

O recrutamento e a formação de funcionários

J. AUDARD

A questão do recrutamento e da formação do pessoal destinado aos serviços públicos é das mais importantes que se apresentam aos responsáveis por qualquer administração nacional. Problema de solução complexa, como todos aqueles em que entra em jôgo o fator humano, tem sido objeto de cuidadosos estudos nos países de organização mais adiantada, por parte de personalidades as mais autorizadas.

No nosso país, o Govêrno do Presidente Vargas tem dispensado ao assunto especial atenção. O recrutamento do pessoal destinado ao serviço civil federal se faz atualmente por meio de concursos e provas de habilitação, com os quais se procura apurar o mérito dos candidatos sem quaisquer preocupações de favoritismo político ou pessoal. Outras providências tomadas pelo atual Govêrno — tais como o envio anual de funcionários ao estrangeiro, para estágios de especialização e aperfeiçoamento, e o recente decreto-lei que autoriza o DASP a organizar cursos de Administração para os servidores do Estado — atestam que a formação do pessoal está também merecendo o tratamento que se impõe.

O interêsse e a oportunidade do tema levaram-nos a transcrever, data venia, do bi-mensário francês "Nouveaux Cahiers", o presente artigo, que consubstancia as conclusões a que chegou uma comissão composta dos srs. J. Audard, C. Blondel, M. Debré, A. Detoeuf, R. Lacoste e G.

de Tarde. Além dos membros da comissão, tomaram ainda parte na discussão os srs Berthoud, Cusin, Davezac, Laroque, Mary, E. Rain, Roger Seydoux e Guy de Carmoy. Dêste último, publicámos em nosso número de julho de 1938 (Ano I — Vol. III — N.º 1) um artigo sôbre "A formação e a Seleção de Funcionários na Inglaterra", no qual o autor, solicitado pela direção do referido periódico francês, reuniu alguns esclarecimentos que, sôbre o assunto, tivera oportunidade de trazer no curso da discussão.

I. DIRETRIZES GERAIS

A questão do recrutamento e da formação de funcionários foi colocada no plano político, em 1936, pelos partidos da frente popular, receiosos de que os textos legislativos e a maioria parlamentar se tornassem impotentes por falta de altos funcionários impregnados do espírito novo. Foi êsse aspecto político da questão que inspirou em grande parte o projeto da Escola Nacional de Administração, apresentado pelo Sr. Jean Zay, Ministro da Educação nacional, em nome do govêrno Léon Blum, projeto que foi adotado pela Câmara dos Deputados, em 27 de janeiro de 1938, achando-se atualmente em instância no Senado.

Animados da justa preocupação de ver o Estado dispor de um corpo de funcionários não imbuidos nem do espírito de classe, nem do de partido, os "Nouveaux Cahiers" integram essa preocupação na preocupação mais ampla do melhor serviço do Estado e, por conseguinte, da Nação. Todo projeto de reforma deve, portanto, assegu-

rar aos futuros funcionários, na medida do possível, instrução e educação apropriadas a essa concepção. A instrução deve ser muito geral e dar a todos os funcionários, quaisquer que sejam, com aptidão para pensar, desenvolvida pela cultura geral, um conhecimento suficiente da Economia (produção, distribuição e finanças), do Direito (natural, civil e administrativo) e da situação da nação no mundo. Deve também comportar para cada especialidade, conhecimentos técnicos apropriados. A educação deve assegurar: a consciência do papel do Estado e a do papel do funcionário no Estado; o desaparecimento do espírito de classe e do espírito de partido; a união dos funcionários das diversas administrações em um corpo tão homogêneo quanto possível.

Assim sendo, uma reforma parece dever levar em conta, antes de tudo, as seguintes considerações:

1.º Desde a Terceira República as atribuições do Estado aumentaram em enorme proporção. A medida que elas crescem em número, tornam-se menos especiais, interpenetram-se cada vez mais. Assim, também exigem funcionários verdadeiramente formados para a função pública. Conhecimentos técnicos, completados por vaga cultura literária, não bastam mais ao homem encarregado de dirigir um serviço do qual dependem os meios de existência de uma parte da nação. O funcionário superior precisa possuir não apenas conhecimentos técnicos, não apenas sólida cultura geral, mas ainda conhecimento aprofundado do conjunto dos problemas administrativos e sociais. É-lhe necessário, sobretudo, possuir o senso do bem público e a consciência do papel do Estado.

Ora, no estado atual do recrutamento administrativo, essa dupla formação não é assegurada: de uma parte, com efeito, a diversidade dos programas dos múltiplos concursos administrativos tende de tal sorte a especializar o futuro funcionário, desde a preparação, que ele não pode ter nem idéia geral, nem conhecimento de conjunto das necessidades econômicas e sociais e do papel do Estado; do outro lado, não existe, por parte do Estado, preparação para as carreiras administrativas; e tal preparação é indispensável, não apenas para dar necessariamente a instrução, ao menos para assegurar a educação dos futuros

funcionários, isto é, para inculcar-lhes a noção do seu papel e a do papel do Estado.

2.º É essencial que o recrutamento dos funcionários seja assegurado nas condições as mais democráticas, fora de qualquer espírito de classe ou de partido — não somente no interesse do próprio Estado, que exige que a escolha dos homens de elite destinados a seu serviço se efetue em bases mais amplas, mas também no interesse da justiça e da paz sociais.

Ora, sejam quais fôrem os progressos realizados no sentido duma maior facilidade de acesso aos empregos superiores, existem ainda certos corpos de funcionários cujo recrutamento permanece influenciado em parte pela situação social e pelas relações pessoais.

Ademais, o fato de serem os candidatos às funções públicas obrigados a receber o ensino em uma escola livre, onde, como é natural, os estudos são dispendiosos, basta para afastar das altas carreiras administrativas os filhos de camponeses, de operários ou, mesmo, de pequenos burgueses, por melhor dotados que sejam (1). Por fim, a extrema modicidade dos ordenados iniciais (cerca de 18.000 francos para um redator, 21.000 para um chefe de gabinete de prefeito, 23.000 para um auditor do Conselho de Estado, levando-se em conta todas as indenidades e majorações) não é evidentemente de natureza a atrair para carreiras tão pouco lucrativas os jovens sem fortuna.

3.º A multiplicidade dos concursos, acarretando a separação estanque das funções, prejudica certamente o bom funcionamento dos serviços administrativos. A rotina, gerada em parte pela especialização excessiva, é um dos vícios principais que afetam nossa administração. Certos concursos são concebidos para favorecer uma cultura muito mais formal do que verdadeiramente humana e racional. Possibilidades frequentes de permuta entre serviços seriam vantagem tanto para o funcionário, que acharia assim o meio de escapar à rotina, como para a Administração, que disporia de pessoal dotado de experiência variada e teria a possibilidade de prover todas as funções pelos indivíduos mais qualificados.

Além dessas três observações, que se referem sobretudo ao recrutamento e à formação para os

(1) Convém notar, todavia, que desde 1937 existe um regime de bolsas na Escola de Ciências Políticas.

empregos iniciais (redatores das Administrações Centrais, auditores do Conselho de Estado ou do Tribunal de Contas, Adjuntos à Inspeção de Finanças, *attachés* de Embaixada, etc...), outras deveriam ser feitas sobre o regime de promoção: assim é que a nomeação para empregos superiores (salvo certas condições de antiguidade), é deixada incondicionalmente à livre escolha do ministro, isto é, em grande parte, às influências pessoais e políticas. Sem contestar a legitimidade do direito do ministro, de escolher livremente, em última alçada, os funcionários nos quais deseja depositar sua confiança, parece não se poder dispensar a exigência, para os funcionários entre os quais se exerce essa escolha, de certas garantias de competência e de formação, cuja carência atualmente se nota.

Discussão

O que ficou exposto acima, de um modo geral, não sofreu objeções. Todavia, contestou-se que o problema da seleção de funcionários e o da unificação do recrutamento só possam ser resolvidos pela intervenção direta do Estado: sob o controle deste e graças a um grande número de bolsas de manutenção, estabelecimentos privados poderiam trazer, por si próprios, remédio à situação exposta. Outra objeção formulada: a formação pelo Estado, prevista no projeto, se inspiraria num estado de espírito totalitário, contrário à liberdade de pensamento.

A tais objeções, respondeu-se, primeiramente, que é dever do Estado permitir aos jovens dignos o acesso aos quadros da administração. Esse dever o Estado de há muito o compreendeu no que concerne às funções técnicas; o mesmo não aconteceu quanto às funções administrativas. Felizmente a iniciativa privada afastou em parte essa falha; ela não pode, porém, afastá-la completamente.

De outra parte, não pode haver atentado à liberdade de pensamento no fato de se crearem escolas públicas, si não se proibem as escolas livres. A existência de liceus e colégios não é um atentado à liberdade de pensamento. No projeto da Comissão, o monopólio não se aplica ao ensino preparatório para o ingresso no serviço público, mas somente ao ensino dos jovens nomea-

dos funcionários e não é possível conceber que esse ensino seja ministrado por outrem que não o Estado.

II. PROJETO DE REFORMA

Afim de sanar os inconvenientes assinalados acima, propôs-se a organização dos estudos administrativos (2) em 3 graus:

a) Junto às mais importantes academias, seriam instalados centros regionais de estudos administrativos, cujos objetivos seriam: 1.º a preparação de candidatos para um concurso de âmbito nacional destinado ao recrutamento dos redatores das administrações centrais; 2.º preparar para certos concursos de acesso a empregos similares, para os quais seria mantido o princípio da pluralidade dos concursos (ex.: Inspetor da Assistência Pública, Inspetor dos Seguros Sociais, etc.).

Os estudos nesses centros regionais seriam gratuitos, salvo as taxas de exame. Seriam concedidas numerosas bolsas de sustento.

b) A Escola Nacional de Administração propriamente dita teria por fim, não mais preparar para concursos, mas assegurar o recrutamento para certos corpos do Estado, a saber:

- os corpos de Inspeção (Inspeção das finanças, Inspeção geral dos serviços administrativos e outros análogos, a serem eventualmente creados);
- as Assembléias administrativas (Conselho de Estado, Tribunal de Contas);
- a Administração municipal;
- a Diplomacia.

De outra parte, certos funcionários de atribuições mais técnicas, mas cujas funções admi-

(2) Frisemos aqui que o nosso projeto não se refere nem ao Ensino, nem ao Exército (para os quais foram instituídos sistemas de recrutamento e de formação muito semelhantes, em muitos pontos, ao aqui proposto), nem às Administrações financeiras, nem à Polícia, nem à Magistratura. Devemos salientar, entretanto, que uma reforma no recrutamento e na condição dos magistrados constituiria medida extremamente urgente e necessária. É nosso propósito, aliás, voltar ao assunto.

nistrativas não são menos importantes — tais como os Engenheiros de Pontes e Calçadas, ou de Minas — seguiriam durante algum tempo, a título de estágio administrativo, os trabalhos da Escola.

Para os funcionários administrativos, a admissão à Escola se faria por meio de concurso. Poderiam tomar parte nesse concurso :

1.º os funcionários titulares do grau de redator, ou similares ;

2.º os candidatos estranhos à administração, portadores de certos graus universitários (dois bacharéis, doutorado ou diploma equivalente, diploma final das grandes escolas). Dêsse modo, só entrariam na escola candidatos que, além de seu esforço de preparação para o concurso próprio da Escola, provassem ou haverem prestado serviços administrativos anteriores, ou possuírem uma cultura geral extensa ou ainda conhecimentos aprofundados em um ramo do saber humano. A formação dada pela Escola de Administração, efetivamente, interviria apenas para completar, no sentido de uma orientação ao mesmo tempo prática e universal, a formação anterior recebida nos colégios, escolas ou faculdades.

O ensino da escola deveria ser qualquer coisa que atualmente não é possível encontrar em lugar algum. Em vez do ensino técnico e tradicional da economia política e do direito, tomar-se-ia como ponto de partida o estudo prático das incidências econômicas e jurídicas, no país, da atividade legislativa ou regulamentar. Considerar-se-ia a lei em ação, em vez de estudar-lhe os princípios.

Os candidatos admitidos à Escola de Administração, que teriam geralmente de 23 a 30 anos — idade atual de ingresso no quadro — seriam considerados, desde a entrada na escola, como funcionários : seria então conveniente atribuir-lhes um ordenado e direito à aposentadoria. Em compensação, deveriam eles assumir o compromisso de servir o Estado durante dez anos depois de deixarem a escola e, no caso de deixarem a administração antes de expirado êsse prazo, teriam que devolver o montante dos ordenados recebidos durante a permanência na Escola.

O curso teria a duração de dezoito meses. O primeiro ano comportaria um ensino comum a todos os funcionários das secções administrativas ; êsse ensino seria sancionado por um concurso de classificação. Os candidatos escolheriam então, na ordem de classificação, entre os lugares vagos, aquele que a seu juízo lhes fôsse mais con-

veniente. Durante os seis meses seguintes ao concurso de classificação, o funcionário ficaria adjunto, por um período de estágio, ao quadro por êle escolhido ; mas continuaria seguindo, durante êsse tempo, na Escola de Administração, cursos interessando a sua especialidade. Expirado o período de estágio, o funcionário seria, depois de exame, titulado em seu emprêgo.

Em resumo, e para precisar ainda o papel da Escola em nosso projeto : o concurso de entrada é um concurso para admissão a um quadro geral de funcionários de elite ; os escolhidos são funcionários ; a escola é um estágio dêsses funcionários antes de tomarem efetivo exercício da função, estágio que decidirá, por meio de uma prova final, da sua escolha para uma determinada função.

c) Para o acesso aos mais altos cargos de ministérios e funções similares (conselheiros de Estado, conselheiros-chefes do Tribunal de Contas, prefeitos), seria previsto um *Centro de altos estudos administrativos*, que concederia um diploma. Os empregos em questão seriam atribuídos obrigatoriamente, na proporção mínima de 75% (por exemplo), aos titulares dêsse diploma. Para os restantes 25%, a escolha pelo ministro seria inteiramente livre ; poderia êle nomear mesmo personalidades sem nenhum antecedente administrativo, mas com serviços prestados ao Estado, ou de reconhecida competência.

Para obter o diploma do Centro de altos estudos administrativos, seria necessário ter acompanhado durante dois anos os trabalhos do Centro. Os funcionários designados para seguir êsses trabalhos seriam escolhidos pelo ministro, por proposta de uma comissão de promoção, entre os chefes e sub-chefes do bureau das administrações centrais, os sub-prefeitos, os auditores de 1.ª classe, etc., preenchendo certas condições de antiguidade.

O funcionário diplomado pelo Centro conservaria seu grau anterior ; seu diploma não lhe conferiria um direito imediato, mas um direito futuro : seria êle escolhido de preferência quando houvesse de ser preenchido um cargo vago e para o qual parecesse qualificado.

Discussão

A parte do projeto concernente aos redatores das administrações centrais (Centros regionais de

estudos administrativos) não levantou objeções. A relativa ao Centro dos altos estudos administrativos também não foi combatida, pelo menos no que se refere aos empregos da administração ativa (diretores de ministérios e prefeitos).

Contrariamente, sobre a questão do recrutamento dos grandes corpos pela Escola Nacional de Administração, manifestou-se uma opinião inteiramente oposta à da Comissão. Um de nós, servindo-se do exemplo da Inglaterra, onde o concurso para ingresso no "Foreign Office" é absolutamente distinto dos do "Civil Service", pelos quais são recrutados todos os funcionários das outras administrações (3), observou que a pluralidade dos concursos devia ser mantida, à saída da Escola Nacional de Administração, ao menos para os quadros de inspeção, as assembleias administrativas e a diplomacia. A consequência dessa medida seria uma modificação do caráter do ensino ministrado pela Escola de Administração. Em lugar do ensino jurídico e econômico, ter-se-ia uma instituição encarregada de desenvolver a cultura dos candidatos. Outra vantagem dos concursos múltiplos seria não se entravar as vocações individuais dos candidatos, os quais, de outro modo, não sendo bem classificados no concurso final, correriam o risco de seguir uma carreira que não desejaram.

A essas objeções foi respondido que os argumentos aparentemente válidos em favor da unifi-

(3) Relembremos que não existe na Inglaterra nada de comparável a nosso Conselho de Estado, nem à nossa Inspeção de Finanças. Ver, a esse respeito, no n.º de 15-6 dos "Nouveaux Cahiers", o estudo de Guy de Carmoy sobre A formação e a seleção de funcionários na Inglaterra.

N. da R. — O artigo do Sr. Guy de Carmoy, a que se refere a nota supra, foi reproduzido, em tradução, pela Revista do Serviço Público, n.º de julho de 1938, pág. 21.

cação dos concursos para as administrações centrais, não o são menos para os corpos de inspeção e as assembleias administrativas. O exemplo inglês mostra que só a diplomacia, provavelmente por motivos de tradição histórica, foi excluída do sistema de recrutamento único. Si existissem na Inglaterra corpos de inspeção ou assembleias administrativas, não se pode afirmar que o seu pessoal não fôsse recrutado pelo "Civil Service".

Quanto às vocações, é muito raro que, mesmo no caso de se manifestarem elas nitidamente por uma carreira particular, sejam exclusivas de todas as outras carreiras administrativas. De resto, o regime projetado não agrava em nada o sistema atual de eliminação dos candidatos malogrados num concurso: num como noutro, si um candidato não consegue obter o lugar de sua escolha é porque ha outros melhor classificados do que êle. Pelo menos, em nosso projeto, é-lhe assegurado encontrar sempre um emprêgo, livrando-se, assim do chômage — ponto em que êste projeto traz melhoria indiscutível sobre a situação atual.

Ainda uma objeção se fez durante a discussão. Alguns de nós manifestaram o receio de que a formação dos funcionários de elite, monopolizada assim por uma instituição estatal, ficasse no futuro à mercê das flutuações políticas. A tal objeção opôs-se o fato de que as faculdades e as universidades, que detêm de fato o monopólio dos estudos superiores, não alienaram a sua independência de espírito embora sejam instituições do Estado. Entretanto, para não dar lugar a nenhuma suspeita dessa ordem, convirá, ao tratar do assunto, precisar nitidamente o estatuto da Escola de Administração, com o fim de assegurar, no que concerne ao pessoal docente e aos programas, a independência e a continuidade.

OS CONCEITOS EMITIDOS EM TRABALHOS ASSINADOS SÃO DE RESPONSABILIDADE EXCLUSIVA DE SEUS AUTORES. A PUBLICAÇÃO DE TAIS TRABALHOS NESTA REVISTA É FEITA UNICAMENTE COM O OBJETIVO DE FACILITAR O CONHECIMENTO DE ASSUNTOS RELACIONADOS COM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.