

A Preparação de Servidores para o Serviço Público Brasileiro — A Escola de Serviço Público

35.082

WALDYR DOS SANTOS
STELLA DE SOUZA PESSANHA

SUMÁRIO

- I — *O processo de industrialização do Brasil*
- II — *Repercussão na Administração: a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público*
- III — *O problema de pessoal para a eficiência da Administração: a criação dos Cursos de Administração*
- IV — *A crise do sistema educacional de grau médio*
- V — *Ampliação do campo de ação dos Cursos de Administração como consequência*
- VI — *A criação da Escola de Serviço Público*

I

O início do atual processo de industrialização do Brasil teve como causa preponderante a crise cambial conseqüente à depressão dos últimos anos da década de 20.

Este fenômeno, que nos lançou na fase transitória que nos conduz ao pleno desenvolvimento e plena autonomia, refletiu-se em todos os setores da vida do país, repercutindo expressivamente na administração pública.

Na superação da fase de subdesenvolvimento, tornou-se exigência imperiosa a existência de uma administração pública eficiente, isto é, do elemento que constitui a própria "medula do governo moderno: uma burocracia eficaz".

De fato, a própria situação de subdesenvolvimento ou de transição dessa fase para a industrialização, importando na exigüidade de capitais privados, faz do Estado o grande empreendedor.

Assim, a necessidade crescente de *verdadeiro* serviço público não poderia ser atingida pela máquina governamental que fôra constituída na fase de subdesenvolvimento ou semicolonialismo e que tinha as suas raízes na "política de clientela", com tôdas as suas implicações. Chegamos, assim, ao primeiro grande "hiato cultural" dentre os vários que a crescente industrialização do país nos iria criar: A função pública de que necessitava a sociedade brasileira não se harmonizava com o tipo de Estado existente.

O aparelhamento administrativo, que se caracterizara, até então, por uma administração patrimonial, necessitava da racionalização de seus processos de ação pelas imposições da nova fase de desenvolvimento. Era indispensável que os serviços públicos fôsem a expressão da capacidade do Estado em *promover, organizar e corrigir*.

II

A criação do Departamento Administrativo do Serviço Público, em 1938, constituiu fator primordial na revolução que se impunha na administração pública para sua perfeita sincronização com os novos quadros.

Órgão de "staff" da administração geral, no exercício dessa ampla função o D.A.S.P. vem provocando uma renovação sensível nos serviços públicos, orientando-os no sentido da sua racionalização.

III

Dentre os múltiplos setores que abrangem as atividades do D.A.S.P., avultam, pela sua capital importância, os problemas de pessoal, de vez que constitui ponto pacífico o fato de que "todo trabalho administrativo eficaz depende de que o pessoal que o realiza tenha sido recrutado e preparado de modo conveniente". (1)

No exercício desta função particular o D.A.S.P. inclui, entre suas atribuições específicas, a seleção de pessoal, através da Divisão competente, e os Cursos de Administração que se destinam ao aperfeiçoamento de servidores públicos, visando à formação profissional de administradores bem como ao treinamento e aperfeiçoamento de servidores públicos em geral.

Criados em 1940, pelo Decreto-lei n.º 2.804, de 21 de novembro, os Cursos de Administração vêm mantendo cursos destinados a alcançar o objetivo mencionado: o aperfeiçoamento dos servidores públicos.

Esses cursos, em suas linhas gerais, enquadram-se na seguinte estrutura:

Administração Geral

Administração Especial

Atividades auxiliares da Administração

Os cursos abrangidos pela denominação "Administração Geral" constituem, a partir deste ano de 58, o campo das atividades da Escola de Serviço Público, sobre a qual nos estenderemos adiante.

Os cursos de Administração Especial destinam-se ao preparo de pessoal para serviços peculiares a determinados órgãos de administração.

Quanto aos cursos da terceira categoria, além de preparar pessoal para o exercício de atividades auxiliares da administração, têm ainda, por finalidade, suprir deficiências no preparo fundamental do servidor do Estado.

Através de quase 20 anos de atuação por meio desses cursos, os C.A., em combinação com a Divisão de Seleção e como corolário ou decorrência

(1) CARL J. FRIEDRICH — "Teoria e Realidade da Organização Constitucional Democrática".

do programa básico de racionalização do serviço público, vêm procurando extinguir o sistema de filhotismo que caracterizava o provimento dos cargos públicos, consequência do mencionado "spoils system", herança dos processos de organização administrativa do Império. Cada vez se vai tornando menos significativo o provimento originado por esse sistema de privilégios, pela concorrência no mercado de trabalho de elementos devidamente qualificados para as funções públicas.

IV

Acrescente-se que, além do descompasso assinalado entre as necessidades do país e a sua obsoleta máquina administrativa, a crise cambial consequente à 2.^a guerra mundial, dando novo e vigoroso impulso à nossa industrialização, veio pôr em evidência um outro "hiato cultural": a "décalage" entre essa industrialização crescente e o sistema educacional de grau médio.

É postulado estabelecido em Sociologia que "a gravidade da desorganização produzida no superorganismo pelos desiguais ritmos de mudança depende do grau de relação entre as diferentes partes". (2) E, considerando que *desenvolvimento* e *educação* constituem um binômio de forte interdependência no complexo cultural, somos conduzidos a reconhecer a gravidade do problema apontado.

De fato, o que se vem observando, nesse sentido, é o congestionamento do curso secundário pelo prestígio das "humanidades" — fenómeno que se liga às nossas tradições e origens culturais — em detrimento dos cursos técnicos, cujo desprestígio encontra suas raízes no preconceito contra o trabalho, característica da nossa tradição escravagista.

Esse desequilíbrio, cuja gravidade já foi assimilada pelos meios responsáveis pela educação do país, encontra sua expressão mais autorizada na observação contida no Pronunciamento do Ministério de Educação e Cultura sobre o projeto de lei n.º 2.222-57 que fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

Esse Pronunciamento, expresso por Comissão constituída por educadores de renome nacional — ANÍSIO TEIXEIRA, LOURENÇO FILHO, PEDRO CALMON, ALMEIDA JUNIOR e FARIA GÓIS — assim se manifesta a respeito do problema:

"Sendo incontestável o imperativo de formar técnicos para o desenvolvimento econômico do país, nota-se, entretanto, uma alarmante preferência dos jovens para o curso secundário, tradicionalmente prestigioso. São, hoje, mais de 600 mil secundaristas para 18 mil alunos de escolas industriais. Isso, não obstante serem as escolas industriais gratuitas o seus cursos equivalentes aos do secundário, para acesso ao ensino superior."

(2) WILLIAM F. OGBURN e MEYER NIMKOFF — Sociologia.

E, a seguir, sugere a Comissão que se dêem os mesmos e prestigiosos nomes de *ginásio* e *colégio* aos cursos de igual nome nos diversos ramos porque, “além de prestigiar as atuais escolas profissionais aos olhos da sociedade, essa uniformidade da nomenclatura tornaria mais compreensível o sentido de equivalência dos cursos de grau médio, facilitando, também, a terminologia escolar e administrativa”. (3)

E o próprio Presidente da República, manifestando o pensamento das camadas esclarecidas da nação, assim se exprime ao referir-se ao ensino médio e ao traçar-lhe as metas:

“...o atual sistema educacional se mostra pouco apto a atrair a juventude brasileira para a modalidade de ensino que as conveniências do desenvolvimento econômico impõem imperativamente: formação de técnicos de nível médio para a indústria, comércio, agricultura e magistério primário. Urge, assim, sejam reorganizados os cursos de modo a permitir a distribuição dos alunos de acordo com as aptidões, orientando-se para estudos predominantemente intelectuais apenas os que manifestarem essa vocação. Estes serão estimulados a ingressar em cursos superiores de natureza teórica, enquanto os demais serão encaminhados a ciências aplicadas, em cursos de cunho acentuadamente prático. Uns e outros são igualmente necessários ao desenvolvimento nacional.”

E, mais adiante:

“Para corrigir tais falhas, decidiu o Governo adotar várias medidas, algumas das quais dependem da aprovação de projetos de lei.

Ampla reforma foi pedida ao Legislativo, com relação ao ensino de grau médio, em todos os seus ramos, a fim de que os currículos se tornem mais flexíveis e ajustados às condições do País, tendo em mira as necessidades do desenvolvimento.” (4)

Observe-se ainda que o Projeto que fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional, como medida tendente a corrigir os males advindos de “aprêço mágico” em que é tida a escola secundária pelas camadas populares, estabelece para esta a diversificação de cursos, concedendo-lhe maior flexibilidade e descentralização, em oposição à situação atual de rigidez de currículos e centralização de poderes.

V

E é nesta conjuntura, criada pelo descompasso entre o ritmo em que se processa a nossa evolução para a fase tecnológica e o inadequado sistema escolar do país, que o papel dos C.A., ultrapassando as suas finalidades próprias pelas contingências do momento nacional, vem assumir relevante importância.

De fato, sob a ação de organizações diversas e de grupos interessados, os C.A. foram compelidos a aceitar matrículas de alunos estranhos ao ser-

(3) Escola Secundária (n.º 4) publicação da C.A.D.E.S. — M.E.C.

(4) Presidente JUSCELINO KUBITSCHEK — Mensagem ao Congresso Nacional na abertura da sessão legislativa de 1958.

viço público, vindo assim a exercer — mesmo fora dos quadros do funcionalismo — uma importante função de suplementação do ensino técnico e especializado relacionado com a ciência da Administração.

Efetivamente, o mercado de trabalho do país — no comércio, na indústria, na administração — é influenciado pela carência, cada vez maior, de técnicos e auxiliares de nível médio — que é o nível da maioria dos cursos de formação, treinamento e aperfeiçoamento ministrados pelos C.A.

A aceitação desta nova clientela que emprestou aos C.A. a atribuição de, eventualmente, preparar e treinar pessoal para empresas particulares, não importa em descumprimento de sua função, de vez que, tendo sido atingida a estrutura dos seus cursos e o seu programa de ação, veio atender a solicitações que encontram suas origens nas exigências surgidas do desenvolvimento do país.

Assim, através de seus cursos planejados, inicialmente, apenas para aperfeiçoamento do pessoal administrativo do Estado, vêm os C.A. prestando extraordinária colaboração às entidades que, tanto quanto o serviço público, necessitam, para sua eficiência, de pessoal especializado, sobretudo no que concerne à ciência da Administração.

Além da constante elevada frequência — também por alunos estranhos aos quadros do funcionalismo — dos cursos destinados “a suprir deficiências no preparo fundamental do servidor do Estado” (Português, Matemática) têm tido frequência e êxito satisfatórios aqueles de caráter técnico e especializado, tais como os que mencionaremos a seguir e que constituem uma demonstração expressiva do papel de suplementação que vêm exercendo os C.A. face às deficiências repetidamente assinaladas do ensino deste tipo no país.

A partir de 1940 mais de cem mil alunos (104.146) nêles buscaram formação, especialização ou aperfeiçoamento.

Relação de alguns cursos especializados ministrados pelos C.A.

(Somente foram incluídos na relação os que interessam, simultaneamente, a funcionários e elementos estranhos ao serviço público).

- Problemas de Administração de Material
- Problemas de Organização e Administração de Escritórios
- Higiene Mental
- Sociologia
- Curso para Serventes e Mensageiros
- Preparação de Pessoal para Organização de Serviços
- Psicologia aplicada ao Trabalho
- Formação de Secretários
- Estatística aplicada à Administração
- Preparação de Taquígrafos
- Preparação de Almoxarife
- Fundamentos de Astronomia
- Orientação, Seleção e Readaptação Profissional
- Princípios Gerais de Administração e Noções de Economia
- Treinamento de Inspectores de Alunos

- Relações Públicas
- Dactilografia
- Curso de Material
- Curso de Desenho
- Mecânica de Solos e Fundações
- Contabilidade
- Economia Política
- Direito Constitucional
- Princípios Gerais de Administração e Racionalização do Trabalho
- Mecanografia
- Psicologia Social
- Fundamentos de Psicologia.

Vimos que os setores responsáveis pela educação no país estão plenamente esclarecidos quanto à desarmonia existente entre a superestrutura educacional e a estrutura social de que a primeira, em situação normal, deve ser projeção, para atender às suas finalidades profundas.

Providências vêm sendo tomadas (Lei de Diretrizes e Bases) no sentido de restabelecer o equilíbrio rompido pelo vigor do surto industrial.

A escola secundária, privilégio, até há pouco, das classes dominantes, vinha absorvendo as classes populares, sem que o fenômeno fôsse acompanhado pela sua democratização estrutural, exigência de sua nova posição.

Vamos sendo impelidos a democratizar a escola secundária na sua estrutura (flexibilidade, descentralização) desde que a incorporação a ela de camadas populares sempre maiores — fruto imediato da crescente urbanização e de salários mais elevados — já a democratizou no sentido de que já a estendeu a um maior número de indivíduos.

Por outro lado, vimos que as camadas responsáveis pela administração pública já estão igualmente esclarecidas sobre a necessidade de uma máquina administrativa eficiente, pela compreensão de que um serviço administrativo governamental permanente necessita de uma profunda preparação para enfrentar, de modo adequado, as funções governamentais de uma era industrial que cresce rapidamente.

O reconhecimento da importância da ciência da Administração teve o seu beneplácito oficial quando a Lei Orgânica do Ensino Comercial (Decreto-lei n.º 6.141 de 28 de dezembro de 1943) incluiu entre os cursos de segundo ciclo deste ramo do ensino de grau médio o Curso Técnico de Administração.

É conveniente dar a este fato o merecido relêvo pelo alto sentido que apresenta de esforço para suprir o país com elemento humano convenientemente preparado para o papel administrativo de suas atividades.

VI

A criação da Escola de Serviço Público assume, por fim, posição de culminância na multiplicidade de medidas para alcançar o objetivo tantas vezes expresso neste trabalho.

Criada pelo Decreto n.º 43.176 de 4 de fevereiro de 1958, a Escola de Serviço Público veio a constituir-se dos Cursos de Administração Geral,

a primeira das três categorias de cursos que integravam a estrutura geral dos C.A. (Administração Geral, Administração Específica e Atividades Auxiliares da Administração).

Funciona a Escola de Serviço Público em regime de acôrdo com o Ministério de Educação e Cultura e o ensino nela ministrado será complementado, obrigatoriamente, por estágio no ambiente de trabalho das repartições.

Oferece a Escola cursos de *formação* (Curso Técnico de Administração e cursos de Aperfeiçoamento) além de cursos *avulsos*.

Prevê, ainda, o Decreto 43.176 a organização de cursos de *especialização em grau superior* para o preparo de técnicos de alto nível.

Neste primeiro ano de funcionamento, a Escola de Serviço Público vem mantendo os seguintes cursos:

1. DE FORMAÇÃO

A) *Curso Técnico de Administração*, com três anos de duração, é curso integrante do 2.º ciclo do Ensino Comercial e regido pela respectiva Lei Orgânica. Confere diploma de Assistente de Administração e — dentro dos limites de plasticidade conferidos pela Lei Orgânica — sostrerá a influência da experiência dos C.A. em Ciência da Administração.

B) *Cursos de Aperfeiçoamento*

- Administração de Pessoal
- Administração Orçamentária
- Contabilidade Pública
- Correspondência e Estenodactilografia
- Correspondência e Redação Oficial
- Direito Usual
- Economia
- Finanças
- Organização de Serviços Públicos
- Relações Públicas
- Relações Humanas no Trabalho
- Sociologia

Foi permitida a inscrição, em dois cursos apenas, como alunos regulares, dos candidatos que concluíram os cursos comerciais técnicos e, como alunos especiais, dos possuidores de diploma de curso superior, certificados dos antigos cursos de Administração Geral dos C.A., dos que exercem funções técnicas ou administrativas correlatas e de outros interessados que se sujeitassem à prova de seleção de nível do 2.º ciclo.

2. DE ESPECIALIZAÇÃO DE GRAU SUPERIOR

- Técnico de Pessoal
- Técnico de Organização
- Técnico de Orçamento
- Técnico de Educação

Foi permitida a inscrição em apenas um dos cursos acima e feita a exigência de títulos de nível superior.

O fato de ter sido a Escola de Serviço Público instituída em regime de acôrdo com o Ministério de Educação e Cultura é do mais alto significado prático, objetivo e cultural.

A posição dos C.A. com vários anos de experiência no seu campo de ação tornou sobremodo aconselhável êsse compromisso entre as atividades de treinamento e aperfeiçoamento dos servidores do Estado e o sistema educacional do país.

Não nos parece inoportuno apresentar um prognóstico sôbre o futuro da Escola de Serviço Público. Vários fatores nos autorizam a prever, com base segura, que será uma experiência bem sucedida.

São alguns dêsses fatores:

a) a experiência dos C.A. no campo da divulgação do ensino especializado e a possibilidade de valer-se das repartições públicas como Laboratório real das atividades administrativas;

b) a experiência geral do Ministério de Educação e Cultura, no que se refere ao problema do ensino e a sua autoridade como órgão supremo da educação no país;

c) o desenvolvimento crescente do Brasil em todos os setores, fazendo com que aumente, concomitantemente, o recrutamento, em nosso mercado de trabalho, de profissionais especializados;

d) a confiança que inspiram os C.A. à opinião pública pela categoria de seu corpo docente, pelos processos, orientação e qualidade do ensino ministrado e pela seriedade com que — há quase 20 anos — vêm realizando, exemplarmente, a sua tarefa.

BIBLIOGRAFIA

CARL J. FRIEDRICH — "Teoria y realidad de la organizacion constitucional democrática".

WILLIAM F. O. G. BURN y MEYER F. NIMKOFF — Sociologia.

HÉLIO JAGUARIBE — Condições Institucionais do desenvolvimento.

GERALDO BASTOS SILVA — Educação e desenvolvimento Nacional.

JAYME ABREU — A educação secundária no Brasil.

PRESIDENTE JUSCELINO KUBITSCHK DE OLIVEIRA — Mensagem ao Congresso Nacional na abertura da sessão legislativa de 1958:

Desenvolvimento e conjuntura (N.º 1) — 1957.

Relatório das Atividades do D.A.S.P. — 1956.

Escola Secundária (n.º 4) — C.A.D.E.S.

Cadernos da C.A.E.C. (N.º 1) — Cinquentenário do Ensino Comercial.

Ensino Comercial — Boletim Informativo (N.º 2).

Ensino Comercial — Boletim Informativo (N.º 3).

Lei Orgânica do Ensino Comercial.

Lei Orgânica do Ensino Secundário.

Anuário Estatístico do Brasil 1956.

Boletim Mensal dos Cursos de Administração.