

## PESSOAL

*Comentários sôbre o Relatório Hoover*

JOHN MAINWARING

(Trad. de Dulcy Melgaço Filgueiras)

*Tece John Mainwaring neste artigo comentários sôbre o Relatório Hoover que é, em suma, o resultado de um estudo feito por alguns americanos de destaque sôbre a administração pública dos Estados Unidos. John Mainwaring, porém, é do Canadá e em seu artigo publicado na revista canadense "The Civil Service Review, faz primeiramente ligeiras observações sôbre a situação administrativa de seu país. Só, em seguida, então, passa a analisar o Relatório pelo qual se pode notar que problemas semelhantes têm afetado os dois países.*

*Esta explicação se torna necessária por possuir também o Canadá a sua "Comissão do Serviço Civil" com atribuições idênticas às do órgão americano de igual nome. E' a ela que se refere o autor no início de seu artigo.*

O MAIOR obstáculo à eficiência do serviço público canadense parecia ser, na primeira metade do século que se seguiu à Confederação, o apadrinhamento e o favoritismo políticos.

Após aquêles "maus velhos dias", tivemos 30 anos, durante os quais a responsabilidade das nomeações e promoções na administração pública tem cabido a um órgão de natureza apolítica — a Comissão do Serviço Civil. Muitos abusos vêm sendo eliminados.

Mas muitos discutirão se esta reforma, embora considerada essencial, tenha resolvido o problema da eficiência no serviço público.

E' que a perfeição é difícil de se obter e a extinção de um mal prejudica outros setores nos quais a administração pública é considerada incapaz de conseguir uma eficiência ideal. Por exemplo, persiste agora a suspeita de que o serviço público está superlotado. Assim, o fato de o Tesouro insistir na manutenção de um sistema de cotas, para os ocupantes dos cargos permanentes, parece ter sido baseado no pressentimento de que uma percentagem do pessoal pudesse, por conveniência, ser dispensada.

Além dêsse suposto problema de superlotação, a administração é freqüentemente criticada

de excessiva burocracia, particularmente no que diz respeito aos métodos de preenchimento dos cargos vagos e de efetuação das transferências. As penosas demoras no processamento das questões de pessoal, aliadas à circunstância de não serem convidativos os níveis de salário dos cargos médios e elevados, são considerados os fatores que impedem o ingresso nas carreiras do serviço público dos elementos mais competentes do País.

Várias tentativas têm sido feitas para analisar as causas destas e outras dificuldades, e encontrar as soluções para as mesmas. A Real Comissão de Classificações Administrativas do Serviço Público, conhecida comumente como Comissão Gordon, apresentou, recentemente, uma série de pontos desagradáveis. Mas as principais soluções por ela propostas não foram bem recebidas pela administração porque a Comissão Gordon, no seu cuidado pela eficiência administrativa, deixara de dar uma ênfase adequada à vital necessidade de manter e fortalecer o sistema do mérito.

E' de considerável interesse observar que os problemas de pessoal na administração pública, à semelhança do que ocorre no Canadá, venham afetando o serviço civil dos Estados Unidos, e que os mesmos tenham sido objeto de pesquisas, nos recentes meses, por parte de uma Comissão constituída de homens do mais alto renome.

Tal Comissão foi presidida por um ex-presidente dos Estados Unidos — Herbert Hoover. O vice-presidente foi Dean Acheson, na qualidade de Secretário de Estado, e entre seus membros havia um antigo embaixador americano na Inglaterra e outros nomes de quase tão considerável prestígio.

A Comissão enviou uma série de relatórios ao Congresso, abordando vários aspectos do serviço público e contendo recomendações drásticas para a reorganização de certas unidades governamentais — inclusive a extinção ou fusão de órgãos cujas funções parecem estar em duplicidade.

Contudo, de particular interesse para os servidores civis canadenses é o Relatório intitulado "Administração de Pessoal" que contém francas observações sôbre um número de problemas de relêvo para o nosso país (Canadá). (1)

(1) O artigo, como já foi dito, está publicado na revista canadense "The Civil Service Review" — Volume XXII — N.º 2. — Ano 1949.

O tom pungente dêste deprecimento se torna evidente logo que se defronta o índice. O 1.º capítulo, por exemplo, é uma introdução ingenuamente intitulada "O que há de errado na carreira do serviço público". O Relatório não faz o leitor esperar além do 2.º capítulo para saber "O que precisa ser feito", enquanto o capítulo 3.º apresenta um número de "Problemas e soluções propostas". E o Relatório termina com uma breve "Conclusão".

Há ao todo 29 recomendações destinadas, do ponto de vista da Comissão, a serem postas em prática, a fim de "se verificar, principalmente, a eficácia das mesmas para prover o Governo dos Estados Unidos, de um modo particular para as tarefas científicas, administrativas, técnicas e profissionais, de homens e mulheres de indiscutível competência, integridade e devoção ao bem comum.

O Relatório acrescenta: "Não podemos confiar o Governo a homens e mulheres medíocres".

O Relatório da Comissão é suplementado por um Apêndice, que constitui o Relatório de uma separada "equipe de reforço" (2) ou subcomissão, sobre política de pessoal. Este Apêndice da "equipe de reforço" é muito mais detalhado e formou as bases do próprio Relatório da Comissão. Embora não esteja claro se a Comissão tenha aceito tôdas as recomendações dessa "equipe de reforço", são estas, contudo, por uma questão de conveniência, citadas neste artigo onde forem necessárias, para servirem de base às próprias exposições da Comissão.

De início observa esta que o total de servidores públicos do Governo Federal passou, em 20 anos, de 570.000 para 2.043.000.

"Uma expansão de tais proporções sobrecarrega, inevitavelmente, a estrutura, os métodos, as técnicas do Governo", frisa o Relatório.

O Relatório procede então a um "breve sumário das deficiências das atuais práticas de pessoal". Inicia com um parágrafo que no Canadá seria considerado altamente controverso. Atacando a centralização, critica a atuação da Comissão de Serviço Civil nos seguintes termos:

"A centralização das questões de pessoal na Comissão de Serviço Civil e nos órgãos de pessoal, dos Ministérios e das Repartições não subordinadas, visando um tratamento satisfatório dos problemas de pessoal do Governo, tem resultado em retardamento e paralisação dos mesmos".

Uma limitação nos poderes da Comissão de Serviço Civil é muitas vezes advogada. Argumenta-se que os Ministérios deveriam fazer, livremente, seu próprio recrutamento "com a aceitação de que o recrutamento e os programas dos concursos devam ser aprovados pela Comissão de Serviço Civil, antes de serem postos em execução

e, com uma aceitação mais profunda ainda de que a condução essencial dos programas seja submetida à inspeção da Comissão, a fim de se verificar que tenha havido cumprimento do Estatuto dos Servidores Civis (Civil Service Act) e da Lei de Preferência aos Veteranos (Veterans Preference Act).

A Comissão do Serviço Civil estaria, assim, isenta de suas principais obrigações administrativas. Seu papel principal, de acordo com o Senhor Hoover e seus companheiros, seria estabelecer padrões de administração de pessoal. Teria também a tarefa vital de controlar êsses padrões e de atender às pretensões do público e dos servidores.

Os Ministérios e as Repartições não subordinadas teriam no nível mais alto da administração um diretor de pessoal que seria responsável pela aquisição de servidores eficientes e pela "dispensa constante dos funcionários supérfluos e ineficientes".

Os funcionários dos quadros canadenses rezeariam que tão drástica revogação das funções da Comissão do Serviço Civil pudesse conduzir ao favoritismo e ao apadrinhamento. Mas no ponto de vista do Sr. Hoover e seus companheiros, o sistema do mérito seria, na realidade, suficientemente salvaguardado pelas atividades controladoras da Comissão do Serviço Civil. A "equipe de reforço" presta mais atenção a êste ponto e pede que seja transformada em lei uma proibição contra o favoritismo político. Cita a "Tennessee Valley Authority" como uma entidade na qual tal processo legislativo tem surtido efeito.

Um dos argumentos que a Comissão Hoover cita em favor do sistema proposto de descentralização é a conhecida queixa em torno das demoras no recrutamento e nas nomeações. Muitos funcionários civis canadenses aplaudirão a seguinte passagem:

"Nas presentes condições decorrem muitas vezes 4 a 8 meses entre o tempo em que um concurso é anunciado e o tempo em que os candidatos aprovados são nomeados para os cargos federais. Conseqüentemente, muitas nomeações interinas são feitas, dependendo dos resultados de um concurso. Aquêles que são nomeados interinamente são, às vezes, de capacidade inferior. Mas na ocasião em que êsses interinos já estão realizando satisfatoriamente suas tarefas, devem ser substituídos, uma vez que não tenham conseguido se sair nos concursos tão bem quanto os novos candidatos. Deve-se notar, por outro lado, que o resultado de um concurso nem sempre é um índice completamente seguro de que o indivíduo vá se adaptar a uma determinada tarefa ou a executará bem.

"Todo êsse processo contribui para a ineficiência, demora e excessivo custo em levar avante o trabalho do Governo".

Para solucionar a questão, a Comissão insiste em que os vários Ministérios e as Repartições não subordinadas elaborem programas enérgicos e

(2) A expressão inglesa "task force" foi dada a denominação de "equipe de reforço", na falta de um termo que a traduzisse perfeitamente. Constitui a "task force" uma comissão de especialistas que realizou um trabalho pesado e uma análise mais minuciosa dos problemas de pessoal.

*contínuos* de recrutamento (sujeitos, no entanto, à inspeção da Comissão do Serviço Civil).

No sistema atual, as pessoas somente podem se candidatar a um cargo quando há um concurso anunciado, e as inscrições só podem ser recebidas entre o período de abertura e fechamento do mesmo.

O Relatório recomenda que as entidades sejam autorizadas a aceitar as inscrições, para as vagas existentes e previstas, em qualquer época. Neste processo o candidato não teria que determinar previamente o cargo para o qual êle pode se qualificar; ser-lhe-ia permitido fazer uma circunstanciada exposição de suas habilitações, reservando-se ao órgão em que fôsse lotado a liberdade de considerá-lo para qualquer posição para a qual fôsse julgado qualificado.

Tal elasticidade no conceito de sistema do mérito da Comissão, é indicado na sugestão de que a pessoa classificada em 1.º lugar não seja, necessariamente, a escolhida.

A Comissão Hoover recomenda que todos os candidatos ao serviço público sejam grupados nas seguintes categorias: "altamente qualificados", "bem qualificados", "qualificados" e "não qualificados".

A nomeação de funcionário deveria, exceto para os cargos cuja preferência cabe aos veteranos, começar recaindo na categoria de candidatos "altamente qualificados", selecionando-se alguns dentre êstes para as vagas.

"As seleções seriam, ainda assim, feitas na base do mérito", argumenta a Comissão "mas um trabalho muito melhor se obterá, ajustando-se os indivíduos àquelas tarefas para as quais estão mais bem qualificados".

Os canadenses estariam inclinados a perguntar se muito do sistema do mérito não seria relegado num processo em que não se obrigava a nomear o vencedor de uma competição. Contudo, é preciso se acrescentar que, nas classificações feitas de um modo geral, para as funções auxiliares, onde a designação "auxiliar de escritório" pode ser aplicada a vários diferentes tipos de trabalho, as sugestões de Hoover não teriam nenhuma utilidade.

Voltando ao tema dos níveis de salário, o Relatório da "equipe de reforço" faz algumas observações muito interessantes. "Enquanto os salários federais nos níveis mais baixos da administração são comparados favoravelmente com os das entidades privadas", cita a "equipe de reforço", "a tendência dos vencimentos médios é acompanhar vagarosamente a alta dos preços de consumo e os níveis gerais de salários dos recentes anos".

O Relatório cita que a mais séria depressão nos vencimentos verificou-se nos mais altos postos, porque o salário máximo de 10.000 dólares foi mantido até julho de 1948, quando só então foi elevado de apenas 330 dólares.

A gravidade dêste problema é demonstrada pelo fato de que um ordenado de 10.00 dólares hoje equivale a menos de 5.200 em 1939 (após a autorização do aumento do impôsto de renda).

O resultado tornou-se repetidamente claro pelo surto de desistência dos postos superiores nos 3 últimos anos, e pelos problemas surgidos nos altos postos remunerados. Um estudo do aumento dos vencimentos obtidos por 107 indivíduos que deixaram o Governo no ano de 1945 revelou que o aumento médio que obtiveram em relação ao que recebiam do Governo foi de 92%.

Os desníveis são muito comuns, explica a "equipe de reforço". Um ginasião inexperiente entra para o serviço com 2.975 dólares — justamente 7.355 dólares menos do que o máximo que pode ser ganho por aquêles executivos federais que tenham feito uma carreira relâmpago ou pelos profissionais com 30 ou mais anos de serviço... O secretário de um alto funcionário federal pode ganhar 4.480 dólares por ano — pouco menos da metade do que ganha êsse alto funcionário... Numa repartição observada, 24 subordinados estão, na realidade, recebendo mais do que seus superiores, devido a uma caprichosa resolução da legislação sobre vencimento, de 1948, que estabeleceu o salário máximo de 10.330 dólares para alguns funcionários e conservou o máximo de 10.000 para outros".

Êsse importante Relatório salienta as consequências naturais dos níveis inadequados de salário. "Muitos homens capazes, embora desejosos de prestar patriótico serviço a seu país, não podem, reservando-lhe salários inferiores aos que lhes são oferecidos pelas organizações privadas, ser recrutados nem mantidos no serviço público".

"Os salários dos postos mais elevados do Governo não devem estar no mesmo nível do das entidades privadas e sim bem mais acima, a fim de se livrar os funcionários competentes de preocupações financeiras; isto se o Governo deseja manter ou desenvolver a qualidade de seus servidores".

A resultante recomendação da Comissão Hoover para o caso é: "O Congresso deveria elevar o atual salário de 10.330 dólares para os cargos de carreira. Ao mesmo tempo, deveria elevar os salários legislativos, judiciários e executivos ao nível do Secretário-Assistente ou ao do seu equivalente, e mesmo acima.

Enquanto a própria Comissão não estipula de quanto deve ser êsse aumento, a "equipe de reforço" propõe um salário máximo de 15.000 dólares para as altas classes das carreiras técnicas (isto é, certamente para as posições equivalentes à de chefes de Serviço, no Canadá; os "chefes dos Departamentos executivos", cujas funções em alguns casos se confundem com as de um gabinete ministerial canadense e as de Ministro substituto ganhariam 25.000 dólares; enquanto "subsecretários" e "secretários-assistentes" teriam 20.000 e 17.500 dólares, respectivamente).

Uma ilustração significativa do problema está contida na seguinte rígida acusação:

"Muitos chefes acreditam que a redução no número de servidores de sua seção implicará na redução de seus salários e que o aumento dos mesmos, por sua vez, significará o aumento de seus

vencimentos. Isto, ao fazer com que pensem que sua ineficiência está sendo remunerada, estimula a "expansão excessiva" do pessoal.

Esta é uma crítica feita, geralmente, a qualquer burocracia, quer na administração pública, quer na privada. É um problema para o qual a solução é difícil de se obter. A Comissão chefiada por Hoover acredita que o remédio é conferir-se, à Comissão do Serviço Civil, o encargo de estabelecer escalas de salário e padrões para avaliação do trabalho. Esperar-se-ia que a Comissão do Serviço Civil estabelecesse um "padrão das atribuições dos órgãos de pessoal o que permitiria a cada Chefe de Repartição saber claramente se seus órgãos de pessoal estavam com funcionários em demasia".

O Relatório acrescenta, um tanto vagamente, que o Congresso poderia "tornar possível ao Presidente expedir e executar regulamentos que terão por fim recompensar os administradores e chefes pelos atos que tivessem o efeito de reduzir o número de pessoas das folhas de pagamento federais".

A fim de encorajar os prováveis candidatos a uma "carreira" o Relatório propõe que a Comissão do Serviço Civil delimite as linhas de promoção e desenvolva um programa que facilite as transferências entre órgãos, "principalmente nos setores técnicos, científicos e executivos". A menos que isto seja feito, o Relatório adverte: "O Governo continuará a perder alguns de seus mais competentes funcionários nessas áreas. Estes compreenderão que estão em improfícuas tarefas quando seus serviços podiam ser muitíssimo neces-

sários em trabalhos mais importantes de outro órgão".

Uma orientação no que diz respeito aos programas de treinamento faz-se também necessária.

Se o espaço permitisse mais se poderia dizer acerca de outras recomendações da Comissão Hoover, mas a fórmula básica foi aqui esboçada. A mais estimulante sugestão é, sem dúvida, a que visa a descentralização e investe as repartições não subordinadas de muitos dos poderes atualmente conferidos à Comissão do Serviço Civil. Tal solução, proposta para um real e presente problema, é um tanto ou quanto audaciosa, mas é uma solução que precisa ser observada por todos os ângulos. Uma aceleração sumamente desejável dos processos de pessoal bem podia ser conseguida, mas se fôsse à custa do princípio do mérito o aumento da eficiência seria transitório.

A discussão da Comissão Hoover sobre o problema da eficiência no serviço público levará muitos canadenses interessados no assunto a rereer o Relatório da Comissão Gordon. Mas os servidores civis de carreiras do Canadá continuarão, provavelmente, a sentir que, uma solução preferível à descentralização, seria, em sua situação, a especialização — o provimento da Comissão do Serviço Civil de um número suficiente de investigadores e examinadores bem treinados e adequadamente remunerados de modo que as Repartições pudessem sentir que estavam sendo servidas por funcionários da Comissão que tinham uma compreensão bastante perfeita das necessidades de cada órgão a fim de administrá-los com inteligência, eficiência e um mínimo de burocracia.

## APERFEIÇOAMENTO

# Curso de orientação, seleção e readaptação profissional

EMÍLIO MIRA Y LOPEZ

### SÚMULA 8

#### Instruções para a obtenção da "Autobiografia Dirigida"

Vista a conveniência de dar normas, com o fim de que o relato intro e retrospectivo da vida individual seja utilizável com fins de diagnóstico e prognóstico psicológico eis aqui as que consideramos preferíveis e fundamentais:

a) A autobiografia deve ser escrita, sempre que seja possível, na ausência das pessoas que possam influir sobre o autor interessado. Por isso é preferível que se lhe dê um local tranqüilo, com papel abundante, e que se lhe concedam diversas sessões, de uma hora, aproximadamente, cada uma, para redigi-la.

b) Deve ser escrita a mão, usando uma caneta, pois com isso obtêm dados grafológicos de extraordinária importância (Os borrões, hesitações e correções, riscos e raspagens feitas pelo sujeito em algumas frases são reveladores, quase sempre, de conflito com relação ao texto).

c) Tem de ser escrita por ordem cronológica, primeiro, e mais tarde, por ordem de interesse, pedindo, assim, um resumo e síntese pessoal, elaborada pelo próprio autor.

d) Os principais períodos são: de 0 a 3 anos; de 3 a 6; de 6 a 10; de 10 a 15 e assim, sucessivamente, por quinquênios.