

# Movimento para a constituição de um serviço público de carreira

GUSTAVO LESSA

A *Brookings Institution*, de Washington, D. C., ofereceu, em 1937, uma bolsa de estudo ao Dr. Gustavo de Sá Lessa, elemento de real projeção nos meios culturais e educacionais brasileiros.

De acordo com os estatutos daquela instituição, aos seus "fellows" é facultada a liberdade de escolha e limitação do objeto dos respectivos estudos durante a estada na América do Norte.

Deliberadamente fundada, por iniciativa e com recursos particulares, para estudar e fazer estudar a teoria e prática das atividades governamentais, a *Brookings Institution* guia os seus estudantes nesse vasto campo de observação e de pesquisas, facilitando-lhes contatos com as autoridades oficiais, consultas aos arquivos públicos, frequência às bibliotecas especializadas, etc.

Na qualidade de "fellow" da *B. I.*, o Dr. Gustavo Lessa escolheu, para objeto de seus estudos e pesquisas, as funções ministeriais na organização do governo americano. O intuito era determinar até que ponto um secretário americano influí na elaboração da política ministerial e, reciprocamente, até que ponto a unidade administrativa influí nas deliberações do ministro.

Não se limitou, porém, o Dr. Lessa a esse objetivo. Passando cerca de 18 meses na capital dos Estados Unidos, país em que, aliás, já estivera estudando 14 anos antes, o Dr. Gustavo Lessa teve oportunidade de observar longamente o governo americano, acumulando informações, relacionando fatos, confrontando doutrinas e teorias — em suma, reunindo copiosa documentação relativa às atividades, tradições e tendência da administração federal.

A posse, o arranjo e a análise dessa documentação era mais que meio caminho andado para a preparação de um livro, sem dúvida oportuno e necessário no Brasil, onde hoje tantas atenções e curiosidades se voltam para a administração pública.

Eis, em sumário, a história do livro "Problemas da Administração Federal nos Estados Unidos", que o Dr. Gustavo Lessa acaba de escrever e cujo aparecimento, esperado para breve, pois os originais já se encontram em poder da casa editora, virá certamente encarecer a nossa incipiente literatura sobre a arte e ciência de gerir os negócios públicos.

"Revista do Serviço Público" solicitou e obteve permissão do autor para divulgar, em primeira mão, um capítulo do referido livro. E' o que ora temos o prazer de franquear aos nossos leitores.

Releva notar que a publicação desse capítulo se faz com dupla oportunidade. E' oportuna, de modo geral, porque o DASP está preparando novo concurso para selecionar técnicos de administração. E' oportuna, do ponto de vista da nossa orientação doutrinária, porque justamente iniciamos, na edição de junho, uma "enquête" sobre a profissão de administrador, assunto estreitamente relacionado com o que o Dr. Lessa expõe nessa parte de seu livro nascituro.

## SITUAÇÃO ATUAL

**N**ENHUMA das leis consideradas no capítulo anterior continha qualquer disposição donde se pudesse depreender que, no preenchimento dos cargos de grau mais elevado, se tornaria obrigatória ou mesmo desejável a promoção. Assim, no serviço classificado nos Estados Unidos (veja-se no capítulo seguinte, a propósito da extensão desse serviço, o significado do termo), não existe, com obrigação legal, a carreira; nesse serviço, o funcionário não adquire o direito à promoção. Essa situação, que se evidencia da simples leitura das leis e de comentários autorizados às mesmas, nos foi confirmada em toda parte em Washington.

Cumpre notar que o serviço classificado comprehende a maior parte do funcionalismo e a parte, em geral, dotada de maior estabilidade.

O fato, porém, de não existir dispositivo legal a respeito, não quer dizer que no serviço classificado não exista o *hábito* da promoção. Este hábito é encontrado sobretudo nas repartições de funções científicas ou técnicas. Há mesmo algumas em que a tradição a esse respeito é rigorosa, sendo excepcional a entrada, em grau mais elevado, de pessoa estranha. Como teremos de ver no capítulo sobre controle do pessoal, em algumas delas a própria vaga de chefe é preenchida dentre os respectivos funcionários.

Entretanto, em todas elas, é facultado legalmente ao chefe, em caso de vaga, se não divisar pessoa habilitada entre os seus funcionários, pedir a transferência, com ou sem promoção, de funcionário de outra repartição do mesmo Ministério ou de Ministério diverso, ou mesmo pedir a escolha, por meio de concurso, de pessoa estranha ao funcionalismo. Lewis Meriam conta que, no tempo em que servia no Children's Bureau, vigorava nessa repartição uma fórmula estabelecida pelo Ministro do Trabalho, William Wilson: para o preenchimento de vagas, procurar primeiro uma pessoa competente na própria repartição; no caso de não encontrá-la, revistar o Ministério, e depois outros Ministérios, e, só esgotada a busca no pessoal da administração, pedir candidatos de fora, por meio de concurso (1).

Cumpre notar aqui um fato curioso. Existem, fora do serviço classificado americano, numerosos cargos que a lei do serviço civil isentou expressamente dos requisitos de admissão nela estabelecidos. Tais cargos são os preenchidos por meio de nomeação do Presidente, dependente da aprovação do Senado. Acontece, porém, que, em *alguns* grupos desses cargos, leis especiais ou decretos executivos baseados na lei de 1871, tem estabelecido, não só o concurso para a entrada inicial, como a promoção, para o preenchimento posterior. Criaram-se, assim, legalmente *carreiras*, fora do serviço classificado. Assim aconteceu no chamado "corpo regular" da Saúde Pública, na repartição denominada Coast and Geodetic Survey e em muitos cargos do serviço diplomático e consular.

Vejamos em particular o caso da Saúde Pública, pois nele há uma modalidade pouco usual de promoções. Do seu chamado "corpo regular" fazem parte: médicos, engenheiros sanitários, den-

tistas, farmacêuticos. Depois de nomeados por concurso para o grau inicial da carreira (é preciso notar que a entrada pode ser também para o grau imediato), a sua promoção a este se dará dentro de três anos, se forem aprovados em um segundo exame, exceto os farmacêuticos, que necessitam de um estágio de cinco anos. A promoção não depende de vaga, depende conjuntamente do tempo de serviço e do mérito do funcionário, como acontece em muitos cargos militares. No fim de nove anos, haverá novo exame e, se este for satisfatório, nova promoção. O mesmo sucederá, novamente, daí há oito anos. Mais seis anos ainda, quer dizer, após vinte e seis anos de serviço, a quarta promoção poderá ser obtida. Falhando nos dois primeiros exames da série, o funcionário perde o cargo.

E' preciso notar que os períodos de promoção podem ser encurvados para os que forem admitidos inicialmente ao segundo grau da carreira.

Há na Saúde Pública nos Estados Unidos um grupo numeroso de médicos e de outros profissionais colocados fora do corpo regular e nomeados de acordo com as regras gerais do serviço civil classificado. A estes, como a todos os demais funcionários do referido serviço, não está assegurado o direito legal à promoção, nem pela forma acima exposta, até certo ponto automática, nem para preenchimento de vaga.

A terminologia americana diferencia claramente entre "aumento de vencimentos" e "promoção". Conforme se viu no item 5 do resumo que fizemos, no capítulo anterior, da lei de classificação, esta estabeleceu, em cada grau, uma escala ascendente de vencimentos, a qual vai sendo percorrida pelo funcionário à medida que a sua eficiência lhe vai garantindo esse acesso, se a verba votada pelo Congresso comportar o aumento, o que muitas vezes infelizmente não acontece. No caso de "promoção", além de aumento mais sensível de vencimentos, decorrente da ascensão a um grau superior, o empregado passa a desempenhar funções de maior importância e dificuldade.

Que as possibilidades de promoção constituam um admirável incentivo ao trabalho, ninguém que se tenha detido no assunto poderá negar. Não só é um estímulo para os que estão já no serviço, como atrai para este candidatos de maior merecimento. Além disso, há muitos sectores dos serviços públicos em que o treino necessário é melhor obtido neles próprios.

Fosse possível ampliar o sistema em uso na Saúde Pública federal americana, da promoção independentemente de vaga, automaticamente realizada desde que o funcionário tivesse, após determinado tempo, demonstrado a sua eficiência, só benefícios daí poderiam ser colhidos, desde que a introdução de sangue novo pudesse ser admitida, embora em casos excepcionais. Tal sistema, porém, exige obviamente grandes despesas. Além disso, na base dele, como no de qualquer sistema de promoção regular, deveria estar uma seleção inicial rigorosa.

#### SÉRIE E CARREIRA

Antes de entrar no mérito do assunto, procuramos esclarecer a terminologia usual. O extinto Conselho de Classificação do Pessoal, "Personnel Classification Board", não definiu em suas publicações, até aonde foram as nossas pesquisas, o que era uma carreira, mas definiu o que era uma série: "Pelo termo *série* significamos duas ou mais classes semelhantes quanto à natureza do trabalho, diferenciando-se principalmente em grau, e constituindo degraus numa linha usual de promoção". "By the term *series* is meant two or more classes similar as to line of work and differing principally in grade, constituting steps in a usual line of promotion" (2).

Essa definição nos parece inadequada porque não encerra a idéia do treino adquirido, que deve ser básica para a promoção. Além disto, não reflete a situação americana, na qual nem sempre a promoção é usual. Seria talvez mais apropriado dizer-se: "Série significa duas ou mais classes relacionadas entre si da seguinte forma: a) são semelhantes quanto à natureza do trabalho; b) diferem quanto ao grau de responsabilidade e dificuldade dos deveres dos cargos respectivos; c) o treino adquirido pelo funcionário, desde a sua entrada no grau anterior, acrescido ao preparo demonstrado por ocasião dessa entrada, pode, em circunstâncias favoráveis, ser considerado suficiente para habilitá-lo a concorrer à promoção".

A série é, pois, uma carreira em potencial. Para definirmos carreira, substituiríamos, no fraseado anterior, a expressão "pode em circunstâncias favoráveis ser considerado suficiente", pela seguinte: "é considerado suficiente, ou em virtude de dispositivo legal, ou em virtude de tradição administrativa".

Lembremos que, no serviço federal americano, há séries cujas classes se acham em todos os Ministérios. Isto é mais frequente nos serviços de escrita, mas verifica-se também nos outros. Por outro lado, há algumas que se limitam a uma só repartição.

Vejamos, agora, alguns aspectos do preparo inicial e do treino adquirido no serviço.

#### PREPARO INICIAL

Esta é uma das mais debatidas questões referentes a pessoal. Deverá o preparo exigido dos indivíduos para ingresso no funcionalismo ser bastante amplo para que, além das funções especializadas que vai desempenhar, possa desempenhar outras correlatas a que for chamado? Deverá ser de natureza mais acadêmica ou mais vocacional?

Alguns escritores sobre administração pública nos Estados Unidos criticam a falta de articulação existente entre os sistemas de educação do país e o serviço público. Essa falta de articulação é devida principalmente a que os limites de idade máxima para entrada no serviço público são bastante elevados, sendo de 53 anos para as carreiras não científicas e profissionais. Além disto os requisitos educacionais não são exigidos de uma maneira rigorosa nas leis e nos dispositivos regulamentares. Na prática, a Comissão de Serviço Civil vem procurando suprir essa deficiência. O autor tem diante de si editais impressos de concursos para vários cargos técnicos, nos quais a exigência de um curso superior é imperativa. O contrário repugnaria ao bom senso.

Uma lacuna decorrente da falta de articulação seria, segundo diversos críticos, a falta da exigência de uma cultura geral, substituída na prática pela especificação de aptidões especializadas. Wilmerding (3) restringe a sua censura principalmente ao ramo do serviço público denominado "clerical, administrative and fiscal", e acha que se deveria exigir dos candidatos, em lugar de conhecimentos especializados para o desempenho das suas funções, uma instrução escolar geral sólida, articulando-se a entrada, em diversos pontos da escala, com os diversos níveis do sistema educacional. O treino especializado seria dado no próprio serviço.

A articulação dos requisitos de idade para a admissão ao funcionalismo com as idades de graduação das escolas teria, sem dúvida, um efeito

estimulante sobre o ensino e sobre o serviço público, desde que houvesse mais elasticidade para o preenchimento dos cargos que exigem mais experiência e desde que as condições sociais e econômicas do país o permitissem. O problema, porém, do preparo especializado não nos parece poder ser resolvido com uma fórmula única para todo o serviço público, e nem mesmo para um ramo deste.

No que diz respeito aos cargos de funções científicas ou técnicas, o argumento mais valioso em prol da exigência de um curso fundamental sólido é que, se o concurso for baseado em conhecimentos especializados cuja aquisição leve tempo, fica restrita a área de seleção, porque muitos candidatos desistem, e assim as possibilidades de obter candidatos de elevada inteligência diminuem.

Essa objeção é válida, quer se exija, digamos como um exemplo, de candidatos a serviços de saúde pública, a frequência prévia a um curso de especialização, depois do curso médico, ou simplesmente um concurso de provas. A fórmula de concurso, sem curso, significa um estágio cultural atrasado, em que se verifica a necessidade de um preparo especializado mas se exige dos candidatos que o busquem como autodidatas. A mesma observação se aplica ao caso de técnicos de educação, de técnicos em administração de pessoal, etc.

Por outro lado, a aquisição do treino inicial especializado no decurso do trabalho no serviço público se faria em tais casos à custa do mesmo serviço. O grande progresso das ciências aplicadas exige hoje dos indivíduos que se absorvam inteiramente, durante um determinado período de tempo, em seu estudo.

Diante, pois, desse dilema, de restringir a área de seleção, ou de sacrificar a qualidade do trabalho nos primeiros anos, a solução, no caso de se desejar constituir uma élite de funcionários, nos parece ser a sua escolha, com muito rigor, após o curso fundamental da profissão, que, no exemplo citado seria o curso médico, e, depois de nomeados, oferecer-lhes um curso de especialização antes da entrada propriamente em funções: este curso seria um substituto do período de prova. Solução dispendiosa, mas eficaz.

Claro é que nos estamos referindo à entrada para os graus iniciais do serviço, porque para os

mais elevados é necessária experiência, que cursos não dariam.

O exemplo mais comumente citado pelos advogados da exigência exclusiva da cultura geral sólida é o da classe administrativa na Inglaterra. Esquecem-se de que essa classe se destina a altas funções administrativas, àquelas que, em muitos países, são confiadas a elementos escolhidos por motivos de ordem política. Os bons resultados que tal classe tem produzido não provam contra o preparo especializado, provam contra a falta de uma exigência de qualquer preparo, que era o mal ao qual essa classe veio remediar. Até que chegemos ao dia em que, dos candidatos a tais elevadas funções, se exija, além de uma cultura geral sólida de humanidades (tomada esta palavra *sensu latu*), um preparo especializado em ciências políticas, é melhor, sem dúvida, que deles se exija ao menos essa cultura, como o fazem os ingleses. No mínimo, a posse da mesma seria um índice de inteligência, como o fazia observar Macaulay. Nisto está, talvez, a melhor justificativa dos concursos rigorosos exigidos na Inglaterra para a admissão à referida classe, que selecionam elementos de grande distinção oriundos das melhores universidades. Em conclusão, queremos dizer que o debate fica mal colocado quando se estabelece um antagonismo entre cultura geral e cultura especializada.

Quanto aos cargos que exigem conhecimentos ou técnicas especializadas mais fáceis de adquirir, tais como os de escriturários, de guarda-livros, datilógrafos, etc., é justo que o concurso verse sobre esses conhecimentos. Por outro lado, a exigência do curso secundário prévio, além de um salutar estímulo à educação no país, viria facilitar o desempenho dos deveres dos cargos mais elevados na série. A área de seleção não diminuiria, pelo menos nos Estados Unidos, porque lá tais conhecimentos e técnicas podem ser adquiridos facilmente nas escolas secundárias espalhadas pelo país. No Brasil, a sua aquisição se poderia fazer facilmente após o curso.

Em outras séries de funções mais simples, a prova de conclusão do curso primário seria exigida.

Nos Estados Unidos, os concursos para a grande maioria dos cargos não altamente especializados eram, a princípio, de natureza essencialmente acadêmica, isto é, versavam sobre matérias ensinadas nas escolas (em geral nas de nível secundário ou inferior), sem relação direta com as funções dos

cargos a serem preenchidos. Não satisfaziam, de um lado, aos partidários da cultura geral, porque não eram bastante amplos e rigorosos. De outro, não eram considerados *práticos*, como a lei do serviço civil mandava e como os chefes imediatos desejavam. Representavam, porém, o melhor que se podia fazer, em vista de se admitirem ao serviço indivíduos de idade elevada, saídos já há muitos anos da escola primária, ou da secundária, ou da superior, ou mesmo sem terem frequentado escola alguma. Era necessário um sistema qualquer de seleção. O fato, porém, dos graduados das escolas, decorridos alguns anos após a sua saída das mesmas, precisarem em geral de tomar cursos apressados para relembrarem as noções exigidas nos concursos, era um sinal do caráter pouco prático, não só da instrução fornecida nas escolas, como da exigida nos mesmos concursos. Tal conclusão se foi disseminando nos Estados Unidos ao mesmo tempo em que, por coincidência, a psicologia educacional recebia o grande impulso dado pela elaboração dos testes. Os concursos para o serviço público tinham que beneficiar desse movimento.

Para substituir as antigas provas, após um estudo aprofundado dos deveres dos cargos, foram sendo organizados testes que verificassem conhecimentos, aptidões ou habilidades necessárias ao desempenho dos mesmos. A divisão de pesquisas da Comissão de Serviço Civil federal tem desempenhado um papel importante nesse movimento. Nela se originaram testes para policiais, para carteiros, para funcionários de escrita, que tiveram grande aceitação em outras jurisdições do país.

Esses e muitos outros testes utilizados nos concursos dos Estados Unidos são por alguns considerados como uma das mais importantes contribuições desse país à seleção do funcionalismo. Outros, pelo contrário, os incriminam de não apurarem a instrução geral a que acima nos referimos e de escolherem bem o indivíduo para os cargos iniciais e não para os mais elevados na série. Os defensores respondem que os testes procuram usualmente apurar também o grau da inteligência geral do indivíduo e um certo número de conhecimentos gerais que deve possuir. Não entramos aqui no exame do problema sobre se essa apuração se faz melhor com os testes de respostas curtas ou com os testes escritos e orais de outra natureza.

Ainda aqui parece que a conciliação se dará no futuro entre o preparo geral e o especializado. A seleção dos testes se fará sobre os graduados das escolas.

Quanto à quantidade dos conhecimentos gerais que os testes devem medir, isto dependerá, a nosso ver, em cada país, dos progressos dos métodos de ensino. À medida que as escolas primárias e secundárias vitalizarem mais os assuntos de que tratam, mais se imporá a necessidade de conhecê-los, quer ao funcionário, quer a qualquer cidadão. Aí onde as escolas estiverem divorciadas das necessidades da vida, é preferível que a matéria dos concursos seja um reflexo mais das funções dos cargos do que da instrução escolar. O progresso real tenderá, porém, a se fazer em sentido diverso. Dia virá em que o aperfeiçoamento dos métodos do ensino e da orientação vocacional permitirá que a escolha dos candidatos ao funcionalismo venha feita das escolas. Poder-se-á, então, precindir das bancas de concurso.

Chegado a esse ponto, vemos que o preparo inicial que nos serviu de epígrafe é muito complexo e abrange a capacidade geral, a instrução, as habilidades que é necessário exigir à entrada de uma carreira, tendo em vista a amplitude da mesma e as possibilidades de um treino posterior. Foi, sem dúvida, porque muita gente ingressou no serviço federal sem essa verificação prévia, ou com uma verificação pouco rigorosa, que os americanos do norte sabiamente se abstiveram de tornar obrigatória a promoção, e, de modo geral, não criaram ainda as carreiras.

#### TREINO NO SERVIÇO

Julgamos que é indispensável à formulação do problema da carreira considerar o papel que pode desempenhar o treino adquirido após a entrada na série. Seja-nos permitido considerar esse treino sob três aspectos a) o *funcional*, que é o relativo aos deveres especificados do cargo; b) o *administrativo*, que é o treino adquirido em virtude do funcionário ter de fiscalizar e de estimular os trabalhos dos seus subordinados, inteirando-se ao mesmo tempo dos problemas gerais de administração e dos especializados relativos a pessoal, material, etc.; c) o *local*, que é o treino não decorrente propriamente da função que o indivíduo desempenha, mas do local em que essa função é desempenhada. É preciso notar que as aquisições do funcionário no serviço dependem, até certo ponto, do

seu contingente anterior. Por outro lado, um treino equivalente pode ser adquirido fora do serviço público. Mesmo o treino administrativo pode ser adquirido em associações de objetivos sociais quanto ao funcional, este até no exercício privado da profissão. O treino funcional é naturalmente sempre visível. O valor do treino administrativo e do local está sujeito a grandes variações, conforme as séries de cargos e conforme os próprios cargos. O administrativo pode mesmo ser nulo. Alguns exemplos elucidarão. Afim de tornar mais claro ao leitor o seu pensamento, o autor, no resto deste sub-capítulo e no seguinte, procurará buscá-los na prática brasileira.

Suponha-se que no departamento federal de saúde pública esteja vago o cargo de chefe do serviço nacional de profilaxia de uma determinada doença. Suponha-se que no mesmo serviço o funcionário em condições de preencher o cargo tenha demonstrado uma excepcional competência técnica, mas não tenha tido oportunidade para evidenciar e desenvolver qualidades administrativas. Se em um Estado for encontrado um mesmo funcionário com a mesma competência técnica mas portador de uma experiência administrativa de resultados incontestes, não deveria haver hesitação na escolha. O fato deste funcionário não ter o treino local, isto é, o treino que lhe advém de lidar com determinadas condições da área de sua atividade, importará muito pouco no caso referido, em que a competência profissional e administrativa é de excepcional relevo.

Vejamos, porém, o caso de uma vaga de diretor de uma biblioteca regular numa escola de medicina. A competência administrativa não tem aqui o mesmo valor, porque uma biblioteca assim especializada, mesmo contendo algumas dezenas de milhares de volumes, exige um pessoal restrito, e fácil de ser controlado. A competência funcional, quer dizer, o conhecimento da biblioteconomia, é, sem dúvida, de grande valor. Mas não é inferior o treino local, quer dizer, o treino que o funcionário adquire por lidar com livros daquela especialidade, durante anos e anos. Lembremo-nos do velho Dr. Paulino Soares de Souza, diretor da biblioteca da Escola de Medicina do Rio. Os estudantes e médicos que desejavam aprofundar-se nalgum assunto ou fazer teses socorriam-se a toda hora do admirável conhecimento que ele tinha dos livros existentes na sua biblioteca, conhecimento este que as páginas ou as fichas áridas

de um catálogo nunca poderiam surpreender. Trazer para substituí-lo um bibliotecário de uma outra escola médica já poderia acarretar desvantagens. Que aconteceria se, por exemplo, fosse nomeado para a vaga um bibliotecário de uma escola de direito, ainda que tivesse um treino excelente em biblioteconomia?

Da mesma forma, um funcionário acostumado a arquivar provas de exames e papéis outros de alunos no Colégio Pedro II sentir-se-ia por muito tempo deslocado se fosse arquivar processos no Serviço de Águas e Esgotos. Meriam, nos Estados Unidos, aponta um outro exemplo mais discutível, a respeito de secretárias-estenógrafas. A que satisfaz ao chefe pode não ter uma habilidade extraordinária em estenografia, mas aprende bem as suas instruções sobre o modo de lidar com as pessoas que o procuram, sobre o modo de preparar os papéis, etc., ao passo que uma substituta, vinda de uma outra repartição, embora dotada de uma grande perícia estenográfica, custará a se adaptar aos métodos em uso pelo seu novo chefe (4). Da mesma forma, um escrivário acostumado a registar contas no serviço de contabilidade leva tempo precioso a ser treinado no registo de dados sobre doenças num serviço de epidemiologia.

Esses exemplos mostram, pois, que estabelecer legalmente o direito à promoção em séries amplas no sentido funcional e no sentido topográfico trará, às vezes, notáveis inconvenientes. Por outro lado, restringir a escolha taxativamente, em dispositivo legal, só ao âmbito de uma repartição, pode também, em alguns casos, ser pernicioso ao serviço. Cumpre fugir aos extremos.

Do que acima foi exposto, ter-se-á visto que o treino por nós chamado de local pode ser às vezes pouco mais do que uma variedade de treino funcional. Como este depende muito do preparo inicial, a pergunta a ser formulada na construção de uma série é: até que ponto os requisitos do preparo para a admissão à série precisam e podem atender às possibilidades futuras da variação de locais de trabalho? Quero dizer: pode-se exigir de um candidato a bibliotecário que mostre um preparo tal que o habilite a trabalhar sucessivamente em várias bibliotecas especializadas? do candidato a arquivista, idem, em relação às variedades de papéis a serem arquivados? A amplitude funcional da série deve depender de resposta a essas perguntas.

Nos cargos de direção, já é o treino administrativo que colore, por assim dizer, o funcional, sem dever jamais, nas repartições técnicas, absorvê-lo de todo. O prestígio do conhecimento específico do trabalho é indispensável a uma boa direção. Quanto à capacidade administrativa, porém, nos degraus iniciais a previsão é difícil, dado o estado atual da psicologia vocacional.

O treino funcional pode ser adquirido no próprio serviço ou em cursos de aperfeiçoamento. O nosso objetivo aqui não foi estudar essas modalidades, e sim verificar como as possibilidades desse treino devem influir no projeto de construção de séries e carreiras.

#### APLICAÇÃO A DETERMINADAS CARREIRAS

Precisemos mais alguns exemplos.

*Oficial administrativo.* Tendo-se que usar as definições anteriormente explanadas, pergunta-se como um exemplo: é conveniente criar uma carreira de *oficial administrativo*, abrangendo funções bastante diferenciadas, relativas a pessoal, material, contabilidade e expediente das repartições? Digamos, desde já, que a resposta nos parece dever ser a seguinte: se for possível selecionar inicialmente todos os funcionários da carreira por meio de um concurso rigoroso no qual, além do preparo de natureza acadêmica, se apurasse a existência de estudos básicos sobre aqueles assuntos e sobre os problemas correlatos da administração, e, mais ainda, se, após a admissão, houvesse o cuidado de fazer o novo funcionário passar por diversos serviços, afim de obter o treino necessário — não haveria inconvenientes, talvez houvesse reais vantagens, em incluir os gráus menos elevados numa carreira única. Acima, porém, nos gráus mais elevados que devem corresponder aos de chefia de cada um dos serviços respectivos, claro é que se necessita de uma competência já especializada: não é conveniente, sem dúvida, nomear chefe de contabilidade de uma repartição a um oficial que estivesse trabalhando há muitos anos em serviços de pessoal, e assim por diante.

Assim, a solução para o caso seria, mesmo nas hipóteses favoráveis acima mencionadas, fazer a carreira de oficial administrativo polifuncionar-se, acima de determinados gráus, em outras mais especializadas. A promoção, tanto na carreira básica como nas seguintes a esta, usualmente deveria ser feita por escolha dentro da mesma repartição.

Mas, para os postos mais elevados, a área de escolha poderia, se necessário, abranger outras repartições do mesmo ou de outros ministérios. Isto mostra que, ao mesmo tempo que se restringe a área funcional da série, o treino local vai perdendo a importância.

*Médico sanitário* — O autor vai agora apontar um outro exemplo num campo que lhe é mais familiar. Consideremos a carreira de *médico sanitário*. Aqui a situação se assemelha à anterior até certo ponto. Suposto também um concurso inicial amplo e rigoroso e suposto que houvesse (como existe no serviço federal de saúde nos Estados Unidos) o cuidado de fazer passar o jovem profissional pelos diversos ramos dos serviços sanitários, não haveria necessidade de atender à especialização para as promoções nos primeiros graus. Entretanto, para os cargos de chefes de serviços especializados, tais como os de tuberculose, doenças venéreas, etc., só devem ser escolhidos profissionais com vários anos de treino especializado. Assim, pois, a carreira poderia, também, a certa altura, se polifuncionar. Dever-se-ia admitir, entretanto, que, em determinadas circunstâncias, os cargos de assistentes de chefes de serviços e mesmo de chefes pudessem ser preenchidos por figuras de destaque nas administrações estaduais, ou mesmo nas de associações particulares.

No ápice da hierarquia, repete-se o fenômeno da integração inicial. O diretor geral de saúde pública deve ter, inicialmente, a visão das necessidades dos diversos serviços. Um bom meio para consegui-lo, seria, talvez elevar o cargo de Director-Assistente à categoria de estágio para a direção suprema.

*Médico-clínico* — Já a constituição de uma carreira de *médico clínico* nos parece ter contraindicações formais. Nem mesmo podem ser aqui supostas as condições ideais que admítimos acima. Não é possível obter, ao mesmo tempo, profissionais que possam ser distribuídos indiferentemente por serviços de clínica médica, ou de clínica cirúrgica, ou de ginecologia, ou de oftalmologia, ou de outras especializações médicas. Um concurso que quisesse apurar um preparo policlínico desceria ao nível de simples exames de curso médico. Assim, também, um treino posterior pluriespecializado seria impossível. Aos que objetarem que nos

Estados Unidos existe a carreira de "medical officer" pedimos reler a página, no capítulo anterior.

Uma carreira de médico clínico, com promoção garantida legalmente e incluindo várias repartições e instituições, cria dificuldades administrativas insuperáveis. Uma determinada instituição oficial tem, por exemplo, um cargo de otorrinolaringologista. Dá-se a sua vaga. Todos os médicos-clínicos de grau inferior podem disputar a promoção, e se para esta só tiverem de ser consultadas as notas de eficiência, é bem possível que seja promovido um ginecologista. Em que dificuldades não vai ficar a instituição em que se deu a vaga?

Os cargos de médicos clínicos são, geralmente cargos isolados. Se neles o regime é de tempo integral, quer dizer, se a instituição precisa de que o médico, como os outros funcionários, passe nela praticamente o seu dia de trabalho, é justo que o cargo seja classificado em um gráu elevado e tenha uma remuneração condigna. Mais ainda: neste caso e em outros semelhantes é justo que a lei admita uma *promoção sem vaga*, para recompençar longos e meritórios serviços.

Acontece, porém, que muitos cargos de médico clínico não são de tempo integral. Neles a solução nos parece ser a que vimos adotada em diversos pontos dos Estados Unidos. O profissional é pago pelas horas de trabalho, e o seu cargo não fica incluído no quadro permanente. Ele precisa de tempo para dedicar-se à clínica particular.

*Bibliotecários e arquivistas* — Estes também, por sua natureza, são cargos isolados ou quase isolados numa mesma repartição ou instituição. Em geral, os auxiliares de que dispõem não pertencem à carreira, são escolhidos entre o pessoal da escrita, sem se lhes exigir estudos especializados. Isto é um mal, que se evidencia por ocasião das substituições. Em virtude da necessidade do treino local de que acima falamos seria de conveniência que, abaixo do bibliotecário e do arquivista, houvesse, na mesma repartição, um assistente apto a adquirí-lo. O preenchimento deste cargo poderia ser por transferência de instituições que os tivessem em mais abundância. Como uma carreira incluindo apenas dois ou três graus seria pouco atraente, poder-se-ia aplicar ao último grau o recurso acima proposto para outros casos: a promoção independentemente de vaga, em caso de eficiência amplamente comprovada.

#### NÚMERO DE FUNCIONÁRIOS NOS DIFERENTES GRAUS

Este é um problema diverso dos anteriores. Deve o número de cargos em cada grau sucessivo de uma carreira ir decrescendo sempre em ordem ascendente? À primeira vista, esta deveria ser sempre a regra. A prática indica várias exceções, principalmente nos serviços de natureza técnica e sobretudo na jurisdição federal. Nesta jurisdição, os serviços técnicos precisam ter diversos profissionais reputados distribuídos por diversos setores do país. Esses funcionários devem estar em postos condignos. Num ou outro setor, podem precisar de um auxiliar, e não nos demais. Assim sendo, é às vezes necessário que o seu número seja maior do que o dos auxiliares. Seria injustificável aumentar o número destes só para não violar o preceito arquitônico das carreiras, ou para ensejar possibilidades iguais de promoção em todas elas. As necessidades do serviço público é que devem ser a razão decisiva no caso.

#### A OBRA PIONEIRA DOS CLASSIFICADORES

Situemos de novo o problema especificamente nos Estados Unidos. O problema da construção de carreiras vem sendo desbravado principalmente pelos organizadores do plano de classificação e pelos que o aplicam.

A lei de classificação de 1923 definia o que era serviço, grau e classe, mas era inteiramente silenciosa sobre serie ou carreira. As especificações de classe publicadas em 1924 pelo Personnel Classification Board também são omissas a respeito. É verdade que a idéia de série tal como a definimos anteriormente estava implícita no mesmo trabalho, pois nele se agrupavam classes relacionárias de acordo com os termos da definição aludida, sob os títulos de "Medical Officer", "Anthropologist", "Administrative Officer", e vários outros. Mais tarde, conforme salientamos no capítulo anterior, o Board reconheceu que a maioria das classes por ele especificadas eram, não classes, mas grupos de classes. Tal foi o termo adotado no trabalho de 1931, e conservado até hoje. Logicamente, o que na publicação de 1924 aparecia com as feições de série, na de 1931, deveria passar a ser: *um grupo de séries*. Isto não foi feito. A explicação que atribue essa falha à conveniências de redação, afim de evitar repetições enfadonhas, não nos parece satisfatória. Parece que, na verdade, houve um certo receio em abordar o trabalho de

refinar a classificação. O leitor inadvertido das publicações referidas pode, porém, ser levado ao equívoco de pensar que existem nos Estados Unidos séries amplíssimas, através de cujas classes, com a mesma amplitude, se fariam usualmente as promoções.

Reconheçamos agora que os trabalhos realizados pelos classificadores americanos tem a sua utilidade inconteste sob o ponto de vista da diferenciação das responsabilidades e dificuldades dos deveres incumbidos aos funcionários pertencentes a graus diversos. Analizando esses trabalhos, o Dr. Dardeau Vieira fez, há pouco tempo, uma cerrada e convincente demonstração da necessidade dessa diferenciação (5).

Por outro lado, o agrupamento das classes em séries foi sendo feito sempre sob um caráter experimental. Já é tempo, sem dúvida, de uma revisão geral das publicações anteriores. A massa formidável de folhas de classification "classification sheets", existentes em Washington e correspondentes ao exército de empregados federais será um auxílio precioso para essa revisão. A colaboração das repartições será, sem dúvida, ansiosamente procurada.

Desde que as séries fiquem bem definidas, mais fácil se torna traçar os requisitos de admissão e mais fácil se torna traçar uma linha usual de promoção. Essa é a contribuição dos classificadores à constituição de um serviço de carreira. E o trabalho já feito a esse respeito, apesar das imperfeições, é digno de admiração.

Vejamos agora a contribuição trazida ao problema por alguns dos mais reputados especialistas nos assuntos de pessoal.

#### SUGESTÕES DE LEWIS MAYERS SOBRE PROMOÇÕES

Na obra admirável de Lewis Mayers, há um capítulo muito interessante intitulado "Promoção versus recrutamento", "Promotion versus recruitment" (6). Recrutamento, na terminologia americana de pessoal, significa a escolha de indivíduos fora do funcionalismo para preenchimento de vagas em quaisquer graus dos serviços. Apesar de publicadas em 1922, as opiniões de Mayers naquele capítulo ainda são consideradas, por alguns, atuais até hoje. Salienta a complexidade do problema e a impossibilidade de formular regras rígidas. Pesa os prós e contras da promoção e acha que os primeiros superam de muito os segundos.

As suas sugestões para a solução do problema podem ser assim resumidas: a) defendendo embora a idéia de que o princípio da promoção precisa ser explícita e claramente incorporado às normas que regem o funcionalismo federal, acha que a sua incorporação em lei seria um "erro manifesto", pois iria manietar a ação administrativa; b) acha, também, inconveniente a sua incorporação em um decreto executivo; c) não comprehende porque a Comissão do Serviço Civil não tenha obtido a inclusão, em uma das Regras de serviço autorizadas pela lei de 1883, de um dispositivo determinando que nenhum cargo possa ser provido por competição geral, a menos que a autoridade incumbida da nomeação ateste que o mesmo cargo não pode ser preenchido adequadamente por meio de promoção; d) acha que a Comissão deveria ir mais longe ainda e dispor que a ela cabe a autoridade final para decidir se o cargo pode ser preenchido por pessoa de fora do serviço ou não, e acrescenta que este preceito já deu bons resultados em serviços civis de vários Estados e de várias cidades; e) para evitar, porém, que em cada caso a Comissão fosse chamada a opinar, propõe que seja estabelecida previamente a seguinte orientação: em determinados serviços ou em determinados setores de um mesmo serviço, haverá sempre promoção, em outros haverá sempre escolha de fora, devendo essa alternativa se justificar na experiência anterior de cada serviço (quer isto dizer que num serviço cujo pessoal foi selecionado rigorosamente e está desempenhando satisfatoriamente os seus deveres, a promoção deve ser a regra); f) só em casos de exceções a essa orientação prévia é que a Comissão seria consultada, e nesses casos ela deveria ter o poder de examinar os candidatos elegíveis à promoção; g) para reforçar o preparo dos funcionários nas respectivas carreiras, defende longamente a sugestão do governo auxiliá-los afim de aperfeiçoarem a própria educação; h) para tornar mais extensa a carreira aberta ao pessoal de escrita e tornar desnecessário o recrutamento para os postos respectivos mais elevados, propõe tornar mais rigorosos os exames iniciais; i) sendo, embora, favorável a que se alargue a área de seleção dos funcionários para promoção, acha que nenhuma regra a respeito pode ser preestabelecida, e que em cada caso convirá pesar, de um lado, a vantagem de poder ser encontrado funcionário mais adequado numa área mais extensa de pesquisa, e, do mesmo lado, a vantagem de estender o estímulo da promoção aos colocados em repartições menos favorecidas, e,

de outro lado, a desvantagem de preencher-se a vaga por funcionário não familiar com as condições do serviço onde ela se verificou (é a questão do treino local a que anteriormente nos referimos); j) afim de facilitar a extensão da área possível de promoção e de transferência, propõe que a Comissão do Serviço Civil organize os registos necessários, de maneira que a autoridade incumbida da nomeação fique informada do melhor material humano disponível para o caso no serviço público federal; 1) finalmente, propõe que as vagas em Washington sejam preenchidas tanto quanto possível por pessoal vindo do serviço federal nos Estados, o qual se demoraria na capital por determinado tempo e depois seria substituído, de maneira a que o estímulo pudesse atingir a um maior número (esta sugestão não é diretamente relacionada com o assunto da constituição da carreira, e por isto não nos interessa no momento).

A essência das sugestões referidas consiste na reivindicação do princípio da promoção, mas ao mesmo tempo na defesa da flexibilidade em aplicá-lo. Poucos deixarão de aceitá-la. A sugestão que acima figura na letra e nos parece pouco clara, porque Mayers não esclarece como a orientação referida será fixada. Não vemos outro meio alem de um acordo entre a Comissão do Serviço Civil e os ministérios, após um estudo das condições do preparo do funcionalismo em cada serviço, expressa numa tabela anexa a uma das Regras do Serviço Civil e sujeita à revisão de tempos a tempos.

*FALA A Commission of Inquiry on Public Service Personnel*

Em dezembro de 1933, uma instituição privada americana, o Social Science Research Council, constituiu uma comissão incumbida de investigar os problemas de pessoal no Serviço Público do país, quer na jurisdição federal, quer na dos Estados, quer na de cidades. Da comissão faziam parte autoridades como os professores Charles E. Merriam e L. D. Coffman e o Sr. Louis Brownlow. A comissão nomeou um grupo de técnicos para investigar diversas questões, reunir os dados necessários e escrever monografias sobre o serviço civil em países estrangeiros e sobre certos problemas de pessoal. Ela própria transladou-se a diversos pontos dos Estados Unidos e ouviu o testemunho estenografado de altos funcionários, diretores de companhias, professores de administração pública, diretores de associações cívicas, etc. O pen-

samento próprio da comissão ficou expresso num pequeno relatório, cujas recomendações vamos resumir no que dizem respeito ao problema da carreira (7). E' preciso notar que essas recomendações englobam ao mesmo tempo o governo federal, os dos estados e os das cidades, o que as torna menos precisas.

1. — A sua primeira recomendação é a seguinte: "Um sistema de serviço público estructurado em carreiras (a career service system) deve ser estabelecido nas várias unidades governamentais, federal, estadual e locais, por meio da promulgação e execução de leis apropriadas, ou por meio do desenvolvimento da administração existente do pessoal ou do serviço civil". Nessa alternativa a Comissão ignora o importante problema de saber se as carreiras devem ser estabelecidas em leis, ou em regulamentos, ou em decisões administrativas (vimos como Mayers é oposto a leis e mesmo a decretos executivos). A Comissão ignora o antagonismo existente entre as duas fórmulas que advoga, e acende uma vela a cada uma. No corpo do relatório, entretanto, à página 30, vê-se que a Comissão não prescinde da lei.

À página 25 do mesmo relatório, encontramos alguns esclarecimentos sobre os termos usados na recomendação acima citada: "Como carreira quer-se dizer o trabalho de uma vida inteira (by career is meant a life work). E' uma ocupação honrosa que normalmente é encetada na mocidade com a expectativa de avanço, e é prosseguida até a aposentadoria. Um serviço de carreira no governo é assim um serviço público que é organizado e conduzido de maneira a animar carreiras (to encourage careers). Um sistema de serviço de carreira é o agregado de leis, organização, regras e processos pelos quais o serviço de carreira é mantido e desenvolvido". Anteriormente, na mesma página, a Comissão assevera: "No governo federal, nos governos estaduais e nos locais, o de que precisamos agora é a transformação do serviço público numa base de carreira".

2. — Propõe o desenvolvimento, em cada uma das unidades governamentais maiores, de uma agência (agency na terminologia administrativa americana inclue repartição, comissão, conselho ou uma unidade administrativa gozando de grande autonomia) para administração do pessoal, que não se atenha só a questões de nomeação, mas se devote a todas as correlatas.

3. — Propõe o estabelecimento de cinco serviços de carreira: o serviço administrativo; o profissional e técnico; o de escrita; o de artes e ofícios (skilled and trades service); o de trabalhos manuais (unskilled work).

4. — Cada um desses serviços deverá ser articulado com o sistema educacional americano e com os níveis de idade relativos às etapas desse sistema.

5. — Para implantar o sistema de promoção, requisito "fundamental para um serviço de carreira", aconselha a Comissão que se anime o treino do pessoal já em serviço, que se mantenha um registo do trabalho e se facilitem as transferências.

Diversas outras recomendações são feitas pela Comissão no sentido do aperfeiçoamento da organização do funcionalismo público. Sobre a questão fundamental de saber quais os limites das carreiras, o pensamento da Comissão fica bem obscuro. Diz à página 28: "Cada serviço deve ser visto sob a luz mais ampla possível, de maneira que os cargos no topo (top positions) possam ser preenchidos de uma larga base dando assim aos que nesta entram a oportunidade de atingirem o alto". Daí poder-se-ia deduzir que a Comissão quereria fazer de cada um dos cinco serviços uma carreira. Isto seria evidentemente absurdo no que diz respeito ao serviço profissional e técnico e ao serviço de artes e ofícios, e de fato em relação a estes a Comissão pede para a admissão provas especializadas, adaptadas ao gênero de trabalho a ser exercido. Assim sendo, vê-se que o trecho citado só pode ser aplicado ao serviço chamado administrativo e ao de escrita. Com efeito, em relação a estes a Comissão não pede provas especializadas, mas sim um preparo ou de escola secundária ou de nível superior, verificado por provas particularmente rigorosas em relação ao serviço administrativo. Dessa forma, a Comissão repudia a prática americana de dividir esses serviços em séries diversas e parece desejar fazer, de cada um, uma série amplíssima.

Não nos parece que as suas sugestões tenham trazido uma contribuição real à solução do problema.

**OPINA O President's Committee on  
Administrative Management**

Em março de 1936, o Presidente Roosevelt nomeou um comitê para estudar a gestão admi-

nistrativa, "administrative management" no governo federal, e depois lhe submeter recomendações a respeito. O Comitê era composto dos Srs. Louis Bronlow, Charles E. Merriam e Luther Gullick: os dois primeiros tinham sido, como vimos membros da Commission of Inquiry on Public Service Personnel, e o último tinha sido secretário da mesma Comissão. O Comitê contratou um grupo de técnicos e, em janeiro de 1937, submeteu ao Presidente Roosevelt um pequeno relatório, acompanhado de recomendações e tendo anexos extensos estudos feitos por alguns dos técnicos contratados. Dias depois uma mensagem presidencial enviava ao Congresso o conjunto desses trabalhos, endossando as recomendações feitas pelo Comitê. Daí se originaram diversos projetos e diversos inquéritos parlamentares, com amplas discussões nas duas casas do Congresso, a uma das quais tivemos ocasião de assistir em Washington. A idéia, porém, de autorizar o Presidente a executar a reorganização administrativa por ele advogada encontrou uma forte oposição, e somente em 1939 se consubstanciou em lei, muito menos ampla do que a pretendida pelo Executivo.

Deixaremos aqui de parte tudo que não se referir diretamente ao problema de carreira. Infelizmente, a esse respeito o relatório do Comitê, tal qual o da Comissão anteriormente referida, contém somente recomendações muito gerais. Por exemplo: "O sistema de serviço civil deve ser reorganizado e devem ser estabelecidas oportunidades para um sistema de carreira (a career system) que atráia os melhores talentos da Nação"; "O sistema do mérito deve ser estendido aos altos postos permanentes e a todos os outros cargos civis nos ministérios e nos estabelecimentos regulares, sendo abertas exceções somente no caso de alguns cargos dentre os mais elevados, os quais o Presidente acha que são sobretudo de caráter orientador (policy-determining in character)" (8).

Felizmente anexos ao relatório do Comitê se acham estudos mais interessantes sobre administração de pessoal, subscritos pelos Srs. Floyd W. Reeves e Paul T. David.

Regozijam-se estes autores por que o princípio de constituição de carreiras já tenha sido de há muito implantado na prática da administração federal americana, tendo merecido particular cuidado e tido êxito mais evidente em alguns serviços de natureza profissional e científica. "O pro-

blema não é edificar um novo sistema de emprego no governo federal, mas corrigir deficiências, preencher lacunas, melhorar a coordenação e prover estímulo para um desenvolvimento contínuo" (9). Na página, porém, que precede essas considerações, sob a epígrafe "O desenvolvimento do sistema de mérito em um sistema de carreira", salientam que, se no passado tivesse sido prestada maior atenção ao treino dos funcionários, para o preenchimento dos altos postos se encontrariam, dentro do serviço, pessoas aptas à promoção, e não haveria necessidade de discutir longamente os meios de procurar pessoas competentes fora. De fato, em páginas anteriores defendem a prática de serem escolhidos, em um concurso especial, os chefes de repartições e serviços importantes, até que os mesmos possam ser obtidos por promoção.

Favorecem em todo caso o critério prático, seguido nas agências "melhor administradas", de se fazer a procura da pessoa habilitada na unidade onde se deu a vaga e, somente na falta aí dessa pessoa habilitada, ir dilatando a procura até chegar mesmo aos que estão fora do serviço (10). Abrem aparentemente uma exceção para os serviços chamados *administrativos*, nos quais acham que devem ser adotados "os mais largos campos de especialização funcional"; pugnam por que nesses, na procura dos mais competentes, se possam fazer com facilidade transferências "entre unidades, secções, divisões, repartições e mesmo ministérios", ainda que à custa de alguma inconveniência; querem mesmo que as transferências se possam fazer de uma jurisdição para outra, quer dizer, por exemplo, do governo estadual para o federal e vice-versa (11). A respeito destas sugestões sobre os serviços chamados administrativos, lembramos ao leitor o que dissemos anteriormente a respeito da carreira de oficial administrativo.

Como Lewis Mayers, favorecem também a organização de registos do pessoal disponível para promoção e transferências.

#### VOZES DA *Brookings Institution*

Pouco tempo depois que o Presidente Roosevelt incumbiu a um grupo de peritos de fazer os estudos que acabamos de referir, um comité do Senado americano incumbiu à *Brookings Institution* de Washington de fazer estudos análogos e de apresentar um relatório. A referida insti-

tuição, sustentada por donativos particulares, conta em seu seio um grupo de peritos em questões de administração pública e em ciências econômicas, e daqueles se valeu para o seu volumoso trabalho, que foi apresentado ao comité senatorial em junho de 1937. Tanto no que diz respeito às questões de pessoal como às de finanças e contabilidade, as tendências desse relatório são muito mais conservadoras do que as do Comité nomeado pelo Presidente. Em relação às questões de pessoal, o relatório repudia os excessos de centralização e é favorável a um certo grau de autonomia das repartições, das "operating agencies". Talvez, por isto, no que se refere a carreiras não faz recomendações específicas, e se limita a dizer: "O serviço de carreira é necessário à boa administração por causa da parte vital que a experiência e o treino no serviço representam numa administração eficiente e em um governo moderno com o seu alto grau de desenvolvimento profissional, científico e técnico. A menos que o governo desperdice o valor de anos de experiência, deve prover a um serviço de carreira e conservar os homens e as mulheres que teem treinado, quaisquer que sejam as mudanças no partido que administra o governo" (12).

Entretanto, como na *Brookings Institution* em matéria de problemas de pessoal a maior autoridade é o Sr. Lewis Meriam, não é difícil obter mais esclarecimentos através de outras publicações. Vimos no começo deste capítulo a informação dele sobre a regra estabelecida pelo Ministro do Trabalho, William Wilson, pela qual inicialmente a procura para o preenchimento da vaga deveria ser feita na repartição onde ela se verificou, e ir se estendendo progressivamente o campo de pesquisa à medida da necessidade. Tem-se a impressão de que ele advoga a regra citada. Que não é, porém, um partidário à *outrance* da promoção, vê-se pela seguinte frase ainda do depoimento que prestou perante a *Commission on Inquiry of Public Personnel*, lida à página 113 das "Minutes of Evidence": "Se o recrutamento inicial foi feito em bases sólidas durante um certo número de anos penso que a promoção dá os melhores resultados. Por causa de seu efeito tônico sobre o moral e porque resulta em promoção pela hierarquia abaixo, eu a recomendaria mesmo se a pessoa promovida não parecesse tão boa como um possível candidato de fora, mas não advogaria uma regra rígida (*a hard and fast rule*) proibindo o recrutamento

de fora" (grifo nosso). Vê-se que ele deseja como Mayers uma adaptação às circunstâncias.

No seu livro sobre "Public personnel problems", Meriam discute os fatores que influem pró e contra a extensão da área de escolha para a promoção e transferência, ilustra essa discussão com exemplos tirados de várias repartições americanas, louva incidentemente o processo usado por algumas repartições técnicas como o Office of Education e o Children's Bureau, as quais, precisando de pessoal altamente competente para executar projetos ou tarefas passageiras, contratam especialistas somente pelo tempo necessário, repudia a imposição legal da promoção ou da área de promoção, e chega à seguinte conclusão: "O processo prático parece ser deixar o administrador responsável (*por administrador responsável* ele significa, sem dúvida, o chefe do serviço ou repartição) fazer as indicações para os postos acima, sendo-lhe outorgada liberdade ou para escolher dentro da sua própria organização, ou para transferir um empregado de outra agência do governo (aqui ele quis dizer provavelmente "promover a transferência"), ou para procurar fora do serviço por meio do concurso" (13). Sugere em seguida que a indicação para promoção feita pelo referido administrador deveria ser submetida à aprovação da Comissão do Serviço Civil, afim de evitar favoritismo. Em outro capítulo, o referido autor discute longamente quais os elementos que devem ser procurados para constituir-se uma carreira administrativa propriamente dita.

Se Meriam pede o placet da Comissão para as indicações de promoção (placet que na prática atual não é considerado necessário), não se vê por que não o exige para o caso do administrador repudiar os funcionários elegíveis à promoção e pedir concurso.

#### CONCLUSÃO

A recente revisão das Regras do Serviço Civil, "Civil Service Rules", feita em virtude do decreto executivo de 24 de junho de 1938, consagrou uma das sugestões anteriormente referidas de Lewis Mayers: a de que a Comissão do Serviço Civil mantivesse um registo dos empregados disponíveis para a promoção e transferência. Foi, porém, alem e determinou que esses registos fossem baseados em exames periódicos dos funcionários elegíveis à promoção. Até agora, porém, a Comissão não

obteve os fundos necessários para iniciar um tal sistema de exames. Mesmo, porém, quando os registos estiverem prontos, isto não quer dizer que a promoção ficará obrigatória. Nada nas novas regras o determina.

Resumindo, agora, as sugestões citadas ou apresentadas neste capítulo, devemos dizer que a marcha para a construção de um serviço público estruturado em carreiras se faz nos Estados Unidos visando os seguintes objetivos:

1 — Extensão avassaladora da seleção por concurso, e aperfeiçoamento dos métodos deste.

2 — Articulação do serviço com o sistema educacional, pelo rebaixamento do limite de idade máxima para entrada. Esse alvo está, ainda, longe de ser colimado devido à crise econômica cujos efeitos perduram.

3 — Revisão das séries no plano de classificação. Muito tem sido feito a esse respeito nos Estados Unidos, mas paira sobre o assunto um véu de discreção. O problema da série precisa ser trazido pelos classificadores à plena luz. A sua importância sobre a questão da área de escolha para promoção não nos parece ter sido devidamente apreciada em nenhum dos trabalhos acima referidos. Julgamos que a análise do treino em serviço anteriormente esboçada é necessária aos classificadores ao delimitarem a extensão da série. A pergunta então deveria ser: "O preparo que deve ser exigido para a admissão à classe inicial desta série, acrescido ao que pode ser adquirido posteriormente pelo empregado, é suficiente para garantir o bom desempenho dos cargos colocados nas classes sucessivas?" Parece-nos também que parte das dificuldades que surgem na construção das séries poderia ser obviada, se, em certos casos, se pudesse apelar para dois expedientes: a polifurcação de algumas delas e o uso em certos casos da promoção independente de vaga. Anteriormente demos exemplos a respeito.

4 — Investigação da situação dos serviços em relação ao preparo do pessoal e ao bom desempenho das funções. Este é um ponto em que os estudiosos americanos do problema muito acertadamente tem insistido. Por mais perfeito que seja teoricamente o plano da construção das séries, não se deve fixar uma regra rígida de promoção dentro delas, se no quadro existem funcionários cujo preparo não foi inicialmente verificado ou o foi de uma maneira pouco rigorosa, através de concursos

ou de cursos faceis. Alem disto, uma determinada repartição pode ter sido tão mal administrada durante anos que os seus empregados, embora bem escolhidos, tenham decaido pela falta de estímulo. Assim, pois, a alternativa: promoção ou escolha fora do serviço será determinada na base da investigação referida.

5. — Prioridade da área da vaga para a seleção. Caso uma série se estenda por várias repartições, deve-se fazer a pesquisa para o preenchimento de vaga, primeiro naquela onde a mesma foi verificada. E' o princípio pelo qual insistem justamente alguns dos melhores peritos por nós citados. Sobre o problema de quem deve fazer essa escolha, voltaremos no capítulo sobre controle de pessoal, quando tratarmos de promoção.

#### REFERÊNCIAS

1 — The Comission of Inquiry on Public Service Personnel: "Minutes of Evidence", p. 108. McGraw-Hill Book Co. — 1935.

2 — Personnel Classification Board: "P. C. B. form n. 18 — Preliminary class specifications of positions in the field service", p. 1. Government Printing Office, Washington — 1931.

3 — Wilmerding Jr., Lucius: "Government by merit", ps. 93-99. McGraw-Hill Book Co., New York — 1935.

4 — Meriam, Lewis: "Public Personnel problems from the standpoint of the operating officer", p. 65. The Brookings Institution, Washington — 1938.

5 — Vieira, Asterio Dardeau: "Tipos de classificação", em "Revista do Serviço Público", Rio — julho de 1938.

6 — Mayers, Lewis: "The Federal Service", p. 215 — 297. Institute for Government Research. D. Appleton and Co., New York — 1922.

7 — The Commission of Inquiry on Public Service Personnel: "Better government personnel", ps. 4-9. Civic edition. McGraw-Hill Book Co., New York — 1935.

8 — President's Committee on Administrative Management: "Report of the Committee with studies of administrative management in the federal government", ps. 4 e 9. Government Printing Office, Washington — 1937.

9 — Idem, idem, p. 131.

10 — Idem, idem, p. 83.

11 — Idem, idem, p. 132

12 — The Brookings Institution: "Investigation of the executive agencies of the government — Preliminary report of the Select Committee to investigate the executive agencies of the government", p. 520. 75th Congress, 1st Session, Senate, Report n. 1.275. Government Printing Office, Washington — 1937.

13 — Meriam, Lewis: op. cit., ps. 57-69.