

Seleção do Pessoal e Promoções de Funcionários

ASTÉRIO DARDEAU VIEIRA
Oficial Administrativo do M. E. S.

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

INTRODUÇÃO

No conjunto da administração de pessoal, seleção e promoção constituem dois aspectos que tanto podem merecer tratamento isolado, pelo desenvolvimento que cada um comporta, quanto admitem um estudo conjunto, em torno da relação estreita em que se acham.

Realmente, o estudo da seleção de pessoal se desdobra por tal forma, na análise dos respectivos métodos e finalidades, que constitue especialização marcada, enriquecida por vasta literatura e sub-dividida ao ponto de comportar longos trabalhos em torno de aspectos particularíssimos, qual a entrevista como elemento de escolha.

O problema da promoção, a seu turno, representa no todo um papel de capital importância, não só pelo reflexo que tem sobre as demais fases, como pela influência que recebe da solução adotada para outras questões. Constitue, assim, um capítulo bem definido.

Mas, nem por isso, deixam de se entrelaçar as duas cousas. Porque promoção envolve um problema de seleção; e seleção, por suas múltiplas manifestações, atua decisivamente na promoção.

O enunciado do tema — seleção do pessoal e promoções de funcionários — permitiria, portanto, orientar de várias maneiras o trabalho: ou estudar simplesmente a relação em que se acham esses dois aspectos da administração de pessoal; ou desenvolver ambos os problemas; ou escolher um deles para colocar em foco, sem esquecer o estudo da maneira por que se entrelaçam.

E' nesse último sentido que o trabalho se desenvolve. E a preferência dada à promoção justifica-se pelo atraso em que se acha a solução

do problema, o que mais desperta o desejo de contribuir para resolvê-lo.

I

PARTE GERAL

Variedade dos objetivos e processos de seleção

Quando se fala em seleção de pessoal, significa-se o processo de escolha de pessoas que ofereçam, ou pelo menos aparentem oferecer, maiores probabilidades de êxito. Nesse sentido vêm sendo desenvolvidos, cada vez mais, recursos de naturezas diversas, aplicáveis e aplicados com maior ou menor sucesso, segundo o objetivo que se tenha em vista. Justamente porque o objetivo é variável, a expressão será vazia de sentido si não completada com a finalidade a que se destina a seleção.

Percorrendo as diversas fases de administração de pessoal, verificaremos que a seleção pode ter como finalidade o ingresso, o treinamento ou a promoção.

No primeiro caso procura-se, entre pessoas estranhas, as que apresentem mais favoráveis condições ao bom desempenho do trabalho. E' a chamada seleção inicial, para cujo aperfeiçoamento presentemente se concentram, em grande parte, os esforços dos responsáveis pela nossa administração pública.

No segundo caso, o que se procura descobrir é a receptividade a uma nova instrução, seja para o fim de elevar de função o empregado, restrita assim a pesquisa ao pessoal existente em serviço, seja para o treinamento preliminar ao ingresso. A realização dessa modalidade de seleção depende do grau de desenvolvimento atingido, em cada

jurisdição, pela respectiva administração de pessoal. De fato, a prática tem demonstrado a precedência do desenvolvimento dos problemas de seleção para ingresso e promoção, sobre o de treinamento. Isso, aliás, explica-se pela dependência em que ele se acha dos dois outros. Antes de fixadas as bases da seleção inicial e da promoção, seria ilógico desenvolver um treinamento com esse fim.

Finalmente, na terceira hipótese o que se visa é descobrir, dentre o pessoal já pertencente à organização, quem possa ou deva ser elevado de função, ou quem mereça um aumento de salário, ou ambas as cousas, tenha ou não havido um treinamento preliminar. É um problema delicado por suas consequências, que repercutem ao longo das diferentes fases da administração de pessoal.

Variando assim os objetivos, hão de necessariamente variar os métodos. E de fato variam, não só por esse motivo, mas pela interferência de outros fatores, inclusive as possibilidades financeiras da organização, a maior ou menor complexidade das habilitações que se visa apurar, as fontes de pesquisa etc. É assim que na prática encontramos, desde os processos mais simples, como o cotêjo de referências e a apuração de antiguidade, até os mais engenhosos, fruto de paciente investigação científica.

Alguns ha que, por sua própria natureza, não se aplicam a certas modalidades. É o caso, por exemplo, dos índices de eficiência, que não têm cabimento, como é óbvio, na escolha de novos empregados, a menos que se reportem a situações anteriores. Outros, embora não apresentem essa impossibilidade, por assim dizer material, de aplicação, são, ou pelo menos devem ser, específicos de determinadas modalidades. A entrevista, por exemplo, que tem grande utilização na prática, menos aqui que no estrangeiro, como processo de seleção inicial, seria um meio inócuo de escolher o funcionário a ser promovido. E seria porque o seu objetivo é a apuração de qualidades que, em relação ao estranho, não podem ser verificadas de outro modo, mas que o funcionário já teve oportunidade de revelar no contacto diário. O mesmo se dirá de informações colhidas de expatões, sobre a conduta do candidato em serviço, hábitos de vida, interesses demonstrados etc.

Outros, por fim, comportam aplicação mais ampla, como os exames e o julgamento de títulos. No meio dessa variedade, a primeira preocupa-

ção deve consistir em escolher, para cada modalidade, o mais adequado processo de seleção.

Conceito de promoção e suas finalidades

Promoção pode ser definida como o acesso verificado na linha funcional, na escala de remuneração ou em ambas.

Essa definição, formulada em atenção à essência do fenômeno, oferece a vantagem de compreender e sugerir todas as variantes, fugindo ao aspecto formal, de somenos importância.

Os tipos sugeridos — e de fato existentes — são três: promoção de função sem acréscimo de vencimento; majoração de vencimento sem elevação de função; e promoção de função com um correspondente acréscimo de remuneração. Isolados ou co-existent, eles se encontram através das diferentes jurisdições, ora com o nome real de promoção, ora sob denominação diferente.

A promoção de função com um correspondente acréscimo de vencimento encontra-se, geralmente, nas administrações em que os cargos são classificados segundo a ordem de importância, responsabilidade e dificuldade. Um sistema desses, aliado a um plano racional de remuneração, determina automaticamente o aumento de salário, quando o empregado sobe de nível funcional.

Ainda nesses casos, frequentemente se verifica a existência do segundo tipo enumerado: o acréscimo de vencimento na mesma função. Sem variar de trabalho, o funcionário recebe aumentos determinados pela eficiência demonstrada, tempo de serviço ou outros fatores pre-estabelecidos. É o tipo de promoção necessário nas administrações em que a classificação dos cargos não desce a detalhes de importância, dificuldade e responsabilidade das funções exercidas.

A promoção de função sem acréscimo correspondente em vencimentos decorre menos de um plano qualquer que do desajustamento entre função e salário, nas jurisdições em que prevalece esse último tipo de classificação de cargos. Confundidas em unidade funções de diferentes graus, não ha como estabelecer uma correspondente escala de vencimentos, de sorte que a elevação de uma função a outra não se reflete na remuneração.

Em última análise, o objetivo de qualquer sistema de promoção deve consistir em assegurar

o máximo de eficiência. Nisso reside, aliás, a finalidade precípua de todas as fases de administração de pessoal, seja ostensiva e imediata, seja afastada por outros objetivos intermediários.

Realmente, a própria atividade de assistência social ao empregado, que ultimamente vem apresentando um desenvolvimento crescente, tem por último objetivo a melhoria do serviço, embora aliado à preocupação humanitária e nobre de proteção ao trabalhador. A prevenção de acidentes, si por um lado oferece o aspecto de assistência, por outro concorre para diminuir o prejuízo que deriva do afastamento do empregado e do auxílio financeiro que lhe é devido. O exame médico feito periodicamente, ao mesmo tempo em que beneficia o funcionário como fator de preservação da saúde, representa, por isso mesmo, uma economia para o serviço. O fomento de atividades recreativas, concorrendo para satisfação de uma necessidade pessoal dos empregados, serve também para desenvolver no trabalhador o espírito de corporação, estabelecendo entre ele e a organização uma identidade de interesses que é poderoso fator de eficiência.

Em matéria de promoção, o objetivo de maior eficiência, em que se traduz o interesse do serviço, atinge-se também através a satisfação do interesse pessoal dos funcionários, que se manifesta na tendência para progredir, tanto em função quanto em salário.

A elevação a um trabalho de nível superior representa uma satisfação íntima, incute no empregado a confiança em si próprio, demonstra o reconhecimento de suas aptidões por parte dos administradores, constituindo, assim, um estímulo para novos esforços, no sentido de maior progresso. De nada valerá, porém, manter em paralelo o desenvolvimento das habilitações do empregado e das funções que lhe são cometidas, si a isso não corresponder um aumento de remuneração. Embora a princípio se manifeste o mesmo entusiasmo, logo sobrevirá o descontentamento, o sentimento de exploração, resultando na baixa de eficiência.

O estímulo de ordem financeira constitui um elemento poderoso na administração de pessoal, mormente em relação aos cargos de salário relativamente baixo, insuficiente para permitir ao funcionário uma certa despreocupação. Representando a satisfação imediata de necessidades materiais, avoluma, no espírito do beneficiado, o valor da recompensa que a administração lhe pro-

porciona. Esse o motivo por que à promoção de função deve corresponder um aumento de salário; e essa constitui, ainda, a razão dos acréscimos sem variação de função, numa amplitude restrita, quando o empregado, sem demonstrar embora aptidões para um trabalho de nível superior, exerce a contento as funções do seu cargo.

Não basta, porém, promover os mais capazes. Cumpre fornecer oportunidades bem amplas, de modo que a natural aspiração de progresso encontre ambiente favorável à sua expansão. Isso corresponde a instituir um sistema de carreiras.

Sistema de carreiras

A "Commission of Inquiry on Public Service Personnel" que, após profundo estudo em torno do serviço civil norte americano, preconizou a instituição de um sistema dessa natureza, definiu "carreira" como sendo uma ocupação honrada que se toma normalmente na mocidade, com expectativa de progresso, e que se segue até aposentadoria. ("*It is an honorable occupation which one normally takes up in youth with the expectation of advancement, and pursues until retirement*". — "Better Government Personnel", pg. 25).

Dos elementos contidos na definição, a honorabilidade da ocupação é constante no serviço público. A aposentadoria também o é, praticamente. A carreira se caracteriza, portanto, pela expectativa de progresso, a probabilidade de acesso.

Uma política orientada nesse sentido tem, como consequência imediata, o estímulo do funcionalismo em massa. Por outro lado, contribue para tornar o serviço público mais atraente para o mercado do trabalho, aumentando, assim, o campo de recrutamento e melhorando, portanto, a seleção inicial.

Este último aspecto varia de importância, segundo as condições de cada meio. No Brasil, por exemplo, à semelhança do que ocorre na Inglaterra, o serviço público oferece atrativo bastante para conseguir uma apreciável concorrência ao provimento dos cargos. Haja vista o vulto das inscrições para os últimos concursos, de dactilógrafo, estatístico-auxiliar, escriturário, servente e guarda sanitário. Já nos Estados Unidos se observa um movimento em sentido inverso: o fluxo

manifesta-se do serviço público para as empresas particulares, tornando, assim, mais aguda a necessidade de atrair pessoal habilitado.

O problema da instituição de um sistema de carreiras apresenta um aspecto principal : em que sentido desenvolver as possibilidades de promoção.

O progresso do funcionário tem duas manifestações, como vimos : a ascensão funcional e a melhoria de condições financeiras, ambas importantes. A solução consiste em conjugá-las de forma que a elevação a um outro nível de trabalho acarrete um acréscimo de vencimento ; e, por outro lado, estabelecer um esquema de aumento de salário sem variação de função, a ser concedido aos funcionários que, embora sem aptidões para um nível superior de trabalho, demonstram eficiência na sua função atual.

A base de um procedimento dessa natureza encontra-se num sistema de classificação de cargos que atenda, não só à especialização, mas, também, à gradação de importância, dificuldade e responsabilidade das funções. Isso, aliado a um plano racional de remuneração, permitiria articular aqueles dois aspectos do progresso do empregado, evitando-se, dessa forma, os graves inconvenientes que decorrem da promoção de função sem aumento de salário.

Lançados esses fundamentos, o problema se concentra no modo de ampliar as possibilidades de acesso.

Duas providências se impõem : permitir as transferências entre os diversos órgãos da administração, inclusive a transferência com promoção ; e vedar, ou pelo menos dificultar de muito, o ingresso nas classes intermediárias. Em outras palavras, reservar os postos superiores para o pessoal já pertencente ao serviço.

Como questão correlata surge a de saber si a seleção inicial deve ser conduzida na base exclusiva das habilitações necessárias ao cargo de cujo provimento imediato se cogita, ou si devem ser levados em conta os requisitos dos cargos superiores, dentro da linha normal de promoção. No primeiro caso, o acesso deveria ser necessariamente precedido de exame em que se verificasse a aptidão do funcionário para as funções superiores, além da pesquisa de outros elementos que não podem ser apurados por esse meio. No segundo, o exame seria dispensável, embora recomendável até certo ponto como instrumento de comparação dos candidatos.

E' fora de dúvida que, num verdadeiro sistema de carreiras, não ha como hesitar entre essas alternativas. De nada valeria ampliar as possibilidades de promoções si não fosse preparado um potencial correspondente. Selecionado o pessoal na estrita base das aptidões necessárias ao exercício do cargo inferior, seria forçoso abandonar o critério exclusivo de promoção para provimento dos cargos superiores. Ter-se-ia destruído, por um lado, o que se construira por outro.

Seleção para promoção

O problema da promoção, como vimos, dobra-se em :

1. pesquisar o melhor modo de ampliar as possibilidades de acesso ; e
2. determinar o critério de escolha do pessoal a ser promovido.

A primeira questão, já estudada, encontra solução no sistema de carreiras. Passemos à segunda.

Em primeiro lugar, cumpre mais uma vez ter presente a distinção entre promoção verdadeira, o progresso simultâneo de função e salário, e o simples acréscimo de vencimento concedido na mesma função. Tratando-se de fenômenos de natureza diversa, a solução ha de variar conforme o caso.

A finalidade precípua do aumento de salário, sem variação de função, reside em premiar a eficiência do empregado. A grande preocupação deve consistir, portanto, em desenvolver um processo de avaliação de eficiência que corresponda às diferenças reais, do que nos ocupamos adiante.

Em certas jurisdições, o aumento é concedido em atenção a considerações de outra ordem, como o desenvolvimento das necessidades financeiras com o decurso do tempo. Na administração do Distrito Federal, por exemplo, introduziu-se o sistema de aumentos bienais, meio pelo qual se procura manter o vencimento em proporção às necessidades crescentes, admitindo que seja essa a tendência.

Teoricamente, esse aspecto da questão encontraria solução melhor num sistema de quotas proporcionais aos variáveis encargos do funcionário, de modo que, à parte o prêmio à eficiência, as diferenças de salário, para a mesma função, proporcionassem a todos o mesmo padrão de vida.

As dificuldades de ordem prática, entretanto, desaconselham a adoção de um plano dessa natureza. O aumento periódico atinge, até certo ponto, o mesmo objetivo.

Combinados os dois fatores, o mais satisfatório sistema consistiria na concessão de aumentos periódicos, variáveis segundo o grau de eficiência do empregado e condicionados a um mínimo de eficiência desejada. Isso equivale a dizer que não seriam aumentados os que não atingissem aquele limite mínimo e que os restantes obteriam acréscimos proporcionais às diferenças observadas na eficiência de cada um.

A promoção de função oferece um aspecto completamente diverso do simples aumento de salário. Nela se encerra um verdadeiro problema de seleção, desde que se cogita de elevar o funcionário a um trabalho de nível superior, do ponto de vista de dificuldade e responsabilidade.

Os processos mais em voga consistem na apuração de antiguidade; na verificação da eficiência com que o funcionário executa seu trabalho atual; na apreciação subjetiva de caracteres pessoais; na realização de provas, com ou sem caráter de competição; e em sistemas mixtos.

A antiguidade, erigida em base para esse gênero de promoção, só encontra justificativa como instrumento de combate ao favoritismo ou como contrapeso às falhas porventura encontradas na aplicação de outros critérios. Realmente, nas jurisdições em que a atitude dos administradores não é de molde a inspirar confiança na honestidade ou no acerto de suas decisões, a promoção por antiguidade desempenha o papel de táboa de salvamento, a que se apegam os menos favorecidos. Mas, do ponto de vista estritamente da seleção, é o critério que menos se recomenda.

Em que pese a opinião dos defensores desse processo de escolha, nada autoriza a conclusão de que a longa permanência em determinado trabalho acumula habilitações para o exercício de funções superiores. Ao contrário, o que a prática tem demonstrado é que o empregado se estiola na execução do trabalho de rotina, em cuja permanência vai perdendo o potencial de que porventura disponha. Anos a fio num serviço de repetição embotam a mentalidade do funcionário, reduzem o raciocínio, anulam a iniciativa, destroem a independência de julgamento. É o bastante para neutralizar a vantagem da experiência

adquirida em serviço, único argumento de que se valem os defensores do critério. A experiência, de fato, é um elemento que se deve reputar indispensável; mas o que daí se conclue é, pura e simplesmente, a necessidade de um estágio, de uma fase de adaptação preliminar à promoção. Quando, porém, esse período se alonga em excesso, a experiência transforma-se em burocracia que erige em princípios intangíveis os processos de rotina a que o funcionário se habituou.

A apuração da eficiência com que o funcionário se desempenha de seu trabalho atual constitui também, em larga escala, base para promoção. Trata-se, é verdade, de elemento realmente importante, mas insuficiente para autorizar, por si só, o acesso de função. Com efeito, o empregado que não revela eficiência bastante, no serviço a seu cargo, é de supor que muito menos o consiga numa função de nível superior. Mas a circunstância de se mostrar eficiente num determinado trabalho não permite concluir pela aptidão para executar um outro, de dificuldade e responsabilidade maiores. A eficiência no cargo atual deve constituir, portanto, uma condição *sine qua non* e nada mais do que isso.

O panorama atual do nosso serviço público oferece um vasto campo para observação dos efeitos desastrosos do erro de se promover o funcionário na base exclusiva da eficiência demonstrada na função inferior. Principalmente nas chamadas carreiras burocráticas, os quadros estão cheios de funcionários visivelmente incompetentes para o exercício dos respectivos cargos. Eram serventes que, por serem bons serventes, passaram a guardas; por serem guardas de mediana eficiência, passaram a auxiliares de escrita; e, por força da inércia, são hoje escriturários e oficiais administrativos.

Além da eficiência no trabalho atual, cumpre verificar si o funcionário possui as habilitações necessárias ao desempenho do cargo que se quer preencher. Naquilo que puder ser investigado por meio de exame objetivo, esse é o caminho indicado. Mesmo que a seleção inicial já se haja processado levando em conta as possibilidades de acesso, recomenda-se o exame, com o caráter de competição entre os candidatos, com o que se obterá melhor seleção.

Resta a parte que, no estado atual dos conhecimentos humanos, não pode constituir objeto de teste. É um conjunto de características pessoais, tais como iniciativa, independência de jul-

gamento, capacidade de organização e direção, ascendência sobre os companheiros etc. Em relação a esses elementos, a principal fonte de informação reside nos chefes imediatos, que têm, no contacto diário, oportunidade de observar as qualidades demonstradas pelo funcionário.

Registrado, periodicamente, o produto dessa observação em torno da eficiência e de traços pessoais, obtêm-se os elementos que, aliados ao concurso de caráter interno, fornecem a melhor base para promoção de função : eficiência no serviço atual e habilitações para o serviço futuro.

Avaliação da eficiência

Como acabamos de expor, a promoção depende, em grande parte, da eficiência demonstrada pelo funcionário no seu trabalho atual. Do maior ou menor cuidado que se dispensar a esse problema depende, portanto, o maior ou menor acerto na realização das promoções. Isso justifica o interesse que nos últimos tempos vem sendo despertado em torno do assunto.

O problema, aliás, cresce de significação se atentarmos para a circunstância de que não só na promoção repercute acentuadamente a apuração da eficiência. Realmente, suas aplicações se desdobram por tal forma que não será exagêro capitalizar o assunto entre os de maior realce na administração de pessoal.

Em primeiro lugar, o índice de eficiência constitui um valioso instrumento para pôr a prova o sistema empregado na seleção inicial. Sendo a eficiência o objetivo supremo de todo o conjunto da administração de pessoal e, portanto, da seleção para ingresso, a eficácia dos processos utilizados nessa fase pode ser avaliada em termos do grau de eficiência demonstrada pelos novos empregados no desempenho da tarefa que lhes fôr atribuída. A falta de correlação entre o resultado da seleção inicial e o resultado da execução do trabalho, por parte dos novos nomeados, é sinal evidente de erro, num ou noutro processo de apuração. Portanto, quando pudermos dispor de um sistema de avaliação de eficiência que inspire o necessário grau de confiança, teremos um elemento seguro de controle do processo de seleção inicial, cuja revisão se impõe quando os resultados não são confirmados pela prática.

Quando é o processo de seleção inicial que oferece maiores condições de segurança, pelo desenvolvimento atingido, como se verifica na fase

atual, ocorre justamente o inverso : ele é que passa a constituir um elemento de controle do processo de avaliação de eficiência.

Aliás, acham-se tão intimamente ligadas as duas cousas que podem ser consideradas como complemento uma da outra. Na fase que se segue à nomeação, no estágio probatório, a avaliação da eficiência deve ser elemento decisivo para determinar a permanência ou a exclusão do funcionário. Representa, portanto, um prolongamento da seleção para ingresso.

Outra vantagem da determinação dos índices de eficiência reside em evidenciar os pontos fracos do desempenho do funcionário — quando feita por um processo desenvolvido que obrigue à análise — facilitando assim a orientação a seguir no treinamento individual.

Por todos esses motivos o problema reveste-se de capital importância, que exige especial tratamento.

Ninguém melhor que o chefe imediato se acha em condições de apreciar o trabalho de seus subordinados. Essa situação privilegiada, que desfruta em virtude do contacto direto, acarreta-lhe, por outro lado, uma sobrecarga de responsabilidade, pois a opinião que emite é decisiva, na maioria dos casos. Daí a necessidade de cercar esse julgamento do máximo de segurança, para não comprometer o sistema.

Como todo julgamento subjetivo, a avaliação de eficiência está sujeita a grandes possibilidades de erro. O problema consiste em reduzi-las e é justamente nesse sentido que se vêm orientando todos os esforços por parte dos estudiosos do assunto.

O desenvolvimento do problema deve ter um duplo sentido : por um lado, assegurar, tanto quanto possível, as bases de um julgamento objetivo ; por outro, treinar os julgadores na maneira de proceder ao julgamento.

Aos menos experimentados, a primeira idéia que ocorre é julgar o valor do funcionário pela quantidade de sua produção. Além de cometer o erro de desprezar a qualidade do serviço, esse processo descarta, por completo, de um aspecto importante da questão, que é a diversidade de condições em que o trabalho se processa. A superioridade quantitativa da produção, mesmo igualada a qualidade, não significa maior eficiência,

CLASSIFICATION SYMBOLS		
SERVICE	GRADE	CLASS

GRAPHIC RATING SCALE

(SEE INSTRUCTIONS ON REVERSE SIDE OF SHEET)

Efficiency Rating Form No. 8

 NON-SUPERVISORY ☐ (CHECK ONE)
 SUPERVISORY ☐

 Name _____ (Surname) _____ (Given name) _____ (Initial) _____
 Department _____
 (Bureau) _____ (Division) _____ (Section) _____ (Subsection)

ELEMENT NUMBER	SERVICE ELEMENTS	NOTE: MARK ONLY ON ELEMENTS CHECKED IN LEFT-HAND MARGIN	DO NOT USE SPACE BELOW
☐ 1	Consider accuracy; ability to produce work free from error; ability to detect errors.	Highest possible accuracy. Very careful. Careful. No more than reasonable time required for revision. Careless. Time required for revision greatly excessive. Practically worthless work.	
☐ 2	Consider reliability in the execution of assigned tasks; dependability in following instructions; accuracy of any parts of product appraisable in terms of accuracy.	Greatest possible reliability. Very reliable. Reliable. Doubtful reliability. Unreliable.	
☐ 3	Consider neatness and orderliness of work.	Greatest possible neatness and orderliness. Very neat and orderly. Neat and orderly. Disorderly. Slovenly.	
☐ 4	Consider the speed or rapidity with which work is accomplished; the quantity of work produced in a given time; the dispatch with which a task of known difficulty is completed.	Greatest possible rapidity. Very rapid. Good speed. Slow. Hopelessly slow.	
☐ 5	Consider industry; diligence; attentiveness; energy and application to duties; the degree to which the employee really concentrates on the work at hand.	Greatest possible diligence. Very diligent. Industrious. Inattentive to work. Lazy.	
☐ 6	Consider knowledge of work; present knowledge of job and of work related to it; specialized knowledge in his particular field.	Completely informed. Unusually well informed. Well informed. Poorly informed. Lacking.	
☐ 7	Consider judgment; ability to grasp a situation and draw correct conclusions; ability to profit by experience; sense of proportion or relative values; common sense.	Perfect judgment. Excellent judgment. Good judgment. Poor judgment. Neglects and misinterprets the facts.	
☐ 8	Consider success in winning confidence and respect through his personality; courtesy and tact; control of emotions; poise.	Inspiring. Unusually pleasing. Pleasing. Weak. Repellent.	
☐ 9	Consider cooperativeness; ability to work for and with others; readiness to give new ideas and methods a fair trial; desire to observe and conform with the policies of the management.	Greatest possible cooperativeness. Very cooperative. Cooperative. Difficult to handle. Obstructive.	
☐ 10	Consider initiative; resourcefulness; success in doing things in new and better ways and in adapting improved methods to his own work; constructive thinking.	Greatest possible originality. Very resourceful. Progressive. Rarely suggests. Needs detailed instruction.	
☐ 11	Consider execution; ability to pursue to the end difficult investigations or assignments.	Completes assignments in shortest possible time. Completes assignments in unusually short time. Completes assignments in a reasonable time. Slow in completing assignments; or does not complete assignments. Takes inordinately long and accomplishes little.	
☐ 12	Consider organizing ability; success in organizing the work of his section, division, or department, both by delegating authority wisely and by making certain that results are achieved; ability to plan so as to complete tasks on schedule.	Highest possible effectiveness. Effective under difficult circumstances. Effective under normal circumstances. Lacks planning ability. Inefficient.	
☐ 13	Consider leadership; success in winning the cooperation of his subordinates and in welding them into a loyal and effective working unit; decisiveness; energy; self control; tact; courage; fairness in dealing with others.	Most capable and forceful leader possible. Very capable and forceful leader. Capable leader. Fails to command confidence. Antagonizes subordinates.	
☐ 14	Consider success in improving and developing employees by imparting information, developing talent, and arousing ambition; ability to teach; ability to explain matters clearly and comprehensively.	Develops employees of highest possible caliber. Develops very efficient employees. Develops competent employees. Fails to develop employees. Discourages and misinforms employees.	
☐ 15	QUANTITY OF WORK (To be used only where accurate and comprehensive OUT. UT RECORDS are kept.)	Highest possible output. High output. Good output. Low output. Practically no output.	

 On the whole, do you consider the deportment and attitude of this employee toward his work to be satisfactory? _____
 Answer "Yes," "No," or "Fairly so" _____
 Total _____
 Rated by: _____ (Rating officer) _____ (Date) Reviewed by: _____ (Reviewing officer) _____ (Date) Final rating _____
 6-693

si não forem também iguais as condições do trabalho. Cumpre levar em conta o ambiente em que se desenvolve o serviço, as condições de iluminação, aquecimento e ventilação, os elementos de perturbação, a natureza do equipamento, as condições de conforto, a disposição do material, fatores esses que atuam fortemente no resultado da produção.

A necessidade, pode-se dizer premente, de encontrar uma solução para o problema determinou a intensificação dos estudos em torno do assunto, conduzindo às chamadas "graphic rating scales" que surgiram nos Estados Unidos, representando um considerável progresso no trato da questão.

Em essência, o processo consiste em analisar os elementos constitutivos da eficiência, para cada natureza de trabalho, e fixar, em relação a cada um desses requisitos, os diversos graus em que possam ser satisfeitos. Materialmente, as qualidades são enumeradas em coluna vertical, a cada uma correspondendo uma linha horizontal graduada. Nessas linhas o julgador manifesta o conceito que forma do empregado, em relação a cada uma das condições enumeradas, o que faz apondo um sinal no ponto que melhor lhe pareça exprimir o seu julgamento. Pela aplicação de um dispositivo especial, essas marcas são traduzidas depois em expressão numérica e o índice final de eficiência é determinado pela soma ou média, aritmética ou ponderada, daqueles valores parciais (pág. 11).

Um melhoramento depois introduzido consistiu em definir, em vez de enunciar, os requisitos e seus correspondentes graus. Assim, o elemento "qualidades de cooperação", por exemplo, é descrito como "capacidade de trabalho em comum e para outrem; presteza em submeter a uma experiência razoável novos métodos e idéias; tendência para se conformar à orientação superior". E os respectivos graus são enumerados da seguinte forma: "obstrutivo; difícil de se lidar; cooperador; muito cooperador; maior cooperação possível".

Evidentemente, isso contribui para maior precisão de julgamento; primeiro, porque obriga ao detalhe, evitando assim o perigo de se tomar uma parte pelo todo; depois, porque os graus são expressos objetivamente, em substituição a termos vagos como *bom*, *mau*, *muito*, *pouco*, etc.

Não obstante o progresso que representaram, as "graphic rating scales" não resolveram o pro-

blema. A aplicação prática não correspondeu à expectativa.

O principal defeito desse sistema consiste no excesso de precisão que se procurou atingir. Com efeito, é trabalho vão pretender classificar o pessoal, por ordem de eficiência, com diferenças de uma unidade numa escala de 100 ou mais pontos. Para tanto seria necessário: 1.º proceder a uma análise perfeita dos elementos constitutivos da eficiência; 2.º assegurar unidade de critério no julgamento; 3.º atribuir a cada elemento a justa ponderação, segundo a importância que representasse no conjunto. Como não se pode pretender a perfeição — e o grau de aproximação decresce à medida que se avolumam os fatores de ordem subjetiva — qualquer tentativa de precisão em excesso redundaria, necessariamente, em maior probabilidade de erro. Realmente, si não se pode pretender uma discriminação perfeita dos elementos constitutivos da eficiência, nem determinar o exato coeficiente que cada um representa no total, e, muito menos, conseguir absoluta unidade de critério no julgamento, forçoso é reconhecer a inexpressividade de pequenas diferenças numéricas num sistema dessa natureza. Em sã consciência, não se pode dar crédito a variações de poucos pontos, numa escala centesimal, quando essas variações decorrem de uma apuração necessariamente viciosa. Dentro de uma certa amplitude, é preferível estabelecer o nivelamento, que assim será menor o erro do que consagrando resultados de suposta precisão matemática.

Foi justamente nesse sentido que, mais recentemente, se desenvolveu um outro sistema, elaborado, após longo trabalho, pela Divisão de Pesquisas da Comissão do Serviço Civil, nos Estados Unidos (págs. 13 e 15). Compreendida a impossibilidade de descer a um extremo de rigor na classificação do pessoal pela eficiência no trabalho, o plano foi elaborado na base de distribuição do pessoal por cinco grupos: *excelente*, *muito bom*, *bom*, *sofrível*, *deficiente*. A avaliação desenvolve-se em torno de 3 principais elementos: qualidade do trabalho, produtividade e aptidões demonstradas. O julgamento, sob cada um desses aspectos, é precedido, porém, de um exame mais detalhado, em torno de diversos fatores. Assim, ao se avaliar a produtividade, por exemplo, procura-se verificar a quantidade de trabalho realizado; a atividade do funcionário, sob o ponto de vista de aplicação de energia e tempo ao serviço, bem como interesse demonstrado; a presteza em terminar as tarefas

Form 3200—(April 1935)
U. S. Civil Service Commission

CLASSIFICATION SYMBOLS		
Service	Grade	Class

SERVICE RATING FORM

(Read instructions on back of this form)

Check one:

Supervisory ☐Nonsupervisory ☐

Name _____ Department _____

(Bureau)

(Division)

(Section)

(Subsection)

On lines below
mark employee:
✓ if neither strong
nor weak point.
— if weak point.
+ if strong point.

- 1 Underline the elements which are especially important in the position.
2. Mark nonsupervisory employees on all elements except those in *italics*.
3. Mark supervisory employees on all elements.

In boxes below rate employee:

- 1 or 2 if Excellent.
3 or 4 if Very Good.
5 or 6 if Good.
7 or 8 if Fair.
9 or 10 if Unsatisfactory.

I. QUALITY OF PERFORMANCE

- (a) Acceptability of work; thoroughness.
----- (b) General dependability; accuracy.
----- (c) Neatness and orderliness of work.
----- (d) Skill with which the important procedures, instruments, or machines are employed in performing his duties.
----- (e) *Effectiveness in getting good work done by his unit.*

Rating
OfficerReviewing
Officer

II. PRODUCTIVENESS

Base rating primarily on element (a), if known; otherwise on (b) and (c).

- (a) Amount of work accomplished.
----- (b) Application of time, interest, and energy to duties; industry.
----- (c) Promptness in completing assignments; speed.
----- (d) _____
(State any other elements of this class considered)
----- (e) *Effectiveness in securing adequate output from his unit.*

III. QUALIFICATIONS SHOWN ON JOB

- (a) Knowledge of duties and related information.
----- (b) Ability to learn and to profit from experience.
----- (c) Judgment, sense of proportion, common sense.
----- (d) Initiative and resourcefulness.
----- (e) Cooperativeness; ability to work with and for others.
----- (f) _____
(State any other elements of this class considered)
----- (g) *Effectiveness in developing and training employees.*
----- (Custodial only) Ability to perform such physical work as the job requires.

Sum of ratings

Rated by _____
(Rating officer) (Date)

Report to employee

Reviewed by _____
(Reviewing officer) (Date)

On the whole, do you consider
the deportment and attitude
of this employee toward his
work to be satisfactory:

(Answer "Yes", "No", or "Fairly so")

Sum of Ratings	Report to Employee	Significance
3 - 7	Excellent.	Promotable within grade if below top salary.
8 - 13	Very Good.	Promotable within grade if below top salary.
14 - 19	Good.	No salary change if receiving middle salary or above; if below middle, promotable not beyond middle salary.*
20 - 24	Fair.	Reduce one step if above middle salary.*
25 - 30	Unsatisfactory.	Dismiss from present position.

* For Cu-2 and Cu-3, the fourth salary rate will be considered the middle salary.

16-3831

que lhe são atribuídas ; a eficácia em obter suficiente produção de seus subordinados, quando for o caso ; e qualquer outro elemento não indicado, que ocorra ao julgador. Apreciado o funcionário sob êsses diversos aspectos e indicado por um modo convencional o conceito que se forma — muito (+), pouco (—), ou meio termo (✓) — segue-se, nessa base, o julgamento do item “produtividade”. Neste ponto, é importante notar que os julgamentos parciais, a que acabamos de nos referir, não conduzem *matematicamente* a um determinado grau de produtividade, mas constituem, apenas, uma base, uma orientação para o julgador. É um elemento de auxílio, para assegurar maior objetividade, sem, contudo, incidir no excesso de falsa precisão, que caracteriza as “graphic rating scales”.

O julgamento, relativo a cada um dos três elementos principais, exprime-se por pontos, em escala de 1 a 10, na ordem inversa de valores :

- 1 ou 2 — excelente
- 3 ou 4 — muito bom
- 5 ou 6 — bom
- 7 ou 8 — sofrível
- 9 ou 10 — deficiente.

Feita a soma, o resultado se enquadra numa amplitude de 3 a 30 e é interpretado de acôrdo com a seguinte escala :

- 3 a 7 — excelente
- 8 a 13 — muito bom
- 14 a 19 — bom
- 20 a 24 — sofrível
- 25 a 30 — deficiente.

Aquí, mais uma vez, se nota a preocupação de evitar a rigidez matemática, coeficiente de êrro. Ultimado o trabalho, desaparece o número de pontos, para subsistirem apenas os cinco grupos em que se classificam os funcionários.

Êsse plano, que vem sendo executado ha cerca de 4 anos na administração federal norte-americana, representa um passo a mais na solução do problema ; mas nem por isso se deve considerar encerrada a questão. A análise dos elementos constitutivos da eficiência nele aparece incompleta e acreditamos que seja êsse um dos motivos por que, segundo a experiência já obtida, não parece que venha a corresponder plenamente à espectativa. A variedade das funções repre-

sentadas no serviço público determina uma correspondente variação de características da eficiência. Para reuni-las em dois formulários foi preciso condensá-las em termos mais genéricos do que seria de desejar, com sacrifício da objetividade do julgamento, por falta do auxílio que a maior discriminação fornece.

Nesse particular, mais um avanço foi realizado com o sistema de J. B. Probst, cujo principal mérito consiste em ampliar a enumeração das características de possível influência na determinação da eficiência do empregado e, ao mesmo tempo, traduzi-las em termos objetivos. Assim, referindo-se à pontualidade, por exemplo, relaciona o Sr. Probst as seguintes características :

quasi sempre atrasado
geralmente atrasado
frequentemente atrasado
geralmente pontual
nunca, ou quasi nunca, atrasado ;

e

sai quasi sempre antes da hora
sai geralmente antes da hora
sai frequentemente antes da hora
olha muito o relógio ao se aproximar a hora da saída
raramente sai antes da hora
nunca sai antes da hora.

Nesse sistema, o trabalho do chefe limita-se a assinalar, dentre as características enumeradas, as que se aplicam ao funcionário. O índice de eficiência resulta da tradução dessas características em pontos, pela aplicação de uma chave de que o Sr. Probst tem privilégio. O trabalho do chefe, como se vê, é grandemente facilitado e a eficácia do sistema depende da propriedade do valor que se atribuir a cada uma das características. A verdade é que, segundo as referências, a aplicação prática tem obtido resultado satisfatório em diversas jurisdições, nos Estados Unidos.

Um aspecto difícil do problema é a verificação do coeficiente com que entra cada elemento na determinação da eficiência.

Ha variações que são evidentes. A urbanidade do funcionário, a acessibilidade, são características importantes nos cargos que exigem o

Form 3201—(April 1935)
U. S. Civil Service Commission

CLASSIFICATION SYMBOLS		
Service	Grade	Class

SERVICE RATING FORM

(Read instructions on back of this form)

Check one:

Supervisory ☐Nonsupervisory ☐

U. S. DEPARTMENT OF AGRICULTURE

Name _____ Department BUREAU OF AGRICULTURAL ECONOMICS.

(Bureau)

(Division)

(Section)

(Subsection)

On lines below
mark employee:
✓ if neither strong
nor weak point.
- if weak point.
+ if strong point.

- Underline the elements which are especially important in the position.
- Mark nonsupervisory employees on all elements except those in *italics*.
- Mark supervisory employees on all elements.

In boxes below rate employee:

- 1 or 2 if Excellent.
3 or 4 if Very Good.
5 or 6 if Good.
7 or 8 if Fair.
9 or 10 if Unsatisfactory.

I. QUALITY OF PERFORMANCE

- (a) Thoroughness; adequacy of results.
----- (b) General dependability; accuracy of results.
----- (c) Technical skill with which the important procedures or instruments are employed in performing his duties.
----- (d) Original contributions to method or knowledge.
----- (e) *Effectiveness in getting good work done by his unit.*

Rating
OfficerReviewing
Officer

II. PRODUCTIVENESS

- (a) Amount of work accomplished.
----- (b) Application of energy, interest, and technical resources to duties; industry.
----- (c) Effectiveness in planning so as to utilize time to best advantage.
----- (d) Completing assignments; making progress on assigned projects.
----- (e) Composing adequate reports or other required writings.
----- (f) _____
(State any other elements of this class considered)
----- (g) *Effectiveness in securing adequate output from his unit.*

III. QUALIFICATIONS SHOWN ON JOB

- (a) Knowledge of particular field of work and of the fundamentals on which it is based.
----- (b) Analytical ability; constructive reasoning in the field of specialization.
----- (c) Scientific or professional attitude; fairness, freedom from bias.
----- (d) Judgment, sense of proportion, common sense.
----- (e) Initiative, resourcefulness; ability to grow.
----- (f) Cooperativeness; ability to work with and for others.
----- (g) _____
(State any other elements of this class considered)
----- (h) *Effectiveness in developing and training employees.*

Sum of ratings

Rated by _____
(Rating officer) (Date)

Report to employee

Reviewed by _____
(Reviewing officer) (Date)

On the whole, do you consider
the deportment and attitude
of this employee toward his
work to be satisfactory? . . .

(Answer "Yes", "No", or "Fairly so")

Sum of Ratings	Report to Employee	Significance
3 - 7	Excellent.	Promotable within grade if below top salary.
8 - 13	Very Good	Promotable within grade if below top salary.
14 - 19	Good.	No salary change if receiving middle salary or above; if below middle, promotable not beyond middle salary.
20 - 24	Fair.	Reduce one step if above middle salary.
25 - 30	Unsatisfactory.	Dismiss from present position.

contacto do público, mais que em quaisquer outros; o espírito de colaboração terá menor valor numa função isolada — tanto quanto o permita o entrelaçamento do serviço — que num trabalho de equipe; a presteza das reações, de capital importância para o motorista, é de pequeno valor para o escriturário; a discreção, indispensável ao médico, é de somenos importância no carpinteiro.

Em relação a um mesmo trabalho, porém, já não é fácil determinar a importância relativa de cada elemento. Em que proporção atuam, na eficiência do enfermeiro, a competência profissional e o carinho dispensado aos doentes? Em relação ao policial, o vigor físico e a urbanidade com o público? Para a telefonista, a pontualidade e o tom de voz?

Só uma detida análise das funções referentes aos cargos fornece base sólida para qualquer estudo nesse sentido.

O grau de eficiência do empregado é a relação entre o trabalho executado e as exigências do cargo. A primeira preocupação deve consistir, portanto, em fixar quais sejam essas exigências, para determinar depois o grau em que o funcionário as satisfaz. Esse trabalho encontra, nos sistemas de classificação minuciosa dos cargos pelas funções exercidas, uma base sólida para desenvolvimento porque a análise das funções para efeito de classificação, por muito minuciosa que seja, não desce aos detalhes que são necessários para o fim de apurar a eficiência do empregado. Aqui devem ser levados em conta elementos particularíssimos que a classificação ha de desprezar si não quizer reconhecer a inexistência de dois cargos iguais. É um trabalho, portanto, que deve caber ao chefe imediato, a ele que, pela natureza de suas funções, pelo contacto direto, se acha em posição de observar esses pequenos detalhes.

O aperfeiçoamento de qualquer sistema de apuração de eficiência depende, portanto, de treinamento dos chefes. Treinamento como chefes e como julgadores. É preciso que conheçam em detalhe as exigências dos cargos sob seu controle, as particularidades de cada um, as condições em que o trabalho se desenvolve, sob todos os aspectos. Só de posse desses elementos poderão apreciar o grau em que os funcionários satisfazem aquelas exigências e verificar os moti-

vos da maior ou menor eficiência: si determinados pelo fator pessoal ou si pelas condições do meio.

Como julgadores, devem ser treinados no sentido de se lhes incutir no espírito a essência do sistema, com o objetivo de lhes despertar o interesse e afastar o elemento pessoal de resistência, negligência ou parcialidade. E, em conjunto, devem ser orientados no sentido de se obter um padrão de julgamento, unidade de critério indispensável ao bom êxito do plano.

As probabilidades de erro em grande parte decorrem da incompreensão do sistema, determinando a resistência, quando a falta de percepção das verdadeiras finalidades ofusca a vantagem de sua aplicação criteriosa, ou simples displicência, muito comum aos espíritos comodistas, refratários aos novos empreendimentos pela aversão à idéia de um esforço para se adaptar. Nesse caso, muito se pode esperar de um bem orientado treinamento, no sentido de deixar claros os objetivos do sistema e as múltiplas vantagens de sua aplicação.

Daí resulta a necessidade de centralizar num órgão a supervisão de todo o processo, não só para realizar o treinamento dos chefes, como para rever o julgamento, assegurando unidade de critério e eliminando os possíveis fatores de ordem pessoal.

II

O PROBLEMA NA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL BRASILEIRA

Antecedentes

Seria trabalho supérfluo repisar sobre o que se tem propalado a respeito da desordem que caracterizou a administração de pessoal na jurisdição federal brasileira, até 1936. A ausência de um órgão de administração central, ao mesmo tempo determinante e consequência da falta de um sistema, concorria para a diferenciação, cada vez maior, das soluções adotadas. Só um traço característico permanecia constante, de modo quasi absoluto: o favoritismo que campeava sem freios, manifestando-se de preferência, e com consequências mais graves, na seleção inicial e na promoção.

Um estudo retrospectivo não conduziria a qualquer conclusão sobre a existência ou vantagens de um sistema ou de outro, pelo simples

fato de que não havia sistema. Para uma coisa apenas serviria — demonstrar que o movimento iniciado em 1935 e que culminou na promulgação da Lei n. 284, de 1936, representou a satisfação de uma necessidade imperiosa, de construir alguma coisa em torno desse assunto de capital importância para a vida administrativa do país, eliminando o favoritismo que sempre dominou.

A Lei n. 284 realizou esse objetivo. E é nisso que consiste o seu valor principal, mais que na essência do conjunto. Ela introduziu um sistema que, bom ou mau, impressiona pelo cunho de organicidade, tanto mais quanto nasceu do nada; e desferiu um profundo golpe no favor pessoal ou político para ingresso nos quadros do funcionalismo.

A Lei do Reajustamento representa o mesmo fenômeno que em 1883 se produziu nos Estados Unidos e aqui veio se reproduzir cerca de 50 anos depois: a luta contra o favoritismo de tão desastrosas consequências sobre o serviço público. Marcou, assim, o início de uma fase nitidamente distinta na vida administrativa do país, que nos últimos três anos vem assistindo a um desenvolvimento crescente do estudo em torno das questões de pessoal.

Data de 1936, portanto, a primeira tentativa séria de resolver, em caráter geral, os problemas de seleção e promoção. De então para cá, o assunto tem concentrado, em grande parte, a atenção dos nossos administradores, empenhados que estão em melhorar os serviços oficiais, tão desacreditados no conceito público.

A seleção inicial assumiu rápido desenvolvimento, cujas consequências benéficas não se fizeram esperar. A remodelação completa dos processos adotados, assentes agora em base científica e revestidos de condições seguras de moralidade, já se vem refletindo na eficiência do serviço, que em cada novo funcionário conta com um elemento dotado das aptidões necessárias ao desempenho do cargo para que foi escolhido.

Já o problema das promoções, embora constituindo também uma das preocupações primordiais dos responsáveis pela nova ordem de coisas, não atingiu o mesmo grau de desenvolvimento. E o motivo vamos encontrar na complexidade da questão, na dependência estreita em que se encontra de outros problemas da administração de pessoal, cuja solução, adotada pelo novo sistema, restringiu-lhe as possibilidades de livre desenvolvimento.

Probabilidades de acesso

Muito se tem escrito e muito se tem falado, nestes últimos anos, sobre os melhoramentos que a Lei n. 284 introduziu na administração pública brasileira. E a instituição de um sistema de carreiras é um dos aspectos que mais se procura salientar.

Reconhecendo, embora, o progresso que incontestavelmente se realizou, cumpre não superestimar o regime, cuja principal vantagem se encontra, não na essência, mas na circunstância pura de se ter criado um sistema.

Quanto às possibilidades de acesso, foram ampliadas, sem dúvida. Os numerosos cargos estanques e os pequenos grupos de cargos ligados por uma linha normal de promoção foram reunidos nas chamadas carreiras, constitutivas de quadros de considerável extensão. Mas, si descermos a maiores minúcias no exame do conjunto, verificaremos que o tão propalado sistema de carreiras muito deixa a desejar. E o motivo se encontra no plano que foi adotado para a classificação dos cargos.

Realmente, em relação a esse ponto o trabalho não foi além da primeira fase, na ordem natural de desenvolvimento: grupamento por profissão, ou natureza de serviço, sem baixar aos detalhes de uma classificação precisa, que teria como base a gradação de importância, dificuldade e responsabilidade das funções. A especialização profissional, assim mesmo defeituosa, foi o único elemento que se levou em conta, no pressuposto de que a função se caracteriza exclusivamente pela profissão representada. Em outras palavras, as funções pertinentes a cada especialização foram consideradas em conjunto, como si não comportassem maior detalhe de classificação. As classes, constitutivas de cada carreira, não correspondem à natural gradação de importância, responsabilidade e dificuldade mas, simplesmente, a uma escala de vencimentos que se aplica independentemente do grau da função exercida. Para fins de classificação não interessa, no novo sistema, indagar si o funcionário dirige ou é dirigido, si age por determinação própria ou segundo instruções recebidas, si tem ou não liberdade na escolha do tempo e modo de executar o trabalho, si assume a responsabilidade de decisões ou si executa apenas um serviço preparatório à decisão de outrem, si faz trabalho de pesquisa ou de ro-

tina, enfim, todos êsses elementos que contribuem para estabelecer diferentes níveis de funções.

Êsse tipo de classificação, consagrado pela Lei do Reajustamento, influe, de modo decisivo, no problema da promoção, a partir do seu conceito.

A definição legal que possuímos é que promoção "é o ato do Presidente da República, pelo qual o funcionário público civil tem acesso, em caráter efetivo, à classe imediatamente superior àquela que ocupa na carreira profissional a que pertence" (art. 1.º do decreto n. 2.290, de janeiro de 1938, modificado pelo decreto n. 3.409, de dezembro de 1938).

Verificado que as classes integrantes de cada carreira se distinguem umas das outras unicamente pela diferença de vencimentos e que, por conseguinte, o funcionário pode ser chamado a executar qualquer função própria de sua especialização profissional independentemente da classe a que pertença, a conclusão é que o "acesso à classe imediatamente superior", de que fala o regulamento, não obriga a atribuição de funções novas, representando, apenas, um acréscimo de salário. E' mesmo da essência do regime a possibilidade de permanecer o funcionário, promovido, no exercício das mesmas funções que vinha executando; e essa possibilidade foi consagrada na prática por falta de um plano minucioso de classificação dos cargos.

O nosso tipo normal de promoção consiste, portanto, no acréscimo de salário sem variação de função. Não temos, pelo menos com êsse nome, a promoção de função conjugada ao aumento de vencimentos. E' verdade que o fenômeno existe, porém, deslocado inteiramente para o capítulo da seleção inicial. De fato, o acesso de um funcionário, de uma carreira a outra, apresenta todas as características de uma promoção perfeita, no verdadeiro sentido da palavra. Mas escapa, no nosso sistema, às normas reguladoras do assunto, para ser encarado como nomeação.

Isso, aliás, revela perfeita coerência. Promoção e carreira são dois conceitos inseparáveis. Si aqui se considera carreira, não a "ocupação honrada que se toma geralmente na mocidade, com expectativa de progresso, e que se segue até a aposentadoria", mas um grupo de cargos referentes a uma certa natureza de função, escalonados por padrões de vencimentos, o acesso de um a outro grupo foge ao âmbito da carreira, o que lhe

tira, dentro do sistema, o caráter de promoção. Em consequência, êsse importante aspecto da administração de pessoal é inteiramente descuidado, confundindo-se com os candidatos estranhos os funcionários que aspiram a uma situação mais elevada, do ponto de vista funcional e pecuniário.

E' interessante focalizar, a êsse propósito, a situação do pessoal das carreiras de nível inferior, no nosso sistema. Um escriturário, por exemplo, que ingressa no serviço público com a remuneração de 600\$0, tem diante de si a expectativa modesta de promoção ao máximo de 900\$0. Êsse fim de "carreira" é evidente que não satisfaz as necessidades de quem presumivelmente se encontra, a essa altura, pejado de encargos de família. Além do efeito psicológico de desastrosas consequências, essa situação conduz ao exercício de outras atividades, com prejuízo evidente para o serviço público.

O terceiro tipo de promoção — elevação de nível de trabalho sem correspondente acréscimo de vencimento — aparece também — embora não sistematizado — como corolário do plano de classificação dos cargos. E aparece com todas as consequências desastrosas.

De fato, tomadas em conjunto, para efeito de classificação, as funções inerentes a uma determinada especialização profissional, nem por isso desaparece a gradação de importância, dificuldade e responsabilidade. O desajustamento entre essa gradação e a escala de salário, ao mesmo tempo em que determina o acréscimo de vencimento sem variação de função, tem como consequência o inverso: promoção de função sem variação de vencimento.

Esta análise que vimos de fazer evidencia quão pouco se realizou entre nós, em matéria de carreira no serviço público. Dissociados os dois aspectos do progresso do funcionário, dá-se-lhe, ora a satisfação moral do reconhecimento de seu valor, ora a satisfação de ordem financeira. No primeiro caso, o benefício é ilusório, pois a satisfação logo cede terreno ao descontentamento; no segundo, contribue-se para a "burocratização" do empregado, destruindo-lhe a potencialidade para evoluir.

O novo sistema de promoção falha, portanto, em atingir o objetivo de maior eficiência através do estímulo do funcionalismo pela ampliação das possibilidades de acesso. Cumpre corrigi-lo pela instituição de um verdadeiro sistema de carreiras,

onde apareçam conjugados aqueles dois elementos do progresso do funcionário.

Dentro do plano atual de classificação dos cargos, alguma coisa se poderia fazer nesse sentido, estabelecendo uma linha normal de promoção entre as carreiras referentes à mesma especialização, como escrivão e oficial administrativo, estatístico auxiliar e estatístico etc. e permitir a transferência com promoção para carreira de especialização diferente.

Um verdadeiro sistema de carreira, entretanto, fugiria completamente ao tipo de classificação introduzido pela Lei 284. Tendo como base a conjugação daqueles dois aspectos do progresso do funcionário, exigiria um plano de classificação de cargos que assentasse, não só na especialização, mas, também, na gradação de importância, responsabilidade e dificuldade das funções exercidas.

As relações entre promoção e seleção inicial são de pequena monta, no nosso sistema.

A questão de saber quais as habilitações a pesquisar na seleção inicial decresce de importância se recordarmos que as funções atinentes a cada carreira são consideradas indivisíveis. O candidato julgado, por exemplo, em condições de exercer as "funções de engenheiro", para ingresso na carreira, está logicamente dispensado de nova verificação desde que, embora promovido, jamais deixará de exercer "funções de engenheiro".

O problema subsiste em relação àquelas poucas carreiras que se acham ligadas pela mesma natureza de trabalho, de que representam diferentes graus, como nos exemplos focalizados de escrivão e oficial administrativo etc. Para estabelecer entre elas uma linha normal de promoção, com o objetivo de ampliar as possibilidades de acesso, seria de desejar que a seleção para a carreira de nível inferior se realizasse, não exclusivamente na base das aptidões necessárias ao exercício das respectivas funções, mas tendo em vista os requisitos para desempenho das atribuições pertencentes à carreira de nível superior. A promoção poderia então ser feita mediante um concurso interno, na certeza de que o campo de seleção ofereceria possibilidades bastantes para tornar desnecessário o recrutamento de pessoas estranhas. Isto sem desprezar os restantes elementos dignos de consideração, como a eficiência

no cargo atual e aqueles fatores de apuração objetiva difícil, como iniciativa, independência de julgamento etc.

A Lei n. 284, sem definir uma política em relação a esse ponto, previu, entretanto, a possibilidade de uma orientação nesse sentido. Assim é que, no art. 43, atribuiu ao Governo a incumbência de determinar em regulamento:

- a) as carreiras e classes em que o acesso dependerá de concurso de segundo grau etc.
- b) as carreiras em que, ao concurso de segundo grau, além dos funcionários das classes inferiores, poderão ser admitidas pessoas estranhas.

Deixou ao Governo, portanto, a liberdade de prover os cargos das carreiras de nível superior por seleção entre funcionários de outras carreiras, naturalmente de nível inferior.

A falta de uma expressa manifestação do Governo em prol de uma política neste ou naquele sentido, e dado o campo restrito de suas realizações em matéria de seleção de pessoal, pelo pequeno tempo decorrido de execução da Lei número 284, não se pode ajuizar de seus propósitos em relação ao problema. Nota-se, porém, uma certa tendência para a solução aqui preconizada. Entre os concursos realizados pelo Departamento Administrativo do Serviço Público, o que se destinou à carreira de servente foi organizado em bases tais que selecionou candidatos perfeitamente aptos ao desempenho das funções de contínuo. O de escrivão, que ora se acha em processamento, promete oferecer ao Serviço Público pessoas, se não em condições de exercer de pronto o cargo de oficial administrativo, pelo menos com suficiente base para um desenvolvimento nesse sentido.

Se essa tendência se positivar com a realização de concursos de 2.º grau, terá o Governo atingido, em parte, um dos principais objetivos de um sistema racional de promoções, que é a ampliação das possibilidades de acesso.

Uma providência dessa ordem, porém, não poderia desde logo ser tomada de modo absoluto, com exclusão de pessoas estranhas. A deficiência dos antigos processos de seleção determinou o panorama contristador que hoje se nos oferece, em relação ao nível cultural da massa do funcionalismo, especialmente nas chamadas carreiras de

escrita, ou burocráticas. Entre serventes, o anal-fabetismo é comum; entre escriturários, não é difícil encontrar quem desconheça as capitais dos Estados do Brasil, não saiba distinguir entre substantivo e adjetivo e chegue mesmo a titubear ao recitar o alfabeto; entre oficiais administrativos, ha quem conte pelo triplo o que se manda contar em dobro, somando o multiplicando ao produto da multiplicação por dois.

Esses exemplos, que infelizmente não são raros, evidenciam a inconveniência de se restringir desde já, ao pessoal em serviço, o campo de recrutamento para as carreiras superiores, a menos que se pretendesse protelar mais ainda o movimento de renovação intelectual dos quadros do funcionalismo. O contingente de pessoal selecionado de acôrdo com os processos novos é diminuto para permitir uma ação naquele sentido.

A realização do concurso do 2.º grau para acesso de carreira, com exclusão de candidatos estranhos, estaria, pois, condicionada a dois fatores: seleção na base dos requisitos da carreira superior; e decurso do tempo, através do qual se processasse a renovação dos quadros. Devia ser coisa remota, portanto.

Dizemos devia ser coisa remota, porque, na realidade, já foram efetuados. Outra coisa não foram as provas de classificação do pessoal beneficiado pelo decreto-lei n. 145, de 1937, com a agravante de que saiu de cogitações a possibilidade de reprovação. Em consequência, concorrentes que obtiveram grau zero — e que não foram poucos — do mesmo modo ingressarão nas carreiras superiores, quando chegar a sua vez. Abriram-se, realmente, grandes possibilidades de acesso; mas o benefício que daí advem, através da satisfação de interesses individuais, não compensa o prejuízo que sofre o serviço, pela obstrução de numerosas vagas que poderiam ser providas mediante os novos métodos de seleção.

Esse fato determinou um retardamento sensível no processo de renovação dos quadros, que cumpre acelerar. Em contraposição a esse movimento, seria de grande alcance instituir, nesta fase de transição, concursos de 2.º grau para acesso a classes intermediárias de carreira, usando da permissão genérica que se contém no citado art. 43 da Lei 284.

Em condições normais, tal medida não encontraria justificativa, por discrepante do sistema de classificação de cargos. De fato, si a função relativa a cada carreira é considerada em unidade,

o funcionário julgado habilitado para ingresso está presumidamente em condições de exercer qualquer atribuição própria da carreira. No momento atual, porém, o que se verifica é um grande coeficiente de incompetência que seria positivado no concurso, vedando a promoção e determinando, conseqüentemente, o afastamento voluntário dos incapazes que se obstinam em permanecer em serviço à espera da promoção automática.

Seleção para promoção

Esses aspectos do problema nunca foram objeto de cogitações sérias entre nós, até que se inaugurou o regime instituído pela lei n. 284, de 1936. A própria determinação do processo de escolha do funcionário a ser promovido não revelava o propósito de beneficiar o serviço, através da satisfação do interesse individual, nem derivava de qualquer meditação prolongada em tôrno do assunto. Merecimento e antiguidade, ora alternados, ora com prevalência de um ou de outro, eram, presumidamente, os dois fatores de promoção. Presumidamente, porque, nem merecimento tinha um conceito preciso, e muito menos se cogitava de apurá-lo de modo objetivo, nem se dispunha de elementos suficientes para uma conscienciosa verificação de antiguidade.

A falta de um sistema qualquer de classificação de cargos, promoção não encerrava um conceito definido. Ora determinava a melhoria conjugada de funções e vencimentos, ora o acréscimo de remuneração apenas. Merecimento, portanto, podia caracterizar-se, quer no conjunto de aptidões para função superior, quer na eficiência demonstrada no cargo atual. E, como o interesse dos administradores não se despertara para o assunto de modo a permitir uma conceituação precisa em que se baseassem as ulteriores fases de estudo, "merecimento" perdeu o significado próprio da palavra, para exprimir favoritismo.

Com a superveniência da Lei n. 284, promoção adquiriu, como vimos, um conceito definido: acréscimo de vencimento sem correspondente elevação de função. Seu objetivo devia consistir, portanto, em premiar a eficiência do funcionário, possivelmente procurando corresponder ao natural desenvolvimento de suas necessidades financeiras através do tempo.

Esse objetivo não foi atingindo no sistema que se introduziu. E não foi porque, embora definidos os termos do problema, não se tiraram as conseqüências que logicamente decorriam.

Com efeito, o critério para promoção continuou a ser um mixto de antiguidade e merecimento; e a antiguidade, que no regime anterior servia de base, geralmente, ao preenchimento de 1/3 das vagas, passou a constituir o fator dominante, presidindo, de modo absoluto, a metade das promoções. (excluído o preenchimento das classes finais das carreiras) e influindo decisivamente no restante das promoções por merecimento, que, excluídas ainda as classes finais, não podem recair sobre os funcionários classificados, por ordem de antiguidade, no último terço de sua classe. Como os cargos de classes finais representam uma parcela mínima no total, não colheria o argumento que a predominância da antiguidade, nas demais classes, estaria compensada pela sua exclusão no fim da carreira. O que existe, portanto, é um predomínio marcado desse fator.

E' verdade que a natureza da promoção existente no nosso sistema comporta consideração especial a esse elemento. Na impossibilidade de se manter uma rigorosa proporção entre o vencimento e as necessidades materiais do funcionário, a concessão de um acréscimo em razão do tempo decorrido é um meio de se obter uma proporção aproximada, partindo do pressuposto de que essas necessidades aumentam gradativamente. Mas, para que se atingisse essa finalidade, seria necessário que os aumentos fossem concedidos periodicamente, para o que o meio mais fácil consistiria na instituição de um plano de quotas ou gratificações adicionais ao salário básico da função.

No nosso sistema, porém, os diferentes padrões de vencimentos aplicam-se a cargos em número fixado por lei. Daí resulta que a promoção, mesmo por antiguidade, depende da existência de vaga na classe superior. Não é, portanto, o simples decurso do tempo que habilita à promoção, mas a antiguidade comparada entre os diversos componentes da classe.

A maneira empírica por que foram constituídas as carreiras determina variações enormes no estágio a que os funcionários são obrigados pelas diferentes classes. Para que se conseguisse obter uma certa periodicidade nas promoções, seria necessário que a constituição das carreiras fosse precedida de um estudo em torno das probabilidades de vacância dos cargos, abrangendo todos os motivos que a determinam, como falecimento, aposentadoria, exoneração e transferência.

Um trabalho dessa envergadura não foi sequer tentado, até o presente momento. Em con-

sequência, as possibilidades de acesso variam ao extremo, retirando o caráter de periodicidade que justificaria a promoção na base do decurso do tempo.

O problema é de grande complexidade, realmente. E, si bem que interessante do ponto de vista científico, a sua aplicação prática não justifica o esforço que seria necessário dispendir para resolvê-lo, desde que pode facilmente desaparecer mediante a adoção de um processo mais simples, de concessão de aumentos periódicos sem dependência de vaga. Seria fixado, quando muito, o número de cargos referentes a uma determinada função (no nosso sistema, a que caracteriza a carreira) aos quais se atribuiria um salário básico, susceptível de acréscimos periódicos, mediante o preenchimento de certas condições.

Si não se justifica a promoção pelo critério da antiguidade comparada, muito menos se explica a influência que esse elemento exerce na promoção por merecimento. O que neste caso se deve ter em vista é o prêmio à eficiência demonstrada pelo funcionário, sem qualquer relação de dependência com a antiguidade comparada. Si o funcionário é bom, si merece um aumento pela maneira por que se desempenha de suas atribuições, não deve entrar em cogitações a posição de antiguidade que ocupa em relação a seus colegas. Si é mau, não se justifica aumento de salário, por mais antigo que seja. Portanto, em vez de se condicionar o merecimento à antiguidade, esta é que devia estar subordinada àquele, para efeito de promoção.

O critério adotado entre nós falha, por completo, em atingir o objetivo de um sistema racional de promoção, que é a maior eficiência através a satisfação dos interesses individuais dos funcionários. Por um lado, a antiguidade não assegura aumentos periódicos, correspondentes ao desenvolvimento das necessidades financeiras do empregado; por outro, sacrifica a promoção que obedece ao critério de merecimento, quer restringindo as probabilidades de sua realização, quer influindo na conceituação desse merecimento. O resultado é desastroso: passadas as primeiras ilusões, o funcionário compreende que o decurso do tempo é elemento muito mais poderoso que os esforços despendidos na boa execução do trabalho. Si a promoção depende de vaga; si metade das vagas são preenchidas pelo critério da antiguidade; si o merecimento é insuficiente para determinar o preenchimento das vagas restantes, em

que atua ainda a antiguidade, mais vale deixar que o tempo se escôe e traga uma promoção automática, do que empregar um esforço que não será recompensado. Essa conclusão é inevitável no espírito do funcionário. Desaparece o estímulo, em detrimento do serviço.

Sem alterar em essência o plano atual de classificação dos cargos, êsses inconvenientes poderiam ser sanados pela instituição de um plano de acréscimos periódicos em função da eficiência demonstrada, desprezados o conceito de vaga e o escalonamento em forma de triângulo. O total dos cargos integrantes de cada carreira passaria a ser considerado em conjunto, com um determinado salário básico, que comportaria aumentos periódicos, até atingir um limite pre-estabelecido.

Exemplificando, suponhamos que se tenham como razoáveis os níveis inferior e superior de remuneração da carreira de oficial administrativo. Em vez de se distribuir o total de cargos pelas 5 classes que integram a carreira, em ordem decrescente, seria considerado o total dos cargos que a compõem, com a remuneração básica de 1:100\$0. Sendo de 30 anos a expectativa do período de trabalho do funcionário, nesse prazo deveria êle atingir, em condições normais, o limite de 2:300\$0. Teríamos, assim, uma diferença de Rs. 1:200\$0 a ser conquistado em 30 anos, isto é, 40\$0 por ano. Fixado, suponhamos, em 5 anos o prazo para obtenção do acréscimo, teríamos a escala :

1:100\$0, 1:300\$0, 1:500\$0, 1:700\$0, 1:900\$0,
2:100\$0, 2:300\$0 ;

ou, reduzido o período a 2 anos :

1:100\$0, 1:180\$0, 1:260\$0, 1:340\$0, 1:420\$0,
1:500\$0, 1:580\$0, 1:660\$0, 1:740\$0, 1:820\$0,
1:900\$0, 1:980\$0, 2:060\$0, 2:140\$0, 2:220\$0,
2:300\$0.

Conforme o grau de eficiência demonstrada, o funcionário seria demitido ; permaneceria com o salário básico ; obteria um acréscimo correspondente ao padrão imediato ; ou, em casos excepcionais, galgaria mais de um posto. Seriam assim premiados os bons e os excelentes, mantidos os sofríveis e eliminados os maus.

Um sistema dessa natureza, conjugado a um plano de decesso correspondente ao decréscimo de eficiência, forneceria um poderoso estímulo ao funcionário, que envidaria o máximo de esforços, não só para obter novos aumentos, como para manter a posição já conquistada. E isso repercu-

tiria no serviço, que seria grandemente beneficiado.

Merecimento

Como todo sistema de promoção, o nosso atual e êsse, que vimos de preconizar, dependem, para bom funcionamento, de um processo de avaliação de eficiência que corresponda à realidade.

Entre nós, o problema apareceu sempre ligado à apuração do merecimento e foi sob êsse aspecto que se procurou resolvê-lo com o decreto n. 2.290, de 1938, cuja execução data de menos de um ano.

Para o tipo de promoção que temos, merecimento e eficiência deviam ser sinônimos, desde que a promoção representa um simples acréscimo de vencimento, sem alteração da função exercida. Dada, porém, a amplitude das funções inerentes a cada carreira, que em verdade encerram extensa gradação de importância, dificuldade e responsabilidade, a preocupação parece ter sido avaliar, não só a eficiência no trabalho atual, mas a capacidade para exercer funções mais elevadas, dentro da própria carreira, embora não discriminadas e sem correspondência à escala de vencimentos.

A nova fase, que se inaugurou com a chamada Lei do Reajustamento e que se caracteriza por um crescente interesse em torno dos assuntos de administração de pessoal, assistiu ao primeiro ensaio de apuração objetiva do merecimento, que se acha em vigor desde Setembro de 1938.

O sistema repousa na apreciação do funcionário, feita em períodos de 4 meses, numa fórmula apropriada (pág. 23), em torno de condições pre-estabelecidas, até certo ponto variáveis segundo a especialização característica da carreira profissional.

O regulamento de promoções procurou definir todas as condições de merecimento, visando o conjunto das funções representadas no serviço público, e separou-as por tres grupos :

1 — Condições fundamentais, apuradas em pontos negativos :

- a) assiduidade, apurada na base de um ponto para cada falta ;
- b) pontualidade horária, determinada pelo número de entradas tarde ou retiradas cedo, feita a apuração na base de um ponto para cada grupo de tres entradas tarde ou retiradas ;

BOLETIM DE MERECIMENTO

Ano _____ Quadrimestre _____

Ministério

Nome do Funcionário

Carreira Classe

Repartição

Local onde desempenha suas funções

Merecimento apurado	
Pontos	
Positivos	+
Negativos	-
Soma algébrica	

CONDIÇÕES ESSENCIAIS E COMPLEMENTARES (APURADAS EM PONTOS POSITIVOS)	PONTOS CONFERIDOS		Resultados finais
	Pelos chefes de serviço	Pela C. E.	
a) Valor intrínseco de informações ou pareceres; exatidão, escrúpulo e perfeição dos trabalhos de rotina			
b) Compreensão de responsabilidades			
c) Qualidades de cooperação			
d) Firmeza de caráter e discrição			
e) Conhecimento prático sobre os assuntos da Repartição, do Ministério e do Serviço Público			
f) Urbanidade no tratamento com os demais funcionários e com o público			
g) Capacidade de direção			
h) Produção de monografias (proc. n.)			
TOTAL DE PONTOS POSITIVOS			+

DATAS, ASSINATURAS E CARGOS	DOS CHEFES DE SERVIÇO	(Data e assinatura)
		(Cargo)
		(Data e assinatura)
		(Cargo)
		(Data e assinatura)
		(Cargo)
DO PRESIDENTE DA C. E.		(Data e assinatura)

CONDIÇÕES FUNDAMENTAIS (APURADAS EM PONTOS NEGATIVOS)	Anotações pelo serviço do pessoal		
	UNIDADE	N. DE UNIDADES	PONTOS
Assiduidade	Falta		
Pontualidade horária	Grupo de três		
Disciplina e zelo funcional	Advertência		
	Repreensão		
	Suspensão		
TOTAL DE PONTOS NEGATIVOS			-

DATAS, ASSINATURAS E CARGOS	DO FUNCIONÁRIO QUE FIZER AS ANOTA- ÇÕES NO SERVIÇO DO PESSOAL	(Data e assinatura)
		(Cargo)
	DO CHEFE DA SECÇÃO DO SERVIÇO DO PESSOAL	(Data e assinatura)
		(Cargo)

Instruções:

- 1) Para funcionários de cargos isolados não há boletim de merecimento;
- 2) O boletim é expedido unicamente nos primeiros dias de Janeiro, Maio e Setembro, por iniciativa dos chefes de serviço;
- 3) Os pontos são conferidos por extenso;
- 4) Qualquer justificação dos chefes de serviço, nos casos de discordância na atribuição de pontos, deve ser escrita no verso.

- c) disciplina e zelo funcional, apurados na base das penalidades impostas, sendo dois pontos para cada advertência, quatro para cada repreensão e seis para cada dia de suspensão ;

2 — Condições essenciais, apuradas em pontos positivos :

- a) valor intrínseco de informações e pareceres ; exatidão, escrúpulo e perfeição dos trabalhos de rotina — de 0 a 30 pontos ;
 b) compreensão de responsabilidade — de 0 a 20 pontos ;
 c) qualidades de cooperação — de 0 a 10 pontos ;
 d) firmeza de caráter e discreção — de 0 a 10 pontos ;
 e) conhecimento prático sobre os assuntos da repartição, do Ministério ou do serviço público — 0 a 20 pontos.
 f) urbanidade no tratamento com os demais funcionários e com o público — 0 a 10 pontos ;

3 — Condições complementares, apuráveis em pontos positivos :

- a) capacidade de direção — 0 a 10 pontos ;
 b) produção de monografias sobre assuntos de serviço público — 0 a 10 pontos.

Dentro desses limites, o extinto Conselho Federal do Serviço Público Civil determinou quais as condições aplicáveis a cada uma das carreiras existentes e, pelo mesmo ato, procurou fornecer elementos para maior precisão de julgamento, superpondo às escalas de pontos, correspondentes a cada uma das condições essenciais e complementares, uma distribuição por cinco grupos qualitativos, da seguinte forma :

	Excepcional	Suficiente	Média	Deficiente	Nula
Valor intrínseco de informações ou pareceres, etc.....	30	25 a 20	19 a 11	10 a 5	0
Compreensão de responsabilidade.....	20	17 a 13	12 a 8	7 a 3	0
Qualidades de cooperação.....	10	9 a 7	6 a 4	3 a 1	0
Firmeza de caráter e discreção.....	10	9 a 7	6 a 4	3 a 1	0
Conhecimento prático sobre assuntos da repartição, etc.....	20	17 a 13	12 a 8	7 a 3	0
Urbanidade no tratamento com os demais funcionários, etc.....	10	9 a 7	6 a 4	3 a 1	0

	Otimo	Bom	Regular	Suficiente	Mau
Capacidade de direção.....	10	9 a 7	6 a 4	3 a 1	0
Produção de monografias, etc.....	10	9 a 7	6 a 4	3 a 1	0

O julgamento das monografias, atribuição das Comissões de Eficiência, e o das condições essenciais e da capacidade de direção, que compete ao chefe imediato do funcionário e à autoridade que se lhe segue na ordem ascendente de hierarquia, devem ser expressos, preliminarmente, em termos qualitativos, para se traduzir depois, de acordo com a escala reproduzida, em pontos que são lançados no boletim de merecimento. O julgamento das condições fundamentais, expresso em pontos negativos, foi reduzido a um típico trabalho rotineiro, atribuído aos Serviços de Pessoal, de aplicar a fatos conhecidos — as penalidades impostas etc. — a escala de pontos determinada pelo regulamento.

Feita a soma algébrica dos pontos definitivamente obtidos no quadrimestre e extraída a média aritmética desses totais, o resultado representa o grau de merecimento do funcionário.

O nosso sistema apresenta, de início, o mesmo defeito das "graphic rating scales" : procurando obter uma precisão matemática incompatível com as contingências do julgamento subjetivo, agrava as possibilidades de erro, que devem ser compensadas justamente por uma certa latitude na interpretação dos resultados, de modo a neutralizar as variações provenientes do vício do julgamento.

Si os resultados numéricos, obtidos pelo processo indicado, fôsem depois interpretados segundo a distribuição qualitativa da tabela que serviu de base ao julgamento, o sistema ofereceria maiores condições de exatidão. Tal como está, redundaria em discriminações injustas, por diferenças mínimas, às vezes de 1 ponto ou fração, num total de 110. Mesmo que se aperfeiçoasse a análise dos elementos constitutivos da eficiência, ou do merecimento, e que se obtivesse uma alta aproximação de unidade de critério no julgamento, o sistema permaneceria comprometido caso se insistisse em atribuir a pequenas diferenças numéricas o valor de diferenças reais. Com

maior força de razão deveria ser evitado o suposto rigor matemático num sistema, como o nosso, em que a discriminação daqueles elementos é rudimentar e a unidade de critério no julgamento não passa de uma esperança remota.

O nosso sistema incidiu no mesmo erro do que foi adotado pela administração federal norte-americana. Não se pode condensar em 11 itens os requisitos de merecimento aplicáveis à variedade enorme de funções existentes no serviço público, sem grande sacrifício da objetividade do julgamento, por falta de um trilha que oriente o julgador. E ainda se corre o risco de omitir elementos importantes, como aconteceu no caso.

Em matéria de pontualidade, por exemplo, não basta indagar si o funcionário se apresenta ao serviço em determinada hora. Mais importante, em certos casos, é a pontualidade na conclusão dos trabalhos que lhe são confiados com prazo certo. Esse elemento foi esquecido.

O zelo funcional, a seu turno, não se caracteriza apenas pela ausência de punição. Si ha um limite mínimo aquém do qual se justifica a punição, também existe, além dele, uma gradação que merece ser levada em conta. Entre o funcionário que se limita ao cumprimento estrito da obrigação e o que procura aperfeiçoar os seus conhecimentos e métodos de trabalho com o benefício do serviço em mente, existe, é fora de dúvida, uma grande diferença quanto ao zelo funcional. Não se justifica que, pelo fato de terem ambos atingido o limite mínimo, pelo fato de estarem isentos de punição, sejam considerados em pé de igualdade.

A quantidade da produção não aparece entre os elementos enunciados. Cogita-se apenas da qualidade, que é descrita como "valor intrínseco de informações ou pareceres; exatidão, escrupulo e perfeição dos trabalhos de rotina". No entanto é elemento que não deve ser desprezado, mormente em trabalho de rotina, onde o fator qualidade chega, por vezes, a ser quasi uma constante. Exemplificando, suponhamos um funcionário cuja única tarefa consista em numerar ofícios a serem expedidos, recebendo-os do colega à esquerda e passando-os ao da direita, para as ulteriores providências. A qualidade desse trabalho, como é fácil observar, não comporta grandes variações. Será perfeito, si não escapar à numeração qualquer ofício, si não houver repetição de número, si o carimbo for apostado no lugar próprio, si não forem prejudicadas as condições de apresentação,

o que é tudo relativamente fácil de se obter. Já o mesmo não acontece em relação à velocidade com que o funcionário carimba, a quantidade de ofícios numerados que apresenta ao fim do dia. Ai temos, pois, um trabalho de rotina que pode ser perfeito, exato, escrupuloso, mas insuficiente.

Mesmo em relação à qualidade, o enunciado é omissivo, além de pouco preciso. Mencionados pareceres, informações e trabalho de rotina, eliminou-se a pesquisa científica. A menos que, por interpretação forçada, se aplique aquele primeiro item das condições essenciais, o pesquisador deixará de ser apreciado sob o ponto de vista do valor de seu trabalho, o mais importante para esse gênero de atividade.

Esses aspectos que vimos de focalizar evidenciam quão superficial é a análise do merecimento, constante do respectivo boletim. Falta, portanto, uma orientação segura ao julgador, em prejuízo da objetividade do julgamento.

No que se refere aos valores atribuídos a cada elemento, o sistema apresenta-se bastante defeituoso, sobretudo pelo nivelamento que estabeleceu através as diferentes funções. Fixadas no regulamento, as escalas de pontos correspondentes a cada condição essencial ou complementar aplicam-se de modo uniforme, sem atender à maior ou menor importância de cada requisito, conforme a função a que se refira. O sistema não admite soluções intermediárias: ou a condição é levada em conta para a carreira, e nesse caso entra com o mesmo peso que em todas as outras, ou é eliminada. A "compreensão de responsabilidade", por exemplo, entra em todas as carreiras e em todas com o peso 2. Desprezou-se a consideração de que, em determinadas carreiras, a responsabilidade é menor que em outras e que, portanto, a sua compreensão por parte do funcionário não tem um valor fixo. Da mesma forma, a urbanidade é fator cuja importância varia na razão direta do contacto que o funcionário é obrigado a manter com o público, com os superiores, com os colegas e com os subordinados. Não se justifica que entre sempre com o mesmo coeficiente, a despeito dessa diferença.

A ausência de uma justa atribuição de valores aos elementos constitutivos do merecimento conduz a graves erros no julgamento comparado dos funcionários. Essa comparação, aliás, encontra dois empecilhos sérios, um nas características do sistema de classificação dos cargos, outro na amplitude dos quadros.

Sendo os cargos classificados na base exclusiva da especialização profissional, sem atenção aos diferentes graus de importância, dificuldade e responsabilidade do trabalho, encontram-se, na prática, funcionários da mesma classe e carreira exercendo funções as mais variadas. Falta, portanto, o elemento básico de comparação, que é a homogeneidade. Julgado cada um de acordo com o trabalho que executa, os resultados não são comparáveis. Mas são comparados, não obstante.

Tomemos, como exemplo, a carreira de oficial administrativo. Suponhamos um funcionário encarregado de lavrar termos de posse; outro, incumbido de opinar sobre pedidos de pagamento por exercícios findos; e um terceiro encarregado de superintender a elaboração da proposta orçamentária do Ministério. Ai temos tres níveis bem marcados de dificuldade de função. No primeiro caso, o trabalho intelectual se reduz à verificação de estarem preenchidos uns poucos requisitos indispensáveis à posse: ato de provimento no cargo, prova de nacionalidade, de quitação com o serviço militar, de sanidade; no segundo, o trabalho exige um raciocínio desenvolvido e, sobretudo, vasto conhecimento de legislação, não só da atual como da que vigorou em épocas anteriores; finalmente, no terceiro caso a função pressupõe perfeito conhecimento da organização, o entrelaçamento dos diversos órgãos, as finalidades de cada um, o desenvolvimento que se lhes pretenda imprimir, a política administrativa do Ministério. Si esses tres oficiais administrativos pertencerem à mesma classe, serão comparados na base do resultado do trabalho de cada um. Assim se estabelece, para o primeiro em relação aos dois outros e para o segundo em relação ao terceiro, uma situação privilegiada; a maior facilidade do trabalho, contribuindo para melhor desempenho, determina um grau de merecimento aparentemente maior. Uma inversão de posições, entretanto, ou mesmo um nivelamento de funções muito provavelmente modificaria profundamente o julgamento.

O outro obstáculo decorre da amplitude dos quadros, que mais dificulta a aproximação de uma unidade de critério. Si essa unidade é difícil de se obter, mesmo num grupo reduzido de julgadores e até em relação a um mesmo julgador através do tempo, a dificuldade assume proporções enormes quando se trata de dezenas, ou talvez centenas deles, espalhados por todo o país.

E' interessante lembrar, a esse propósito, o caso recente de um funcionário que recorreu do

julgamento de seu "conhecimento prático sobre os assuntos da repartição, do Ministério e do serviço público", alegando que obtivera do mesmo chefe, um quadrimestre antes, pontos superiores; e o chefe confessou o erro.

Em grupos relativamente reduzidos, a dificuldade poderia ser atenuada mediante um treinamento sistemático dos chefes, notadamente a realização de conferências entre eles, nas quais se procurasse estabelecer um padrão de julgamento. Mas, em quadros da amplitude que têm os nossos, seria esforço vão qualquer tentativa nesse sentido.

A execução do regulamento de promoções tem revelado tendências diversas. Existem chefes que, compenetrados da vantagem de um sistema de apuração objetiva de merecimento, procuram fazer um julgamento criterioso. Outros ha que, temerosos de um excessivo rigor que prejudique os seus funcionários, por desconhecer o critério dos demais, pecam por excesso de benignidade. Existem, ainda, os que descreem da eficácia de qualquer sistema e negam, ostensivamente, a sua colaboração, dando o mesmo número de pontos a todos os funcionários, geralmente o máximo.

Finalmente, ha os que se deixam influenciar pelo ódio ou amizade.

Os primeiros meses de funcionamento do sistema desde logo evidenciaram a necessidade de se estabelecer uma unidade de critério. E as Comissões de Eficiência, que tinham no assunto restrita liberdade de ação, receberam, pelo decreto n. 3.409, de dezembro de 1938, amplos poderes para realizar diligências e investigações, convocar chefes de serviço e funcionários e alterar os pontos constantes dos boletins de merecimento, tudo com o objetivo de assegurar a uniforme execução do regulamento de promoções e justa aplicação dos princípios nele consagrados.

Não fôra a amplitude que se deu aos quadros, seria de esperar real benefício de uma ação bem orientada. O treinamento dos chefes, pela realização contínua de reuniões em que se debatesse o assunto, acabaria por despertar o interesse dos displicentes e evidenciar, aos reacionários, a vantagem de uma ação conjugada. A revisão dos pontos, feita em conjunto pela Comissão e os chefes de serviço, poria em evidência as diferenças de critério; e o ajustamento se faria, não só com a preocupação de resolver os casos de ocasião, mas com o objetivo de aproximar os padrões de julgamento, de modo a reduzir as futuras discrepâncias.

A quantidade de chefes a treinar, a dificuldade em reuni-los e a brevidade com que se reproduz o julgamento — de 4 em 4 meses — são condições desfavoráveis a um empreendimento nesse sentido. O problema continua sem solução.

III

CONCLUSÕES

Defeitos do nosso sistema

Resumindo nossas observações em torno da maneira por que têm sido conduzidos, entre nós, os problemas de seleção e promoção, verificamos :

1.º — Que, exceção feita de poucas tentativas isoladas, eles não mereceram a menor atenção por parte dos administradores, até a remodelação que se processou com a Lei n. 284, de 1936. Reduzidos a uma questão de maior ou menor influência política ou amizade pessoal, permaneceram em estado latente por dezenas de anos, em prejuízo do serviço público.

2.º — Que, inaugurada a fase de atividades intensas em prol da reconstrução administrativa do país, passaram a ocupar posição de destaque nas cogitações dos responsáveis pela nossa Administração.

3.º — Que, não obstante o indiscutível propósito de conduzi-los a bom termo, têm sido tratados isoladamente, sem atenção devida ao entrelaçamento em que se acham.

4.º — Que, em consequência, os processos adotados na seleção inicial, embora plenamente satisfatórios para o fim imediato a que se destinam, não foram determinados em atenção ao efeito que produzem na questão das promoções, considerado o termo em sua significação ampla. Não obstante a prática vir revelando que os candidatos selecionados para as carreiras de nível inferior geralmente apresentam a base necessária para o acesso às carreiras superiores, esse resultado decorre menos de uma política definida, que do rigor empregado nos concursos.

5.º — Que, inversamente, o sistema de promoções não foi elaborado em atenção ao reflexo que produz na seleção inicial. Estabelecida uma separação absoluta entre as carreiras da mesma especialização profissional e níveis diferentes, res-

tringiram-se as possibilidades de acesso, reduzindo assim os atrativos do serviço para o mercado do trabalho. Embora esse problema não se apresente, entre nós, de forma tão aguda quanto em outros países, nunca seria demais aumentar o campo de recrutamento, para melhor seleção.

6.º — Que, em consequência do plano atual de classificação dos cargos, o tipo legal de promoção é o acréscimo de salário sem variação de função. O tipo inverso — elevação de função sem aumento de salário — é também uma decorrência do plano de classificação dos cargos, embora não sistematizado. E a verdadeira promoção, que se caracteriza pela elevação simultânea de função e vencimento, é transferida ao capítulo da seleção inicial.

7.º — Que, dessa forma, o intitulado sistema de carreiras, que atualmente vigora, não conjuga as duas manifestações do progresso do funcionário : material e funcional.

8.º — Que, assim, o propalado aumento das probabilidades de acesso perde em significação ; e o sistema atual não se caracteriza pela possibilidade de carreira, no verdadeiro sentido da palavra.

9.º — Que, portanto, deixa de ser atingido o objetivo que deve prevalecer em qualquer sistema de promoções : aumentar a eficiência, através da satisfação moral e material do funcionário. Dissociados esses dois aspectos, o progresso é incompleto, insuficiente para manter o estímulo que produz maior eficiência.

10.º — Que o acréscimo de salário sem variação de função, único tipo de promoção reconhecido no nosso sistema, assenta principalmente na antiguidade comparada, a que se condiciona o merecimento.

11.º — Que, visando a promoção por antiguidade manter o salário em correspondência às necessidades crescentes do empregado, não se justifica a comparação para esse fim.

12.º — Que, pelo mesmo motivo, não se justifica que o acréscimo, concedido pelo decurso do tempo, dependa da existência de vaga, salvo na hipótese de ser a composição das carreiras determinada pela probabilidade de vacância, de modo a assegurar periodicidade nos acréscimos.

13.º — Que, não tendo sido realizado qualquer estudo nesse sentido, a dependência de vaga obriga a maiores ou menores estágios pelas classes, negando, assim, o caráter de periodicidade.

14.º — Que, devendo o acréscimo de salário ter como objetivo principal o prêmio à eficiência, esta é que deve condicionar o acréscimo por decurso de tempo e não como atualmente ocorre. A finalidade de manter o salário em relação às necessidades crescentes deixaria de ser atingida apenas em relação aos que não demonstrassem um mínimo de eficiência. Seria um decesso, perfeitamente explicável.

15.º — Que a prevalência da antiguidade retira o estímulo dos funcionários, concorrendo, assim, para que deixe de ser preenchida a finalidade de maior eficiência, que deve caracterizar qualquer sistema de promoções.

16.º — Que a apuração do merecimento apresenta o grave defeito de procurar obter precisão matemática, aumentando, assim, o coeficiente de erro.

17.º — Que esse coeficiente será tanto maior quanto mais imperfeita a análise e menos certo o valor atribuído aos elementos que constituem o merecimento, bem assim quanto menor aproximação se obtiver de unidade de critério.

18.º — Que a análise desses elementos, em 11 itens aplicáveis a todas as profissões representadas no serviço público, não fornece uma discriminação minuciosa bastante para assegurar objetividade na apreciação. Além disso, ha elementos que se omitiram na condensação das fórmulas.

19.º — Que o valor de cada elemento é fixo para todas as carreiras em que é tomado em consideração. Deixa-se de atender, assim, à variação de importância segundo a função exercida.

20.º — Que a desejada unidade de critério se torna difícil de obter em razão da amplitude dos quadros, que traz a confronto julgamentos efetuados por dezenas, ou talvez centenas de chefes.

21.º — Que a objetividade do julgamento é sacrificada, ainda, pela heterogeneidade das funções exercidas, consequência do plano de classificação dos cargos.

22.º — Que, em última análise, o sistema reclama completa revisão.

Solução radical

Os defeitos do nosso sistema, como vimos, em grande parte decorrem do plano atual de classificação de cargos. E' ele o responsável pela ausência de tipo perfeito de promoção, pela existência da promoção funcional sem correspondente

aumento de salário, pela comparação de cousas heterogêneas, pela dificuldade de treinamento dos chefes em matéria de avaliação do merecimento, pela falta de periodicidade nos acréscimos de salário, pela ausência de um verdadeiro sistema de carreira.

A eliminação daqueles defeitos exigiria, portanto, uma completa remodelação da classificação dos cargos, o que atingiria os alicerces do sistema introduzido pela Lei do Reajustamento. Seria uma transformação radical.

Dentro dessa orientação, a solução que recomendamos consiste nas seguintes providências :

a) Classificar os cargos, não só por natureza de trabalho, mas, também, por ordem de importância, responsabilidade e dificuldade das funções. Em esquema, a classificação seria feita num duplo sentido : horizontal, por especialização minuciosa, e vertical, por graus. Exemplificando, tomemos a atual carreira de médico clínico. Seria, preliminarmente, desdobrada em tantas outras quantas fossem as especializações nela contidas. Teríamos, assim, o oto-rino-laringologista, o oftalmologista, o pediatra etc. Em seguida, cada uma das carreiras seria dividida em tantas classes quantos os graus de importância, responsabilidade e dificuldade cuja existência a análise dos cargos viesse demonstrar.

b) Determinar, por ocasião da classificação dos cargos, as habilitações necessárias ao respectivo exercício. Revê-las periodicamente.

c) Desenvolver um plano de remuneração em que as diferenças de classe fossem correspondidas por diferenças de salário ; e a cada classe fosse aplicado não um padrão fixo de vencimentos, mas uma escala de remuneração.

d) Estabelecer linhas normais de promoção através as diferentes classes da mesma especialização.

e) Permitir e estimular as transferências de quadro ou repartição e de carreira, inclusive com promoção, na base das habilitações e tendências demonstradas pelo funcionário.

f) Prover os postos superiores por seleção entre o pessoal em serviço, salvo nos casos de não se encontrar quem preencha as condições exigidas.

g) Excluir, da possibilidade de promoção, os funcionários que, em classe inferiores da mesma especialização, não tenham atingido um certo limite mínimo de eficiência.

h) Levar em conta, na seleção inicial, os conhecimentos necessários ao futuro progresso do funcionário.

i) Adotar, como critério para promoção de classe, a satisfação dos requisitos necessários ao desempenho dos cargos que se vai prover. Pesquisá-la por meio de concurso de provas, na parte que comportar esse meio de apuração, e registro da observação dos chefes, no que se referir a características pessoais que se revelam em trabalho.

j) Desenvolver um plano de avaliação de eficiência visando obter o máximo de objetividade no julgamento, com as seguintes características :

1. análise minuciosa dos respectivos elementos constitutivos, para cada função ;
2. descrição desses elementos, em termos de atitude do funcionário, em vez de simples enunciação ;
3. determinação do justo valor de cada elemento no conjunto, tanto quanto possível ;
4. expressão final da eficiência em termos qualitativos, numa distribuição por 4 ou 5 grupos, desprezadas as expressões numéricas porventura utilizadas no decorrer do processo ;
5. duplo julgamento do funcionário, por parte do chefe imediato e do que se lhe seguir na ordem ascendente de hierarquia, feito em períodos nunca inferiores a seis meses ;
6. treinamento dos chefes e supervisão por um órgão central.

k) Desenvolver um sistema de registro das observações dos chefes em torno das características pessoais que possam influir na promoção, com observância das seguintes condições :

1. apresentação em conjunto de todas as características pessoais resultantes da análise das habilitações necessárias ao provimento dos cargos ;
2. descrição em termos de atitude do funcionário ;
3. duplo julgamento, pelos mesmos chefes encarregados da avaliação da eficiência e nos mesmos períodos ;
4. treinamento dos chefes e supervisão pelo mesmo órgão central.
5. utilização da mesma fórmula material usada para registro da eficiência, embora independentes as duas cousas.

l) Instituir um plano de acréscimos periódicos de vencimentos, através a escala de remuneração de cada classe, na base exclusiva da eficiência demonstrada, de modo que o funcionário sofrível permaneça no salário básico, o bom atinja o limite máximo em determinado tempo e o excelente com rapidez maior.

m) Instituir um correspondente plano de decurso, mais ou menos acelerado conforme seja maior ou menor a baixa de eficiência.

Esse sistema eliminaria o conceito de que a classe significa apenas vencimento e que o funcionário pode executar, independentemente, qualquer função própria da respectiva carreira. Reintegrando em sua posição normal o tipo perfeito de promoção, que atua ao mesmo tempo sobre a função e o vencimento, desapareceria a hipótese de elevação a um nível superior de trabalho sem correspondente acréscimo de remuneração. Conjugados os aspectos funcional e material da melhoria do empregado ; restrito ao pessoal em serviço o campo de recrutamento para os postos superiores ; selecionado, para os postos iniciais, pessoal com potencialidade para evoluir, teríamos, finalmente, um verdadeiro sistema de carreiras, com amplas possibilidades de acesso, de progresso completo, material e funcional. Seriam atendidas as relações entre promoção e seleção inicial, que melhoraria por se tornar o serviço mais atraente para o mercado de trabalho. Da seleção para promoção seria eliminado o pernicioso critério do decurso de tempo, que apenas prevaleceria no acréscimo de salário dentro da mesma função, assim mesmo condicionado à eficiência e sem o odioso aspecto de antiguidade comparada. Desaparecido o conceito de vaga para esses acréscimos, a sua concessão não mais dependeria da comparação da eficiência, atualmente sacrificada pela heterogeneidade das funções comparadas e pela amplitude dos quadros que torna mais difícil obter unidade de critério. Aperfeiçoados os processos de seleção, o funcionário contaria com amplas possibilidades de acesso funcional e material, na base de suas aptidões, e prêmio à eficiência no trabalho. Seria realizado, enfim, o objetivo de um sistema racional de promoções : maior eficiência através a satisfação moral e material dos funcionários.

Solução intermediária

A implantação de um sistema como esse demandaria tempo. A elaboração de um plano de

classificação minuciosa dos cargos, por diferentes graus de dificuldade e responsabilidade das funções, é um processo naturalmente demorado, em virtude da complexidade de que se reveste, mormente em face do aspecto multiforme que caracteriza a função pública e o grande número de cargos existentes na jurisdição federal, a serem analisados um a um. Por outro lado, não é de supor que desde logo encontrasse ambiente favorável, pelo fato de atingir, em suas raízes, um sistema que data de tres anos e que, por sua vez, representou uma revolução completa em nossa administração de pessoal.

Considerados esses aspectos, é de prever que qualquer tentativa nesse sentido esbarrasse em dificuldades sérias, talvez intransponíveis, mais pela falta de ambiente que pela complexidade do assunto, que no estrangeiro já provou não ser de molde a impedir que a idéia se transforme em realidade. Assim, sem desmentir a vantagem daquela solução radical, não deixaremos de alvitrar uma outra, intermediária, que, não abalando em suas fundações o sistema introduzido pela Lei do Reajustamento, oferece maiores probabilidades de realização.

Sem alterar a essência do sistema atual de classificação de cargos, em que se não reconhece, dentro da carreira, a gradação de dificuldade e responsabilidade, a solução consistiria em:

I. Desdobrar cada uma das atuais carreiras, sempre que possível, em duas outras da mesma especialização, porém de níveis diferentes, a exemplo do que já ocorre em relação às de oficial administrativo e escriturário, contínuo e servente, estatístico e estatístico auxiliar, etc.

II. Proceder a uma detida análise das habilitações necessárias ao ingresso em cada uma.

III. Estabelecer linhas normais de promoções entre elas, dentro da mesma especialização.

IV. Por uma questão de coerência, adotar para esse conjunto de cargos, que hoje se chama carreira, uma outra denominação qualquer, que poderia ser "quadro", desde que se alterasse, também, a denominação dos quadros atuais, que poderiam passar a ser chamados "regiões", por exemplo.

V. Permitir e estimular as transferências, de "regiões" e "quadros", mesmo que implicando

promoção, na base das habilitações e tendências demonstradas pelo funcionário.

VI. Fixar a política de selecionar pessoal para os "quadros" de nível inferior, não na estrita base das habilitações necessárias ao exercício dos respectivos cargos, mas de acordo com o grau de conhecimento que permitisse o futuro desempenho das funções atinentes ao "quadro" superior.

VII. Prover os cargos dos "quadros" superiores por meio de seleção entre o pessoal já em serviço, salvo no caso de comprovada falta de funcionários habilitados.

VIII. Excluir da possibilidade de promoção os funcionários que, no "quadro" inferior, não tenham revelado um certo grau de eficiência.

IX. Adotar, como critério para promoção de "quadro", a satisfação dos requisitos necessários ao desempenho das funções superiores.

X. Pesquisar essas habilitações por meio de concurso de provas, na parte que comportar esse processo de apuração, e registro da observação dos chefes, na parte relativa a características pessoais que se revelam em trabalho.

XI. Admitir à inscrição quaisquer funcionários, excetuados os que, por baixa eficiência no "quadro" inferior da mesma especialização, estiverem inibidos de concorrer.

XII. Desenvolver um plano de avaliação de eficiência e registro de características pessoais, nos moldes em que já foi proposto.

XIII. Eliminar, nos futuros "quadros", a forma triangular das atuais carreiras, para considerar os cargos em conjunto.

XIV. Fixar, para cada "quadro", uma escala de vencimentos cujos acréscimos sejam concedidos sem dependência de vaga.

XV. Adotar o critério da eficiência para concessão periódica desses acréscimos, de modo que o funcionário excelente atinja o máximo em determinado tempo, o bom em prazo maior e o sofrível permaneça no salário básico.

XVI. Instituir um correspondente plano de decesso, cuja aceleração varie na razão direta da baixa de eficiência.

Exemplificando, suponhamos que no quadro I, de determinado Ministério, as carreiras de estatístico e estatístico auxiliar obedeçam, atualmente, à seguinte composição:

Carreira de Estatístico :

- 4 — Classe L
- 6 — Classe K
- 9 — Classe J
- 14 — Classe I

—
33

Carreira de Estatístico-Auxiliar :

- 6 — Classe H
- 9 — Classe G
- 14 — Classe F
- 21 — Classe E

—
50

Pelo novo sistema, passariam a existir, apenas, 33 cargos de estatístico e 50 de estatístico-auxiliar, na primeira "região".

A cada um desses "quadros" aplicar-se-ia uma escala de vencimentos, que podia ter a seguinte forma :

Estatístico

1:300\$0, 1:400\$0, 1:500\$0, 1:600\$0, 1:700\$0,
1:800\$0, 1:900\$0, 2:000\$0, 2:100\$0, 2:200\$0,
2:300\$0.

Estatístico-Auxiliar

600\$0, 650\$0, 700\$0, 750\$0, 800\$0, 850\$0,
900\$0, 950\$0, 1:000\$0, 1:050\$0, 1:100\$0.

O ingresso no "quadro" seria dado no salário básico, 600\$0 ou 1:300\$0, conforme o caso. Periodicamente o estatístico-auxiliar receberia um aumento de 50\$0, mensais e o estatístico 100\$0, desde que considerados bons funcionários, segundo a avaliação de eficiência. Os excelentes receberiam os mesmos acréscimos em períodos menores. Inversamente, a baixa de eficiência determinaria, para os que já houvessem obtido aumento, um decesso variável segundo a queda verificada. Os sofríveis permaneceriam no salário básico e os maus voltariam ao "quadro" de estatístico-auxiliares, quando fôsse o caso, ou seriam demitidos.

O provimento dos cargos de estatístico seria efetuado por meio de concurso interno, aliado ao

estudo do registo das observações feitas em torno dos traços característicos pessoais dos candidatos. Ao concurso seria permitido inscreverem-se quaisquer funcionários, independentemente da remuneração que estivessem percebendo, executados, apenas, os estatísticos-auxiliares cujo índice de eficiência se traduzisse em grau inferior a bom.

Esta solução representa uma forma atenuada daquela que em primeiro lugar preconizamos. O tipo perfeito de promoção, que ao mesmo tempo se refere à função e ao vencimento, surge sob a forma própria, embora não restabelecido integralmente. Até certo ponto aparecem conjugados os dois aspectos — material e funcional — da melhoria do empregado. O provimento dos postos superiores passa a ser quase exclusividade dos funcionários, orientação que se reflete no campo de recrutamento. O sistema de carreira assume, dessa forma, um significado bem maior que atualmente. O prêmio à eficiência é assegurado, excluídas, também, a antiguidade comparada e a dependência de vaga, que no sistema atual condicionam a justeza das promoções a uma unidade de critério difícil de se obter.

O plano falha no aproveitamento das aptidões com a justa recompensa. Reconhecidos apenas dois graus de dificuldade e responsabilidade das funções em cada especialização, subsiste, em larga escala, a possibilidade de acesso em função, sem um correspondente acréscimo de vencimento. E' o defeito inevitável, já que se procurou manter o plano atual de classificação dos cargos. Mas, de qualquer forma, ha de atingir, muito mais em cheio que o sistema atual, o objetivo de maior eficiência através a satisfação material e moral do funcionário.

Esta segunda solução, embora oferecendo maiores probabilidades de se efetivar, também não comportaria uma aplicação imediata. A elaboração de um plano de avaliação de eficiência, como foi recomendada, não seria obra de um dia. Por outro lado, os concursos para a promoção não poderiam desde logo ser realizados com exclusão de candidatos estranhos, exceto em poucos casos.

A deficiência dos processos de seleção que prevaleceram até 1936 determinou, como já tivemos oportunidade de mencionar, a admissão de um grande contingente de funcionários incompe-

tentes para o exercício dos respectivos cargos. No momento, uma das grandes preocupações consiste em renovar os quadros do funcionalismo, admitindo o máximo de elementos selecionados de acôrdo com os novos processos. Por isso mesmo seria de desejar que, nesta fase transitória, o próprio acréscimo de vencimento fôsse concedido na base do concurso do 2.º grau, que retirasse aos incapazes a esperança de promoção, determinando, assim, o seu afastamento voluntário.

A instalação do sistema seria paulatina, portanto.

O desdobramento das atuais carreiras em "quadros" de níveis distintos, referentes à mesma especialização, comporta execução imediata. O critério de concessão dos acréscimos, porém, seria substituído pelo concurso de 2.º grau, até que, terminado o processo de renovação por êsse meio e elaborado um plano de avaliação de eficiência, pudesse esta constituir a base das melhorias.

Da mesma forma, os concursos para ingresso nos quadros superiores teriam caráter público até que, adiantado o processo de renovação, o campo de recrutamento interno fôsse bastante para permitir boa seleção.

O censo é um metro que mede as possibilidades, boas e más, de um país, habilitando o Govêrno a proteger as boas e, ao mesmo tempo, a remediar as más.