

# INSTITUTO INTERNACIONAL DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS

## Seminário de Administração Pública das Nações Unidas — Documento n.º 10

N. K. SIDHANTA

(Tradução de Hertha Wyss)

### SELEÇÃO E TREINAMENTO DE PESSOAL PARA SERVIÇOS ADMINISTRATIVOS NA ÍNDIA

#### 1. RETROSPECTO HISTÓRICO

SE quisermos encontrar o início dos atuais Serviços na Índia, devemos retroceder 300 anos para os dias em que a Companhia das Índias Orientais decidiu recrutar jovens aprendizes, principalmente da Public School, Christ's Hospital, pois que esta dava aos seus estudantes certa instrução comercial. O grau mais baixo no Serviço Administrativo era o dos "escrivães" (writers), para o qual só era exigido dos candidatos juventude e certos conhecimentos de contabilidade. Os diretores da Companhia das Índias Orientais tinham poderes para nomear o "escrivão" enviado à Índia logo depois de assinado o compromisso de cumprimento fiel dos deveres. Depois da sua chegada a este país, devia o jovem funcionário instruir-se nas línguas da Índia, em alguns estados com o auxílio de um Mentor oficial e em outros sem o tal. Este sistema de seleção originou grande corrupção, pois postos de escrivão eram vendidos por altas somas até o fim do século XVIII, quando tal prática foi abolida por lei. No entanto, nepotismo e favoritismo floresciam e as nomeações eram feitas dentro de um grupo limitado.

No princípio do século XIX viu o Governador Geral, Lord Wellesley, a necessidade de ser dado adestramento adequado àqueles funcionários públicos que não eram mais exclusivamente agentes comerciais, mas que tiveram que assumir as funções de Administradores. Decidiu ele fundar em Calcutá uma Escola Superior que ensinasse Ética, Jurisprudência, Direito Internacional e História aos candidatos, e onde eles também recebessem instrução especializada em línguas e História da Índia, Direito Indiano e Interesses Políticos e Comerciais da Grã-Bretanha na Índia. A Escola Superior foi organizada e um bom corpo docente escolhido, mas os diretores da Com-

panhia das Índias Orientais recusaram sancionar o plano tão dispendioso, reduzindo a Escola Superior a um simples Colégio de línguas Orientais. Alojadas no atual Secretariado Bengal, as dependências da Escola Superior continuaram funcionando como uma instituição residencial durante muitos anos, e o nome do edifício, "Edifício dos Escrivães", ainda lembra sua origem.

Apesar de terem rejeitado a sugestão de Lord Wellesley, foram os diretores obrigados a providenciar instrução mais adequada aos funcionários públicos na Inglaterra, o que levou ao estabelecimento de uma Escola Superior em Haileybury, cujo objetivo era preparar pessoas devidamente qualificadas para exercerem as diferentes e importantes funções de funcionários públicos da Companhia na administração do governo da Índia. O limite de idade para a nomeação e admissão a esta Escola variava; no início, o mínimo era de 15 anos que mais tarde passou a 17, variando o máximo entre 18 e 23. O currículo incluía não só o estudo de Literatura e Línguas Orientais, mas também Matemática, Filosofia, o estudo dos Clássicos, Literatura Geral, Direito, História e Economia Política.

A Lei de 1833 tentou introduzir um elemento de competição na seleção, estipulando que quatro candidatos fossem nomeados para cada vaga. Não houve resultados práticos, pois os diretores continuaram insistindo em limitar suas nomeações. Foi só em 1853 que as nomeações para o Funcionalismo Público da Índia ficaram sujeitas a concurso, ao qual todos os cidadãos britânicos podiam se inscrever, sem distinção de raça. Essa lei foi seguida em 1855 pelo estabelecimento da Comissão do Serviço Público, sem grandes poderes no início. A idade para este concurso tem variado de tempos em tempos, advogando uns a necessidade de candidatos jovens, insistindo outros no valor da maturidade no início da carreira administrativa. Durante seus últimos 50 anos de existência, a idade mínima para o concurso ao Funcionalismo Público tem sido de 21 ou 22 anos e a máxima de 24, a fim de facilitar a apro-

vação de indianos, pois aos 17 ou 18 anos era-lhes impossível ter atingido o grau de conhecimento de inglês exigido no exame. O currículo do concurso também mudou nesses 50 anos. Antes de 1906, os candidatos podiam escolher, de uma longa lista, quantas matérias quisessem, o que levava a um excesso de estudo superficial de última hora, não levando o especialista que tivesse feito um curso brilhante na Universidade, particular vantagem. Depois de 1906 as regras foram modificadas, mas ainda assim, era o conhecimento superficial que contava. O currículo só foi racionalizado em 1917 com a introdução de matérias obrigatórias, tais como Inglês, Ciências Moderna e Elementar, e poucas matérias optativas, que podiam ser escolhidas de uma grande lista. Foi introduzido um exame oral compulsório, cujas notas eram somadas ao total. Houve poucas modificações no currículo, que permaneceu praticamente inalterado até a Segunda Guerra Mundial. Em 1922 houve significativa mudança, no entanto: os candidatos submetiam-se a exames na Índia além dos na Inglaterra, com bases idênticas a êstes; a única diferença estava na extensão e natureza do treinamento durante o período de experiência. Depois da Primeira Grande Guerra faziam-se também nomeações de candidatos que tinham servido na guerra ou de outros que pudessem ser aproveitados diretamente, sem concurso. Durante a Segunda Guerra êsse sistema de recrutamento foi substituído por uma reorganização do Serviço Administrativo e de outros Serviços depois de 1947.

Temos que mencionar aqui os demais Serviços categorizados ("Senior Services"), além do Serviço Público Indiano, responsáveis pela administração do país. Não havia um Ministério de Relações Exteriores; o Serviço de Contabilidade e Auditoria desempenhou importante papel na administração das finanças dêste país desde o início do século. Neste mesmo espaço de tempo, o Serviço Policial Indiano também firmou sua posição de eixo vital na maquinaria administrativa. A seleção para êsse Serviço, bem como para os Serviços na Estrada de Ferro e outros ramos da Administração tem sido feita por concursos há muitos anos. Depois de 1947 sofreram os métodos de seleção grandes alterações sob a supervisão da Comissão Federal do Serviço Público, agora denominada Comissão do Serviço Público da União (The Union Public Service Commission).

A idéia para a criação de tal Comissão foi apresentada em 1919 na nota sôbre as Reformas Constitucionais Indianas e aprovada na Lei de 1919 do governo da Índia. O Relatório da Comissão Real recomendou sua instituição imediata e a 1.<sup>a</sup> Comissão foi estabelecida em 1926, com o fim de supervisionar a seleção para os Serviços de tôda a Índia. Mais tarde foram fundadas nas províncias Comissões semelhantes, encarregadas da seleção para os Serviços Administrativos de menor categoria. A atual Constituição da Índia possui, nos seus estatutos, cláusulas definindo as

funções dessas Comissões. Assim, as Comissões de Serviço Público devem ser consultadas:

- a) em todos os assuntos relacionados a métodos de seleção para serviços e cargos públicos;
- b) quanto aos princípios a serem observados nos casos de nomeações para serviços ou cargos públicos, nos casos de promoções e transferências de um serviço a outro, e quanto à conveniência de tais nomeações, promoções e transferências;
- c) em todos os casos de disciplina de pessoas servindo ao governo da Índia ou ao governo de um Estado, incluindo memoriais ou petições relacionadas ao Serviço Público;
- d) em todos os casos de pedidos de pessoa que esteja servindo ou tenha servido ao governo da Índia ou ao governo de um Estado Indiano; que tôdas as suas despesas ao defender-se contra processos legais instaurados contra ela devido a atos executados ou prontos a serem executados no cumprimento do seu dever, sejam pagas pelos Fundos Públicos da Índia ou do Estado Indiano;
- e) em todos os casos de petição de pensões por incapacidade resultante de acidente sofrido por pessoa a serviço do governo da Índia, ou do governo de um Estado sob a Coroa Indiana, ou do governo de um Estado Indiano, bem como em tôda questão surgida quanto à quantia de tal pensão;
- f) em qualquer outro assunto remetido a elas pelo Presidente ou pelo Governador.

## 2. SELEÇÃO DE PESSOAL

Durante os últimos anos a Índia tem feito esforços para se transformar num Estado próspero, daí o aumento considerável da despesa com os serviços administrativos e técnicos. Não só existem hoje muito mais Serviços e Ministérios do que há dez anos atrás, como também teve o quadro de cada serviço que ser ampliado. O trabalho das Comissões de Serviço Público tem, portanto, aumentado cada vez mais; nos últimos três anos selecionou a Comissão de Serviço Público da União uma média de 200 membros novos para os Serviços Centrais, dos quais os mais importantes são o Serviço Administrativo Indiano e o das Relações Exteriores. Além dêsses, há numerosos postos técnicos e semitécnicos a serem preenchidos, sob condições semelhantes. Em 1951 a Comissão de Serviço Público da União anunciou 542 vagas para tais postos e em 1952 — 1087, recebendo 12.500 inscrições para as primeiras e cerca de 21.000 para as segundas. O método de seleção para êsses postos é escolher um certo número de candidatos (em média 7 ou 8 para cada pôsto) para serem entrevistados. O fim da entrevista é verificar não só a personalidade do candidato, mas também seu conhecimento e experiência técnica, para o que os membros da Comissão recebem o auxílio dos representantes dos Ministérios interessados e de conselheiros estranhos aos

Ministérios. E' difícil medir ou determinar as habilidades e conhecimentos de um indivíduo adulto em meia hora, mas os resultados obtidos parecem justificar os esforços feitos até agora. Estas seleções não são necessárias só para os postos menos importantes; torna-se às vezes necessário admitir funcionários categorizados para posições-chaves em departamentos técnicos, aproveitando-se nem sempre elementos experientes de outras repartições, mas freqüentemente universitários e industriais. O Plano quinquenal com seu programa de expansão das atividades agrícolas e industriais é o responsável pelo aumento de trabalho nessa esfera de seleção; e torna-se cada vez mais difícil conseguir elementos experientes para postos técnicos categorizados.

Apesar da seleção de pessoal para os postos acima mencionados ser feita somente na base de entrevistas pessoais, não é este o método seguido na seleção de candidatos para os serviços regulares da administração. Aqui ainda seguimos, com algumas modificações, os moldes do Concurso ao Serviço Público Indiano, com um exame escrito de poucas matérias obrigatórias, tais como Inglês, Redação, Conhecimentos Gerais, incluindo Ciência Elementar, e outras matérias escolhidas de uma lista de opções. Os candidatos aos Serviços Administrativos e ao Ministério de Relações Exteriores são obrigados a prestar exames em duas matérias de nível superior. Entre as matérias optativas estão incluídas não somente as acadêmicas, abrangendo Humanidades, Ciências Sociais e Naturais, mas também certos assuntos especializados, tais como Contabilidade e Auditoria, Direito Civil, Direito Mercantil, Mecânica Aplicada e Fontes de Energia. O nível das matérias é alto, semelhante ao do exame final para o grau de bacharel. A idade dos candidatos deve ser entre 21 e 24 anos, exceto a dos candidatos à Força Policial, que foi reduzida a um mínimo de 20 anos. O candidato é obrigado a alcançar um certo número de pontos no exame escrito antes do teste de personalidade que vale mais ou menos 20 a 25% do total de pontos do exame, e no qual ele terá que alcançar também um determinado número de pontos.

No teste de personalidade, o candidato é examinado por uma banca que tem diante de si a ficha de sua carreira, mas não o resultado da prova escrita. O objetivo da entrevista é determinar, por uma banca de examinadores competentes e sem prevenções, se o candidato possui aptidões pessoais para exercer a função em vista. As qualidades a serem julgadas, não são somente as intelectuais, mas também as sociais e morais, tais como vivacidade mental, poderes críticos de assimilação, exposição clara e lógica, equilíbrio de julgamento, variedade e profundidade de interesses, coesão social e liderança, integridade moral e intelectual. A técnica da entrevista não é a de um exame severo, mas sim de uma conversa natural, embora dirigida, a fim de revelar a qualidade intelectual do candidato.

O teste de personalidade não tem por fim verificar os conhecimentos especializados ou gerais do candidato, pois estes já foram verificados através das provas escritas. Deseja-se dos candidatos que eles se interessem não só pelas matérias especiais dos estudos acadêmicos, mas também pelos acontecimentos dentro e fora do país, bem como pelas novas descobertas que normalmente despertariam a curiosidade de toda a juventude com certa instrução.

Apresenta este método de seleção as seguintes dificuldades:

1.º) Não é possível assegurar uniformidade no nível de marcação de cada examinador quando há 4.000 candidatos aos exames compulsórios, e quando as provas de cada matéria têm que ficar ao encargo de 12 examinadores. No entanto, a Comissão tem adotado medidas para assegurar uniformidade no nível de marcação através de reuniões de examinadores e supervisão por um examinador chefe (ou presidente de banca) que controla o trabalho de cada examinador durante o exame.

2.º) O nível de marcação nas matérias optativas não é necessariamente o mesmo para todas elas. Aqui a Comissão tenta alcançar uniformidade comparando as médias e as notas mais altas obtidas em cada matéria optativa, e por meio de discussões com os examinadores das mesmas.

3.º) As notas obtidas nos testes de personalidade diferem freqüentemente das dos exames escritos. Em 1949, por exemplo, um candidato que obtivera quase 70% do total de pontos na prova escrita, só conseguiu 5% na sua entrevista e dois outros com 65% na escrita obtiveram 5 ou 10% nas entrevistas. Alguns outros nesse mesmo ano conseguiram mais de 60% na escrita e foram péssimamente na entrevista. Essa discrepância, no entanto, é perfeitamente compreensível, pois os objetivos dos dois tipos de teste são inteiramente diferentes. O exame escrito verifica primeiramente os poderes de assimilação e retenção das matérias estudadas.

A entrevista, no entanto, visa verificar qualidades muito diferentes e fornece ao candidato escolhido oportunidade para mostrar que possui estas qualidades. Só assim podemos ter certeza de conseguir os serviços de jovens com as mais altas potencialidades.

### 3. ADESTRAMENTO DE PESSOAL

O método de seleção que acabamos de descrever nos tem fornecido homens acabados de sair das Universidades e com as mais altas potencialidades, mas praticamente sem experiência dos trabalhos que terão que executar nos seus respectivos Serviços e Ministérios. Estes jovens têm que receber orientação para o seu trabalho, e esta orientação além de visar precisão e clareza no desempenho da função e elevação do nível moral do quadro de servidores, deve também encorajar

o servidor a ver o papel do seu trabalho no conjunto e a perseverar no seu próprio desenvolvimento educacional. Deve prepará-lo para trabalho de maior categoria e maiores possibilidades, e sincronizar seu campo de visão e seus métodos com as novas exigências dos tempos de transição. Há dois estágios no processo de adestramento para o nosso serviço administrativo mais importante. Durante um ano após a sua nomeação, o oficial administrativo cursa uma Escola de Orientação Administrativa em Delhi, onde lhe são ministrados conhecimentos de Economia, História da Administração da Índia, Direito e Processo Criminal, Administração Geral e Regional. Além disso é obrigado a estudar a língua nacional, se ainda não a conhecer, bem como a língua da região para onde foi designado. No entanto, sua estadia na Escola não é dedicada exclusivamente à aquisição de conhecimentos, mas também a excursões àquelas regiões do país que não lhe são familiares, visitando instituições e centros nas vizinhanças de Delhi, a fim de poder formar uma idéia sobre as múltiplas atividades do Estado; deve também procurar fazer contatos pessoais que lhe desenvolverão as qualidades sociais. Esse período, porém, é somente um período de iniciação às suas funções; mais importantes são os seguintes 5 ou 6 anos quando ele aprenderá o seu trabalho pela prática. Não é este um método de ensaio e erro porque no início o novato fica sob as ordens de um oficial superior que o guiará no difícil estágio de experiência. A unidade administrativa na Índia é o Distrito — palavra que possui significado definido na linguagem administrativa. O oficial do Distrito é o responsável pela sua área, e de sua energia e de seu caráter depende, em grande parte, a eficiência do governo Indiano. Quando o jovem oficial inicia seu trabalho como Assistente de Magistrado ou Comagistrado, não pode tomar nenhuma iniciativa, mas deve limitar-se a observar seu superior e aos poucos dominar os diferentes detalhes de suas múltiplas obrigações. Se tiver a sorte de ficar sob um chefe realmente eficiente, terá cedo ultrapassado essa fase de experiência, e estará apto a trabalhar independentemente em menos de cinco anos.

O oficial é obrigado a dedicar a maior parte do seu tempo à Administração Regional, mais tarde, no entanto, deverá também se encarregar de outros trabalhos administrativos, principalmente nas Secretarias Centrais ou Estaduais. Para algumas dessas funções, principalmente às rela-

cionadas com a administração das finanças, ele talvez necessite de um outro estágio de adestramento ou orientação, embora o princípio básico do Serviço Administrativo seja o de que a mente ágil do oficial o habilitará a adaptar-se a qualquer esfera do trabalho administrativo.

Possuímos um número de outros Serviços e Ministérios para os quais o treinamento deve ser um pouco diferente do administrativo. Para a Força Policial, por exemplo, as matérias básicas são: Direito, Medicina Legal, o Papel da Ciência na Detenção do Crime, Traçado de Planos e Leitura de Mapas. O policial deve ter eficiência física, necessita ser treinado no uso de armas, no funcionamento de aparelhos de rádio e em equitação. A arte de lidar com o pessoal não pode ser adquirida na escola; no entanto, as atitudes básicas são formadas aqui. A orientação durante o trabalho é tão importante aos oficiais da polícia como aos da administração e tem que se basear nos mesmos princípios.

Nos nossos Serviços da Estrada de Ferro, como nos Serviços acima mencionados, a primeira fase do treinamento consiste na aquisição de conhecimentos de Contabilidade, Estatística, Transporte, bem como familiarização com os aspectos mecânicos e de engenharia das Estradas de Ferro. Do segundo ano de serviço ativo em diante, o oficial trabalha em vários postos subordinados, a fim de conhecer as dificuldades do trabalho de cada subordinado. Somente quando estiver bem familiarizado com o trabalho de todos os subordinados que terá sob suas ordens, pode ele ocupar uma posição de chefia de pessoal e organização.

Não necessitamos entrar em detalhes quanto ao aprendizado para outros Ministérios e Serviços; o princípio básico é o explicado acima. A Comissão de Serviço Público está ligada à classificação do oficial na primeira fase de seu treinamento. Não nos foi possível, entretanto, estabelecer uma curva de controle que nos possibilitasse verificar, no fim de cada cinco anos de serviço até que ponto as potencialidades do jovem oficial se concretizaram no seu trabalho posterior. Indubitavelmente há desperdício. Porém, a esperança da Comissão é que esse desperdício seja pequeno, e que as tradições do Serviço, tradições essas estabelecidas durante um século de trabalho, sejam remodeladas e reajustadas pelos novos membros ao novo ângulo de visão de um Estado progressista com suas múltiplas responsabilidades.