

a administração de pessoal no Brasil e na França: uma tentativa de emprêgo do modelo prismático *

KLEBER NASCIMENTO

Professor da EBAP

INTRODUÇÃO

O objetivo dêste trabalho é comparar algumas características de dois ambientes administrativos — o brasileiro e o francês — pela perspectiva de determinada estrutura teórica. **

A comparação tem por objeto somente a administração federal dos dois países.

Os aspectos a serem focalizados são o recrutamento e a seleção de pessoal. No setor de seleção de pessoal, serão analisadas ainda duas outras funções, a saber: 1. estágio probatório; 2. promoção. O estágio probatório

* Este artigo foi escrito em julho de 1964, sob a forma de um trabalho de estágio apresentado pelo Autor, então candidato ao doutoramento em Administração Pública pela Universidade do Sul da Califórnia, em cumprimento a exigência acadêmica do Curso de Administração Comparada. Deve-se ressaltar que o

constitui, na realidade, parte integrante do processo seletivo; a promoção, segundo Stahl, pode ser considerada uma “seleção dentre o funcionalismo”.¹ Finalmente, na discussão da promoção será abordada mais outra função, — a avaliação do merecimento —, representando uma alternativa à antiguidade, como critério de promoção de pessoal. Tôdas estas funções — recrutamento, estágio probatório, seleção, avaliação do merecimento e promoção — são grupadas sob o título genérico de recrutamento e seleção, porque dessa forma torna-se mais fácil a análise.

O arcabouço teórico é o bem conhecido modelo “Concentrado-Prismático Retratado”² de Fred W. Riggs, cujos conceitos básicos serão sucintamente explicados na Seção II. Ali será outrossim definida a hipótese sustentada no presente trabalho, apontando-se ainda, as limitações metodológicas da análise feita.

Pelo menos três fatores de distorção irão certamente interferir na presente comparação. Por todos os motivos devem êles ser mencionados antes que o leitor prossiga; na verdade, talvez viessem a constituir exatamente as críticas que seriam formuladas ao final da leitura.

O primeiro desses possíveis elementos de distorção reside nas fontes de informação. Os dados sôbre a França foram tirados exclusivamente de alguns livros e artigos. Não apresentamos aqui nenhum informe empírico de primeira mão, lacuna que é agravada pelo fato de tender a literatura francesa sôbre administração pública a ser antes normativa, prescritiva, do que empírica. O que deveria ser feito é exaustivamente discutido, o que realmente se faz, geralmente não é ventilado.³ Por outro lado, os dados a respeito do Brasil são inteiramente empíricos, informações sôbre comportamento. Os

trabalho original não foi revisto pelo autor para efeito desta publicação. Assim, enquanto os aspectos metodológicos do trabalho, tais como a operacionalização de variáveis e a identificação de indicadores permanecem válidos, os aspectos puramente informativos, tais como os baseados em legislação e classificação vigentes em 1964, podem, em alguns casos, ter perdido, parcial ou totalmente, sua validade.

Trata-se, porém, do único trabalho de autor brasileiro, de que tem a EBAP conhecimento, em que se procurou operacionalizar o “modelo prismático”, de Riggs, focalizando aspectos da administração brasileira. Daí continuar oportuna sua publicação — N. R.

1 STAHL, Glen, *Public Personnel Administration*. 5.^a ed.; Nova Iorque, Evanston: Harper & Row Publishers, 1962, cap. 7.

2 Depois de escrito êste trabalho, Riggs sugeriu a substituição do modelo “refratado” pelo “difratado”, em seu trabalho intitulado *Administration in Developing Countries — The Theory of Prismatic Society*. Boston, Houghton-Mifflin Company, 1964. Portanto, por uma questão de coerência, “refração” e “refratado” devem ser lidas “difração” e “difratado”.

3 Ver, a respeito, DIAMANT, Alfred. *The French Administrative System: The Republic Passes, but the Administration Remains, in Toward the Comparative Study of Public Administration*, ed. William V. Siffin, Bloomington: Dept. of Government, Indiana University Press, 1957, p. 182-209.

fatos aqui enumerados não se encontram em livros; alguns dêles foram vividos pelo autor, um estudioso brasileiro de administração pública.

Esta diferença no que toca a fontes de informação pode ser medida pelas referências bibliográficas — enquanto foram utilizadas seis para a França, nenhuma foi apresentada em relação ao Brasil.⁴

Um segundo possível fator de distorção é o condicionamento mental presente durante a elaboração do trabalho. Partindo de uma hipótese *a priori*, haveríamos de envidar esforços para demonstrar sua validade. Isto pode ter levado a que — sem intenção — omitíssemos certos fatos, cujo registro talvez pudesse contrariar nossa hipótese. É um perigo que se torna ainda maior em face das limitações metodológicas da análise, que serão salientadas na Seção II.

O último ponto diz respeito à teoria mesma empregada. As intravisões que proporcionam, a sua construção lógica, o próprio poder explicativo do modelo “Concentrado-Prismático-Refratado”, tornam-no muitas vezes enganoso; êle fascina, e mesmo cativa o indivíduo que o utiliza, podendo levá-lo a submeter a realidade ao modelo, em lugar de, realmente, testar o modelo em face da realidade. O instrumento assim se transforma em senhor, o analista em servo que tende a discernir apenas os dados que se ajustem ao modelo. Êle abandona e torna a retomar a sua ordem de raciocínio. Êste perigoso “encantamento” merece a mais cuidadosa atenção daqueles que tentam o emprêgo do modelo, especialmente os estudantes oriundos de países em desenvolvimento, por serem mais suscetíveis a êsse tipo de dificuldade.

Estas são três das possíveis causas de distorção no presente trabalho; podemos dizer que ao menos estamos conscientes de sua existência.

II — OS MODELOS “CONCENTRADO-PRISMÁTICO-REFRATADO”: ALGUNS CONCEITOS BÁSICOS⁵

O modelo “Concentrado-Prismático-Refratado” constitui, na realidade, um conjunto de três modelos diferentes, cada um dos quais aplicando-se a uma sociedade global; assim, os modelos isola-

⁴ A bibliografia apresentada sobre o Brasil é constituída principalmente de artigos da Constituição ou outras leis.

⁵ O leitor terá que conhecer bem êsses modelos, para que possa compreender o presente trabalho. Alguns conceitos básicos são aqui esboçados apenas como lembretes evocativos; estender mais o presente capítulo seria, porém, ao mesmo tempo impraticável e inoportuno. Os trabalhos principais em que se desenvolve a teoria de Riggs são: Riggs, Fred W. *Agraria and Industria — Toward a Typology of Comparative Public Administration*, in *Toward the Comparative Study of Public Administration*, coordenação de William J. Siffin (Bloomington, Department of Government, Indiana University Press, 1957), p. 23-116; Riggs, Fred W. *Prismatic Society and Financial Administration*, in *Administrative Science Quarterly*, V (Junho

damente não estão presos a qualquer subsistema social em particular. Este é um ponto algumas vezes negligenciado por aqueles que observam os modelos apenas em termos de seu aspecto principal. Na verdade, cada uma das estruturas compreende vários submodelos para os diversos subsistemas sociais. Assim, numa sociedade prismática, o subsistema econômico é apresentado como “bazar-cantina”, enquanto que o subsistema administrativo é a “sala”. Portanto, cada modelo, Concentrado, Refratado ou Prismático, apresenta características simbólicas diversas, no que se refere a aspectos sociais, políticos, econômicos, de comunicações e ideológicos. Essas diferenças, por sua vez, levam a sistemas administrativos diferentes, em sociedades concentradas, prismáticas ou refratadas. Assim é que o recrutamento é “particularista” numa sociedade concentrada, “universalístico” numa sociedade refratada e “seletivista” numa administração prismática.⁶

A principal característica de uma sociedade concentrada é a existência de uma estrutura destinada a desempenhar tôdas as funções sociais. Esta circunstância leva a uma combinação dos aspectos políticos, administrativos, econômicos, familiares — todos numa fusão indissolúvel. Não se pode diferenciar o que é político do que é administrativo, religioso, econômico, e assim por diante. Certamente que isto é um modelo, uma construção ideal, à qual nenhuma sociedade real corresponde inteiramente. O grau em que uma sociedade se aproxima do modelo dá a medida em que aquela sociedade é mais ou menos concentrada.

No extremo oposto, uma sociedade refratada distingue-se basicamente pela multiplicidade de estruturas que utiliza para o desempenho de suas funções. Especialização — funcional e estrutural — é a sua principal característica; em consequência, a diferenciação é aqui generalizada. Qualquer subsistema — a administração pública, por exemplo — pode ser estudado isoladamente, podendo ser atingido um bom índice de previsão, pela análise, apenas, de sua dinâmica interna. Tal enfoque para a compreensão de um subsistema seria inteiramente ineficaz numa sociedade concentrada. Ainda aqui trata-se de uma construção ideal, a que nenhuma sociedade concreta se

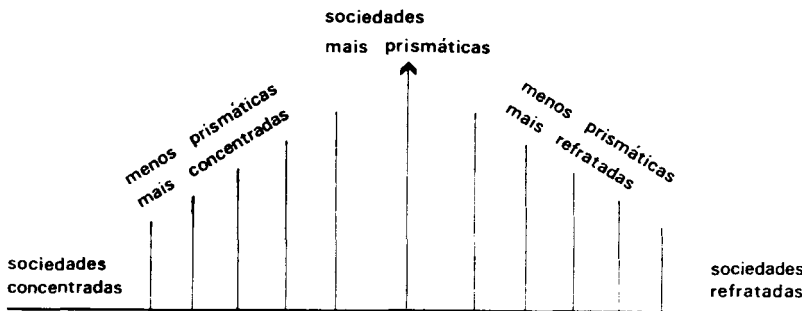
1960), p. 1-46; Riggs, Fred W. *Models in the Comparative Study of Public Administration, in Models and Priorities in the Comparative Study of Public Administration*, coordenação de Fred W. Riggs e Edward W. Weidner (Chicago, Comparative Administration Group, American Society for Public Administration, 1963), p. 6-43; e Riggs, Fred W. *An Ecological Approach: The Sala Model, in Paper in Comparative Public Administration*, coordenação de Ferrel Heady e Sybil L. Stoakes (Ann Arbor, Mich. Institute of Public Administration, University of Michigan Press, 1962) p. 19-36. Veja-se, também: Riggs, Fred W. *A Ecologia da Administração Pública*, e Riggs, Fred W. *Administração nos Países em Desenvolvimento*, ambos em tradução portuguesa da Fundação Getúlio Vargas, publicados, respectivamente, em 1964 e 1968.

⁶ Estes e outros conceitos serão explicados à medida em que sejam utilizados na análise.

ajusta perfeitamente. O grau em que uma sociedade se aproxima das características do modelo refratado, representa o grau de sua “refração”.

As sociedades concentradas são geralmente sociedades primitivas, agrárias, iletradas. As sociedades refratadas são altamente industrializadas, urbanizadas, “metropolitanas”.

Entre êsses dois extremos, existe uma ampla escala de sociedades em transição, ou seja, em desenvolvimento. O seu modelo é prismático. Embora as sociedades não se movam necessariamente no sentido da extremidade refratada do espectro, admite-se que exista um contínuo entre os dois pólos. Assim, as sociedades podem ser mais concentradas que refratadas, ou vice-versa, e existem graus de “prismaticismo” — a sociedade A pode ser menos prismática (seja pendendo para pólo concentrado, seja para o refratado do espectro) do que a sociedade B. Desta forma, um *ponto ideal de prismaticismo* estará localizado a meio caminho entre os pólos concentrado e refratado. Grãficamente, o modelo se apresentaria do seguinte modo:



As sociedades prismáticas possuem três características principais: 1. formalismo; 2. superposição; 3. heterogeneidade. São onipresentes e marcam os subsistemas — o social, o político, o econômico e o administrativo.

O formalismo diz respeito ao grau de compatibilidade entre o que é prescrito e o que é observado; entre o que “devia ser” e o que “é”. Assim, quanto maior esta compatibilidade, menos formalismo existe; em contrapartida, quanto maior a discrepância entre prescrição e ação, maior o grau de formalismo. Nem os ambientes concentrados nem os refratados (embora por motivos diversos) são formalísticos. Teoricamente, o mais alto grau de formalismo é encontrado nas sociedades mais prismáticas, aquelas situadas no ponto central do espectro (ver gráfico acima). À medida que uma sociedade se move desse centro para qualquer dos dois pólos extremos, torna-se menos e menos formalística.

A heterogeneidade representa a coexistência de opostos: sistemas, práticas e pontos de vista modernos e tradicionais operando lado a lado. Contradição e contraste são o resultado dessa situação. O que é moderno representa os elementos de mudança que foram introduzidos e dirigem a sociedade no sentido do pólo refratado; o que é tradicional reflete a resistência à mudança, a inércia que leva à perpetuação de valores e maneiras de fazer. As sociedades prismáticas revelam seu estado de transição, mostrando-se "dualísticas". * Também aqui notamos que o grau máximo de heterogeneidade é encontrado no ponto central ideal entre os pólos concentrado e refratado. A medida que uma sociedade se afasta desse ponto, torna-se cada vez menos heterogênea.

A superposição se refere à medida em que qualquer subsistema social (administrativo, por exemplo) é regido por critérios que não são pertinentes a ele (por exemplo, religioso ou político). Assim, o comportamento econômico é, de fato, em grande parte dependente de critérios não econômicos, tais como religiosos, familiares ou políticos. Quanto mais prismática for uma sociedade, maior será a superposição observada. Ainda uma vez encontramos o mais elevado grau de superposição no ponto de maior característica prismática; quanto mais uma sociedade dele se afasta, menor será a superposição.

Na verdade, formalismo, heterogeneidade e superposição nada mais são do que manifestações de um mesmo fenômeno:

"É precisamente o formalismo de leis e regulamentos que permite aos administradores deixar que critérios não administrativos venham influenciar a tal ponto suas ações. É a heterogeneidade da sociedade prismática que traz inúmeras complexidades e dificuldades para a formulação e implementação das políticas, contribuindo assim para o formalismo e a superposição." ⁷

Dentre essas três características, o formalismo é a mais fácil de reconhecer e a mais rica em exemplos concretos. Por isso, o presente trabalho não se estenderá sobre conceitos de heterogeneidade e superposição, mas utilizará o conceito de formalismo como seu instrumento básico de análise.

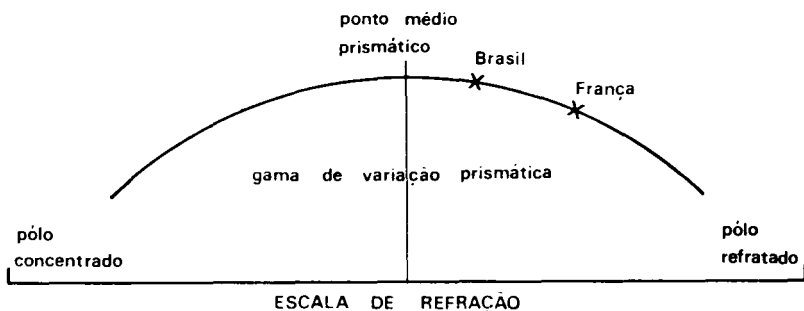
Passemos agora à hipótese em torno da qual se desenvolve o presente estudo comparativo e às limitações metodológicas impostas à análise.

* Na realidade, cada sociedade é, até certo ponto, dualística. A diferença é mais de grau do que de espécie.

⁷ Riccs, Fred W., *A Ecologia da Administração Pública*, p. 188.

Nossa hipótese é que a administração francesa é menos prismática do que a brasileira, e que na escala de refração estaria localizada mais próxima do pólo refratado do que a administração brasileira. Conforme já foi salientado, quanto mais formalística, heterogênea e cheia de imbricações for uma sociedade, mais prismática ela será. De acordo com a hipótese que adotamos, a administração brasileira deve apresentar esse tipo de sintomatologia de forma mais aguda.

Gráficamente, a situação seria assim representada:



O presente trabalho objetiva não apenas proporcionar dados comparativos sobre administração de pessoal no Brasil e na França, mas, principalmente, pela utilização desses dados, corroborar a hipótese acima formulada.

O estudo sofre certas limitações que surgem, primeiramente, da própria complexidade e dificuldade de operacionalização do modelo; em segundo lugar, da escassez de estatísticas atualizadas a respeito dos dois ambientes administrativos. Por sinal, convém destacar que a palavra “escala”, muito embora estatisticamente signifique “quantificação”, não é aqui empregada com esse sentido. A falta de índices, razões e outros elementos estatísticos, que poderiam indicar, numericamente, os graus de prismaticismo de duas ou mais sociedades, restringe o estudante a uma análise qualitativa (e, mesmo assim, subjetiva) e não quantitativa; a dificuldade em obter estatísticas comparáveis para vários países constitui uma séria barreira à quantificação. Em resumo, a análise objetivará demonstrar que a administração francesa é menos prismática do que a brasileira, sem expressar o *quantum* dessa diferença.

Finalmente, a análise não se preocupa com considerações valorativas. Uma sociedade refratada pode, na verdade, não possuir uma administração “melhor” do que uma sociedade concentrada, conceituado esse “melhor” em função do equilíbrio do sistema social como um todo. Esta é uma noção básica do critério estrutural-fun-

cional que inspira os modelos Concentrado-Prismático-Refratado, ou seja, pode ser “melhor” para uma sociedade concentrada possuir um sistema administrativo “pior”, desde que esta situação leve ao equilíbrio social. Problemas como estes, entretanto, não figuram na análise, pelo menos não intencionalmente.

III – RECRUTAMENTO DE PESSOAL

No que se refere ao critério básico para o recrutamento de servidores públicos, o contínuo “concentrado-prismático-refratado”, apresenta, no pólo concentrado, recrutamento “particularista”; no pólo refratado, recrutamento “universalista”; na faixa prismática, diversos graus de recrutamento “seletivista”.

Em resumo, um sistema de recrutamento é “particularista”, quando apenas uns poucos indivíduos privilegiados, em razão de parentesco ou riqueza, têm acesso aos cargos públicos. O recrutamento “universalista” oferece uma igualdade de oportunidades (satisfeitos certos requisitos técnicos e legais) a todos os cidadãos para conseguirem um cargo público. O recrutamento “seletivista” ocorre quando apenas alguns grupos ou classes de pessoas têm o direito de ingressar no serviço público.⁸

Recrutamento de Pessoal no Brasil

A Constituição Federal brasileira de 1946 estabelece que “os cargos públicos são acessíveis a todos os brasileiros, observados os requisitos que a lei estabelecer” (art. 184). Literalmente e legalmente, isto significa recrutamento “universalista”. Entretanto, tal conclusão é apressada. De fato, um considerável grau de formalismo leva a uma contradição entre a prescrição constitucional e a realidade. Algumas limitações do sistema de recrutamento, como também do sistema de comunicações, são em grande parte responsáveis por esse formalismo,

As inadequações administrativas reduzem drasticamente a publicidade em torno dos concursos. Seja devido a certas dificuldades de comunicação no país, ou à falta de contatos efetivos e contínuos entre o serviço público e o público em geral, ou, mais especificamente, devido às sérias deficiências das políticas de recrutamento, apenas aqueles que já estão no serviço público ou aqueles ansiosos por conseguir um cargo público, têm conhecimentos dos concur-

⁸ Para uma ampla discussão desses conceitos e outros a ele relacionados, ver: Riccs, Fred W. *Agraria and Industria – Toward a Typology of Comparative Public Administration*, coord. por Siffin, *op. cit.*, p. 61-67; também Riccs, Fred W. *The Ecology of Public Administration*, p. 136-38; e Riccs, *An Ecological Approach: The Sala Model*, coord. por Stokes e Heady *op. cit.*, p. 19-36.

so a serem realizados. Não existe nenhum registro sistemático de candidatos em potencial; nenhum tipo de recrutamento “positivo” é desenvolvido, de maneira que os melhores elementos não são atraídos aos concursos; não se procura fazer contatos regulares com os alunos de último ano das várias escolas (nem mesmo com a Escola Brasileira de Administração Pública). Em geral, os editais são afixados no *hall* do Departamento Administrativo do Serviço Público e, algumas vezes, publicados discretamente em alguns jornais, sendo o sistema postal pouco utilizado, de maneira que o candidato tem que ir pessoalmente à procura das fórmulas de inscrição.

Dado esse estado de coisas, não é inusitado esconder-se a publicidade de um concurso, entre pessoas ou grupos, isto é, aqueles que tomam conhecimento do fato simplesmente silenciam sobre ele, com o fim de minimizar, tanto quanto possível, os competidores a um cargo desejado. Outro aspecto curioso do processo de recrutamento é a diferença entre o número de inscrições e o número dos que se submetem ao concurso; devido a uma falta de orientação no recrutamento, há pessoas que se candidatam a cargos para os quais não possuem qualificação, mas não se apresentam para fazer as provas. No último concurso para Técnico de Administração, inscreveram-se mais de quinhentos candidatos e apenas uma centena compareceu aos exames.

Em última análise, tudo isto reflete formalismo: o “universalismo” prescrito dando lugar ao “seletivismo” praticado. Este recrutamento “seletivista” não se ajusta bem à conceituação de Riggs, uma vez que sua causa não é riqueza, parentesco, ou qualquer outro critério claramente definido. Em algumas áreas, entretanto, existem grupos fechados cujos privilégios são fortemente preservados por seus membros. O acesso a cargos desses grupos é “seletivista”, ainda que os critérios para “aceitação” variem. O melhor exemplo desses verdadeiros *clectes*⁹ é a administração financeira, a cujos servidores a lei assegura uma participação de 1% da renda federal bruta. Um outro bom exemplo de *clecte* é a administração do porto, igualmente com privilégios descabidos.*

⁹ Para uma completa discussão deste conceito, ver: RIGGS, Fred. W. *A Ecologia da Administração Pública*, p. 168-170. Nesse trabalho, o autor define *clecte* como todo grupo que usa as formas modernas de organização associativa, conservando, todavia, os objetivos difusos e particularistas de tipo tradicional (p. 168). O autor prossegue dizendo que “os *clectes* põem os interesses nacionais ou comunais de seus membros acima dos interesses gerais do comércio”. (*ibid.*, p. 169).

* Convém ressaltar que tal situação foi profundamente modificada por força dos Decretos-leis ns. 5/66 e 256/67 — (N.T.).

Recrutamento de Pessoal na França.¹⁰

Sòmente em 1945 foram centralizadas, na França, as atividades de recrutamento de pessoal. Anteriormente, era atribuição de cada *Grand Corps* (Conselho de Estado, Tribunal de Contas, Ministério de Assuntos Estrangeiros, Inspetoria Geral das Finanças) e de cada ministério, recrutar o seu próprio pessoal. Não se deve concluir daí pela inexistência de concursos para ingresso no serviço público; ao contrário, os concursos já entre 1870 e 1890 constituíam prática muito usada pelas várias administrações centrais.¹¹

As desvantagens administrativas e econômicas dessa descentralização, entretanto, exigiam a unificação do sistema, o que ocorreu em outubro de 1945, com o estabelecimento da Escola Nacional de Administração e da *Direction de la Fonction Publique*; um ano mais tarde (19 de outubro de 1946), a promulgação do Estatuto Geral do Serviço Público completou a centralização do sistema de pessoal.

O sistema anterior, descentralizado, da França, levou ao "seletivismo", uma vez que o recrutamento, como a nomeação, dependiam da *libre escolha do Ministro*. Contudo, não tardou a introdução de concursos públicos,¹² o que de alguma forma reduziu o grau de "seletivismo". Assim é que uma estatística de 1935 estimava que mais de duas centenas de concursos eram realizados cada ano.¹³ No Brasil, a descentralização levou ao mais completo "seletivismo", pois o sistema de provas públicas competitivas só foi introduzido depois da criação de uma repartição central de pessoal. Assim, não havia expediente algum que, como na França, contrabalançasse o recrutamento "seletivista". O primeiro órgão central no Brasil foi o Conselho Federal do Serviço Público Civil, criado em 1936. Todavia foi apenas com a repartição que hoje existe, (Departamento Administrativo do Pessoal Civil, ex-Departamento Administrativo do Serviço Público, criado pela Constituição de 1937 e organizado em 1938) que a prática de provas públicas competitivas foi introduzida e desenvolvida. Alguns poucos exemplos de concursos para o serviço público podem ser citados antes dessa data, constituindo porém raras exceções que não afetam a regra.

A primeira conclusão provisória sugerida por esta comparação dos dois sistemas de recrutamento é, portanto, que o recruta-

¹⁰ Este capítulo é baseado nas seguintes fontes: BERTRAND, André *The Recruitment and Training of the Higher Civil Servants in the United Kingdom and France*, in *The Civil Service in Britain and France*, ed. William A. Robson (Nova Iorque, The Macmillan Co., 1956), p. 170-84; também, CHAPMAN, Brian. *The Profession of Government*. (Londres, George Allen Unwin, Ltd., 1959) p. 74, 76, 77, 80-83.

¹¹ BERTRAND, *op. cit.*, p. 170.

¹² O primeiro foi realizado em 1847.

¹³ CHAPMAN, *op. cit.*, p. 81.

mento “seletivista”, embora comum ao Brasil e à França, tem tido maior incidência no primeiro desses países. Uma explicação possível para essa diferença é que o “seletivismo” terá sido até certo ponto contrabalançado pelo fato de na França haverem sido adotadas provas públicas competitivas, muito antes da centralização do sistema, o que não foi o caso do Brasil, onde os concursos regulares só tiveram início após a centralização, em 1938.

Existe um outro aspecto do sistema francês que merece exame. Mesmo antes de 1945, o ingresso no *Grand Corps* tinha, como fator, uma grande dependência do diploma da *École Libre de Sciences Politiques*; uma vez que o acesso àquela Escola era “seletivista” (o critério era a riqueza), podemos inferir que o acesso aos cargos de *Grand Corps* era também “seletivista”. Essa inferência encontra apoio em um trecho de Chapman:

“O *Grand Corps* gozou sempre de um *status* especial na administração francesa, e os cargos mais importantes na cúpula dos ministérios e serviços públicos eram reservados aos seus membros. Isto significava que o candidato universitário comum, que ingressasse num ministério por concurso público, não poderia, em princípio, aspirar aos postos mais altos do seu departamento. Criava-se, assim, um círculo vicioso. Não podendo aspirar aos postos mais altos, os melhores alunos que se formavam na universidade, quando não tivessem recursos financeiros próprios, evitariam, sempre que possível, entrar para o serviço público”.¹⁴

Essa situação explica certas críticas severas acêrca do caráter aristocrático das camadas superiores do serviço civil francês. O caso brasileiro tem sido diferente; não se pode dizer que houvesse aqui uma elite administrativa, na qual só se pudesse ingressar mediante o diploma de qualquer escola em particular. Tem havido alguma preferência por bacharéis, o que é perfeitamente explicável, por motivos histórico-culturais e educacionais.¹⁵ Entretanto, qualquer pessoa, mesmo sem grau universitário, podia e ainda pode ocupar um cargo de direção em qualquer nível do serviço público.¹⁶ É verdade que as condições educacionais do país em geral, que permitem apenas a uma parcela da população atingir o nível universitário, levam a uma grande dose de “seletivismo” no recrutamento para os níveis mais elevados do serviço público. Entretanto, êsse

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ A administração brasileira tem tido uma tradição fortemente legalística. Por outro lado, mesmo no presente, a proporção de diplomados em Direito é muito maior do que de outras profissões.

¹⁶ Exceto, é óbvio, cargos para os quais seja legalmente exigido um diploma profissional (Engenheiro, por ex.), como em qualquer outro país.

“seletivismo” não tem sido igual ao da França e nem tão específico como naquele país, onde o funcionalismo público mais categorizado constituía uma *clecte*.

Estamos agora em condições de formular uma segunda conclusão provisória: o recrutamento “seletivista” tem sido mais intenso, no Brasil, com relação aos níveis inferiores e médios do serviço público, e mais intenso, na França, com respeito aos níveis mais elevados. Para estes níveis superiores, o sistema de pessoal do Brasil faz um recrutamento mais “universalístico”, que melhor representa a estrutura social geral.

A hipótese que acabamos de enunciar seria certamente mais plausível uns vinte anos atrás. Indubitavelmente vai-se tornando menos defensável à medida que ganha alento o processo de democratização do serviço civil francês. Este processo tomou impulso logo após a libertação de Paris, em 1945. Entre os princípios básicos da reforma estavam: 1. a supressão da lacuna existente entre o *Grand Corps* e os altos níveis do serviço civil; 2. a democratização do *Grand Corps* por meio de um recrutamento mais “universalístico”.

A Escola Nacional de Administração é agora a entidade encarregada do recrutamento para todo o serviço civil de alto nível. Desde o início, o critério de recrutamento tem sido altamente “universalístico”, uma vez que não apenas pessoas com qualificações universitárias (*concours étudiants*) podem candidatar-se aos concursos; qualquer pessoa entre vinte e seis e trinta anos de idade, que tenha ocupado algum cargo pelo menos durante quatro anos (*concours fonctionnaires*), pode igualmente candidatar-se. Além do mais, não há obrigação de proporcionalidade entre os dois grupos; a relação final é composta de integrantes de ambos, por ordem de mérito pessoal. No que se refere ao *cadres* B, C, D¹⁷ e grupos especializados, o recrutamento de pessoal continua descentralizado nos vários ministérios, obedecendo à prática geral de provas competitivas.

Uma terceira e última conclusão pode encerrar este capítulo: o sistema francês de recrutamento federal está mais próximo do pólo refratado do contínuo “concentrado-prismático-refratado” do que o sistema brasileiro.

IV – SELEÇÃO DE PESSOAL

A tríade “universalismo-seletivismo-particularismo”, empregada na discussão do recrutamento, tem uma contrapartida aplicável à seleção de pessoal: no pólo “concentrado”, o critério da “condição pessoal” (*ascription*); no pólo refratado, o critério da “realização” (*achievement*); no centro prismático, um critério híbrido, misto dos

¹⁷ O sistema francês de classificação compreende três grandes categorias: A (serviço civil qualificado), B, C e D (níveis médio e inferior).

outros dois, o qual poderia aqui ser designado por critério do “preparo formal” (*attainment*). Um sistema de seleção é orientado segundo a condição pessoal quando baseado em critérios como raça, religião, laços de sangue, participação de grupos, qualquer outro que não seja a competência. A base hereditária constitui um bom exemplo de seleção por condição pessoal. O sistema é dito orientado para a realização, quando baseado na efetiva demonstração da capacidade de um candidato para satisfazer determinados requisitos como meio de conseguir um cargo público. A prova pública competitiva exemplifica tal sistema. Finalmente, uma seleção orientada segundo o critério híbrido, de preparo formal, baseia-se apenas nas realizações anteriores do candidato; torna-se mais relevante possuir um diploma do que demonstrar capacidade para realizar tarefas presentemente atribuídas.¹⁸

¹⁸ Para uma discussão dêste conceitos e de outros correlatos, veja-se RIGGS, Fred W. *An Ecological Approach: The Sala Model*, *op. cit.*, p. 19-36; do mesmo autor, *Administração nos Países em Desenvolvimento*, *op. cit.*, p. 140, 147, 181-182; e a *A Ecologia da Administração Pública*, *op. cit.*, p. 148-152, valendo transcrever, por oportuno, o seguinte trecho:

“O contraste entre a condição pessoal e a realização específica, como critério de recrutamento, tem sido muitas vezes assinalado, a tal ponto de se ter a impressão de serem essas as únicas alternativas. Penso, entretanto, que existe uma terceira hipótese, tipicamente prismática. Suponhamos que tenha sido abandonado o critério da “condição pessoal” e feita a implantação do sistema de concursos, com o que presumivelmente se terá chegado ao critério da “realização específica”. Entretanto, se as políticas a executar não estiverem claramente definidas, torna-se difícil organizar provas que efetivamente determinem a aptidão relativa dos candidatos. As provas, quando medem quantidades indeterminadas, tornam-se formalistas”.

“Verificada a hipótese, nem por isso se abandona, necessariamente, o sistema de provas. O que se vê, pelo contrário, é que em muitos casos a simples aprovação em determinados exames, com a obtenção do diploma correspondente, passa a constituir um novo critério de nomeação. Que o detentor do diploma possa não estar especificamente habilitado para exercer determinado cargo é circunstância irrelevante quando as próprias atribuições do cargo estão apenas vagamente definidas. Passa-se, pois, a um sistema em que a condição de formado e a posse de um diploma são fatores mais importantes do que o conhecimento e as qualificações que presumivelmente terão sido adquiridos na preparação para os exames. Diria que esse sistema é orientado no sentido do “preparo formal”, representando um meio-térmo entre os critérios de “condição pessoal” e “realização específica”.

“Enquanto que a seleção feita de acordo com o critério da “realização específica” procura aquilatar a capacidade do indivíduo para um desempenho futuro, as provas de “preparo formal” medem as realizações pretéritas. Essa orientação, nas Filipinas, levou a uma enorme expansão do ensino superior e grande proliferação de escolas superiores e universidades particulares, administradas com fins de lucros. Esses estabelecimentos são comumente tachados de “fábricas de diplomas”. Seus padrões de ensino não são muito elevados, mas os formados obtêm diplomas que lhes proporcionam a expectativa de melhorar substancialmente a sua posição social e econômica”. (p. 149-150).

Seleção de Pessoal no Brasil

O princípio do mérito foi introduzido pela Constituição Federal de 1934 e confirmado pelas Constituições de 1937 e 1946.¹⁹ Assim, o princípio do mérito obteve reconhecimento constitucional trinta anos atrás. Este é quase o período de tempo após o qual normalmente o funcionário adquire direito a aposentadoria com todas as vantagens (35 anos).

Agora, suponhamos que a prescrição constitucional fôsse cumprida, e consideremos a ocorrência de aposentadorias, falecimentos, demissões e outras formas de vacância; então, todos os servidores civis de hoje teriam ingressado no serviço público por meio de alguma forma de concurso. Se elaborássemos um índice do grau de observância do sistema de mérito, teríamos para a administração federal brasileira aproximadamente cem por cento de "meritização".

Entretanto, o retrato verdadeiro do serviço público brasileiro difere muito da preceituação constitucional. Em 1960,²⁰ para um total de força de trabalho de cerca de 300.000 servidores na administração federal direta,²¹ tinha havido apenas 50.000 aprovações. Proporcionalmente ao número total de servidores, isto representa menos de 17 por cento. Uma ressalva importante deve ser feita aqui: 50.000 aprovações não representam 50.000 pessoas diferentes no serviço público. Esse número significa que pessoas que se submeteram a dois, três ou mais concursos foram contadas tantas vezes quantas conseguiram aprovação.²² No mesmo total incluem-se pessoas que morreram em alguma época depois de aprovadas;²³ que

¹⁹ Constituição do Brasil, 1946, art. 186: "A primeira investidura em cargo de carreira e em outros que a lei determinar efetuar-se-á mediante concurso, precedendo inspeção de saúde". As duas Constituições anteriores, citadas, dispõem aproximadamente nos mesmos termos. A atual Constituição do Brasil, de 1967, estabelece para a nomeação para cargo público aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos (art. 95, § 1.º).

²⁰ Todos os dados deste parágrafo estão sujeitos a confirmação. Embora sinceramente convencido de sua exatidão, o autor recorda esses cálculos apenas de memória. Por causa da momentânea impossibilidade de verificação e citação da fonte oficial, esta nota é indispensável. Estes números, se bem estamos corretos, foram apresentados pelo DASP.

²¹ "Direta" aqui se refere aos ministérios e alguns órgãos vinculados. Não inclui as entidades autárquicas (administração indireta ou paraestatal), nem a chamada administração "extra-estatal" (algumas fundações e outras instituições similares).

²² Isto é mais comum do que parece, uma vez que freqüentemente representa a única forma de fazer carreira. A imobilidade funcional é uma característica da administração brasileira em todos os níveis. Demasiada demora nas oportunidades de promoção e a falta de um amplo sistema interministerial de promoções, levam o servidor a fazer concursos para cargos melhor remunerados, como o único meio de subir.

²³ Um fator que poderia ser relevante para a validade desta estatística é o alcance de vida relativamente curto no país.

se aposentaram ou, por qualquer razão, deixaram o serviço público; e, finalmente, candidatos que, depois de aprovados, não tomaram posse de seus cargos.

Tudo deduzido, não sobriam mais que 10 por cento por conta do sistema mérito.

A relação entre os 100 por cento prescritos e os 10 por cento observados constitui um índice -10 - que bem poderia ser tomado como indicador para o grau de formalismo no sistema de pessoal brasileiro. A variável ora em análise é o "grau de observância do princípio do mérito". É nossa tese também que a proporção em volume entre o esperado e o observado proporciona o índice de formalismo relativamente a qualquer variável. Se essa espécie de mensuração fôsse realizada durante determinado espaço de tempo, como na análise de períodos regulares de tempo, revelaria variações e tendências, avanços e recuos no processo de "meritização" do serviço público.

Tal discrepância entre lei e realidade pode ser, pelo menos em parte, explicada pela engenhosidade que parece emergir sempre que a estrutura legal não encontre receptividade no contexto social. O servidor público brasileiro tem que procurar (e geralmente o encontra) um meio de conciliar disposições legais vetustas, obsoletas, tradicionais, com prementes necessidades modernas.²⁴ O Código de Contabilidade Pública em vigor, por exemplo, que foi aprovado em 1922, tem funcionado até agora com modificações bastante insatisfatórias; obedecesse o servidor estritamente a êle, e a administração freqüentemente teria que parar. Uma outra manobra bem conhecida para tornar possíveis certas metas administrativas é a chamada "química orçamentária".

Com tais precedentes, a inventividade brasileira não falharia também quando se tratasse do sistema do mérito. Além das pressões políticas e do medo do desemprego inevitáveis se as comportas fôsem fechadas, o próprio Executivo necessitava de uma flexibilidade maior para a criação e extinção de cargos públicos. Nessas condições, um caminho foi logo encontrado. A Constituição, tornando o ingresso no serviço público sujeito a provas competitivas, referia-se às ocupações no serviço público como "cargos". Divisou-se, então, uma nova figura jurídica: a "função". Os cargos eram criados pelo Legislativo, enquanto as "funções" poderiam ser criadas por decreto executivo. Em resumo, os ocupantes de "funções" (chamados extranumerários) não estavam²⁵ sujeitos ao mesmo conjunto de regras aplicáveis aos ocupantes de cargos (chamados

²⁴ Este problema poderia ser visto tanto como "heterogeneidade" como "superposição". Entretanto, tendo em vista o que decidimos na seção II (tratar somente do "formalismo", no pressuposto de que heterogeneidade e superposição sejam apenas aspectos diferentes de um mesmo fenômeno), esses conceitos não serão examinados em detalhe no presente trabalho.

funcionários). Assim, os extranumerários não estavam constitucionalmente sujeitos a provas para ingresso na função. Uma terminologia inteiramente diferente foi inventada para a nova categoria, com o fim de criar um grupo paralelo e independente de servidores. Em linha com a tradição legalística, as tecnicidades jurídicas emprestaram o indispensável endosso do direito ao novo estado de coisas. A comparação que se segue dá uma idéia dessa singularidade:

<i>Funcionário</i>	<i>Extranumerário</i>
Ocupa um cargo	Exerce uma função
O cargo é criado por lei	A função é criada pelo Executivo
Entra por concurso	Entra por prova de habilitação
É nomeado	É admitido
É promovido	Tem melhoria de salário
Recebe remuneração	Recebe salário
Os cargos formam carreiras	As funções formam séries funcionais
As carreiras formam quadros	As séries formam tabelas

A artificialidade da distinção é assinalada por um gracejo muito conhecido: o funcionário “morre”, o extranumerário “falece”.

Há ainda um ponto que merece atenção: criada em 1936 a figura do extranumerário em caráter “complementar”, o número desses servidores cresceu de maneira incontrolável, de forma que, em 1960,²⁵ para cerca de 100.000 funcionários, havia em torno de 200.000 extranumerários. A esperada maior flexibilidade teve uma “conseqüência disfuncional não desejada”, maior vulnerabilidade, de modo que os extranumerários gozavam maiores oportunidades de acesso, melhores escalas de salários e outras vantagens. Embora com *status* superior, muitos funcionários deixavam seus “cargos” em troca de “funções”, tornando-se assim extranumerários.

Alguns comentários finais sobre o sistema de seleção de pessoal no Brasil merecem ainda ser feitos. Dizem respeito à orientação que preside ao recrutamento — o critério do preparo formal, o qual representa um misto dos fatores “condição pessoal” e “realização”. Cumpre ressaltar, entretanto, que esse conceito, como instrumento analítico para o ambiente brasileiro, perde muito de sua significação, de vez que o formalismo reduz a 10 por cento a proporção daqueles que entram para o serviço público mediante concurso.

²⁵ Esta distinção teve fim em 1960, com a Lei n.º 3.780, de 12 de julho. As soluções dadas ao problema foram, elas próprias, formalísticas. Isso, porém, é matéria que aqui não tem pertinência.

²⁶ As mesmas reservas expressas na nota de rodapé n.º 20 são aqui repetidas. Qualquer estatística apresentada no presente trabalho, o será em números redondos.

O referido critério híbrido pode ser indenticado por três indicadores: 1. a incidência de aceitação de diplomas e certificados educacionais como modalidade de prova; 2. o pêsso geralmente conferido a essa parte do processo de seleção; 3. a natureza das garantias dadas ao funcionário público quando completa o estágio probatório.²⁷

Quanto ao primeiro indicador, o concurso de títulos é muito empregado no Brasil. Excetuando-se os serviços auxiliares de escritório, um número considerável de concursos inclui este tipo de prova. Fôsse este processo empregado apenas como critério de decisão para inscrição ao concurso, não teria lugar a presente discussão. Entretanto, não é isto o que se verifica. Êsses diplomas e certificados com freqüência têm influência decisiva na classificação final dos candidatos. Isto traz à baila o segundo indicador: o pêsso conferido a essa parte do concurso. Ainda aqui a orientação da administração brasileira reflete o critério do preparo formal como valor cultural da sociedade. A busca de um certificado ou diploma, freqüentemente um fim em si mesmo, tem sido tachado de "diplomite", na crítica dos educadores. É algumas vêzes espantoso o número e a variedade de títulos que o candidato apresenta; lutando por um número máximo de pontos, êle exhibe certificados de cursos de uma semana, cursos esparsos, e quaisquer outros que possam cair na categoria de "outros certificados". Êle tende a racionalizar no sentido de que "tudo isso tem alguma relação com a matéria". Essa "diplomite" tem contribuído para o aparecimento e proliferação de "fábricas de diplomas",²⁸ principalmente no ensino privado. É sabido, tècnicamente, que a avaliação do treinamento e da vida funcional anterior é ainda mais traiçoeira do que o julgamento de provas escritas, orais ou práticas. Isso ocorre em virtude das dificuldades envolvidas: 1. em padronizar o processo de avaliação; 2. em assegurar desempenho igual por parte dos examinadores; 3. em fazer com que o processo de julgamento do candidato possa levar em conta combinações de educação e experiência; 4. em reconhecer fatores de qualidade e variabilidade da experiência; 5. em reconhecer, quando fôr o caso, a pertinência do fator "experiência", não previsto no padrão de julgamento.²⁹ E tudo isso sem falar na discrepância entre a pressuposta competência que um diploma representa e a competência que o portador do diploma efetivamente possui (situação que em si mesma constitui uma espécie de formalismo).

O terceiro indicador é a natureza das garantias concedidas ao servidor público, quando êle completa o estágio probatório. Aqui

²⁷ O estágio probatório faz parte do processo de seleção. A propósito, sustentamos a proposição de que quanto mais curto êsse período, ou quanto maiores as garantias, mais caracterizado o "critério híbrido".

²⁸ Veja-se nota de rodapé n.º 18.

²⁹ STAHL, *op. cit.*, p. 73.

é que o formalismo se mostra mais claramente no processo de seleção do funcionário brasileiro. O período probatório é uniforme, igual para o físico e para o ascensorista — um ano. Durante esse tempo, o servidor deverá ser observado, avaliado, e, *com base no seu desempenho*,³⁰ confirmado ou não. Exemplos de não confirmação são tão raros que parece quase um escândalo quando acontecem; entretanto, mesmo esses excepcionais atos denegatórios são por vêzes tornados sem efeito, por força do provimento de recurso administrativo ou judicial interposto pelo servidor. Aí se patenteia a orientação mista de condição pessoal e realização a que nos temos referido, uma vez que a aprovação no concurso (realização) traz consigo um verdadeiro “direito” ao cargo. Com a conclusão de um ano de serviço e a sua confirmação, o servidor público obtém efetividade no cargo; ao cabo do segundo ano, adquire estabilidade no serviço público (condição pessoal).³¹

Esta discussão sobre o sistema brasileiro de seleção de pessoal permite, de pronto, a proposição de que o sistema é altamente formalístico e de orientação fortemente híbrida, isto é, apresentando características tanto de “realização” quanto de “condição pessoal”.

Seleção de Pessoal na França³²

Algumas das reformas napoleônicas levaram o serviço civil francês a dar ao fator mérito maior valor do que antes. Entretanto, a falta de imparcialidade de sua administração, e mais os problemas gerais da época, não permitiriam que se criasse um verdadeiro sistema de mérito. Depois de Napoleão (tal como se verificara frequentemente em seu governo), o favoritismo político constituía o critério básico para nomeações e promoções; exceção era feita para os altos postos do *grand corps d'État*, o qual experimentou grande expansão durante a era napoleônica.

Entretanto, a opinião pública exercia pressão contra essas nomeações por critérios políticos, e surgiam reclamações de servidores públicos preteridos em seus direitos por promoções efetuadas nas mesmas condições.

³⁰ Isto significa que está prescrita uma orientação segundo o critério da realização.

³¹ O conceito de estabilidade é mais amplo do que “segurança de posse”. Primeiro, porque é direito constitucional; segundo, porque uma vez conseguido, o servidor somente perderá seu cargo por meio de um processo judicial. Como no caso de não-conformação após o estágio probatório, a perda de um cargo após a estabilidade é pouco provável.

³² Esta seção é baseada nas seguintes fontes: MORSTEIN-MARX, Fritz. *The Administrative State* (Chicago, University of Chicago Press, 1957; CHAPMAN, *op. cit.*, p. 74, 76, 77, 80-83; BERTRAND, *op. cit.*, p. 170-84; e CHATENET, P. *The Civil Service in France*, William A. Robson (ed.), *op. cit.* p. 161-69.

“Esta dupla pressão trouxe, gradualmente, uma mudança; estabeleceram-se, nos ministérios, qualificações básicas para diferentes tipos de cargos, a fim de prevenir escolhas pessoais arbitrárias; como meio de proporcionar aos funcionários uma carreira adequada, introduziram-se avanços que não representaram promoções mas simplesmente aumentos de salário.”³³

As primeiras tentativas de selecionar pessoal testando a habilitação técnica de um candidato ocorreram em 1847 e 1849, na *Inspection Générale des Finances e no Conseil d'État*; entre 1870 e 1890, essa prática foi adotada generalizadamente nas administrações centrais.³⁴

Embora descentralizada em cada ministério, a seleção de pessoal era realmente baseada em provas competitivas — “... e os candidatos eram freqüentemente forçados a submeter-se a várias provas para terem uma oportunidade razoável de sucesso.”³⁵ Como foi dito anteriormente, segundo estimativas de 1935, mais de duzentos concursos eram realizados cada ano.

Comparando datas e dados entre a França e o Brasil, verificamos que no sistema de seleção francês procurou-se adotar o critério da realização oitenta a noventa anos antes que tal ocorresse no sistema brasileiro (durante a década de 1840/50, na França; no Brasil, entre 1930 e 1940). Ao tempo em que as primeiras provas competitivas foram tentadas no Brasil (no fim da década dos 30), os franceses costumavam realizar mais de duzentos concursos por ano.

Tudo isso vem em abono de três conclusões oferecidas na presente seção, a saber: 1. que o grau de observância do sistema de mérito é maior na França do que no Brasil; 2. que o funcionamento do sistema de seleção segundo o critério da “realização” é quase quatro vezes mais antigo na França do que no Brasil; 3. que se fôsse organizada uma escala para o formalismo no sistema de seleção, o índice para o Brasil seria muito maior do que o relativo à França.

Em 1945, o serviço civil francês passou por uma profunda modificação. A herança de uma guerra calamitosa trouxe em seu bôjo a necessidade, a urgência, a liderança de um De Gaulle, condições políticas gerais — “o espírito de reforma inerente aos tempos de guerra”, nas palavras de Chapman. Entre as linhas mestras da reforma estava a unificação do sistema de pessoal. Isto foi realizado com a criação da Escola Nacional de Administração e da *Direction de la Fonction Publique*, instituições independentes dos ministérios

³³ CHAPMAN, *op. cit.*, p. 75.

³⁴ BERTRAND, *op. cit.*, p. 170.

³⁵ CHAPMAN, *op. cit.*, 80-81.

e gozando do *status* mais elevado possível. Um estatuto geral para todos os servidores civis trouxe, em 1946, a necessária fundamentação legal para a unidade do sistema francês de pessoal.

A *Direction* foi vinculada ao Gabinete do Primeiro Ministro, participando assim a sua presidência do Conselho de Ministros. Seus objetivos centrais eram a implementação da reforma e a preparação dos seus aspectos mais detalhados, além de todos os assuntos relacionados com organização, métodos e eficiência. A Escola Nacional de Administração tem sido o órgão encarregado do recrutamento e treinamento dos níveis superiores do serviço civil.

Até que ponto terão essas reformas afetado o sistema de seleção?

Cabe aqui uma ressalva fundamental: os níveis médio e inferior foram pouco influenciados.³⁶ Na verdade, a seleção de pessoal para êses níveis continuou descentralizada, cada ministério recrutando para os quadros B, C, e D, e bem assim para os corpos especializados. O sistema de provas competitivas foi mantido no Estatuto Geral de 1946. A competência para nomear, atribuída aos diversos ministérios e outras repartições, envolve também a competência para decidir sobre a inscrição do candidato; entretanto, o julgamento do candidato, no que se refere ao preenchimento dos requisitos de inscrição, além de deixar relativamente pequena margem para arbítrio, está ainda sujeito a rígido controle jurisdicional do Conselho de Estado, bem como a controle político do parlamento. As bancas examinadoras gozam de um elevado grau de independência das autoridades que nomeiam, e são essas bancas que preparam a lista final de classificação dos candidatos aprovados. Uma vez que as nomeações têm que ser feitas segundo essa ordem de classificação, o poder de nomear está na prática consideravelmente condicionado pelo sistema de concursos.³⁷

Em resumo, a seleção de pessoal para os níveis médio e inferior havia atingido um elevado grau de "meritização" mesmo antes das reformas de 1945.

Passemos agora ao nível mais elevado do serviço civil, mais especificamente, o quadro A. Este foi profundamente afetado pelas novas políticas.³⁸ Duas medidas básicas levaram a uma democratização mais acentuada do grupo superior: 1. a eliminação de todos os concursos isolados, a cargo do *grand corps* e dos departamentos, em favor de um recrutamento central, aberto, mais "universalístico". Essa medida alargou a área de recrutamento, reduzindo

³⁶ Esta observação está restrita à função de seleção de pessoal. Não é válida para outros aspectos, como disciplina, direitos e deveres.

³⁷ CHATENET, *op. cit.*, p. 167. Seu depoimento é particularmente valioso, pelo fato de ter êle dirigido o Serviço Civil Francês.

³⁸ Embora a função de treinamento tenha sido da maior relevância neste particular, o presente capítulo ficará restrito à seleção de pessoal.

a monopolização dos altos postos pelos graduados da *École Libre des Sciences Politiques*; 2. a abertura de oportunidades para servidores públicos com menos de trinta e cinco anos³⁹ que, embora não possuindo um grau universitário, tenham servido em qualquer cargo de cinco anos.

A democratização não constitui, entretanto, o fator diferencial entre o serviço público brasileiro e o francês, quanto ao grau em que ambos apresentam condições prismáticas. Na verdade, o alto funcionalismo brasileiro está grandemente democratizado, no que se refere à origem social de seus membros. As variáveis que têm sido utilizadas nesta análise do sistema de seleção são outras, a saber: 1. o grau de formalismo; 2. o grau de incidência do critério da “realização” *versus* grau de incidência do critério “híbrido”.

Enquanto um alto grau de formalismo caracteriza o sistema de seleção para o serviço público em geral no Brasil, tal não ocorre relativamente ao funcionalismo superior.⁴⁰ Aliás, o grau de formalismo não poderia mesmo ser tão elevado nesse grupo, pois foi ele o principal responsável pela introdução das provas competitivas no serviço público; por oportuno, vale mencionar que esse grupo é muito reduzido em número.⁴¹ Os concursos para esses cargos são muito difíceis,⁴² freqüentemente contendo questões sem qualquer pertinência para o desempenho das atribuições.⁴³ Em regra, portanto, a prescrição legal do ingresso por meio de concurso tem sido observada.

Assim, é a segunda variável – orientação segundo a “realização” em contraposição ao critério do “preparo formal”, ou “híbrido”, que irá diferenciar nitidamente os dois sistemas. Esta variável pode ser medida por meio dos seguintes indicadores: 1. a incidência da aceitação de diplomas e certificados de cursos como modalidade de provas; 2. o pêso usualmente conferido a essa parte do

³⁹ Presentemente, entre vinte e seis e trinta anos de idade, com pelo menos quatro anos de serviço. Esta modificação ocorreu após a publicação do livro de Chapman, de maneira que aqui aparecem os períodos de trinta e cinco anos de idade com cinco anos de serviço.

⁴⁰ Para fins deste ensaio, considera-se o serviço civil brasileiro superior constituído dos chamados Técnicos de Administração, que representam os cargos administrativos mais elevados a serem preenchidos por concurso. Para os cargos mais altos do que estes, as nomeações são feitas “em confiança”.

⁴¹ Em 1961, na época em que o Presidente Jânio Quadros tomou posse, havia cem cargos de Técnico de Administração, dos quais 87 estavam ocupados. As mesmas reservas feitas na nota de rodapé n.º 20 são aplicáveis aqui, pelas mesmas razões ali expostas.

⁴² O último concurso foi em 1960. Envolveu provas escritas e orais, a defesa pública de uma tese, e a sempre presente prova de títulos – diplomas e certificados. Havia trinta e cinco vagas; cerca de 500 candidatos se inscreveram, dos quais apenas sete foram aprovados.

⁴³ Uma das questões da prova escrita de 1960: “Quem escreveu os Provérbios de Administração”?

processo seletivo; 3. o grau em que o acesso ao serviço civil superior depende mais do critério híbrido de recrutamento do que do critério de realização.⁴⁴

No que diz respeito ao primeiro indicador, enquanto na França o diploma representa apenas um requisito para inscrição no concurso, no Brasil *é uma parte do próprio concurso* (e uma parte que tem estado presente desde antes mesmo do primeiro concurso em 1940). Além do mais, a exigência de qualificação universitária na França se aplica apenas ao *concours étudiants*, não ao *concours fonctionnaires*. O fato de que nenhuma proporção é estabelecida para qualquer dos dois grupos reduz ainda mais a influência de títulos educacionais no processo seletivo. Com base no primeiro indicador, portanto, talvez seja lícito concluir que o sistema francês de seleção é mais orientado no sentido da “realização” do que o brasileiro.

O segundo indicador — o peso geralmente atribuído a essa parte do concurso — mostra mais claramente a diferença entre os dois sistemas. Na seleção de pessoal para o serviço superior francês, um diploma, em si, não traz qualquer vantagem ao seu possuidor. O diploma não diferencia entre candidatos de formação universitária diversa; nem mesmo diferencia entre candidatos que sejam, ou não, portadores de diploma. Todos os candidatos estão sujeitos às seguintes provas, com a duração de seis horas, as três primeiras, e de três horas a última.

“1. uma dissertação sobre assunto relacionado com a evolução das idéias e fatos políticos, econômicos e sociais desde os meados do século XVIII; isto é, um trabalho baseado na *culture générale* em seu mais amplo sentido;

2. uma dissertação sobre as instituições políticas dos principais estados contemporâneos ou sobre os fundamentos do Direito Administrativo francês;

3. uma dissertação sobre diretrizes econômicas;

4. uma tradução, para o francês, de texto escrito em língua estrangeira (para a prova dos estudantes); o resumo de um texto longo ou de um grupo de textos mais curtos (para a prova dos funcionários)”.⁴⁵

Após esse exame preliminar, aqueles que passarem têm que submeter-se à prova de classificação. Esta é diferente para *étudiants* e *fonctionnaires*. No que se refere aos primeiros, a prova é planejada

⁴⁴ Os indicadores 1 e 2 utilizados na análise da seleção de pessoal no Brasil. O indicador 3 de certa forma se sobrepõe aos outros dois e os envolve. Entretanto, contribuirá para a melhor identificação de uma distinção importante entre os dois sistemas.

⁴⁵ BERTRAND, *op. cit.*, p. 175. A prova de idioma pode versar sobre alemão, inglês, espanhol, italiano, russo ou árabe moderno.

para medir mais os conhecimentos do que a experiência; quanto ao segundo grupo, o objetivo da prova é avaliar mais a experiência do que o conhecimento.

A prova de classificação será sobre Direito Administrativo, Ciência e Legislação Financeira, Economia Social ou História das Relações Internacionais. Essas áreas correspondem às quatro seções da Escola Nacional de Administração, a saber: Administração Geral, Administração Econômica e Financeira, Administração Social e Negócios Estrangeiros. Além dos conhecimentos e da experiência, é também testada a aptidão física. Devem ser atingidos certos padrões em corrida, salto, escalada, natação e lançamento de peso. Os resultados das provas físicas não são todavia, eliminatórios, uma vez que qualquer candidato com defeito físico obterá também uma nota, a qual será a média dos resultados de todos os outros candidatos nos seus testes de aptidão física.⁴⁶

Como se vê, o peso atribuído a qualquer diploma ou certificado no sistema francês é *zero*. No Brasil, entretanto, a situação é bem diferente. A chamada prova de títulos vale 10, 15 e mesmo 20 por cento do concurso para o serviço civil do nível superior.⁴⁷ E nem é somente a educação em grau de pós-graduação que é considerada; os certificados de nível secundário valem também para diferenciação entre candidatos; assim, se dois candidatos obtêm a mesma nota em Direito, mas um deles apresenta certificado de curso de especialização de um mês, isto irá diferenciá-los. Digamos que existam trinta e cinco vagas; estivessem esses dois candidatos em trigésimo quinto lugar, o que apresentasse o certificado seria classificado e o outro não. Portanto, tomando por base o segundo indicador — o peso usualmente atribuído aos títulos e certificados educacionais no processo seletivo — pode-se ainda dizer que o sistema francês de seleção é orientado mais no sentido da realização do que o sistema brasileiro.

O último fator — o grau em que o acesso aos escalões superiores do serviço civil se orienta mais pelo sistema misto do que pelas realizações — é o que melhor distingue os sistemas francês e brasileiro. No caso do sistema francês, este indicador seria numericamente *zero*, desde que a única porta para o *quadro A* é o concurso de provas; não se admite acesso por promoção. No Brasil, a Lei de Classificação de Cargos⁴⁸ em vigor criou a figura jurídica do acesso,⁴⁹ pelo qual o servidor pode passar de uma série de classes para

⁴⁶ CHAPMAN, *op. cit.*, p. 88-94.

⁴⁷ Estes números são também fornecidos com reserva. O valor exato ou valores no correr do tempo seriam facilmente verificados no DASP. Estão assim sujeitos a confirmação.

⁴⁸ Lei n.º 3 780, de 12 de julho de 1960.

⁴⁹ Art. 34.

outra.⁵⁰ A lei outrossim estabeleceu que *metade* das vagas na classe inicial de certas séries de classes deveriam ser preenchidas mediante acesso, a outra metade por concursos públicos. Isto resulta, em última análise, em uma possibilidade de 50 por cento dos cargos superiores do serviço civil serem preenchidos segundo o referido critério híbrido, e não pela realização individual. Para demonstrar essa assertiva, vejamos tôda a carreira administrativa. Ela se compõe de três séries de classes:

Tôpo (Funcionalismo de nível superior)	Série de Classes	classes	<i>movimento ascensorial</i>
	Técnico de Administração	A B	promoção
	Oficial de Administração	A B C	acesso promoção promoção acesso
Base	Escriturário	A B	promoção

Os critérios que governam a promoção⁵¹ são antigüidade e eficiência... *segundo a lei prescreve*.⁵² A situação real, entretanto, é que a antigüidade se torna o único critério de promoção, uma vez que a eficiência, da forma como é medida, coloca todos os servidores no mesmo plano: com o máximo de 100 pontos.⁵³ Verificado empate quanto ao merecimento, o fator de diferenciação passa a ser a antigüidade.

Ora, não será a antigüidade um sintoma ainda mais característico de formalismo do que o diploma? Certamente que sim. O diploma pelo menos envolve alguma realização. A mera adição de aniversários ou anos de serviço⁵⁴ não depende de competência, como se dá com o diploma até certo ponto; a eficiência seria, aqui,

⁵⁰ Presentemente, a promoção diz respeito à ascensão de uma classe para outra imediatamente superior, dentro de uma mesma série de classes; acesso define a ascensão da última classe de uma série para a primeira da série seguinte; a progressão horizontal corresponde a um aumento de salário vinculado à antigüidade, continuando o servidor na mesma classe.

⁵¹ A promoção (em tôdas as suas formas) é tomada aqui como um tipo de seleção, "Seleção dentre o funcionalismo". Da mesma forma, foi também o estágio probatório examinado sob o título geral da seleção.

⁵² Além da Lei de Classificação de Cargos, ver também a Lei n.º 1711, de outubro de 1952. (Estatuto dos Funcionários Públicos Civis da União, em vigor).

⁵³ Esta é uma regra que tem raras exceções. O formalismo se manifesta talvez mais acentuadamente na avaliação do merecimento e na apreciação do estágio probatório do que em qualquer outra função de pessoal.

⁵⁴ "Muito freqüentemente a tão decantada experiência multiplicada por vinte". in STAHL, *op. cit.*, p. 109-110.

um sintoma do critério da “realização”. Por promoção e acesso (isto é, antigüidade adquirida), até um Escriturário de Classe A pode atingir a classe B da série de Classes de Técnico de Administração. Poderemos, pois, afirmar que, no Brasil, é de 50 por cento a proporção em que o acesso ao serviço superior obedece, respectivamente, ao critério “híbrido” e ao de “realização”, de vez que a metade dos cargos deve ser preenchida por concurso público e a outra metade por acesso. Na realidade, aliás, o critério “híbrido” abrange até mais de 50 por cento, eis que os diplomas e certificados influenciam a classificação final no concurso. No que se refere ao último indicador, portanto, poder-se-á dizer igualmente que o sistema francês de seleção é mais orientado no sentido da “realização” do que o brasileiro.

Nestas condições, encerrando esta seção, podemos concluir que, em função dos três indicadores escolhidos, o sistema federal de seleção da França aproxima-se, mais do que o brasileiro, do pólo refratado⁵⁵ do contínuo “concentrado-prismático-refratado”.

UMA NOTA SÔBRE A DINÂMICA DA MUDANÇA⁵⁶

O Estado francês tem mais de dois mil anos de existência. O Brasil, como nação politicamente independente, ainda não atingiu um século e meio. Tal diferença certamente terá grande influência sôbre as duas principais variáveis do processo de transformação: o ritmo e o foco gerador das mudanças.

Em relação à primeira variável, a administração francesa tem tido a vantagem de um período de tempo mais longo para adaptar-se aos valores culturais e políticos do povo e conscientizar-se de suas falhas. É um processo de mudança mais *evolucionário* do que *revolucionário*. O Brasil segue um ritmo diferente, sendo a transformação muito mais rápida (necessariamente). Esta diversidade rítmica pode constituir uma das explicações para o caráter mais prismático da administração brasileira.

A segunda variável, o foco gerador da mudança, é mais reveladora que a primeira. Ela ajuda a compreender, por exemplo, porque estados milenares como o Egito conseguem, apesar de sua antigüidade, enfrentar problemas decorrentes do ritmo da mudança. A variável genética qualifica a rítmica, fazendo com que esta seja não apenas uma função da idade cronológica de uma sociedade, mas

⁵⁵ Menos formalístico e mais orientado para a “realização” do que o sistema brasileiro.

⁵⁶ Ver, sôbre a matéria desta seção, LAMGROD, Georges. *Some Current Problems of Administration in France Today* (São João, Pôrto Rico: Universidade de Pôrto Rico, Escola de Administração Pública, 1961), especialmente os capítulos I e II; também RIGGS, Fred W. *The Ecology of Public Administration*, p. 141-43.

acima de tudo uma função do foco gerador da mudança (interno ou externo) e de vários outros fatores conjugados (“andar depressa para recuperar o tempo perdido”, dentro de determinadas condições em matéria de recursos humanos, tecnologia industrial, ideologia política, e assim por diante).

Em relação aos fatores determinantes ou foco gerador da mudança, a administração francesa é “endoprismática”, enquanto a brasileira é “exoprismática”. No primeiro caso, tem havido uma predominância histórica de forças internas a originarem mudanças. O sistema administrativo, embora influenciado por modelos e práticas estrangeiros, tem sido reformado principalmente em consequência de pressões desenvolvidas no seio da própria nacionalidade. Em outras palavras, em vez de importação, adaptação, em lugar de mimetismo, criatividade.

Descrevendo a originalidade da administração francesa, em comparação com os sistemas anglo-saxônicos, um antigo Diretor do Serviço Civil francês observa: “Estas características originais são muito menos o resultado de elaborações legais e lógicas, estabelecidas *a priori*, do que conceitos originados de uma longa tradição histórica”.⁵⁷

Na verdade, os franceses parecem mais ter criado do que imitado. Sua Escola Nacional de Administração não é cópia de qualquer outra que exista no mundo. Isto é verdade, tanto no que se refere aos processos de recrutamento de pessoal para o serviço civil superior, quanto relativamente à bateria de testes necessários para o ingresso na Escola,⁵⁸ ou ainda, no que tange ao tipo de treinamento ministrado.⁵⁹ Vale lembrar que, já em 1848, o governo da Segunda República tinha criado uma Escola de Administração, na qual se ingressava mediante prova competitiva pública. Esta Escola foi fechada em 1849, “... devido à dupla oposição, dos ministros (que não queriam perder sua liberdade de escolher os novos servidores) e da Universidade, mais particularmente das Escolas de Direito, que temiam perder alguns dos melhores estudantes para a nova Escola”.⁶⁰ Outros exemplos da criatividade francesa, de sua resposta às pressões e demandas internas, são encontrados nas empresas públicas, na história do *grand corps*, na administração colonial.

⁵⁷ CHATENET, *op. cit.*, p. 161.

⁵⁸ Algumas vezes pensa-se erroneamente que os franceses adotaram o tradicional tipo britânico de exame “generalista” para o ingresso no serviço civil superior. Muito pelo contrário, esta é uma das diferenças mais acentuadas entre os dois sistemas. Ver, a respeito, BERTRAND, *op. cit.*, p. 173 e seguintes.

⁵⁹ Também neste particular há quem suponha, erroneamente, estar sendo seguida a filosofia britânica, de treinar generalistas. Entretanto, trata-se de mais outro ponto em que os dois sistemas diferem consideravelmente.

⁶⁰ BERTRAND, *op. cit.*, p. 170-171.

São fatores históricos os grandes responsáveis por esse “espírito francês” e sua busca de soluções genuínas. A amarga experiência de duas guerras certamente produziu a integração do povo, e a liderança do general De Gaulle reforçou, na França, a independência de pensamento e de estilo (não é o Mercado Comum um exemplo expressivo?), apesar do tremendo impacto dos americanos desde o período do pós-guerra.

Por outro lado, o sistema administrativo brasileiro, exoprismático, mudou principalmente em resposta a influências externas, a práticas alienígenas. A transplantação supera a adaptação, o mimetismo a criatividade. O Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), grupando todas as atividades auxiliares, parece ter sido inspirado diretamente nos trabalhos de Willoughby sobre a matéria. Note-se que o próprio texto da Constituição, em virtude do qual o DASP foi criado, é uma virtual tradução dos artigos 207 e 209 do *Budget and Accounting Act*, de 1921, nos Estados Unidos.⁶¹ O resultado tem sido uma excessiva concentração nos assuntos de pessoal, em detrimento das funções de orçamento, organização e métodos, compras e suprimentos, e conservação de edifícios públicos. Estas três últimas funções foram praticamente abandonadas. A legislação de pessoal está profundamente arraigada nas práticas americanas — o sistema de mérito continua, em vão, a ser o sonho dourado do sistema de pessoal. Ele é olhado como o redentor de todos os males e todo o esforço se concentra no processo de ingresso, em detrimento do treinamento e de outras fases da administração de pessoal que, devido às condições específicas do Brasil, seriam mais relevantes para a profissionalização do serviço público.⁶² Um exemplo final da heteronomia administrativa brasileira: a Lei de Classificação de Cargos, de 1960. Essa Lei estabeleceu dezoito níveis de vencimento, como no sistema federal dos Estados Unidos; a estruturação é feita em Serviços, Grupos Ocupacionais, Séries de Classes, Classes e Cargos, exatamente segundo o figurino americano; entre

⁶¹ Para uma excelente discussão sobre o DASP — sua criação, desenvolvimento, influência, inspiração no modelo americano e papel atual — ver WAHLICH, Beatriz. *Administração de Pessoal — Princípios e Técnicas*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1964 (especialmente o capítulo 3).

⁶² Parece oportuno, de passagem, sugerir uma redefinição do sistema de mérito para países em transição, nas condições do Brasil. Em lugar de ser um sistema “no qual a entrada e o progresso no serviço público se fazem à base da aptidão de um candidato”, o sistema de mérito poderia ser “um sistema pelo qual o servidor público receba o necessário treinamento para melhor desempenhar suas funções, de sorte que a sua permanência em um cargo seja baseada na perfeição com que desempenhe suas tarefas”. Se compreendido desta forma, o sistema de mérito seria buscado antes através do treinamento do que mediante a seleção.

os Serviços estão o Técnico-Científico, o Profissional, o Administrativo, Escritório e Fiscalização, cópias fiéis dos originais americanos.⁶³ Seria desnecessário dizer que existe um profundo distanciamento entre o “deve ser” e o “é”. Nestas condições, o formalismo marca mais fortemente o Brasil exoprismático do que a França endoprismática.

⁶³ Para uma discussão detalhada da história e dos dilemas da classificação de cargos no Brasil, ver NASCIMENTO, Kleber T. *Classificação de Cargos no Brasil*. Rio de Janeiro, Instituto Brasileiro de Ciências Administrativas, 1962.

The Prismatic Model as Applied to French and Brazilian Personnel Administration

SUMMARY

In this paper a comparison is undertaken between some features of Brazilian and French federal personnel systems through the perspectives of Fred W. Riggs' Fused-Prismatic-Diffracted model. The aspects focused upon are recruitment and selection of personnel. Under the heading of selection, two other functions are examined: probation period and promotion (including a discussion of merit rating as an alternative criterion to seniority).

Methodological limitations of the analysis are indicated: the sources of information; the mental conditioning caused by having an *a priori* hypothesis; the "enchantment" of the model, which tempts the user to subdue reality to the model instead of actually testing the model against reality.

The Fused-Prismatic-Diffracted model is in fact a set of three models, each applying to a society as a whole, thus encompassing submodels for social subsystems (in a prismatic society: Bazaar – Canteen for the economic subsystem; "Sala" for the administrative

subsystem). Each model has its own characteristics (recruitment is "particularistic", "universalistic" and "selectivistic" in fused, diffracted and prismatic societies, respectively).

The fused society typically has but one structure to perform all the social functions. A diffracted society is characterized by a multiplicity of structures for the performance of its functions. Between these two extremes, there is a range of developing, prismatic societies. The latter exhibit three characteristics: formalism, overlapping and heterogeneity. Formalism refers to the degree of compatibility between the prescribed and the observed, between the "ought" and the "is". Heterogeneity refers to the coexistence of opposites the modern and the traditional side by side.

Overlapping refers to the extent to which the dynamics of a social subsystem is governed by criteria not pertinent to that subsystem.

It is hypothesized that French administration is less prismatic than Brazilian administration, which is more formalistic heterogeneous and overlapping, therefore placing itself nearer the fused pole on a scale of diffraction.

A recruitment system is "particularistic" when only a few privileged individuals, for reasons of kinship or wealth, have access to public positions, "universalistic" recruitment refers to an equality of chance; in "selectivistic" recruitment the access is limited to some groups or classes of people (elects). Three tentative conclusions are suggested: first, that "selectivistic" recruitment, though common to both Brazil and France, has a greater incidence in the former country; second, that "selectivistic" recruitment is more intense in Brazil regarding the low and middle ranks of the public service, and more intense in France in respect of the higher civil service; third, that the French federal recruitment system is closer to the diffracted end of the Fused-Prismatic-Diffracted continuum than the Brazilian one.

The described triad pertaining to the recruitment system has a counterpart in selection, to wit: ascription (fused), achievement (diffracted), attainment (prismatic). "Ascriptively-oriented" selection is based on criteria other than capacity; an "achievement-oriented" system is based on demonstrated ability to meet certain requirements for the job; "attainment-oriented" selection relies mainly on past accomplishments.

Three indicators identify attainment orientation; the incidence of the use of educational certificates as a form of examination; the weight given to this part of the examination process; the guarantees given to the public employee as he completes the probation period. On the basis of these indicators, the author concludes that the French federal selection system is closer to the diffracted end of the continuum than the Brazilian one, *i.e.*, less formalistic and more achievement oriented than Brazilian system.

In the dynamics of the change process two main variables bear consideration: the rhythm and the genetical locus of change. Being perhaps two thousand years older than Brazil as an independent state, France has experienced a more evolutionary than revolutionary process of change. In Brazil the rhythm of transformation is much faster, a fact which may contribute to the greater prismatism of Brazilian administration.

As to the genetical locus of change, the French administration is endo-prismatic; internal forces are predominant as generators of change. The Brazilian administration is exo-prismatic; the system has changed mostly by responding to external appeals, to alien practices — mimetism overrides creativity. There is in Brazilian administration a profound gap between the "ought" and the "is"; formalism thus marks deeper exo-prismatic Brazil than endo-prismatic France.