

Um Esboço de Estabilidade aos Chefes

VENERO CAETANO DA FONSECA

SÃO comuns, em todos os ramos da atividade humana, as divergências entre os que elaboraram as formulações teóricas, doutrinárias ou legais e aqueles incumbidos de experimentá-las na vivência dinâmica da realidade prática.

Como não poderia deixar de ser, tais divergências ocorrem, também, na Administração Pública. Teoricamente, por exemplo, não deveriam circular nas Repartições listas de adesões a homenagens e donativos, por quebrarem o ritmo de normalidade dos trabalhos e possibilitarem pressões a subordinados, restringindo a liberdade individual. Essa interpretação, construída a distância dos acontecimentos, influenciou o legislador que lhe deu vestes de proibição legal — art. 195, item III, do Estatuto dos Funcionários Civis da União. Entretanto,

“Sempre se fizeram e se fazem, nas repartições, listas de donativos e manifestações de aprêço. Se alguém procurando fugir a um convite para qualquer delas, invoca a proibição estatutária, fica mal visto.

O legislador estatutário sabia disso; todos o sabem; a lei positiva não erradica o costume sólidamente estabelecido; a função da lei é reconhecer o costume e dar-lhe forma jurídica, não contrariá-lo.

Assim, não há autoridade que puna alguém por promover manifestações de aprêço ou lista de donativo. E ainda mais com pena de suspensão. (*A Sistemática Penal do Estatuto* — CELSO DE MAGALHÃES — “Revista do Serviço Público” — vol. 76 nº 3 — Setembro de 1957 — p.p. 409/608).

A propósito da necessidade imperativa de adaptação da lei às exigências da realidade, observa Roscoe Martin, em “A Ambiência da Administração Pública — Cadernos de Administração, n. 3, p. 24:

“A lei ordena que se proceda desta ou daquela maneira; os regulamentos modificam a lei a fim de torná-la exequível, e a prática administrativa, por sua vez, “modifica” êsses regulamentos, a fim de harmonizá-los com a realidade tal como é vista pela alta direção executiva”.

Os reflexos da experiência modificando a própria lei, teriam também que modificar, como modificam, as diretrizes de doutrinas administrativas, em conflito com as necessidades de ordem prática.

Foi, exatamente, o que ocorreu com o fator "pessoal" na problemática da administração. De início, os racionalizadores dos fluxos de trabalho não davam maior valia às condições psicológicas individuais ou coletivas do elemento humano, incumbido de acelerar a produtividade dentro de um esquema preconcebido pelos ensinamentos de mestres como Taylor ou Fayol.

Posteriormente, os chefes imediatos começaram a surpreender e a apontar dissonâncias nos moldes de trabalho, idealizados pelos teóricos da administração, alertando-os quanto a estrangulamentos inevitáveis na dinamização dos fluxonogramas, determinados pela despreparação do homem. E, então, como resultado dessas advertências, iniciou-se a formação doutrinária de uma nova mentalidade administrativa, dando realce ao fator "pessoal".

"Não bastam os estudos tayloristas de aumento de produção, de racionalização do trabalho em suas mínimas operações, como se se tratasse de uma máquina. Entre a máquina e o produto, coloca-se o homem que não é um cronômetro, nem um autômato". (*Relações Humanas na Indústria* — EVARISTO DE MORAIS FILHO — Publicação avulsa do Dasp n. 544 — p. 79).

"Podemos dispor de uma perfeita estrutura para a organização, de recursos fartos para levar adiante o empreendimento a que nos propuzemos, de instalações adequadas, mas, se o elemento humano não fôr de boa qualidade e não estiver imbuído do espírito de cooperação, jamais atingiremos satisfatoriamente o fim visado". (EDUARDO PINTO PESSOA SOBRINHO e JOSÉ NAZARÉ TEIXEIRA DIAS — *Princípios de Administração de Pessoal* — p. 13).

"Os métodos de racionalização do trabalho devem adaptar-se à qualidade do elemento humano. Os princípios taylorianos de análise do trabalho e de imposição de tarefas devem ser encarados de modo especial quando se trata da organização de serviços burocráticos, que exigem a coordenação dos esforços de indivíduos de personalidade mais acentuada. Em muito mais elevada conta devem ser tidas as condições morais, espirituais e psicológicas desses agentes, a cuja estrutura intelectual deve ser adaptado o processo de racionalização." (FREDERICO HERRMANN JR. — *Elementos de Administração* — p. 158).

O fator humano é dos três fatores clássicos da produção — natureza, capital e trabalho — o mais importante, pois representa o agente ativo da produção. Cabe-lhe papel preponderante na obtenção do produto final, resultado da aplicação do esforço humano para a conquista de utilidades ou de riquezas econômicas. Como consequência das conquistas sociais do indivíduo no campo do exercício de sua atividade profissional, ou seja, no trabalho, é o problema do pessoal de crucial importância para qualquer organização." (CESAR CANTANHEDE — *Curso de Organização do Trabalho* — P. 121).

"A qualidade de uma administração resulta da qualidade de seus homens. Sabe o verdadeiro administrador que pouco ou quase nada fará, a menos que comece o seu programa de ação pela escolha dos homens que com ele hão de trabalhar. Nenhum plano efetivar-se-á, nenhum programa será cumprido se fizer abstração do fator humano que se encarregará de executá-lo." (CAUBY DE SOUZA — *Treinamento de Pessoal no Serviço Civil Federal Brasileiro* — p. 7).

"Assim, na magnífica obra *The Mangement of Personnel and Labor Relations*, Watkins, Naughton e Prasow escrevem, a este respeito: "O controle justo e inteligente dos fatores humanos revela-se tão indispensável à economia e à eficiência como o da organização e direção dos fatores mecânicos" (1). Ainda mais incisivamente, W. Parker e R. Kleemeler escrevem: "Em todos os nossos trabalhos e empreendimentos, o fator humano sobrepõe-se aos de ordem técnica" (2). (EMILIO MIRA Y LOPEZ — *A Profisiografia do Administrador* — p. 12).

"No problema do êxito administrativo o primeiro requisito necessário é *Pessoal*. *Pessoal* é quase tudo na administração." — (LUIZ A.C. PERRERAZ — *Eficiência e Administração* — página 27).

"Inicialmente, na administração pública, quase todo o interesse se concentrava em criar instituições, reorganizar, implantar novos sistemas de trabalho, ao passo que, hoje, se dá maior importância ao fator humano e se dedica mais atenção aos aspectos de educação e de liderança. O conceito mecanicista vai, pouco a pouco, cedendo terreno ao de relações humanas." — PEDRO NUÑEZ AMATO — *Introdução à Teoria Geral de Administração Pública* — pp 33 e 34).

"O elemento mais importante de qualquer organização, pública ou particular, é o elemento humano que a compõe. A eficiência com que trabalham em conjunto, o modo como são dirigidos os funcionários e a habilidade de cada um na realização de seus trabalhos são fatores que influem grandemente na eficiência e produtividade." — (BENEDITO SILVA — *A Moderna Administração do Pessoal* — pag. 19).

Por tais motivos, iniciaram-se reformulações de respeitáveis preceitos como o *Podscorb* de Luther Gulick, que não mais representa a síntese ideal, capaz de melhor orientar o administrador, por faltar-lhe

"determinados e importantes aspectos da evolução da matéria o que diz respeito. Nada contém ele que evoque, por exemplo, as facetas psicológicas da administração, ou a importância do meio ambiente" (ROSCOE MARTIN — *Sobre a Natureza da Administração Pública* — "Revista do Serviço Público" — Vol. IV n. 3 — dezembro de 1951 — p. 65).

Modernamente, pois, a teoria e a prática estão de acordo em que o importante na administração é a importância que deve dar ao material humano.

Superada já a fase de supervalorização dos processos técnicos imaginados por Taylor, Fayol ou Stakhanov, aguilhoando a produção com a frieza mecânica dos ponteiros de um relógio.

«Fué preciso que, en su afán por acrecentar incessantemente el rendimiento y la producción, los ingenieros descubrieran que el hombre tiene en ello una participación considerable, que es uno de los factores del rendimiento, y que la «productividad», es un complejo en el que el estado de ánimo del obrero, el ambiente psicológico del grupo de trabajo y las relaciones con la clientela tienen tanta importancia como la organización técnica». (FRANCIS BAUD — *Las Relaciones Humanas* — p. 8).

Constatou-se em seguida que a fórmula de tratar o homem adequadamente às regras psicológicas que o conservam na sua eminente dignidade de pessoa humana, propicia mais rendimento do que outras fórmulas tradicionais de racionalização do trabalho.

Daí, em consequência, o justificado destaque com que se projeta no panorama da Administração Pública, a Administração de Pessoal, que

«Consiste na obtenção de elemento humano qualificado, ajustado à organização pública e na procura de meios capazes de manter o pessoal dentro de um ambiente de relações harmônicas e satisfatórias para a organização e os servidores». (ADALMO DE ARAÚJO DE ANDRADE — *Prof. da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade de Minas Gerais* — P. 34). (Introdução a Adm. do Pessoal).

«Toda la administración — pública y privada — es administración de personal por cuanto las cuestiones administrativas en última referencia se pueden y se deben reducir siempre a sus elementos humanos». (PEDRO MUNÓZ AMATO — *Introducción a La Administración Pública* — Pg. 11).

«Una de las funciones más importantes de la gerencia es la administración del personal que, por definición, «es una recopilación de los medios de organizar el trabajo de los individuos, de manera que cada uno saque el máximo partido de sus habilidades intrínsecas, alcanzando así una eficiencia máxima para sí mismos y para su grupo; y dando, consecuentemente, a la empresa de la que forman parte, una ventaja competitiva y óptimos resultados». (WILLIAM A. NIELANDER Y. RAYMOND W. WILLER — *Relaciones Públicas* — P. 64).

«Está assim traçado o fio de uma teoria progressista sobre a orientação de uma ação administrativa que reconhece o escopo crescente dos deveres de um departamento de pessoal. Eis um conjunto de diretrizes e práticas indispensáveis, dando a devida

importância ao aspecto humano da questão, com sentido pesquisador, *amplo e primordial* para uma administração eficiente». (ORDWAY TEAD — *A Arte da Administração* — p. 189).

“Como atividade administrativa autônoma, a administração de pessoal é ainda pouco conhecida no Brasil fora das esferas do poder público federal. Constitui, entretanto uma das atividades institucionais mais importantes das grandes empresas, públicas e particulares.

Em verdade, não há caminho mais seguro para robustecer e elevar os padrões de eficiência, probidade e honestidade dos serviços, sejam públicos, sejam particulares, do que a moderna administração de pessoal». (BENEDITO SILVA — *A Moderna Administração do Pessoal* — P. 217).

Assim como a Administração de Pessoal se situa no centro decisivo da moderna Administração, assim também localiza-se o problema de chefia, básica e nuclearmente, na sistemática da administração de pessoal, como sua verdadeira pedra mestra.

Assim como uma boa administração de pessoal pode transformar, radicalmente, em muito melhor, uma organização de baixo rendimento, pode, também, uma equipe de bons chefes, comandando habilmente, aumentar a produção do pessoal, proporcionando-lhe intrínseca e extrínseca, condições ideais para o trabalho.

«Organização racional, bom equipamento material, estabelecimento de métodos de trabalho corretos, tudo isso não basta se o problema da chefia, em determinado organismo, não estiver resolvido. Muito expressiva a frase de Napoleão: «não existe bom ou mau regimento, mas bom ou mau coronel». (WAGNER ESTELITA CAMPOS — *Problemas de Chefia e Administração* — P. 75).

«A direção é o fator que governa a conduta de toda a organização, é a fonte de todas as decisões, a origem de todos os julgamentos. É a força que combate a inércia inerente à organização e assegura seu constante progresso rumo à meta desejada». (WEBSTER ROBINSON, PH. D — *Princípios fundamentais da Organização de Negócios*. — P. 130).

«A sorte de um exército depende, em grande parte, dos comandantes que lhe forem designados. Foi isso que levou o Marechal Foch a afirmar perante os alunos da Escola de Estado Maior do exército francês: «Lembraí-vos, senhores, de que as batalhas nunca são perdidas por soldados; sempre por generais» (9). Da mesma forma pode-se afirmar que o destino de uma organização civil depende, *maxima pars*, dos dirigentes a que fôr confiada». (HENRI FAYOL e a *Ciência da Administração* — Pág| 37). ANIBAL MAIA — Publicação Dasp nº 222-1945).

São sempre evidentes as melhorias que um chefe inteligente, operoso e experimentado introduz, fatalmente, no setor que passa a dirigir. Mesmo

os órgãos administrativos de maior envergadura e com grandes e complexas áreas de jurisdição apresentam, comumente, reflexos notórios de eficiência geral, motivando referências elogiosas do público, quando comandados por chefes competentes, adestrados, responsáveis e imbuídos da vontade de bem servir.

Feitas estas verificações, constatáveis facilmente com exemplos que nos dispensamos de mencionar — mas que o leitor já estará mentalmente localizando — ganha dimensões de importância e expressão o problema de recrutamento, preparação e escolha de chefes.

É questão vital para a sobrevivência e aperfeiçoamento da realização estatal, e o Brasil precisa de equacioná-la e resolvê-la em termos de verdadeira campanha patriótica, com o mesmo ímpeto cívico de que decorreu, por exemplo, a honrosa edificação da Petrobrás. É a meta mais urgente para a pretendida reforma de bases de que carecemos, porque sem equipes dirigentes, preparadas e estabilizadas, não haverá material humano eficaz para executar a reforma que se idealizar.

«No Brasil necessitamos urgentemente de preparar supervisores, pessoas que atuem como verdadeiros líderes, que impulsionem os trabalhadores na via do progresso, que aumentem o rendimento do trabalho nas oficinas e nos escritórios em qualidade e em quantidade. É alarmante a deficiência de chefes em todos os setores da atividade. A rotina continua a ser a regra suprema. A praxe é a norma geral de conduta». (BYRON TORRES DE FREITAS — *Administração de Pessoal* — P. 214).

«O governo deve esforçar-se por atrair, recrutar e selecionar para as atividades de carreira as pessoas mais aptas para o desempenho dos serviços públicos, encorajando-as a fazer carreira nessas atividades. Isto porque o sucesso e a eficiência da administração dependem, em grau apreciável, da capacidade e da integridade dos servidores públicos, que são os executores dos programas.» (BENEDITO SILVA — *A Moderna Administração de Pessoal* — P. 14).

«Há de chegar o dia em que não será mais tolerado entregar-se a chefia de um importante departamento de administração a uma pessoa leiga, que não tenha feito uma aprendizagem formal num centro superior de ensino administrativo e por isso mesmo capaz de inspirar confiança à opinião pública, desde que aquela competência tenha sido fortalecida pela experiência e comprovada praticamente, por intermédio de sucessivos estágios no exercício de funções de direção de crescente responsabilidade». (ALEXANDRE MORGADO MATTOS — *A Escola de Administração Pública* — P. 15).

«El reclutamento y la capacitación de los elementos directivos constituye uno de los problemas esenciales de la sociedad actual; ningún otro tan apremiante como éste. El progreso de la técnica por una parte, y la evolución de los espíritus y de las costumbres, por otra, confieren a la misión del dirigente una importancia que

exige, en cuantos la desempeñan, cualidades no garantizadas por título universitario alguno. (FRANCIS BAUD — *Las relaciones Humanas* — P. 101).

O primeiro lance da operação será o recrutamento, visando mobilizar, em direção dos lugares de chefia, pessoal presuntivamente qualificado e com as necessárias tendências vocacionais.

Mas o recrutamento, só funcionará com resultados apreciáveis se as posições de chefia constituírem atrações quanto aos seus níveis de retribuição financeira.

«É fácil decidir que o homem adequado deve ser pôsto no lugar certo, mas é difícil pô-lo nesse lugar. Teóricamente, quase todo indivíduo é livre de escolher sua própria vocação na vida. Praticamente, existem inúmeros obstáculos à liberdade de escolha. Frequentemente a necessidade econômica obriga-o a aceitar qualquer cargo, disponível no momento, sem tomar em consideração sua adaptabilidade a êsse trabalho». (WEBSTER ROBINSON, PH D — Tradução de OLÍMPIO CARR RIBEIRO — *Princípios Fundamentais da Organização de Negócios* — Pág. 114).

Atualmente, nem argumentos equivalentes aos utilizados nas campanhas em prol das vocações sacerdotais, seriam capazes de organizar um movimento eficiente pelo recrutamento do melhor material humano endereçado às chefias do serviço público brasileiro.

A maioria dêsses postos corresponde a funções gratificadas, cujas reduzidas gratificações, oneradas com o encargo de 8 horas de trabalho diário, não poderiam mesmo significar atrativos que justificassem uma grande afluência de ótimos candidatos às funções de direção. Sabemos que, presentemente, muitos chefes integram uma administração mais por amizade ou aprêço pessoal ao diretor da Repartição do que, propriamente, pelas vantagens que a função gratificada lhes proporciona, aliás, em alguns casos, insuficientes até para as refeições que são obrigados a fazer fora de casa por força do horário legal de trabalho pela manhã e à tarde.

Sabemos também que elementos categorizados que poderiam valorizar uma administração, deixam de aceitar chefias, exatamente por isso, isto é, o exercício da Função Gratificada prejudicaria suas atividades particulares, sempre consideravelmente mais lucrativas do que o pequeno recebimento traduzido pela gratificação.

Entretanto vai o Plano de Classificação do Funcionalismo, em termos, corrigir a situação. Assim é, que o respectivo projeto de lei n.º 1.853-C, de 1956, prevê retribuições para as Funções Gratificadas numa escala ascendente de Cr\$ 10.000,00 (21-F) a Cr\$ 32.000,00 (1-F), esclarecendo o artigo 12 do citado projeto de lei, conforme parecer do Senador Jarbas Maranhão:

«Art. 12. A gratificação de função será calculada na base dos símbolos e valores constantes do item C do Anexo III.

Parágrafo único. A importância da gratificação de função será igual à diferença entre o valor estabelecido para o símbolo respectivo e o vencimento do cargo efetivo exercido pelo funcionário».

Por outro lado, o regime de tempo integral e a conseqüente gratificação no valor de 100 a 150%, sôbre o vencimento do servidor, poderá, de conformidade com o artigo 52 do aludido projeto ser estendido, a critério do Poder Executivo, "aos ocupantes de cargos ou funções de direção, chefia ou assessoramento em gabinete."

«Art. 52. O regime de tempo integral será regulado pelo Poder Executivo que poderá estender a sua aplicação aos ocupantes de cargos ou funções de direção, chefia ou assessoramento em gabinete, ouvidos, no que couber, o Conselho Nacional de Pesquisas e o Conselho Universitário da Universidade do Brasil».

Esse dispositivo se, afinal, fôr aprovado como está redigido, não terá, lamentavelmente, a penetração e a irradiação que seria desejável, visto como, o Poder Executivo, não "deverá", imperativamente, mas "poderá", facultativamente, estender o regime de tempo integral aos ocupantes de cargos ou funções de direção, chefia ou assessoramento em gabinete.

Quando em vigor, pois, o Plano de Classificação, e em conseqüência das vantagens que oferece, será viável o início de uma sistematização para o recrutamento de chefes.

Professam os doutores da matéria que as qualidades a serem apresentadas pelo bom chefe são de duas naturezas: congênitais e adquiridas:

«La capacidad del lider supone ciertas cualidades de inteligencia, sensibilidad, equilibrio e iniciativa que en parte son innatas y en parte se crean en los procesos básicos de formación de la personalidad». (PEDRO MUNÓZ AMATO — *Introducción a la Administración Pública* — vol. II pag. 39).

Diversos autores, entre êles, Ordway Tead, Fayol, Cooper Wolf, Pigors, Celso Magalhães, Wagner Estelita Campos e Maria de Lourdes de Lima Modiano, catalogaram as qualidades positivas que o bom Chefe deve ostentar. Todavia, como bem disse Wagner Estelita Campos «a respeito de qualidades de Chefia qualquer lista é sempre arbitrária» («Revista do Serviço Público», volume I n.º 2 de 1944, pg. 129).

Por outro lado, notem-se que as particularidades típicas que cada setor da administração apresenta — quanto ao seu material humano, à natureza de seus encargos, ritmo de trabalho, ambiente, etc. — não permitem a padronização única de um administrador ideal. Um Chefe que administre um arquivo, a contento, poderá não satisfazer, chefiando uma Seção caracteristicamente dinamizada, de movimentação intensa relacionando-se direta e freqüentemente com o público.

Entretanto, há qualidades, como inteligência, energia física e nervosa, capacidade de comando e liderança e cultura geral, que se evidenciam como atributos indispensáveis ao eficiente e exercício da chefia. Por conseguinte, é preciso a verificação prévia, no futuro Chefe, de tais condições essenciais.

«Eis aqui apresentado em tôda a sua extensão o angustiante problema da filtragem, anterior ao preparo e da escolha dos mais aptos para os postos de máxima responsabilidade, na direção dos

órgãos estatais" (EMILIO MIRA Y LOPES — *A Profissiografia do Administrador* — Pág. 22).

«Não é justo que se selecionem, com cuidados extremos, os modestos guarda-civis e nada se procure saber sobre as aptidões e qualidades dos homens responsáveis pela gerência ou superintendência das empresas públicas ou particulares ou pela legislação de medidas que atingem fundamentalmente toda uma nação». (ARLINDO VIEIRA RAMO — *Seleção e Orientação Profissionais como Base de Aumento da Produção* — Pág. 14).

Trabalhosa embora, é indispensável essa filtragem no recrutamento de candidatos a chefias, aproveitando-se, inclusive, por descentralização «a experiência já obtida pelo I.S.O.P., da Fundação Getúlio Vargas, nos diversos exames de seleção psicotécnica que vem realizando desde 1946», conforme recomenda Mira y Lopes, obra citada, pág. 24.

«Nem todos os indivíduos dentro dos respectivos grupos de trabalho, são suscetíveis de adquirir qualidades de chefia. O treinamento deve ser proporcionado àqueles que, por seus dotes de inteligência, por seus conhecimentos técnicos e por suas qualidades morais, oferecerem perspectivas de êxito no desempenho de funções dessa natureza. (MARIA DE LOURDES DE LIMA MODIANO — *O Critério da Escolha de Chefes* — pág. 50)

Recrutado que seja esse pessoal, teoricamente considerado um bom material humano a ser trabalhado em treinamento racional, restará delinear-se a programação do curso a ser ministrado e que poderá variar de acordo com as possíveis chefias o que se destinar o recrutamento.

Entretanto, dê-se curso deverá constar invariavelmente, imprescindivelmente, ensinamentos intensivos de relações humanas.

«Os princípios de administração pública de que hoje dispomos nada mais são do que hipóteses, guias, que se devem adaptar cuidadosamente as condições culturais e psicológicas das relações humanas e aos propósitos da atividade administrativa».

«Toda situação administrativa es fundamentalmente uma constelacion de relaciones humanas». (PEDRO MUNÓZ AMATO — *Introdução a Teoria Geral de Administração Pública* — págs. 45 e 84). Obra antes citada.

«Segundo um inquérito de Carnegie Institute of Technology, deve-se o êxito de um chefe de empresa a 87% de sua habilidade em matéria de relações humanas, ficando os restantes 13% para os seus conhecimentos técnicos especializados». (EVARISTO DE MORAES FILHO — *Relações Humanas na Indústria* — Pág. 78).

Isto porque, se ninguém dirigirá uma máquina sem conhecê-la, também ninguém dirigirá homens produtivamente, sem conhecê-los, sobretudo quanto às suas reações e capacidade biotipológica.

Só o estudo das relações humanas possibilitará ao administrador a habilidade exigida para um comando consentido e harmonioso, preparando equipes sintonizadas com a direção em ambiente favorável à marcha do trabalho organizado.

Segundo Pedro Muñoz Amato, obra citada, pg. 54, na «síntesis de la tarea que corresponde a los administradores públicos», «los requisitos principales son comprender las manifestaciones de la personalidad humana, los problemas de sus relaciones».

Paralelamente ao recrutamento ideal que se preconiza, é mister o aperfeiçoamento dos chefes atuais — que precisarem de aperfeiçoamento, é claro — ministrando-lhes, especialmente, cursos intensivos de relações humanas e que funcionariam descentralizadamente pelo menos nas capitais dos Estados e Territórios. Urge a formação de um elenco de monitores radicados às diversas Unidades da Federação, capacitando-os a transmitir ensinamentos alusivos a arte — como disse Tweed — de manejar grupos humanos.

Se querem mesmo sacudir, pregressivamente, a administração brasileira, que se cuide, já, em regime de urgência, também do aperfeiçoamento quanto aos chefes ora em exercício, através de professores vinculados às nossas Capitais, os quais seriam, antes, no Rio, preparados pelo D.A.S.P. ou Fundação Getúlio Vargas.

Pelo menos êsse movimento, se adotado um dia, que seja desfechado em forma de leque, beneficiando a maior área possível do território brasileiro não se repetindo, mais uma vez, o êrro histórico e costumeiro de inserir, apenas no Distrito Federal, uma campanha que só se justifica, originariamente, como campanha, por se destinar a todo o Brasil.

Cumprido que fôsse o roteiro esquematizado, recrutamento à base de seleção psicotécnica e treinamento dirigido, ainda não estaria resolvido mas estaria facilitado o problema da escolha de dirigentes.

Facilitada estaria a questão, porque haveria um corpo de dirigentes preparados e, presuntivamente, capazes de bem exercer uma Chefia, propiciando, assim, maior área qualificada para a escolha de chefes.

Mas, o pôsto de chefia deve ser estável ou instável?

Complexa indagação a provocar sempre divergências doutrinárias.

Os argumentos de ambas as correntes são já por demais conhecidos, dispensando-nos, por isso, de maiores considerações a êsse propósito, lembrando, tão somente, em síntese, que a chefia estável, pura e simples, desestimula a dedicação e o aperfeiçoamento, enquanto que a instabilidade, singela, também, sem outros matizes possibilita o predomínio de partidarismos políticos, quase sempre divorciados do mérito administrativo que o chefe deve possuir.

A doutrina no momento, talvez, entre nós, de um modo geral, apesar de suas variações formais, inclina-se pela estabilidade dos dirigentes:

«entendemos que os funcionários que ascendem a postos de chefia deve gozar da mesma estabilidade conferida aos seus colegas que não ocupam lugares de supervisão, e baseamos nossa opinião não

somente na concepção de carreira exposta em vários trechos deste livro, como também em atenção ao aspecto econômico, tanto do ponto de vista da administração como dos empregados».

«O que entendemos ser aconselhável é a instituição do administrador de carreira.

Defendemos, sem dúvida, a estabilidade nos postos de Chefia mas uma estabilidade ativa e responsável.»

(Obra, EDUARDO PINTO PESSOA SOBRINHO — JOSÉ NAZARÉ TEIXEIRA DIAS. — *Princípios de Administração de Pessoal* — páginas 252 a 254).

«A livre escolha dos chefes acarreta males profundos a administração. Setores há completamente anarquizados pela crise dos chefes. Ademais, a livre escolha pressupõe também a livre dispensa. Ora, um chefe que já acomodou seu padrão de vida àquilo que percebe como chefe apavora-se ao supor que, de uma hora para outra, poderá perder o cargo e ficar reduzido a um rendimento muito menor, desajustando sua vida. E, então, para não sofrer esse prejuízo econômico, fará tudo para manter-se no cargo, deixando, assim, de ser deveras um auxiliar da autoridade superior, pois não terá coragem de formular-lhe as críticas, as restrições necessárias a uma boa colaboração e para não perder o cargo, presta-se a tudo, procura aumentar o número de padrinhos políticos com o crescimento da subserviência e sabujice; cuida mais das relações sociais de que vai depender, que de suas atribuições junto à equipe de trabalho. Esse sistema é, sem dúvida, o pior de todos. (CELSE DE MAGALHÃES — *Técnica da Chefia e do Comando* — pag. 13).

«No tocante aos cargos de supervisão, isto é, Chefes de Seção, é fora de dúvida que o critério antigo deveria ser mantido.

«Em resumo, o que preconizamos é a dignificação da função pública, é a sua organização em verdadeira «Carreira» suscetível de atrair os mais capazes e estimular o aprimoramento técnico e cultural dos seus ocupantes.» (MARIA DE LOURDES DE LIMA MODIANO — *O Critério da escolha de Chefes* — — pag. 45).

Também a legislação em vigor, já aponta dispositivos, traduzindo, em termos, essa tendência, embora focalizando, apenas, a estabilidade de vencimentos:

«Aos ocupantes do cargo de caráter permanente e de provimento em comissão, quando afastado d'ele, depois de mais de dez anos de exercício ininterrupto, é assegurado o direito de continuar a perceber o vencimento do mesmo cargo, até ser aproveitado em outro equivalente» (Art. 1º da Lei 1.741 de 1952).

No mesmo sentido, dispõe o projeto de Classificação de Cargos, na forma do parecer do Senador Jarbas Maranhão:

«Art. 61. — Os funcionários que, por força da Lei nº 1.741, de 22 de novembro de 1952, tiverem assegurados vencimentos de

cargos em comissão, ficarão enquadrados nos novos símbolos correspondentes a denominação desses cargos e agregados aos respectivos quadros, considerando-se vagos automaticamente, para efeito de provimento, os cargos efetivos de que são titulares.»

«Art. 68. — Ao ocupante de função gratificada, cujas atribuições correspondam às de Cargo em Comissão, fica assegurado o direito de continuar a perceber a respectiva gratificação quando dela seja afastado após 10 (dez) anos de exercício ininterrupto e enquanto não for aproveitado em outra função gratificada equi valente.»

Já com referência ao servidor aposentado, paradoxalmente — considerando-se a inconveniência de maiores benefícios ao inativo do que ao seu correspondente em atividade — poderá o tempo de exercício no cargo em comissão ser reduzido para cinco anos:

«Art. 180 — O funcionário que contar mais de 35 anos de serviço público será aposentado:

a) com as vantagens da comissão ou função gratificada em cujo exercício se achar, desde que o exercício abranja, sem interrupção, os cinco anos anteriores». (E.F.P.C. da União — Lei 1.711-52).

E, excepcionalmente, ainda para o que quiser (e puder, é claro), pela aposentadoria, fazer cessar a sua colaboração ao Estado, poderá ser, apenas, de um ano, o exercício no cargo em comissão:

«Art. 179 do E.F. — O funcionário com 40 ou mais anos de serviço que, no último decênio da carreira, tenha exercido de maneira relevante, oficialmente consignada, cargo isolado, interinamente, como substituto, durante um ano ou mais, sem interrupção, poderá aposentar-se com os vencimentos desse cargo, com as alterações, proventos e vantagens pertinentes ao mesmo cargo, na data da aposentadoria.»

Também o citado projeto de classificação de cargos (estamos sempre nos referindo ao parecer do ilustre Senador Jarbas Maranhão, por ser, a esse respeito, a última publicação, conhecida ao redigirmos este trabalho), continua dando mais ao aposentado do que ao servidor em atividade.

Assim é, que o chefe contemplado com a gratificação por tempo integral, depois de permanecer nesse regime por cinco anos, continuará a perceber a respectiva gratificação se aposentar-se em seguida. Mas se após esses cinco anos, prosseguir em atividade, fora do tempo integral, não fará jus à gratificação que perceberia se estivesse aposentado, conforme se depreende do art. 51 e item XII, penúltimo parágrafo, do parecer Senador Jarbas Maranhão.

A doutrina e a legislação — aquela, logicamente, mais que essa — vão, pois, caminhando para a estabilidade das Chefias norteando-se, cuidadosamente, pelo que se espera, no sentido de evitar os erros do passado e do presente.

O chefe completamente estável, como antes acontecia, integrando uma carreira, talvez por excesso de segurança, não era, comumente, um entusiasta do seu próprio aperfeiçoamento ou do progresso organizado do setor a seu cargo, em razão da falta de motivos que justificassem seu interesse, uma vez que continuaria chefe, de qualquer maneira, ainda que estagnasse ou retrocedesse intelectualmente, apresentando os serviços deficiência geral,

O Chefe, instável como é hoje, talvez aqui por insegurança, não dispõe da necessária perspectiva de tranqüilidade, que lhe dê condições para estudar e aperfeiçoar a sua administração.

No sistema antigo, a acomodação do Chefe, provocada pelo ambiente morno e desestimulante, vestindo pijama na imaginação e no progresso; no sistema atual, a acomodação também, provocada pelo medo de desagradar o superior, dono do lugar, armado de poderes para desfechar, quando bem quiser, o ato de dispensa do chefe seu subordinado. Antes, os servidores que pudessem e quisessem colaborar com destaque só encontrariam, na displicência do dirigente, o desânimo como incentivo; agora, servidores presumivelmente capazes, se insinuam, algumas vezes, como cooperadores de cúpula, visando, apenas, injetar diretrizes que desajudem a administração daquele chefe, cujo posto, então cobiçando. E esse posto pode, facilmente, mudar de detentor, dependendo, unicamente, da vontade daquele a quem incumbe o preenchimento do lugar.

Impossível ignorar esse panorama humano, constante na sua presença desintegradora em tôdas as repartições.

Esses candidatos permanentes a qualquer posto de chefia, são uma realidade nociva, estimulada pela insegurança característica dos cargos em comissão e das funções gratificadas. Identificam-se esses pretendentes pelas suas críticas capciosas, pelo pessimismo que irradiam e pela fertilidade na divulgação de boatos tendenciosos. São velhos conhecidos das partes e dos funcionários. Esse imponderável da administração, essa nuvem movediça é, talvez, pela contaminação do espírito de equipe, o mal maior da instabilidade das chefias, secundado, de perto, pela intranqüilidade econômica do dirigente.

Na ilustração dos respectivos inconvenientes, focalizamos menos, a fórmula antiga do que a fórmula em vigor, porque o nosso modesto objetivo não é fixar comparações acadêmicas, mas, sobretudo, suscitar, objetivamente, a questão tal como se nos apresenta, no momento, para que outros, mais abalizados, procurem melhor solucioná-la, em sintonia com as exigências da realidade.

A título pois, de desprezioso subsídio, baseado em alguma experiência administrativa, aqui trazemos a nossa opinião, que talvez sirva como um dado informativo para os doutores da matéria.

Se, como se viu, não convém a chefia permanente, nem a instável, concluímos, quase apenas por eliminação, que a conveniente seria a chefia estável, temporariamente.

E nos inclinamos, exatamente, por essa fórmula: mandato de cinco anos, período para o qual seria o chefe designado ou nomeado.

Antes de salientarmos as justificativas da indicação que apresentamos, embora de passagem e apenas para realçar, na hipótese, o sentido do vocábulo, lembramos que o “mandato” aqui não traz a expressão técnica do direito civil:

“Opera-se o mandato, quando, alguém recebe de outrem poderes para, em seu nome, praticar atos, ou administrar interesses”.

(Art. 1.288 do Código Civil).

O vocábulo aqui “Tem justamente o significado com que a etimologia o revestiu: — é o poder dado a alguém para fazer alguma coisa». «E o mandato, por essa forma compreendido, por vezes, se confunde com o próprio poder, na sua acepção de governo, embora deva ser entendido como uma delegação». «Sua ação é ampla e se desenvolve, segundo as próprias circunstâncias inerentes à delegação concretizada». (De PLÁCIDO e SILVA — *Do Mandato em Geral* — pag. 14).

Salientado, pois, que o mandato, no caso, semelhantemente ao mandato político, não se nos apresenta na sua conceituação jurídico-civilista, passamos a alinhar argumentos a favor da tese que procuramos defender: postos de chefias, temporariamente estáveis, através de mandatos com a duração de 5 anos.

Preferimos o mandato de cinco anos para fazê-lo coincidir com o do Presidente da República que, imediatamente depois de sua posse, aciona a série de atos dos quais decorre cercar-se do Pessoal de sua confiança direta ou indireta.

Desde logo, convém assinalar que, legalmente, nada deverá impedir que o dirigente — transcorrido regularmente o seu período — reinicie outro, no mesmo, ou em pôsto diferente, e, assim, sucessivamente, se assim quiser a autoridade a que incumbir a respectiva escolha. O funcionário poderá, pois, prosseguir chefiando, em mandatos subseqüentes, o mesmo que antes dirigia ou outro setor porventura julgado conveniente. Essa circunstância permitirá, inclusive, o aproveitamento mais adequado do interesse vocacional administrativo que, durante os cinco anos, de forma mais categórica, necessariamente, terá o chefe revelado. O dirigente, por exemplo, que na sua administração tenha manifestado maior entusiasmo e devotamento para os assuntos pertinentes a material, poderá, no mandato seguinte, chefiar serviços ligados principalmente a material.

Ressalvando-se as hipóteses de falecimento ou falta grave quando, excepcionalmente, os respectivos substitutos, apenas, integralizarão o quinquênio, deixando o governo seguinte à vontade para confirmá-los ou não — deverá o chefe cumprir a sua gestão, por cinco anos.

Ciente de que administrará tranqüilamente e sem pressões, durante esse período, fará, então, elaborar o seu programa de trabalho, consciente de que terá condições para concretizá-lo.

A experiência nos mostra que um administrador entusiasmado e dinâmico, supera, muitas vezes, com o instrumental dessas qualidades, as deficiências gerais de uma organização. E nada melhor para incentivar esse entusiasmo

e êsse dinamismo, do que a certeza de que não será bruscamente interrompida a marcha de seus empreendimentos.

Evidencia-se, desde logo, que o esquema proposto erradicará o chefe displicente, ainda que seja pela sua simples vaidade pessoal de promover realizações, marcando, assim, o transcurso de sua gestão.

Portanto, talvez desaparecesse aquela figura do dirigente que não tem ânimo para construir inovações, com o receio de incomodar a autoridade superior — que tem competência para dispensá-lo sumariamente a qualquer momento — com pedidos de verba ou reivindicações que beneficiassem a sua área de ação. Não mais veríamos o chefe acomodado, fazendo de sua administração um mero compasso de espera que lhe garantisse o tempo de exercício necessário à sua aposentadoria, com as vantagens do cargo em comissão ou da função gratificada.

Cessariam, ou melhor, só ocorreriam quinquenalmente, as infalíveis movimentações políticas, em busca de cargos de direção e que tanto intranquilizam a administração, impossibilitada de executar, planejadamente, um roteiro de trabalhos, em virtude das freqüentes substituições de chefes — motivadas sobretudo pelas flutuações políticas — determinarem modificações nas diretrizes e condução dos serviços.

Também os servidores candidatos a chefias e, por qualquer motivo, preteridos, passariam de um plano negativo ou omissivo — onde geralmente se estabelecem — para um campo de atuante cooperação, visando, naturalmente, inclusive, alguma projeção que os credenciasse a reivindicar, oportunamente, o desejado pôsto, já que o retraimento, por cinco anos, sem realçar-lhes as possíveis qualidades, não auxiliaria, mas, ao contrário, prejudicaria as suas futuras pretensões.

Finalmente, se o chefe não poderá ser mudado a qualquer momento e, sim, só depois de um decurso de cinco anos, parece lógico que a sua escolha será, por isso mesmo, feita com critério e equilíbrio. E, além disso, presuntivamente, ocorrerá sempre uma boa escolha porque o Plano de Classificação de Cargos a ser aprovado, consoante parecer do Senador Jarbas Maranhão, faz, visando qualificar as chefias, justas exigências para o preenchimento dos cargos de direção superior e intermediária, conforme o seu art. 7º, abaixo transcrito:

«Os cargos de provimento em comissão, na forma do Anexo II, compreendem:

I — Cargos de direção superior e intermediária;

II — Cargos de outra natureza.

§ 1º Os cargos de direção superior e de direção intermediária serão providos, em comissão, mediante livre escolha do Presidente da República, os primeiros dentre pessoas que satisfaçam os requisitos gerais para investidura no Serviço Público, e especiais em determinados casos, bem como possuam experiência administrativa e competência notória, e os segundos, dentre funcionários ocupantes das classes mais elevadas dos grupos ocupacionais correlatos ou afins

e que, no desempenho das respectivas atribuições, tenham dado prova de sua eficiência e capacidade.

§ 2º Os demais cargos em comissão serão providos por livre escolha do Presidente da República, dentre pessoas qualificadas, que satisfaçam os requisitos gerais, para investidura no Serviço Público e especiais para determinados cargos.»

Pena que exigências semelhantes também não tenham sido feitas com referência às funções gratificadas que atenderão «a encargos de chefia, de assessoramento e de secretariado», de acôrdo com o art. 9º, item I, do referido projeto de lei. Mas, certamente, que a futura Divisão de Classificação de Cargos, cuja criação o projeto prevê, cuidará atentamente da matéria, quando da correspondente regulamentação.