

Seleção do pessoal público na Inglaterra

Transição do regime de guerra para o de paz

ESTANISLAU FISCHLOWITZ

MERECE particular atenção de todos os interessados no futuro da administração pública, no período de após-guerra, o "White-Paper" n. 6567, publicado pelo Governo Britânico em novembro de 1944 e que se refere ao recrutamento para postos efetivos do serviço público (*Established Civil Service*) durante o período de reconstrução.

Assim, depois da recente publicação, sob a mesma forma, do relatório sobre treinamento dos servidores civis ("White-Paper" n. 6525), o Governo de Sua Majestade mais uma vez recorre a essa incomparável, única no gênero e genuinamente democrática modalidade de elaboração legislativa, que é proporcionada pela publicação do "Livro Branco".

O fato de haver o Governo Britânico, pela segunda vez em prazo relativamente limitado, julgado aconselhável submeter à apreciação do Parlamento e, diretamente, da opinião pública os seus propósitos no tocante à reforma de pessoal do serviço público, constitui prova evidente da importância que todos os círculos interessados do país atribuem ao aperfeiçoamento do serviço público, às vésperas da passagem definitiva da economia de guerra para a economia de paz.

— II —

Parece-me difícil apreciar na sua íntegra o papel que, na idéia de seus autores, cabe às medidas ora pleiteadas pelo Governo, sem tentar passar em revista, ainda que sumariamente, as atuais condições da Grã-Bretanha, tais como se me afiguram após alguns meses passados nesta ilha tão pequena por suas proporções, mas, por outro lado, tão importante por toda a sua posição econômica e política no mundo de 1944.

No momento presente, a Grã-Bretanha prepara-se, de modo crescentemente dinâmico e última-

mente febril, para as tarefas que terá de enfrentar uma vez terminada a guerra. Segundo minhas impressões pessoais, os trabalhos a esse respeito acham-se, mesmo, em vários setores, muito mais adiantados do que, por exemplo, nos Estados Unidos, não obstante serem as condições exteriores incomparavelmente mais desfavoráveis neste país do que na grande democracia norte-americana.

As bombas V-1 e V-2, que de vez em quando ainda aparecem no neblinoso céu de Londres, não conseguiram interromper, por um momento sequer, o grandioso esforço planejador do Governo no sentido de preparar as bases fundamentais da vida nacional no difícil período de após-guerra. A Inglaterra não desconhece os novos perigos que surgem diante do seu futuro antes que possa ser "written off", de modo definitivo, a maior ameaça bélica que este velho país jamais enfrentou nos longos séculos de sua existência. Delineiam-se já claramente no horizonte, no presente momento, perigos novos, diferentes embora, por sua natureza, dos que pairaram nos últimos seis anos sobre a Inglaterra e toda a humanidade civilizada. Entremostam-se desde já os primeiros sintomas das ameaças de caráter econômico, do Oeste, e político, do Este. Em flagrante contraste com a atmosfera de 1918, com a ingênua fé no milênio, na paz política, econômica e social, estabelecida de uma vez para sempre, ninguém agora desconhece a gravidade dos problemas de após-guerra — consequência inevitável do maior conflito bélico conhecido na história universal.

A economia inglesa sofreu nesta guerra transtornos de maior alcance que nunca; isso faz com que a reconversão pacífica das indústrias nacionais dos transportes, etc., venha a constituir tarefa de gigantesca complexidade e da maior gravidade. O volume do esforço industrial de guerra da Grã-Bretanha passou, por assim dizer, despercebido no estrangeiro, sem que tenha sido suficientemente

apreciado pela opinião pública dos outros países aliados. É de crer, portanto, que os dados a respeito divulgados pelo "premier" britânico recentemente impressionem profundamente a opinião do mundo inteiro. Não é, pois, de admirar que a reconversão da indústria de produção bélica para a normal só possa vir a processar-se por etapas; do mesmo modo, isto é, paulatinamente, — segundo planos recentemente publicados pelo Governo — deverá ser atacada a desmobilização das forças armadas.

Mais do que nunca, o futuro da economia industrial da Grã-Bretanha depende das possibilidades de exportação volumosa dos produtos desse país, sobretudo os de alta qualidade técnica. Isso significa, evidentemente, a necessidade de reconquistar os mercados mundiais, nos quais as mercadorias inglesas desapareceram quase completamente no curso dos últimos anos. É, por conseguinte, compreensível que — muito mais que as novas armas mortíferas de Hitler — haja alarmado a opinião pública o relatório da "British Platt Cotton Textile Mission", que apresentou de modo tão eloquente os formidáveis atrasos da indústria têxtil inglesa — uma das indústrias-chave nacionais — em confronto com os vertiginosos progressos verificados no equipamento técnico da indústria norte-americana. Somente um grande aumento do volume e do valor da exportação inglesa será capaz de assegurar o "full employment" — finalidade imprescindível da política econômica e social de após-guerra. Sem redução ao mínimo desprezível das proporções do desemprego, parece pelo menos duvidosa a possibilidade de realização da "revolução social", proclamada ultimamente, de modo tão impressionante, pela publicação dos livros brancos ns. 6550 e 6551, referentes à introdução do "seguro nacional" de acordo com as sugestões de Sir William Beveridge. O fato de haver o Parlamento britânico, com sua esmagadora maioria conservadora, adotado o "Plano Beveridge" — projeto genuinamente socialista, elaborado pelo famoso economista da escola liberal — parece provar a imperiosa necessidade de uma profunda remodelação social desse país. O seguro nacional será acompanhado de medidas destinadas a proporcionar assistência médica gratuita a todos os cidadãos, preparadas simultaneamente. Todas essas reformas, todavia, não poderão sequer ser atacadas pelo poder legislativo se não for assegurado, de antemão, emprego regu-

lar e estável para a grande maioria dos assalariados ingleses, para que não se reproduza o "chômage" maciço que caracterizou o período posterior ao fim da primeira guerra mundial.

Por enquanto, nada se sabe em definitivo a respeito do rumo da futura política econômica do Reino Unido. Como é sabido, as reivindicações do Partido Trabalhista abrangem a socialização da indústria extrativa, dos transportes e da propriedade imobiliária, assim como a orientação mais direta (p. ex. em relação aos créditos e inversões) ou indireta, pelos poderes públicos, dos vários outros setores da economia nacional. Os programas dos demais grandes partidos políticos divergem muito das linhas diretrizes do "Labour-Party". Seria errado, porém, à luz das experiências verificadas em tempo de guerra, acreditar que o Partido Conservador ou o Liberal possam, na prática, aplicar a política da volta pura e simples à "free enterprise". Tudo isso significa a ampliação sem paralelos da esfera de ação da administração pública inglesa, que enfrentará, depois da guerra, várias tarefas inteiramente novas, extremamente difíceis e complicadas.

É o que salienta o "White-Paper" que estamos comentando, destacando que "the responsibilities which successive Governments will undertake after this war will differ in volume and, to some extent, in kind from those which were undertaken before the war".

— III —

É lugar comum classificar a administração britânica como a melhor do mundo. Com efeito, basta examinar-se como funciona na Inglaterra o sistema de racionamento dos gêneros alimentícios em tempo de guerra para se chegar à conclusão de que, nesse período, a administração britânica provou mais uma vez, de modo altamente elogiável, a sua proverbial eficiência.

O serviço civil britânico sofreu, nos seis últimos anos, mudanças muito características. O número de funcionários propriamente ditos (membros do *Established Civil Service*) diminuiu sensivelmente. Em abril de 1939 havia 290.000 funcionários (e 125.000 funcionários das três principais categorias). Hoje em dia, há tão somente 215.000 "established" (e unicamente 99.500 componentes das categorias mais interessantes sob o aspecto da re-

forma aqui referida). Ao mesmo tempo, o número de servidores temporários aumentou de maneira mui sensível. Na "clerical class", o pessoal temporário é três vezes mais numeroso que o "established". Na "executive class", o número de temporários ultrapassou o de funcionários. A desproporção numérica entre uns e outros é considerada anormalidade que não pode permanecer no serviço público sem graves inconvenientes para a marcha normal da administração. O sistema de concursos, rigorosamente observado no recrutamento dos servidores do Estado, foi completamente suspenso no momento em que começou a beligerância.

As responsabilidades do serviço público serão, depois da guerra, maiores do que nunca o foram. Nunca, por outro lado, a posição do serviço público pareceu tão ameaçada como no período que se aproxima. Isso resulta de vários fatores. Entre êles, porém, assume particular importância o aspecto todo especial que costuma apresentar, depois da guerra, o recrutamento para o serviço público, em virtude dos privilégios concedidos aos membros desmobilizados das forças armadas. Depois de uma conversa que mantive ultimamente com o Chefe da *Civil Service Commission*, Sir Percival Waterfield, compreendi o alcance da crise atravessada pela administração pública britânica depois da primeira guerra mundial, devida ao fato de haverem sido reservadas aos desmobilizados, com exclusividade, tôdas as vagas existentes nesse período. Essa composição tão unilateral do serviço público, pelo afluxo de elementos não selecionados segundo critérios objetivos, produziu, com o decorrer do tempo, efeitos cada vez mais graves. Quando a situação econômica melhorou na Inglaterra, ela teve por efeito a deserção quase imediata do serviço público pelos elementos mais bem qualificados do grupo dos recém-admitidos, atraídos agora pelo padrão dos salários, superior ao de seus vencimentos. Dessa forma, permaneceram no serviço público apenas os menos ativos e menos capazes. Verificou-se destarte, na composição dos quadros de pessoal da administração pública, uma anti-seleção nitidamente contrária a todos os princípios do recrutamento racional de servidores públicos. Os concursos normais não foram reencetados senão em 1925 para a "administrative class", em 1927 para a "clerical class" e em 1928 para a "executive class".

Ora, a principal preocupação da administração é evitar, uma vez terminada a presente guerra, os erros cometidos a respeito depois da primeira guerra mundial. A solução procurada atualmente pelo Governo, segundo opinião unânime dos responsáveis pelo alto padrão da administração britânica, deverá preencher as cinco condições seguintes :

1. Garantir, de acôrdo com o discurso do Chanceler do Erário, pronunciado em 17 de fevereiro de 1944, o recrutamento generoso ("generous, not only fair") dos convocados.
2. Em seguida, só conceder aos membros desmobilizados das forças armadas privilégios que sejam inteiramente compatíveis com o interesse da boa administração pública.
3. Tudo deverá ser feito para restabelecer com a máxima urgência a aplicação integral dos princípios que regem normalmente a seleção do pessoal público ; o período de emergência, chamado de "reconstrução", deverá, portanto, ser limitado ao mínimo necessário, com volta posterior imediata ao regime normal.
4. O regime de recrutamento anteriormente em vigor deverá ser reexaminado, a fim de ser aperfeiçoado pelo menos em parte.
5. Certos favores deverão ser reservados aos componentes do grupo dos servidores "temporários", no propósito de aproveitar em benefício da administração a experiência por êles adquirida em tempo de paz e de guerra.

— IV —

As condições acima relacionadas merecem ser submetidas a uma análise mais pormenorizada, a fim de se estabelecer com a maior precisão possível as intenções que animam os autores do plano.

O "White-Paper" em aprêço, buscando uma solução satisfatória sob todos êsses aspectos, abordou todos os problemas do recrutamento em relação com os três (ou quatro) grupos principais do funcionalismo público, a saber : a classe administrativa, a classe executiva e a classe "clerical" (e "sub-clerical"). As condições acima referidas não se aplicam, assim, diretamente aos serviços profissionais, científicos e técnicos. Serão provavelmente completadas dentro em pouco, de acôrdo com o seu espírito, por sugestões aplicáveis também a estas camadas do pessoal público, pouco

numerosas mas mais altas e imensamente importantes.

Convém salientar ainda, antes de abordar a exposição de motivos da Comissão, que as propostas constantes do "Livro Branco" não têm caráter de sugestões exclusivamente governamentais. Elas constituem, com efeito, obra comum do Comité misto, o chamado "Civil Service National Whitley Council", órgão paritário do Governo e da representação dos interesses profissionais da classe interessada (criado em 1941 pelo "Speaker" da Câmara dos Comuns, inicialmente para todos os setores da economia nacional; no momento, porém, existe só para o serviço público). As propostas em questão foram elaboradas de comum acordo pelo "Official Side" e pelo "Staff Side". De acordo com praxe geralmente observada em demais setores, também nesta matéria as linhas diretrizes da política governamental foram, assim, estabelecidas em entendimento com os representantes dos diretamente interessados na solução preparada: os próprios funcionários públicos.

Propomo-nos passar em revista, a seguir, os principais "consideranda" da reforma pleiteada pelo Governo — juntamente com o exame dos principais elementos das soluções sugeridas.

Privilégios em favor dos membros das forças armadas? Nada de mais justo e equitativo — acham todos — do que garantir a prioridade, no acesso ao serviço público, aqueles que, na hora do supremo perigo para a Pátria, arriscaram a vida, a saúde e o bem-estar econômico, defendendo-a contra o perigo externo. Isto pode ser considerado ponto pacífico. Seria, todavia, errado — observa o "White-Paper" — deixar de compreender todo o abismo que separa a presente guerra da primeira guerra mundial. O caráter especial da presente guerra, como a primeira guerra realmente total, não pode deixar de exercer influência sobre a regulamentação da matéria. Todos, não somente os convocados, tomaram parte ativa no esforço bélico da nação. Estabelecer privilégios demasiadamente amplos a favor de uns — os oficiais e soldados do exército, da marinha e da aviação — redundaria em grave injustiça para com outros — os membros da "Home Guard", das diversas formações de defesa, os trabalhadores da indústria bélica, etc. Salienta o "White-Paper":

"Reserve all vacancies in the Civil Service exclusively for ex-Service candidates would be unfair to the rest of the community. They, like those in the Armed Forces, have played their part in the national war effort. They, too, have lost their normal opportunities of competing for the Civil Service and may be faced with the problem of starting afresh a new career".

Por outro lado, essa completa exclusividade no acesso aos cargos públicos quebraria a relação numérica entre a representação de ambos os sexos na administração; não é possível esquecer que, há vinte anos, isto é, a partir do momento em que as mulheres foram admitidas ao serviço público, cresceu muito a proporção de funcionários do sexo feminino. Antes de 1939, cabiam às mulheres 7% dos postos administrativos; na classe executiva, 16%; e na "clerical class", 38%. Convém guardar em mente essa proporção entre homens e mulheres para poder, depois, compreender bem as soluções consubstanciadas no "White-Paper".

Relaciona-se, porém, com considerações de ordem diferente — segundo o modo de ver do "Whitley-Council" — o principal argumento contrário à solução que reservaria exclusivamente aos ex-convocados tôdas as vagas na administração pública britânica. Esse privilégio afetaria, com efeito, a própria eficiência do serviço público. É tão interessante o que o Relatório julga necessário salientar de modo particular a tal respeito, que acho desejável reproduzir-lhe na íntegra os reparos:

"The interest of the nation in the efficiency of its Public Service has also to be considered. This interest requires that the Service shall have the best candidates it can get; and to impose anything like an exclusive ex-Service preference must adversely affect the standard by seriously reducing the potential field of candidates. Nor does it stop at this. Once the Government is committed to such a preference, it ceases to be possible to pay as much regard to the suitability of the individual as is desirable in the national interest. This is what happened last time. The public Service could not a second time afford the experience of the inter-war period without harm to the whole community." (It. 21)

A conclusão que parece impor-se, como resultado final de tôdas essas considerações, é a seguinte: convém reservar aos ex-convocados uma proporção razoável das vagas — nada de mais, nem nada de menos.

Como estabelecer, porém, essa proporção? Por motivos óbvios, deve servir de base a proporção entre os convocados e não-convocados compreendidos nos grupos de idades interessantes sob o aspecto do recrutamento para o serviço do Estado. Ora, segundo dados oficiais, cêrca de 70 % dos trabalhadores não-manuais foram convocados. Tomando-se êsse número como base para estabelecer justa proporção dos lugares a serem reservados aos convocados, cumpre tomar em consideração, por sua vez, dentro de cada um dos três-quatro grupos principais do serviço, a parte que costumava caber a homens e mulheres. A proporção calculada destarte e posta pelo Conselho à disposição dos desmobilizados é a seguinte: 3/4 na classe administrativa; 2/3 na classe executiva; e 1/2 na "clerical class". A "sub-clerical class" seria reservada exclusivamente às mulheres.

Independentemente dessa proporção, da qual se poderiam aproveitar sômente os homens desmobilizados, o Relatório sugere certos favores para "ex-service women".

A esta altura, para evitar de antemão todos os mal-entendidos, convém salientar que só poderão gozar do contingente de vagas reservadas aos ex-convocados aquêles que preencherem tôdas as demais condições, entre elas a principal: resultado positivo no concurso.

Imediatamente após o fim das hostilidades na Europa — e não obstante o eventual prosseguimento das operações no Extremo Oriente — deverá, com efeito, ser restabelecido o sistema de concursos, suspenso, durante a presente guerra.

Como se sabe, os concursos para as classes administrativa, executiva e "clerical and sub-clerical" consistiam numa prova escrita, mais a "interview" para a classe administrativa.

Convém registrar aqui que não é, de modo algum, unânime a opinião a respeito do valor dêsse sistema. Assim, Sir Warren Fisher, considerado uma das maiores autoridades em assuntos de administração pública, antigo Chefe da *Civil Service Commission*, ainda recentemente, num interessante artigo publicado no "Sunday Times" de 19 de novembro de 1944, defende a opinião segundo a qual "the written examination system in itself does not provide a test of all-round qualities, of judgement, handling of men etc. even if the interviewing of candidates and the marks allotted for that were

more satisfactorily effected". Também Sir Percival Waterfield — respondendo a uma pergunta minha sôbre a possibilidade de ser provada de modo objetivo a superioridade dos candidatos admitidos mediante o sistema de concursos atualmente em vigor neste país, em relação ao padrão médio dos candidatos que ingressaram no serviço público sem concurso — declarou por sua vez que, apesar de todos os esforços dedicados ao esclarecimento dêsse problema, não chegou até hoje a uma opinião nitidamente afirmativa a tal respeito. O Conselho (assim como o Govêrno) acha, todavia, que seria prematura uma modificação demasiadamente radical da prática seguida desde vários anos nesse setor.

Assim sendo, nos futuros concursos *normais* será mantido ainda o sistema acima referido, salvo certas alterações de importância secundária, que seriam notadamente as seguintes:

- 1) Introdução da "entrevista" também para a classe executiva, apesar de certas ressalvas formuladas contra tal sugestão por parte dos representantes do funcionalismo;
- 2) Introdução da "competitive interview" juntamente com os testes gerais de inteligência, a título de experiência, para certos postos da administração, especialmente os da classe administrativa;
- 3) Exames também para a "clerical class" (dactilógrafos e dactilógrafos-taquígrafos).

Quanto aos *concursos de emergência*, chamados de reconstrução, o Conselho julga adequado afastar-se um tanto das regras rígidas observadas a respeito no passado. De ora em diante, até o retôrno ao sistema normal, os concursos constariam: 1) de prova escrita sôbre assuntos gerais (fora dos estudos escolares e universitários próprios) juntamente com testes gerais de inteligência; 2) da "entrevista", para as classes administrativa e executiva.

Por outro lado, o Relatório insiste na necessidade de se proceder — antes da admissão ao concurso dos candidatos do período de emergência — à verificação de certos requisitos prévios e elementares quanto à preparação escolar dos candidatos.

O sistema acima descrito não seria ainda completo se não comportasse também, para os ex-convocados e outros candidatos do período de emergência, a modificação das regras anteriormente em

vigor quanto ao limite máximo de idade, previsto separadamente para cada uma das três classes principais do funcionalismo. O limite máximo normal é de 16-17 anos para a classe "clerical and sub-clerical", de 18-19 anos para a classe executiva e de 21-24 anos para a classe administrativa. Ora, o projeto manda elevar o máximo de idade pela adição dos anos de guerra, estabelecendo, além disso, diversas outras exceções. A idade máxima assim estabelecida não pode, porém, em hipótese alguma, ser superior a 30 anos.

Por fim, a Comissão pronuncia-se a favor do reforçamento do contróle da qualidade dos candidatos a serem admitidos ao serviço público na base dos concursos de emergência. A observação rigorosa das normas vigentes a respeito do estágio probatório só poderá verificar se os servidores recrutados de acôrdo com as condições extraordinárias acima previstas serão, de fato, aptos para o desempenho das funções de alta responsabilidade da administração pública no período de após-guerra.

A Comissão julga que o serviço público sofreria sérios prejuízos se os numerosos "temporary officers", sobretudo em postos superiores, com conhecimentos e experiência de grande valor para determinados setores da administração pública, não pudessem ingressar, depois da guerra, nos quadros do *Established Civil Service*, aproveitando-se, para êste efeito, de facilidades especiais. O Relatório prevê, por conseguinte, soluções extraordinárias, que seriam instituídas em favor dos "Principals" e dos componentes do "Higher Civil Service". Essas soluções seriam também estendidas aos temporários das classes inferiores, aplicadas, aliás, de forma diferente em relação a êstes servidores. Para os temporários de idade avançada, prevaleceria o critério da recomendação, pelo setor administrativo interessado, sôbre o do concurso formal, observado de modo geral para o ingresso no serviço público.

Não oferece maior interêsse o exame mais pormenorizado das modalidades sugeridas nesse sen-

tido pelo Relatório. Também não merecem, a meu ver, exame minucioso os dispositivos especiais que regerão a participação, nos concursos, dos membros do *Established Civil Service* que, por êsse meio, pretenderem melhorar sua posição, passando da classe inferior para a superior do funcionalismo. A solução sugerida está subordinada à principal finalidade do Relatório: a tendência no sentido de suprimir os efeitos desfavoráveis da suspensão dos concursos em tempo de guerra.

A reação da opinião pública ao Relatório foi, de modo geral, muito favorável — como se depreende dos numerosos comentários elogiosos publicados na imprensa quotidiana.

Os dois relatórios consagrados à reforma do serviço civil (ao treinamento dos servidores e ao recrutamento) não esgotam, evidentemente, os vários problemas relacionados com o aperfeiçoamento da administração pública britânica, que constituem, hoje em dia, objeto de exame dos órgãos centrais do Governo. Basta mencionar, como exemplos, os seguintes assuntos que estão sendo atualmente estudados pela *Civil Service Commission*: 1) a desmobilização do pessoal dos departamentos que, com o fim das hostilidades, perderão a sua razão de ser; 2) o problema fundamental da futura estruturação do *Civil Service* e a sua composição em classes e categorias; 3) a regulamentação definitiva do "Non-established Service"; 4) o problema da previdência social, em consequência do Plano sôbre o seguro nacional, que prevê a inclusão dos servidores civis no campo de aplicação dessa reforma, sem resolver os seus direitos à aposentadoria, baseados nos regimes atualmente em vigor; e vários outros.

E, por fim, tudo parece indicar que os vencimentos dos servidores civis, cujo aumento não conseguiu acompanhar suficientemente a evolução dos preços e do custo geral da existência, deverão ser submetidos, em futuro não muito afastado, a uma revisão quanto ao seu padrão geral e diferenciação em classes superiores e inferiores de remuneração.

Londres, novembro de 1944.