

RSP Revisitada Qual o papel de uma escola nacional de Administração?

Considerações à margem de um projeto governamental francês

Urbano C. Berquió

Texto publicado na RSP, vol. 3, nº 2, de agosto de 1938

Com a publicação, mais uma vez, do artigo de Urbano C. Berquó, a RSP retoma a temática da criação de uma escola de governo e, com ela, questionamentos sobre sua função no Estado. O texto trata da discussão passional que a proposta de lei para criação da Escola Nacional de Administração francesa em 1936 suscitou. Vetado pelo Senado, o projeto só se tornou realidade em 1945, após nova constituição na França e a inauguração da *École Nationale d'Administration* (ENA). O texto, de 1938, analisa as possíveis causas do primeiro fracasso e questiona a importância de um órgão de capacitação de servidores públicos para o Estado.

Dos quadros da ENA, saíram três presidentes franceses: Valéry Giscard d'Estaing (1974-1981), Jacques Chirac (1995-2007) e François Hollande (atual presidente eleito em 2012). A Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), criada em 1986, teve como uma de suas fontes de inspiração a ENA.

O govêrno francês apresentou à Câmara dos Deputados, no dia 1º de outubro de 1936, um projeto de lei mandando criar uma Escola Nacional de Administração. Essa iniciativa deu logo origem a uma série de discussões apaixonadas, tanto no Parlamento como nas colunas dos jornais. Numerosos argumentos pró e contra foram apresentados, podendo, entretanto, a maioria deles ser reduzida somente a dois.

A França é o país onde os preconceitos do velho individualismo – político e econômico – sobrevivem ainda com mais tenacidade. Não ha reforma, de maior ou de menor alcance, que não dê motivo, presentemente, nessa grande nação, a debates quasi sempre ásperos e extremados em torno de sua significação. Ataque e defesa se fazem visando quasi exclusivamente pôr em relevo o caráter de estatismo ou de individualismo das concepções que se defrontam.

De modo geral é exato dizer-se que toda medida governamental contendo alguma inovação – na França ou em outro qualquer país – implica atualmente um afastamento do individualismo no rumo do estatismo. Ao projeto elaborado pelo ministro Jean Zay se aplica perfeitamente o que acabamos de afirmar. Isso basta para explicar o verdadeiro furor das investidas de que êle foi objeto durante meses inteiros.

Além disso, houve outro fator que contribuiu poderosamente para dar um cunho exacerbado à divergência de opiniões a propósito do referido projeto. O govêrno que o apresentou era o primeiro do *Front Populaire*, de tão triste memória, por sua ação desastrosa em quasi todos os setores da vida administrativa da França. Aliás, mesmo entre os elementos simpatizantes com as ideologias de esquerda, havia em relação ao gabinete chefiado pelo sr. Léon Blum um sentimento muito nítido de desconfiança.

O sr. Jean Zay, de filiação radical-socialista, não visou, todavia, nenhum objetivo partidário com o seu projeto de criação de uma Escola Nacional de Administração. Muito surpreendido ficou quando percebeu que viera provocar uma intensa agitação ideológica a respeito de uma providência que se lhe afigurava de

caráter neutro sob êsse ponto de vista. Êle não deve ter tardado por isso, provavelmente, a convencer-se de que agira sem tomar em consideração a necessidade da escolha de uma ocasião oportuna, sob o aspecto psicológico.

A consequência de um ruído tamanho e tão prolongado foi o encalhe do projeto sôbre o qual a última palavra, até hoje decorridos já quasi dois anos, ainda não se disse, embora aprovado com modificações pela Câmara dos Deputados. O gabinete Blum caiu, outros lhe sucederam o *Front Populaire* se acha agora completamente desmoralizado e desintegrado, mas, não obstante tudo isso, continua sem prosseguimento a iniciativa do sr. Zay. É bem possível que tão cedo não se volte a cogitar seriamente de dar-lhe um novo impulso no sentido de sua conversão em lei.

O projeto em sua forma inicial, afirmou um dos que o estudaram atentamente, o sr. Jacques Chapsal, “era notavelmente lacônico: limitava-se a pôr o princípio da criação da Escola e a deixar a cargo de decretos ulteriores todas as modalidades de aplicação”⁽¹⁾. Possivelmente sr. Zay julgou que êsse laconismo seria altamente favorável à marcha, rápida de seu projeto – se verdadeira essa suposição, não poderia êle ter-se enganado mais redondamente. Conforme observou o sr. Chapsal, o que tornou essa fórmula *singulièrement redoutable* na opinião de muitos foi precisamente o fato de ser ela extremamente vaga.

Havia um ponto somente em que o projeto se mostrava menos vago, sem chegar, todavia, a ser preciso: era quando falava em empregos reservados aos alunos da Escola Nacional de Administração. Foi aí justamente que os adversários do projeto concentraram muito habilmente os seus ataques. A própria maioria dos que lhe eram favoráveis não pode deixar de manifestar,

a sua inquietude diante do caráter monopolístico que se pretendia assegurar ao estabelecimento a ser criado.

Por mais perfeita que viesse a ser, já não diremos apenas a instrução, mas a preparação dos futuros funcionários nessa Escola é claro que os inconvenientes resultantes de tal privilégio ultrapassariam largamente as suas vantagens certas. A uniformidade intelectual decorrente de uma mesma formação não poderia deixar de ser profundamente estéril num campo tão vasto e tão diverso como o abrangido presentemente pela administração pública de um grande país como a França. Ademais, seria inevitável em semelhante caso o desenvolvimento de um espírito de casta, não só visceralmente incompatível como regime democrático, mas também adverso a todo esforço de renovação.

Harold Laski em sua obra preciosa e indispensável *A Grammar of Politics* – considera a educação popular de uma importância fundamental para o aperfeiçoamento constante e necessário da administração pública. A variedade de experiências proveniente do recrutamento de funcionários nas regiões, nos meios e nas classes mais diversas, salienta o grande mestre da ciência política, pode concorrer da maneira mais valiosa para reduzir ao mínimo o espírito de rotina, tão maléfico nesse como em outros setores da atividade humana. Favorecer o ingresso dos mais aptos no serviço do Estado constitui uma diretriz tanto mais proveitosa quanto mais variada fôr à procedência social desses elementos selecionados.

A França já sofre atualmente os maus efeitos de um recrutamento feito em parte num meio intelectual bastante restrito. Existe, com efeito, em Paris uma escola não oficial fundada nos primeiros anos da Terceira República pelo ilustre publicista

Edmond Boutmy, que vem fornecendo à administração francesa um grande número, talvez a maior parte de seus funcionários de elite. O ensino ministrado na *École des Sciences Politiques* é excelente – nela se aprende muito e bem – mas nem por isso deixam de ter razão os que a consideram parcialmente responsável pela persistência, no seio da administração francesa, de certas maneiras de ver hoje incontestavelmente anacrônicas.

A *École des Sciences Politiques* é, com efeito, tradicionalmente, um centro de difusão de um certo número de ideias cujo conjunto constitui a doutrina do liberalismo econômico. Ora, a concepção do Estado indissolúvelmente ligada a êsse liberalismo não se coaduna de modo algum com os ensinamentos brutalmente eloquentes da experiência contemporânea. Não é difícil avaliar-se o embaraço em que ficam colocados os adeptos convictos da velha ortodoxia liberal em face de problemas concretos que exigem sem demora soluções nitidamente heterodoxas!

Além disso, a *École des Sciences Politiques* – estabelecimento privado – reclama de seus alunos uma contribuição pecuniária, o que, no dizer de Jean Rahou, “basta, embora a quantia não seja enorme, a impedir o recrutamento popular, particularmente fora de Paris”⁽²⁾. Espírito de casta e apego a certos pontos de vista em contraste flagrante com a realidade, tais são os principais inconvenientes derivados dêsse recrutamento restrito e de um ensino inspirado por uma doutrina incontestavelmente obsoleta. Daí a resistência passiva desanimadora encontrada por todos aqueles que procuram efetuar reformas tanto de estrutura como de métodos de trabalho.

Uma Escola de Administração Nacional capaz de dar aos seus alunos um ensino como duplo aspecto de cultura geral e de

técnica, conforme se previa no projeto Zay, seria ou será certamente de imensa utilidade para a França. Se êsse ensino fôr feito tendo-se sempre em mente que o Estado possui hoje, independentemente, de qualquer ismo, um campo de ação que se estende a todas as manifestações da vida social, essa utilidade ainda será maior. Mesmo em tal caso, todavia, seria absolutamente desaconselhável conceder-lhe o monopólio do fornecimento, à administração pública, de seus servidores.

Sob o ponto de vista do recrutamento, aquilo de que a administração francesa necessita atualmente com a maior urgência é a modificação do regime de concursos em vigor. A situação existente na França a êsse respeito se assemelha, até certo ponto, à nossa, anteriormente à lei nº 284, de 28 de outubro de 1936: verifica-se a mesma ausência de sistematização, com todas as suas conseqüências negativas. Assim é que uma das providências mais insistentemente reclamadas nestes últimos anos consiste no estabelecimento do concurso único para todos os ministérios...

Em um artigo intitulado “Pourquoi créer une École d’Administration?” o sr. Paul Gérin acentuou que o “grand commis”, ao contrário do funcionário médio, não deve ser um especialista, mas “um homem de cultura e formação administrativa geral” e que, em vista disso, “o ideal da alta administração seria tornar interpermutáveis os “grands commis” – como o são os altos funcionários no estrangeiro”. Na opinião desse publicista a projetada Escola deveria ser um Centro de altos estudos administrativos, destinados a representar em relação ao Serviço Civil “o mesmo papel, aproximadamente, que o representado pela Escola de Guerra quanto ao Exército”. A sua finalidade seria, pois, a de contribuir para a formação, nos

quadros do Serviço Civil, de uma elite de administradores aptos a exercer as funções de comando em perfeita harmonia com as necessidades contemporâneas da vida do Estado.

Não pode haver presentemente Serviço Civil digno desse nome sem que, à base de sua constituição, esteja a ideia de uma rigorosa profissionalização de seus componentes. O principal mérito da lei nº 284, de 28 de outubro de 1936, é, a nosso ver, o de ter distribuído a massa do funcionalismo da União em carreiras profissionais bem caracterizadas. O fundamento de cada uma dessas carreiras consiste naturalmente na determinação de uma tarefa especializada.

A especialização é, portanto, reconhecida agora no domínio da administração pública, a exemplo do que ocorre em todos os outros domínios da atividade humana, como uma exigência imperiosa. Mas, convém frisá-lo, não menos indispensável do que isso é hoje a existência, no corpo de servidores do Estado, de uma minoria altamente selecionada de elementos dirigentes. Pensamos mesmo que o problema da direção não cede de maneira alguma em importância ao da especialização: é imprescindível resolver satisfatoriamente a ambos.

Uma Escola de Administração deve, em nosso entender, visar um duplo objetivo: concorrer para o aperfeiçoamento dos funcionários especializados e para a renovação constante do grupo de dirigentes. O ponto de vista sustentado pelo sr. Gérin em relação à iniciativa tomada nesse rumo pelo sr. Jean Zay nos parece o mais acertado. Formar grandes funcionários é realmente uma tarefa a que o Estado não pode, nas condições atuais, deixar de consagrar um esforço sistemático, tamanho é o seu alcance, não apenas

sob o aspecto estritamente administrativo, mas também no sentido social mais amplo.

Da leitura de numerosos artigos consagrados ao projeto Jean Zay a convicção que nos ficou é de que a França necessita indubitavelmente de uma Escola Nacional de Administração. As razões que justificam

plenamente a adoção de semelhante medida não derivam, porém, de circunstâncias só existentes nessa grande nação. O Brasil precisa igualmente de um estabelecimento de ensino desse gênero: pois o nosso Serviço Civil ainda carece, infelizmente, de um autêntico escol de grandes funcionários.

Notas

¹ “*Le recrutement des fonctionnaires et l'École d'Administration*”, em “*Le Mois*”, maio de 1938.

² “*L'Équivoque de la Liberté à propos de l'École d'Administration*”, em “*L'Esprit*”, 1º de junho de 1938.