

Promoção vertical e promoção horizontal

MANOEL PIO CORRÊA *

Grandes progressos fez o direito administrativo brasileiro nos últimos 40 anos, e mais ainda a técnica administrativa mais particularmente desde a histórica Reforma dos Quadros e Estatutos do Serviço Público Federal, efetuada em 1936 sob a égide do Conselho Federal do Serviço Público Civil, e da qual resultou não só a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público, mas uma profunda e saneadora renovação de toda a estrutura administrativa federal, com a implantação de princípios fundamentais para a eficiência da administração pública e a qualidade de seus quadros de pessoal; princípios, ademais, de ordem moralizadora, como o da admissão exclusivamente por concurso aos cargos de carreira, e o da promoção por merecimento subordinada a critérios objetivos. Esses princípios, cabe lembrá-lo, representaram ao tempo uma inovação estarrecedora por sua audácia, em uma administração que herdara da República Velha os vícios profundamente arraigados do nepotismo e de ingerência da política na administração, traduzidos popularmente pela imagem do "pistolão". Só quem viveu a época anterior a 1936 pode aquilatar o valor do serviço prestado à Nação pelos homens da reforma, que tinham à sua frente a figura ímpar do Dr. Luiz Simões Lopes, administrador exemplar, patriota intemerato, que enfrentou a tempestade suscitada nos baluartes da política profissional de então, ameaçados em uma das principais fontes do seu prestígio eleitoral: o "pistolão" para as nomeações, remoções e promoções no serviço público.

Graças à reforma de 1936, os quadros da administração federal puderam ser povoados de jovens valores, que a ninguém deviam

* Diretor-presidente da Editora de Gulas LTB.

seu ingresso nos quadros, senão ao seu próprio mérito, demonstrado em concursos dos quais fora excluída materialmente qualquer possibilidade de fraude; e que tinham a razoável garantia de poder ascender em sua vida profissional sem recorrer à subserviência ou recluir preterições escandalosas.

Nas quatro décadas subseqüentes, o sistema conheceu, como todos os sistemas em igual espaço de tempo, consideráveis progressos em alguns sentidos e sensíveis erosões em outros, a par de oscilações na rigidez da aplicação dos princípios básicos e na autenticidade de sua interpretação. No tocante ao sistema de promoções, é forçoso dizer que, independentemente da prática, os conceitos e as técnicas não progrediram significativamente, e isso talvez seja uma das causas principais de um grave mal que hoje ameaça o serviço público: a “evasão de cérebros” para “o outro lado da cerca”, para o setor privado.

Essa evasão afeta principalmente os “corpos de elite”, como o Itamarati e o Banco do Brasil, cujos quadros, formados por profissionais de alta qualidade, são alvo natural da cobiça de um setor privado em explosiva expansão e incapaz de formar no seu próprio seio, em tempo útil e em número adequado, os executivos e especialistas de que tem necessidade vital. As Forças Armadas são também atingidas por essa procura, e tendem a perder, pelas mesmas razões, elementos de escol.

A raiz do fenômeno acha-se, é óbvio, nos níveis salariais respectivos do setor público e do setor privado, pesando brutalmente na balança em favor do segundo. Em outros tempos o problema não se colocava, pois o setor privado, pouco sofisticado e geralmente prisioneiro de estruturas empresariais familiares, não oferecia grande mercado a talentos. As ambições da elite de juventude voltavam-se para o serviço público, civil ou militar, em busca não só de estabilidade mas prestígio, fator altamente importante na estrutura social brasileira até o meio do presente século. Ainda hoje, o fator de “poder e glória” pesa sensivelmente, e permite recrutar bons candidatos tanto para o oficialato como para o funcionalismo de carreira. O peso do fator, porém, não é ilimitado, e tende a diminuir relativamente na “sociedade de consumo”, onde o padrão essencial de medida do êxito individual tende cada vez mais a ser monetário. A partir de certo ponto, torna-se difícil resistir a um apelo que não é apenas material, mas apresenta-se também como signo expressivo de “valor” pessoal, como uma afirmação de qualidade.

O Itamarati tem-se revelado particularmente vulnerável aos “caçadores de cabeças” do setor privado, que buscam em suas fileiras de escol os administradores e os técnicos de que necessitam. Justo é dizer, aliás, que foi o próprio setor público que deu o exemplo desses “golpes de mão” contra o Itamarati: foram outros

órgãos da administração os primeiros a *razziar* os domínios da casa de Rio Branco, para levar dali homens como Roberto de Oliveira Campos (BNDE), João Batista Pinheiro (BNDE), Sergio Armando Frazão (IBC), José Sette Câmara Filho (PDF), Edmundo Barbosa da Silva (IAA), Vilar de Queiroz (MF) e outros. Mais tarde, o setor privado veio raptar os mesmos e muitos outros. A casa chegou, a bom direito, a alarmar-se com essa sangria, e cogitou de medidas para desencorajar as agregações.

Acontece, porém, que a opção rígida oferecida, entre a fidelidade canônica ou a apostasia definitiva, é inadequada, e mesmo talvez contraproducente, ao excluir praticamente a hipótese de um eventual regresso dos filhos pródigos.

Na verdade, algo tem que ser encontrado para restabelecer a capacidade competitiva do serviço público em geral, e do Itamarati em particular, no mercado de trabalho para as jovens capacidades. Com efeito, a “evasão” de elementos já formados é indesejável mas não catastrófica, e sua importância é inversa ao posicionamento hierárquico. Costumava dizer o inesquecível Presidente Castello Branco que “os cemitérios estão cheios de homens insubstituíveis”. Uma instituição viva, organicamente sadia, substitui facilmente as células que dela se destacam; na verdade, a organicidade institucional implica por definição essa capacidade renovadora e perpetuadora, graças à qual a instituição sobrevive coletivamente, inalterada, ao desaparecimento de seus elementos individuais.

A premissa, porém, para essa sobrevivência é a capacidade geradora das novas células. Grave, pois, não é a rotatividade do pessoal, e sim a queda do recrutamento inicial, quer em quantidade, quer em qualidade.

Ora, é perfeitamente óbvio que, em nossos dias, esse perigo existe para o Itamarati, como para outros departamentos do Poder Executivo. Muitos órgãos, porém, podem recorrer à Consolidação das Leis do Trabalho para recuperar capacidade competitiva frente ao setor privado na captação de recursos humanos, criando quadros paralelos não sujeitos aos estatutos do funcionalismo. Certos ministérios tendem, mesmo, a transformar-se em verdadeiros *holdings* normativos de constelações de empresas estatais ou de economia mista, operando segundo as leis do mercado de trabalho. Semelhante solução é obviamente imprópria à casa de Rio Branco; resta encontrar outra, pois é igualmente óbvio que cada vez mais, no futuro, será excepcional a opção pela carreira diplomática dos jovens capazes de satisfazer os altíssimos parâmetros de cultura e de capacidade exigidos para o ingresso no Instituto Rio Branco. O valor de mercado desse tipo de jovens é hoje considerável, especialmente no Brasil, onde o desenvolvimento dos recursos humanos não é comensurado às exigências do explosivo desenvolvimento da

economia do País. Ao contrário, os atrativos oferecidos pela carreira tendem a declinar. Sem falar da remuneração na secretaria de Estado, cujo caráter simbólico foi tradicionalmente aceito como filosofia pelos funcionários do quadro, e foi aliás algo melhorada nos últimos tempos, a própria remuneração do exterior deixou há muito de ser deslumbrante, mesmo a olhares modestos. O fator de prestígio, que em outros tempos poderia anestesiar ambições pecuniárias ao afagar vaidades ou mesmo ao permitir a realização de legítimas aspirações de projeção pessoal, tende a declinar. Tempo houve em que o jovem diplomata brasileiro tinha a sensação consoladora de pertencer a uma pequena minoria privilegiada, mundialmente cercada de respeito e reverência, personificando até nos seus mais modestos membros a majestade da Nação e o prestígio mundial do Itamarati, reconhecido pelas nações mais cultas e poderosas. Hoje em dia a proliferação das representações diplomáticas, muitas vezes de países bisonhos no comportamento internacional, cria uma palpável e inegável erosão do prestígio da profissão, em seus estágios iniciais. O resultado, aliás, não é totalmente negativo, pois traduz-se por uma seleção natural em que só os “jovens leões”, os grandes valores precoces, podem sobressair e luzir, por seus próprios méritos e não pelo brilho reflexo dos europeus dourados da *carrière*. No entanto, a situação atual configura para os jovens diplomatas, no exterior, um *status* não superior em prestígio ao dos *jeunes cadres*, dos executivos jovens do setor privado, e com possibilidades sensivelmente menores de rápido progresso salarial.

Seria, salvo melhor juízo, válido examinar se uma revisão do próprio conceito de promoção não poderia criar, para o nosso serviço diplomático, maior estímulo profissional e conseqüentemente melhor incentivo para o recrutamento básico.

Sucedee, com efeito, que o conceito de promoção jamais foi, *data venia*, formulado corretamente no serviço público brasileiro, apesar de algumas tentativas nesse sentido. Basicamente, a falha histórica reside na conceituação errônea da *promoção como prêmio*, quando em boa teoria administrativa ela não é nada disso: *promoção deve ser unicamente um processo de seleção para nível mais elevado de responsabilidade*. No estado atual da legislação, porém ela representa o *único* modo de atender a *outra* necessidade, completamente diferente: a de premiar bons serviços, e, pior ainda, a de reconhecer *longos* serviços — bons, medíocres ou mesmo insatisfatórios.

Não existindo outra promoção senão a *vertical*, de um nível hierárquico para outro, segue-se na prática a verificação do já famoso “Princípio de Peter”, pelo qual certos funcionários tendem a ascender quase inevitavelmente ao seu “nível de incompetência”, ascendendo a responsabilidades acima de sua capacidade. Com

efeito, em qualquer sistema baseado na promoção vertical, o grau de responsabilidade funcional aumenta automaticamente com a graduação; ora, nada prova, *a priori*, que o bom desempenho no nível inferior, nem as mais estimáveis virtudes pessoais, garantam a eficiência em novo patamar de responsabilidades. Em outras palavras: é *provável* mas não inevitável que, por exemplo, um bom conselheiro de embaixada tenha estofo para ser um bom chefe de missão. Ora, na prática, não existe meio de reconhecer os bons serviços do conselheiro senão elevá-lo a chefe de missão — e aí entra em ação freqüentemente o “Princípio de Peter”, com prejuízo para a qualidade da cúpula do serviço e para o estímulo dos “jovens leões”.

Por outra parte, não só a promoção hierárquica ou *vertical* é hoje o único modo de reconhecer qualidades *passadas* e mesmo, como dissemos, a simples “longevidade administrativa”, que seria na verdade muitas vezes injusto desprezar totalmente, como é ela também o *único* meio de proporcionar melhoria salarial significativa. *Em ambas essas funções ela se substitui, inevitadamente, ao instrumento correto que seria a promoção horizontal:*

O que é a “promoção horizontal”? Ela é familiar a todo o campo da empresa privada no mundo inteiro, e, no domínio do setor público, há mais de 40 anos é prática usual em vários países, por exemplo no *civil service* norte-americano. Ela consiste, muito simplesmente, na possibilidade de melhoria salarial dentro do mesmo horizonte hierárquico. São as “faixas salariais” bem conhecidas de todos os técnicos em recursos humanos. Tomemos, por exemplo, uma determinada carreira profissional, quer seja a de diplomata, a de engenheiro sanitarista, ou de técnico em agronomia. Ela comporta, necessariamente, diferentes graus de responsabilidade profissional, geralmente, e no Itamarati necessariamente, correspondendo a uma “cadeia de comando” com esferas progressivamente mais amplas de autoridade. Cada categoria hierárquica ofereceria, porém, uma faixa salarial de certa latitude, às vezes considerável, cuja franja superior poderia mesmo, sem inconveniente, extravasar *acima* da franja inferior do nível hierárquico imediatamente superior.

Nessa carreira hipotética existem, pela lógica das funções inerentes à mesma, cinco graus de crescente responsabilidade de cargo. Cada um desses cinco graus, que hoje corresponde a um determinado nível salarial único (salvo variações de encargos de família etc., que no caso podemos considerar negligenciáveis por serem independentes quer do mérito, quer da antiguidade do funcionário), passaria a abrir um leque de galhos distribuídos por vários níveis. O ingresso na carreira seria, é claro, feito obrigatoriamente ao nível inicial da classe inicial; daí por diante, porém, o órgão de pessoal poderia combinar critérios predeterminados de antiguidade

e de merecimento para proceder à “promoção horizontal”, isto é, dentro do mesmo *horizonte hierárquico*. A antiguidade funcionaria naturalmente, de modo automático e periódico; assegurando que em qualquer caso o funcionário, a quem faltasse ensejo ou meios para demonstrar excepcional capacidade, nem por isso se sentisse totalmente estagnado, nem pudesse deixar de evoluir para melhor padrão de existência, à falta de obter satisfações de ordem de realização profissional.

Na classe inicial, onde é mais difícil a aferição objetiva dos méritos relativos dos jovens funcionários, seria lógico um certo esmagamento da faixa salarial em reduzido número de posições; nos níveis intermediários, em que costuma ser mais longo o interstício, e também, por outro lado, mais multiformes as oportunidades de apreciação de desempenho profissional, a abertura do leque seria mais considerável, para reduzir-se de novo nas classes finais da carreira, onde a diferenciação pode ser difícil e delicada, mas por isso parece desnecessária uma certa flexibilidade. Parece razoável, com efeito, que ao acercar-se o término da carreira pelo limite de idade o funcionário possa conhecer um crescente desafogo econômico, enquanto que o funcionário menos idoso, recém-promovido à classe final, encontra nesse próprio fato um estímulo e uma satisfação independentes do fator monetário.

Um corolário seria a possibilidade de supressão das “funções gratificadas”, hoje usadas em grande parte como corretivo de situação econômica, e cuja disputa não parece consultar os melhores interesses do serviço público.

É claro que o funcionário, ao ser promovido *verticalmente* para classe superior, levaria consigo o nível de ganho já alcançado na classe inferior, isto é, se esse nível excedesse o nível inferior da classe para a qual ele é promovido, o funcionário já se situaria nesta última no nível salarial anteriormente alcançado.

Nada disso dispensa, porém, uma franca elevação geral da remuneração das carreiras de nível superior no serviço público, para poder situar com um mínimo de propriedade os seus componentes ante o quadro do mercado de trabalho. Um estudo de elevação deveria visar a colocação do servidor público, em princípio geral, nunca mais de 20% abaixo do executivo privado com idênticas qualificações. Essa seria a “quota de sacrifício” paga pela honra de servir diretamente a Nação. Atualmente essa quota é sensivelmente maior...

Semelhante sistema ferirá frontalmente o princípio do “vencimento igual em igual hierarquia”; mas, sempre *data venia*, esse princípio, ou tabu, não é nem racional nem justo. Os inconvenientes do automatismo do aumento do nível de responsabilidade ligado ao aumento salarial saltam à vista; por outra parte, salvo reajustamentos lineares ocasionais, de periodicidade incerta

e de valor arbitrário, as responsabilidades e necessidades econômicas do funcionário e de sua constelação familiar só encontram correção substancial, na maior parte das carreiras administrativas, quatro ou cinco vezes em 35 anos ou mais.

A promoção horizontal, ao contrário, permite que o funcionário progrida economicamente de modo gradativo, encontre recompensa adequada, satisfações materiais e constante estímulo moral, sem galgar patamares abruptos e situados em contexto completamente diferente: o da seletividade para funções de chefia e crescentes níveis de autoridade; deixando, por outra parte, o caminho livre para que esse necessário, vital processo de seleção se faça segundo parâmetros totalmente escoimados de considerações alheias ao objetivo real.

É de crer, outrossim, que a dupla garantia de rápido acesso hierárquico aos indivíduos altamente dotados de qualidades de chefia, a par de seguro e gradual progresso econômico em todos os escalões e nos interstícios de promoções verticais, poderia constituir um poderoso aliciente suplementar para a juventude que ambiciona servir o Brasil, aceitando a parte de sacrifício e abnegação sempre inerente à função pública, e que constitui, aliás, a honra e a verdadeira glória dessa função. Não é possível, nem seria desejável, eliminar esse fator de sacrifício do serviço público, que faz a sua grandeza e que avaliza a fibra moral dos jovens que o procuram. É desejável, porém, reduzir a margem de competição desfavorável ao mesmo, frente ao setor privado, criando, se possível, fórmulas flexíveis e construtivas que possam continuar a atrair para os quadros federais, e muito especialmente para a casa de Rio Branco, os elementos de escol de que necessita o Brasil, hoje mais do que nunca, para assegurar as tarefas do Estado.

Summary

Vertical promotion and horizontal promotion

The article briefly evaluates the reform of personnel administration in the federal civil service in the decade of the 30's. The author emphasizes that the greatest success of the reform movement was the systematic adoption of a merit system in the selection and promotion of government employees. From this point on, however, the author argues that the federal civil service has suffered a double process of erosion: on the one hand, a civil service career has become less and less attractive to new generations of professionals; and, on the other hand, highly qualified government employees are frequently lured away to the private sector. Both phenomena share a common cause: a gap in salary levels between the public and private sectors. According to the author, to end this situation it is not enough to rise salary levels in the civil service to at least 80% of the corresponding levels in the private sector (the difference

could then be considered a "sacrifice quota" which might even be a useful tool in the recruitment of government employees); in addition, a more flexible system of payment should be adopted. The concept of promotion as the only means of rewarding an individual for his services is erroneous; there should be a way to provide financial bonuses independent of promotion. To this end the author proposes that promotion be viewed exclusively as a process of selection for higher levels of responsibility, at the same time that different salary levels within the same hierarchical class are introduced to permit so-called "horizontal promotions". An individual could thus receive a raise without being automatically promoted to higher levels of responsibility. The author believes that the introduction of such horizontal promotion mechanisms would help the public service career (especially the career in the diplomatic service) regain its former attractiveness in the eyes of the younger generation, thus reducing the civil service's current practice of filling positions with individuals contracted under the provisions of the labor legislation.

REEMBOLSO POSTAL

OBSERVAÇÃO IMPORTANTE

A fim de simplificar e tornar mais rápido o envio de pedidos de publicações da Fundação Getulio Vargas, sugerimos o uso do reembolso postal, que beneficiará principalmente às pessoas residentes em locais afastados dos grandes centros. Assim, na ausência, em sua cidade, de representantes credenciados ou livrarias especializadas, dirija-se diretamente pelo reembolso à

EDITORA DA FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS

PRAIA DE BOTAFOGO, 186

CAIXA POSTAL 9052, ZC-02

RIO DE JANEIRO — BRASIL