

CRÍTICA

Relatório do Presidente do Comité Pro-Aperfeiçoamento do Serviço Civil

Por GORDON R. CLAPP

da *Public Administration Review* n. 3-194

Documento da Câmara dos Deputados 118.77.º Congresso, 1.ª sessão (1941)

Os membros do distinto Comité responsável por este relatório tiveram que enfrentar uma difícil tarefa. O título do relatório sugere que se esperava que o Comité examinasse de novo, ou reexaminasse, todos os problemas do serviço civil, analisasse suas finalidades fundamentais, os postulados sobre os quais se baseia, seus pontos fracos e fortes e, tendo feito tudo isso, recomendasse os aperfeiçoamentos fundamentais. Parece que um dos membros do Comité quis impor essa responsabilidade a seus colegas, mas sem sucesso. Por não ter sido aceito esse plano, o escopo do relatório ficou restringido, mas nem por isso deixou de ser melindroso.

O mais difícil problema do Comité era o que fazer com os advogados que estavam para ser absorvidos pelas leis, regras e regulamentos do serviço civil. Aparentemente, os advogados que se encontravam em cargos há muito isentos da lei do serviço não desejavam fazer parte do mesmo; ou, na pior das hipóteses, caso fossem obrigados a fazer parte, desejavam ter voz ativa quanto aos termos e condições de sua inclusão e futura assimilação.

Quaisquer que sejam a ocasião precisa e natureza do encargo, dois espetáculos desusadamente significativos são revelados pelo relatório. O primeiro deles é um forte debate público quanto ao método pelo qual a profissão jurídica poderá penetrar no serviço de carreira federal; não é comum que os estudiosos do sistema de mérito e da administração pública possam participar de perto de uma discussão conduzida tão abertamente quanto esta e com adversários tão ilustres. O segundo desses espetáculos, embora menos dramático, e talvez de valor mais duradouro, é a antevisão que nos é dada do sistema de serviço de carreira que vai alcançar o pessoal administrativo superior do serviço federal, tal como imaginado por um conjunto excepcional de inteligências lúcidas. Este

estudo é limitado principalmente a essas duas faces do relatório; qualquer tentativa de fazer mais do que isso em um espaço limitado, não faria justiça nem ao relatório, nem ao leitor, nem ao autor.

E' importante descrever, em primeiro lugar, com maiores minúcias, o escopo da tarefa do Comité e as recomendações que dizem respeito aos advogados e pessoal administrativo superior. Em junho de 1938, o Presidente Roosevelt assinou o decreto executivo n. 7.916, que estendia a lei do serviço civil, de 1883, a um grupo de cargos até então dela isentos, num total de cerca de 24.000, a vigorar a partir de fevereiro de 1939. Em janeiro, na véspera do dia em que o mesmo devia entrar em vigor, o Presidente assinou o decreto executivo n. 8.044, adiando a aplicação do decreto anterior a cerca de 5.000 cargos nas classes profissional, científica, técnica e administrativa superior. Mais de 2.500 desses cargos eram de promotores. Ao adiar a extensão da lei do serviço civil a esses cargos, o Presidente, no mesmo decreto, nomeou um Comité para fazer um estudo completo dos métodos de recrutamento, exame, seleção, promoção, transferência, remoção e readmissão nos cargos em questão. O Comité devia apresentar sugestões ao Presidente. Foram nomeados para fazer parte do Comité os senhores: Ministro Stanley Reed, presidente, Ministro Felix Frankfurter, Ministro Frank Murphy, o Procurador Geral Roberto H. Jackson, William H. McReynolds, Leonard D. White, General Robert E. Wood e Gano Dunn.

E' interessante notar que, durante as deliberações do Comité, foi aprovado o *Ramspeck Act*, de 26 de novembro de 1940, que removia virtualmente todos os obstáculos legais à ação do Presidente quanto à extensão da lei do serviço civil, então existente, com exceção dos cargos preenchidos com o consentimento do Senado; cargos da

Tennessee Valley Authority; assistente dos procuradores distritais e cargos da *Work Project Administration*. O Comitê, portanto, reconheceu que:

... "as recomendações relativas ao aperfeiçoamento dos métodos atuais de recrutamento, exame, aprovação, promoção, transferência, remoção, readmissão desses empregados (referidos no decreto executivo número 8.044) atingem igual e necessariamente todos os empregados dos mesmos ramos profissional, científico e administrativo superior; e a maioria deles é agora alcançada pelo decreto executivo. Não se podem admitir dois sistemas distintos de serviço civil. Aceitamos, portanto, a responsabilidade de tomar em consideração o problema mais importante do aperfeiçoamento sistemático dos ramos profissional, científico e administrativo superior do governo federal" (1)

O objetivo da incumbência do Comitê, como finalmente definido pelo texto do relatório, encontrou oposição por parte de um de seus membros, o Ministro Murphy. Seu ponto de vista é consubstanciado numa exposição suplementar em poder do Presidente, que aparece como parte distinta do relatório publicado, no qual preconiza uma revisão completa de todo o sistema do serviço civil.

As sugestões do Comitê são convenientemente sintetizadas nas primeiras dezoito páginas do relatório. Referem-se a: proposta de extensão das leis, regras e regulamentos do serviço civil ao pessoal profissional, técnico, científico e administrativo superior do serviço federal atualmente não atingido ou isento por estatuto, exceto para cargos de orientação de políticas; identificação de um grupo de serviço de administração superior; um catálogo dos aperfeiçoamentos sugeridos, de organização e métodos de todos os órgãos de pessoal federais e o reconhecimento da necessidade de se aumentar o pessoal das classes profissional e técnica e de se examinar os *staffs* da Comissão do Serviço Público Civil; expansão dos programas de treinamento e das repartições departamentais de pessoal; uso crescente mas cauteloso da aprovação seletiva; inclusão dos cargos CAF na *Inland Waterways Corporations*; a inclusão futura mas certa, no serviço civil, dos cargos de investigação, principalmente do Ga-

binete Federal de Investigação; aprovação de um relatório de um sub-comitê que recomenda revisões no sistema federal de aposentadorias; e comentários, sugestões e recomendações sobre vários outros itens. O relatório se refere ao problema da preferência de que gozam os veteranos e da lei de quotas, mas não faz outras recomendações além de uma aplicação liberal da lei, no caso das quotas.

Essas recomendações, fora a dissensão do Ministro Murphy quanto à propriedade do plano de trabalho do relatório e as nítidas divergências dentro do Comitê, relativas aos métodos de introdução dos advogados do governo no sistema de carreiras, são unanimemente aceitas pelo Comitê. As diferentes recomendações relativas aos advogados estão sintetizadas nas páginas 2 e 3 do relatório, como segue :

"Com relação aos cargos de promotores, recomendamos que o Presidente estenda por decreto executivo a lei do serviço civil aos cargos de promotores atingidos pelo decreto executivo n. 8.044 e aos incluídos dentro da competência que lhe foi concedida pela lei de 26 de novembro de 1940, com as exceções que a Comissão do Serviço Civil possa aprovar".

São, entretanto, propostos dois planos de ação para introduzir os promotores no serviço do governo: plano A e plano B...

O plano A recomenda um registo não escalonado de candidatos possíveis, para os cargos de promotores; rejeita como insatisfatório o atual sistema de serviço civil; assevera que os cargos de promotores apresentam um único problema no serviço profissional que deve ser resolvido individualmente e não mediante a aplicação de uma fórmula geral. 'E' de opinião que os exames escritos não são guias dignos de confiança como comprovação de capacidade para realizar as várias tarefas que devem ser executadas; que o atual processo de certificados de habilitação torna extraordinariamente difícil a escolha, por parte do candidato, do departamento ou unidade em que trabalhará; e, finalmente, que até que a Comissão do Serviço Civil, por meio de experiência prática, venha a conhecer melhor o problema dos promotores, a admissão ao sistema de mérito não deve ser confundida com os processos de serviço civil julgados inadequados ao problema dos promotores.

(1) Relatório do Comitê Presidencial Pró-Aperfeiçoamento do Serviço Civil.

O plano B, de outro lado, recomenda completa aplicação do sistema de mérito, por meio de uma lista na qual os nomes apareçam na ordem do mérito apurado em exame e da qual sejam feitas as nomeações, na mesma ordem, até um máximo de três para cada requerimento de certificado de aprovação. O plano B assinala a conveniência de haver um certo grau de flexibilidade na nomeação dos promotores, mas assegura que tal flexibilidade pode ser obtida pelos processos de nomeação já fixados para outros grupos profissionais".

Tais recomendações são desenvolvidas e debatidas no Capítulo V. Pode-se sugerir que durante algum tempo, a partir de agora, "Capítulo V" será um termo usado pelos estudiosos da administração de pessoal, para simbolizar os prós e os contras na disputa dos conceitos básicos que deveriam caracterizar nosso sistema de serviço civil de carreira.

O Capítulo V será melhor compreendido à luz dos antecedentes do aspecto modificado do campo de argumentação relativo ao serviço civil. Deve-se lembrar que os acontecimentos dos últimos anos encerraram o capítulo, pelo menos por enquanto, com o argumento do sistema de mérito versus sistema do "pistolão", no serviço federal. Isto não quer dizer que os defensores do sistema do "pistolão" estejam vencidos ou que tudo seja róseo para o futuro do sistema de mérito. Parece claro, entretanto, que a escola do sistema de mérito venceu a luta. A grande questão, agora, é saber o que vão fazer da vitória!

O Capítulo V consigna que o Comitê concorda que os advogados, tradicionalmente isentos do serviço civil, devem ser uma parte do sistema de mérito e do serviço de carreira federal. A discussão é no tocante a termos e condições. Uma variedade de circunstâncias deixou os advogados como último reduto contra o qual o rápido avanço do serviço civil, por meio de disposições estatutárias e presidenciais, encontrou um obstáculo temporário. O decreto executivo de junho de 1938 e o *Ramspeck Act* de novembro de 1940 podem significar o fim do debate quanto a se saber se os promotores vão reunir-se às fileiras respeitáveis do serviço civil. Pode-se dizer que o Comitê recebeu a incumbência de arbitrar os termos da paz.

Mas o Comitê abandonou o assunto ao Presidente, pois cerca de metade é favorável ao plano A e metade, ao plano B. O plano A é apoiado por todos os advogados do Comitê, exceção feita

ao Ministro Murphy, que não defende plano algum, e por Mr. Dunn, um eminente engenheiro. O plano B é defendido por Mr. McReynolds, distinto homem de carreira do serviço federal, por Mr. White, ex-membro da Comissão do Serviço Civil, e pelo General Wood, presidente da diretoria da Sears, Roebuck and Company.

Seria pueril ignorar a discussão entre esses dois campos, por ser uma discussão típica dos esforços de um grupo profissional importante para resistir à absorção ou assimilação pelo serviço civil formal. Qualquer pessoa que se tenha envolvido em problemas internos de administração de pessoal conhece a profundidade e a realidade psicológica das distinções de profissão e de ofício, como um poderoso elemento de moral. Os engenheiros apegam-se fortemente ao ponto de vista de que são diferentes dos cientistas sociais. E na realidade o são. Advogados são advogados, químicos são químicos. E administradores — esses então são diferentes de todos os outros — por causa do domínio em que eles agem. Cada um deles, como um grupo de oficiais do mesmo ofício, clama por um lugar próprio no céu do sistema de mérito, mas cada um insiste em ter a sua parte na determinação dos termos e condições que governarão a sua estada na proximidade do Todo Poderoso. Dá-se o mesmo com quase todos os grupos de ofícios. Os pedreiros, os eletricitistas, os carpinteiros e os bombeiros apegam-se ao seu "profissionalismo" como a uma coisa vital, quase tão importante como a própria vida. Os mananciais psicológicos dos quais brotam essas manifestações são tão universais quanto mãos e pés humanos. Negar a validade do argumento de que cada grupo é diferente e, conseqüentemente, deveria ser o único ouvido na escolha das condições e termos sob os quais os seus membros executarão o trabalho é, portanto, quase ignorar toda a motivação humana.

A validade do argumento dos advogados, não menos que a dos engenheiros e dos eletricitistas, pode ser discutida; mas será sempre um argumento poderoso dos grupos profissionais, enquanto eles *julgarem* merecer consideração separada. Enquanto eles *sentirem*, sua contribuição para o serviço público estará na proporção direta da extensão em que os métodos de introdução e promoção no serviço público estejam em correlação com os dois guardiães gêmeos do sistema de serviço de carreira: uma espera pública permanente de um elevado padrão de serviço público eficiente, de-

monstrado por resultados, e uma razoável dose de igualdade de oportunidade individual para a admissão e promoção, à base de competição justa entre os que aspiram a contribuir com seus talentos e se satisfazem servindo ao público.

E' neste ponto que a dificuldade da divergência entre o Plano A e o Plano B toma forma. Será que a questão entre os advogados e o resto do Comité consiste em saber qual a melhor maneira de definir "mérito"? Qual o melhor meio de estabelecer e manter a confiança pública na integridade e na excelência do serviço público? Está o público mais interessado nos métodos mediante a aplicação dos quais cada filhinho de mamãe tem uma oportunidade boa e justa de ingressar no serviço público ou está ele mais interessado na qualidade, justiça e eficiência da administração dos negócios públicos? A discussão chega ao auge quando se trata da sagrada "regra de três" — método de se nomear, para a vaga, um dos três primeiros da lista escalonada.

Os defensores do Plano A propõem uma lista não classificada que os adeptos do Plano B consideram um expediente para reduzir a competição a nada mais do que um simples exame de "habilitado — inhabilitado". Sobre todos os constantes desta lista desordenada poderia recair a nomeação. A seleção dentre os habilitados seria abandonada aos administradores advogados responsáveis, em cujas unidades houvesse vagas a serem preenchidas. "Isto", dizem os partidários do Plano A, "permitiria que o processo seletivo levasse em consideração as especializações do tipo de cargo representado pela vaga". Essa modalidade de seleção se aproximaria mais de um simples problema de *colocação* do candidato habilitado no conjunto do serviço em questão e nem por isso deixaria de ser um método de pôr a vaga ao alcance dos primeiros colocados na lista, conforme classificação resultante de um sistema de exames. Contra este plano, os partidários do plano B insistem nos argumentos a favor da "regra de três".

Seria pena se a discussão sobre a "regra de três" fosse considerada uma disputa comum entre os que desejam ser diferentes e os que se batem pela linha de uniformidade. O que há de essencial nesse debate vai além disso. O que vemos aqui é o conflito entre aqueles que evitam uniformidade onde esta compromete a eficiência da unidade de serviço e aqueles que encaram a "regra de três" e sua aplicação razoavelmente uniforme

como o símbolo de uma competição aberta e justa, pela qual o serviço público mantém a confiança do povo. A questão fundamental jaz entre uma idéia abstrata, mas defensável, da justiça em relação à procura de emprego por parte do público, de um lado, e, de outro lado, à criação de que seres humanos, — admitido um bom mínimo de qualidade e quantidade de capacidade e aptidão — convenientemente fundidos no conjunto da organização, seu trabalho e personalidade, serão mais eficientes executando o serviço público do que um grupo de indivíduos cuja principal qualificação tenha sido a sobrevivência da "regra de três". Aqueles que contestam a eficácia da "regra de três" asseguram que não são contrários ao princípio do mérito na seleção; eles alegam que, além do simples requisito de habilitação, há considerações peculiares que pertencem ao âmbito de julgamento dos administradores, as quais constituem indícios de mérito tão válidos quanto os métodos de exame pelos quais se determina a ordem de classificação. Além disso, os adversários da "regra de três" afirmam que a confiança do público no sistema do mérito será julgada tanto pelos resultados apresentados na execução do serviço como pelas normas precisas seguidas no preenchimento dos cargos.

E' lamentável que a clareza da posição dos defensores do Plano A seja obscurecida pelo fato de só cogitarem do caso dos advogados. Relativamente aos outros grupos profissionais e técnicos, os próprios advogados parecem concordar que a "regra de três" é um bom recurso. Não está inteiramente claro se isto é devido ao fato de que o grosso dos cargos sob o exame do Comité são cargos de promotores e, portanto, colocam os advogados, membros do Comité, na posição de representarem apenas o seu grupo profissional, ou se é devido à convicção desses membros, de que a "regra de três" é uma medida conveniente em todos os casos, exceto quando aplicada aos cargos de promotores.

Se o argumento contra a "regra de três" é justo, parece que sua justiça não se baseia no fato de que os advogados são diferentes, mas sim na alegação de que a "regra de três" compromete por demais a participação do administrador que a aplica na seleção e colocação de pessoas — pessoas essas por meio das quais as atribuições de sua repartição serão desempenhadas — e a sua própria eficiência julgada pelo público a que serve. Se esta alegação oferece um bom argumento contra a "regra de

três”, quando aplicada aos advogados, é difícil compreender a opinião tácita dos advogados, de que a regra se presta à seleção de engenheiros ou cientistas sociais. É possível que os advogados tenham concluído que se os engenheiros estavam reconciliados com a “regra de três”, não havia motivo para que sua eficácia fosse discutida por aqueles que não pertenciam à profissão de engenheiro. Poder-se-ia ter esperado, entretanto, que fiéis ao seu papel de polemistas exímios, um conjunto tão distinto da profissão legal pudesse ter penetrado até a raiz do debate sobre a “regra de três”, sem considerar as distinções profissionais feitas na sua aplicação.

Há necessidade de debate — de muito debate — sobre a questão representada pela “regra de três”. Os técnicos de pessoal são estimulados a se considerarem, e com razão, como os principais guardas do sistema de mérito. A continuação e extensão deste dependem, em grande parte, da confiança com que o público encara as suas manifestações. Atrás da “regra de três” desenvolveu-se uma pirâmide complexa de técnicas e métodos destinados a tirar a análise e a avaliação de capacidade do campo de julgamento subjetivo, levando-as para a fria atmosfera de testes, pontos, índices ponderados e classificações minuciosas em que décimos costumam determinar a diferença entre aprovação e reprovação. Essas armadilhas técnicas tornam-se os símbolos do sistema de mérito aos olhos do público. São interpretadas como garantias ao público de que existe uma competição aberta e justa, para aqueles que aspiram a entrar no serviço público, sem se valer de influência especial ou favores. Também são — mas inúmeras vezes incidentalmente — bons meios para colocar “the right man into the right place”. Sob esse aspecto, a “regra de três” forma o ápice desta pirâmide de planos erigida no sistema de pessoal, visando a objetividade.

Os que atacam a teoria da “regra de três” estão em terreno traiçoeiro. Este ataque é ambicioso se atentarmos que atinge o racionalismo de todo o sistema de medidas que hoje caracterizam o serviço civil. É uma coisa a se discutir se uma técnica específica de exame, uma escala de avaliação ou um método de organizar listas, precisa de aperfeiçoamento. Os técnicos frequentemente apreciam as discussões sobre essas questões pois a crítica tem que procurá-la em seu campo próprio e com armas

de sua própria escolha. Mas quando se ataca a validade da “regra de três”, provoca-se uma guerra entre o símbolo supremo de objetividade e o protecionismo, no serviço civil. Por mais sinceros e inteligentes que sejam em seus julgamentos e convicções estão em perigo de ser mal compreendidos aqueles que atacam a eficácia da “regra de três”, alegando que ela restringe a capacidade do administrador responsável para desenvolver um *staff* competente e bem coordenado, cujas habilidades e personalidades sejam fundidas de maneira a produzir resultados extremamente eficientes e brilhantes. É possível que nós, administradores de pessoal, a quem o público foi induzido a confiar a integridade do sistema de mérito, sejamos um pouco culpados disso. Talvez não tenhamos permitido que o público mantenha uma dose suficiente de fé na capacidade e no propósito honesto de administradores competentes, de carreira, para colaborarem diretamente conosco na seleção do pessoal subordinado, sem temer que favoritismo e apadrinhamento reduzam o sistema de mérito a pedaços.

Deve-se dar base a este medo — daí a “regra de três” e muito do que acompanha. Mas se o sistema de mérito deve sair da era do protecionismo para alguma coisa mais positiva em seus conceitos e métodos, pode ser de grande valor um re-exame dos mecanismos defensivos, incitados por medos.

Pode-se discernir alguma coisa parecida com isto no tom choroso com que os advogados afirmam,

“Na verdade o julgamento das autoridades que nomeiam pode muito bem ser falível mas acreditamos ser indispensável pelo menos deixar uma possibilidade de sucesso à sua escolha”.

Pode-se arriscar a afirmativa de que um estudo pormenorizado do mecanismo atual da “regra de três” teria concedido aos defensores do Plano A um argumento mais forte a favor de sua proposta de lista não classificada do que o que é oferecido pela alegação de que o advogado é diferente. Seríamos os últimos a firmar que o método de lista classificada — “regra de três” é a característica mais importante de um forte sistema de mérito. A tendência dos defensores do Plano B, em oposição ao Plano A, sugere, entretanto, que eles estão convencidos de que a eliminação das listas classificadas e da “regra de três” relativamente aos

advogados, seria um golpe de morte no sistema do mérito. E' de se esperar, no entanto, que o sistema de mérito não tenha todos os seus órgãos vitais centralizados em um plano tão vulnerável. Somos levados antes a concluir que a forte posição tomada pelos partidários do Plano B, centralizando como o faz, na preservação do plano de lista classificada — "regra de três" — era a única posição defensável a seu alcance, a menos que desejassem ou ver os advogados tratados diferentemente de outros grupos profissionais, ou aventurar-se em uma revisão completa e necessariamente prolongada de todo o sistema de serviço civil. Aparentemente todo o Comitê, exceção feita do Ministro Murphy, concorda que sua competência era limitada demais para isso. Dadas as circunstâncias, pode-se exprimir simpatia pelo dilema em que se encontram os defensores do Plano A como os do Plano B.

O Capítulo VI sobre o serviço administrativo superior é uma sequência agradável à disputa pendente contida no Capítulo V. Este parece ser francamente a parte mais importante do relatório. Nele é definido pela primeira vez o esboço das características de um corpo administrativo ou de gerência no serviço federal. A necessidade do reconhecimento de um tal grupo tem sido defendida com ênfase crescente pelos estudiosos do serviço público, nos últimos anos. Foi feita uma referência acentuada a esse conceito pelo estudo feito por Reeves e David sobre o Comitê de Direção Administrativa do Presidente, de 1937, e anteriormente pela Comissão de Inquérito sobre Funcionismo Público. Em vários pontos importantes, o presente relatório se baseia sobre esses trabalhos anteriores. As recomendações do Comitê cogitam da criação de um grupo administrativo com ou sem especialização profissional ou científica, que consista de funcionários tendo responsabilidades administrativas em cargos classificados nas classes CAF-11, P-4 e superiores. Este corpo administrativo de serviço de carreira seria completado em grande parte por promoção ou transferência interna, em virtude de confiança no método de seleção entregue aos Comitês examinadores, e no senso seletivo de autoridades administrativas superiores e das autoridades departamentais de pessoal. Além disso, o Comitê encarece o reconhecimento do papel da administração geral no serviço de carreira, logo abaixo dos chefes incumbidos de elaborar as políticas, constituindo os administradores gerais o ápice do corpo administrativo. E' significativo notar que

o Comitê não participa diretamente da controvérsia já gasta quanto a se saber se as pessoas a serem escolhidas para cargos de responsabilidade administrativa devem sair dentre as de treinamento e experiência profissional ou técnicos ou dentre aquelas cujos treinamento e experiência são isentos de tal especialização. O Comitê aceita sabiamente o fato de que os cargos administrativos são e serão ocupados por pessoas de ambos os grupos. Eles identificam acertadamente o grupo administrativo superior, à base de um denominador comum de habilidade e responsabilidade administrativas.

Talvez o maior perigo da realização dos importantes objetivos do Capítulo VI seja encontrado na extensão ameaçadora de métodos de aprovação por demais restritivos no preenchimento dos cargos administrativos superiores. O próprio Comitê pode atrair inconscientemente essa ameaça para o seu objetivo, no seguinte comentário deste problema:

"Não conhecemos nenhum teste formal que seja um guia seguro para predizer habilidade administrativa. Certos testes psicológicos podem ser de algum valor. Julgamos atualmente que a principal confiança deve ser colocada na observação cuidadosa e no julgamento imparcial dos supervisores e autoridades de pessoal. Notamos, entretanto, a existência de estudos feitos com o objetivo de isolar as qualidades mentais que compreendem a habilidade na administração e aconselhamos as autoridades de pessoal e a Comissão do Serviço Civil a se valerem desde já de quaisquer testes que provem sei de valor e dignos de confiança.

Se a história da procura de objetividade na seleção de pessoal, no serviço civil, pode oferecer qualquer ensinamento, um que surge claramente é que a confiança prematura em testes e mensurações de qualidades e aptidões intangíveis, até agora não mensuráveis, pode solidificar os pressupostos sobre os quais a validade desses testes e mensurações está baseada, a ponto de impedir debates contínuos e desenvolvimento de pressupostos progressivamente melhores. Em um serviço público que ainda não encontrou sua completa função, numa estrutura democrático-social e econômica que se

move com rapidez, a prematura formalização dessas técnicas pode resultar em grave desserviço público.

Este estudo seria remissivo se não consignasse um comentário acerca da mudança significativa de ritmo notada entre os Capítulos V e VI. No Capítulo VI o Comitê reconhece o fato de que o serviço administrativo superior será renovado principalmente com elementos das séries inferiores do serviço. Ele encarece a crucial importância do desenvolvimento de um serviço administrativo superior, caracterizado por aquelas qualidades mentais e capacidades de administração comumente designadas como imaginação e criatividade. Reconhece, além disso, que essas qualidades e capacidades ainda não são susceptíveis de uma mensuração objetiva, nem sequer semi-científica, inteiramente independente de comprovação mediante execução prática e experiência.

E' obvio que o sucesso da seleção interna dependerá, em grande parte, das reservas dessas qualidades intangíveis existentes nas classes CAF. Ainda assim, no Capítulo V, o Comitê se divide nitidamente ao ajuizar da eficácia de métodos de aprovação extremamente restritivos, devido à dificuldade de se conseguirem instrumentos capazes de distinguir entre os dotados dos prerrequisitos profissionais indispensáveis e aqueles que, além destes, tem as qualidades intangíveis. Na realidade, os advogados do Comitê que defendem essa idéia, a preconizam apenas quando aplicada à seleção dos novos promotores. Parece claro, entretanto, a menos que o futuro serviço administrativo superior seja formado precipuamente de bacharéis em direito, o mesmo interesse pelas falhas de um método de aprovação restritivo se aplicaria, com igual força, à seleção de quase todos os praticantes e assistentes, já que a seleção nas classes inferiores deve ser usada deliberadamente para a criação de uma reserva superior da qual surgirão os futuros chefes administrativos. A gravidade dessa inconsistência é atenuada em grande parte pelos mistérios da potencialidade humana. Como o Comitê acentua, não se encontrou ainda nenhuma fórmula semi-precisa para se descobrir por meio de teste ou de expedientes práticos as capacidades e qualidades de chefia latentes nos recrutas do serviço público. Não há meios para provar que essas qualidades não existem ou estão tão profundamente

escondidas que uma direção prudente e amadurecida e o agulhão de uma experiência estimulante não possam trazê-las à tona para uma cuidadosa preparação para que assumam posteriormente a chefia administrativa.

O reconhecimento do relevante papel do serviço administrativo superior na administração leal e inteligente das crescentes funções públicas tem que percorrer um longo caminho no sentido de inspirar ao público uma confiança bem fundada na integridade do governo. A identificação de um tal serviço muito fará a favor da preparação de um caminho que conduza à evolução auto-dirigida de padrões aperfeiçoados de administração pública como profissão. Admitidos os elementos de uma consciência profissional, o grupo da carreira administrativa encontrará menos ocasiões e incentivos menos frequentes para misturar suas responsabilidades administrativas com participação, naquela zona nebulosa de relações entre os ramos executivo e legislativo, que mantem o público sem saber quem é o responsável pelas coisas. Tudo quanto a crescente consciência profissional do pessoal administrativo superior implica, contudo, neste relatório, reduz os outros problemas por ele abrangidos a simples acontecimentos de valor corrente. O Capítulo VI, lido à luz da expansão acelerada das funções governamentais, provê uma sólida contribuição ao progresso da formação de um adequado serviço civil de carreira.

E' de se esperar que muito depois de resolvida a controvérsia tão nitidamente estabelecida no Capítulo V, as sugestões estimulantes, construtivas e profundamente práticas no Capítulo VI venham a produzir frutos. Não será fora de propósito sugerir que se tempo, atenção e esforço daqueles a quem incumbe a tarefa de dar vida às recomendações deste relatório forem concentrados inteligente, persistente e imaginosa sobre as realizações das metas estabelecidas no Capítulo VI, as interpretações restritivas que fornecem alguma justificação prática à "regra de três" serão suficientemente dissipadas a ponto de tornar o método de aprovação de lista classificada — "regra de três" uma questão sem maiores consequências no desenvolvimento e aperfeiçoamento do sistema de carreira.