

As promoções por merecimento no serviço público italiano

M. PIO CORRÊA JR.

Chefe do Serviço de Documentação do DASP

A Itália dispõe de antiga e tradicional estrutura administrativa, cuja organização metódica remonta ao fim do século passado. O princípio da admissão por concurso aos cargos públicos, por exemplo, acha-se firmado desde 1893 — enquanto que ainda hoje encontra resistência em países tidos pelo público leigo como mais “adiantados” nesse e noutros aspectos.

A estruturação em grupos de carreiras, carreiras e classes, considerada em muitos países, inclusive no nosso, como inovação ousada, já é também antiga na Itália, onde os *grupos de carreiras* existem com o nome de “gruppi”, as *carreiras* sob o de “*carriere*”, enquanto que as *classes* recebem a denominação de “*gradi*”. Os *grupos de carreiras*, denominados *services* nos Estados Unidos da América, são desconhecidos entre nós, si bem que a Comissão Nabuco haja cogitado de sua criação.

Na Itália, esses grupos são em número de três :

- Grupo A*: de direção de serviços e orientação geral, correspondendo ao *professional service* norte-americano ;
- Grupo B*: de execução de serviços de responsabilidade, correspondendo ao *sub-professional service* ;
- Grupo C*: de execução de serviços subalternos, correspondente ao *clerical service*.

Existem, ainda, dois grupos de carreiras, compreendendo, respectivamente, os subalternos uniformizados, como sejam correios, contínuos, guardas, serventes (semelhante ao *custodial service* norte-americano), e os trabalhadores braçais.

Existem, em todo o Serviço Público Italiano, treze classes, sendo que as carreiras pertencentes ao Grupo A têm por classe inicial a 11.^a, alcançando até a 1.^a; as do Grupo B têm também por classe inicial a 11.^a, só alcançando, no entanto, até a 6.^a, enfim, a classe inicial das carreiras do Grupo C é a 13.^a, sendo a 8.^a a final. Como veremos, porém, as promoções, nas carreiras do Grupo A, da classe 6.^a para a 5.^a, e as seguintes até a 1.^a, são feitas a livre arbítrio do Governo, podendo, até, as vagas abertas nessas classes, ser providas por via de nomeação de pessoas estranhas à Administração.

As classes constituem principalmente uma graduação hierárquica, antes que uma escala de remuneração, pois, como na Administração norte-americana, existe no Serviço Público Italiano o aumento periódico de remuneração, sem promoção hierárquica, ou seja o que denominamos em estudos anteriores “*promoção horizontal*”. No presente estudo, porém, apenas nos ocuparemos da “*promoção vertical*”, que obedece ao princípio do merecimento.

Nessas condições, não é de surpreender que a Itália disponha, também, de um bem concebido sistema de promoções por merecimento, objetivamente computado, cujo processo é regulado pelo Real decreto n. 2.960 de 30 de dezembro de 1923 — quatorze anos anterior ao nosso 2.290.

PRINCÍPIOS BÁSICOS DO SISTEMA

Contrariamente ao que muitos supõem, a Itália, que desde 1893 já conseguira firmar o princí-

pio da admissão por concurso, desde 1923, pelo menos, firmou o da promoção por merecimento honesto, livre de influências políticas ou pessoais. Está bem de ver que, atualmente, é exigida do funcionário lealdade ao regime vigente, além de fidelidade à Coroa; mas a própria apuração do mérito do funcionário, para efeito de promoção, escapa a qualquer cogitação outra que a da justiça.

Escapam, apenas, às regras gerais de promoção, as classes finais de carreira, da chamada *classe 5.^a* em diante, cujos ocupantes desempenham funções de direção geral de serviços e de confiança imediata do Governo. É, aliás, o espírito do art. 44 do nosso decreto-lei 1.713, confirmando o art. 2.^o do decreto n. 2.290, de 28 de janeiro de 1938.

Abaixo dessa classe, as promoções, quando não dependam de concurso de segunda entrância (caso que estudaremos abaixo), obedecem ao critério do merecimento, de acordo com o parecer do Conselho de Administração, órgão de que também trataremos.

O MECANISMO DAS PROMOÇÕES

A cada funcionário é atribuído, no mês de janeiro de cada ano, o que podemos chamar, segundo a nossa nomenclatura, um "boletim de merecimento", constando de um parecer, firmado pelo seu chefe imediato, sobre as qualidades intelectuais, morais e até físicas do funcionário, sua conduta na vida pública e na particular, sua operosidade, diligência, espírito de iniciativa ou falta dêle, eventual aptidão para o desempenho de funções de direção de serviços, etc. Cada boletim deve conter, ainda, uma informação detalhada sobre o modo pelo qual o funcionário se desempenhou, durante o ano findo, dos encargos que lhe foram confiados. Finalmente, é atribuído um grau genérico, que não é traduzido em nota numérica (contrariamente ao que se dá na maioria dos sistemas).

O grau é atribuído dentro da escala seguinte:

- a) — *excepcional* ("ottimo"): atribuível, nos termos dos Regulamentos, aos funcionários que deram provas extraordinárias de capacidade, preparo e dedicação, bem como tenham demonstrado conduta exemplar, desempenhando-se com perfeição de suas funções e prestando relevantes serviços.

- b) — *muito bom* ("distinto"): atribuível aos funcionários que, além de demonstrar qualidades de capacidade, operosidade, zelo e boa conduta, mereceram especiais louvores no desempenho de suas funções.

Tanto este grau como o precedente só podem ser atribuídos a funcionários que, no período a que se refere o boletim, não incorreram em qualquer penalidade ou sanção administrativa.

- c) — *bom* ("buono"): atribuível aos funcionários que demonstraram capacidade, diligência e boa conduta.

Os anos nos quais foi lançado em boletim grau inferior a este são deduzidos do cômputo para o aumento periódico de vencimentos (que denominamos, em estudos anteriores, "*promoção horizontal*").

- d) — *mediocre* ("mediocre"): atribuível aos funcionários que não deram suficientes provas de capacidade ou zelo, e àqueles que incorreram em qualquer medida disciplinar, ou, sem incorrer nela, notoriamente lançaram mão de expedientes ilícitos para se furtar ao cumprimento dos seus deveres ou obter o gozo de regime de favor.

O funcionário qualificado de *mediocre* não pode inscrever-se em concurso de segunda entrância para promoção, antes de transcorridos três anos da atribuição dêsse grau.

- e) — *mau* ("cattivo"): atribuível aos funcionários notoriamente incapazes, ou relapsos na execução de suas funções, bem como aos que hajam incorrido na pena de suspensão.

A atribuição dêsse grau torna o funcionário inelegível para promoção, por cinco anos pelo menos. O funcionário que assim foi qualificado em dois boletins consecutivos é passível de demissão.

* * *

Como se vê, a concepção italiana do "boletim de merecimento" é bem diferente da nossa: apresenta mais o aspecto de um relatório, propriamente dito, em que o chefe detalha a conduta e qualidades, pessoais e profissionais, dos seus subordinados, conferindo, em seguida, um grau ex-

pressivo da sua opinião geral. Tal sistema apresenta duas vantagens :

- 1) — Foge à dificuldade da notação numérica, em que a correspondência dos algarismos é sempre susceptível de dúvidas e inexactidões.

Com efeito, é muito difícil determinar a que grau exato de perfeição na execução dos serviços é atribuível tal ou qual nota, dentro da escala centesimal prevista no nosso Regulamento de Promoções ; enquanto que o relatório exige apenas sinceridade na sua redação.

- 2) — Os requisitos para a atribuição de cada um dos cinco graus são clara e minuciosamente indicados, pouco deixando ao arbítrio do chefe e evitando, melhor que a notação numérica, os perigos da diversidade de critérios, de um para outro chefe. Esta diversidade, entre chefes "generosos" e outros "severos" em suas notações, dá em resultado que funcionários de uma mesma carreira, que concorrerão às mesmas vagas, concorrem a estas com notas cuja diversidade nem sempre corresponde à realidade. E' o que procura evitar o sistema italiano.

* * *

Existem três espécies de promoção por merecimento, fora o caso da exigência de concurso de 2.^a entrância.

A — Promoção por merecimento relativo

O acesso às classes superiores (abaixo da 5.^a) nos Grupos A e B obedece geralmente ao critério do *merecimento relativo*, que consiste na escolha, pelo Conselho de Administração, de um funcionário que conte, pelo menos, três anos de efetivo exercício na classe imediatamente inferior.

B — Promoção por merecimento absoluto

E' o caso mais comum. Consiste na promoção do mais antigo dos funcionários da classe inferior àquela na qual se verificou a vaga ; sendo indispensavel que êsse funcionário haja merecido, durante cinco anos pelo menos, os graus "excepcional" ou "muito bom".

C — Promoção por antiguidade e merecimento combinados

Usada principalmente no grupo C. Podem beneficiar dela os funcionários que hajam servido durante doze anos consecutivos na mesma classe, sem nota desabonadora.

CONCURSOS DE SEGUNDA ENTRÂNCIA

Si bem que previsto no Estatuto dos funcionários, o princípio dos concursos de segunda e terceira entrâncias, para efeito de promoção, existe entre nós apenas sob uma forma muito modificada, que é a do concurso de admissão a uma carreira de direção de serviços, exigido de funcionários de uma carreira de execução de serviços, da qual a primeira é o prolongamento natural. E' o caso, por exemplo, das carreiras de *Oficial Administrativo* e de *Escriturário*, ou das de *Estatístico* e *Estatístico-Auxiliar*.

Em outros países, porém, como na Itália, o concurso de 2.^a entrância é exigido dentro de uma mesma carreira, para a promoção a cargos de maior responsabilidade: é preciso não esquecer que a "promoção vertical" italiana conduz sempre a funções de maior responsabilidade ou de maior iniciativa, enquanto que nós, ao contrário, tornamos a função independente da classe.

Ainda assim, já que conservamos, para a nossa modalidade toda especial de promoção (que é, na realidade, uma "promoção horizontal"), o acesso por merecimento, supondo uma seleção de valores, poderíamos talvez admitir, para essa seleção, a vantagem de um concurso de segunda entrância, intercalado em meio de carreira — principalmente para as carreiras que correspondem ao desempenho de funções de responsabilidade ; o que não excluiria a promoção por antiguidade, independente de concurso, às classes abaixo da final.

Assim, nos Grupos A e B do Serviço Público italiano, a promoção da classe 10.^a para a 9.^a depende de concurso de 2.^a entrância, prestado em uma ou outra de duas modalidades :

A — *Concurso propriamente dito*, em carater competitivo, para um terço das vagas. Podem se candidatar unicamente os funcionários que contem, pelo menos, oito anos de exercício na classe 10.^a, ou dez na classe 11.^a, no mesmo Grupo e no mesmo Ministério.

B — *Prova de habilitação*, sem carater competitivo, classificando-se os candidatos aprova-

dos pela respectiva ordem de antiguidade. Os dois terços restantes das vagas da classe 9.^a são preenchidos por este meio.

ÓRGÃO PROCESSADOR

O órgão processador das promoções é o Conselho de Administração, existente em cada Ministério, sob a presidência nominal do Ministro ou do Sub-Secretário de Estado.

Compõe-se dos Diretores Gerais e funcionários de igual categoria, investidos da direção das grandes divisões. Todos podem se fazer representar, no Conselho, pelos respectivos substitutos.

Compete ao Conselho de Administração formular as propostas de promoção, após o exame dos boletins de merecimento, que lhe são encaminhados pelo chefe do Pessoal ("capo del personale"), após haverem transitado pela escala hierárquica, desde o chefe imediato até o Diretor Geral.

Cabe, também, ao Conselho de Administração homologar os resultados dos concursos de primeira e segunda entrâncias, bem como redigir os quadros de acesso, por ordem de antiguidade, dos candidatos aprovados em provas de habilitação.

O Conselho apresenta, enfim, as propostas para promoção por antiguidade e merecimento combinados.

* * *

A organização dos Conselhos de Administração difere bastante, portanto, da das nossas Comissões de Eficiência. Aqui se procurou evitar a preponderância dos funcionários mais graduados, na apreciação do merecimento dos inferiores. Assim, tornou-se a função de membro da Comissão de Eficiência acessível a qualquer funcionário, sem cogitação de antiguidade ou de graduação.

Na Itália, ao contrário, a opinião é que os velhos Diretores e Chefes de Serviço têm maiores probabilidades de conhecer bem o pessoal subalterno, e se considera mesmo que os altos funcionários têm mais independência nos seus julga-

mentos que os subalternos, pois estes, além de serem interessados pessoalmente, e portanto suspeitos, são mais expostos a sofrer pressão superior.

CONCLUSÃO

Podemos resumir como segue os principais característicos do sistema administrativo italiano, referentes ao assunto de promoções :

Promoção por antiguidade :

Apresenta o caráter de "promoção horizontal", simples aumento de remuneração, periódico e automático, sem elevação hierárquica nem de função.

Promoção por merecimento :

"Promoção vertical", hierárquica e funcional, predominando este aspecto sobre o econômico.

Apresenta 3 modalidades :

- 1) — Por *merecimento relativo*, consistindo na livre indicação, dentro da classe, pelo Conselho de Administração, à vista do boletim e satisfeito o requisito do interstício de três anos.
- 2) — Por *merecimento absoluto*, recaindo obrigatoriamente a indicação no mais antigo dos funcionários classificados com grau suficiente para promoção.
- 3) — Por *antiguidade e merecimento combinados*, consistindo na promoção de funcionário com mais de doze anos de classe, sem nota desabonadora.

Órgão Processador :

O Conselho de Administração, composto dos Diretores Gerais e Chefes Gerais de Serviços, sob a presidência do Ministro de Estado ou de seu substituto eventual.

SEJA BREVE AO TELEFONE : OS TELEFONES ESTÃO
NA SECÇÃO PARA OBJETO DE SERVIÇO