

Estágios de treinamento no Governo Nacional dos Estados Unidos

HENRY REINING, JR.

(Tradução de PAULO LOPES CORRÉA)

O PREPARO de pessoal para a administração pública nos Estados Unidos da América está quase que inteiramente entregue ou às universidades — antes do ingresso — ou ao governo — depois do ingresso. O programa de estágios do "National Institute of Public Affairs" constitui exceção (1).

O "National Institute" foi organizado em abril de 1934, quando foi incorporado no Distrito de Columbia como empreza educacional não destinada a lucros financeiros. Logo depois, estabeleceu-se um programa experimental de três meses para graduados e estudantes dos dois últimos anos de college. A experiência feita com dois grupos sob esse plano assegurou o apoio financeiro da Fundação Rockefeller e resultou no desenvolvimento do atual programa. Ampliou-se o período letivo para um ano acadêmico (i.e. nove meses) e elevou-se o nível de ingresso de modo a serem admitidos sómente estudantes graduados.

O Instituto iniciou seu atual programa em setembro de 1936. Desde então, um grupo de universitários de ambos os sexos tem sido treinado sucessivamente todos os anos, nas atividades e operações do governo federal. O programa de treinamento abrange uma orientação no comêço do

(1) A junta de curadores (*board of trustees*) do Instituto é a seguinte: LOUIS BROWNLOW, Presidente, Diretor da "Public Administration Clearing House"; ROBERT Woods BLISS, antigo Embaixador dos Estados Unidos na Argentina; ARCHIBALD MACLEISH, Diretor da Biblioteca do Congresso; PAUL V. McNUTT, Administrador da Repartição Federal de Previdência; EUGENE MEYER, Diretor do *Washington Post*; GEORGE FORT MILTON, Consultor do Departamento do Tesouro; HENRY L. STIMSON, Secretário da Guerra; MARGUERITE M. WELLS, Presidente da Liga Nacional de Eleitoras; e GEORGE F. ZOOK, Presidente do Conselho Americano de Educação.

O staff executivo do Instituto se compõe dos seguintes membros: HENRY REINING, JR., Diretor Educacional; KARL E. STROMSEM, Diretor Educacional Associado (em licença militar); STUART H. VAN DYKE, Diretor Educacional Assistente; e FREDERICK M. DAVENPORT, Presidente e Conselheiro Consultivo.

ano, conferências não formais tódas as semanas com altas personalidades da vida pública, classes noturnas em universidades de Washington e aconselhamento pelo staff do Instituto. Mas o que melhor caracteriza o treinamento proporcionado pelo "National Institute of Public Affairs" é o fato de ser cada estagiário designado para trabalhar, em tempo integral, junto a um funcionário do governo, que sobre ele exerce supervisão e lhe atribui tarefas práticas variadas. Por esse arranjo, os estagiários têm tido oportunidade de observar e estudar as operações governamentais, tanto de dentro como de fora, e de aprender fazendo.

Mediante tais estágios, o Instituto tem se esforçado por aumentar o interesse de estudantes universitários pelas carreiras do serviço público e por desenvolver relações mais estreitas entre as escolas e universidades do país e os departamentos do governo. Também tem funcionado como um programa demonstrativo no recrutamento e treinamento de jovens de ambos os sexos com aptidões para trabalharem na administração. Como uma grande porcentagem dos estagiários, ao findar o ano letivo, já se acha entrosada em alguma fase do serviço do governo, o programa tem sido proveitoso ao objetivo de encaminhar um grupo de estudantes cuidadosamente selecionados para um campo em que se sente necessidade de pessoas capazes e prometedoras.

À base desse objetivo se acha a filosofia de que os problemas de governo numa civilização tecnológica, representada pela organização em larga escala, provavelmente só serão resolvidos quando se estabelecer firmemente a tradição de que é dever dos jovens mais aptos de ambos os sexos — não sómente das escolas superiores, mas de onde quer que possam ser encontrados — ingressar no serviço público, seja em caráter não profissional no campo da política, seja vocacionalmente como

servidores públicos profissionais; de que o governo deve sistematicamente procurar seus líderes, identificá-los precocemente, treiná-los e utilizá-los tão efetivamente quanto possível; em suma, um positivo sistema do mérito.

SELEÇÃO DE CANDIDATOS

O sucesso dos estágios nacionais tem dependido de numerosos fatores, mas as aptidões dos estágiários têm sido de importância primordial. Por conseguinte, o *staff* do Instituto tem considerado da maior responsabilidade a seleção cuidadosa dos candidatos. Estes têm sido os requisitos para elegibilidade na competição anual: 1) grau de bacharel conferido por uma escola reconhecidamente idônea; 2) bom aproveitamento escolar; 3) qualidades excepcionais de caráter, capacidade e aptidão para liderança; 4) interesse manifesto pelos negócios públicos; 5) boa saúde; 6) endosso da escola; e 7) cidadania norte-americana.

O Instituto mantém relações estreitas com escolas e universidades a fim de que possam interessar seus melhores estudantes no concurso para estágios e prestem auxílio à seleção dos candidatos fornecendo cuidadosa estimativa de suas capacidades. Para assegurar tal cooperação ao processo de recrutamento, os funcionários do Instituto têm visitado a maioria das escolas e universidades, pelo menos uma vez cada dois ou três anos, com a finalidade de conversar com seus presidentes, diretores e membros das congregações, a respeito do programa e da qualidade de estudantes desejados para treinamento. Por meio dessas visitas, de correspondência, de palestras não formais com membros de congregações nas reuniões anuais das sociedades profissionais, e por outros meios, as escolas se mantêm informadas a respeito dos estágios em Washington e são estimuladas a agir no sentido de encorajar seus melhores estudantes a requererem inscrição. Em algumas escolas, uma comissão especial da congregação tem sido nomeada para indicar candidatos. Em outras, o presidente, o diretor, ou um ou dois membros da congregação têm procurado, não formalmente, estudantes que possam ser candidatos fortes. Em caso algum se aceitou inscrição de candidato sem o endosso da escola que o mesmo cursou. Dessa forma, as instituições educacionais têm atuado como descobridoras de talentos e iniciadoras do processo de seleção.

O tipo de estudante cuja inscrição se tem procurado é aquêle que apresente uma combinação de qualidades notáveis, demonstradas em toda a sua carreira, mas particularmente durante os anos de escola superior. Para escolher entre os inscritos, a Comissão de Designações estuda a inteligência, o caráter, a personalidade e a aptidão para liderança de cada candidato. Dá-se preferência a uma superioridade geral no conjunto dessas qualidades à verificada em qualquer uma delas em particular. Qualquer padrão de qualidades é aceitável, desde que o candidato haja demonstrado sua eficiência. A importância dos motivos pelos quais se inscreveu é tomada em consideração. Também se tem feito esforços no sentido de serem designados estudantes que tenham interesse no problema do governo e em sua solução. Entre os métodos usados para medir essas qualidades e interesses e para chegar a um julgamento geral do candidato, incluem-se um cuidadoso estudo do *record* de cada candidato e uma entrevista pelos membros da Comissão de Designações.

* * * * *

O prazo para aceitação de inscrições para os estágios termina todos os anos no começo de fevereiro. A fórmula de inscrição exige do estudante informações sobre cidadania, local e data de nascimento, estado civil, altura, peso e condições físicas; educação preparatória, superior e universitária. Exige-se também transcrição oficial completa de sua fôlha escolar; uma lista de suas honras acadêmicas, inclusive filiação em sociedades acadêmicas honorárias; uma lista das atividades extracurriculares de que haja participado, inclusive os clubes da escola e as organizações de que é sócio; e ainda uma lista das atividades e organizações alheias à escola. Tem-se solicitado ao candidato que descreva qualquer trabalho de pesquisa ou escrito que haja completado, que dê a classificação obtida em qualquer concurso para o serviço público de que haja participado, e que forneça uma lista cronológica de todos os seus empregos, anteriores e atual. Exige-se ainda uma fotografia (cabeça e ombros). Finalmente, pede-se a todos os candidatos que redijam um ensaio, num máximo de mil palavras, expondo seu interesse nos negócios públicos, seus planos para o futuro e as reparações do governo em que desejem fazer seu estágio.

Além do endôssso da instituição escolar a que pertence, o candidato deve apresentar como referências os nomes de quatro pessoas, incluindo seu conselheiro da congregação ou tutor e pelo menos um outro professor. A cada uma dessas pessoas o Instituto envia um formulário em que se solicita seja consignado o grau de iniciativa do candidato, originalidade, integridade, vitalidade física, estabilidade emocional e espírito de cooperação. Não se trata de um formulário graduado, mas simplesmente de uma série de perguntas breves, relativas a cada uma das qualidades mencionadas, de modo a revelar tanto os traços desejáveis como os não desejáveis. A Comissão de Designações, sempre que possível, tenta suplementar essas informações por meio de correspondência e por conversações pessoais com membros da congregação e com outras pessoas que conhecem os candidatos.

Não tem havido designação de candidatos sem entrevista pessoal com, pelo menos, dois membros da Comissão de Designações. E os candidatos só são entrevistados depois de já haverem demonstrado que possuem as qualificações para serem designados. As entrevistas são realizadas nos centros mais convenientes, conforme a distribuição geográfica dos candidatos cada ano. Usualmente, mais de vinte centros de entrevista são programados, de modo que a maioria dos candidatos não necessita fazer longas viagens. O Instituto não paga as despesas de viagem para fim de entrevista, a não ser que o candidato tenha de fazer uma viagem muito longa.

As entrevistas não constituem exames orais; a Comissão tem se esforçado por obter uma impressão da personalidade de cada candidato numa situação tão normal quanto possível. Tem-se feito uso, freqüentemente, da entrevista em grupo, na qual três ou quatro candidatos se encontram com os membros da Comissão. Raramente essas entrevistas duram menos de uma hora, ultrapassando freqüentemente esse prazo. A Comissão faz esforço em pôr os estudantes à vontade, fazendo-os conversar livremente, de modo a observar como se comportam, individualmente, numa situação de grupo. A despeito do não formalismo deste método, tem sido possível suplementar a fôlha de registro das impressões sobre inteligência, qualidades pessoais e condição física. Durante a entrevista, é possível obter informações a respeito de certas fases da inscrição; e podem ser verificadas as alusões a problemas de personalidade e outras dificuldades

que de vez em quando aparecem nas referências. Assim, as entrevistas têm sido muito úteis na avaliação das qualidades dos candidatos.

APRECIACÃO DAS QUALIFICAÇÕES

Na avaliação da inteligência do candidato, considera-se guia primordial o seu *record* acadêmico. A cópia oficial completa de sua fôlha escolar é estudada por todos os membros da Comissão, a fim de determinar se o estudante, durante os anos escolares, teve desempenho muito afastado dos dez por cento superiores de sua classe. As variações acima ou abaixo da média geral são anotadas, fazendo-se uma avaliação geral da capacidade intelectual. Como auxílio a essa apreciação, tem-se solicitado às escolas que forneçam os scores dos testes de inteligência e de aptidão escolar a que porventura hajam sido submetido os candidatos. A entrevista e as referências também têm servido para verificação do intelecto do candidato. Aos diretores das escolas e às pessoas indicadas como referência, pede-se que façam comentários sobre a rapidez de percepção, capacidade de análise e originalidade do candidato. Uma apreciação dessa natureza leva em consideração, naturalmente, tanto os hábitos de trabalho como a capacidade intelectual.

As provas empregadas na avaliação do caráter, personalidade e qualidades de liderança do candidato são variadas, tornando-se difícil apreciar as informações obtidas. A despeito dos elementos variáveis e subjetivos, a Comissão de Designações faz uma estimativa dessas qualidades, examinando o *record* acadêmico e extra-curricular, obtendo classificações das escolas, e fazendo a verificação por ocasião da entrevista pessoal. Ao inscrever-se, o estudante apresenta uma lista de suas atividades universitárias extra-curriculares (recreativas e esportivas) e na comunidade a que pertence. O grau de participação nessas atividades tem sido considerado de alguma orientação na determinação de liderança pessoal. Também se considera a apreciação feita pela congregação. No formulário de referências há perguntas relativas à espécie de integridade, espírito de cooperação e de iniciativa que o estudante manifesta no trato com os colegas e com os professores.

Difícil é também determinar o interesse que tem o estudante na solução dos problemas de governo. Qual a motivação que o leva a inscrever-se

para um estágio destinado a dar-lhe ingresso no serviço público, e como agirá êle quando lhe fôr atribuída qualquer responsabilidade — eis importantes questões para as quais se procuram as respostas. O ensaio apresentado pelo candidato, por ocasião da inscrição, fornece agumas indicações a êsse respeito. Também são de bom auxílio as respostas dadas pelas referências, assim como as atividades em que se empenhou o estudante no âmbito escolar e na comunidade. Em muitos casos, a entrevista pessoal tem sido bastante reveladora como indicação dos motivos.

DESIGNAÇÃO DOS ESTAGIÁRIOS

Para se chegar a uma seleção de candidatos bem sucedidos, são examinados todos os fatores e consideradas tôdas as informações que possam ser obtidas. A avaliação é feita em função do *record* total, e qualquer estandardização que se haja estabelecido nesse processo o foi no sentido de um cuidadoso estudo do mais completo *record* que se possa obter. A mais próxima analogia com as práticas regulares do serviço civil é o "unassembled examination" (exame de títulos), acrescido, naturalmente, da entrevista, das referências e da estreita colaboração das escolas através de todo o processo.

As designações têm sido feitas sem consideração especial por qualquer preparo curricular específico. Ao passo que numerosos estagiários não se dedicaram particularmente às ciências sociais, a maioria dêles tem tido estudos especiais sobre governo, economia e outras ciências sociais. Isso foi, sem dúvida, uma consequência natural de seu interesse geral nesse campo. Ademais, os professores de ciências sociais têm estado ativos no sentido de inculcar, entre os estudantes superiores, a idéia de se encaminharem para o serviço público. Contudo, entre os estagiários, também têm aparecido estudantes de matemática, de inglês e de entomologia. Não obstante o fato de não possuírem êles um sólido preparo anterior nas ciências sociais, têm sido muito bem sucedidos em seus estágios. Muitas vezes, têm levado mais tempo para se ajustarem à esfera governamental depois que chegam a Washington.

As designações para estágio incluem treinamento gratuito mas não provêem às despesas pessoais. Além disso, os estagiários prestam serviços sem nenhuma remuneração por parte do governo. Em

cada grupo, de um terço à metade dos seus componentes têm recebido auxílio financeiro de alguma fonte. Uma vez que os designados são considerados como representantes das instituições de onde provieram, o Instituto esforçou-se para que as escolas concedam bôlsas para custeio das despesas pessoais dos mesmos. O Conselho Geral de Educação tem concedido anualmente uma pequena importância ao Instituto, para ser conferida a candidatos bem sucedidos provenientes de universidades dos estados sulinos. A maioria dos estagiários tem feito por conta própria suas despesas de subsistência em Washington.

Todos os anos, desde 1938, têm sido postas em concurso cincuenta vagas para estagiários. Em 1937, foram designados quarenta candidatos; no primeiro concurso realizado, foram disputadas trinta vagas. Não tem havido designação de substitutos, havendo sido esperado que mesmo alguns dos designados não se tornariam estagiários. A seleção se tem feito à larga, sem se levar em consideração as quotas regionais. Embora a Comissão de Designações não haja feito esforço algum no sentido da distribuição geográfica, tomando os melhores candidatos sem considerar escolas ou residências, tem havido, todos os anos, representantes de tôdas as partes do país.

ORIENTAÇÃO PRELIMINAR

O programa de treinamento atualmente em uso pelo Instituto foi estabelecido com base na experiência adquirida com cada grupo sucessivo. Desde 1936, o período de treinamento fôr de nove meses, de meados de setembro ao fim da primeira semana de junho. A prática com dois grupos experimentais de três meses, realizada em 1935, levou à decisão de ampliar o período de treinamento. Contudo, desde a guerra, os estagiários iniciam o treinamento imediatamente após a graduação, isto é, a 1 de julho e a 1 de março. Além disso, o período de treinamento foi reduzido de sete semanas, o que significa que êsses estudantes ficam em treinamento até o fim de janeiro e de setembro respectivamente. Dessa forma, ficam em condições de serem empregados vários meses mais cedo do que sob o programa do tempo de paz, devendo-se notar que o programa atual é o dôbro dêste último.

As primeiras semanas do estágio são habitualmente consumidas num período de orientação destinado a familiarizar cada estagiário com a estru-

tura e funções do governo federal. Nas duas primeiras semanas, há um programa intensivo para todo o grupo. Todos os dias são realizadas duas ou três conferências, por funcionários do governo que falam sobre o trabalho a seu cargo. Essas conferências, propositadamente, não se revestem de formalismo, a fim de que os estagiários possam aproveitar o máximo de tempo formulando perguntas. O programa abrange discussões sobre orçamento, pessoal, análise de execução, planejamento, atividades de informação, informação estatística, controle financeiro e pesquisa econômica, assim como as funções específicas executadas por órgãos tais como os Departamentos do Comércio, do Trabalho, da Agricultura e outros. Como preparação para essas conferências, indicam-se as leituras convenientes.

Para alguns dos estagiários, tais reuniões proporcionam uma revista das atividades administrativas federais e oportunidade para ouvir os funcionários falarem a respeito de seus problemas imediatos. Para aqueles que possuem um conhecimento limitado sobre o governo, as conferências constituem uma introdução, algo breve mas necessária, ao campo da administração pública. A orientação também auxilia os estudantes na escolha da espécie de atividades em que desejam fazer estágios, e na elaboração do programa de treinamento que precisam seguir durante o ano.

Depois de duas semanas de conferências, os estagiários são solicitados a prosseguir individualmente na orientação, até que possam determinar que espécie de enquadramento (*placement*) desejam. Uma vez feita sua decisão, pede-se-lhes que preparem uma exposição escrita de seus objetivos. Para isso, o estagiário pode ter que consumir um tempo considerável em leituras preparatórias e em palestras com os diretores educacionais, os estagiários graduados e outros que possam prestar-lhe conselho e auxílio. Tem-se observado que os estudantes já graduados há um ano dedicam mais pensamento a escolhas vocacionais do que aqueles recém-graduados; consequentemente, tem sido geralmente menos difícil para os estudantes graduados desenvolver uma exposição escrita de seus propósitos e planos. Todavia, outra variável entra nesse quadro. Os estudantes com pouco tirocínio em ciências sociais, particularmente governo, economia e administração pública, têm maior dificuldade em determinar os tipos de operações em que possam participar como estagiários.

ENQUADRAMENTO E SUPERVISÃO

Depois de haver o estudante preparado um plano de estágio, tomam-se providências para o seu enquadramento real. Combina-se um encontro entre o estagiário e um supervisor em perspectiva. Nesse encontro, o estágio proposto é discutido e, caso ambos concordem, faz-se o enquadramento. Caso contrário, o Instituto combina outros encontros, até que se faça o enquadramento. Como o êxito de um estágio depende em grau considerável da relação estabelecida entre o supervisor e o estagiário, o enquadramento deve ser mutuamente satisfatório. O supervisor deve ter interesse em proporcionar ao estagiário tarefas de treinamento que sejam de valor para o seu grau particular de desenvolvimento. A atribuição de uma série de trabalhos de rotina, por exemplo, não fornece ao estagiário experiência suficientemente ampla; por outro lado, a atribuição de tarefas além da capacidade do estagiário acarreta dificuldades. Nos últimos anos, com muito poucas exceções, os funcionários federais deram excelentes atribuições e supervisão. Por apreciarem esse arranjo, os supervisores se têm mostrado desejosos, e muitas vezes ansiosos, de que se lhes enviem estagiários. Há, por conseguinte, uma reserva de supervisores disponíveis, aos quais podem ser enviados estagiários. Durante vários anos anteriores, foram enviados estagiários a funcionários executivos, assistentes administrativos, diretores de pessoal, de orçamento e de pesquisas, e a funcionários incumbidos de muitas outras atividades. A maioria dos enquadramentos tem sido feita em repartições de *staff* e auxiliares ou, em outras palavras, na "fase *staff*" da administração.

Conquanto o sucesso de qualquer enquadramento dependa do supervisor e das condições e circunstâncias da repartição, a maior responsabilidade recaí sobre o estagiário. Ele deve estabelecer uma relação de trabalho com seu supervisor e com os demais servidores da repartição e, em alguns casos, com os outros departamentos. A rapidez com que o estagiário pode ajustar-se à repartição é determinada pelo seu *background*, sua iniciativa, originalidade, espírito de cooperação e outros fatores. Dado que a maioria dos estagiários não possuem muita experiência prática, eles devem desenvolver hábitos de trabalho para um novo ambiente, e construir uma nova estrutura de referência para suas relações quotidianas.

Alguns estagiários escolhem seu enquadramento por causa de seu interesse primordial em determinado assunto, como o problema da habitação, agricultura, segurança social e outros que tais. Outros preferem trabalhar em campos como administração de pessoal, orçamento, planejamento, análise administrativa ou pesquisa econômica. Alguns estagiários têm passado parte do ano no Capitólio, com senadores, deputados e comissões congressionais, para terem uma visão do lado legislativo do governo. Alguns outros têm consumido todo o seu período de estágio ou parte dele em organizações alheias ao governo federal, tais como a Repartição Internacional do Trabalho, as "American Trucking Associations" e a "Group Health Association".

Durante o ano passado, os estagiários procuraram enquadrar-se em repartições nas quais pudessem contribuir diretamente para o esforço bélico, como os Departamentos da Guerra e da Marinha, a Junta de Produção Bélica, a Junta de Guerra Econômica e outras.

ATRIBUIÇÃO DE TRABALHOS

Variam grandemente os tipos de atividade diária. Alguns estagiários fazem redação de relatório; alguns atuam como auxiliar de escritório, auxiliando na correspondência, recebendo chamados, obtendo informações, agindo como "leg man"; outros ainda fazem trabalho de pesquisa numa base de projeto, como preparo de um manual de pessoal para a Administração de Aeronáutica Civil, redação de material de treinamento para a Repartição de Administração de Preços, análise do programa recreativo para as forças armadas no "Office of Defense Health and Welfare Services". Em geral, evita-se trabalho de pesquisa em bibliotecas, preferindo-se um tipo mais ativo de experiência. Contudo, considerando-se a natureza das atividades das repartições centrais do governo federal, os estagiários executam grande dose de trabalho burocrático.

Os estágios bem sucedidos usualmente combinam uma experiência muito ampla com um conhecimento detalhado de uma repartição. Procura-se aquela experiência evitando-se a atribuição de longos trabalhos de rotina e estabelecendo-se o máximo possível de tarefas rotativas. Essa combinação pode envolver uma mudança entre *bureaus* uma ou duas vezes durante o ano, ou uma transferência entre divisões do *bureau*. Por exemplo, um dos estagiários passou a metade de seu estágio

na Divisão do Trabalho da Junta de Produção de Guerra, estudando seus métodos administrativos e realizando pesquisas sobre relações trabalhistas; no período final do estágio, foi transferido para a Junta do Trabalho de Guerra, onde se tornou assistente de um dos mediadores. Assim, no curso do ano, esteve em duas repartições que tratam do mesmo problema geral, mas sob diferentes aspectos. Em outro caso, um estagiário serviu primeiro no serviço de informações da Repartição Federal de Previdência e, depois, no Serviço de Informações Governamentais, adquirindo assim experiência sobre o campo de informações em dois níveis: intra-departamental e inter-departamental. Do mesmo modo, os estagiários podem abordar diferentemente problemas de pessoal, de orçamento e de outros campos, mediante estágios em duas repartições. Cerca de um terço dos estagiários mudam de repartição durante o ano. Os outros dois terços permanecem numa única repartição e, pela rotatividade, adquirem ampla experiência e conhecimento minucioso do assunto. Assim, pelo estudo, pela observação e pela prática, o estagiário aprende as várias operações de uma ou de mais unidades governamentais.

*
* *

Embora ocupe a maior parte do tempo do estagiário, o trabalho quotidiano representa apenas uma fase do programa de treinamento do Instituto. Uma vez por semana, os estagiários se reúnem em grupo, juntamente com um funcionário da administração ou outra pessoa exercendo função na vida pública, especialmente convidados. Tais reuniões, realizadas às segundas-feiras à noite, são a muitos respeitos continuação das conferências levadas a efeito durante o período de orientação. Diferem, todavia, principalmente no que se refere à matéria discutida. Enquanto nas conferências de orientação se põe ênfase nos métodos administrativos e nas funções do governo federal, nas reuniões semanais subsequentes se trata de problemas amplos de política pública, como são encarados pelos membros do Congresso, jornalistas, diplomatas, *lobbyists* (frequêntadores das ante-salas do Congresso que, por solicitações pessoais, exercem influência na atividade legislativa), homens de negócios e administradores públicos. Essas reuniões são despidas de qualquer formalismo. Habitualmente, o orador convidado focaliza o assunto em poucas palavras, deixando a maior parte do tempo para perguntas e

discussões. Dessa maneira, os estagiários adquirem uma visão mais completa do governo e de sua ambiência e tornam-se aptos a manter uma ampla perspectiva que talvez não lhes seja proporcionada por sua experiência quotidiana. Damos a seguir, a título de ilustração, uma lista de oradores convidados a participarem nessas discussões à mesa redonda:

ARTHUR J. ALTMAYER, *Presidente*
Junta de Segurança Social

PAUL H. APPLEBY, *Sub-Secretário*
Departamento da Agricultura

THURMAN W. ARNOLD
Sub-Procurador Geral da República

E. F. BARTELTT, *Comissário de Contas*
Departamento do Tesouro

JAMES V. BENNETT, *Diretor*
Bureau de Prisões

ADOLF A. BERLE, JR.
Sub-Secretário de Estado

JOHN B. BLANDFORD, JR., *Diretor Assistente*
Bureau do Orçamento

ROY BLOUGH, *Diretor de Pesquisas Tributárias*
Departamento do Tesouro

Sra. FRANCES P. BOLTON, *Deputado Federal*
Estado de Ohio

DARWIN CHARLES BROWN, *Secretário*
Junta de Aeronáutica Civil

LOUIS BROWNLOW, *Diretor*
"Public Administration Clearing House"

SOLON J. BUCK, *Arquivista*
Arquivo Nacional

HAROLD BURTON, *Senador Federal*
Estado de Ohio

JOHN M. CARMODY, *Administrador*
Repartição Federal de Obras

HENRY P. CHANDLER, *Diretor*
Órgão administrativo dos Tribunais dos EE.UU.

JOHN COLLIER
Comissário de Negócios Indígenas

JOHN J. CORSON, *Diretor*
Bureau de Seguro à Velhice e aos Sobreviventes
Junta de Segurança Social

MARSHALL DIMOCK, *Assistente especial* do
Procurador Geral da República encarregado da
Imigração e Naturalização.

EVERETT M. DIRKSEN, *Deputado Federal*
Estado de Illinois

CHANNING R. DOOLEY, *Diretor*
Treinamento na Indústria

CHARLES ELIOT, II, *Diretor*
Junta de Planejamento dos Recursos Nacionais.

JOHN N. EDY, *Assistente Executivo do Administrador*
Repartição Federal de Obras

PHILIP B. FLEMING, *Administrador*
Repartição Federal de Obras

ARTHUR S. FLEMING, *Comissário*
Comissão do Serviço Civil dos EE.UU.

FRANK P. GRAHAM
Membro da Junta Nacional do Trabalho de Guerra

LUTHER GULICK, *Consultor*
Junta de Planejamento dos Recursos Nacionais

LORD HALIFAX
Embaixador da Grã-Bretanha

ROY F. HENDRICKSON, *Diretor de Pessoal*
Departamento de Agricultura

HERBERT C. HOLDRIDGE, *General de Brigada*

ERIC JOHNSTON, *Presidente*
Câmara de Comércio dos EE.UU.

W. A. JUMP, *Diretor de Finanças*
Departamento da Agricultura

MAXIM LITVINOFF, *Embaixador*
União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

CLIFTON E. MACK, *Diretor de Compras*
Departamento do Tesouro

WILLIAM McREYNOLDS
Assistente Administrativo do Presidente

EUGENE MEYER, *Diretor*
"Washington Post"

MILO PERKINS, *Diretor Executivo*
Junta de Economia de Guerra

HOWARD S. PIQUET, *Pesquisas Económicas*
Comissão de Tarifas dos EE.UU.

LEE PRESSMAN, *Conselheiro Geral*
Congresso de Organizações Industriais

ROBERT RAMSPECK, *Deputado Federal*
Estado de Georgia

Sra. FRANKLIN D. ROOSEVELT

MARCELLUS C. SHEILD, *Amanuense*
Comissão de Verbas da Câmara dos Deputados

HU SHIH
Embaixador da China

HAROLD D. SMITH, *Diretor*
Bureau do Orçamento

EDWARD R. STETTINIUS, JR.
Administrador de Empréstimos e Arrendamentos

LUTHER C. STEWARD, *Presidente*
Federação Nacional de Funcionários Federais

HATTON W. SUMNERS, *Deputado Federal*
Estado de Texas

JERRY VOORHIS, *Deputado Federal*
Estado de California

JAMES W. WADSWORTH, *Deputado Federal*
Estado de Nova York

LINDSAY C. WARREN

Controlador Geral das Despesas dos EE.UU.

M. L. WILSON, *Diretor do Serviço de Extensão*

Departamento da Agricultura

F. L. YATES, *Assistente do Controlador Geral*

Repartição de Contabilidade Geral.

Ocasionalmente, há reuniões sem a presença de orador convidado, devotadas à discussão das atividades do grupo ou destinadas a possibilitar aos próprios estagiários a realização de discussões de mesa redonda sobre algum tópico corrente de interesse público.

Em acréscimo às conferências semanais, muitos estagiários fazem cursos acadêmicos nas universidades de Washington. Por ocasião do aconselhamento, no comêço do ano, os diretores educacionais têm salientado o valor pelo menos de cursos básicos de administração pública, estatística, direito público, finanças públicas, assim como de treinamento fundamental em ciências sociais. Para essas matérias, existem cursos depois das horas regulares, livres de taxas para os estagiários. Há também cursos especializados sobre pessoal, contabilidade, seguro social e outros assuntos, para aqueles que já possuam os cursos básicos.

A política do Instituto em relação aos cursos de depois das horas sofreu ligeira alteração em relação ao plano original. Nos primeiros anos do programa, permitia-se que os estagiários tomassem dois ou três cursos, e às vezes até eram animados a isso. Verificou-se, entretanto, que por causa da pressão de suas atividades diárias, das reuniões noturnas semanais e das atividades culturais, sociais e profissionais em Washington, os estagiários não eram beneficiados com uma pesada carga acadêmica. Como consequência, permite-se-lhes agora que tomem no máximo dois cursos, instando-se veementemente perante êles para que não tomem mais de um em cada semestre.

ATIVIDADES DE ACONSELHAMENTO

A quarta fase do programa consiste na supervisão dada aos estagiários pelo *staff* do Instituto (2). Estabelece-se um programa mensal de conferências, mas o *staff* está, a qualquer tempo,

(2) Durante os últimos anos, o *staff* tem sido acrescido, anualmente, pela seleção de um professor licenciado por sua universidade. O "conselheiro educacional visitante" em 1939-40 foi o Dr. Howard White, Professor de Ciência Política e chefe do Departamento de Governo e Política,

à disposição dos estagiários. Nessas conferências, procura-se auxiliar o estagiário na coordenação de suas experiências, tanto práticas como educacionais. As conferências são particularmente úteis nos primeiros meses do estágio. Usualmente, serve de base para discussão um relatório sobre a marcha do trabalho do estagiário na repartição em que foi enquadrado, pois tal relatório fornece uma descrição de suas atividades e oportunidade de determinar o êxito que vem tendo.

Na prática real, discute-se uma grande variedade de problemas, já que cada estagiário possui um *background* educacional diferente, tem ambições diferentes e diferentes problemas pessoais. Alguns têm um ou dois anos de instrução especializada depois de graduados; outros têm que construir seu *background* partindo de escolas menores de artes liberais. O aconselhamento, portanto, é feito numa base individual, tomando-se como orientação básica os propósitos de treinamento do estagiário, expressos em sua declaração de objetivos. Tomando como referência esse esquema escrito, o estagiário pode julgar se um programa de ação proposto se adapta a seus planos gerais, ou se na realidade ele mesmo está alterando seus objetivos. Essa prática de usar a declaração de objetivos como um esquema contínuo de referência tem sido proveitosa, particularmente em relação a estudantes que não se preocuparam bastante com a escolha de uma carreira ou com as qualidades específicas e o treinamento para ela necessários.

Há uma quinta fase do programa de estágio, provavelmente tão importante como qualquer das outras — a vida em conjunto de indivíduos afins, cuidadosamente selecionados e reunidos de todas as partes do país. Os contatos que os estagiários mantêm entre si dão-lhes oportunidade de aprender não só sobre uma repartição apenas, mas sobre os muitos departamentos em que estão enquadrados seus colegas. Durante o ano passado, por exemplo, mais de trinta repartições estiveram representadas entre o grupo de estagiários. A prática usual de viverem em grupos, assim como a tendência de

da Universidade Miami, Oxford, Ohio; em 1940-41, o Dr. John W. Manning, Professor de Ciência Política e Diretor do Bureau de Pesquisa Governamental, Universidade de Kentucky, Lexington, Kentucky; em 1941-42, o Dr. Stuart A. MacCorkle, Professor de Governo e Diretor do Bureau de Pesquisa Municipal, Universidade do Texas, Austin, Texas; em 1942-43, o Dr. Charles E. Martin, Professor de Ciência Política na Universidade de Washington, Seattle, Estado de Washington.

todos êles se reunirem em atividades sociais e recreativas, tem facilitado a discussão dos assuntos, proporcionando-lhes um intercâmbio de experiências e um salutar conflito de idéias.

SUMÁRIO DOS RESULTADOS

Embora nenhuma obrigação para emprêgo subsequente seja assumida pelo Instituto ou pelo governo federal, os estagiários habitualmente ingressam no serviço público. Mais de oitenta por cento dos graduados acham-se atualmente colocados em serviços federais militares ou civis. Nas forças armadas, quase todos são oficiais comissionados e muitos em setores onde seu treinamento administrativo está sendo proveitoso. Na administração civil, os estagiários têm obtido classificação nos concursos regulares para cargos federais. Todos os anos tem havido grande procura dêles, especialmente agora que a guerra acarretou uma carência aguda de indivíduos com qualidades e treinamento para postos administrativos.

Os estagiários têm sido promovidos muito rapidamente e, na maior parte, acham-se incumbidos de responsabilidades não comuns para sua idade. Um dos graduados, por exemplo, foi escolhido para chefiar a administração de pessoal civil das forças expedicionárias americanas na Austrália. Outros já quase atingiram o ápice da carreira administrativa em numerosas repartições civis federais.

Alguns dos estagiários graduados que não trabalham no serviço federal, estão agora exercendo atividades em repartições estaduais e locais; alguns estão ou fazendo estudos post-graduados ou exercendo o magistério; outros militam no jornalismo ou se dedicam a negócios privados. Em suma, quase noventa por cento estão no serviço público, nacional, estadual ou local.

CONCLUSÕES

Tem havido numerosos planos oficiais de estágios, executados com sucesso em unidades estaduais e locais de várias partes do país. Conquanto não sejam objeto de discussão no presente artigo, pode-se dizer que a experiência dêles auferida parece confirmar as conclusões a que chegou o Instituto Nacional de Negócios Públicos, baseado na sua experiência dos seis anos passados.

Não pode haver dúvida de que o recrutamento positivo mais eficiente é impossível sem a

colaboração estreita das escolas. Esta deve ser mais que uma cooperação passiva, mais que uma cooperação de apenas afixar anúncios nos quadros de informações para os estudantes. Deve implicar uma participação ativa da congregação e dos chefes administrativos das universidades, no sentido de localizar os candidatos, interessá-los e prestar auxílio na sua seleção. Sómente por meio de um contato constante podem as congregações escolares ser trazidas a essa colaboração, e sómente mediante tal contato se tornará possível vencer a velha tradição de que o governo não é lugar para os talentosos graduados das escolas. A fim de evitar inferências errôneas, talvez se deva acrescentar aqui que as escolas e universidades não são as únicas fontes de talento. As jurisdições do serviço civil têm hesitado em adotar o tipo de recrutamento positivo sugerido pelo plano de estágios, receando repercussões indesejáveis. Seria certamente imprudente para qualquer diretor de pessoal estabelecer um programa de estágio sem providenciar para que o pessoal em serviço dêle participe integralmente (3). Isso faz surgir toda uma nova série de problemas, não discutidos neste artigo. Mas, certamente, através de recomendações dos supervisores, por meio de testes de inteligência, de fatos correntes e outros, pode-se localizar pessoal-em-serviço qualificado, que ingressou no serviço do governo abaixo dos níveis profissionais. Se instrumentos de administração de pessoal, como aconselhamento, promoção e transferência, estiverem bem estabelecidos, e se houver eficiente supervisão dos empregados, o reconhecimento do talento administrativo far-se-á automaticamente. Afinal, selecionar empregados de hierarquia inferior para fim de treinamento em cargos adminis-

(3) A fim de demonstrar a praticabilidade de um tipo de estágio para pessoal em serviço, o Instituto iniciou este ano, 1944, um programa dêsses. Vinte "estagiários em serviço" foram designados, *sem consideração pelo seu nível educacional ou vocacional*, dentre funcionários de várias repartições do governo nacional. As recomendações partiram dos supervisores; foram realizadas provas escritas e as indicações resultantes foram feitas ao Instituto pelos departamentos (ministérios). Estes estiveram também representados na fase final da seleção, mediante participação na Comissão de Designações. O que se tinha em vista era identificar alta aptidão administrativa, sem quaisquer requisitos educacionais ou fosse o que fosse. O período de estágios vai de 24 de janeiro a 30 de setembro de 1944. O estagiário em serviço receberá em grande parte a mesma espécie de treinamento ministrado aos estagiários graduados, mas continuará como empregado de tempo integral da repartição a que pertence. As tarefas a êle atribuídas, entretanto, serão variadas, de modo a proporcionar-lhe experiência administrativa. O "National Institute of Public Affairs" pretende repetir tal programa algumas vezes, até que êle se consolide e se torne prática oficial do governo nacional.

trativos não é o mesmo que designar os futuros chefes de departamentos. Parece-se muito mais com o ato de encher pequenos cursos d'água com peixe miúdo, a fim de assegurar, para o futuro, a existência de peixe graúdo.

*
* *

A segunda conclusão acompanha naturalmente a primeira: o treinamento será provavelmente inútil sem a mais cuidadosa seleção prévia daqueles que devem ser treinados. Supõe-se, e a experiência o revela, que liderança e aptidões administrativas podem ser identificadas. Ademais, a investigação total do *record* completo do candidato é necessária em acréscimo à verificação *in loco* ("spot check"), que habitualmente constitui a parte básica do processo empregado pelo serviço civil. Um teste geral de inteligência e informação pode ser útil como instrumento de separação inicial, mas a designação deve depender de uma classificação de todas as provas, por menores que sejam, que possam ser obtidas a respeito do candidato.

Como corolário, pode-se acrescentar que é muito duvidoso saber se os exames baseados em assuntos escolares constituem parte desejável do processo de seleção. Geralmente, tais exames dão mais importância ao conhecimento, em detrimento talvez da inteligência. A experiência dos estágios em Washington certamente demonstra que o requisito de matérias de estudo específicas daria em resultado a exclusão de alguns dos melhores candidatos.

A investigação através das referências é um passo essencial na verificação do *record* do candidato. Essa investigação, através de pessoas que o conhecem bem, muitas vezes revela fatos que não aparecem na sua ficha pessoal, especialmente a respeito daqueles traços de personalidade e caráter tão importantes para pessoal administrativo em perspectiva. Muitas jurisdições do serviço civil não se valem dos "atestados" para o pessoal das carreiras de primeiro grau (*junior personnel*). Mas essa prática, certamente, parece bem recomendável para a seleção de pessoal de alto nível.

A entrevista pessoal ampla também não é, geralmente, usada pelas repartições do serviço civil para pessoal do primeiro grau. Entretanto,

de todos os aspectos do processo de seleção empregado pelo Instituto, é a entrevista pessoal que é considerada indispensável pelo *staff*. Como confirmação ulterior do *record* e das referências do candidato, ela é extremamente valiosa. Mas, além disso, ela é inestimável como prova das qualificações pessoais do candidato e como meio de se aferir todos os candidatos por um mesmo padrão. Naturalmente, a habilidade dos entrevistadores representa o fator-chave. Devem não sómente ser hábeis na arte de entrevistar, mas também, se possível, possuir experiência de aconselhamento com treinandos em pleno treinamento, de modo a puderem saber, ao primeiro contato, quais os traços essenciais para o sucesso. A técnica de grupo na entrevista parece ser preferível ao exame oral, pelo menos no que se refere à seleção de treinandos administrativos.

O treinamento para pessoal administrativo futuro deve ser, ao mesmo tempo, extensivo e intensivo; extensivo, para proporcionar a perspectiva tão importante para o futuro coordenador; intensivo, para assegurar-lhe um apanhado real dos problemas com que lida. A rotatividade de tarefas de treinamento, a atribuição de responsabilidades o mais cedo possível, a experiência repetida em contatos frente a frente e em redação, a oportunidade de treinamento acadêmico correlativo e de encontros pessoais com um grande número de administradores praticantes — estes são elementos essenciais para o bom êxito de um programa de estágio.

*
* *

Um hábil aconselhamento é também necessário, tanto dentro como fora da agência de treinamento. E' por demais freqüente a suposição de que indivíduos brilhantes não precisam de auxílio. Isto é verdade no sentido de que estudantes dotados de talentos superlativos aprendem muito rapidamente. Não obstante, mesmo o aprendiz mais inteligente necessita de orientação. Precisa ser guiado e aconselhado na elaboração de planos e em decisões cruciais. O Instituto chegou à conclusão de que a proporção de treze ou quatorze estagiários para um conselheiro não é de modo algum demasiado baixa; será, quando muito, demasiado alta para o conselheiro de tempo integral.

Isto, naturalmente, está fora e além da orientação dada ao estagiário por seu supervisor do governo.

Finalmente, deve-se providenciar no sentido de que o intercâmbio natural entre os treinandos não seja restringido. As autoridades são unâimes em julgar que o *esprit de corps* é indispensável para o moral. A associação mútua dos membros do grupo engendra considerações sobre o interesse público e de orgulho profissional. Provavelmente não é essencial a existência de instalações comuns para os treinandos; mas, não se podendo fazer arranjos para um regime de vida em comum, dever-se-á então, certamente, providenciar para que haja uma sala de clube ou um centro qualquer, de modo a facilitar o contato dos membros do grupo entre si. (Quem sabe se esta consideração não se aplica a todos os empregados do governo?)

Como última palavra, isto talvez deva ser dito: no momento presente, a maioria dos nossos administradores são acidentes. Eles podem ter vindo de setores de execução, de uma profissão científica ou de quase todas as fontes. Por causa de algum poder pessoal, ou porque aconteça que estão no lugar devido em tempo oportuno, elas entram no canal administrativo. Então, quando surge uma guerra, as deficiências tornam-se agudas! E uma de nossas mais sérias deficiências é a de liderança administrativa treinada e experimentada. Certamente um dos cânones de nosso planejamento atual e de após-guerra deve ser a resolução de dedicar maior atenção à seleção e ao treinamento de talentos administrativos, a fim de ressarcir as omissões do passado e prover para o futuro.
