempenhada pelo empregado, e de tal sorte que, a uma determinada função, correspondem manifestações especiais do merecimento que precisam ser tomadas em consideração no conjunto do merecimento global.

Assim, desde que o mérito de um profissional é função precípua da natureza dos serviços que lhe estão afetos, também na dependência da espécie desses serviços, fica a escolha das manifestações de merecimento que devem ser tomadas em consideração para cada caso particular.

Donde o segundo princípio de ordem geral que deve ser observado quando se procura resolver o problema de avaliação do merecimento dos funcionários :

2.º — Só apreciar, para cada espécie de função, as expressões do merecimento específico da função considerada.

Finalmente, dentro mesmo dos limites de uma determinada função pública, caracterizada por certas necessidades de serviço peculiares a essa função, as diferentes expressões de merecimento não têm a mesma importância, umas em relação às outras.

Donde o terceiro princípio de ordem geral que deve presidir a avaliação do merecimento para efeito de promoções :

3.º — Atribuir, a cada uma das expressões específicas admitidas em cada caso, um peso, também específico, que determine a sua influência relativa no conjunto do merecimento global correspondente à função considerada.

Analisemos, agora, algumas expressões de merecimento geralmente admitidas como básicas para uma classificação por merecimento.

Da lei de promoções do Exército constam, como manifestações de merecimento a serem admitidas no caso particular dos militares, as seguintes :

carater, capacidade de ação, inteligência, cultura profissional, cultura geral, espírito militar, conduta, capacidade de comando, capacidade administrativa, capacidade técnica, etc....

Examinemos uma delas — a *inteligência* — por exemplo.

Essa expressão se acha definida, de acordo com os termos do parágrafo 1.º do artigo 17 da lei n.º 38 de 2/12/37, como abaixo :

“— A inteligência é medida pela facilidade de aprender rápida e claramente as situações, pela facilidade de concepção, pelo poder de análise ou síntese, pela clareza em interpretar ordens táticas e de serviço, pela justeza na avaliação do mérito dos seus subordinados e pela produção de trabalhos valiosos de real interesse profissional”.

A definição qualitativa dessa expressão de merecimento já revela, por si só, a delicadeza e as dificuldades de sua avaliação.

Passemos agora ao exame da sua expressão quantitativa.

Como avaliar o grau de inteligência ?

Existe uma unidade de inteligência, um termo fixo de comparação ?

Como se vê, o problema assume, desde logo, forma interrogativa, de difícil resposta.

Contornemos, porém, essa primeira dificuldade, formulando a pergunta de maneira diversa.

Existe gradação na inteligência humana ?

Agora podemos responder afirmativamente e, para o nosso caso, basta estabelecer a seguinte gradação :

- Inteligência normal ;
- Inteligência acima da normal ; e,
- Inteligência abaixo da normal.

Dessa forma, qualquer chefe, normalmente dotado, será capaz de ajuizar da capacidade intelectual de um subordinado seu, situando-a acima, abaixo ou entre os limites comuns de uma inteligência normal.

Seria, entretanto, essa expressão de merecimento indicada com específica para funcionários civis tendo em vista principalmente o interesse do Serviço Público ?

A nosso ver, não.

A inteligência, sendo um patrimônio que interessa, mais particularmente, a quem possui essa qualidade intrínseca, nem sempre é colocada a serviço do interesse público.

Não deve, pois, ser tomada em consideração, como índice de merecimento, no caso dos civis.

Tomemos outro exemplo, — o *carater* — que na lei já citada, artigo 17, parágrafo 1.º assim está definido :

“— O carater é constituído pelo conjunto de qualidades que definem a personalidade do oficial, apreciadas pelo conceito em que é tido no meio militar e na sociedade civil. Na sua apreciação deve-se ter em vista os seguintes aspectos : atitudes claras e bem definidas, amor às responsabilidades, comportamento desassombrado em face da situação imprevista e difícil, energia e perseverança na execução das próprias decisões, domínio de si mesmo, igualdade de ânimo, coerência de procedimento, lealdade e independência”.

A definição transcrita revela tipicamente o complexo mecanismo que preside a avaliação dessa qualidade.

Os dois elementos citados são fator importante na carreira militar.

No Serviço Público, outros elementos mais positivos e mais práticos, podem e devem ser considerados.

Do que ficou dito linhas acima, depreende-se logo a delicadeza do problema, as dificuldades que se apresentam e a necessidade de uma rigorosa observância dos postulados propostos como fundamentais.

Deve-se procurar, portanto, entre as variadíssimas formas pelas quais se pode manifestar o merecimento, aquelas que melhor se coadunem com o interesse do serviço público, com as possibilidades de avaliação e ponderação; aquelas, enfim, que melhor se prestem a servir como elemento comparativo para efeito de promoção.

Feitas essas considerações preliminares indispensáveis, como base, para a argumentação subsequente, passemos à análise da Lei 2.290.

2 — Citação e breves comentários, em torno dos principais artigos do Capítulo III.

Art. 21. — O merecimento de cada funcionário será apurado em pontos *negativos* e *positivos*, segundo o preenchimento das condições *fundamentais*, *essenciais* e *complementares*, definidas neste capítulo.

Comentário — O artigo 21, que inicia o capítulo relativo a merecimento, foge ao estabelecimento do que se deva entender como “*merecimento*” para efeito de promoções, passando logo a definir a maneira pela qual será apurado.

Esclarece que :

— o merecimento é apurável em pontos *negativos* e *positivos*.

Esclarece mais, que o merecimento do funcionário depende da satisfação de condições básicas distribuídas por 3 grupos :

- o das condições fundamentais.
- o das condições essenciais.
- o das condições complementares.

No seu parágrafo único, ainda esclarece sobre detalhe que, mais adiante, abordaremos em capítulo especial.

E', portanto, um artigo preparatório e, como tal, não podemos analisá-lo sem a citação dos respectivos artigos complementares.

Art. 22. — A *assiduidade*, a *pontualidade horária*, a *disciplina* e o *zêlo funcional*, são consideradas *condições fundamentais* de merecimento, importando o seu não preenchimento, pelo funcionário, durante a permanência na classe, em pontos negativos.

Comentário — O art. 22 define como condições elementares, constituintes do grupo chamado *fundamental* :

- a assiduidade.
- a pontualidade horária.
- a disciplina e o zêlo funcional.

E' evidente, pois, que o grupo *fundamental* só tem como objetivo a defesa do interesse público.

Os seus efeitos só se podem fazer sentir, negativamente, contra o funcionário, quando este não preencher essas condições fundamentais.

Art. 23. — A *assiduidade* será determinada, durante a permanência do funcionário na classe, pelo efetivo exercício das funções, sendo computado um ponto negativo para cada falta.

Comentário — O artigo 23, esclarece sobre a maneira automática pela qual devem ser descontados pontos, por falta de assiduidade : 1 ponto, a menos, para cada falta.

Art. 24. — A *falta de pontualidade horária*, durante a permanência do funcionário na classe, será determinada pelo número de entradas-tarde ou retiradas antes de encerrado o expediente, atribuindo-se *um ponto* negativo para três entradas-tarde ou retiradas.

Comentário — O artigo 24 estabelece que a pontualidade horária é avaliada em função do número de entradas antes ou depois das horas regulamentares e esclarece sobre a maneira automática por que devem ser descontados pontos por faltas do tipo em aprêço: um ponto, a menos, para cada 3 faltas de pontualidade.

O seu parágrafo único não interessa à nossa argumentação.

Art. 25. — *As faltas de disciplina e de zelo funcional*, durante a permanência na classe, serão apuradas em vista das penas de advertência, repreensão e suspensão impostas ao funcionário.

Comentário — Cada advertência corresponderá a dois pontos, cada repreensão a quatro pontos e cada dia de suspensão a seis pontos, todos negativos.

O art. 25 estabelece correlação íntima entre as faltas disciplinares ou de zelo funcional e as advertências, repreensões e suspensões impostas ao funcionário.

O seu § 1.º esclarece que a correspondência numérica relativa ao caso é a seguinte :

cada advertência	— 2 pontos a menos
cada repreensão	— 4 pontos a menos
cada suspensão	— 6 pontos a menos

O seu parágrafo 2.º não interessa à nossa argumentação.

Art. 27. — As condições essenciais definem propriamente o merecimento e serão apuradas, em pontos positivos, de acordo com a discriminação seguinte :

- a) valor intrínseco de informações ou pareceres ; exatidão, escrupulo e perfeição dos trabalhos de rotina, de zero a trinta pontos ;
- b) compreensão de responsabilidade, de zero a dez pontos ;
- c) qualidade de cooperação, de zero a dez pontos ;
- d) firmeza de caráter e discreção, de zero a dez pontos ;
- e) conhecimento prático sobre os assuntos da repartição, do ministério e do serviço público, de zero a vinte pontos ;
- f) urbanidade no tratamento com os demais funcionários e com o público, de zero a dez pontos.

Comentário — O artigo 27, por outro lado enumera e define as condições que constituem o grupo chamado das “condições essenciais”, suscetíveis de serem apuradas por pontos positivos, como descrito na lei, figurando já ponderada a influência de cada uma dessas condições, em função da amplitude dos graus tributados a cada parcela de merecimento.

Art. 28. — São condições complementares do merecimento do funcionário, apuráveis em pontos positivos :

- a) capacidade de direção ;
- b) produção de monografias sobre assuntos de serviço público.

Comentário — O artigo 28, por sua vez, define quais as condições componentes do grupo “complementar” das manifestações do merecimento :

- Capacidade de direção.
- Produção de monografias.

Art. 29. — *Cada chefe de serviço* atribuirá ao funcionário, como apreciação de sua capacidade de direção, pontos positivos variáveis de zero a dez.

Comentário — O art. 29 investe o chefe de serviço da função de avaliador da capacidade de direção do funcionário sob suas ordens, conferindo-lhe o direito de atribuir, a este último, de 0 a 10 pontos positivos.

Art. 30. — O artigo 30 e seus parágrafos, que deixamos de transcrever neste local, porque o citaremos mais adiante em capítulo especial, instrue sobre a apreciação das monografias como índice de merecimento, indicando a possibilidade de obtenção de um número de pontos que varia entre 0 e 10.

Art. 31. — Parágrafo único — O total de pontos, para cada quadrimestre, será dado pela soma algébrica dos pontos negativos e positivos que o funcionário nele obtiver.

Art. 33. — O Departamento Administrativo, instituído pelo artigo 67 da Constituição, baixará instruções para perfeito entendimento das condições essenciais e complementares do merecimento, regulando sua aplicação às diferentes carreiras tendo em vista a profissão que as caracteriza.

Finalmente, o capítulo III ainda menciona detalhes, respectivamente, no parágrafo único do

seu artigo 31 e no artigo 33 sobre os quais também argumentaremos.

3 — *Análise crítica do atual sistema de apuração do merecimento.*

Das expressões quantitativas

O sistema vigente estabelece, como se infere do que foi exposto anteriormente, que o merecimento do funcionário se decompõe em 3 parcelas :

- 1) — a fundamental ;
- 2) — a essencial ;
- 3) — a complementar.

O capítulo III, aliás, se ocupa quasi que exclusivamente da definição das condições elementares que integram cada uma das parcelas mencionadas, esclarecendo sobre as expressões qualitativas e quantitativas de cada uma, indicando, por fim, a maneira de se somarem os seus efeitos isolados.

Estudando a composição dessas parcelas, verifica-se que, *numericamente*, cada uma delas é avaliada em função de um determinado número de condições elementares :

- a fundamental, em função de 3 condições.
- a essencial, em função de 6 condições.
- a complementar, em função de 2 condições.

Consideremos, por outro lado, a gradação de cada uma das condições elementares :

A *assiduidade*, admite gradação dependente do número de faltas (0 a 120) no quadrimestre ;

A *pontualidade*, da mesma maneira, na dependência do número de infringência ao horário normal de serviço ;

O zelo funcional e a disciplina também permitem gradação ilimitada. Isso para as condições *fundamentais*.

Para as condições *essenciais*, as instruções que regulam a interpretação *quantitativa* de cada uma delas, admitem, para todas, a gradação genérica adjetiva, que se segue :

- Excepcional.
- Suficiente.
- Média.
- Deficiente.
- Nula.

E o desdobramento dessa gradação estipula:

Para o item — a)	. . . . .	de 0 a 30 pontos
" " " — b)	. . . . .	de 0 a 20 "
" " " — c)	. . . . .	de 0 a 10 "
" " " — d)	. . . . .	de 0 a 10 "
" " " — e)	. . . . .	de 0 a 20 "
" " " — f)	. . . . .	de 0 a 10 "

Observa-se, aliás, uma curiosa solução de continuidade na gradação dos itens —a), —b) e —c) da tabela II que regula a avaliação quantitativa das condições essenciais de merecimento :

uma queda brusca de 5 pontos entre os valores excepcional e suficiente do item —a) ;
uma queda brusca de 3 pontos entre os valores excepcional e suficiente dos itens —b) e —c).

A amplitude excessiva dessa gradação, a diversidade de interpretação de cada item, enfim, a complexidade do sistema adotado, julgamos desnecessárias.

Na realidade, o que se deve ter em vista é o estabelecimento de uma gradação diferenciadora, favorável à classificação por pontos, de molde a facilitar o problema geral da classificação por merecimento.

O sistema atual vem colocar em sérias dificuldades principalmente os Chefes de Serviço que ficam verdadeiramente embaraçados para atribuir os pontos que definirão, em última análise, o merecimento de cada funcionário.

O resultado é óbvio : raros são aqueles que empregam toda a interminável escala de gradação que podem utilizar.

De preferência, procuram estabelecer diferenciação dentro dos próprios setores mais elevados da gradação.

Parece-nos, portanto, exagerada e até mesmo de difícil aplicação a escala numérica dos pontos que se podem atribuir a cada parcela de merecimento.

Outro aspecto favorável ao nosso ponto de vista é o efeito prejudicialíssimo que essa gradação necessariamente exerce sobre os funcionários.

Que esperança pode ter um funcionário que, do total ou do máximo de pontos geralmente conferidos à maioria, perde, de uma vez única, 50 pontos por exemplo ?

A média aritmética, a que se refere o artigo 31, encarrega-se de anular, de então por diante, toda e qualquer pretensão sua, ainda mesmo procurando esforçar-se para uma ampla reabilitação.

Assim, um simples erro involuntário de um chefe, pode impedir, daí por diante, que o estímulo da promoção chegue até esse funcionário.

Muitas outras considerações poderíamos fazer, a esse respeito, mas preferimos não nos alongarmos muito sobre detalhes já de si evidentes.

Do que ficou dito, tiramos as seguintes conclusões :

— E' exagerada e mesmo desnecessária a amplitude da escala de pontos que se podem atribuir a cada parcela do merecimento.

— Deve ser, portanto, reduzida ao mínimo apenas indispensável a uma boa classificação diferencial, a escala das notas tributáveis às condições *essenciais* e *complementares* do merecimento.

Das expressões qualitativas

Não discutimos a utilidade da instituição das condições denominadas *fundamentais* : assiduidade, pontualidade, disciplina e zelo funcional.

Julgamos utilíssima a adoção, como índice complementar do merecimento, da condição que define as possibilidades elaboradoras do funcionário público, avaliado em função de sua capacidade de produção de monografias.

Temos, entretanto, algumas restrições quanto aos demais itens, como passaremos a especificar.

Serão examinados, aliás, não na ordem em que se acham enumerados no artigo 27, mas na ordem que mais favorece à nossa exposição.

Item g) — Não entendemos a inclusão da capacidade de direção entre as condições *complementares*, porquanto ela pode e deve ser considerada como *essencial*, *todas as vezes que admitida para certa função*.

De fato, ou a função considerada exige qualidades de comando ou essas qualidades não importam ao exercício da função.

Na primeira hipótese, o funcionário dará constantemente demonstração da sua capacidade

de direção na medida justa de suas possibilidades, continuamente experimentadas.

Em caso contrário, nada poderemos dizer a respeito, uma vez que nunca ou raramente, observamos o funcionário nessa modalidade muito especial dos seus recursos latentes, não aplicados.

Seria mais aconselhável, portanto, figurar essa condição entre as *essenciais*, conforme a natureza da função exercida.

Itens b), d) e f) — Parece-nos desnecessária e, sobretudo, inconveniente, a admissão, em qualquer hipótese, como índice de merecimento dos funcionários, de atributos que dizem respeito mais intimamente ao aspecto ético-social do indivíduo, constituindo fatores integrantes da sua personalidade.

A *compreensão de responsabilidade*, a *firmeza de caráter*, a *discreção* e a *urbanidade* dos funcionários, são manifestações de tal modo subjetivas que escapam a uma avaliação numérica quantificável. Tal apreciação quantitativa só serve para ferir suscetibilidades, criar animosidade de subalternos contra chefe, dificultando a ação dos próprios dirigentes, incumbidos de sua avaliação.

A prática, aliás, veio confirmar inteiramente o que afirmamos acima.

A tendência geral foi para uma atribuição sistemática de pontos máximos nos itens referidos.

Os chefes de serviço percebendo, em tempo, as dificuldades e a delicadeza do assunto, preferiram contorná-lo, em benefício da própria Administração Pública.

Essas condições, aliás, quando não pudessem ser abolidas ou indiretamente apreciadas em função de expressões de merecimento mais genéricas, evitando ferir suscetibilidades e diminuir a personalidade do profissional, caberiam melhor no grupo das condições *fundamentais*, mais diretamente ligado ao estudo caracterológico do funcionário.

Melhor seria, na hipótese de ser mantido esse item, que as deficiências ético-sociais do funcionário, fossem avaliadas em função de casos concretos, como o são as demais condições fundamentais.

Isso evitaria a possibilidade de julgamentos pessoais forçosamente eivados da perniciosa influência do coeficiente afetivo.

Item d) — Outro inconveniente desse item, é a heterogeneidade dos elementos que o caracterizam, cujos efeitos podem muitas vezes não ser somatórios.

A discreção não é prova de firmeza de caráter, nem, vice-versa, a indiscreção é sintoma positivo da falta de caráter.

A indiscreção é um defeito muito generalizado, peculiar à condição humana, só modificável pela reeducação coletiva.

E' frequente e de observação diária.

A firmeza de caráter, ao contrário, não pode ser posta a prova senão circunstancialmente, quando o funcionário se vê envolvido em uma situação difícil e imprevisível.

Como então apreciar as condições do item — d) ?

Dando maior peso à firmeza de caráter ou à discreção do funcionário ?

Item c) — As qualidades de cooperação, como expressão de merecimento, satisfazem inteiramente ao objetivo que se tem em vista.

A colaboração, aliás, constitui o fator mais decisivo para a boa marcha do serviço público.

Concordamos, portanto, com a adoção desse título como expressão do merecimento para efeito de promoção.

Itens a) e e) — Os itens em aprêço, embora focalizando 2 aspectos muito interessantes da atividade do funcionário, quais sejam o de sua capacidade normal no desempenho dos serviços de rotina e o de sua habilitação para o desempenho de funções de ação mais ampla, têm o defeito de uma redação longa, complexa e heterogênea, talvez mesmo de difícil interpretação por parte dos que devem aplicar o código de promoções.

O item a), aprecia o merecimento de uma forma profundamente subjetiva e a escala ampla de avaliação por pontos, de 0 a 30, é um campo sempre aberto à influência nefasta do coeficiente afetivo.

O mesmo podemos dizer sobre o item e), pois difícilmente se torna, até para os próprios chefes de serviço, a avaliação dessa expressão do merecimento de cada subordinado.

Da ponderação

A lei 2.290 conjuga o problema inicial da avaliação quantitativa das condições de merecimento, com o da ponderação dos efeitos parciais de cada uma dessas manifestações no conjunto do merecimento global, atribuindo, desde logo, a cada uma das manifestações parciais de merecimento, um número de pontos variável que automaticamente regula a influência de cada item elementar.

Essa conjugação só simplificou o problema aparentemente, uma vez que apenas tornou mais fácil a tarefa da apuração final do merecimento total de cada funcionário.

O problema inicial da avaliação quantitativa dos merecimentos parciais, ficou fundamentalmente prejudicado por essa conjugação, em consequência da disparidade de amplitude das diferentes escalas parciais de julgamento.

A nosso ver, existe a maior conveniência na uniformização dessas escalas, no intuito de facilitar, de absoluta preferência, o trabalho subjetivo de avaliação pelos Chefes de Serviço.

Da estrutura do sistema

A decomposição do merecimento nas 3 parcelas clássicas, *fundamental, essencial e complementar*, não é, a nosso ver a melhor solução para o problema das promoções.

O exame constante desse assunto levou-nos, aliás, a uma solução prática que, pensamos, resolveria melhor o caso.

As desvantagens principais que encontramos no sistema atual, sintetizando os nossos comentários anteriores, são os seguintes :

1.º) — Utilização de expressões de merecimento pouco favoráveis a uma avaliação objetiva simplificada ;

2.º) — Amplitude excessiva da escala dos graus de avaliação ;

3.º) — Desvantajosa apreciação de certas manifestações de merecimento intimamente ligadas à personalidade do funcionário.

E por ser essa a nossa opinião sobre o atual sistema, sentimos-nos obrigados a apresentar outro que não ofereça as desvantagens apontadas.

4 — Medida geral de aperfeiçoamento.

Como se viu anteriormente, os diferentes artigos do Capítulo III se conjugam numa interdependência recíproca que impede, não só a crítica isolada de cada um deles, como, ainda, a sugestão de medidas isoladas de aperfeiçoamento.

Somos, assim, forçados a apresentar como *medida geral para o aperfeiçoamento do sistema*, uma estrutura inteiramente nova baseada numa também nova sub-divisão das expressões de merecimento que, julgamos, resolveria melhor o problema da avaliação do merecimento dos funcionários públicos, sem alterar na sua essência o espírito da lei que atualmente regula as promoções dos funcionários.

Sistema novo

1.º — O Merecimento de cada funcionário seria apurado ainda por pontos, tal como no sistema vigente.

2.º — O merecimento de cada funcionário seria resultante da soma dos pontos obtidos nas diferentes parcelas em que seria o mesmo subdividido, para facilidade de avaliação do merecimento total, ainda como no sistema atual.

3.º — A sub-divisão mencionada teria por escopo o desdobramento do problema em casos particulares, de solução mais fácil do ponto de vista prático.

4.º — Os merecimentos parciais seriam precisos e claramente definidos pelas suas respectivas expressões qualitativas e quantitativas, de maneira a tornar exequível uma apuração tanto quanto possível objetiva.

5.º — A escolha das expressões qualitativas do merecimento obedeceria ao princípio fundamental enunciado anteriormente :

— Só tomar em consideração expressões de merecimento suscetíveis de uma avaliação numérica, em graus nitidamente definíveis.

6.º — O número de parcelas em que se desdobraria o merecimento total seria reduzido ao *mínimo necessário* a uma boa classificação diferenciadora.

7.º — Para facilidade de sua enumeração, as diferentes expressões de merecimento seriam agrupadas como abaixo, de acordo com o caráter de

transitoriedade ou de permanência sob os quais se podem apresentar :

1 — *Expressões sistemáticas* (de caráter continuado).

2 — *Expressões eventuais* (de caráter acidental).

8.º — Entre as múltiplas expressões de merecimento que podem caracterizar o funcionário como elemento produtivo de real interesse para o serviço público, escolhemos, cuidadosamente, apenas 4 manifestações de caráter continuado, que julgamos bastantes para o estabelecimento de uma boa classificação diferenciadora :

D — *Dedicação* ;

O — *Operosidade* ;

F — *Capacidade funcional* ;

A — *Capacidade administrativa*.

9.º — Quanto às manifestações eventuais de merecimento, apresentam-se, espontaneamente, como elementos básicos para a sua avaliação :

T — *os trabalhos apresentados* ;

C — *as comissões desempenhadas* ;

E — *os elogios obtidos*.

10.º — A *dedicação* do funcionário seria avaliada em função das seguintes características, pelo mesmo apresentadas :

— *Assiduidade*.

— *Pontualidade*.

— *Disciplina*.

— *Zêlo funcional*.

— *Espírito de colaboração*.

Como se vê, esta nova expressão do merecimento absorveria, com vantagem, os efeitos produzidos, no atual sistema, pelas condições chamadas hoje "*fundamentais*", sem necessidade de recorrer-se aos pontos negativos.

De fato, como tudo se reduz, em última análise, a uma simples classificação diferenciadora que facilite a apuração do *merecimento relativo* de cada um, o efeito positivo, de agora, não alteraria, em hipótese alguma, qualquer classificação que admitisse a existência de pontos negativos.

Essa eliminação de fatores negativos, na apreciação do merecimento, constitui, aliás, uma

das inovações de maior alcance a serem introduzidas na lei, pois, melhor seria deixar *de dar, do que tomar pontos*, si o que se deseja é *estimular o funcionário*.

Também seriam automaticamente absorvidos, pela nova expressão, os efeitos dos atuais itens c) e b) das atuais condições "essenciais", pois, o primeiro é uma componente da nova expressão e o segundo encontra, na própria *dedicação*, um substitutivo ideal.

11.º — A *operosidade* do funcionário poderia ser avaliada em função das seguintes qualidades intrínsecas, pelo mesmo reveladas :

- Capacidade de ação.
- Capacidade de resolução.
- Espírito de iniciativa.
- Energia.
- Firmeza.
- Perseverança.

Essa nova expressão fica plenamente justificada quando se atenta para a necessidade evidente de se tomar sempre em consideração o potencial que no funcionário possa existir, embora sob a forma de possibilidades latentes.

12.º — A *capacidade funcional* seria apreciada em função das seguintes características, representativas da sua capacidade específica para o exercício da função :

- Conhecimentos especializados.
- Cultura profissional.
- Cultura geral.
- Experiência.

Essa nova expressão absorveria automaticamente os efeitos dos atuais itens a) e e), das condições "essenciais", com a grande vantagem de se tornar, agora, aplicável a um maior número de classes ou funções.

13.º — A *capacidade administrativa* do funcionário seria avaliada em função de suas aptidões reveladas para :

- Prever.
- Organizar.
- Coordenar.
- Orientar.
- Controlar.
- Comandar.

Essa nova expressão de merecimento absorve, e substitue com vantagem, o atual item g) das condições complementares, vindo mesmo preencher uma lacuna do atual sistema que não manda apreciar a capacidade administrativa do funcionário, nem mesmo como condição complementar.

14.º — Os *trabalhos* apresentados pelo funcionário são do maior interesse para o serviço público, não só porque constituem o mais positivo depoimento confirmador das capacidades, operosidade e dedicação, do mesmo, como ainda porque vem enriquecer o patrimônio de sua repartição.

Essa nova expressão eventual do merecimento substitue com vantagem o item h), das condições "complementares", porque não oferece probabilidades tão sómente aos "produtores de monografias", mas também àqueles que apresentem trabalhos de qualquer natureza, desde que de reconhecida utilidade e real interesse para o Serviço Público.

15.º — As *comissões* desempenhadas pelos funcionários constituem outro elemento digno de ser considerado na avaliação do seu merecimento.

Para efeito de promoções, entretanto, só devem ser tomadas em consideração as comissões técnicas ou científicas.

16.º — Os *elogios* obtidos podem e devem ser admitidos no conceito de merecimento, como estímulo à reprodução das atitudes que os determinam e justificam.

17.º — A *avaliação quantitativa* de cada uma das novas manifestações de merecimento seria bastante simplificada no novo sistema, afim de facilitar uma avaliação tão objetiva quanto possível, bem como evitar ao máximo a interferência do coeficiente individual dos julgadores.

18.º — O *pêso* da influência de cada uma das expressões, no conjunto do merecimento global, não seria apreciado desde logo pelos chefes de Serviço no ato do julgamento dos funcionários, como hoje. Ao contrário, somente depois de calculada a média dos graus atribuídos pelos julgadores, seria levada a efeito a necessária ponderação.

19.º — A *escala básica* dos pontos admitidos como elemento diferencial, capaz de estabelecer a necessária gradação classificadora, seria uniforme para todos os itens, como abaixo :

Dedicação	Operosidade	Capacidade Funcional	Capacidade Administrativa	Pontos
Excepcional	Excepcional	Excepcional	Excepcional	5
Satisfatoria	Satisfatoria	Satisfatoria	Satisfatoria	4
Média	Média	Média	Média	3
Regular	Regular	Regular	Regular	2
Insuficiente	Insuficiente	Deficiente	Deficiente	1

TRABALHOS	COMISSÕES Desempenho	ELOGIOS	PONTOS
Otimo	Excepcional	—	5
Muito bom	Satisfatorio	—	4
Bom	Regular	—	3
Sofrivel	—	—	2
Deficiente	—	—	1

Observações :

- 1) — o grau zero (0), no sistema proposto, jamais se apresentaria com o caracter de nota conferida pelos Chefes de Serviço ;
- 2) — nos itens referentes a "comissões" e "elogios", não seriam conferidos graus inferiores ao médio ;
- 3) — o grau a ser conferido no item "elogios", seria dado em função da natureza da atitude que justificasse o elogio em aprêço.

20.º — A expressão global do merecimento de cada funcionário seria obtida calculando-se a *média ponderada* de todos os graus obtidos, pelo mesmo, nos diversos itens parciais em que a mesma é decomposta.

21.º — Os coeficientes, que definiriam o *pêso* da influência de cada item, no conjunto global do merecimento, seriam fixos para cada item.

22.º — A determinação desses coeficientes seria objeto de estudos especiais a serem feitos pelo Departamento Administrativo do Serviço Público, ao qual competiria fixar esses elementos, em função das necessárias investigações estatísticas a respeito.

Admitamos, para exemplificar, que os coeficientes fossem os seguintes, como aliás podem muito bem ser :

Para a Dedicação	— pêso = 4
Para a Operosidade	— pêso = 3
Para a Capcd. Funcional	— pêso = 2
Para a Administrat.	— pêso = 1
Para os trabalhos	— pêso = 3
Para as comissões	— pêso = 2
Para os elogios	— pêso = 1

23.º — A expressão quantitativa final do merecimento de cada funcionário seria calculada de acôrdo com a seguinte fórmula :

$$M = \frac{4 \times D + 3 \times O + 2 \times F + 1 \times A}{4 + 3 + 2 + 1} + \frac{1}{R} \times \frac{3 \times T + 2 \times C + 1 \times E}{3 + 2 + 1}$$

A *primeira fração*, como se vê, representa justamente a *média ponderada* das diferentes expressões quantitativas das manifestações parciais, de caracter *sistemático*, em que foi desdobrado o merecimento global.

A *segunda fração*, de outro lado, representa a *média ponderada* das várias expressões quantitativas, das manifestações *eventuais* de merecimento, que podem e devem concorrer para mais perfeita apuração do merecimento total do funcionário.

O *fator R* regularia a porcentagem de influência que as manifestações eventuais de merecimento poderiam ter no conjunto do merecimento global.

E' um fator arbitrário que dá à fórmula proposta a elasticidade indispensavel ao seu futuro reajustamento em consequência de posteriores observações estatísticas a respeito do grau de influência mais conveniente a ser conferido à segunda parcela.

No sistema vigente, a influência das expressões eventuais de merecimento (condições complementares) foi admitida na proporção de $\frac{1}{5}$, pois,

$$\frac{\text{Máximo de pontos condições complementares}}{\text{Máximo de pontos condições essenciais}} = \frac{20}{100} = \frac{1}{5}$$

Admitindo-se, no sistema proposto, a mesma porcentagem de influência para as manifestações eventuais de merecimento, teríamos, finalmente,

$$M = \frac{4 \times D + 3 \times 0 + 2 \times F + 1 \times A}{4 + 3 + 2 + 1} + \frac{1}{5} \times \frac{3 \times T + 2 \times C + 1 \times E}{3 + 2 + 1}$$

Propositadamente, cumpre observar, deixamos a *unidade* aparecer na fórmula como *fator inócuo*, nos numeradores das frações.

Bem assim, também de propósito, deixamos aparecer nos denominadores, as parcelas que representam os respectivos pesos de influência de cada expressão parcial de merecimento.

Fica assim bem claro que a omissão de qualquer uma das expressões eventuais de merecimento no numerador da segunda fração, implicaria numa correspondente omissão, no seu denominador, da parcela correspondente ao fator omitido.

O mesmo raciocínio poderia ser feito em relação à primeira fração.

Aparentemente, o novo sistema de avaliação do merecimento parece mais complicado que o atual.

Na realidade, porém, ele viria simplificar extraordinariamente o problema.

A complicação aparente do sistema proposto se encontra na elaboração das médias, o que exige, entretanto, apenas um cálculo aritmético mais complicado.

Trata-se, portanto, apenas de uma maior soma de trabalho material que poderia, aliás, se tornar facilíssimo, graças à confecção de simples tabelas auxiliares.

Os maiores inconvenientes do sistema vigente se encontram no campo do julgamento, ainda muito subjetivo, dos Chefes de Serviço, que já procuram adaptar o atual processamento das promoções ao velho sistema da escolha antecipada dos seus candidatos.

A amplitude exagerada dos limites de avaliação do merecimento é outro grave inconveniente da lei atual.

E como prova, basta atentar para que, até mesmo dentro dos próprios limites da faixa dos graus relativos ao item "*suficiente*", podem-se processar erros sensíveis, podem ser cometidas graves injustiças.

De fato, si atribuirmos, a um funcionário, os pontos mínimo desse item, na totalidade das condições "*essenciais*", obterá ele um total de 67 pontos.

Atribuindo-se, agora, a um seu competidor, os pontos máximos desse mesmo item, obterá, este último, um total de 86 pontos, distanciando-se muito, por conseguinte, de seu companheiro de classe, pela sensível diferença de 21 pontos.

Isso dentro de um mesmo item e apenas tomando-se em consideração as condições "*essenciais*".

A nova estrutura, não oferecendo a amplitude exagerada da atual, favorece um objetivismo maior no julgamento, e evita muitas injustiças irreparáveis que ainda se podem processar pelo sistema atual.

O sistema proposto não anula os efeitos das expressões de merecimento hoje em vigor.

Estas últimas, na sua quasi totalidade, foram apenas *substituídas por expressões mais genéricas* e mais de acordo com a finalidade que se tem em vista.

O novo sistema, por conseguinte, sob todos os seus aspectos, consiste apenas num aperfeiçoamento do sistema atualmente em vigor, tornando-o menos subjetivo, menos susceptível de uma adaptação aos velhos processos já abolidos, menos complexo, de mais fácil compreensão, de aplicação mais prática, sem ferir susceptibilidades, sem prejudicar interesses pessoais.

E', por conseguinte, mais racional do que o vigente.

Novo Boletim de Merecimento

Completando praticamente a sugestão apresentada, oferecemos um modelo novo de Boletim de Merecimento adaptado ao sistema que vimos de propôr.

Por ele se verifica, desde logo, que apesar de muito simplificada a gradação das avaliações do merecimento, ainda uma grande amplitude se oferece aos julgadores.

O número de combinações possíveis ainda é bastante amplo, mesmo não entrando em linha de conta com as expressões *eventuais* do merecimento, como se pode verificar pelo cálculo.

De fato, sendo em número de 4 as parcelas componentes do merecimento *sistemático* e de 5 o número de possibilidades quantitativas de avaliação dessas manifestações de merecimento, o número total de possibilidades gradativas seria dado pela fórmula que define matematicamente o número possível de *combinações com repetição* de 5 objetos 4 a 4.

A fórmula geral que se aplica ao caso é :

$$(CR) \begin{matrix} n \\ m \end{matrix} = C \begin{matrix} n \\ m+n-1 \end{matrix}$$

onde :

$$\begin{matrix} m = 5 \\ n = 4 \end{matrix}$$

Teremos, então :

$$C \begin{matrix} 4 \\ 8 \end{matrix} = \frac{8 \times 7 \times 6 \times 5}{1 \times 2 \times 3 \times 4} = 70$$

ou sejam, exatamente 70 possibilidades gradativas.

O novo *Boletim de Merecimento* mantém, em suas linhas gerais, o mesmo aspecto do atual, adaptado, naturalmente, ao processamento novo, para determinação da final expressão numérica que define o merecimento relativo de cada funcionário.

A marcha do processo seria então a seguinte :

Um 1.º *avaliador* registraria, na coluna própria do novo boletim, os pontos que definissem, no seu entender, o merecimento do funcionário.

Um 2.º *avaliador* registraria, por sua vez, na coluna a si destinada, a sua apreciação a respeito do mérito do funcionário, tendo liberdade de discordar do 1.º avaliador, mas apresentando, como hoje, no verso do boletim, as razões de sua discordância.

Um *desempataador*, membro evidentemente da Comissão de Eficiência, daria também o seu voto a respeito do mérito do funcionário, registrando-o na coluna própria.

Calculistas, depois disso, calculariam as *médias ponderadas parciais*, que definiriam as notas

finais do funcionário, em cada item, pela fórmula seguinte :

$$N = \frac{1 \times NA_1 + 1 \times NA_2 + 2 \times ND}{1 + 1 + 2}$$

onde,

NA_1 = nota dada pelo 1.º Avaliador

NA_2 = nota dada pelo 2.º Avaliador

ND = nota dada pelo *Desempataador*.

Os diversos N seriam registrados nos locais respectivos da coluna "*médias ponderadas parciais*".

Em seguida, essas notas parciais seriam multiplicadas pelos coeficientes de influência, claramente indicados no boletim, sendo os resultados inscritos na coluna : "*Influência total*".

A soma destas últimas daria, automaticamente, os numeradores das frações em que se desdobra o merecimento global.

Em seguida, dividindo esses numeradores pelos denominadores fixos correspondentes, seriam calculados os valores de :

M_s = merecimento sistemático.

M_e = merecimento eventual.

Finalmente, por intermédio da simplicíssima fórmula,

$$M = M_s + \frac{1}{5} M_e$$

seria obtido o número final de pontos que passariam a representar o *merecimento apurado*.

Como se vê, nada mais fácil do que o processamento prático da avaliação do merecimento dos funcionários, de acordo com o sistema proposto.

Sinão, vejamos.

O trabalho dos *avaliadores* ficaria reduzido ao simples estabelecimento de um conceito do mérito relativo de cada funcionário sob suas ordens, situando-o em um dos 5 únicos níveis de apreciação existentes :

BOLETIM DE MERECIMENTO

R=5

Ano _____ Quadrimestre _____

$$M = M_S + \frac{1}{5} M_E$$

Ministério: _____ Quadro _____
 Nome do Funcionário _____
 Carreira _____ Classe: _____
 Repartição _____
 Local onde desempenha suas funções _____

**MERECIMENTO
APURADO**

$$M_S =$$

$$\frac{1}{5} M_E =$$

PONTOS =

Expressões de Mereci- mento (Sistemáticas = M_S)				Pontos conferidos			Médias pondera- das parciais	Coefi- cientes de Influência	Influência Total
				pe- lo 1º Avaliador	pe- lo 2º Avaliador	pe- lo Desem- patador			
Sistemáticas	1	Dedicação	D.					4	
	2	Operosidade	O.					3	
	3	C. Funcional	F.					2	
	4	C. Administ.	A.					1	
				$4 \times D + 3 \times O + 2 \times F + 1 \times A =$			=		

$$M_S = \frac{4 \times D + 3 \times O + 2 \times F + 1 \times A}{4 + 3 + 2 + 1}$$

 $M_S =$

Expressões de Merecimen- to (Eventuais = M_E)				Pontos Conferidos			Medias ponde- radas parciais	Coef de Influência	Influência Total
				pe- lo 1º Avaliador	pe- lo 2º Avaliador	pe- lo Desem- patador			
Eventuais	1	Trabalhos	T.					3	
	2	Comissões	C.					2	
	3	Elogios	E.					1	

$$3 \times T + 2 \times C + 1 \times E =$$

$$M_E = \frac{3 \times T + 2 \times C + 1 \times E}{3 + 2 + 1}$$

 $M_E =$

Identificação dos Res-
ponsaveis

Datas e Assinaturas				Cargos	Atuação
1		em	.....19....		1º Avaliador
2			.....19....		2º Avaliador
D			.....19....		Desempatador
A			.....19		Resp Anotações
C.P.			.....19....		Chefe S Pessoal

Instruções

Justificativas das Discordâncias:

<i>Dedicação</i>	<i>Operosidade</i>	<i>C. Funcional</i>	<i>C. Administrativa</i>
<i>Assiduidade</i>	<i>Capacidade de Ação</i>	<i>C. Especializados</i>	<i>C. Prever</i>
<i>Pontualidade</i>	<i>C. Resolução</i>	<i>C. Profissional</i>	<i>C. Organizar</i>
<i>Disciplina</i>	<i>E. Iniciativa</i>	<i>Cultura geral</i>	<i>C. Coordenar</i>
<i>Zêlo Funcional</i>	<i>Energia</i>	<i>Experiencia</i>	<i>C. Orientar</i>
<i>Colaboração</i>	<i>Firmeza</i>		<i>C. Controlar</i>
	<i>Perseverança</i>		<i>C. Comandar</i>

<i>Trabalhos</i>
<i>Comissões</i>
<i>Elogios</i>

<i>Nível</i>	<i>Pontos</i>
<i>Máximo</i>	5
—	4
<i>Médio</i>	3
—	2
<i>Mínimo</i>	1

Máximo	— 5 pontos
Sobre-médio	— 4 pontos
Médio	— 3 pontos
Sub-médio	— 2 pontos
Mínimo	— 1 ponto.

Observe-se que, agora, os avaliadores só podem ainda hesitar na escolha do nível que definirá o mérito de cada funcionário, correspondente a cada uma das novas expressões de merecimento adotadas.

Muito mais simples, portanto, o trabalho da avaliação, que se torna quasi objetivo.

Não pode haver sistema mais simples.

O trabalho de cálculo é simplicíssimo, pois, só exige, dos calculistas, o conhecimento de apenas 3 das operações fundamentais :

Soma, Multiplicação e Divisão.

O sistema, portanto, não pode ser mais simples.

Acresce, que, sendo a matemática uma ciência precisa e positiva, não se pode admitir a hipótese de erros de cálculo, aliás, facilmente apuráveis, em casos de dúvida.

Talvez fosse bastante útil figurarem impressos, no verso do Boletim de Merecimento, detalhes sobre :

1.º — as diferentes manifestações sob as quais deve ser apreciado o conceito de merecimento do funcionário, em cada item em que se decompõe o seu merecimento global ;

2.º) — os diferentes níveis em que podem ser apreciados ;

3.º) — os pontos que correspondem a cada um dos níveis admitidos.

Esses detalhes facilitariam imenso a tarefa dos avaliadores, tornando até possível obter-se, de futuro, uma homogeneidade generalizada sobre o conceito de merecimento para efeito de promoções de funcionários.

Finalmente, pediríamos a atenção dos que nos procuram entender, para o fato de que, em função da interferência do fator $R = 5$, de redução das influências do merecimento eventual no

conjunto do merecimento final, os pesos de influência final realmente admitidos para as "expressões eventuais de merecimento" passam a ser :

$$\text{Trabalhos : } \dots\dots\dots \frac{1}{5} \times 3 = 0,6$$

$$\text{Comissões : } \dots\dots\dots \frac{1}{5} \times 2 = 0,4$$

$$\text{Elogios : } \dots\dots\dots \frac{1}{5} \times 1 = 0,2$$

Como se vê, muito atenuada é a influência do merecimento eventual, no conjunto do merecimento apurado.

E — AINDA SOBRE O CAPÍTULO III

Comentários e sugestões adicionais

Das Monografias (art. 28 + art. 30).

Art. 28. — São condições complementares do merecimento do funcionário apuráveis em pontos positivos :

- a) capacidade de direção ;
- b) produção de monografias sobre assuntos de serviço público.

E, logo adiante, o artigo 30 :

Art. 30. — A produção de monografias, publicadas ou não, sobre assuntos de serviço público, só poderá influir na apuração do merecimento quando de livre iniciativa do funcionário, entendida esta como a que não resultar do cumprimento das funções a que estiver obrigado ou do desempenho de comissão.

A este respeito seria de toda a conveniência que se exigisse, no caso das monografias não publicadas, uma prova de que foram produzidas pelo funcionário enquanto ocupante da classe (§ 4.º, do mesmo artigo 30).

Esse dispositivo viria tornar possível uma fiscalização mais perfeita da observância do disposto no parágrafo 4.º acima referido, evitando a tendência muito natural para a apresentação de trabalhos até então não utilizados para efeito de

promoção, mesmo que elaborados anteriormente à ocupação da classe em que serve o funcionário, pois, não existem provas sobre a época da sua confecção.

Quanto à condição de ser produzida de *livre iniciativa*, nada mais justo.

Quanto, entretanto, se define "*livre iniciativa*" como "*a que não resultar do cumprimento de funções a que esteja obrigado ou do desempenho de comissão*", a questão muda de aspecto, como se deduz dos exemplos seguintes :

1.º *Exemplo* : — O indivíduo A, especialista em "*concreto-armado*", e trabalhando obrigatoriamente nessa especialidade, pode ser um ótimo funcionário e nunca produzir monografias a esse respeito. Quando, porém, produza algum trabalho sobre a matéria de sua especialidade, à qual se acha obrigado, valerá ou não esse trabalho para o cômputo do seu merecimento ?

A rigor, deve valer.

2.º *Exemplo* : — O indivíduo B desempenha uma comissão de caráter científico e apresenta um "*notável relatório*", cheio de observações originais e de conclusões pessoais úteis à coletividade. Esse trabalho merece, ou não, ser levado em conta na apuração do seu merecimento ?

O artigo 30, nesse particular, se presta a interpretações pessoais, sujeitas, assim, ao julgamento "*subjetivo*" dos examinadores.

Ha conveniência, portanto, em se dar maior amplitude de ação no que diz respeito à publicação de monografias, favorecendo-se, por esse meio, o surto de trabalhos interessantíssimos, mesmo que resultantes do desempenho de comissões ou do cumprimento de funções habituais.

A amplitude dos graus de zero a dez, com que podem ser premiadas, por si só bastaria como recurso contra abusos.

Diz a lei, no parágrafo 1.º do artigo 30 :

§ 1.º — O funcionário deverá apresentar cinco cópias, impressas, datilografadas ou mimeografadas de cada trabalho produzido, ao *chefe da repartição* que as enviará à Comissão de Eficiência com o seu parecer, por intermédio do *serviço de pessoal*, que sobre ele também se pronunciará e, portanto, ao *Chefe da Repartição* cumpre dar parecer sobre o trabalho.

De que natureza esse parecer ? A lei não explica esse detalhe e, no parágrafo seguinte, diz que a nota será dada pela Comissão de Eficiência.

Em função do parecer do Chefe da Repartição ?

Ou esse parecer não teria influência no caso ? E o "*Serviço do Pessoal*", se pronunciará sobre o que ?

A lei não é explícita neste ponto e, por isso mesmo, têm sido variáveis os critérios adotados.

Convém uma uniformização da aplicação de critérios, principalmente ao ser iniciada a aplicação da nova lei.

Mais adiante :

§ 2.º — A Comissão de Eficiência atribuirá *ao trabalho* um número de pontos, positivos, que variará de zero a dez, si o julgar de interesse para o serviço público.

A expressão "*ao trabalho*" deve ser interpretada como "*a cada trabalho*" ?

Pensamos que sim. E, neste caso, o *número total de pontos*, do item 5), do artigo 28, será a soma total dos pontos nas diversas monografias apresentadas ? Ou se trata de média aritmética dos diversos pontos obtidos nas mesmas ? Neste particular, lutamos com a seguinte dificuldade :

Si se tratar de *soma de pontos*, uma tendência muito natural se verificará, de aqui por diante, para a produção *fracionada*, para a produção *sistemática* de pequenos trabalhos e, tal seja o número deles, o total de pontos relativos à produção de monografias poderá mesmo ultrapassar o número máximo de pontos correspondentes às condições chamadas "*essenciais*".

A *média aritmética*, por outro lado, nenhuma significação possui como índice de capacidade de produção de monografias, pois, anulará esforços quer quantitativa quer qualitativamente.

A *solução indicada* para o caso, nos parece, seria a seguinte :

Só se aceitaria para contagem de pontos complementares de merecimento, *uma* monografia por quadrimestre, seja a de maior grau entre as diversas apresentadas, depois de convenientemente julgadas.

As demais seriam tomadas em consideração, sucessivamente, nos quadrimestres seguintes, na ordem decrescente dos pontos obtidos.

Diz a lei no mesmo artigo 30.:

§ 3.º — A Comissão de Eficiência, para melhor fundamentar seu julgamento, poderá submeter o trabalho à apreciação de *pessoas ou entidades especializadas*.

Poderá ser julgador de um trabalho especializado um concorrente do autor? Evidente que não.

Poderá o autor escolher o julgador do seu trabalho?

Poderá o autor reclamar contra o grau dado ao seu trabalho? Poderá dar como suspeito, no caso, o seu julgador? Qual será o critério padrão para julgamento dos trabalhos?

Os trabalhos de dois concorrentes candidatos à mesma vaga, podem ter julgadores diferentes, com disparidade de critérios subjetivos de avaliação de cada trabalho?

Pensamos: — Seria mais justo o julgamento das monografias por uma comissão onde só um dos membros pudesse ser de livre escolha do autor, uma espécie de advogado de defesa da tese apresentada pelo mesmo.

Existe uma necessidade rigorosa de uniformidade no critério geral de atribuição de pontos às monografias. As expressões dos seus méritos devem ter um *denominador comum*.

As monografias, única prova objetiva de algumas qualidades do mérito dos funcionários, representam o importante papel de fator de correção das prováveis injustiças e erros iniciais.

Não devem ser colocadas em plano secundário, mas, ao contrário, constituem inicialmente um dos mais honestos critérios para promoção.

Seria, também, de toda a conveniência fosse reduzido para 3 o número de cópias (vias) a serem apresentadas. Para que 5 vias? O próprio presente Concurso de Monografias não pede só 4 vias?

Em resumo:

— A atribuição de pontos aos trabalhos apresentados deve merecer especial cuidado de modo

a prevalecer um critério uniforme onde os diferentes graus apareçam todos reduzidos ao *mesmo denominador comum*, pelo menos no caso de indivíduos da mesma classe, concorrentes às mesmas vagas.

— O único critério justo, *inicialmente*, seria o da soma dos graus conferidos aos diversos trabalhos de um mesmo candidato.

— O critério das médias é absolutamente injusto e inexpressivo, no caso.

— A limitação à produção de monografias, no futuro seria automaticamente realizada admitindo-se no máximo a apresentação de uma única monografia por quadrimestre.

— Deveria ser reduzido para 3, o número de vias das monografias a serem apresentadas.

Do merecimento como patrimônio acumulável (artigos 31 e 21)

Art. 21. — Parágrafo único — O merecimento é *adquirido na classe*; promovido, o funcionário começará a *adquirir merecimento* a contar de seu ingresso na nova classe.

Art. 31. — O grau de merecimento do funcionário será representado pela *média aritmética* dos totais de pontos obtidos nos quadrimestres anteriores.

O artigo 31.º fala em *média aritmética* dos graus obtidos nos diferentes quadrimestres, enquanto que no parágrafo único do artigo 21 é usada a expressão *adquirir merecimento*.

A simples idéia de se *adquirir merecimento desde o ingresso na classe*, já é profundamente simpática ao trabalhador, porém, fica parcialmente destruída pelo artigo 31 que fala em *média aritmética*.

De fato, o funcionário que receber, num único quadrimestre um total baixo de pontos, dificilmente se poderá reabilitar de aí por diante, porque se trata de *média aritmética*.

Não seria mais útil, por exemplo, desde que se deseje não abandonar o critério das médias, que se procurasse estabelecer "*médias ponderadas*"?

Exemplo: — Para um indivíduo E, que tivesse os seguintes graus, desde que ingressou na classe:

$$\begin{aligned}
 1.^\circ \text{ ano} & \begin{cases} \text{no } 1.^\circ \text{ quadrimestre} \dots\dots\dots x_1 \text{ pontos} \\ \text{no } 2.^\circ \text{ quadrimestre} \dots\dots\dots x_2 \text{ pontos} \\ \text{no } 3.^\circ \text{ quadrimestre} \dots\dots\dots x_3 \text{ pontos} \end{cases} \\
 2.^\circ \text{ ano} & \begin{cases} \text{no } 4.^\circ \text{ quadrimestre} \dots\dots\dots x_4 \text{ pontos} \\ \text{no } 5.^\circ \text{ quadrimestre} \dots\dots\dots x_5 \text{ pontos} \\ \text{no } 6.^\circ \text{ quadrimestre} \dots\dots\dots x_6 \text{ pontos} \end{cases}
 \end{aligned}$$

ao invés de se calcular o seu grau de merecimento pela fórmula :

$$x = \frac{x_1 + x_2 + x_3 + x_4 + x_5 + x_6}{6}$$

como é feito hoje, seria êle calculado, como se segue, pela nova fórmula abaixo :

$$x = \frac{x_1 + 2x_2 + 3x_3 + 4x_4 + 5x_5 + 6x_6}{1 + 2 + 3 + 4 + 5 + 6}$$

O emprêgo da nova fórmula teria o salutar efeito de automaticamente concorrer para :

- 1) — Correção progressiva e automática de injustiças involuntárias ;
- 2) — Reabilitação automática do trabalhador, na hipótese de procurar corrigir seus defeitos ;
- 3) — Reajustamento constante do merecimento de cada um ;
- 4) — Valorização do trabalho "atual" e garantia de um melhor trabalho futuro ;
- 5) — Estimulo constante à produtividade e a um rendimento crescente ;
- 6) — Eliminação automática e progressiva dos erros iniciais, de um passado que nem sempre exprime as possibilidades reais do funcionário.

Porque, de outro lado, não abandonar o critério das médias para adotar sistema em que o merecimento do funcionário fôsse sendo armazenado e, assim, instituido como patrimônio acumulado ?

Tudo, aliás, está a mostrar que o merecimento não deve ser aferido apenas na sua manifestação momentânea, eventual, mas, ao contrário, pode e deve ser considerado como valor adquirido, armazenado, acumulado.

Na qualidade de valor acumulavel, o merecimento passaria a ser um verdadeiro patrimônio do funcionário.

Viria acelerar o ritmo da sua produção individual, pois, indiretamente o obrigaria sempre a trabalhar, como único recurso para satisfazer o seu interesse pessoal.

O merecimento acumulado seria um automático fator de correção contra injustiças parciais, momentâneas, isoladamente cometidas.

Viria dar ao trabalhador uma mentalidade nova : a de que só se pode adquirir real valor pela capacidade de produção continuamente revelada a serviço do interesse público.

O merecimento acumulado, por si só, daria um golpe decisivo no velho critério da antiguidade que, então, passaria a não ter mais razão de existir.

O critério do merecimento acumulado, não alteraria absolutamente a estrutura geral da lei 2.290, mas apenas a redação do artigo 31 ora em apreciação.

Em compensação, o funcionalismo ficaria libertado do atual e obsoleto critério da antiguidade, que por si só nada exprime, passando a se preocupar com o armazenamento do seu merecimento.

Aliás, indiretamente, êste novo critério ainda respeitaria o tempo de serviço de cada funcionário, mas, agora, não mais o tempo, simplesmente, na sua expressão corriqueira.

Só valeria para o funcionário a sua *antiguidade produtiva*.

Somos, aliás, partidários convictos da instituição de um critério novo em que o merecimento adquirido pelo funcionário passe a constituir um patrimônio do mesmo.

Acreditamos, sinceramente, nos efeitos salutaros que resultariam, para o Serviço Público, da adopção do critério do *merecimento acumulado*.

Repare-se, ainda, que, seguindo essa diretriz, nada mais faríamos do que nos adaptarmos rigorosamente ao conceito expresso pela lei, no parágrafo 1.º do seu artigo 21.

E se associássemos o critério das *médias ponderadas* ao do *merecimento acumulado*, como patrimônio do funcionário ?

Essa solução, menos simples, talvez seja a mais interessante para um estudo definitivo.

O critério das *médias aritméticas* tal como se acha indicado no artigo 31, não favorece a *produtividade*, fator de capital importância, no Serviço Público.

Medida de aperfeiçoamento :

O artigo 31 deve ser adaptado ao pensamento expresso no parágrafo único do artigo 21.

Para tanto, deve ser seguida uma das 3 seguintes diretrizes :

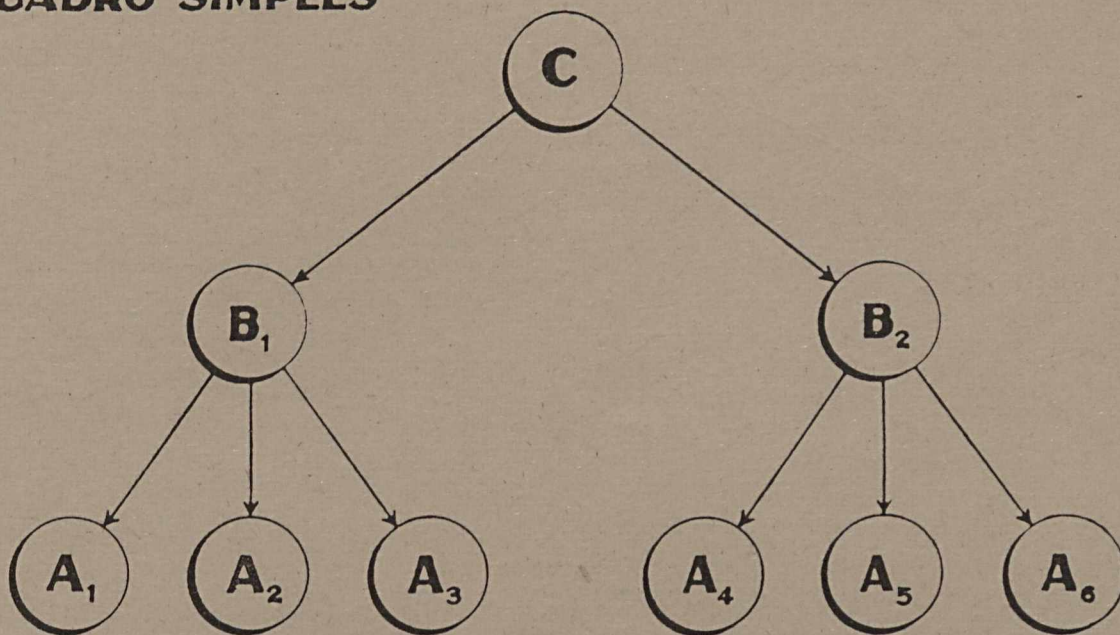
- 1 — Adaptação ao critério das médias ponderadas ;
- 2 — Adaptação ao critério do merecimento acumulado ;

Será desprezível esse passado funcional do trabalhador ?

Si se apuram todas as suas faltas, suspensões e repreensões, na classe, porque não computar todo o seu merecimento em anos anteriores ?

Não seria útil um *balanço prévio* de todo o passado funcional de cada um ?

O resultado de um balanço dessa natureza, como *bagagem inicial*, trazida do passado, talvez fôsse uma dedida altamente útil e estimuladora.

QUADRO SIMPLES

THOMAS GONÇALVES - DES

- 3 — Adaptação a uma especial e conveniente combinação dos 2 primeiros.

Do passado funcional (anterior a 1937)

Finalizando este capítulo, queremos ainda abordar um detalhe que nos parece também digno de figurar entre os fatores que ainda prejudicam a lei 2.290.

Não compreendemos a razão de só ter sido tomado em consideração o merecimento dos funcionários, na classe, a partir de 1937.

E os que ingressaram na classe, por exemplo, em 1930 ?

Não será contado o seu esforço dos 7 outros anos que vão de 30 a 37 ?

F — SÔBRE O CAPÍTULO IV*Do processamento das promoções*

No seu artigo 40 declara a lei que os julgadores das condições essenciais de merecimento serão os Chefes de Serviço e, logo adiante, no parágrafo 1.º desse mesmo artigo, diz :

Art. 40. — § 1.º — Chefes de Serviço para efeito do julgamento a que se refere este artigo, são a *autoridade sob cujas ordens imediatas serve* o funcionário e autoridade imediatamente superior àquela.

Muito simples é o problema quando o quadro de funcionários pode ser reduzido a um esquema

simples como na primeira figura do gráfico correspondente. (pág. 47).

Como se vê, os funcionários da classe "A", ali figurados, receberiam :

1 — O primeiro grau, dos seus chefes imediatos B_1 e B_2 , graus êsses que, evidentemente, já sofrem a influência pessoal d'esses chefes, de acôrdo com a mentalidade de cada um. Assim :

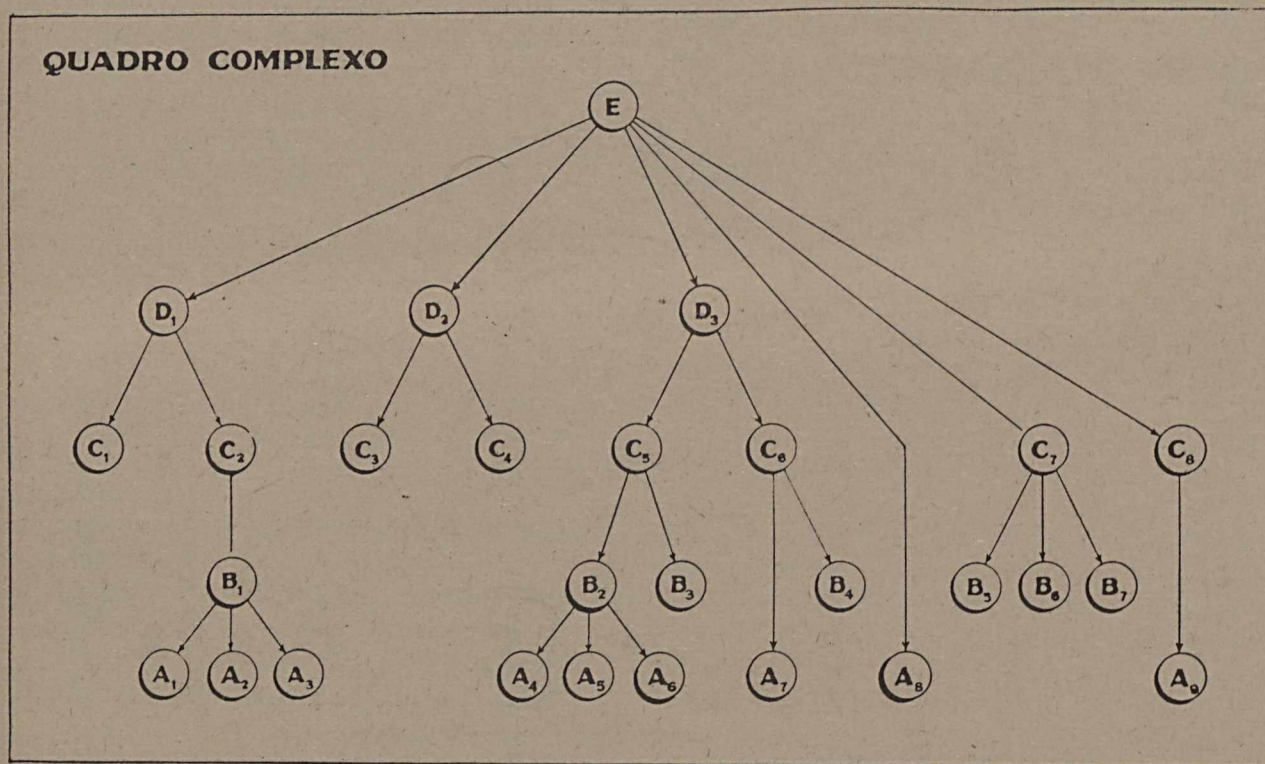
A_1 , A_2 e A_3 são julgadas por B_1 , ao passo que A_4 , A_5 e A_6 são julgadas por B_2 .

Sinão, vejamos.

Para simplificar o problema, ainda admitiremos que, na hipótese figurada, os funcionários das classes "C" e "D" que ocupam os cargos de maior responsabilidade, já tenham atingido o limite da carreira, e, portanto, não estejam sujeitos aos Boletins de Merecimento.

O caso se deduz, por conseguinte, à apreciação do merecimento dos funcionários das classes "A" e "B", justamente aqueles que se acham in-

QUADRO COMPLEXO



A segunda nota, do chefe geral coordenador C, equidistante de todos os classe "A" em julgamento.

Existe, assim, neste caso, extraordinariamente simples, uma possibilidade de *redução ao mesmo denominador* supondo-se ainda que o chefe C não sofra a prejudicial influência do fator afetivo em relação a um dos julgadores imediatos B_1 ou B_2 .

Quando, porém, os quadros se desdobram como na segunda figura do esquema (acima), o problema se apresenta complicadíssimo, como passaremos a demonstrar.

A simples inspeção do quadro revela, desde logo, a balbúrdia e a disparidade de critérios que podem surgir, com profundos prejuízos para os funcionários, tanto peor quanto mais diretora for a sua função.

vestidos de funções mais diretamente ligadas ao serviço.

Teremos então que :

- B_1 será julgado por C_2 e por D_1 .
- B_2 e B_3 , julgados por C_5 e por D_3 .
- B_4 por D_3 .
- B_5 , B_6 e B_7 julgados C_7 e por E .

Assim, apenas B_2 e B_3 têm possibilidades de obter graus homogêneos, entre si, graças à interferência do coordenador equidistante C_5 .

O mesmo se poderia dizer a respeito de B_5 , B_6 e B_7 pois, também êsses, têm um chefe coordenador equidistante C_7 que os pode observar de um ponto de vista com o mesmo grau de subjetividade.

Os demais serão julgados por chefes diferentes.

Cumpra frizar que, além de tudo, apenas 3 dos 7 funcionários observados (B_5 , B_6 e B_7) são julgados pelo Diretor da Repartição (E), teoricamente ideada, o qual, talvez mais do que qualquer outro chefe, precisa interferir no caso das Promoções, para garantia do seu prestígio pessoal como Chefe Geral da Repartição em causa.

Quanto aos funcionários classe "A", a situação ainda seria mais grave, pois, teríamos :

A_1 , A_2 e A_3 , julgados por B_1 e por C_2 ou por C_2 e por D_1 .

A_4 , A_5 e A_6 , julgados por B_2 e por C_5 .

A_7 , julgado por C_6 e por D_3 .

A_8 , somente pelo Diretor.

A_9 , julgado por C_8 e por E.

Como se vê, ainda é maior a balbúrdia neste caso, com a agravante de ser arbitraria até mesmo a escolha, quer dos chefes imediatos, quer dos imediatamente superiores a estes, como reza a lei.

Entre os últimos, apenas um (A_9) será julgado pelo Diretor (E).

Os resultados, como é evidente, são absolutamente heterogêneos, absolutamente dispares.

Entretanto, reconheçamos com justiça, o espírito da lei só pode ser o seguinte :

Chefe imediato, o primeiro avaliador dos méritos do funcionário, isto é, o que priva diariamente com o profissional, o que lhe assiste as atitudes, o que pode indiscutivelmente dar o depoimento mais verdadeiro sobre o funcionário.

E o chefe seguinte ?

Como regra, acompanhará o grau do chefe imediato ou exigirá dêste que se submeta à sua vontade, pois, por sua vês, dele depende o grau dêste último.

Como resolver, então, o impasse ?

Muito simples :

- 1) — O primeiro grau seria dado pelo chefe imediato, como ordena a lei ;
- 2) — O segundo grau, pelo mais próximo chefe geral coordenador, equidistante de todos os empregados da classe considerada.

Assim, no caso figurado, o segundo grau competiria ao Diretor (E) como única autoridade equidistante de todos os funcionários em aprêço.

Não se compreende mesmo que um Chefe Geral de repartição não possa, diretamente, premiar esforços, reprimir abusos, fortalecendo dêsse modo o seu prestígio pessoal como chefe.

Outra solução indicada pelo bom senso, seria a de ser dado o segundo grau em reunião coletiva dos chefes das secções figuradas, sob a presidência do Diretor (E).

Essas reuniões utilíssimas terão ainda a vantagem extraordinária de permitir ao Diretor um conhecimento mais perfeito de todos os funcionários de sua repartição.

Assim, cada chefe de Secção, munido de uma ficha de observações relativa aos funcionários sob suas ordens, ou mesmo, de resumos das fês de ofício de cada funcionário, submeteria a julgamento dos presentes as notas conferidas a cada subordinado, justificando-as, em detalhe, caso fôsse pedido algum esclarecimento.

O Diretor presidiria essas reuniões e decidiria a respeito das discordâncias e dúvidas que por acaso se apresentassem.

Só assim poderão vir a ser comparáveis os graus de todos os funcionários de uma mesma classe.

De outra forma, como hoje, os resultados serão absolutamente disparatados, o que necessariamente importa no descrédito da *Lei n.º 2.290*, por parte daqueles que, ao contrário, nela devem encontrar o *mais legítimo amparo às suas aspirações*.

V

CONCLUSÕES GERAIS

- 1) — Os processos de *seleção* e os sistemas de *promoção*, quando inteligentemente conjugados, constituem o método mais eficiente para a *Racionalização do Serviço Público*.
- 2) — Cursos de *Especialização*, ou de *Aperfeiçoamento*, são o recurso complementar indicado para obtenção de maior rendimento da máquina administrativa.

- 3) — A *seleção básica* é, para nós, no momento atual, uma esplêndida realização em marcha.
- 4) — Não obstante, apresenta-se a *seleção específica* como necessidade inadiável para uma completa solução do problema de soerguimento do serviço público.
- 5) — O atual *Regulamento de Promoções dos Funcionários Públicos Cívís*, foi o passo mais decisivo na tarefa de reabilitação do funcionalismo público brasileiro, em tão boa hora encetada pelo Govêrno.
- 6) — Não obstante, a Lei n.º 2.290 ainda carece dos indispensáveis retoques para sua melhor adaptação ao nosso meio e às nossas necessidades.
- 7) — No corpo da presente *monografia* encontram-se, aliás, devidamente examinados pelo autor, os pontos da lei que, a seu vêr, podem e devem ser alterados, bem como as medidas de *aperfeiçoamento* que lhe pareceram convenientes em cada caso.

Quantos seremos nós no dia 1.º de setembro de 1940? Esta é a grande, a palpitante questão do momento. Cabe a cada um de nós, que nos prezamos de ser bons brasileiros, o dever imperativo de contribuir para que essa pergunta seja bem res-
::::: pondida no momento oportuno :::::