

Administração de Pessoal no Serviço do Exterior Norte-Americano

FREDERICK C. MOSHER (*)

(Tradução de Isnard Garcia de Freitas)

OS estudiosos da administração pública há muito visam o objetivo de um sistema de carreira para o serviço público. Paradoxalmente, os esforços que dirigiram para o serviço civil fizeram com que afastassem bastante a atenção de outros setores do governo nos quais desde muito foram estabelecidos sistemas de carreiras. Neste caso estão os serviços militares e alguns dos seus aparentados no governo federal, como o Serviço de Saúde Pública. É verdade que, no nível municipal, os serviços civis estenderam-se aos departamentos de polícia e de bombeiros, que contêm grupos de carreiras para militares. Mas, no nível federal, tem-se dispensado estudo de conjunto ou exame relativamente precário não só no que toca às relações entre o serviço civil e as carreiras dele excluídas, como, ainda, à possibilidade de sua fusão. Não tem havido, tão pouco, adequada avaliação dos conceitos e práticas dos dois sistemas, visando a possível reciprocidade de aplicação.

O Departamento de Estado e o seu instrumento de ação no campo que lhe cabe, o Serviço do Exterior, oferecem um exemplo significativo dos méritos relativos do sistema de serviço civil e de um sistema de carreira que floresceu dentro do mesmo departamento. O exame deste problema, nos dias atuais, é particularmente oportuno. Se bem que obscurecidos para o público os sistemas de pessoal do Departamento de Estado, em virtude das atenções estarem sendo convergidas para aspectos mais espetaculares do mesmo Departamento, aqueles sistemas foram objeto de nada menos do que quatro estudos e relatórios distintos, nos últimos cinco anos. Todos versaram sobre o sistema de carreira do Serviço do Exterior e os três últimos abordaram particularmente a relação do mesmo com o serviço civil do Departamento. O primeiro estudo, conduzido dentro do Departamento por um grupo do Serviço do Exterior, foi coroado com a aprovação da Lei do Serviço do Exterior, de 1946, que é a atual carta básica do sistema do Serviço. O segundo, conduzido pelo Grupo de Trabalho dos Negócios Exte-

riores, da Comissão Hoover, levou a uma das mais importantes recomendações desta última:

"O pessoal do órgão sede do Departamento de Estado, em Washington, e o pessoal do Serviço do Exterior, acima de certos níveis, deverão estar fundidos, dentro de alguns anos, num único serviço de negócios exteriores..." (1)

Em dezembro de 1949 o Secretário de Estado Acheson nomeou um Comitê Consultivo de Pessoal composto de três membros, geralmente conhecido como Comitê Rowe (2), para estudar os dois sistemas de pessoal e apresentar recomendações sobre o assunto. Com o auxílio de um pequeno grupo o Comitê Rowe realizou um estudo aprofundado de todos os aspectos do problema, que incluiu entrevistas com um grande número de pessoas, do Departamento e estranhas a este, assim como uma extensa análise de atitudes de funcionários representativos de todos os grupos do Departamento e do Serviço do Exterior. O seu relatório, apresentado em agosto de 1950, propôs o estabelecimento de um único Serviço dos Negócios Exteriores, abrangendo tanto os funcionários do Departamento como os do Serviço do Exterior. Tal como a Comissão Hoover, o Comitê Rowe projetou um serviço de carreira muito mais amplo, fundamentalmente inspirado no modelo do Serviço do Exterior e, pelo menos inicialmente, colocado fora do sistema do serviço civil.

O Departamento de Estado realizou o seu próprio estudo, após a entrega do relatório do Comitê, anunciando, em março de 1951, a sua decisão e a linha de ação que seguiria. Se bem que não tenha rejeitado, como objetivo final a alcançar, a proposta de um serviço unificado, concluiu

(1) *Commission on Organization of the Executive Branch of the Government, Foreign Affairs*, fevereiro de 1949, p. 61.

(2) Este Comitê foi constituído dos seguintes membros: Presidente, James H. Rowe Jr., advogado, atualmente exercendo atividade privada, há pouco membro da Comissão Hoover, a exemplo do Secretário Acheson; Robert Ramspeck, antigo lutador e crítico construtivo do sistema do serviço civil dos Estados Unidos na Câmara dos Deputados, mais tarde nomeado Presidente da Comissão do Serviço Civil norte-americano; e o Hon. William E. De Courcey, Embaixador no Haiti, um funcionário do Serviço do Exterior de longa experiência e de mais alta reputação. William F. Howell, que possui uma longa e variada experiência de administração de pessoal, foi o diretor do grupo de técnicos que auxiliou o Comitê.

(*) FREDERICK C. MOSHER é Professor Adjunto do Departamento de Ciência Política, *Maxwell Graduate School of Citizenship and Public Affairs*, Universidade de Syracuse. Anteriormente foi Diretor-Assistente de Pessoal, encarregado do setor de Emprêgo, da UNRRA.

o Departamento que deveria caminhar pouco a pouco nesta direção, por meio de medidas administrativas e modificações moderadas na estrutura legal. Propõe sejam estimuladas as designações que promovam o intercâmbio entre os dois grupos, bem assim um maior número de nomeações de pessoas experientes para o corpo de carreira do Serviço do Exterior, e, ainda, a melhoria dos programas de pessoal de ambos os serviços. O Departamento decidiu, assim, manter dois sistemas de pessoal, por tempo indeterminado.

O simples fato de terem aparecido quatro estudos num período de cinco anos é um indício da importância e premência do problema, bem como da complexidade que apresenta (3). Os quatro relatórios identificaram e focalizaram as mesmas questões básicas e, pelo menos três, evidenciavam um certo grau de concordância quanto a objetivos e soluções. É significativo o fato de os dois relatórios estranhos ao Departamento terem recomendado a solução mais radical de integração e de não ter chegado à mesma conclusão nenhum dos estudos conduzidos sob a responsabilidade do Departamento. O Secretário de Estado esteve dos dois lados (4). Antes de examinar mais cuidadosamente os pontos básicos do serviço de carreira no campo das relações exteriores, vejamos, em rápido bosquejo, o desenvolvimento dos dois serviços.

DESENVOLVIMENTO DO SERVIÇO DO EXTERIOR

Embora o atual sistema de carreira do Serviço do Exterior seja de origem relativamente recente, ainda reverencia, e até certo ponto obedece, a práticas e tradições profundamente arraigadas na história. A troca de representantes diplomáticos pelos dirigentes dos estados soberanos consagrou, através dos séculos, convenções e costumes internacionais que, em grau surpreendente, condicionam a administração do pessoal. A própria idéia de que os diplomatas são emissários do Executivo, reconhecida na nossa Constituição, e consolidada pela lei, contribui para tornar única a posição do Serviço do Exterior e dos problemas de organização e de "status" que dela decorrem. A liberdade de ação de qualquer nação pode ser limitada na medida em que os costumes e acôrdos internacionais condicionam as credenciais,

títulos, prerrogativas etc. Mais importante ainda, o fato de os membros do serviço viverem em terra estrangeira e associarem-se a diplomatas de outros países alimenta atitudes e convenções de origem internacional e não doméstica. Dêstes fatores deriva força considerável para a solicitação de um tratamento distinto e reconhecimento especial da carreira.

O padrão do atual serviço de carreira só foi estabelecido, entretanto, com a aprovação da Lei Rogers, em 1924. A exemplo da legislação primitiva do Serviço Civil, a mencionada lei procurou estabelecer o sistema do mérito e, particularmente, eliminar a influência política das nomeações e promoções. Elevando vencimentos e outras vantagens, procurou atrair candidatos de valor, antes desencorajados por uma remuneração tão baixa que apenas os homens financeiramente independentes podiam aceitar muitos dos postos. Com minúcia considerável ela estabeleceu a estrutura de um corpo de funcionários do Serviço do Exterior, relativamente reduzido, altamente selecionado e bem regulamentado.

A Lei Rogers fez a primeira de uma série de fusões e ampliações que, num quarto de século, transformaram o serviço diplomático. Ela criou o Serviço do Exterior unindo os corpos diplomático e consular, antes separados. Quinze anos depois o Presidente Roosevelt transferiu para o Serviço do Exterior os órgãos do Departamento de Comércio e do Departamento da Agricultura sediados no estrangeiro (5). Esta medida acarretou problemas de absorção e de expansão funcional que ainda hoje não estão inteiramente solucionados; da mesma forma, trouxe complicações de ordem organizacional, pela introdução de dependências da legítima administração de outros órgãos federais, no programa de trabalho do Departamento de Estado. Medidas subseqüentes, dirigidas para o objetivo de uma representação unificada do governo dos Estados Unidos no exterior, trouxeram para a esfera do Serviço do Exterior funções e, em alguns casos, pessoal de muitas outras agências federais interessadas em assuntos estrangeiros.

O aumento no volume de trabalho durante o período da Segunda Guerra Mundial tornou necessária a admissão de centenas de novos funcionários, inclusive um número substancial de especialistas e técnicos. Muitos ingressaram como membros do Serviço Auxiliar do Exterior, uma categoria estabelecida em 1941, para o tempo de guerra. No fim de 1945 ele possuía maior número de funcionários do que o próprio Serviço do Exterior. Findo o conflito, o Departamento de Estado e o Serviço do Exterior absorveram alguns dos programas e parte do pessoal de muitas agências de tempo de guerra, como a "OWI", a "FEA" e a "OSS". O crescimento do Serviço, no que diz respeito ao seu quantitativo de pessoal, se bem

(3) Além dos mencionados, o *Bureau of the Budget* realizou um estudo em 1945, que não foi publicado.

(4) O Secretário Acheson esteve naturalmente envolvido nos quatro estudos. Como Subsecretário em 1946 ele apoiou a Lei do Serviço do Exterior. Contudo, o seu papel, naquele tempo, foi aparentemente o de sustentar a opinião do Departamento, tendo em vista o compromisso já assumido pelo Secretário Byrnes. Ele não participou de forma decisiva na firmação daquele ponto de vista. Como Vice-Presidente da Comissão Hoover ele apoiou a proposta de fusão pela mesma apresentada, em relação à qual terá provavelmente desempenhado parte ativa. Nomeou o Comitê Rowe e sua carta a este grupo conferiu-lhe os mais amplos poderes para a realização do estudo. Finalmente, anunciou a decisão do Departamento em 1951.

(5) Plano de Reorganização n.º II, 1939.

tenha sido significativo, provavelmente foi ainda menor do que o seu crescimento em escopo e especialização.

O cerne do Serviço, como fôra estabelecido em virtude da Lei Rogers, tinha de ser aumentado ou de alguma forma ajustado para comportar uma variedade grande de economistas, representantes trabalhistas, técnicos em telecomunicações, cinematografia, aviação e finanças e funcionários de bem-estar social e administrativos. Fato curioso é que cada uma das nossas missões diplomáticas no exterior transformou-se agora em microcosmo de uma grande parte do nosso governo federal. Longe de ser um pequeno posto avançado no estrangeiro, cada missão provavelmente reúne agora um maior aglomerado de funções distintas do que qualquer outra unidade governamental de tamanho comparável. Embora o Serviço do Exterior seja ainda pequeno, em relação ao serviço federal no país considerado como um todo, o seu problema de pessoal há muito ultrapassou a fase em que cada funcionário conhecia todos os outros e em que os processos informais mostravam-se satisfatórios.

Para atender aos reclamos do crescimento qualitativo e quantitativo, o Departamento de Estado empreendeu a tarefa de modificar a constituição legal do Serviço do Exterior, de forma a permitir a absorção de novos elementos e uma maior flexibilidade para alterações futuras, mas, por outro lado, sem causar dano ao princípio de carreira. A repartição do Serviço do Exterior, no Departamento, realizou um estudo intensivo, nos anos de 1945 e 1946, e elaborou um projeto de lei que, após uma série de negociações e acordos, foi transformado na Lei do Serviço do Exterior, de 1946, que veio suceder à Lei Rogers (6). A lei de 1946 trouxe flexibilidade, principalmente pela elaboração e extensão do *sistema de categoria*, que permite o emprêgo, fora do corpo central de carreira, tanto de profissionais como de pessoal administrativo. Conservou, por assim dizer intata, a unidade e exclusividade do grupo de Funcionários do Serviço do Exterior (*Foreign Service Officers*, ou simplesmente FSO). Este grupo FSO foi concebido como um corpo de funcionários generalistas em assuntos estrangeiros. Além dele foi prevista a admissão de pessoal técnico e administrativo nos grupos de Funcionários do Serviço de Reserva do Exterior (*Foreign Service Reserve Officers*, ou FSR), pelo prazo de quatro anos, e de Pessoal do Serviço do Exterior (*Foreign Service Staff*, ou FSS). Esta última categoria, o FSS, compreende o grosso do pessoal de escritório, administrativo, técnico e profissional de menor categoria do Serviço. Embora o grupo FSO tenha crescido (cerca de 65% em cinco anos), o seu crescimento apresenta índice menor do que o dos

outros grupos. O seu vulto é da ordem de 1.400 funcionários, aproximadamente, enquanto o FSS possui mais de 4.800 integrantes, dos quais cerca de 1.600 são considerados funcionários (*officers*). O grupo da Reserva não totaliza 300 funcionários, a maior parte dos quais se emprega em trabalho cultural e de informações.

A Lei do Serviço do Exterior de 1946 também introduziu muitas disposições que refletem idéias progressistas no campo da administração do pessoal. Ela dispôs sobre um sistema de classificação para o grupo FSS e, com força atenuada, para o FSO. Observando a sua letra e espírito, o Departamento de Estado alcançou progresso notável nos sistemas de seleção, apuração de merecimento, promoção e transferência, assim como na administração do período probatório. O Instituto do Serviço do Exterior, criado pela lei, veio proporcionar um programa de treinamento muito mais amplo, tanto para o pessoal do quadro do Departamento como para o do Serviço do Exterior. Entretanto, sendo produto da transigência e do desejo de conciliar dois pontos de vista fundamentalmente divergentes na administração do pessoal, a lei na sua execução não satisfaz inteiramente, quer aos seus defensores, quer aos oponentes. Não obstante os notáveis progressos que trouxe, já estava sendo criticada e reexaminada mesmo antes da sua integral aplicação.

DESENVOLVIMENTO DO SERVIÇO DEPARTAMENTAL

Excetuadas as autoridades superiores nomeadas pelo Presidente, tais como o Secretário, o Subsecretário e os Secretários-Assistentes, a política de emprêgo do pessoal do Departamento de Estado em Washington tem raízes na Lei do Serviço Civil de 1883 e legislação subsequente aplicável ao serviço civil federal em geral. O recrutamento e a seleção são feitos pela Comissão do Serviço Civil dos Estados Unidos ou de acordo com os regulamentos da mesma. Os padrões e os processos aplicáveis às atividades de pessoal são, do mesmo modo, de aplicação geral e sujeitos, em grau variável, ao controle central e revisão da Comissão do Serviço Civil. As transferências de funcionários do serviço civil de umas para outras agências governamentais em Washington são tão frequentes que quase podem ser consideradas processos normais de emprêgo. O servidor civil do Departamento de Estado pode, assim, considerar como campo de sua carreira pública todas as repartições em Washington que utilizam a sua especialização profissional. Suas afinidades pessoais e profissionais com colegas de outras agências federais costumam ser mais estreitas do que os laços que o ligam aos membros integrantes do Serviço do Exterior, do seu próprio Departamento. Este fenômeno não é peculiar ao Departamento de Estado, embora aí seja mais acentuado pelo fato de existir um sistema de pessoal inteiramente diferente para o Serviço do Exterior e em face das

(6) O Comitê de *Public Administration Cases* preparou, em 1949, o trabalho *The Foreign Service Act of 1946*, uma monografia interessante e minuciosa sobre a passagem da citada lei.

grandes distâncias entre a repartição central e os seus postos no estrangeiro.

No recente desenvolvimento operado no serviço doméstico do Departamento de Estado três características distintas e significativas devem ser assinaladas. Em primeiro lugar, o crescimento fenomenal da organização nos últimos doze anos, comparável ao do Serviço do Exterior e excedendo do mesmo ao dêste. Devido à situação de emergência dos Estados Unidos, no campo dos negócios estrangeiros, o Departamento sofreu uma expansão de proporções que podem ser bem avaliadas quantitativamente ao se levar em conta que o pessoal disponível em 1938 totalizava cerca de 960 e em 1951 era de 8.600, aproximadamente, o que significa um crescimento de quase 800 por cento. A maior parte da expansão verificou-se em áreas funcionais em que anteriormente o Departamento não possuía programa ou pouco fazia — campos econômico, de informações, cultural, de serviço secreto e outros multilaterais ou das Nações Unidas. Este desenvolvimento processou-se através do ingresso, em níveis altos ou intermediários, de numeroso pessoal profissional, técnico e administrativo, uma boa parte transferida de outras agências governamentais. Ele trouxe um elevado grau de fluidez, manifestada por rápidas mudanças de funções, reorganizações e promoções, a um Departamento que anteriormente se caracterizava por uma organização essencialmente estável. O Departamento mais antigo do governo passou a possuir muitos dos atributos dos modernos — numerosos funcionários novos e relativamente jovens em posições importantes, uma grande variedade de “backgrounds” e pontos de vistas, definição de responsabilidades e processos em termos relativamente latos (7).

Uma segunda característica diz respeito à organização interna do Departamento. Fugindo ao exemplo de muitas outras grandes agências federais, o Departamento de Estado nunca havia sido burocratizado. O seu tamanho pequeno e a natureza de suas responsabilidades outrora emprestaram ao Departamento como um todo os atributos de um “bureau” federal: relativa auto-suficiência, coesão, lealdade interna. É verdade que uns poucos “impérios” funcionais internos, fortes e unidos, têm existido. Havia um conflito antigo entre os grupos interessados nos problemas de um determinado país ou região e os que se esforçavam por tornar mais efetivas as diferentes especializações funcionais, particularmente as que recaem nos campos econômico, de informações e de serviço secreto. Daí nasceu uma organização

bifrontal e competitiva, com um setor do Departamento estruturado geograficamente, na base de região ou país, e outro na base de função (8). Historicamente, os grupos geográficos, às vezes chamados grupos “políticos”, predominaram na elaboração de importantes decisões. A expansão das especializações funcionais na última década ameaçou esse predomínio. A reorganização de 1949, que na sua maior parte executou propostas da Comissão Hoover, reconheceu como básico o critério de subdivisão geográfica, estabelecendo quatro “bureaus” geográficos e um quinto para negócios das Nações Unidas, cada um com poderes para cuidar de todos os problemas funcionais na respectiva área. O pessoal especializado nas várias funções foi transferido para os “bureaus” e reunido ao funcionalismo dos antigos setores geográficos. Foram conservados alguns órgãos especializados menores, com o caráter de unidades “staff” coordenadoras.

A terceira característica importante diz respeito à designação do pessoal do Serviço do Exterior, particularmente do denominado grupo FSO, para postos em Washington. Este sistema, que data de há muito, visa aproveitar a experiência adquirida no estrangeiro pelos nossos representantes, assim como reavivar nêles o pensamento nacional a respeito das questões exteriores. Pelo fato de os membros desse grupo FSO serem designados de preferência para posições chaves nas unidades geográficas e nas incumbidas da administração do Serviço do Exterior, a sua presença contribuiu para acentuar a dicotomia entre subdivisões geográficas e funcionais. A recente reorganização, colocando nas mesmas unidades pessoal do Serviço do Exterior e do Serviço Civil, procurou lançar as bases de uma maior coesão e unidade.

CARACTERÍSTICAS DO SISTEMA DE CARREIRA

O rápido crescimento e a transição da política exterior dos Estados Unidos agravaram as dificuldades que são mais ou menos inerentes à operação de dois sistemas de pessoal diferentes numa só organização. Exerceram aqueles fatores uma pressão anormal sobre os dois sistemas, que foi sentida mais agudamente pelo Serviço do Exterior, preparado para funcionar num clima de estabilidade. Todos os recentes grupos de estudo dirigiram sua atenção principalmente para o Serviço do Exterior, concentrando-se particularmente no pequeno grupo chave dos chamados “officers” do Serviço. O restante do mesmo traria problemas relativamente simples na fusão com o Serviço Departamental. Na realidade, a administração de pessoal do grupo FSS assemelha-se mais ao sistema de serviço civil do que ao do grupo

(7) JAMES L. McCAMY, no seu livro recente, *The Administration of American Foreign Affairs* (1950), apresenta estatísticas interessantes sobre a experiência, educação e outras características do pessoal profissional, tanto do Departamento de Estado como do Serviço do Exterior. Os seus dados levam a confirmar a impressão de que os funcionários departamentais apresentam uma grande variedade de experiências anteriores, dentro e fora do serviço federal, e que muitos são relativamente jovens, novos no Departamento.

(8) Uma análise esclarecedora do problema está contida no trabalho de Arthur W. Macmahon, intitulado *“Function and Area in the Administration of International Affairs”*, publicado em *New Horizons in Public Administration*, 1945.

FSO. O quadro abaixo sumariza algumas diferenças importantes, nas práticas básicas de pessoal,

entre os sistemas do grupo FSO e do Serviço Civil (9).

"Officers" do Serviço do Exterior

Recrutamento e seleção

O recrutamento é limitado, na maior parte, aos níveis iniciais; o número de recrutamento está em função das necessidades futuras previsíveis dos níveis superiores; indivíduos possuidores de grande potencial de desenvolvimento selecionados através de rigoroso exame competitivo, por uma comissão central.

Designações e transferências

Sujeitas a controle central e com alguma preocupação de desenvolvimento sistemático na carreira; as transferências de um para outro posto são frequentes, mas do Departamento para outras agências federais relativamente raras.

Classificação

A classificação de cargos é orientadora, mas não controladora, tanto nas designações de posto normais como nas promoções.

Promoções

Predomina um sistema de promoções de âmbito geral e caráter competitivo de um grau para outro, na base de comparações individuais, com a devida atenção para a antiguidade de grau; anualmente são baixadas por uma comissão determinações quanto às cotas numéricas para cada grau; os graus são amplos e em número reduzido; as promoções lentas, meditando, entre duas promoções, em média, cinco a seis anos.

Permanência

A permanência no serviço, da maior parte dos componentes da carreira, é normal; um sistema especial de aposentadoria e a fixação de limites de idade mais baixos incentivam o afastamento do pessoal mais idoso; funcionários que não conseguem promoção por um longo período de tempo são afastados.

Boletins de merecimento

Têm muita importância os boletins completos, honestos e justos, como requisito de um sistema de promoção competitiva.

Serviço Civil (10)

Recrutamento em todos os graus, de acordo com as necessidades; não sendo prontamente fornecidos dados sobre as oportunidades de promoção, o pessoal novo é selecionado, em grande parte, na base da utilização que terá imediatamente; iniciativa de recrutamento e nomeação frequentemente tomada pelas autoridades dos órgãos de execução de serviços; exame competitivo nos níveis iniciais; qualificações para os postos profissionais superiores determinadas mediante revisão de "background" e experiência.

Mais frequentemente provocadas e conseguidas pelo empregado e/ou seus superiores nos serviços; o órgão central de pessoal revê e ratifica, intervindo e cuidando de casos especiais ou que constituam problemas.

A classificação de cargos é controladora tanto nas designações de posto como nas promoções.

Promoções na base de reclassificação de cargos ou preenchimento de cargos vagos, em geral por iniciativa do supervisor, sujeitas a revisão do órgão de pessoal; na sua maior parte não têm caráter competitivo nas classes profissionais.

Mais flexibilidade no ingresso e afastamento do serviço; "turnover" mais elevado.

Os boletins não constituem fator importante para efeito de colocação ou promoção.

A lógica do serviço de carreira fechada, na qual repousam os processos de pessoal delineados para o Serviço do Exterior, pode ser expressada mais ou menos da maneira seguinte: o ingresso dá-se predominantemente no nível inicial, em idade jovem, a fim de serem recrutados os indivíduos possuidores de melhor qualificação antes de serem eles desviados para outros ramos de trabalho e, ainda, para tornar possível o seu treinamento e desenvolvimento sistemático para os cargos de cúpula do Serviço. Como cada nomeação representa um investimento e compromisso importante, na seleção observam-se os mais rigorosos padrões e competição. Para atrair e reter os melhores homens, a organização deve assegurar-lhes carreira em que obtenham sucessivamente postos que mais os ponham a prova, de maior responsabilidade e, também, de maior compensação. Em programas pequenos e estáveis o avanço normal somente pode ser assegurado com a reserva das vagas nos níveis intermediários e superiores para o pessoal de carreira.

As nomeações de elementos estranhos ao serviço de carreira para tais vagas chamadas nomeações laterais, são assim reduzidas ao mínimo ou inteiramente eliminadas. Da mesma forma, empresta-se grande importância, na administração do pessoal, ao sistema de promoções, que deve ser competitivo e equitativo. No Serviço do Exterior esta necessidade originou um processo anual mais ou menos complexo para as promoções de

(9) É, naturalmente, impossível generalizar de forma categórica sobre o Serviço Civil, devido à grande variedade de processos usados em diferentes organizações e para diferentes tipos de servidores. Os atributos apresentados no quadro parecem descrever razoavelmente os processos aplicáveis ao pessoal profissional mais aproximado do grupo FSO. Programas de estágios e de desenvolvimento para a chefia recentemente instituídos são variantes do padrão do Serviço Civil que muito se aproximam da idéia de carreira.

(10) A maioria dos processos descritos no quadro aplicam-se, igualmente, às operações do pessoal FSS. Mas a classificação é menos controladora do que no Serviço Civil e as promoções no grupo FSS são agora realizadas em base competitiva, em reuniões (*panels*) periódicas, mais ou menos segundo o sistema aplicável ao grupo FSO.

uma classe a outra, através de comissões de seleção *ad-hoc*. O peso maior é dado aos registros e graus de merecimento, os quais, conseqüentemente, foram desenvolvidos técnica e quantitativamente de modo a fornecerem, sobre cada funcionário, informações completas e suscetíveis de comparações.

Este tipo de serviço propõe-se fornecer um corpo de funcionários de alto calibre intelectual e moral, sistematicamente aprimorado e experimentado, disponível e qualificado para ocupar postos em qualquer parte do mundo. Em troca da estabilidade e prestígio que lhes dá o Serviço, os seus membros são profundamente dedicados ao dever, merecedores de elevado grau de confiança e observadores de altos padrões de conduta profissional. A formação e objetivos comuns desses membros constituem a base da acentuada coesão do grupo e são atributos que concorrem para a solidariedade, lealdade e disciplina do mesmo. Os "officers" do Serviço do Exterior ressaltam a necessidade do cumprimento das ordens recebidas, sem qualquer hesitação, mesmo quando elas tragam privações, separação da família, aborrecimento e até perigo pessoal.

Críticos do Serviço do Exterior e de outros serviços de carreira citam inconvenientes que são inerentes às suas próprias vantagens. Um tanto semelhante a uma corporação de ofício, o serviço empresta importância aos objetivos do grupo, que podem vir a competir com os objetivos do governo, para a realização dos quais o grupo foi constituído. No que toca ao preenchimento de alguns cargos importantes, a exclusão de elementos estranhos que possam apresentar melhor qualificação é fator limitativo da liberdade da administração e que viola o princípio do mérito. A sua separação e independência de outros elementos, da própria organização e da sociedade americana, pode erigir barreiras às comunicações com os mesmos e contribuir para a ausência de um sentimento verdadeiramente compreensivo, no âmbito político, social e da própria organização. A solidariedade de grupo tende a moldar os espíritos dos respectivos membros numa só forma, sem a influência moderadora de gente nova de pontos de vista novos.

O SISTEMA DE CARREIRA E AS NECESSIDADES DE PROGRAMA

Uma medida a ser usada na avaliação dos méritos de um sistema de pessoal é o grau em que ele fornece à administração pessoas bem equipadas para o trabalho a cargo da organização. Primeiro: oferece ele uma boa cota de dirigentes e chefes de alto nível, qualificados tanto para a formulação de políticas como para a sua execução? Segundo: fornece homens com o necessário conhecimento especializado e experiência?

O Serviço do Exterior estabelece como objetivo a formação de uma plêiade de funcionários

generalistas de alta categoria, capazes de exercer funções diversas e a liderança da política externa. O método utilizado para a formação desses líderes é através da experiência no próprio Serviço — uma experiência variada, compreendendo diferentes campos funcionais e sistematicamente progressiva em grau de responsabilidade. A pobreza dos programas educacionais dirigidos para as especializações em áreas e conducentes a uma perfeita compreensão de todos os aspectos dos outros países do globo tornou quase inevitável a auto-suficiência. Os conhecimentos que decorrem da convivência com povos estrangeiros, a compreensão destes e o trabalho com os governos de outros países eram, até bem recentemente, quase privativos do Serviço do Exterior. Mas esta espécie de equipamento e experiência não basta a um líder de um programa completo de política exterior, na época atual. Os tipos de informações necessários na diplomacia tradicional devem ser completados por uma extensa e profunda compreensão de povos, culturas e economias. Além disso, a política exterior constitui hoje o interesse e a questão política número um dos Estados Unidos; a sua formulação requer uma perscrutação sempre renovada das condições e do pensamento americano. Os elementos do grupo FSO, que passam a maior parte da sua vida funcional no estrangeiro, estão numa posição particularmente ingrata para manter contato com o cenário americano.

O sistema de carreira não tem podido fornecer todos os especialistas funcionais atualmente necessários nos negócios estrangeiros. O Serviço tem procurado atender a essas necessidades através do "sistema de categoria" e de um limitado número de ingressos laterais. Algumas repartições do Departamento de Estado, assim como de outros Departamentos, que dependem do Serviço do Exterior no que diz respeito aos seus programas de além mar, têm-se queixado da carência de especialistas capazes no Serviço, do insucesso deste no recrutamento de pessoas mais qualificadas do ponto de vista funcional, e, ainda, de supostas discriminações, em favor dos funcionários generalistas, nas designações e promoções. Estes críticos acham que a experiência especializada em campos como os de informações, economia, agricultura ou trabalho, numa escala progressivamente ampliada, pode, da mesma maneira, preparar homens para liderança na política externa.

Agora o reverso da medalha. O Serviço Departamental tem sido razoavelmente bem sucedido na constituição do seu próprio quadro técnico e profissional. Mas, de um modo geral, reconhece-se que uma parte substancial deste peca pela falta de conhecimento direto dos países que constituem o seu interesse. De fato, os funcionários departamentais há muito dependem dos do grupo FSO estacionados em Washington para informações e orientação, dada a experiência adquirida pelos últimos no estrangeiro.

Não parece, pois, que se deve fazer a escolha de um ou de outro grupo, mas de ambos. O pessoal do Serviço do Exterior necessita de uma maior permanência no seu país e de maior especialização e estudo no que se refere a área e função. O pessoal departamental necessita de experiência no estrangeiro e de conhecimentos além de suas especializações funcionais.

O Departamento de Estado tentou minorar essas dificuldades por várias maneiras. Um programa ampliado, a cargo do Instituto do Serviço do Exterior, tem procurado desenvolver treinamento em áreas e patrocinar estudos especializados para alguns funcionários FSO. Em decorrência da Lei do Serviço do Exterior de 1946 têm sido feitas, com maior frequência, designações de membros do FSO para os Estados Unidos e tomadas medidas no sentido de trazer ao seu país, em gozo de férias, todo o pessoal do Serviço. Parte do pessoal departamental foi designado para funções no estrangeiro, nas várias categorias do Serviço. Mais recentemente tem havido intercâmbio de designações por curto prazo, através das quais os funcionários de Washington podem adquirir experiências no exterior e os do FSO podem servir nos Estados Unidos. Muitos desses programas são relativamente recentes e foram, até agora, executados numa escala limitada.

Outra medida de julgamento da eficiência de um sistema de pessoal é dada pela sua flexibilidade frente às necessidades de programa. Aí está uma dificuldade crítica do sistema de carreira rigidamente fechada. Se o Serviço só permite ingresso no nível inicial, pode ajustar o seu tamanho apenas pela abertura ou fechamento da comporta no canal dos recrutas. Estes não estarão perfeitamente qualificados para assumir responsabilidades integrais, como funcionários ou chefes, em menos de dez a vinte anos. A atual política de recrutamento depende, então, da previsão que possa ser feita das necessidades de pessoal do Serviço, para 1960 ou 1970. Esta previsão deve ser feita não apenas em termos de número total necessário, se não também em termos de especializações funcionais e de áreas. Se o Serviço necessita de uma expansão súbita e não prevista, tem duas alternativas: permitir ingressos laterais em níveis intermediários e superiores, ou lançar mão de outras categorias de pessoal para o desempenho de trabalho profissional, sem o "status" inerente à carreira. O Serviço do Exterior usou as duas técnicas, que, entretanto, têm motivado permanente discussão.

Os ingressos laterais no grupo FSO foram autorizados e levados a efeito em número considerável depois da guerra. O denominado *Foreign Service Manpower Act*, de 1946, autorizou cerca de 250 dessas nomeações, sujeitas a processos de exames, e a própria Lei do Serviço do Exterior dispõe sobre certos tipos de transferências para o Serviço, em caráter permanente. Relativamente poucas nomeações deste último tipo foram feitas. O grupo FSO tem oposto resistência aos ingressos

laterais em grande escala, sob várias alegações: que as pessoas sem uma larga experiência no Serviço não estão qualificadas para as nomeações nos níveis superiores; que muitos dos candidatos estão interessados nos benefícios e no prestígio do Serviço, mas não se devotarão verdadeiramente a ele, nem mesmo nele permanecerão, se confrontados com designações não desejáveis; que tais nomeações são injustas para com os funcionários jovens, que trabalham arduamente para progredir; e que causam dano ao moral de todo o Serviço. Os ingressos laterais, se levados a efeito em grande escala e como procedimento normal, constituiriam uma ameaça, ou pelo menos uma diluição, do conceito central do sistema de carreira.

O SISTEMA DE CATEGORIA E O PROBLEMA DO "STATUS"

A outra saída para a pressão exercida pelas mutáveis necessidades de programa — o uso de diferentes categorias de pessoal — acarreta importantes problemas que lhe são inerentes. Primeiro, deve-se notar que, mesmo sem levar em conta as mudanças de programa, o uso de categorias é uma decorrência quase inevitável de qualquer sistema de carreira fechada. O recrutamento, mesmo no nível inferior do grupo de carreira, é limitado a um número que, com uma razoável margem para a compensação de erro de previsão, será mais tarde requerido para as posições de nível superior. No conjunto de postos de trabalho, que normalmente assume a forma de pirâmide em qualquer repartição, aquele grupo raramente, ou mesmo nunca, seria bastante numeroso para desempenhar todas as tarefas nos níveis inferior e intermediários. Consequentemente, os contingentes de pessoal devem ser acrescidos de outros servidores, fora do sistema de carreira e não competindo às promoções pelos mesmos canais. Daí a necessidade de distinguir práticas de pessoal próprias deste último grupo, mesmo considerando-se o fato de alguns dos seus componentes desempenharem funções semelhantes às de muitos funcionários da carreira. O Serviço do Exterior há muito depende dos seus empregados de escritório (*clerks*) para a execução de trabalho próprio desta categoria e de tarefas administrativas, assim como de funcionários (*officers*) não pertencentes à *carrière* para uma grande parte do trabalho profissional, especialmente nas atividades consulares. Desde 1946 o Serviço do Exterior encerra tais elementos, bem como um número considerável de novos especialistas em outros campos. Este pessoal é selecionado e empregado numa base fluida, geralmente sem exame normal, e destinado a cargos classificados segundo um critério que se assemelha ao do serviço civil normal. A ele se aplica uma escala de vencimentos própria, bem como o Sistema de Aposentadoria do Serviço Civil. Embora o vencimento teto dos cargos FSS tenha sido elevado para US\$10.000 em 1946, as possibilidades de progresso, para a maior parte

do pessoal, são limitadas. Os funcionários do grupo FSO ainda conservam a maioria das posições superiores.

As distinções de categorias constituíram a base de uma bem nítida diferenciação social de grupos, embora variável, na sua intensidade, de um para outro. No pôsto de tamanho padrão do Serviço do Exterior os níveis de prestígio estão mais ou menos de acôrdo com as categorias do pessoal. A escada, a partir de cima, apresenta os seguintes degraus: o embaixador, os funcionários do grupo FSO, os do grupo da Reserva, os do FSS, os empregados do FSS e os empregados locais, que não possuem a cidadania norte-americana.

Os problemas mais importantes têm-se originado das manifestações do "status" do grupo FSO e sua superioridade frente ao FSS. As distinções entre os dois grupos em muitos postos são grandes e ostensivas, deliberadamente engendradas e em parte consubstanciadas na lei. São um produto dos seguintes fatores, ou encontram-se nêles manifestadas:

I. Diferentes tipos e níveis de ocupação, refletindo o reconhecimento de um mais alto grau de profissionalização, "background" educacional e treinamento, remuneração etc.

II. Diferentes níveis de autoridade e responsabilidade na organização.

III. Diferentes condições de emprêgo e tratamento do pessoal, inclusive distinções quanto a benefícios e obrigações. Note-se que nem sempre isto se reflete em favor do grupo de mais alto "status". As obrigações do grupo FSO, por exemplo, são consideradas de mais alto nível do que as do grupo FSS e algumas das vantagens, tais como diferenciais de salários em postos considerados "duros", são claramente mais vantajosas para o grupo FSS.

IV. Distinções e privilégios conferidos aos membros do grupo, muitos dos quais derivam de convenções internacionais e da tradição. Além das regalias normais — mobiliário, posição da mesa de trabalho, facilidades para estacionamento de carro e para refeições — o grupo FSO é distinguido por títulos e comissões, inclusão e precedência nas listas diplomáticas, passaportes diplomáticos, imunidades, chapas de licenciamento de automóveis e outras regalias.

V. Diferenciação clara de grupos sociais, tanto no ambiente de trabalho como em reuniões de caráter formal e informal, fora da repartição.

As diferenças de "status" são comuns, se não universais, nas grandes organizações. É provável que sejam não só úteis como necessárias, até o ponto em que representem decorrência razoável e bem aceita da ocupação, posição e responsabilidade. Inversamente, quando a base funcional para a diferenciação de "status" é discutível ou obscura, esta se transforma numa fonte de sérias

dificuldades na organização. A preservação da diferenciação pode tornar-se um objetivo desmedidamente importante para os membros do grupo mais elevado. O grupo menos elevado pode guardar ressentimento e mesmo antagonismo em razão daquilo que considera subordinação injusta. As barreiras entre os grupos, preço normal das distinções de "status", podem crescer de tal forma que venham dificultar ou mesmo bloquear as comunicações e o trabalho de equipe na organização.

O fundamento funcional, sôbre o qual se apoia o sistema de categoria no Serviço do Exterior, já não é claro. O uso crescente de pessoal dos grupos FSS, FSR e do Serviço Civil em quase todos os aspectos e níveis do nosso programa no exterior tem enfraquecido a justificativa tradicional de muitos dos atributos de "status" do grupo FSO. Especialistas altamente qualificados, naqueles três primeiros grupos, são agora frequentemente designados para realizarem trabalho de alta significação diplomática no plano internacional. Será apropriado ou sensato, por parte da administração, prejudicá-los com a atribuição de uma marca que não seja a de funcionário de primeira classe? Membros do FSO, de nível inicial ou intermediário, muitas vezes trabalham com pessoas de outras categorias, que lhes são superiores em qualificações, experiência e às vezes mesmo em antiguidade. Funcionários do grupo FSO, recém-chegados, há pouco saídos das universidades, são aprendizes, não diplomatas. É discutível a vantagem de colocar-lhes sôbre a cabeça um chapéu alto e conferir-lhes ares de "status" diplomático, numa idade ainda impressionável.

Três formas de atacar os entrelaçados problemas de categoria e "status" se apresentam. A primeira, mais radical, consistiria em colocar o Serviço inteiro, ou mesmo todo o Departamento, numa única categoria e permitir que os atributos de "status" derivassem do grau de hierarquia e responsabilidade. Isto modificaria fundamentalmente, ou mesmo aboliria, o conceito de carreira fechada. É digno de nota o fato de nenhum dos quatro grupos de estudos haver recomendado medida tão extrema.

A segunda forma consistiria em alterar a constituição das categorias, de forma que refletissem claramente ocupações e níveis de responsabilidade distinguíveis. Exemplificando, a Comissão Rowe propôs a ampliação da *carrière* para a inclusão de todos os cargos profissionais e de chefia, constituindo-se um grupo separado de empregados de escritório e técnicos e substituindo-se o grupo de Reserva por um sistema de nomeações temporárias no FSO. O recente pronunciamento do Departamento denota a sua esperança de que o mesmo objetivo poderia ser alcançado através de uma mais clara política no que respeita ao papel e utilização das categorias existentes, tais como foram definidas pela Lei do Serviço do Exterior. Em ambas as propostas seria necessária uma

grande ampliação do corpo de funcionários, através de ingressos laterais.

A terceira forma reduziria os atributos de "status" e baixaria as barreiras entre categorias. Aí poderia estar incluída a eliminação de alguns símbolos de "status", a uniformização de condições de emprego, a permissão de "promoções" da categoria mais baixa para a mais alta e o incentivo ao intercâmbio social entre as categorias. Neste sentido, o Departamento concorda com a Comissão Rowe quanto à necessidade de um plano de pagamento uniforme e disposições comuns sobre aposentadoria e licenças para todas as categorias do Serviço do Exterior. A sua liberal política de ingressos laterais facilitaria as transferências de uma categoria para outra. Mas tais mudanças não afetariam grandemente as relações Serviço do Exterior — Departamento.

ADMINISTRAÇÃO DE PESSOAL DUPLA VERSUS ÚNICA

Uma boa parte da argumentação a favor da integração dos serviços do Departamento e do Exterior põe em relêvo os problemas de administração decorrentes do funcionamento, lado a lado, de dois sistemas de pessoal completamente diferentes, para a realização de objetivos comuns. Esta condição, sem dúvida, tornou mais difícil um plano coordenado das funções de pessoal. Aliada à mesma a alegação de ter o Serviço do Exterior operado o seu sistema de pessoal num regime de semi-autonomia, firmou-se a crença de que todo o sistema passou a repercutir com menor intensidade o espírito da direção superior. Em 1949 o Departamento realizou uma melhoria estrutural utilizando dois recursos: em primeiro lugar, pela descentralização, aos "bureaus" de serviços, de responsabilidade substancial na administração de pessoal de todo o funcionalismo relacionado com as suas áreas geográficas; em segundo lugar, pelo grupamento das divisões centrais de pessoal sob um Diretor de Pessoal.

Estas providências contribuíram, sem dúvida, para melhorar a coordenação das atividades de pessoal. Não obstante, a dicotomia básica dos sistemas força, por assim dizer, uma organização dicotômica para a administração do pessoal. As operações, os processos e os padrões das duas divisões centrais de pessoal são diferentes, assim como são distintas as relações com agências externas. O grupo Departamental, a exemplo de qualquer órgão de pessoal de repartição, trabalha estreitamente ligado à Comissão do Serviço Civil. O grupo do Serviço do Exterior lida com representantes de outros departamentos e agências que utilizam o citado Serviço. O seu canal principal é o *Board of Foreign Service* e uma quantidade de comissões e subcomissões sob a sua jurisdição, a maioria das quais inclui representantes do Departamento de Estado e de outros departamentos. A separação se estende até ao próprio Congresso, onde, em ambas as casas, comitês diferentes tra-

tam respectivamente de questões de pessoal do Serviço do Exterior e do Serviço Civil.

O desarranjo que os sistemas separados introduzem na administração do pessoal é especialmente danoso em relação a certos aspectos que exercem influência importante sobre a tempera e o moral do servidor. Assim, existem três órgãos de recrutamento completamente distintos, usando processos e padrões diferentes. As transferências de um para outro serviço (doméstico e exterior) e o intercâmbio de designações são de processamento difícil, tendo em vista os diferentes regulamentos sobre promoções, salários e classificação. Pode-se fazer bastante, e na verdade tem-se conseguido, no sentido da coordenação desses processos dentro da estrutura administrativa existente. Mas a integração estrutural, sem integração de sistema, provavelmente melhor serviria para criar problemas do que para solucioná-los.

A alternativa, ou seja, a integração de ambos os sistemas e respectiva organização, não é isenta de obstáculos organizacionais, institucionais e pragmáticos. Um método consistiria na incorporação de todo o Serviço do Exterior ao Serviço Civil. Isto provavelmente resultaria no desaparecimento ou modificação básica do sistema de carreira fechada e certamente forçaria a revisão de processos como os de seleção, promoção, apuração de merecimento e outros de que justamente se orgulha o Serviço do Exterior. Por outro lado, a Comissão do Serviço Civil defrontar-se-ia com um tipo de administração de pessoal para o qual dispõe de pouca experiência e para o qual são inadequados muitos dos seus regulamentos e processos. Quanto à exequibilidade de uma proposta deste tipo, é provável que o Serviço do Exterior conseguisse arregimentar suficiente apoio na Administração e no Congresso para derrotá-la.

A única forma restante de integração seria retirar da jurisdição do Serviço Civil os servidores do Departamento de Estado, para constituírem eles um novo corpo, com legislação própria, sob a direção administrativa do Secretário de Estado. Mas não consideraria o Serviço Civil tal solução como o início de um movimento geral separatista? Outras agências poderiam apresentar argumentos comparáveis em favor da autonomia. O que se dizer de outras agências que têm programas e pessoal no estrangeiro e, ainda, daquelas cujas repartições no próprio país têm marcada interferência nos negócios exteriores? O aludido corpo bem poderia ser encarado pelos empregados de outras agências como um serviço de carreira novo e ampliado, aquinhoado com privilégios e autonomia. A integração num novo Serviço levantaria uma quantidade de problemas técnicos e de ordem processual, tais como o "status" de Serviço Civil dos atuais servidores do Departamento de Estado, os requisitos para o ingresso, os processos do novo Serviço, e, ainda, a questão da transferência de pessoal entre o citado departamento e os demais.

Uma consideração a mais, talvez de importância predominante na época presente, para o Departamento de Estado, é o efeito potencialmente solapador que uma tão radical mudança poderia trazer, num período crucial dos negócios internacionais. Tem-se receado que a integração danifique o moral do grupo FSO, ou do Departamental, ou, ainda, de ambos. O Secretário, ao anunciar a decisão do Departamento, deixou transparecer este sentimento, ao afirmar ser "... essencial que os funcionários do Departamento não se sintam prejudicados, pela falta de uma verdadeira aceitação das condições de emprêgo num serviço integrado". O inquérito de atitudes que a Comissão Rowe levou a efeito no ano passado, por outro lado, apurou uma aceitação surpreendente da idéia de integração em todos os grupos e categorias de pessoal. Quanto a ser desejável "... do ponto de vista da eficiente organização dos negócios exteriores dos Estados Unidos", 73% responderam "muito desejável" ou "mais ou menos desejável". Houve maioria substancial em cada categoria de pessoal considerada isoladamente. Quanto à questão do serviço único "... do seu ponto de vista pessoal e da sua própria carreira...", 60% responderam "muito a favor" ou "mais ou menos a favor". Apenas o grupo FSO não apresentou uma maioria favorável. A sua votação deu 42% a favor, 44% contra e 14% de neutros ou indecisos. Maiorias significativas de empregados e funcionários do Serviço Civil foram a favor de ambas as perguntas.

É visível que o Departamento de Estado, preferindo trabalhar gradativamente para o aperfeiçoamento dentro da presente estrutura institucional, escolheu o caminho mais fácil, pelo menos para o momento. Alguns acharão que êle deixou escapar a oportunidade para desenvolver um novo sistema de pessoal, a meio caminho entre o Serviço Civil e o Serviço do Exterior, melhor adaptação às suas necessidades do que qualquer dos dois mencionados. O programa atenuado que anunciou pode levar ao mesmo fim, mas para conseguir isso deverá solucionar ou afastar alguns dos problemas apontados.

CONCLUSÃO

A exposição de sistemas contrastantes contribui para realçar as diferenças e obscurecer as semelhanças. O Serviço do Exterior provavelmente nunca foi um "puro" sistema de carreira fechada, no sentido em que a expressão foi usada neste artigo, e muito poucos dos seus defensores mais ardentes advogariam um sistema daquela espécie.

Por outro lado, muitos setores do Serviço Civil

caminharam no sentido da defesa de certos grupos, protegendo-os da competição externa e preparando-os para postos mais importantes numa base mais ou menos privilegiada. Isto tem acontecido, com freqüência, dentro de "bureaus" altamente profissionalizados, e mesmo entre "bureaus", nos campos de certas profissões. É provável que a estabilidade e permanência da agência contribua para isso, e que para tanto haja uma demanda especial nos campos em que o governo seja o único ou principal empregador de certos tipos de especialistas. As modernas tendências do serviço civil, no sentido do recrutamento de futuros dirigentes numa idade jovem, de programas de estágios e de treinamento especial, assim como de desenvolvimento para a chefia com recurso a medidas de defesa de grupos e a uma política planejada de colocação, muito se assemelham a traços da filosofia do serviço de carreira.

As vantagens, a necessidade mesmo, de tais programas são claras e reais. Mas é também verdade que a administração de pessoal "positiva", se levada ao extremo, pode apresentar como corolário resultados negativos. A idéia de carreira sempre foi identificada trazendo no seu bôjo oportunidade de progresso, de desenvolvimento, de satisfação no trabalho. A garantia de tal oportunidade a um grupo selecionado e adestrado pode, na verdade, significar a recusa ou restrição da mesma aos indivíduos que estão fora do grupo. A existência de um alto grau de solidariedade e elevado moral dentro de um grupo pode, no mesmo grau, ser danosa para outros indivíduos que não pertençam ao grupo. A própria estruturação dos grupos na base de "de onde vêm" (diferença de recrutamento) e "para aonde vão" (a sua marcação para os cargos de direção), em vez de fundamentada nas suas responsabilidades de trabalho, constitui uma ameaça à unidade da organização e ao trabalho em equipe.

Indiscutivelmente a solução está num ponto a meio caminho entre o serviço de carreira exclusivo e o processo mais ou menos anárquico de definir postos, examinar os indivíduos que deverão preenchê-los e nomeá-los, rezando para que os candidatos verdadeiramente qualificados para os cargos superiores de difícil preenchimento surjam de alguma parte. O objetivo dominante da administração de pessoal — atender às necessidades do programa de uma agência, agora e no futuro — deve condicionar o sistema a ser usado. A medida que os objetivos da organização fôsem sendo unificados e tornados indivisíveis, apareceria, *ipso facto*, terreno propício à unificação da administração do pessoal.