

# INSTITUTO INTERNACIONAL DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS

## Seminário de Administração Pública das Nações Unidas - Documento n.º 9

K. VARVARESSOS

(Tradução de *Maria Madalena Mac Dowell Reinhoetter*)

### O IMPACTO DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO SÔBRE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

(Com referência especial a questões de seleção e treinamento de pessoal)

#### INTRODUÇÃO

1. Mesmo antes da guerra, a Grécia não podia ser considerada como um país economicamente desenvolvido. A guerra abalou profundamente sua economia já enfraquecida e as dificuldades trazidas pelas guerrilhas de após-guerra quase a arruinaram. Assim, o problema vital do momento é a reabilitação e o desenvolvimento econômicos do país.

2. Os programas de desenvolvimento econômico são planejados e realizados principalmente pelo governo. Daí, a necessidade de uma organização governamental que possa formular e administrar um plano sistemático para o desenvolvimento econômico. (1)

3. Uma razão a mais para a efetivação de uma completa reorganização da administração é habilitar o país a obter o máximo benefício do auxílio técnico e econômico concedido pelos Estados Unidos e pelas organizações internacionais como a U.N.F.A.O., etc. O bom emprêgo desse auxílio depende em grande parte de ajustes administrativos convenientes e adequados.

4. Qualquer governo que resolva levar a cabo um programa de desenvolvimento econômico deve delinear e realizar ajustes administrativos adequados a fim de assegurar o funcionamento do necessário mecanismo de organização, o aperfei-

çoamento dos processos administrativos e pessoal competente. Estes três fatores servirão como substitutos para as observações que se seguem.

#### A) O IMPACTO SÔBRE O MECANISMO GOVERNAMENTAL

5. Logo após a guerra, em 1945, foi criado um novo ministério, sob o título de "Ministério de Coordenação", com a responsabilidade de determinar as linhas gerais de toda a política econômica e social do país e de coordenar as atividades dos vários ministérios. Um Conselho Supremo de Reabilitação foi também instalado como órgão pesquisador e consultivo na elaboração do plano de reabilitação. Em 1947, ano em que foi anunciado o Plano Marshall, foi criada uma agência especial, sob o título de "Serviço de Coordenação do Plano de Reabilitação Grego" (G.R.P.C.O.), cuja tarefa principal era administrar o auxílio econômico estrangeiro e coordenar as atividades correlatas.

6. Em 1950, todas essas agências foram absorvidas pelo Ministério de Coordenação, o qual se encontrava em fase de completa reorganização, para tornar-se o único órgão responsável pelo planejamento econômico e acompanhar a implementação dos planos elaborados que estava a cargo dos ministérios de "linha". (2) Esse ministério foi também equipado com um Serviço Central de Estatística e um serviço central para o aperfeiçoamento da administração (Diretoria-Geral de Administração).

7. O Ministério de Coordenação realizou uma interessante experiência com uma agência de "staff" central, de nível ministerial. Muito poderia ser discutido, do ponto de vista teórico, quanto à propriedade de ter essa agência de "staff" da administração central o mesmo nível e categoria dos ministérios de "linha". Entretanto, deve-se

(1) Cita o Prof. K. VARVARESSOS, da Universidade de Atenas (presentemente um dos diretores do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento):

"De futuro, nenhum progresso real na situação econômica do país será possível a menos que o problema básico de reorganização da administração seja encarado e solucionado." (Vide K. VARVARESSOS, Relatório sobre os Problemas Econômicos da Grécia, Atenas, 1952, pág. 181).

(2) Os termos "staff" e "linha" são usados no sentido americano. Vide L. WHITE, *Administração Pública*, N. Y. 1949, pág. 57 ff.

notar que as desvantagens e atritos que poderiam resultar de uma disposição pouco comum como a acima mencionada são evitadas na prática, porque o Ministério de Coordenação é chefiado por um Vice-Presidente do Gabinete ou pelo mais influente e mais importante membro do Gabinete.

#### B) O IMPACTO SÔBRE OS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS

8. O estabelecimento de um mecanismo para a implementação do plano de desenvolvimento econômico não garante, por si só, o êxito administrativo do plano. É necessário também providenciar para que a organização e o funcionamento desse mecanismo sejam eficientes.

9. Os métodos tradicionais de trabalho utilizados para as transações diárias no passado, no serviço público civil grego, seriam completamente insatisfatórios para as necessidades especiais de um plano de desenvolvimento e, de fato, temos tido oportunidade de verificar que a totalidade da nossa máquina de serviço público poderia aperfeiçoar-se enormemente com a adoção de técnicas mais modernas.

10. Quando da reorganização do Ministério de Coordenação, em 1951, a compreensão desse fato levou ao estabelecimento, ali, de um Serviço Central de Administração. Esse Serviço, que tem a categoria de uma diretoria-geral, é moldado, tanto quanto possível, na Divisão de "O" e "M" do Tesouro Britânico. Os seus objetivos são o estudo da organização e funcionamento do serviço público civil e a preparação de projetos aperfeiçoados visando um comportamento mais racional e eficiente dos negócios públicos, tanto no serviço público civil, quanto nas autarquias e outros órgãos locais do governo.

11. Até agora, os principais esforços desse Serviço se concentraram no seguinte:

a) compilar, analisar e apresentar os fatos concernentes à atual organização dos ministérios (preparação de quadros de organização, de manuais discriminando as atribuições de cada repartição e de quadros de pessoal);

b) estudos de processos simplificados;

c) compilação de dados concernentes à maquinaria e ao equipamento das repartições para determinar as necessidades futuras do serviço público e supri-las;

d) preparação de um plano de codificação geral da complexa legislação administrativa existente.

12. Deve ser notado que, além de haver o plano de desenvolvimento econômico acentuado a necessidade de um aperfeiçoamento dos métodos utilizados em seu mecanismo, tem estimulado grandemente o início do programa geral de aperfeiçoamento dos processos administrativos existentes, num esforço para cobrir inteiramente o campo do mecanismo governamental e semigovernamental.

#### C) O IMPACTO SÔBRE A ADMINISTRAÇÃO DO PESSOAL

(Com referência especial a questões de recrutamento e treinamento)

13. Um governo que toma a seu cargo um plano de desenvolvimento econômico deve também tomar medidas eficazes para conduzir ao serviço público as pessoas melhor qualificadas para o planejamento, coordenação e execução adequados dos programas. Há necessidade de bons administradores para os cargos de relêvo, de especialistas nos diferentes ramos abrangidos no plano econômico e de pessoal categorizado eficiente. Além disso, devem ser providenciados um treinamento adequado e condições de trabalho para todos os servidores públicos.

14. Tudo isso exige a adoção de regulamentos do serviço público baseados no princípio de "mérito" e que estabeleçam as normas de recrutamento, treinamento, promoção, remuneração e disciplina do pessoal. Isso também requer a instituição de uma agência central de pessoal e funcionários especializados em assuntos de pessoal, distribuídos pelos vários ministérios e responsáveis pela correta aplicação dos regulamentos.

15. Teoricamente, o sistema de mérito tem vigorado na Grécia desde 1911. Infelizmente, as guerras e a instabilidade constitucional não têm permitido que esse sistema seja aplicado de modo geral e contínuo. Só ultimamente, com a promulgação do Código do Serviço Público Civil, em 1951, é que a aplicação geral do princípio de mérito foi assegurada.

##### *Recrutamento*

16. O sistema de mérito é baseado principalmente no recrutamento de pessoal por meio de concursos. Os dispositivos do Código do Serviço Público Civil referentes ao assunto são os seguintes:

a) Com exceção dos casos previstos no item (b) abaixo, ninguém pode ser nomeado funcionário público civil senão por meio de aprovação em exames prestados perante uma comissão examinadora, composta de funcionários públicos permanentes e organizada pelo Supremo Conselho do Serviço Público Civil (C.S.S.B.);

b) Só em casos excepcionais, quando existirem condições especiais que justifiquem tal procedimento, é permitida nomeação sem a prestação prévia de exames. Para esses casos é requerida decisão especial do C.S.S.B., a fim de determinar como se deve proceder à verificação das qualificações dos candidatos e seleção dos mais habilitados. Além desses casos, nenhum exame é exigido para o preenchimento de cargos que possam ser ocupados imediatamente por pessoas que tenham obtido grau elevado ao se diplomarem em escolas públicas especializadas no treinamento de funcionários para algum tipo especial de serviço;

c) Os concursos devem ser anunciados publicamente, sessenta dias antes da data marcada para a sua realização, em dois dos jornais diários

de Atenas de maior circulação, e duas vezes no jornal editado na localidade em que os exames serão realizados;

d) Pelo menos quarenta dias antes do começo dos exames, os candidatos devem submeter à junta examinadora os documentos necessários e declarar qualquer fato que possa ter influência na decisão a respeito de sua habilitação para ingressar no serviço público civil. A junta examinadora procede a uma verificação das qualificações e do caráter dos candidatos e, por meio de uma decisão para a qual é necessária justificação especial, exclui aqueles que não estiverem habilitados. Um candidato excluído por falta de bom caráter tem o direito de recorrer ao Conselho de Estado, dentro de três dias, a partir do despacho da decisão da junta;

e) Os exames são escritos. Testes orais são permitidos apenas em circunstâncias excepcionais e quando exigidos pela natureza do serviço. Tais casos serão determinados por decreto real expedido pelo ministro competente. Os testes orais devem ser conduzidos publicamente;

f) O processamento dos concursos é subordinado à regulamentação instituída pelo Supremo Conselho do Serviço Público Civil. Os assuntos que constarão do exame são indicados pelo ministro depois de aprovados pelo C.S.S.B.;

g) As listas dos candidatos aprovados devem ser publicadas no "Diário Oficial" e todas as nomeações obedecerão à ordem de classificação durante o período de um ano, a partir da data de sua publicação. Se entre os candidatos aprovados houver inválidos de guerra, órfãos ou viúvas de guerra, ou pessoas que tenham permanecido pelo menos quatro meses em serviço militar nas linhas de frente, ou que tenham participado das forças nacionais de resistência, ou, ainda, pais de famílias numerosas ou filhos de tais famílias, o total das notas obtidas por estes candidatos será acrescido de 10%, os quais serão levados em consideração ao determinar a sua classificação;

h) As vagas existentes na ocasião das provas devem ser preenchidas pelos candidatos aprovados, segundo a ordem das listas, dentro de 15 dias, a partir de sua publicação. As vagas subsequentes devem ser preenchidas de acordo com as mesmas listas, dentro de 15 dias da sua ocorrência;

i) Quando os cargos a ser preenchidos nas várias agências ou ministérios forem do mesmo grau e requererem as mesmas habilitações, poderão ser realizados exames conjuntos por todas essas agências e ministérios, depois de obtida para esse fim prévia autorização do C.S.S.B.

#### *Treinamento*

17. O Código do Serviço Público Civil dispõe (art. 40, parág. 6.º) que os decretos reais, expedidos por proposta do Ministro da Coordenação e da Educação, sobre a matéria, regerão todos os assuntos relativos ao treinamento dos funcionários civis antes e depois de ingressarem no serviço público, a organização e funcionamento em geral

das escolas que serão criadas mais tarde para esse fim e os efeitos das qualificações adquiridas nesse treinamento sobre a carreira dos funcionários públicos civis.

18. Quanto ao treinamento prévio, devem ser mencionadas as escolas especializadas que já existem na Grécia, tais como a Escola Superior de Agricultura, a Faculdade de Silvicultura da Universidade da Salônica, a Escola para Funcionários do Pôrto e a Escola Preparatória de Carreiros. Essas escolas têm por finalidade transmitir os necessários conhecimentos profissionais àqueles que tencionam ingressar no serviço público civil.

19. O Código também contém cláusulas especiais sobre licenças para treinamento no exterior. De acordo com essas cláusulas, os funcionários permanentes que contem até 40 anos de idade, com pelo menos cinco anos de serviço público efetivo e uma excepcional fôlha de serviços, podem obter do seu ministro uma licença para se ausentarem do país para um treinamento no exterior se para isso tiverem autorização do Conselho de Serviço do Ministério e do C.S.S.B. Receberão pagamento das despesas de transporte e salário dobrado durante o seu estágio no exterior. Ao regressarem, são obrigados a permanecer em serviço ativo por um período pelo menos três vezes mais longo do que o correspondente ao seu treinamento no exterior. Em caso de não cumprimento desse compromisso, terão que reembolsar o governo, dentro de três meses, por todos os pagamentos recebidos durante o seu treinamento, inclusive os referentes às despesas de viagem.

20. As bolsas de estudos concedidas ao governo por organizações estrangeiras, para treinamento de funcionários civis, não obedecem ao disposto no parágrafo anterior, mas a dispositivos especiais estabelecidos pelo Conselho Supremo do Serviço Público Civil.

21. A necessidade de um programa de treinamento sistemático para funcionários civis — que venha especialmente ao encontro das novas necessidades decorrentes do plano de desenvolvimento econômico estabelecido e em realização em nosso país — foi enfaticamente acentuada sob vários ângulos e podemos dizer que já é de modo geral reconhecida. Apesar disso, deve-se admitir que muito pouco tem sido alcançado quanto à implementação de tal treinamento, além de certos programas isolados, levados a efeito ocasionalmente por alguns ministérios ou agências interessados no treinamento do pessoal em serviço, por exemplo: o Serviço de Alfândega, o Ministério do Comércio, o Serviço Central de Estatística, etc. Devem incluir-se também os cursos especiais mantidos pela Escola Superior de Ciências Políticas de Pantios, com o propósito específico de permitir o treinamento indispensável a algumas categorias de pessoas já empregadas no serviço público civil, tais como assistentes sociais, funcionários da polícia, etc. Entretanto, essas atividades todas não contribuem para um programa de treinamento geral de funcionários a longo prazo.

22. Essa falta de um programa de treinamento inteiramente coordenado deve-se principalmente ao fato de haver o Código de Serviço Público Civil entrado em vigor há pouco tempo. Até agora, portanto, temos que admitir que a fase de programação para o projeto de um treinamento completo dos funcionários civis, que cubra tôdas as nossas necessidades, está ainda em estágio preparatório.

23. E' no campo do treinamento dos nossos funcionários no exterior o qual, incidentalmente, é de importância capital em virtude da natureza do nosso plano de desenvolvimento econômico, que requer conhecimentos especializados e perícia nunca antes desenvolvidos em nosso país que algumas decisões felizes foram tomadas, graças à Assistência Técnica fornecida pelas Nações Unidas, pela Agência de Segurança Mútua (prêviamente E. C. A. ) e por outras agências, assim como através do fundo estabelecido pelo govêrno com o montante das reparações de guerra italianas. Trezentos funcionários, aproximadamente, foram treinados no exterior durante os três últimos anos, por períodos de 3 a 9 meses, nos seguintes setores:

a) Administração Pública e assuntos correlatos	92
b) Problemas de Trabalho	6
c) Desenvolvimento Industrial	3
d) Obras Públicas	22
e) Desenvolvimento Econômico (Privado e Público)	16
f) Estatística	8
g) Desenvolvimento Agrícola e Criação de Gado	57
h) Transportes e Comunicações	27
i) Bem-Estar Social	19
j) Problemas de Saúde	28
	278

#### *Agência Central de Pessoal*

24. Recrutamento e treinamento constituem duas das tarefas principais do Conselho Supremo do Serviço Público Civil. O Conselho é responsável pelo estudo e desenvolvimento dos programas de recrutamento e treinamento, emitindo os regulamentos e instruções necessários e acompanhando a sua implementação. A implementação efetiva dos programas de recrutamento e treinamento (realização de concursos e organização de cursos de treinamento) é deixada a critério dos ministérios competentes.

25. O Conselho Supremo do Serviço Público Civil foi criado em 1951 tendo por modelo — quanto ao seu "status", funções e responsabilidades — a Comissão do Serviço Público Civil dos Estados Unidos da América. Diferencia-se desta apenas quanto a estrutura e composição, como abaixo exposto no parágrafo 26.

26. Quanto ao seu "status", o Código do Serviço Público Civil determina que o Conselho é uma agência pública independente, diretamente subordinada ao Primeiro Ministro. A fim de salvaguardar sua independência contra possíveis pressões políticas, estabelece ainda o Código que os seus membros subordinados ao regime de tempo

integral tenham cargos vitalícios e sejam nomeados pelo próprio Conselho, em uma sessão que reúna os Presidentes do Conselho de Estado, da Côrte Suprema, do Tribunal de Contas, do Conselho Legal e o Diretor da Faculdade de Direito da Universidade de Atenas.

27. O Conselho compõe-se de sete conselheiros, sete assessôres, três dos mais altos funcionários efetivos ministeriais e um professor da Faculdade de Direito da Universidade de Atenas. Os cargos dos conselheiros e assessôres são vitalícios e subordinados ao regime de tempo integral, enquanto que os três funcionários ministeriais e o professor da Universidade são nomeados por três anos e são obrigados a dedicar aos trabalhos do Conselho apenas uma parte do tempo normal de expediente.

28. São as seguintes as responsabilidades do Conselho Supremo do Serviço Público Civil que se encontram discriminadas no Código do Serviço Público Civil:

a) Emitir parecer sôbre qualquer projeto de lei relativo à classificação de carreiras do serviço público, assim como de organizações governamentais e de outras entidades criadas por lei, e, em geral, sôbre o "status" do seu pessoal;

b) Emitir parecer sôbre qualquer decreto de regulamentação e sôbre qualquer resolução ministerial de regulamentação referentes aos mesmos assuntos;

c) Estudar, a pedido do ministro ou "ex-officio", os assuntos mencionados no parágrafo a), assim como qualquer outro que se refira a treinamento e cursos de aperfeiçoamento dos funcionários dos serviços citados no parágrafo a), e formular recomendações e elaborar estatísticas a respeito;

d) Estudar, formular sugestões e emitir instruções para qualquer dos serviços mencionados no parágrafo a) quanto à observância de princípios uniformes com referência a qualquer assunto concernente ao "status" do seu pessoal e às condições de trabalho e bem-estar geral do mesmo;

e) Manter sob sua custódia documentação relativa ao "staff" de todos os serviços mencionados no parágrafo a);

f) Tratar de qualquer outro assunto que lhe seja confiado por determinação do Código ou em virtude de outros dispositivos legais especiais.

Os decretos e decisões ministeriais de regulamentação, referidos no parágrafo b), são expedidos depois de prêviamente aprovados pelo C.S.S.B., especialmente no tocante à classificação de carreiras e "status" dos funcionários em geral.

O C.S.S.B., no exercício de sua jurisdição, de acôrdo com os parágrafos a) e b) acima, pode também formular sugestões, de execução não compulsória pela administração, sôbre a organização proposta e especialmente sôbre os quadros de pessoal.