

CRITÉRIOS DE PROMOÇÃO

MOACIR DE MATOS PEIXOTO

Técnico de Administração

A PROMOÇÃO é, não há negar, um dos mais importantes aspectos da administração de pessoal. E sua importância deriva não só da complexidade dos múltiplos problemas que envolve mas principalmente da decisiva influência que exerce sobre a eficiência do trabalho.

Já disse W. F. WILLOUGHBY (1) que é importantíssimo o instituto da promoção e que é difícil exprimir a magnitude de como um sistema adequado influi na eficiência do serviço, máxime sob dois prismas: assegurar os mais competentes para as funções superiores e conseguir que haja estímulo, sem o qual nenhum trabalho é eficiente.

E tanto é isto verdade no que diz respeito às atividades do Estado, quanto no que concerne ao campo de ação das empresas particulares. Com efeito, é condição precípua, para o êxito de qualquer empreendimento, que todos os que nêle tomam parte empreguem os melhores e mais sinceros esforços no sentido de dar fiel cumprimento à tarefa que compete a cada um; que todos se interessem pelo bom resultado dos esforços comuns; que haja certeza de que todos serão recompensados na medida da eficiência demonstrada por cada um; em uma palavra, que haja estímulo.

Este elemento, o estímulo, imprescindível à eficiência de qualquer serviço, é, pode-se dizer, a pedra angular sobre que repousa todo o edifício de uma bem organizada administração de pessoal.

E, justamente, a promoção é um dos meios de melhor se desenvolver o estímulo. Para isto, porém, é mister que se baseie em um sistema bem traçado, onde se distribuam as recompensas imediatas ou possíveis de modo rigorosamente equitativo e em cujo funcionamento haja plena confiança por parte de todos os interessados.

Os males resultantes da inobservância dos princípios expostos seriam tão consideráveis, que melhor fôra não haver o instituto da promoção, pois

“a badly planned promotion system harms an organization not merely by pushing ahead unqualified persons but also by undermining the morale of the whole group” (2).

Como prova, podemos imaginar o caso de alguém, que entrasse para uma organização qualquer, convicto, por promessas formais, de que, preenchidas determinadas condições, lhe caberia uma recompensa, especificada de antemão e que, após o fiel cumprimento de tôdas as obrigações assumidas, não visse recompensados seus justos esforços. Em tal caso, êste alguém teria a sensação de estar sendo prejudicado, explorado, roubado, até; perderia o estímulo, desinteressar-se-ia pelo trabalho e, conseqüentemente, baixaria o nível da produção até o mínimo capaz de impedir a demissão, se é que esta não lhe fôsse até desejável. Com isto, prejudicar-se-ia com a falta de disposição para o trabalho, que se lhe tornaria um tormento, ao invés de ser, como deve, a grata satisfação de um dever social e causaria também, grandes males à organização, com essa espécie de resistência passiva, que no caso se traduziria pela não cooperação no solucionar os problemas que porventura surgissem e pela má execução das tarefas sobre que não houvesse rigoroso contrôle.

Pior ainda seria se o empregado se visse preterido por outrem na recompensa a que fizera jus, pois então, em vez de apatia, sentiria amarga revolta íntima, que o faria capaz de procurar, por todos os meios subreptícios e insusceptíveis de denunciá-lo, prejudicar o mais possível os interesses da empresa, como revide à injustiça sofrida.

À situação delineada, seria preferível a certeza de que não haveria possibilidade de recompensas

(1) *Principles of Public Administration* — Washington — 1927 — Pág. 298.

(2) LEONARD D. WHITE, *Introduction to the Study of Public Administration* — New York — Pág. 368.

ulteriores após a admissão, pois, neste caso, não seria possível haver injustiças, nem tão pouco desilusão por promessas não cumpridas. O empregado desempenharia, então, seus encargos de bom grado, pela única satisfação de merecer honestamente a remuneração estipulada. Nesse sentido, tratando do Estado, diz ERNEST S. GRIFFITH que :

“as garantias pessoais, se bem que importantes, são secundárias em comparação com o prazer sadio proporcionado por um trabalho realmente criativo”,

sendo ainda :

“indispensável que haja também uma genuína, altruística devoção ao interesse público” (3).

No caso inverso, isto é, quando existe um sistema de promoções bem organizado, há o natural incentivo de cada um produzir o máximo num tempo mínimo, daí resultando a mais perfeita concatenação de esforços para a consecução da finalidade colimada.

Isto não quer dizer que a promoção, por si só, baste para se obter tal resultado ; mas, como parte integrante de uma bem organizada administração de pessoal, exerce influência preponderante naquele sentido.

A promoção pode ser encarada sob dois aspectos : assegurar a escolha dos mais aptos para as funções mais elevadas e recompensar os esforços e a dedicação dos mais assíduos.

No serviço público, cada um desses aspectos admite várias modalidades, conforme o tipo do sistema de pessoal de que façam parte. Vamos, porém, denominá-los segundo os critérios de merecimento, de antiguidade e misto, compreendido este como o que abrange parcialmente os dois anteriores, com preponderância de um ou de outro.

Pelo critério do merecimento, faz-se a seleção dos mais aptos por meio de provas ou pela apuração de determinadas condições estabelecidas previamente, ou ainda, mais raramente, por livre escolha.

O critério da antiguidade consiste em promover o funcionário de maior tempo de efetivo exercício na classe ou então o que atinge certo tempo

de serviço no cargo, caso este que WILLOUGHBY denomina de aumento de remuneração automático (4).

E, de acordo com o misto, é escolhido o funcionário que reúna, às condições de merecimento exigidas determinada antiguidade.

O critério de merecimento e o misto são os mais usados.

Do ponto de vista dos interesses do Estado, não há negar que o primeiro é o melhor, haja vista dos sistemas usados na Inglaterra e nos Estados Unidos, cuja reputação de eficiência é universalmente proclamada. Nesses países, porém, a organização do “Civil Service” se baseia na melhor remuneração para as funções mais elevadas, existindo, assim, íntima correlação entre estas e aquela ; em outras palavras, a remuneração pelo exercício da função aumenta à proporção que são maiores os encargos e responsabilidades, na escala hierárquica. Quer isto dizer que o funcionário, a par de perceber, quando promovido, maior remuneração, tem que desempenhar encargos diferentes e de maior complexidade que os exercidos até então.

Dêsse modo, é compreensível que o Estado tome precauções ao entregar serviços de responsabilidade a quem nunca os desempenhou antes, ou pelo menos a quem estavam afetos outros de menor relevância. Estas precauções se traduzem, na prática, pelas provas de seleção, que algumas vezes assumem o caráter de concurso de segunda entrância ; pela apuração mais objetiva possível das aptidões necessárias à função superior ; por livre escolha da autoridade competente, presumivelmente baseada em elementos outros, mas tão valiosos como os apontados, caso que assume o característico de nomeação, quando recai sobre pessoa estranha ao funcionalismo ou à carreira em que se deu a vaga ; e, ainda, por um dos meios citados, ou combinação de quaisquer deles, com o caráter de experiência, ficando entendido que se dará o decesso da função se, após certo prazo, ficar demonstrado que esta não foi exercida a contento.

O critério de antiguidade se justifica por ser o que mais de perto consulta os interesses do fun-

(3) *A Nova Administração Pública*, in “Revista do Serviço Público” — Ano III — Vol. 1 — N. 2 — Fevereiro de 1940 — Págs. 5 e segs.

(4) W. F. WILLOUGHBY, *ob. cit.*, pág. 304.

cionário (5), fornecendo, ao mesmo tempo, ao Estado a certeza de não haver sido praticada nenhuma injustiça.

Poder-se-ia alegar que a apuração objetiva do merecimento também atinge idêntica finalidade, a par de desenvolver o estímulo e premiar os mais competentes. Teoricamente, tem pleno valor tal alegação. Na prática, porém, revela-se inoperante, de vez que ainda não foi idealizado um método, que exclua de todo o fator subjetivo na apuração do merecimento.

Contudo, o critério de antiguidade não pode nem é usado com exclusão dos demais, visto não assegurar recompensa aos mais competentes e, portanto, não favorecer de modo acentuado o estímulo, elemento essencial à eficiência do serviço público, e também porque

“seniority alone will tend to fill the higher places with incompetents” (6).

Entretanto por mais aperfeiçoados que sejam, os métodos de apuração do merecimento nunca ficam isentos de falhas. E estas não só prejudicam diretamente os atingidos, mas ainda se refletem, de maneira pejorativa, em todo o corpo do funcionalismo, gerando descontentamento e diminuição do incentivo.

Em resumo, verifica-se que o critério de merecimento, apesar dos inconvenientes apontados, é mais vantajoso para os interesses do Estado, ao passo que o de antiguidade assegura melhor as justas aspirações dos funcionários, podendo-se afirmar, com HARVEY WALKER (7), que:

“When seniority is disregarded and promotions are made solely on the basis of merit there is dissatisfaction”.

Com o fito de harmonizar ambos, procurando aproveitar-lhes as vantagens e diminuir-lhes os inconvenientes, difundiu-se o uso do critério misto.

Releva salientar que o qualificamos de misto para clareza da exposição, pois, em regra é o mes-

mo designado como de merecimento, e ainda porque, visto basear-se numa aplicação conjugada dos dois outros critérios, parece que tal qualificativo indica, com maior precisão, seu caráter compôsto.

Aliás, não nos parece aconselhável o critério misto, pelas razões que vamos expor.

Como já foi dito, o sistema de promoções deve atender aos interesses do Estado e dos funcionários. Exatamente por isto, há os critérios de merecimento e de antiguidade. Ora, se o funcionário já tem garantida a salvaguarda de suas aspirações pelo último critério, que necessidade há de se introduzirem elementos de antiguidade no merecimento?

Se não é possível aquilatar, com plena evidência, os méritos de um funcionário sobre outro, é evidente que a correção do julgamento não pode ser feita por meio de antiguidade, a menos que se considere esta como índice de mérito, o que positivamente não corresponde à verdade.

Na apuração do merecimento nos diversos países, inclusive o nosso, não há quesitos onde influa a antiguidade, para o efeito de ser atribuída ponderação máxima. Senão vejamos: em que pode ela influir nos concursos ou provas de habilitação? nos quesitos da “Service Rating Form” dos Estados Unidos? nos questionários italianos ou franceses? nas nossas condições de valor de informações, compreensão de responsabilidades, urbanidade, etc.?

Evidentemente, a maior ponderação tanto pode ser atribuída ao funcionário mais antigo como ao mais moderno. E se a promoção é por merecimento, para que atender à antiguidade? A promoção por antiguidade cogita, acaso, de merecimento? Não, a menos que se considere tal a assiduidade e o cumprimento dos deveres, no quanto baste para não ocasionar a suspensão.

Mas é claro que assiduidade não constitui merecimento, pois se baseia no interesse da remuneração sem descontos e da colocação na lista de antiguidade.

Tão pouco é merecimento a observância dos deveres essenciais, já que isto constitui obrigação e, como tal, a sua infringência implica penalidade. Além disso, admitir o contrário seria premiar a inércia e a frouxidão.

É certo que a assiduidade é computada no merecimento, mas unicamente como um dos muitos

(5) Diz LEFAS (apud MONIZ SODRÉ, in *Estatuto dos Funcionários — Estudos e Projetos* — Edição do D. A. S. P. — 1940 — Pág. 38) que “l'idéal des fonctionnaires serait que l'avancement fût donné exclusivement à l'ancienneté”.

(6) JOHN M. PFEFFNER, *Public Administration* — New York — 1938 — Pág. 224.

(7) *Public Administration in the United States* — New York — 1937 — Pág. 185.

fatôres de que o mesmo se compõe e sua apuração se restringe a determinado período.

Cumpra, também, examinar o problema do ponto de vista do estímulo e da eficiência dêste resultante. Pelo critério misto, o funcionário, que não preenche determinados requisitos de antiguidade (no caso brasileiro, estar nos dois primeiros têrços da classe), desinteressa-se do serviço e perde todo o incentivo de trabalhar, para só readquirí-lo quando suficientemente antigo para ser promovido.

Não há negar que se precisa também atender, no critério de merecimento, ao fator experiência adquirida. Mas êste fator já está previsto na ins-

tituição do interstício. E então, das duas, uma : ou o interstício não preenche a finalidade para que foi criado, isto é, a aquisição da experiência imprescindível ao bom desempenho da função pública — e neste caso deve ser abolido — ou tem dado resultados satisfatórios — e então dispensa perfeitamente quaisquer elementos complementares, como os requisitos de antiguidade já referidos.

O que não se compreende é que entre dois funcionários de igual merecimento e com o interstício completo, possa um ser promovido antes do outro sòmente porque, devido a circunstâncias aleatórias, preencheu mais depressa as condições de antiguidade, exigidas sem motivo plausível.