

Deixemos que outros analisem problemas específicos de administração de pessoal, como os de seleção e aperfeiçoamento, com seus cursos e viagens de observação, no país e no estrangeiro.

Outros, ainda, poderão analisar, sob o ponto de vista organizacional, o que foi feito no sentido de estruturar o sistema de administração de pessoal, articulando a complexa rede de órgãos ministeriais e executivos, centrais e normativos, pagadores, assistenciais, seguradores, etc. Longa é a história que vai das primitivas Comissões de Eficiência e dos Serviços de Pessoal, aos atuais Conselhos de Administração de Pessoal e Divisões de Pessoal.

Em relação aos extranumerários, não somente foi regulado o seu sistema de admissão, como também e sobretudo, concedeu-se-lhes o direito fundamental a licença, férias, e aposentadoria.

Trabalho ingente, gradativo e silencioso foi o da contínua reestruturação de quadros e carreiras, e revisão de níveis de remuneração.

Não poucas vezes tôda essa tarefa era aumentada por aquela outra, de levar o sistema às entidades autárquicas e, por solicitação, às administrações estaduais e municipais.

Periòdicamente pesava sôbre o Departamento o difícil encargo dos reajustamentos gerais de vencimentos, como o de 1943, que deu margem ao capítulo do salário família, solução ímpar e original da administração pública brasileira, e recentemente, o projeto ainda em exame no Poder Legislativo.

Poderia o D.A.S.P. ter feito mais e melhor? Talvez. Não julguemos em causa própria; o tempo dirá se o balanço dêste decênio é ou não favorável ao órgão que se esforça, na medida de suas possibilidades e capacidades, por imprimir à administração pública brasileira cunho técnico de eficiência e seriedade no tratamento de seus problemas.

## APERFEIÇOAMENTO

### *O papel do DASP na política de aperfeiçoamento*

OSVALDO FETTERMANN

**A**QUELE que, desejoso de fazer trabalho honesto, vier a examinar a vida de nossa administração pública, assinalará, decerto, como uma das mais expressivas facetas da evolução do Serviço Público Brasileiro o interesse, que, em repetidos e inequívocos atos, o Estado tem demonstrado, de aprimorar os conhecimentos intelectuais, profissionais e técnicos de seus servidores, através de adoção de providências que, no entender das autoridades no assunto, são as mais indicadas para o bom êxito da empresa.

E' um aspecto que surgiu, como que por encanto, com o movimento iniciado em 1936, e tomou vulto e vigor, pouco mais tarde, com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), uma de cujas finalidades, pela sua lei instituidora (decreto-lei nº. 579, de 30 de julho de 1936), seria "promover a readaptação e o aper-

feiçoamento dos funcionários civis da União" (artigo 2.º, letra e).

Não queremos, com isso, afirmar que, antes, o Estado não houvesse sentido a necessidade instantânea de prover os cargos, as funções e as carreiras com servidores capazes, com profissionais adestrados e com técnicos de larga e madura experiência. O que se observava era a inexistência de um programa de trabalho, preparado cuidadosamente, como parte integrante e harmônica de uma política de pessoal traçada segundo diretrizes racionais. Não havia um sistema, mas medidas esparsas, independentes de qualquer plano, muitas vezes de cunho acentuadamente individual, ou ditas, não raramente, pelas necessidades do momento. E não era de admirar que assim acontecesse, pois, então, se fazia da administração pública um conceito muito singular e um tanto unilateral, a que era indiferente, ou talvez até estranho, êsse

conjunto de princípios e recursos que constituem as bases mestras da moderna gerência de pessoal.

Dentro dessa falta de plano de ação e dessa assimetria no administrar, não se poderia encontrar solução objetiva e exata para os vários e complexíssimos problemas da administração pública. Esses, como já se observou com bastante fundamento, mormente no que concerne ao elemento humano, demandam pacientes trabalhos de pesquisas e de verificação sistemática dos processos empregados, das medidas postas em prática e dos resultados obtidos. Ora, para realizar essas tarefas de perquisições e efetuar tais exames, não dispunha o Governo dos órgãos técnicos adequados.

Demais, em países, como o nosso, em que, a par de certos defeitos de escolha de profissão, de ofício ou de carreira, os diversos sistemas educativos experimentados se ressentem de inúmeras lacunas, que inexoravelmente se vão refletir nas diversas atividades da vida nacional, o problema da formação de profissionais e de técnicos e a sábia providência de cuidar, paralelamente, de seu aperfeiçoamento e de sua especialização, ao que pensamos, não poderiam ser resolvidos de improviso, e sim mediante acurados e longos estudos e metódicas observações.

O Governo, porém, no que tange à administração pública não estava aparelhado convenientemente para empreender essa tarefa. Urgia que procedesse antes a uma reforma racional em todos os seus serviços, já remodelando os que estivessem avelhantados, já criando os que julgasse necessários. Desenvolvendo esse programa de realizações, êle se ia apercebendo, gradativa e tecnicamente, para acometer os diversos problemas administrativos que se lhe deparavam.

E' em virtude dessa reestrutura que, precisamente há dez anos, nasceu o Departamento Administrativo do Serviço Público, cujo papel na solução da maioria de nossas grandes questões administrativas é de iniludível importância. Divergimos, é verdade, algumas vezes, da orientação sugerida ou da solução dada. Discordamos, não resta dúvida, em vários pontos, de sua política de pessoal, mas claudicaria o nosso espírito de justiça se, enfileirando-nos aos zoilos e maledicentes, entrássemos a negar, sistematicamente, o valor de sua obra, que é grande e, no balanço geral e criterioso de suas atividades, pesa, incomparavelmente, muitíssimo mais que os seus erros e falhas. E,

para chegarmos a essa conclusão, basta se examine serenamente o que, no campo do aperfeiçoamento, êle tem feito.

A respeito, em umas notas estampadas nesta Revista, em junho de 1946, acentuámos que, sem elementos informativos em número suficiente, com uma experiência própria pequeníssima e de pouco valendo os exemplos alienígenas, pois seria perigoso seguí-los sem prévia e cuidadosa adaptação à realidade brasileira, e estando a racionalização de nosso Serviço Público na fase inicial, o nosso administrador teve de arrostar uma série de dificuldades que ainda não estão vencidas por completo. Em virtude disso, o seu trabalho, verdadeiro serviço de desbravamento, não está isento de senões, mas, com todos os defeitos e lacunas, que lhe descobrimos, ou indigitamos, a iniciativa tem não só o inegável mérito de haver contribuído sensivelmente para a melhoria do nível intelectual de muitos servidores, mas ainda o de ter suscitado, entre nós, o estudo intensivo, amplo e metódico dos problemas ligados à difícil e complexa tarefa de gerir as cousas e os negócios públicos.

A despeito de tôdas essas dificuldades, apesar da prevenção com que, de ordinário, são recebidos os processos inovadores, e não obstante as hostilidades que, sob diversos pretextos e por qualquer motivo, lhe moviam, e ainda lhe movem, o Departamento Administrativo do Serviço Público, por si ou com a colaboração valiosa de outros órgãos administrativos e até de estranhos, conseguiu desenvolver, na medida do possível, um vasto programa de trabalho, que compreende :

I — A instituição de cursos e escolas de formação profissional, aperfeiçoamento e especialização de servidores públicos;

II — O envio, ao estrangeiro, de servidores para a realização de cursos ou estágios de aperfeiçoamento ou de especialização;

III — A promoção, anualmente, de concursos de monografias sobre assuntos de interesse público, ou de utilidade para a administração;

IV — A realização de vários tipos de reuniões de estudos (conferências, discussões em mesa redonda, seminários e reuniões internas, cuja natureza muito se aproxima das discussões em *forum*);

V — As visitas de observações e estudos a estabelecimentos públicos e particulares;

VI — O intercâmbio cultural entre órgãos administrativos e instituições particulares de ensino, estudos e investigações; e

VII — A vinda de professores estrangeiros, de projeção internacional, como John C. Patterson (antigo diretor da Escola de Negócios Públicos da *American University*), Harvey Walker (da Universidade de Ohio), Henry Reining Júnior (da *George Washington University* e da *American University*), Francisco Ayala (sociólogo espanhol) e Emílio Mira y Lopez (psiquiatra cubano).

A respeito de alguns desses aspectos já nos externamos em notas anteriores, onde procuramos analisá-los com serenidade e espírito de crítica construtiva. E, à medida do possível e com o mesmo propósito, examinaremos os demais aspectos. A própria divergência, em que muitas vezes nos encontramos, na apreciação de todos esses problemas, outra cousa não representa que o sincero propósito de ver aperfeiçoado, cada vez mais, esse sistema de pessoal, que vai sendo implantado entre nós com um nunca acabar de lutas.

#### SÚMULAS DE AULAS

#### “DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DO SERVIÇO PÚBLICO

#### DIVISÃO DE SELEÇÃO E APERFEIÇOAMENTO

#### CURSOS DE ADMINISTRAÇÃO

#### MÉTODOS DE PESQUISA E PLANEJAMENTO APLICADO À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

PROF.: HERSON DE FARIA DORIA

PONTO 4 — Métodos de pesquisa aplicáveis aos problemas de Administração Pública: — Pesquisa experimental, regras ou cânones. Análise dos dados estatísticos como instrumento mais seguro para este campo de investigações.

1. Aplicação do método experimental no campo da Administração. Limitações e possibilidades. Definição de “Experimento”. O conceito representado por este termo tem sofrido uma evolução análoga ao desenvolvimento histórico do próprio método — “Experimentação” é o nome dado ao tipo de pesquisa na qual o investigador *controla*

os fatores e observa as resultantes; o pesquisador exerce *função ativa*. Exemplo de pesquisas experimentais no campo da educação, no campo econômico, social e administrativo.

2. Considerações necessárias para a pesquisa experimental indicadas por Monroe e Engelhart (*Experimental Research in Education University of Illinois Bulletin* — N.º 32 — Abril 1930):

#### I — Para o investigador :

a) O controle das condições experimentais (físicas, psíquicas, químicas, etc. conforme o terreno da pesquisa; local, ambiente interno e externo, silêncio ou ruído específico quando necessário, etc.) deve ser garantido desde início.

b) O uso de grupos controlados, como uma técnica experimental, se baseia na presunção de que se pode garantir a existência de grupos equivalentes. (Grupos equivalentes e grupos paralelos — definições e exemplos).

c) O desenvolvimento ou preparo de “instrumento” para a pesquisa (aparelhos, técnicas, regras para o investigador, etc.) visa sempre o aumento da validade e fidedignidade da experiência.

#### II — Para o supervisor da investigação :

a) O treinamento dos pesquisadores para a eliminação ou controle da influência dos seus traços de personalidade se torna indispensável quando a pesquisa envolve problemas psicológicos ou sociológicos.

b) A pesquisa realizada por um grupo de pesquisadores exige o estabelecimento prévio de instruções com palavras claras e precisas e consolidação de um nível intelectual bem marcado e o mais homogêneo possível.

c) Os grupos ou membros dos grupos de pesquisas devem ser reunidos *com muita freqüência* para troca de informações, correção de desvios das regras estabelecidas para a pesquisa, em resumo produção de igualdade de condições.

d) O administração ou supervisor da pesquisa exerce *ação indireta* :

1. estabelecendo o programa e distribuindo as responsabilidades.
2. estabelecendo regras a serem *estudadas* previamente pelos pesquisadores.
3. fazendo *sugestões* para esses estudos.

4. resolvendo os problemas que afetam a igualdade de condições ou respondendo às questões apresentadas pelos pesquisadores.
5. fiscalizando a execução do trabalho e chamando a atenção para os erros, quando necessário.
6. oferecendo assistência imediata e direta aos pesquisadores.
7. sugerindo estudos como suplemento às instruções iniciais.
8. oferecendo ou promovendo condições locais e materiais que se coadunam com os objetivos da pesquisa.

3. Aplicação dos cânones ou métodos de investigação de causas e efeitos desenvolvidos por John Stuart Mill: (In "A System of Logic: Ratiocinative and Inductive" Harper & Brothers, N. Y. 1873 — sub-título: Analogia ou conexão entre os princípios de Evidência e os Métodos científicos de investigação):

a) Método de Concordância: — Quando tôdas as circunstâncias que costumam acompanhar um fenômeno, variam constantemente, à exceção de uma, etc. . . (Ver pág. 133 — Pontos de Filosofia — F.T.D. Tomo II — Lógica);

b) Método de diferença;

c) Método de resíduos;

d) Método de variação concomitante.

4. "Método estatístico" como instrumento para investigações referentes à "Ciência de Administração". Recente domínio da "noção de medida" em tôdas as ciências. Histórico da evolução do emprego do vocábulo estatística; uso do vocábulo pelos alemães para compreender simplesmente a exposição dos mais notáveis característicos de um Estado (Nação) a princípio por meios verbais e posteriormente por dados numéricos; definição proposta pela "Royal Statistical Society" no Sec. XIX — "a ciência de verificar e coligir os fatos que possam ser calculados para ilustrar o estado atual e futuro das sociedades" admitindo que "o estadista comumente prefere o *emprego de cifras e apresentações tabulares*".

Posterior generalização do uso do vocábulo em vários campos de conhecimento ("estatística médica", estatística sanitária, "estatística educacional", etc.) e obrigatoriedade da inclusão da "noção de medida" no conceito de estatística. (Ver — O Método Estatístico em Biologia e Educação — J. P. Fontenele — Pág. 3).

5. Os dois sentidos em que presentemente se emprega o vocábulo:

a) estatística como simples apresentação de registro numérico, naquilo que interessa à vida do Estado (Nação);

b) método ou técnica usada para obter os registros numéricos, em qualquer campo científico, analisá-los e interpretá-los. (Ver: "Estatística e Educação" — In "Revista Brasileira de Estatística" Ano I — n.º 1 — Conferência pronunciada pelo Prof. Lourenço Filho).

6. Características e limitações do "método estatístico" indicadas por Arkin & Colton:

a) O método estatístico é o único recurso existente para o "manuseio" de grande número de dados quantitativos.

b) A técnica estatística se aplica hoje apenas às informações que são redutíveis à forma quantitativa.

c) A técnica estatística é *objetiva*; os resultados, no entanto, não podem fugir às interpretações *subjetivas*.

d) A técnica estatística é a mesma quer para as ciências sociais quer para as ciências físicas; isto é: os métodos ou técnicas estatísticas se aplicam igualmente a campos diversos tais como biologia, química, astronomia — sociologia, psicologia, educação, economia. etc. (Ver — "An Outline of Statistical Methods" — Pág. 1 — Arkin & Colton — Edição Barnes & Noble — 1942).

7. Alguns exemplos de aplicação de estatísticas e do método estatístico no terreno da Administração Pública:

a) Gráficos que facilitam a visão global de números referentes a fenômenos de produção, consumo, dimensões de áreas geográficas, população, etc., que interessam aos administradores dos intêresses públicos.

b) Quadros estatísticos ou tábuas que facilitam as comparações numéricas entre os acontecimentos da mesma natureza variando no tempo ou no espaço.

c) Distribuições de freqüência de fenômenos indicando tendência central — Probabilidade de êxito das iniciativas que têm conhecimento dessas distribuições.

d) Medidas de correlação e probabilidade de predição dos fenômenos ou simples constatação científica das relações de causa e efeito mais ou menos intensas.

8. As críticas sobre o método estatístico, identificadas por Pfiffner, e a fórmula de combate ao cepticismo :

*Cepticismo* — Há um pouco de crítica céptica com referência ao método estatístico: Parte dela é baseada na possibilidade de ser a utilização ou manipulação deliberada dos dados estatísticos, alvo do velho ditado: "As figuras não mentem, mas os mentirosos: as figuram". O método estatístico também cai no descrédito nas mãos dos seus "superzelosos" amigos. Assim o estatístico é alvo de muitos ditos humorísticos, tais como aquele sobre o "estatístico que, depois do nascimento de sua quarta filha, interrompeu sua procura de um herdeiro para o seu nome e propriedade porque ele sabia que em cada cinco crianças no mundo uma é débil mental".

O método estatístico tem sido "maltratado", pelo menos em certos campos pelos "estatísticos" que não são inspirados, pelos "estatísticos" medíocres e relapsos. Uma acusação muito severa dos

métodos de pesquisa no campo da educação, se refere à frequência das amostras impróprias, generalizações injustificadas, perpetuação de erros e falta de dados básicos. Uma terceira escola de duvidosos sobre o recurso quantitativo é formada por aqueles que uma vez ou outra realizaram experiências com muita esperança mas que chegaram a conclusões sem expressão ou inúteis.

Em alguns casos eles realizaram despesas e consumo de energia enormes para chegar a resultados que a "opinião informada" já havia atingido.

O criticismo vem também de um grupo muito sincero e respeitável constituído por aqueles que indagam se certos fatores assaz importantes se submetem à medida ou à base quantitativa. Estes são encontrados quer entre os que professam adesão a materialismo terrestre quer entre os místicos, muitos dos quais considerariam respeitável se a sua relação com o universo fosse considerada de forma quantitativa. Assim um departamento universitário de filosofia quer dominado pelo "materialismo" ou pelo "teísmo", não será encontrado com frequência a favor do método quantitativo". (In "Research Methods in Public Administration" — Pág. 165)".

## SELEÇÃO

### **Seleção de pessoal para o S. P. F. - A ação do DASP**

BELMIRO SIQUEIRA

**C**OMPLETA o D.A.S.P. um decênio de existência. Cabe-nos dizer algo sobre sua fôlha de trabalho no setor da seleção de pessoal para os serviços públicos.

Sem demasias, sem partidatismo, sem lançar mão de argumenos bisonhos, limitando-nos a arrolar dados e fatos, podemos mostrar ser deveras significativa a obra do D.A.S.P. no campo das atividades de recrutamento e seleção de servidores para o Executivo Federal.

Breve exame histórico leva-nos a encontrar duas fases bem diferenciadas, duas épocas perfeitamente distintas, no desenvolvimento de nossa administração de pessoal. E o 28 de outubro de 1936 — data em que se expediu a Lei n.º 284 — surge

como marco separador dessas fases ou épocas. Criado por essa lei, temos o Conselho Federal de Serviço Público Civil, nosso primeiro órgão com atribuição específica de executar concursos para provimento de cargos da Administração Federal.

Com a seleção centralizada no C.F.S.P.C. tivemos o início da implantação real e efetiva do sistema de mérito — conjunto de normas que, mais obedecidas ou menos obedecidas, determinam a melhor ou pior qualidade do pessoal de uma organização, o que vale dizer, a melhor ou pior qualidade da própria organização.

Em 30 de julho de 1938, com o Decreto-lei n.º 579, transformou-se o Conselho em Departamento Administrativo do Serviço Público. E a