

Alguns aspectos do sistema das promoções nos Estados Unidos da América

M. PIO CORRÊA JR.

Chefe do Serviço de Documentação do DASP

Difere consideravelmente do nosso, tanto nos princípios gerais como no modo de aplicação, o sistema de promoções norte-americano.

O próprio conceito de **promoção** é inteiramente diverso daquele que entre nós se admite: com efeito, foi explícito o decreto-lei n. 1.713 ao estipular que "as atribuições inerentes a uma carreira podem ser cometidas, indistintamente, aos funcionários de suas diferentes classes"; de onde se tira o corolário, aliás já consagrado pela legislação anterior, que a promoção constitui apenas um aumento de remuneração, sem acréscimo de responsabilidades.

Tal não se dá nos Estados Unidos. Aí, a par do simples aumento de remuneração, também existe a promoção como uma elevação a uma categoria administrativa superior, acarretando o desempenho de encargos mais complexos. Em outras palavras, só pode haver esta última modalidade de promoção onde haja diferença de atribuições, ou de complexidade delas.

Daí se tira também um corolário, que é a não-existência, neste caso, de um **direito** à promoção, quer baseado no tempo de serviço — pois não existe a promoção por antiguidade — quer com fundamento na qualidade dos serviços prestados. Em havendo necessidade de funcionários para exercer determinadas funções, selecionam-se os mais capazes e está tudo dito. Não decorre, portanto, a promoção, de um **direito** do funcionário, sinão de uma **necessidade** do serviço.

Isso nos traz aos **métodos** de promoção. Desde já cumpre fazer a ressalva que se trata aqui, apenas, dos métodos aplicados na parte da Administração norte-americana que se encontra submetida, no que toca ao pessoal, à **Civil Service Commission**.

Inicialmente, é preciso notar a existência, que já indicamos, de duas ordens de promoções, a que poderíamos chamar **promoções verticais** e **promoções horizontais**.

Promoções verticais são as promoções propriamente ditas, de função inferior para função superior; **promoções horizontais** chamamos aqui aos simples aumentos de vencimentos, sem progresso hierárquico.

Notaremos a conveniência da divisão de cada classe em vários padrões de remuneração; com efeito, no sistema vigente entre nós, dificilmente se encontra uma carreira que compreenda mais de cinco classes: isto é, normalmente, o funcionário não terá, em toda a sua vida administrativa, mais de quatro aumentos de remuneração, medeando às vezes o espaço de dez anos entre um e outro.

Socialmente falando, é mais racional o sistema americano, que admite a melhoria periódica do padrão de vida do funcionário, de maneira mais rápida e gradativa. No nosso país, não raro se encontram funcionários de carreira com dez, doze, ou mais anos de "**tempo de classe**", o que significa que durante êsse tempo permaneceu estacionário o seu padrão de existência, con-

trariamente ao que ocorreu em igual período com os índices do custo de vida.

Assim, por exemplo, consideremos o Serviço Diplomático e Consular norte-americano, e comparêmo-lo com a nossa carreira de **Diplomata**, do Quadro Único do Ministério das Relações Exteriores.

Enquanto que esta última compreende apenas três classes de funcionários abaixo da categoria de Chefe de Missão (J, K, e L), o "Foreign Service" norte-americano compreende nada menos de oito calses **além da inicial**, todas abaixo da categoria de Chefe de Missão.

A admissão é feita para a classe inicial, sem número. Essa classe compreende três padrões de remuneração: "C" ou \$2.500 anuais, "B" ou \$2.750, e "A" ou \$3.000. A elevação de padrão é baseada no aproveitamento do funcionário, então considerado em estágio inicial.

Dentro de cada classe, de 8 a 1, o aumento de salário é, ao contrário, anual, à razão de um acréscimo de \$100 anualmente, sem poder, no entanto, atingir remuneração igual à da classe imediatamente superior.

O funcionário promovido à classe 7, por exemplo, passa a perceber \$4.000 anualmente; no ano seguinte perceberá \$4.100, assim por diante até o máximo de \$4.300, pois o mínimo da classe imediatamente superior é \$4.400. Naturalmente, as promoções são feitas em qualquer padrão de uma classe para o padrão mínimo da classe superior.

O problema das promoções acha-se estreitamente ligado ao sistema estrutural da Administração. Ainda outro dos dados do problema se encontra no que poderíamos chamar a "psicologia administrativa" do país.

No Brasil, o sistema adotado é de carreiras piramidais, com a classe inicial por base e a final por vértice, lotadas as classes de maneira a permitir o acesso de uma a outra em razoável espaço de tempo, e diferenciando-se as classes uma da outra apenas pela cifra da remuneração. A atitude psicológica é a que considera a promoção como um direito, ou pelo menos uma expectativa de direito, do funcionário, considerando-se o acesso como um mecanismo normal de progresso social, que é dever do Estado proporcionar aos seus servidores.

Nos Estados Unidos, o sistema diferencia-se notavelmente do nosso tanto na estrutura quanto na concepção. Quanto à estrutura, é notável a existência de **categorias de carreiras**, segundo o caráter geral das funções, escalonadas em planos juxtapostos, em número de cinco. Quanto à concepção, o conceito do serviço público se aproxima muito, naquele país comerciante e capitalista, do relativo às organizações privadas. Isto é, é eminentemente utilitário, e as relações entre o Estado e o funcionário se assemelham bastante às existentes entre empregador e empregado.

Resumindo: enquanto no Brasil entra em consideração o interesse social, nos Estados Unidos as promoções visam apenas aumentar a eficiência dos serviços.

Assim, o provimento de vaga verificada em qualquer classe ("grade") de qualquer categoria de carreiras ("service") pode ser efetuado de três modos:

- a) — por nomeação de pessoa estranha ao serviço público;
- b) — por transferência de funcionário de outra carreira ou grupo de carreiras;
- c) — por promoção de funcionário de classe inferior da mesma carreira.

Invariável, porém, é o mecanismo da promoção em si: prova de habilitação para a função correspondente à classe (já vimos que a cada classe correspondem determinadas funções).

Geralmente, essa prova de habilitação é realizada simplesmente por meio do preenchimento de uma fórmula impressa, onde o candidato con-signa os títulos pelos quais se julga habilitado ao desempenho do cargo. Outras vezes, porém, a prova exige demonstração de conhecimentos.

Na administração pública norte-americana em geral, distinta do "Foreign Service" que constitui excepção, examinaremos rapidamente dois pontos:

- 1 — o sistema de apuração do merecimento
- 2 — o órgão agenciador das promoções,

pontos êsses ambos que vêm sendo objeto de reparos, tais quais se encontram tratados no nosso Regulamento de Promoções.

Inicialmente, não há, nos Estados Unidos, Regulamento de Promoções. Onde o espírito latino codifica, o espírito anglo-saxônico legisla para os casos particulares.

Apenas às promoções horizontais se aplica o sistema de apuração objetiva do merecimento. Quanto às verticais, quando realizadas dentro da própria carreira — o que, como já vimos, não é obrigatório — antes revestem o caráter de admissão a novo cargo que de promoção propriamente dita, e se processam como já foi descrito acima.

O sistema de apuração de merecimento é baseado, como o nosso, no uso do boletim de merecimento; este, porém, diferencia-se bastante do modelo anexo ao decreto n. 2.290, afigurando-se nos consideravelmente mais prático. Existem dois modelos de boletim, para os cargos de mais e menos alta categoria respectivamente: são as "fórmulas" ns. 3.200 e 3.201, ambas reproduzidas, em fac-simile, no excelente trabalho do Dr. Astério Dardeau Vieira, publicado a pags. 5 et seq. do número de abril do corrente ano, da Revista do Serviço Público.

Reconhecida a impossibilidade da aplicação de um critério minuciosamente numérico para o cômputo do merecimento, os boletins norte-americanos adotam um critério gradativo, dividindo o pessoal em cinco "categorias qualitativas", correspondendo a cinco graus atribuíveis: **excelente, muito bom, bom, sofrível, e insuficiente**; e considerando o funcionário sob 3 pontos de vista: **qualidade do trabalho, produtividade e aptidões demonstradas**.

A apreciação qualitativa assim feita é traduzível numericamente, mas sem preocupação de minúcias, da seguinte maneira: o grau **excelente** equivale à nota 1 ou 2; **muito bom**, a 3 ou 4; **bom**, a 5 ou 6; **sofrível**, a 7 ou 8; e **insuficiente**, a 9 ou 10. Tal simplicidade contrasta com as nossas escalas de pontos positivos e negativos, grupos qualitativos de valores, notas de 0 a 30, etc. etc., agravadas pela necessidade de avaliar objetivamente, em pontos de 0 a 10, cousas tão subjetivas como a "firmeza de caráter e discreção".

Faz exceção, apenas, a este regime, o adotado no Departamento de Estado, onde as fórmulas impressas são substituídas por um relatório detalhado relativo a cada funcionário, relatório esse apreciado por uma Comissão de Pro-

moções composta de funcionários antigos, conhecedores de todo o pessoal do Departamento, e que julgam, não só à vista dos termos do relatório, como levando em conta o que sabem da severidade ou benevolência do autor do mesmo, seu espírito de justiça, etc.

Enfim, quanto ao órgão a que compete processar as promoções, é, no caso das promoções verticais ou de função, a Comissão do Serviço Civil, porisso que tais promoções têm o caráter de admissões a uma carreira superior; no caso das promoções horizontais ou de remuneração, é o Serviço do Pessoal do respectivo Departamento.

Conclusão

Poderemos, portanto, resumir os principais característicos do sistema de promoções vigente na Administração federal norte-americana da seguinte maneira:

- 1 — **Promoção por antiguidade**: não existe
- 2 — **Promoção por merecimento**:
 - a) — **Promoção vertical** ou de função: participa do caráter de **admissão** a classe superior, não é feita obrigatoriamente dentro da carreira, depende sempre que possível de prova de habilitação, sendo geralmente livre a escolha do nomeado dentre os candidatos habilitados.

Órgão processador: a Comissão do Serviço Civil

- b) — **Promoção horizontal** ou de remuneração: por merecimento, apurado em boletins, atendendo a 3 aspectos do funcionário, a saber: qualidade do trabalho, produtividade e aptidões demonstradas; computado em pontos de 1 a 10 para cada um desses 3 elementos, admitindo 5 graus (**excelente, muito bom, bom, sofrível, deficiente**).

Órgão processador: o Serviço do Pessoal.