

A FORMAÇÃO E A SELEÇÃO DE FUNCIONÁRIOS NA INGLATERRA

GUY DE CARMOY

O bi-mensário francês "Nouveaux Cahiers" vem, há já algum tempo, tratando da importante questão da "formação de funcionários". Essa questão tornou-se objeto de uma discussão, da qual o referido periódico promete dar conta num de seus próximos números. No curso da discussão, o sr. Guy de Carmoy teve oportunidade de trazer interessantes esclarecimentos sobre a formação de funcionários na Inglaterra. Solicitado pela direção de "Nouveaux Cahiers", o sr. Guy de Carmoy escreveu, a esse respeito, uma nota, que foi publicada no número 27, de 15 de julho último, do citado órgão e que, "data venia", transcrevemos abaixo.

A apresentação de um projeto de lei criando uma Escola Nacional de Administração e, mais recentemente, sua votação pelo Senado, puseram em foco o problema da formação e da seleção de funcionários.

Quais são as qualidades morais e intelectuais que deve possuir um bom administrador? Quais os meios próprios para revelar essas qualidades nos numerosos candidatos às funções públicas?

O debate aberto na opinião francesa pode ser esclarecido pelo exemplo de um grande Estado democrático. O renome da Administração inglesa, especialmente do "Civil Service", é considerável. Exploramos em largos traços sua organização, indicar com mais detalhes o modo de recrutamento do pessoal nos serviços públicos ingleses, salientar os seus princípios diretores, tal é o objetivo deste estudo, sem dúvida alguma suscetível de ensinamentos para

a administração francesa, no estado atual de sua organização.

I — A ADMINISTRAÇÃO

Um traço essencial da administração inglesa é a eficácia.

Com um pessoal restrito, ela gere o mais pesado orçamento da Europa, administra o mais vasto império do mundo. Ela não admite comparação com qualquer outra, tanto pelo número como pela amplitude das questões tratadas. O "liberalismo" inglês não deve iludir-nos a esse respeito; na Grã-Bretanha, como, aliás por toda parte, a ação do Estado se estende, a economia é controlada e as Sociedades mixtas ocupam um sector importante da atividade.

A eficácia repousa sobre a rapidez das decisões e sobre a simplicidade das engrenagens e dos regulamentos.

Os administradores ingleses não estão isentos de controle, mas têm, nos diversos graus da hierarquia, responsabilidades bem definidas. Essas responsabilidades existem, não somente no plano da decisão de princípio, como mesmo no estágio da "consulta". Assim, os processos-verbais dos trabalhos de uma Comissão de estudo não se limitam a resumir a opinião da maioria; eles reproduzem, com precisão, cada uma das opiniões motivadas dissidentes; o chefe responsável, qualquer que seja a sua categoria, é, portanto, exata e completamente informado.

Classificação do pessoal

O pessoal das administrações públicas na Inglaterra está dividido em três grandes categorias:

a) o pequeno pessoal (*Clerical group*): stenodactilógrafos, funcionários postais, etc.;

b) o pessoal médio (*Executive group*): funcionários de pena dos ministérios, pessoal dos serviços exteriores;

c) o pessoal superior (*Administrative group*): redatores, sub-chefes e chefes de repartição, até os mais altos graus administrativos.

Em outros termos, os postos de direção estão confiados a funcionários saídos do "*Administrative group*".

Não existem, na Inglaterra, grandes corpos do Estado recrutados por concurso, tais como o Conselho de Estado, o Tribunal de Contas, a Inspeção Geral de Finanças.

Os textos regulamentares são preparados unicamente pelos departamentos ministeriais e o juiz de direito comum é competente para os litígios administrativos: a função atribuída, na França, ao Conselho de Estado não tem, pois, razão de ser na Grã-Bretanha.

Quanto ao controle das contas administrativas, é exercido pelo "Controlador Auditor geral" e seus colaboradores; esses agentes são escolhidos entre os funcionários do pessoal superior, mas sua designação é feita pelo Parlamento e não pelo Poder Executivo. É ainda o Parlamento, pelo órgão do "*Comity of Public Accounts*", que julga as contas examinadas pelo Controlador Auditor geral.

Assim, a ação jurisdicional — afeta, na França, ao Tribunal de Contas — é desempenhada, na Inglaterra, por uma comissão da Câmara dos Comuns.

A peça mestra da administração inglesa é, em suma, o pessoal do "*Administrative group*", mais conhecido sob o nome genérico de "*Civil Service*", e que corresponde, em seus cargos iniciais, ao quadro de redatores das administrações centrais francesas.

A notável qualidade desse pessoal superior se deve, sem dúvida, em larga parte, ao modo por que se faz seu recrutamento.

II — O RECRUTAMENTO DO PESSOAL NOS SERVIÇOS PÚBLICOS

Organização dos concursos

O recrutamento das três categorias de pessoal é assegurado pela "*Civil Service Commission*", espécie de secção de concursos, que tem por missão:

1) organizar a publicidade dos concursos públicos;

2) determinar as condições de idade, de nacionalidade, de sexo, de aptidão física e de caráter exigidas dos candidatos, e manifestar-se sobre tais aptidões antes de qualquer concurso;

3) determinar as provas dos diversos concursos.

Seus membros constituem os elementos principais das bancas examinadoras.

No que concerne ao pessoal superior, é instituído, cada ano, um concurso geral que dá acesso aos logares vagos em qualquer dos serviços públicos existentes. Contudo, quatro concursos especiais dão acesso a serviços que requerem uma técnica ou qualidades particulares, a saber:

- a) o "*Civil Service*" da Irlanda do Norte,
- b) o "*Civil Service*" das Índias,
- c) o Ministério dos Negócios Estrangeiros e o Serviço Diplomático,
- d) o Serviço Consular, o "*Intelligence Service*" e o Serviço do Comércio Exterior.

O concurso geral e os quatro concursos especiais são concebidos segundo o mesmo tipo e comportam dois grupos de provas.

Provas obrigatórias

As provas do primeiro grupo, obrigatórias para todos os candidatos, são as seguintes:

1) "*Essay*": composição sobre assunto muito geral.

Exemplos: "O romance é a forma mais adequada para a apresentação das idéias".

"A educação do homem não consiste em ensinar-lhe aquilo que ele não sabia, mas, sim, em fazer dele aquilo que ele não era".

2) "*English*": textos ingleses para resumir, comentar ou transpor com concisão. A prova comporta sempre um resumo. Pode comportar uma transposição de um poema em versos livres, ou em romance. Consiste, às vezes, na redação de cartas partindo de um texto narrativo.

3) "*Present day*": breves exposições técnicas sobre assunto econômico, político, social ou científico, encarado sob seu aspecto atual.

Exemplos: "Discutir as causas e analisar as consequências das transformações atualmente em

curso na distribuição, por idade, da população da Inglaterra.

"Expor os argumentos pró e contra o regime de autonomia para a Escóssia".

"Em que termos poderia um crítico simpatizante expor que a Sociedade das Nações deve ser reformada?"

"Por que razão se pensa que o ensino da biologia deveria ocupar um lugar importante no ciclo dos estudos escolares?"

3 bis) "*Elementary economics*": breves exposições sobre questões econômicas.

Exemplos: "Pode se combater o desemprego pela redução da duração do trabalho?"

"Que é que determina o valor de uma casa residencial em perfeito estado de manutenção?"

"Comparar e contrastar os efeitos do direito de alfândega e de contingenciamento sobre um gênero de primeira necessidade".

4) "*Every day science*": breves exposições de questões práticas e de ciências aplicadas.

Exemplos: "Comentar a expressão: *A agricultura científica*".

"Que é a psicanálise e qual a sua importância?"

5) *Línguas estrangeiras*, tradução: os textos podem versar sobre história e sobre política, mas não sobre assunto técnico. Os versos não são excluídos.

6) "*Viva voce*": exame oral sobre matérias de interesse geral, com exclusão dos assuntos "acadêmicos". Tem por fim experimentar a vivacidade de espírito do candidato; sua compreensão, sua curiosidade intelectual; muitas vezes o candidato é levado a fazer o relato de sua vida e de sua educação. Durante essa verdadeira "interview", os Comissários do *Civil Service* apreciam a aptidão da personalidade do candidato para o cargo a que aspira, e dão a nota em conformidade.

A duração das provas escritas obrigatórias varia de 2 a 3 horas. Durante esse lapso de tempo, o candidato deve tratar, ora de um assunto constante de uma lista de quatro ou cinco, ora de vários assuntos escolhidos de uma lista mais longa.

Matérias de opção

As provas do segundo grupo — matérias de opção — se referem aos mais diversos assuntos, sendo o seu coeficiente total sempre superior ao das matérias obrigatórias.

Cada candidato escolhe geralmente de cinco a oito dessas matérias, que podem se referir aos diferentes períodos da história da Inglaterra ou da história européia, aos diferentes ramos da economia política, do direito, da filosofia, às ciências matemáticas, ou naturais, às ciências aplicadas, à antropologia, às línguas vivas e mortas, à literatura inglesa e estrangeira, à história das civilizações orientais, etc.

O número das matérias dentre as quais devem os candidatos escolher as de sua preferência é de 67.

Dessas matérias, a geografia, a arte do engenheiro e o direito privado possuem coeficientes particularmente elevados.

As matérias de opção são sempre escritas — (as línguas vivas dão ainda lugar a uma interrogação oral) — e os candidatos tratam, durante duas ou três horas, de vários dos assuntos que lhes são submetidos.

Os concursos para o recrutamento do pessoal médio (*executive group*) obedecem ao mesmo tipo, embora o nível das provas seja menos elevado.

Não se exigem diplomas universitários para os concursos administrativos. Todavia, em razão do nível elevado das provas, a maioria dos candidatos se apresenta com graus equivalentes ao de licenciado. Eles se preparam para os concursos, não numa escola especial, mas nas Universidades, onde são ensinadas todas as matérias obrigatórias ou de opção, que figuram nos programas.

As bolsas

Não é inútil lembrar que cerca da metade dos alunos das Universidades são *bolseiros*, e, bem assim, fazer uma exposição sucinta sobre o regime das *bolsas* na Inglaterra;

1) As bolsas (*scholarships*) e os auxílios são concedidos pela Universidade de Londres ou pelos Colégios universitários de Oxford e Cambridge, quer por conta das rendas da fortuna pessoal dessas pessoas morais, quer por conta das rendas de fundações privadas especialmente dedicadas a esse fim.

2) As bolsas, em número de várias centenas por Universidade, são extremamente variadas:

— por seu objetivo mais ou menos geral — estudos clássicos, direito, literatura, história, ciências, ou um ramo particular de uma ou de outra disciplina;

— por seu montante, que vai de £ 30 a £ 100;
 — pelas condições de idade, de origem ou de situação impostas aos candidatos.

3) Em princípio, as bolsas só são concedidas mediante concurso. Os concursos, por sua vez, são muito variados e numerosos, mas sempre concebidos no mesmo espírito daqueles do *Civil Service (executive group)*.

4) O montante nominal das bolsas concedidas pelos Colégios de Oxford e Cambridge divide-se habitualmente em duas partes:

a) prestações em natureza, globalmente avaliadas em £ 30 e que consistem em pôr à disposição do estudante um apartamento mobiliado no Colégio, livre de quaisquer despesas;

b) um pagamento em espécie, concedido quer até o limite do montante total da bolsa, quer em quantia inferior, pela Comissão de atribuição da bolsa, que tem poderes discricionários para apreciar a situação de fortuna e as necessidades do estudante.

5) As bolsas são concedidas, em princípio, pelo prazo de dois anos; as Comissões de atribuição podem geralmente prorrogar por um ano esse prazo, caso julguem que o estudante é digno de tal favor.

6) Ao lado das bolsas, são concedidos, nas mesmas condições, meias bolsas e auxílios que se distinguem das bolsas pela ausência das prestações em natureza.

III — OS PRINCÍPIOS DIRETORES

Das indicações que precedem, depreendem-se os princípios diretores da formação e da seleção dos funcionários britânicos.

Formação de funcionários

A formação dos futuros funcionários se faz, como a das outras elites do país, no quadro universitário. O ensino das Universidades inglesas, como se sabe, apresenta um caráter ao mesmo tempo histórico e concreto, é muito variado e deixa uma larga parcela às pesquisas individuais. O ensino da Economia, muito desenvolvido, se faz simultaneamente nos planos teórico e prático.

Centros de ensino, as universidades inglesas são também escolas de educação e de caráter. Além da atividade intelectual, o estudante tem uma atividade esportiva e social, pela qual se desenvolvem naturalmente o espírito de *équipe* e a forma

mais elevada deste, o espírito público. As condições residenciais lhe asseguram possibilidades de solidão e de reflexão. Em suma, o estudante goza de um feliz equilíbrio entre a vida individual e a vida coletiva.

Seleção de funcionários

A seleção de funcionários repousa sobre bases similares, graças à natureza das provas e à escolha dos assuntos dados no concurso. Observa-se, primeiramente, que ela é necessariamente democrática, em virtude da forte proporção de *bolseiros* existentes entre os candidatos, todos de origem universitária.

As provas dos concursos de admissão ao *Civil Service* se distinguem:

a) pelo caráter muito geral das provas obrigatórias;

b) pela escolha muito extensa das matérias de opção;

c) pela ausência de provas "técnicas" ou administrativas.

Tal sistema oferece uma dupla vantagem:

1) garante o nível de cultura geral de todos os candidatos aprovados pela banca;

2) assegura um recrutamento muito amplo de candidatos de origens diferentes e com a maior diversidade de formação.

Os funcionários da "*Civil Service Commission*" estão convencidos de que não existe, no plano intelectual, uma disciplina administrativa e de que se deve recorrer, para a formação de administradores, a todas as disciplinas, jurídicas, literárias, filosóficas e científicas — de modo a fazer com que a administração se beneficie da contribuição das formas de cultura que têm podido tentar todas as curiosidades do espírito.

O regime do recrutamento se apoia, portanto, no princípio da livre escolha pelo candidato dos estudos que devem prepará-lo para as funções públicas, e no do respeito às aptidões individuais.

A escolha dos assuntos dados no concurso não é menos característica. A banca constantemente apela para o julgamento do candidato, para sua fineza, sua reflexão pessoal, sua sutileza; incita-o a tomar posição e, em seguida, a motivar sua opinião.

Os conhecimentos gerais, qualquer que seja a ordem a que pertençam, são considerados não por si próprios, mas como o vigamento de um raciocí-

mo judicioso. Os comissários do *Civil Service* não confiam na memória, na acumulação de conhecimentos; a questão de curso é por eles proscrita.

Em outras palavras, para os examinadores os assuntos são "tests", são reativos destinados a afastar os fortes em tema, a revelar os temperamentos e os caracteres, a evidenciar a cultura e as aptidões particulares de cada um. A interrogação oral, o "present day" e mesmo o "english", com seus comentários, tendem incontestavelmente para êsse objetivo.

Conclusão

Em última análise, o *Civil Service* pretende menos conseguir funcionários instruídos, de tipo uniforme, do que formar homens capazes de assumir responsabilidades e, portanto, dotados de espírito público. Êle recebe a deformação profissional do funcionário, quer esta preceda ou não o exercício da profissão.

Tendo uma consciência muito nitida de sua experiência imperial, a Inglaterra põe em prática o adágio: "*L'administration, ce sont les hommes*".