

ADMINISTRAÇÃO GERAL

APERFEIÇOAMENTO

PROMOÇÃO

ALUÍSIO MOREIRA

(Aula ministrada no Curso por Correspondência de Administração de Pessoal — Cursos de Administração do D.A.S.P.)

SUMÁRIO — 1. *Conceito brasileiro e conceito norte-americano de promoção* — 2. *Importância* — 3. *Objetivos da promoção* — 4. *Critérios de promoção* — 5. *Requisitos essenciais a um bom plano de promoções.*

1. CONCEITO BRASILEIRO E CONCEITO NORTE-AMERICANO DE PROMOÇÃO — Apesar das inúmeras definições existentes o conceito de promoção é ainda bastante variável. Ora se restringe, compreendendo apenas a chamada promoção horizontal ou então o que se denomina promoção vertical, ora se amplia para abranger, conjuntamente, as duas formas acima referidas.

Exemplo dessa imprecisão encontramos ao confrontar os conceitos brasileiro e norte-americano, que diferem fundamentalmente entre si.

O Estatuto dos Funcionários, ao dispor no parágrafo único do artigo 7.º que

“as atribuições inerentes a uma carreira podem ser cometidas, indistintamente, aos funcionários de suas diferentes classes”

deixou explícito que a promoção, no sistema brasileiro, constitui apenas um aumento de vencimentos, não determinando qualquer mudança na situação funcional do ocupante do cargo, com o acréscimo de novas atribuições e maiores responsabilidades.

Já no sistema norte-americano, a par do simples aumento de vencimentos sem acréscimo de responsabilidades, ocorre a promoção vertical, em que, concomitantemente com o aumento de vencimentos, se verifica o acesso a um cargo de categoria superior, com atribuições mais elevadas.

Dessa forma, tendo em vista a realidade dos fatos, três deveriam ser os tipos de promoção, a saber :

a) simples aumento de vencimentos, sem acréscimo de deveres e responsabilidades ou mudança de classe, mas apenas de grau (grade), que indica a diferença de vencimento (promoção horizontal);

b) acesso a cargo de categoria superior, com atribuições e responsabilidades mais elevadas e acompanhado de aumento de vencimentos (promoção vertical);

c) simples acesso a uma classe superior, acompanhado de aumento de vencimentos.

Os dois primeiros tipos seriam encontrados nas administrações que possuem sistema de classificação de cargos à base dos deveres e responsabilidades. O terceiro tipo existiria nas administrações cujo sistema de classificação de cargos não obedece ao critério acima mencionado, conforme se verifica entre nós.

Se analisarmos, porém, as definições de alguns dos mais acatados tratadistas, chegaremos à conclusão bem diversa. Se não, vejamos:

Para Yoder, promoção consiste no “movimento para posição de maiores responsabilidades”.

Para White, é o

“provimento de um cargo de grau superior por ocupante de cargo de grau inferior, envolvendo mudança de funções para tipo de trabalho de maior responsabilidade, acompanhado de mudança de título e, usualmente, de aumento de vencimentos”.

Mais ou menos semelhante é a definição de Pfiffner, para quem promoção é

“o progresso de uma classe inferior para outra superior, envolvendo a correspondente mudança de deveres”.

Na opinião desse autor, o simples aumento de vencimentos dentro da mesma classe, não constitui promoção, a qual tem como característica essencial a mudança de deveres. Também Wilming e Willoughby acham que o que caracteriza precipuamente as promoções é o movimento do funcionário para cargos de maiores responsabilidades, ocorrendo a melhoria de salário acidentalmente como resultado natural do acréscimo de responsabilidades.

Conforme se viu, os autores acima mencionados são unânimes em apontar, como elemento fundamental para a caracterização das promoções, o acesso do funcionário para cargo superior, seguido de *mudança de deveres e responsabilidades*; con-

siderando-se o aumento de vencimentos como uma *conseqüência* da promoção, com ela não devendo ser confundido.

Dêsse modo, conclui-se que, na verdade, existe apenas um tipo de promoção, ou melhor, esta somente se verifica mediante o acesso do funcionário a cargo de categoria superior com atribuições e responsabilidades mais elevadas e maior remuneração.

Firmado o conceito do instituto nesses termos, uma dedução lógica se impõe: no sistema adotado no serviço público brasileiro não existe promoção pròpriamente dita, mas apenas um aumento de vencimentos. Convém abrir, contudo, uma exceção para a carreira de Diplomata, em que as promoções, além de um aumento de vencimentos, determinam a atribuição de novas funções de maior responsabilidade, o que faz com que os acessos verificados nessa carreira se assemelham bastante com o tipo de promoção vertical dos norte-americanos.

Tendo em vista, porém, a generalidade das carreiras que integram o serviço público federal brasileiro, a promoção pode ser definida, entre nós, como o provimento de um cargo de classe superior por ocupante de cargo de classe inferior, em caráter efetivo, na mesma carreira, importando sempre em um correspondente aumento de vencimentos.

2. IMPORTÂNCIA — O servidor público consciente do cargo ou da função que exerce, ambiciona algo mais do que a simples paga do seu trabalho. Ele quer justiça, estabilidade e oportunidades de progresso. De fato, somente tendo a certeza de que seu trabalho será justamente apreciado, a convicção de que não precisará temer os dias futuros em virtude da estabilidade que adquiriu e, finalmente, o reconhecimento de que terá amplas perspectivas de acesso na carreira, poderá o servidor público ter a necessária tranqüilidade de espírito para aplicar-se cada vez mais eficientemente ao desempenho de suas funções.

Neste sentido, a instituição de um sistema de carreiras constitui fator de suma importância, porque oferece maiores oportunidades de acesso e com elas promoções mais constantes.

A promoção, como evento natural e necessário na carreira do funcionário público, há de ser um instrumento merecedor da constante atenção dos homens de govêrno, pois representa, por si só, uma força moral de inegável valor e eficácia para o aperfeiçoamento das instituições públicas. Esse desvêlo para com a promoção se justifica ainda quando se atenta para o fato de que o elemento humano, personificado pelo funcionário, presta uma colaboração imprescindível ao funcionamento da maquinaria administrativa.

Não resta dúvida que um dos maiores estímulos do funcionário público está na sua ambição de progredir e de conquistar melhores posições nas escalas hierárquicas da carreira, o que apenas a promoção lhe poderá proporcionar. Na verdade,

de, sem o instituto da promoção não existe, por parte do servidor o desejo de se aperfeiçoar; sobrevêm a rotina e o desengano, e a paralisação do esforço é a sua *conseqüência*.

Um sistema racional de promoção proporciona dupla vantagem: para os funcionários e para a própria Administração. Para os funcionários, diretamente, pela certeza de que lhes dá de que poderão obter a justa recompensa de seus esforços, mediante a apuração de seus méritos por critérios objetivos e impessoais. Para a Administração, indiretamente, pelo maior rendimento do serviço em *conseqüência* daquela melhoria assegurada aos funcionários.

Sôbre constituir o meio mais eficiente a que pode a Administração recorrer, no propósito de permitir ao servidor público a concretização do seu ideal de progresso, dentro da própria repartição em que trabalha, o acesso na carreira é um dos fatores que mais contribuem no sentido de reduzir as taxas elevadas de movimentação do pessoal, de dentro para fora da Administração. Observe-se, ainda, que é sobretudo por intermédio da promoção que se consegue obter a continuidade do sistema do mérito, o qual não deve encerrar-se na seleção, mas acompanhar o funcionário através de tôdas as fases de sua vida funcional. Em suma, as promoções são indispensáveis a um bom sistema de administração de pessoal, porque:

- permitem a continuidade do sistema do mérito;
- ampliam a área do recrutamento;
- mantêm elevado o moral da organização;
- conservam no serviço os elementos qualificados, evitando, *conseqüentemente*, o aumento demasiado das taxas de movimentação do pessoal (*labor-turnover*);
- constituem estímulo constante, contribuindo para maior eficiência dos serviços.

3. OBJETIVOS DA PROMOÇÃO — Ao estudar as finalidades de qualquer sistema de promoção devemos considerar, em primeiro lugar, os interesses da organização e os do empregado. Com respeito aos serviços públicos, que é o que particularmente nos importa, devemos ter em conta os interesses da Administração e os dos funcionários.

Para a Administração o objetivo final, seja qual fôr o sistema de promoção adotado, se resume em assegurar o máximo de eficiência aos serviços públicos. Este, aliás, é o objetivo primordial não apenas da promoção mas de tôdas as demais fases da administração de pessoal, quer ostensivo e imediato, quer afastado por outros objetivos interdiários.

Leonardo D. White sustenta que o objetivo principal do sistema de promoções é assegurar aos funcionários mais competentes as funções mais categorizadas, mantendo elevado o moral da organização.

Do ponto de vista das conveniências dos funcionários, um adequado sistema de promoções visa sobretudo a dois objetivos: um de caráter financeiro, outro de ordem moral. O primeiro se

caracteriza pelo desejo do funcionário de obter aumentos periódicos e progressivos de seus vencimentos, um dos meios de que dispõem para enfrentar os encargos de família e os contínuos aumentos do custo de vida. O segundo se patenteia no propósito de ascender aos mais altos cargos da carreira funcional a que pertence, desejo aliás bastante compreensível, em todos aqueles que consideram a função pública como verdadeira profissão. Nada mais natural, portanto, do que procurar a Administração, por meio do acesso periódico da carreira, proporcionar aos seus mais dedicados e competentes servidores a concretização desses ideais, de vez que, assim procedendo, estará, em última análise, realizando seu objetivo final: maior eficiência dos serviços.

De modo geral, os objetivos final e intermediários visados por qualquer sistema de promoção, tendo-se em vista não só os interesses da Administração mas também os dos funcionários, são:

Quanto à Administração:

Objetivo final — obter maior eficiência dos serviços;

Objetivos intermediários:

- a) atrair para o serviço público os elementos mais competentes e qualificados;
- b) facilitar o preenchimento dos postos superiores;
- c) premiar esforços;
- d) conservar no serviço os servidores nêle já integrados;
- e) proporcionar-lhes estímulos financeiros mediante o aumento progressivo de seus vencimentos;
- f) manter elevado o moral do serviço público.

Quanto aos funcionários:

- a) *estímulo de ordem material* — aumento gradual dos vencimentos;
- b) *estímulo de ordem moral* — possibilidade de ascensão aos mais altos postos da carreira.

4. CRITÉRIOS DE PROMOÇÃO — Os critérios de promoção mais comumente usados são os da livre escolha, antiguidade e merecimento.

LIVRE ESCOLHA — Consiste na escolha, por parte do chefe da organização, de qualquer pessoa para o preenchimento da vaga. No entender de Pinto Pessoa Sobrinho e Nazaré Teixeira Dias, o critério não encontra boa acolhida entre os funcionários porque

“se baseia na premissa, incompatível com o desenvolvimento dos processos de seleção, de que a escolha por critérios absolutamente pessoais, partindo de quem tem responsabilidade pela organização, constitui sempre uma escolha acertada”.

A livre escolha, como critério de promoção, acha-se bastante vulgarizada nos Estados Unidos da América. Entre nós, constitui o processo mais utilizado para o preenchimento dos postos de direção, quer se trate de cargos em comissão, quer se refira a funções gratificadas.

O critério da livre escolha, por si mesmo, nada tem de reprovável, tanto que seu amplo emprego nos Estados Unidos da América não resultou em fracasso. Não há como negar, todavia, o perigo que representa a adoção de um método

assim tão elástico, dada a larga margem de concessão ao favoritismo que incontestavelmente acarreta, mormente em serviços públicos em que a moral administrativa não tenha atingido ainda um determinado grau de maturidade. Sua instituição, nesses casos, deveria ser precedida de um longo trabalho de educação e treinamento dos dirigentes e chefes.

ANTIGUIDADE — Certos autores sustentam que a antiguidade, como critério de promoção, é tão velha como a própria civilização e citam como comprovação, o fato de ser o filho mais velho quem sucedia ao pai como chefe, rei, imperador, homem de Estado ou detentor da riqueza e do poder.

Consiste este critério em promover o empregado que tiver mais tempo de serviço no cargo, ou, tratando-se de serviço público, do funcionário que tiver maior tempo de efetivo exercício na classe.

Os defensores do critério da antiguidade alegam que o exercício de um cargo por longo período de tempo, assegura ao seu ocupante maior soma de conhecimentos e experiência, elementos estes necessários ao desempenho de funções mais elevadas. O argumento não convence. Quase sempre a displicência e a incapacidade constituem a causa determinante da permanência do indivíduo no cargo, por dilatado espaço de tempo. Neste caso, a promoção por antiguidade constituiria um prêmio, quando não pelo menos um estímulo ao desinteresse e à incompetência. No entanto, a par das falhas e deficiências que inegavelmente apresenta, há que reconhecer no critério da antiguidade certas virtudes indiscutíveis, que mais se sobrepõem ao se atentar para a fragilidade do julgamento humano e para as falhas de que ainda se ressentem a maioria dos sistemas de apuração do merecimento. Em primeiro lugar, tem a vantagem de ser um critério impessoal e apolítico. A antiguidade é função do tempo e este, além de não ser influenciado pelo partidário político ou pelos sentimentos de afeição ou antipatia dos chefes, pode ser calculado de maneira exata, o que empresta ao processo um caráter objetivo e fidedigno. Não obstante tais virtudes, ou talvez até devido a elas, o critério da antiguidade se torna profundamente *igualitário*, nivelando os bons aos maus empregados. A consequência desse grave inconveniente é que, na prática, o método da antiguidade quase nunca é empregado isoladamente.

MERECIMENTO — Segundo este critério, para o preenchimento de um cargo vago deve ter preferência o empregado que tenha demonstrado maior mérito ou eficiência no exercício de suas atribuições. A apuração do merecimento é, geralmente, feita através de boletins preenchidos pelos chefes.

Teoricamente é o critério ideal de promoção, nenhum outro se adaptando melhor do que ele aos princípios do sistema do mérito. Praticamente, todavia, não tem demonstrado muita eficiência, de vez que a totalidade dos sistemas de apuração

do merecimento apresentam, ainda, falhas, na sua maior parte devidas à dificuldade de se apurar, objetivamente, determinadas qualidades ou requisitos pessoais.

Como conseqüência das deficiências apresentadas pelos boletins de merecimento, certas instituições norte-americanas empregam como critério de seleção para promoção os exames ou provas, de caráter competitivo ou não.

O processo dos exames ou provas, além de dispendioso, não apresenta, na prática, resultados compensadores. Isto porque nem sempre os mais inteligentes ou mais preparados, são melhores funcionários do que os que não possuem, em elevado grau, semelhantes requisitos. A adoção desse critério acarretaria, por outro lado, o inconveniente de desviar a atenção dos funcionários para os estudos, em detrimento dos serviços. Entre nós, esse processo já foi, há tempos, tentado com relação aos extranumerários-mensalistas, em obediência ao parágrafo 3.º do art. 44 do Decreto-lei n.º 5.175-43, que dispõe :

“Quando a conveniência do serviço aconselhar, a melhoria de salário poderá ser feita mediante prova promovida pelo D.A.S.P. e de acôrdo com o critério que estabelecer, independentemente de interstício”.

Depois de algumas experiências que não ofereceram resultados compensadores, exatamente devido aos inconvenientes acima apontados, tal processo não mais foi utilizado, não obstante achar-se ainda em vigor o dispositivo legal supracitado.

Tendo em vista as deficiências apresentadas por qualquer dos critérios citados, a solução esta-

ria na adoção de um critério misto, que envolvesse possíveis combinações dos três processos, conforme as circunstâncias. Assim, para os postos de chefia ou direção seria adotada a livre escolha, enquanto que para os cargos de provimento efetivo ou de carreira se poderia empregar o critério do merecimento com uma parcela de antiguidade.

5. REQUISITOS ESSENCIAIS A UM BOM PLANO DE PROMOÇÕES — De acôrdo com a experiência americana torna-se fundamental, num plano de promoções, a observância rigorosa dos seguintes princípios e práticas:

a) ter por finalidade conseguir o melhor pessoal para as funções superiores;

b) abranger todos os cargos e não excetuar alguns, que ficam fechados à promoção, evitando, dessa forma, o que os norte-americanos denominam “blind alley positions”;

c) não deixar dúvidas quanto às linhas departamentais, resolvendo o problema tendo em vista o serviço todo e não cada repartição, quadro ou departamento, isoladamente;

d) concorrer tôdas as classes, mesmo as inferiores, para o provimento dos cargos vagos, desde que satisfaçam as qualificações e experiências exigidas;

e) ressaltar, no caso de exames gerais, a preferência dos que concorrem à promoção;

f) apelar para os exames gerais somente no caso de não se encontrar, na classe inferior, número suficiente de funcionários qualificados;

g) estabelecer um plano sistemático de apuração do merecimento;

h) entregar a administração do plano a uma repartição central de pessoal.

(continua)