

PESSOAL

A Promoção por Merecimento

ALBERTO DE ABREU CHAGAS

EM trabalho intitulado "Dos critérios de promoção", o técnico de administração Enor de Almeida Carneiro defende a tese de que

"Considerados a razão de ser e o escopo do instituto das promoções, um único critério pode com vantagem prevalecer para a seleção dos candidatos ao acesso: o merecimento absoluto".

Para chegar a essa conclusão, o autor desenvolveu uma argumentação sem dúvida brilhante. Escolhendo assunto sempre palpitante e que, apesar dos caudais de tinta e pensamento a ele dispensados pelos publicistas, continua a ser um dos problemas cruciais da administração de pessoal, o ensaísta, a nosso ver, tratou-o com maestria e força de persuasão quase irresistível. De fato, o encadeamento da demonstração revela especiais qualidades de disciplina mental; a messe dos juízos de autoridade que fortalecem as proposições de apoio à tese é, invariavelmente, a propósito; e não há como deixar de fazer menção à arte de orientar as idéias para um ponto de convergência, que se vai insinuando ao longo da discussão, mas só ao termo desta e quando, a bem dizer, aflora por si mesmo, da construção precedente, é expresso em forma de elaboração definitiva; tampouco, poder-se-ia deixar de dizer da elegante e agradável simplicidade da linguagem, capaz de manter vivo, até o final, o interesse do leitor, mesmo daquele menos senhor da matéria, como quem escreve esta nota.

E, do ponto de vista em que o ensaísta se colocou, a tese é válida, tal qual foi enunciada.

Na verdade, a assertiva culminante do trabalho deriva de duas pressuposições:

1.^a, a de que os sistemas de acesso do pessoal, nas modernas organizações, têm duas finalidades essenciais imediatas:

a) estimular o trabalhador com um plano satisfatório de compensações, incentivando o moral do grupo;

b) atribuir os encargos de maior responsabilidade, localizados no vértice da pirâmide hierárquica, aos agentes melhor qualificados para exercê-los; e

2.^a, a de que a prática das promoções é cuidadosamente orientada para o objetivo de realização das duas finalidades acima.

Esta última presunção está, aliás, apenas implícita na exposição da tese, pois que não a enunciou o autor, mas é inegável que a discussão faz

senti-la como elemento subjacente das idéias defendidas no trabalho.

Tudo isso seria o desdobramento da premissa de que:

"a finalidade precípua do instituto das promoções é beneficiar a administração".

Conquanto não específico esse lema, pois serviria bem, do mesmo modo, se aplicado à administração de pessoal genericamente considerada, sua invocação para caracterizar a tendência do autor a respeito do objetivo último das promoções é oportuna.

Sabe-se que, em termos de efetiva realidade, duas forças se agrupam em torno do debatido instituto e isso tanto no serviço público quanto em qualquer administração: o interesse da organização, em função do qual as promoções seriam manejadas no sentido de lograr os melhores índices de produção, e o dos candidatos à promoção, que, em tese, constituem por assim dizer todo o corpo social. Este último, como se sabe, teima em querer afirmar sua existência autônoma, ainda quando sem desconhecer a necessidade de admitir o interesse concorrente, da administração.

Noutras palavras, a administração tende a ver na promoção um instrumento de benefício primariamente seu e acessoriamente dos empregados e estes vêm na promoção uma via de proveito imediato seu, de que resulta acessório proveito para a administração.

Estamos em que a dualidade de posições em relação ao assunto é natural e irreduzível, porque, mesmo sob o regime estatutário, aqui e ali adotado no serviço público, há sempre na locação de trabalho uma expressão de contrato ou ajuste, em que o empregador oferece vantagens em troca do trabalho que pede e o empregado reclama vantagens em compensação do serviço que presta.

Mas a prioridade — ou até exclusividade — do interesse da administração convém admiravelmente ao observador situado do lado da organização, o que mostra a inteira procedência da premissa formulada pelo autor.

Tal prioridade pode ser entrevista mesmo quando circunstâncias especialíssimas pareçam trazer à questão condições equívocas, face às quais a dúvida sobre os intuitos da promoção é, de comum, a atitude legítima.

É o caso, por exemplo, da chamada promoção horizontal, desde que se não lhe admita a finalidade primacial de atender à simples conveniência dos empregados.

Para focalizar uma situação objetiva, acentuemos quão difícil é conciliar com a idéia de precedência ímpar dos benefícios ao serviço, pelo instituto da promoção, o preceito do artigo 7.º do nosso Estatuto, segundo o qual

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

O texto é muito claro, mas julgou-se preferível aduzir-lhe uma definição oficial da extensão de seu alcance, dizendo não haver mais razão para supor-se que a classe mais elevada determina maior soma de responsabilidade (*).

Ora, se as atribuições de uma carreira podem ser cometidas indistintamente aos funcionários das diferentes classes, isso não pode significar senão que todos são julgados, de plano, nas mesmas condições de aptidão e formação, que a seleção inicial assegura, duma vez por todas, a composição de equipes de trabalho dotadas de inalterável homogeneidade. Lógico é o corolário de não haver motivo para se julgar que a classe mais elevada determina maior soma de responsabilidade.

Aliás, oportuno é observar que o legislador estatutário defrontaria séria dificuldade se tivesse pretendido consagrar o escalonamento de atribuições e responsabilidades de acordo com a graduação das classes, devido à inexistência, até agora verificada, dum sistema de definição e classificação de funções, imprescindível a um regime de promoções verticais, isto é, de acesso com designação de atribuições de maior relevância.

Mas, em sendo de grau e conteúdo invariáveis a responsabilidade pertencente a todas as classes integrantes de uma carreira, o escopo da promoção deixa de ser aquela seleção de valores para mais alta instância do serviço e converte-se em puro mecanismo de deferição de maior estímulos aos eventuais beneficiários.

Não diz o Estatuto, nem poderia dizer, pois que isso equivaleria a legitimar uma inverdade flagrante, que todas as funções atribuídas a uma carreira sejam de igual complexidade. Requer, no entanto, exige ou prescreve que o ocupante de cargo de uma classe qualquer, inclusive a inicial, possua as mesmas qualificações, para exercê-las, que o ocupante de cargo das classes superiores a essa.

Assim, por definição, o acesso de classe, em semelhante regime, despe-se, por inteiro, do caráter de meio de seleção para postos intermediários e finais das carreiras, sem embargo de ser o processo de preenchimento desses postos.

(*) Interpretação do Estatuto dos Funcionários, Rio, Imprensa Nacional, 1942, verbete Carreira.

Indo às últimas conclusões do modo por que encaramos a promoção em nossa administração federal, mercê do dispositivo estatutário de nivelamento das classes das carreiras, em matéria de responsabilidade de encargos, diríamos que, salvo limitações outras — quais, por exemplo, o implemento dum certo tempo, ou interstício, como o que já se exige, ou a ininterrupta prevalência da ordem de classificação na seleção inicial ou, ainda, a satisfação de alguns requisitos do tipo dos que o Boletim de Merecimento qualifica de básicos — a mais equânime forma de indicação para promoção, em nosso caso, seria a obediência à rigorosa ordem de classificação por tempo de efetivo exercício.

Mas — cumpre ter sempre bem presente ao espírito — a tese, em sua alevantada concepção, visa à promoção real, à promoção — seleção de qualidades profissionais supostas desigualmente distribuídas, à promoção consoante o aforismo de Rui, inscrito por ela como uma de suas diretrizes :

“A regra da igualdade não consiste senão em quinhoeir desigualmente os desiguais, na medida em que desiguallam”.

Pelo que vimos, ela é uma proposição em abstratos, no sentido de se alhear das condições do ambiente em que surge. Nem por isso é menos vigorosa, valendo, ao invés, como excelente ponto de partida para um esforço revisionista digno de encorajamento.

Também, não é a tese afetada, em sua essência, pela notória falta de meio idôneo de mensuração de merecimento e de controle eficaz dessa mensuração. Mas é óbvio que não poderia ser adotada, para aplicação prática, enquanto não houvesse preparados e passados em prova bons instrumentos dessa natureza.

A propósito de meios de medida de merecimento, sobretudo quando se trate de apuração rigorosa, qual a que as proposições do autor implicam, cabe pensar em processos capazes de lograr a objetividade e o índice probatório mais elevados que a ciência e a técnica do momento permitam.

O presente Boletim de Merecimento não é, em muitos de seus quesitos, o que se possa classificar como instrumento de aplicação objetiva.

Verdade é que não tem êle destinação ao fim preconizado na tese do autor.

De fato, o Boletim coerentemente com o Estatuto não parece visar à seleção para funções mais elevadas, pois apenas uma de suas indagações se dirige nesse sentido e esta mesma de probância discutível :

“Tem capacidade para desempenhar funções superiores às atuais ?”

Num juízo espontâneo, mas de boa fé, pode-se dizer que essa nossa ferramenta de chefia, ainda quando destinada a servir à promoção horizontal, à melhoria semelhante ao simples *advancement* da administração americana, apresenta compromete-

tedoras deficiências devidas, sobretudo, às ensanchas que oferece a tôda a gama de subjetivismo.

A experiência vem mostrando graves falhas na aplicação do Boletim, as quais têm tido por efeito o nivelamento da massa de concorrentes a cada promoção, em lugar de estabelecer o agrupamento dêstes em tais diferenciais.

Isso parece adequado ao nivelamento legal das classes quanto a funções e responsabilidades. Mas o objetivo do Boletim, tantas vêzes não atingido, é o de apontar, entre os componentes de classe, fora do número designado para promoção por antiguidade, os que mais tenham feito jus aos vencimentos do nível imediatamente superior.

Esse mesmo Boletim, aliás — pode-se dizer sem contradição — operaria, talvez, de maneira mais ou menos satisfatória para o fim que lhe é próprio, se fôsse usado com inteligência e equilíbrio moral.

Com efeito, a grande falha do presumido instrumento de medida de merecimento é a margem de subjetividade de opinião que admite. Tal característico seria, porém, atenuado podendo até suprir as deficiências de origem, se não concorressem com êle como se verifica a miúdo, frouxidão ou comodismo da parte de quem é, por lei, obrigado a empregar o Boletim.

Mas uma conclusão impõe-se, como quer que seja : não existe, atualmente, no serviço civil federal brasileiro, estalão apropriado à escolha por merecimento que se requereria com a prática da tese sustentada pelo autor.

Essa é, entretanto, outra questão. A tese evitou-a e fê-lo sem enfraquecer-se. No rumo em que se projeta, o princípio adotado no trabalho é o verdadeiro e exige base sólida.

A idéia pode ter que esperar época para aceitação, mas é boa, no fundo, e foi convincentemente ventilada.