

# Seleção de Dirigentes

HERMOGENES BRENHA RIBEIRO FILHO

**A**S relações entre Política e Administração, como corolário das existentes entre os Poderes da União, devem ser harmônicas e independentes entre si.

A harmonia e independência não só são essenciais a essas relações, consideradas em si mesmas, como também para a garantia de condições propícias à tranqüilidade, à segurança e à evolução progressiva dos meios necessários à vida e desenvolvimento de uma e de outra.

Esse ideal, entretanto, não é facilmente atingível. Daí os cuidados que um processo de renovação política sempre acarreta aos estudiosos de Administração Pública, especialmente àqueles que se dedicam aos problemas de pessoal. Daí a oportunidade da focalização do presente tema, dado que nos aproximamos do momento em que a mudança de dirigentes políticos poderá determinar imediatos e sensíveis reflexos no tocante ao provimento em cargos de chefia.

Preliminarmente, e a fim de evitar possíveis dúvidas em torno do tema, devemos esclarecer que, neste trabalho, só consideraremos, como cargos de direção, os de natureza tipicamente administrativa.

Assim, e tendo em vista a nomenclatura adotada pelo Governo Federal, êste ensaio abrange rá, tão somente, os cargos de Chefia de Seção, Direção de Serviço, Direção de Divisão, e Direção de Departamento, ou de Repartição equivalente.

Não cuidaremos dos chamados cargos políticos.

O exame do assunto requer, antes do mais, um estudo retrospectivo dos critérios que têm sido observados no provimento dos cargos em aprêço.

Até a reforma processada pela Lei número 284, de 1936, os cargos de Chefia e Direção, exceção feita aos de Direção Geral, constituíam postos de acesso.

A partir da referida lei, que é justamente considerada o marco inicial da grande reforma administrativa processada desde então, passaram êsses cargos a ser exercidos em comissão, isto é, deixaram de representar um degrau, a mais, na escala ascendente da vida funcional do servidor público.

O mencionado diploma legal, em seu artigo 38, prescreveu, *verbis*:

“As funções de secretário, chefe, oficial auxiliar de Gabinete serão exercidas em comissão, por pessoas livremente escolhidas e designadas, observadas as exigências legais ou regulamentares e dentro dos recursos orçamentários”.

Posteriormente, o Estatuto dos Funcionários, no artigo 85, dispôs:

“Função gratificada é a instituída em lei para atender a encargos de Chefia e outros que não justifiquem a criação de cargos”.

e no artigo 14, ao tratar das nomeações, determinou:

“As nomeações serão feitas:

- I — .....
- II — Em comissão, quando se tratar de cargo isolado que, em virtude de lei, assim deva ser provido.
- III — .....

O D.A.S.P., por sua vez, firmando jurisprudência, traçou a seguinte diretriz:

“E’ princípio fundamental, para eficiência do serviço público, dentro das condições brasileiras, que as Chefias não sejam efetivas, mas sim exercidas em comissão, critério que permite à Administração escolher os Chefes e experimentá-los, mantendo-os ou não; alarga o campo de escolha; corrige, com a instabilidade na função, a tendência pronunciada à displicência, da parte dos que cuidam da coisa pública, porque não tiveram formação adequada, estimulando por fim a ambição normal e justificável dos mais aptos, abrindo perspectivas aos mais capazes”.

(Exposição de motivos número 613, de 17-5-40, do D.A.S.P. — D.O. de 21).”

O entendimento sobre a matéria, quer em consequência de expressa disposição de lei, quer em virtude dos julgados administrativos, não oferece margem à menor controvérsia.

Isso, entretanto, não impede que, doutrinariamente, se discuta o assunto. Não impossibilita que se apresentem novas soluções para o problema. Ao contrário, quer nos parecer que essa situação estática constitui um incentivo para a agitação das idéias em torno da questão, a fim de possibilitar que a marcha de sua evolução acompanhe o ritmo progressista da sociedade em que vivemos.

As condições existenciais e evolucionais das sociedades não permitem a estagnação de idéias; e muito menos de idéias consagradas em normas de direito público.

Precisamos, pois, romper o acanhamento natural de discutir o assunto “tabu”.

E’ chegado o momento de vitalizarmos a administração pública. Nenhum outro setor se presta mais a êsse processo renovador do que a Administração de Pessoal.

Já encontramos, pelo caminho, algumas vezes que têm clamado por uma melhor solução do problema relativo ao provimento dos cargos de chefia. E’ digno de menção o trabalho — “O Critério da Escolha de Chefes”, de Maria de Lourdes Lima Modiano, premiado no concurso de monografias de 1948 — em que a autora, depois de

estudar fases da administração americana, constantes de relatório oficial do “*Civil Service Commission*”, adverte, corajosamente, de que não estamos longe da situação em que o preenchimento dos cargos superiores se processe, exclusivamente, por *influência política*. São suas as seguintes palavras:

“E o mesmo relatório continua acentuando a anomalia de uma situação que talvez não esteja longe de tornar-se a nossa: a do preenchimento dos cargos inferiores pelo sistema do mérito e dos cargos superiores pela influência política”.

A advertência tem todo cabimento. E é por esse motivo que julgamos indispensável a luta por melhores condições de seleção, para o provimento de tais cargos; não apenas para proteger legítimas aspirações de todos os elementos dedicados e capazes, mas, sobretudo — para libertar o Governo da incômoda e prejudicial interferência da política na administração, e para possibilitar ao Poder Executivo dotar os altos postos de chefia de servidores competentes e idealistas, inteiramente voltados para o trabalho, com espírito de cooperação desinteressada, visando, tão somente, bem servir à causa pública.

Pintada, em linhas gerais, a situação anterior e posterior à Lei 284, voltemos as nossas vistas para uma das mais sérias objeções que poderão ser levantadas à orientação atual. Queremos nos referir ao que preceitua o artigo 184 da Constituição, *verbis*:

“Os cargos públicos são acessíveis a todos os brasileiros, observados os requisitos que a lei estabelecer”.

Desejamos, por outro lado, pedir a atenção para o fato de tal preceito, de sólida base democrática, vir figurando em tôdas as Constituições do país, inclusive na do Império, que, em seu artigo 179/14, dispunha:

“Todo cidadão pode ser admitido aos cargos públicos civis, políticos ou militares, sem outra diferença que não seja a de seus talentos e virtudes”.

A acessibilidade aos cargos iniciais de carreira mereceu um cuidado especial a partir da Constituição de 1934, figurando, na atual, no artigo 186, que prescreve:

“A primeira investidura em cargos de carreira e em outros que a lei determinar efetuar-se-á mediante concurso, precedendo inspeção de saúde”.

Isso já representa um fato auspicioso, que coloca o nosso país, nessa matéria, entre os mais adiantados do mundo.

Contudo, não basta que tenhamos assegurado o ingresso em cargos iniciais, mediante concurso, a todos os brasileiros. O que necessitamos, acima de tudo, é dar corpo, é concretizar o preceito constitucional que consagra tão bela idéia; e, para tanto, teremos que trabalhar muito, no sentido de modificar o atual sistema de designação ou nomeação para os cargos de direção, a fim de que a referida norma também tenha aplicação nesse setor.

As numerosas vantagens da inovação poderão ser sintetizadas, quanto ao Governo, na possibilidade de alargamento do campo de escolha, do

mercado de trabalho; e, quanto aos indivíduos, na efetivação de um direito, que, embora já consignado, tem sofrido a deformação de interpretações acanhadas.

Não vemos desvantagens para o sistema.

#### A SELEÇÃO QUE PRECONIZAMOS

O Estatuto dos Funcionários, em seu Capítulo III, tratando dos concursos, dispõe, logo de início, que

“Os concursos serão de provas ou de títulos, ou de provas e títulos, na conformidade das leis e regulamentos ou, na falta destes, de acordo com as instruções expedidas pelo órgão competente”.

Esse dispositivo se harmoniza, plenamente, com os preceitos da Constituição de 1946.

Por seu turno, o artigo 19 do mesmo diploma legal, prescreve:

“Quando o provimento de cargo público depender de conclusão de curso especializado, os concursos poderão ser exclusivamente de títulos. Neste caso, considerar-se-á título preponderante a prova de conclusão do curso, levando-se em conta a respectiva classificação”.

Ora, para os cargos iniciais de carreira, todos nós temos assistido a um sem número de concursos; e o fato já passou para o domínio das coisas comuns, embora represente uma grande conquista, quer para a administração, quer para o indivíduo.

O D.A.S.P. tem realizado concursos de provas; de provas e títulos; e de títulos. Está hoje, como esteve ontem, devidamente aparelhado para cumprir essa valiosa missão.

Já temos, por conseguinte, leis pertinentes à matéria. Já possuímos um órgão que tem dado sobejas provas de sua eficiência na seleção de funcionários para os mais variados cargos públicos.

Resta-nos, portanto, traçar um plano para o selecionamento de chefes e diretores, dentro dos limites da legislação atual, e confiá-lo à Divisão de Seleção e Aperfeiçoamento do D.A.S.P.

A seleção para o provimento dos diferentes graus de chefia apresenta, a par de sua crescente complexidade, dificuldades naturais. Todos sabemos disso. Não é novidade. Não obstante, parece-nos que a solução do problema é perfeitamente realizável.

O nosso otimismo nos leva a admitir que o provimento dos cargos de direção, por convenientes processos de seleção, será, dentro em pouco, uma realidade inevitável.

A escolha do melhor, ou, pelo menos, do que reunir maiores probabilidades de êxito na missão que lhe estiver reservada, é uma imposição dos tempos modernos, da era da grande indústria, da era da desintegração atômica. É a evolução natural para o reconhecimento do mais capaz. É a luta pela sobrevivência das sociedades e dos indivíduos, à semelhança do que ocorre na própria natureza, onde só vencem os seres dotados de condições de vida adequadas ao meio.

A chefia, para sobreviver com autoridade, com respeito, com eficiência, não deve estar sujeita às incertezas de uma improvisação. Requer formação, seleção e aperfeiçoamento.

Muitas são as qualidades que um chefe deve possuir, seja êle um simples chefe de seção, seja um diretor de serviço, de divisão ou de departamento.

Concordamos integralmente com Fayol, no tocante às *capacidades fundamentais* que um chefe deve ter: *técnica e administrativa* — com predominância desta, à medida que subimos na escala hierárquica dos cargos de direção. As qualidades que uma e outra exigem do homem são numerosas. O ilustre colega Wagner Estelita Campos, no Capítulo VIII de seu excelente trabalho — **CHEFIA — SUA TÉCNICA E SEUS PROBLEMAS** — enumera a opinião dos vários tratadistas sobre as qualidades do chefe; aí verificamos que desde as qualidades físicas até as mais altas qualidades morais são essenciais para o bom desempenho das funções de direção.

Diante de tudo isso, resta-nos indagar: como medir as capacidades e as qualidades básicas de um candidato à chefia?

Mediante concurso de provas?

Parece-nos que não. Não porque seja impossível verificar capacidades; mas, sim, porque é de se pressupor que, quando o indivíduo chega a êsse ponto êle já deve ter dado demonstrações evidentes de sua capacidade técnica, bem como de possuir predicados que assegurem a possibilidade de uma rápida aquisição da capacidade administrativa.

Como então?

Mediante provas e títulos?

Ainda agora nos parece que não. Pelos mesmos argumentos apresentados, dado que, nesse tipo de concurso, a prova constitui, sempre, a parte fundamental.

Mediante concurso de títulos?

Parece-nos que sim, e isso porque, conforme já tivemos a oportunidade de dizer, o problema, para nós, deverá ser resolvido através de um processo de formação, seleção e aperfeiçoamento.

Ora, selecionar indivíduos já formados especialmente para uma determinada função, é uma simples questão de verificação das condições em que êsses indivíduos concluíram os seus cursos de formação. Daí a nossa preferência por êsse tipo de concurso. Daí a nossa concordância com o artigo 19 do Estatuto dos Funcionários.

E' preciso, entretanto, que não esqueçamos que o homem comum, dotado do necessário nível de inteligência, para, uma vez instruído, desempenhar, eficientemente, qualquer tarefa que esteja de acôrdo com as suas aptidões e capacidades, é o "material" com que teremos que trabalhar. Torna-se imprescindível, pois, o estabelecimento de normas realistas, objetivas, de acôrdo com a situação existente no meio nacional.

Cabe-nos, a esta altura, advertir que não pretendemos advogar a retirada, do Governco, da prerrogativa de livre escolha; o nosso objetivo é possibilitar que a mesma se realize em condições mais vantajosas para o Estado e mais atraentes para o indivíduo.

Admitindo, com base na situação atual, quatro graus fundamentais de chefia: chefia de seção,

direção de serviço, de divisão e de departamento, ou repartição equivalente, iremos examinar como poderemos formar, selecionar e aperfeiçoar chefes, a fim de introduzir, na administração, a seleção para postos de direção.

Ainda agora julgamos acertado o princípio estatutário que atribui o desempenho de função de chefia de seção a funcionários (Artigo 86 do Estatuto); pois, aceitamos, *in-totum*, como capacidades fundamentais as de natureza técnica e administrativa, com acentuada predominância desta. E assim sendo, não poderíamos deixar de concordar com o referido princípio, dado que uma e outra, quando não adquiridas em serviço, são, pelo menos, aperfeiçoadas no trato cotidiano da coisa pública.

Advogamos, ainda, com base nos mesmos motivos que nos levaram a aceitar aquêle princípio, a sua extensão aos cargos de direção de serviço e de divisão.

Exposto, nesse particular, o nosso pensamento, já podemos apresentar uma primeira exigência, que julgamos aconselhável no caso. Queremos nos referir ao estabelecimento de um período de interstício para que o funcionário possa ser designado para um cargo de chefia ou direção.

Se se exige, para promoção, que o funcionário possua, no mínimo, 730 dias de exercício na classe, em um regime em que a promoção, via de regra, nada mais representa do que um aumento de vencimento, dever-se-á, com maiores razões, exigir, também, daquele que vai exercer uma função, ou um cargo, com maiores deveres, responsabilidades e dificuldades, um estágio, no serviço público, variável em função do grau de chefia.

A exigência não nos parece descabida. Ao contrário, pensamos que, em boa lógica, ela encontra todo o fundamento. Esperamos que os interessados no debate do assunto meditem sobre esse ponto, pois êle se nos afigura essencial para um regime de trabalho que vise o máximo de rendimento possível.

A título de sugestão, apresentamos, a seguir, uma relação de interstícios:

a) para função de chefia de seção — dois anos de exercício em cargo de uma das carreiras consideradas de nível superior, tais como as de: Oficial Administrativo, Técnico de Administração, Economista, Técnico de Educação, etc.

b) para o cargo de diretor de serviço — um ano de exercício em função de chefe de seção; e

c) para o cargo de diretor de divisão — um ano de exercício na chefia de serviço, ou dois na de chefia de seção.

Para o provimento em cargo do último grau de chefia administrativa, isto é, em direção geral, julgamos acertado o critério de livre escolha, com as ressalvas contidas no presente trabalho, dentre candidatos existentes no serviço público e fóra dêste.

Assim, o recrutamento para os três primeiros graus de chefia deve processar-se no próprio seio do funcionalismo; e o do último deve estender-se a todos os setores da vida pública e privada, admitindo-se, até, o recurso a mercados de traba-

lho do exterior, para setores técnico-científicos em que haja deficiência de especialistas no Brasil.

Passando à fase de seleção, propriamente dita, vejamos como proceder. Os cursos de Administração do D.A.S.P., de alguns anos para cá, vêm mantendo um curso de preparação de chefes e supervisores. Como medida preliminar, aconselharíamos o desdobramento dêsse curso em três ciclos, com crescente dificuldade; podendo servir o primeiro para formação de candidatos à chefia de seção; o segundo para direção de serviço com inscrições abertas apenas para chefes de seção; e, finalmente, o terceiro para direção de divisão, permitindo-se a inscrição de chefes de seção e de serviço. A seleção de chefes e diretores poderá processar-se, a partir da formação do necessário "stock" de candidatos, entre os diplomados pelos respectivos cursos que preenchem todos os demais requisitos legais e regulamentares.

A seleção de chefes e diretores poderá realizar-se mediante concurso de títulos, reservando-se o maior peso para o título de conclusão do curso de formação, na forma da legislação vigente.

Os selecionados para cargos de chefia e direção ficarão obrigados a fazer, com intervalos convenientes, cursos de revisão de conhecimentos e de extensão (tipo curso de férias — já utilizado, para professores), cumprindo, assim, o dever de aperfeiçoamento.

#### BASES PARA O CONCURSO DE TÍTULOS

Os títulos para os concursos destinados ao provimento de funções de chefia e cargos de direção poderão ser classificados de acordo com o seguinte esquema:

##### I — Títulos culturais:

- a) curso de formação para a função ou cargo;
- b) curso superior;
- c) curso secundário;
- d) curso técnico-profissional;
- e) curso de extensão;
- f) concurso para ingresso em cargo público;
- g) concurso de trabalhos de utilidade pública;
- h) exercício de magistério;
- i) exercício da função de examinador;
- j) outras atividades, tais como as exercidas na imprensa, etc.

##### II — Títulos funcionais:

- a) realização de trabalhos, exercício de cargos, comissões ou funções consideradas, por lei, serviço público de relevância;
- b) tempo de serviço (além do fixado para o interstício);
- c) comissões exercidas no exterior; e no país;
- d) promoções;
- e) elogios, etc.

##### III — Títulos honoríficos:

- a) concedidos em virtude de defesa da Pátria; e

b) concedidos por Instituições Técnicas ou Científicas, em reconhecimento de trabalhos de real valor.

As características da chefia em concurso servirão de base para a classificação dos valores que deverão ser atribuídos a cada título.

#### CONCLUSÕES

As conclusões resultantes dos conceitos explícitas e implícitas, expostos neste trabalho, são as seguintes:

I — O sistema atual contraria o preceito constitucional que assegura a acessibilidade aos cargos públicos a todos os brasileiros (art. 184 da Constituição).

II — O estabelecimento de um sistema de seleção, conjugado com providências relativas à formação de candidatos, em cursos regulares e oficiais, e ao aperfeiçoamento de dirigentes, poderá proporcionar, ao Estado, os meios necessários para elevar, sensivelmente, o nível de eficiência do serviço público.

III — A fixação de determinado período de interstício, para que o funcionário possa exercer um posto de chefia, constitui exigência natural e lógica de um sistema racional de trabalho.

IV — A adoção de um sistema de seleção de dirigentes libertará o Poder Executivo da maléfica influência da Política na Administração.

V — A ampliação do campo de escolha de candidatos a cargos de direção não implicará em restringir a prerrogativa de livre nomeação, mas, apenas, servirá para colocar à disposição do Governo um maior número de concorrentes que preenchem requisitos predeterminados; e essenciais ao exercício da chefia.

VI — A seleção de dirigentes, mediante concurso de títulos, colocará o homem digno, o homem ativo, o homem consciente de seu valor, ao abrigo do constrangimento de precisar pedir para servir ao Estado em um posto de chefia, pois uma vez adotado o sistema, ao invés de pedir êle irá oferecer os seus serviços, em pé de igualdade com outros que também desejem servir, e que também possam preencher os requisitos que forem exigidos, por lei, para tal fim.

VII — A seleção de dirigentes será benéfica para o Estado, porque possibilitará uma melhor escolha; e para o indivíduo, porque será um constante estímulo aos honestos esforços de cada um.

\*

\* \*

O presente estudo fugiu, muito a propósito, dos aspectos estritamente técnicos do tema, não só para pôr em evidência generalidades que todos, ou quase todos, sentem, como para despertar maior curiosidade entre os especialistas no assunto, a fim de que os mesmos, para dar expansão a êsse sentimento natural, procurem uma solução adequada para o problema. Êste o objetivo, o maior desejo.