

INSTITUTO INTERNACIONAL DE CIÊNCIAS ADMINISTRATIVAS

Seminário de Administração Pública das Nações Unidas

Estambul, Setembro de 1953

Tradução de Newton Ferraz Maia

DOCUMENTO N.º 17

M. Henri Bourdeau de Fontenay (França)

AS TÉCNICAS DA ADMINISTRAÇÃO PODEM SER APRENDIDAS FORA DA ADMINISTRAÇÃO?

FALA-SE muito, há vários anos, do ensino de "Administração Pública". Em numerosos países, as universidades, as escolas e mesmo as administrações preocupam-se com mandar fornecer a moças ou a rapazes um conhecimento suficiente da arte ou ciência de administrar.

De que se trata na verdade? De preparar o indivíduo para as tarefas administrativas, de torná-lo apto à compreensão e ao cumprimento do serviço público.

Ora, cada vez mais o serviço público torna-se uma técnica. Ou antes, êle vem a ser uma série de técnicas que são às vezes diferentes umas das outras: é certo, com efeito, que a função de administração (gestão) não se parece com a função de controle que o agente da autoridade administrativa, o magistrado, o financista e o engenheiro têm que cumprir, no seio de uma união administrativa, missões que requerem aptidões e preparos diferentes.

Donde resulta, para quem se preocupa com a formação dos funcionários, um duplo problema:

— o da formação geral de base necessária a todo agente público: cultura histórica, jurídica, econômica, social, até mesmo científica.

— e o da formação especializada do indivíduo, de sua preparação nas técnicas próprias a cada setor da administração.

O primeiro destes problemas não reterá nossa atenção aqui. Êle recebe, conforme os países, soluções diversas, cujo valor foi estudado em outras partes. E, quanto ao mais, é simples de resolver, na dupla perspectiva da aquisição de uma cultura elementar que é necessária sob tôdas as extensões e salvaguarda das tradições e dos caracteres próprios a cada região.

O segundo problema é mais delicado e estabelece duas indagações:

1. O complemento de formação em caráter técnico de que o agente tem necessidade para o cumprimento de seu dever cotidiano poderá ser adquirido fora da administração ou do serviço interessado?

2. Se se julgar que esta formação exterior e de qualquer sorte "pré-constituída", seja possível, valerá ela mais ou menos do que a formação que fôsse dada pela própria administração, em favor de um "training" interno?

Tal poderia ser um assunto de estudos que reapareceria no n.º 2 do programa de trabalho do seminário.

Tomar-se-ão exemplos precisos: a formação do diplomata — a formação do adido comercial — a formação do funcionário social. São estas funções suficientemente especializadas umas com relação às outras, e que se encontram em todos os países.

Os participantes do seminário deveriam pesquisar, para cada uma destas funções, que resposta convém dar às duas perguntas feitas acima. Seria em seguida possível passar do particular ao geral e estender o estudo ou a outras funções, ou mesmo ao conjunto das funções públicas!

A presente nota tem por fim expor como o problema é atualmente regulado na França e como êle é processado, neste país, para a formação especializada do diplomata, do adido comercial e do administrador do Ministério do Trabalho.

Censura-se freqüentemente aos franceses — e constantemente com justo título — ter demais o espírito de sistema. Ora, a Escola Nacional de Administração, encarregada da formação dos funcionários adotou uma fórmula extremamente flexível que combina as vantagens dos dois métodos, o método interno e o método externo. Se, com o desejo de especializar seus discípulos do 3.º ano na aprendizagem de futuro ofício, ela organiza para êles ensinamentos e trabalhos que se desenvolvem em sua Escola, e que ela controla, ela o faz com a estreita colaboração das administrações

interessadas. Por outra parte, ela pôs em atividade um conjunto de visitas, de estudos, de estágios, no seio mesmo das ditas administrações.

Algumas palavras de explicação são necessárias.

Sabe-se que a permanência dos alunos na Escola Nacional de Administração dura três anos. O primeiro ano é consagrado a estágios concluídos junto a funcionários de autoridade encarregados de uma circunscrição territorial dada (Prefeito Administrador de Departamento por exemplo). O segundo ano se passa em estudos e em trabalhos de seminários no interior das quatro seções que a escola comporta. Administração geral, Administração econômica e financeira, Administração social, Negócios Exteriores. Ela termina com um exame cujos resultados, combinados com os dos estágios e os dos estudos, permite a classificação dos alunos e sua aplicação às diversas carreiras que lhes foram oferecidas pelo governo.

E' nesse momento que um aluno pertencendo à Seção Social será designado pelo Ministério do Trabalho, tal aluno da Seção dos Negócios exteriores, pelo Ministério dos Negócios estrangeiros ou pelos Corpos de Expansão econômica francesa no estrangeiro.

Que representa nesse momento sua bagagem de formação com relação a suas futuras funções? Sólidos conhecimentos básicos administrativos, jurídicos, sociais e financeiros, acrescentados aos elementos de cultura geral, literária, histórica, científica, econômica e geográfica que eles teriam que provar no concurso de admissão. Acrescentam-se a isso algumas noções de especialização adquiridas no curso dos trabalhos de conferências, em consideração das carreiras para as quais cada seção prepara. E assim o aluno da seção Social terá estudado mais particularmente as questões de legislação, de economia social, de saúde pública e de população.

Por sua parte, o aluno da seção dos Negócios exteriores terá reforçado seus conhecimentos nos problemas de geografia econômica e humana e de matérias econômicas em geral, assim como de direito comercial, marítimo, internacional público e de história diplomática.

Uns e outros saberão bem uma língua estrangeira, os da seção dos Negócios exteriores, duas.

Vê-se, porém, que não são ainda êsses os conhecimentos especializados técnicos que lhes permitiriam poder completar de um dia para o outro suas funções de representante diplomático ou comercial e de agente principal do Ministério do Trabalho. Resta-lhes adquirir êsse complemento de formação do assunto no qual se coloca o problema que é o objeto da presente nota.

E' nesse momento que se podia pensar numa opção categórica entre uma ou outra das fórmulas: conclusão da formação na Escola e só pela Escola (sistema comparável ao da Central das Casas de comércio fictícias de Zurich) ou nas administrações e pelas administrações (sistema comparável

ao do "training" nos departamentos ministeriais da Grã-Bretanha).

Como já foi dito, escolheu-se uma solução de transação. Aplicados a suas administrações os alunos ficam ainda um ano na Escola, que organiza para eles uma medida, relativamente complexa, de ensinamentos, de trabalhos práticos, de visitas e de estágios, destinados diretamente para lhes ensinar o ofício.

Examinemos portanto o regime de formação ao qual ficará submetido cada um dos três funcionários-alunos cujo exemplo nós conservamos:

1. O DIPLOMATA

Ele fará a princípio, como todos os seus colegas, um estágio de dois meses e meio mais ou menos numa empresa privada, industrial ou comercial. A finalidade geral dêstes estágios é de fazer conhecer aos futuros funcionários os pontos de vista do setor privado, de atrair-lhes a atenção sobre organização e o funcionamento das empresas, de ilustrar-lhes, de maneira prática, o que eles já sabem em matéria de repartição do trabalho, de custo líquido, de crédito de vencimento de prazo, etc. Mas para o futuro diplomata, escolher-se-á de preferência uma empresa de ramificação internacional, dispondo no estrangeiro de sucursais ou de correspondentes, numa palavra cuja atividade comporte verdadeiros aspectos diplomáticos.

Assim é que um aluno, em 1952, tendo-se aplicado aos Negócios estrangeiros, efetuou seu estágio de empresa a princípio na Companhia internacional do Canal de Suez; em seguida na Companhia francesa Alsthom.

Pode-se pensar que o estágio nesse 3.º ano não prepare diretamente ou tecnicamente para o exercício da função de Diplomata; vêem-se nêle entretanto as vantagens.

Mas, tão depressa terminado êsse estágio, começa o período em que a Escola se torna uma verdadeira escola de aplicação, no sentido indicado acima.

E' então que se abre o período de trabalhos práticos efetuados ora na Escola, ora no Ministério de Negócios estrangeiros que comporta:

— na Escola (trabalhos dirigidos pelos funcionários do Ministério das Relações exteriores do Quai d'Orsay):

1. A prática diplomática: história do Ministério dos Negócios estrangeiros etc. (6 conferências), (antes das grandes férias).

2. Estudo prático dos tratados: negociação, conclusão, redação (5 conferências) (depois das grandes férias).

3. Processos e prática da justiça internacional (6 conferências) (antes das grandes férias).

4. Princípios de contabilidade pública e contabilidade dos postos diplomáticos e consulares: A agência de contabilidade responsável das

chancelarias (5 conferências) (antes das grandes férias).

5. A organização do comércio exterior na União francesa e no estrangeiro (6 conferências) (antes das grandes férias).

6. As instituições econômicas, monetárias e financeiras, o crédito privado e as técnicas bancárias na União francesa e no estrangeiro (8 conferências) (após as grandes férias).

7. Problemas militares e estratégicos sobre o plano internacional (4 conferências) (após as grandes férias).

8. A documentação econômica, financeira e social (trabalhos de estatística, de lances embaraçosos (conjunturas) etc.) (6 conferências) (após as grandes férias).

9. A planificação (problemas administrativos, problemas de investidas) na União francesa e no estrangeiro (7 conferências) após as grandes férias.

— no Ministério dos Negócios estrangeiros, 15 dias na Direção dos Negócios administrativos e sociais, 20 dias na Direção das Relações culturais, 10 dias no Serviço de Informação e de Imprensa, 15 dias na Direção dos Negócios econômicos e financeiros, 25 dias na Direção geral dos Negócios políticos e 10 dias na Secretaria das Conferências.

2. O ADIDO COMERCIAL

a) O estágio — “d’entreprise” (empresa) é mais longo e dura quase seis meses; ele está mais disposto na visão de uma preparação direta ao exercício da função do que o do diplomata. E’ que ele deve desenvolver a formação econômica do futuro agente, iniciá-lo nas técnicas do comércio exterior, pô-lo em contato com os meios de negócios.

Daí a duração do estágio. Por isso, igualmente, sua variedade pois que ele se passa em empresa de transporte reconhecida pela Alfândega, num banco, numa empresa industrial exportadora, para terminar numa federação industrial ou um agrupamento de exportação. Tantas maneiras de contatos práticos e realistas.

b) Os trabalhos práticos na Escola:

1. Propriedade industrial e comercial: defesa dos interesses franceses no estrangeiro (4 conferências) (após as grandes férias).

2. Os regimes fiscais franceses e estrangeiros (6 conferências) (após as grandes férias).

3. A documentação econômica, financeira e social (trabalhos de estatísticas, de conjunturas etc.) (6 conferências) (após as férias).

4. A planificação (problemas administrativos, problemas de acometimentos — investidas) na União francesa e no estrangeiro (7 conferências) após as grandes férias.

5. Estudo prático dos tratados: negociação, conclusão, redação (5 conferências) após as férias.

As instituições econômicas, monetárias e financeiras, o crédito privado e as técnicas bancárias na União francesa e estrangeira (8 conferências) após as férias.

c) *Os trabalhos práticos no Ministério da Economia nacional* — Durante os três últimos meses do ano, trabalho administrativo regular, mas em meio tempo, no serviço “Produits” (produtos) da Direção das relações econômicas exteriores com passagem no Centro nacional do Comércio exterior (sendo o resto estudado à saída da Escola).

3. O ADMINISTRADOR NO MINISTÉRIO DO TRABALHO

a) O estágio. Numa empresa industrial caracterizada por sua boa organização do ponto de vista social (Exemplo, em 1952, a Sociedade tele-mecânica de Nanterre).

b) *Os trabalhos práticos na Escola:*

1. A contabilidade industrial e comercial (6 conferências) (antes das grandes férias).

2. Os diversos problemas sociais relativos à juventude e à coordenação entre o Ministério da Educação nacional e os Ministérios sociais nesses domínios (4 conferências) (antes das grandes férias).

3. A organização e o funcionamento das administrações sociais no estrangeiro (especialmente na Grã-Bretanha, Estados Unidos da América, Suécia); o problema, na repartição das atribuições entre os diversos ministérios sociais na França (6 conferências) (após as grandes férias).

4. A documentação econômica, financeira e social (trabalhos estatísticos, de conjunturas, etc.) (6 conferências) (após as férias).

5. A organização profissional da indústria, do comércio e do artesanato; o regime de entendimentos industriais e comerciais (5 conferências) (antes das grandes férias).

c) *Os trabalhos práticos no Ministério do Trabalho* — Direção geral da Segurança social, Ministério da Saúde pública e da População (Direção da Higiene social, Subdireção dos Hospitais, Direção geral da População). Direção do Trabalho, Direção da Mão-de-obra, Direção da Administração geral do serviço do Pessoal.

Convém acrescentar a tudo isso trabalhos práticos (comuns a todos os alunos) sobre assuntos que são propriamente de Administração pública e que a Escola intitula “Trabalhos interdivisionários”. Trata-se das seguintes matérias:

1. As técnicas do trabalho governamental e parlamentar. Estudos sobre dossiês por grupos de trabalhos composto cada um de uma dezena de alunos.

2. Os contrôles não jurisdicionais na Administração francesa. Estudos sobre dossiês por grupos de trabalho composto cada um de dez alunos.

3. A organização científica do trabalho no setor público.

a) Estudos sobre dossiês por grupos de trabalhos compostos de uns dez alunos;

b) Visitas dirigidas e comentadas de órgãos públicos e paraestatais adequadas à proporção de pelo menos duas visitas por aluno.

4. A assistência técnica internacional: sua organização, o papel da França nesse domínio, as

relações entre a administração francesa e as administrações internacionais nesse assunto (203 conferências por M. P. Laurent, referendário no Conselho de Estado, antigo auditor do Centro de Altos Estudos administrativos).

5. Cursos de línguas (facultativos) inclusive ensino do Inglês diplomático e comercial e do Espanhol Comercial.

Tal é o exemplo que a França propõe hoje.

Poderá isso, segundo pensamos, constituir uma base de discussão útil para os membros do seminário.