

O Departamento do Serviço Civil na França

JEAN TROUVÉ

(In *Public Administration Review*, n.º 3, 1951)

MUITO embora tenham sido amplas as reformas que, a partir de 1945, sofreu o serviço público francês, seria exagerado considerá-las, conforme às vezes acontece, como tentativas de reconstrução de um sistema administrativo desorganizado que foi, em parte, responsável pela derrota de 1940. Ainda que o serviço público francês anterior a 1939 estivesse necessitando de uma revitalização, a verdade é que os princípios a que estava subordinado eram realmente bons. A França jamais conheceu o "sistema de despojos", sendo a grande maioria de seus servidores selecionados por meio de difíceis concursos. Esses servidores, por outro lado, estavam protegidos, por disposições estatutárias, contra as discriminações por motivos políticos e tinham o direito de recurso ao Conselho de Estado, alto tribunal administrativo que podia revogar qualquer decisão ministerial que contrariasse a lei.

Por isso, as reformas levadas a cabo na França de 1945 para cá não podem ser comparadas com as realizadas na Inglaterra e nos Estados Unidos na segunda metade do século passado. Ao contrário daquelas, seus objetivos não foram os de proteger o serviço público contra a interferência das agremiações partidárias mas, sim 1) de melhorar o sistema em vigor, uniformizando o processo de recrutamento e os deveres e responsabilidades das altas autoridades públicas e 2) de coordenar os métodos de administração empregados nos vários ministérios. Criou-se a Escola Nacional de Administração, tendo em vista a consecução do primeiro desses objetivos, e o Departamento do Serviço Civil, visando à consecução do segundo. Interessa-se, porém, êsse artigo, exclusivamente, pela organização, pelas funções e atividades principais do referido departamento.

Dois são os motivos de criação dêste último pela lei de 10 de outubro de 1945. O primeiro foi casual. A lei citada e os decretos de 18 do mesmo mês que a regulamentaram, foram obra de uma comissão temporária, criada com êsse propósito, no princípio de 1945, pelo General de Gaulle e junto ao seu gabinete. Cabia a essa unidade concluir seus trabalhos com a publicação dos textos da lei e dos decretos citados. Alguns dêstes implicavam, porém, em reformas que pareciam exigir a instituição de um órgão especial para executá-

las, mesmo porque nenhum dos existentes estava em condições de realizar essa tarefa. Por isso, decidiu-se manter a comissão em atividade, até criar-se um novo órgão cujos principais integrantes foram escolhidos dentre os membros daquela unidade (1).

Até 1945, tôdas as questões relativas à administração de pessoal (recrutamento, promoção, férias e medidas disciplinares) eram resolvidas pelos conselhos de pessoal dos vários ministérios. Havia, a princípio, um desses conselhos em cada departamento e, nos maiores dêstes, havia vários. No processo de planejamento e de adoção das normas administrativas, essas unidades, em número de vinte, estavam sujeitas ao duplo controle do Conselho de Orçamento (que intervinha em muitos assuntos através do exercício de suas atribuições em matéria financeira) e do Conselho de Estado, cujas resoluções tinham força de lei. Êsse sistema muito bem engendrado mostrou-se completamente adequado até o período que se seguiu imediatamente à Primeira Grande Guerra, tornando-se, depois disso, impróprio e obsoleto.

O Conselho de Orçamento, no exercício do controle sobre as normas estatutárias baixadas pelos vários conselhos de pessoal, limitava-se, porém, a examinar seus aspectos financeiros. Como órgão incumbido de promover o equilíbrio orçamentário, é natural que não estivesse sempre disposto a favorecer as reformas, preferindo sempre considerar como melhores as medidas menos dispendiosas. Além disso, não se julgava competente para apreciar certas questões como as relativas ao recrutamento, disciplina e classificação de cargos. Ao contrário do que acontece com o Tesouro Britânico, o conselho francês não estava, de fato, em condições de desempenhar o papel de órgão central de pessoal, com amplo campo de jurisdição. Êle era, afinal, diretamente subordina-

(1) O presidente da comissão era M. Debré, *maitre des requêtes* do Conselho de Estado, desde sua eleição para o *Conseil de la République*. Seus assistentes imediatos eram Grejoin, *maitre de requêtes* do Conselho de Estado, que foi nomeado para o cargo de diretor do Departamento de Serviço Civil, cargo que ainda exerce, e Trouvé, *chef de bureau* do Ministério das Finanças que foi nomeado vice-diretor do departamento, cargo que também ainda ocupa. Os demais servidores da instituição foram recrutados nos vários ministérios.

do ao Ministro das Finanças que dirige uma grande e ativa unidade integrada, entre outros órgãos, pelos Bureaus de Taxas e Rendas, pelas alfândegas e pela Contabilidade-Geral. Ele não poderia, por conseguinte, opor-se eficientemente à adoção de certas medidas que favorecessem com exclusividade o pessoal dos serviços financeiros de seu imediato interesse. Esta circunstância foi, não raro, causa de desassossêgo e insatisfação entre os servidores do Estado.

Foi em virtude dessa razão que se decidiu criar outro órgão central, subordinado diretamente ao Primeiro Ministro que, devido à sua posição política dominante no Gabinete (posição esta oficialmente reconhecida pela primeira vez na Constituição de 1946) estava em melhor situação do que o Ministro das Finanças para proceder como árbitro em face de interesses opostos dos vários serviços do Estado e para promover, ao mesmo tempo, a necessária uniformização das diretrizes administrativas, livre das considerações de ordem orçamentária imediatas. O Departamento de Serviço Civil não substituiu o Conselho de Orçamento; longe disso, complementou, apenas, suas atividades em todos os setores em que a questão financeira não é fator predominante. No momento, os dois órgãos trabalham em regime de estreita cooperação e as relações entre as respectivas equipes são excelentes.

II

O Departamento de Serviço Civil cumpre as seguintes atribuições:

1) preparar os anteprojetos de tôdas as leis e decretos que afetam o funcionalismo civil, em geral, devendo sempre ouvir o Conselho de Orçamento quando essas leis e decretos afetam questões financeiras. Caso não cheguem a um acôrdo, a questão é, então, resolvida pelo Gabinete;

2) classifica os cargos;

3) supervisiona e aprova os projetos de decretos que visam à regulamentação do recrutamento e da promoção de todos os servidores civis e,

4) é ouvido em todos os assuntos relativos ao aperfeiçoamento dos métodos de trabalho e da organização dos vários serviços.

O Departamento de Serviço Civil nada mais é do que um "estado-maior" incumbido de planejar, no campo da administração de pessoal, as ordens e decisões do Primeiro Ministro ou, mais comumente, do Conselho de Ministros, cabendo-lhe também zelar pelo seu fiel cumprimento. Como um órgão de "staff", o departamento não tem responsabilidades executivas; estas cabem ao conselho de pessoal de cada ministério. O departamento dispõe de um quadro muito reduzido, quadro êsse que não vai além de cinquenta servidores, inclusive o pessoal subalterno. Todos êsses funcionários trabalham em equipe e não se distribuem por subdivisões especializadas.

Muito embora o Departamento de Serviço Civil seja diretamente subordinado ao Primeiro Ministro, é de praxe delegar êsse ministro seus poderes neste setor a um Secretário de Estado que não exerce nenhuma função no Gabinete. Essa providência deu resultados realmente satisfatórios e, a despeito de algumas falhas, demonstrou ser excelente.

Isto significa, de certo, que o diretor do serviço civil depende, mais do que os membros das comissões de serviço civil dos países anglo-saxônicos, do chefe executivo a que serve. Sua posição é a de um diretor comum mas diretamente responsável perante o Ministro, devendo, em consequência, proceder estritamente de acôrdo com a vontade dêste último. Conforme já se afirmou, porém, não é da tradição francesa confundir a administração com a política partidária, respeitando os ministros êsse velho princípio. Os diretores são, além disso, mais estáveis que os titulares das pastas ministeriais, sendo excepcional o fato de mudarem os Secretários de Estado os seus auxiliares superiores sem razões muito sérias. É, também, excepcional na França uma medida de completa modificação da política em virtude de uma mudança de gabinete. Conseqüentemente, o diretor do serviço civil, como qualquer outro diretor, pode, se fôr bastante enérgico, levar avante sua política administrativa sem a interferência dos partidos políticos.

Há substanciais vantagens no fato de chefiar um ministro o Departamento de Serviço Civil, isto é, um ministro que fale em nome do *Premier*. Muitas questões relativas aos servidores públicos são submetidas à apreciação do Gabinete para que êste as decida. Isto acontece muitas vezes porque essas questões envolvem a política geral do govêrno ou porque as divergências em matéria de administração entre os diferentes ministérios devem ser sempre resolvidas nas reuniões do gabinete. É, porém, o Ministro do Serviço Civil que dispõe de tôda a sorte de dados e informações além de ocupar um cargo que é de grande projeção e prestígio em virtude da assistência que lhe presta uma equipe de servidores especializados, motivo por que desempenha um papel decisivo que não poderia ser desempenhado pelo Primeiro Ministro — que está sempre muito absorvido por outros assuntos — ou pelo diretor do serviço civil — que não é membro do Gabinete.

No entanto, só foi possível criar o govêrno francês a Comissão de Serviço Civil como órgão de "estado-maior", livre de atribuições de natureza "linha", porque a administração de pessoal nos ministérios centralizam-se aos poucos em órgãos especiais, cada um dêles sob as ordens de um diretor subordinado ao ministro. Êsses órgãos ou conselhos há muito que são inteiramente responsáveis por todos os assuntos administrativos e vão, paulatinamente, organizando-se eficientemente. Hoje, êles planejam as provas para fins de seleção do pessoal do respectivo ministério (com exceção dos recrutados pela Escola Nacional de Adminis-

tração) e deliberam sobre as nomeações, promoções, imposições de penas disciplinares e transferências. Numa palavra, êles são responsáveis por tôdas as decisões que afetam a situação particular de cada servidor em sua jurisdição.

Poder-se-á imaginar que o Departamento de Serviço Civil não seria capaz de exercer diretamente o contrôle sobre essas decisões, tomadas no setor de atividade em que se empenha, mas isto não representa a verdade. Essas decisões devem, sob pena de serem anuladas pelo Conselho de Estado, conformar-se com as normas de um sistema muito preciso de regulamentação impôsto por lei ou decreto preparado pelo Departamento de Serviço Civil ou pôsto em vigor sob sua supervisão direta. O estatuto dos servidores públicos (lei de 19 de outubro de 1946) dispôs sobre as normas gerais a que estão sujeitas as nomeações, transferências, promoções, sanções disciplinares, assistência, bem-estar e férias. As relativas ao recrutamento e às carreiras são, porém, definidas com grandes detalhes nos decretos que se aplicam a cada um dos "corpos" de servidores civis e são conhecidos como estatuto especial dêsses "corpos".

O que são, afinal, êsses "corpos" de servidores civis? O significado dêste termo é especialmente importante porque o conceito em que se baseia não tem um equivalente na administração dos países da América. Nos Estados Unidos o servidor civil é selecionado para uma tarefa perfeitamente definida; se êste servidor deseja mudar de tipo de trabalho, deve êle submeter-se a concurso. Na França, adota-se o ponto de vista de que todo servidor pertence normalmente a uma carreira, no curso da qual êle ocupa um certo número de diferentes cargos de importância cada vez maior, em carreiras de denominação diferente, cargos êsses a que ascende, sucessivamente, pelo processo de promoção. Êsses cargos e a maneira por que os indivíduos são aos mesmos promovidos, são precisamente descritos nos decretos a que se fez referência no parágrafo anterior. Por isso um "corpo" de servidores civis pode ser definido como grupo de servidores recrutados por meio de uma mesma prova e com direito à promoção a uma mesma série de cargos, de acôrdo com a regulamentação contida no estatuto especial a êles referente. Existem cêrca de um milhão dêsses "corpos" no serviço público francês de hoje.

Por meio dêsse estatuto especial é possível estabelecer com grande precisão a maneira não só de recrutamento para os cargos iniciais mas, também, para promoção aos vários postos na respectiva escala hierárquica. O Departamento de Serviço Civil desempenha papel essencial no planejamento e na revisão dêsses estatutos extremamente importantes. Os anteprojetos preparados pelos órgãos de pessoal são submetidos à apreciação direta do Departamento que então os discute com o Conselho de Orçamento. Os textos dêsses documentos não são tidos como aprovados em instância final senão depois de assinados pelo Ministro do Serviço Civil e pelo de Finanças.

Com a expedição dêsses decretos, o Departamento de Serviço Civil e o Conselho de Orçamento podem deliberar sobre tôdas as medidas de administração de pessoal sem intervir na questão das nomeações. Adequadamente projetados, êsses decretos possibilitam a adoção de medidas que estabelecem métodos uniformes de recrutamento e generalizam as possibilidades de carreira dos servidores civis que pertencem às várias unidades do serviço público da França. Atualmente, o Departamento de Serviço Civil concentra seus esforços nesse aspecto do problema. Muito embora tenha sido considerável o progresso já realizado na revisão geral dos estatutos, não se concluiu ainda essa tarefa.

III

Além de suas atribuições reguladoras, o Departamento de Serviço Civil no período de 1945 em diante desempenhou importante papel na implantação de três grandes planos de reforma que foram, em ordem cronológica, os de reorganização da administração central dos ministérios, de elaboração do estatuto geral dos servidores civis e de revisão das escalas de salários. Também participou diretamente da solução dos problemas de após-guerra que perturbavam, de maneira praticamente idêntica, todos os países envolvidos na conflagração, isto é, o de assistência aos veteranos, o dos servidores admitidos a título precário em atividades de guerra e o de redução das forças a fim de realizar economias.

Por um processo de evolução, desde 1945 que a administração central dos vários ministérios foi progressivamente, identificando-se uma com as outras. (2) Cada administração central organizava, porém, independentemente, o recrutamento de seu próprio pessoal, motivo por que nem sempre era possível determinar se os funcionários destinados a ocupar os altos postos hierárquicos estavam aptos para o exercício das funções superiores ou possuíam o necessário conhecimento para desobrigar-se dos pesados encargos correspondentes com a desejada competência.

A criação da Escola Nacional de Administração assinalou o começo de uma reforma cuja execução levou alguns anos e cujas principais características são as seguintes :

1. Adoção de princípios comuns de organização nas administrações centrais.
2. Divisão dos servidores, em cada administração central, de acôrdo com o respectivo nível de capacidade profissional, em quatro grupos muito semelhantes às classes em que se divide o funcionalismo britânico : a) classe administrativa (*les administrateurs civils*), recrutados pela Escola

(2) A administração central de um ministério abrange todos os serviços desempenhados em Paris e sob as ordens diretas do Ministro. Êsses serviços dirigem e coordenam as atividades dos órgãos "externos" do mesmo ministério, situados nas várias regiões, departamentos e *arrondissements* da França.

Nacional de Administração; b) classe executiva (*les secrétaires d'administration*), recrutados, por meio de concurso comum para tôdas as administrações centrais, classe essa que trabalha em contato direto com os *administrateurs civils*; c) a classe burocrática (*les adjoints administratifs*), e d) o pessoal subordinado (estênógrafos, dactilógrafos, etc.).

3. A adoção de medidas gerais que permitem aos servidores o acesso às posições superiores por concurso (para a metade das vagas) ou por promoção (para dez por cento das vagas).

O estatuto geral dos servidores civis, datado de 19 de outubro de 1946, é, principalmente, um código da legislação que de há muito vigorava na maioria dos ministérios. Esse código introduziu, porém, certas modificações, das quais a mais importante foi o reconhecimento do direito de sindicalização do servidor civil (direitos êsses que até então lhes fôra negado por lei, apesar de ser há muito tolerada, na prática, a sindicalização) e a introdução de um sistema geral de representação do pessoal para fins consultivos sôbre todos os assuntos de interêsse direto para o funcionalismo.

Constitui hoje êsse sistema três espécies de órgãos: *comités técnicos* e o Supremo Conselho do Serviço Civil. A metade do número dos membros de cada uma dessas unidades é formada pelos chefes e a outra metade pelos representantes do pessoal. Nos casos de nítida discordância de opinião entre os dois grupos, o presidente de cada órgão, que é, via de regra, um representante dos quadros de supervisores, tem voto de Minerva. Todos êsses órgãos funcionam como entidades de caráter permanente consultivo.

O Conselho Supremo funciona junto ao gabinete do Primeiro Ministro; mas os *comités* administrativos e técnicos integram a estrutura dos vários ministérios ou são subordinados aos diretores de pessoal de cada um dêles. Os primeiros representam o pessoal da chamada classe dos *administrateurs civils*, em cada unidade ministerial, sem levar em conta o órgão específico a que pertence êsse pessoal, e os segundos, ou *Comités Técnicos*, representam os servidores de um mesmo órgão, sem levar em conta a classe a que pertencem.

Um ministro pode consultar o *comité* de sua pasta antes de proferir uma decisão que afete a situação particular de qualquer um de seus subordinados (em matéria de promoção, transferência, punição, etc.). Nos casos de promoção, são consultados os *comités* para que êstes informem sôbre a classificação do pessoal, os quais participam da preparação das listas de candidatos ao acesso.

Nos casos de disciplinamento, nenhuma pena pode ser imposta a um servidor sem ouvir-se o *comité* que, em tais casos, é chamado de conselho *disciplinar*. O ministro, porém, não é obrigado a acatar a opinião dêsse conselho. Se, em matéria de disciplina, o ministro impõe uma penalidade

mais ou menos severa do que a proposta pelo *comité*, êste tem o direito de apelar para o Supremo Conselho do Serviço Civil. Do ponto de vista da lei o ministro não é obrigado a acatar a opinião dêsse conselho mas, na prática, êle sempre a respeita.

O número dos *comités* técnicos é muito menor. Êles desempenham, além disso, funções diferentes das desempenhadas pelos *comités* administrativos, porque tratam apenas das questões relativas a todo o pessoal de um determinado órgão ou de um grupo de órgãos e não dos casos individuais. Tais questões abrangem os regulamentos, as ordens de serviço, as instruções gerais, a organização e as relações entre os subordinados e os superiores. Êsses comités devem ser ouvidos antes da execução de qualquer reforma de um serviço ou grupo de serviços em seu setor de jurisdição. Há um *comité* técnico junto ao gabinete de cada ministro e cada um dos departamentos mais importantes nos vários ministérios tem também o seu *comité*. A representação do pessoal nessas unidades não é escolhida por meio de eleição; é, ao contrário, nomeada pelo ministro de Estado, conforme as sugestões das grandes organizações de classe.

O Supremo Conselho do Serviço Civil, por outro lado, é órgão consultivo do Primeiro Ministro. Nos têrmos da lei, sua jurisdição está limitada aos assuntos de interêsse geral do funcionalismo. Nos casos individuais, funciona apenas como órgão de apelação (em média de quatro ou cinco por ano). Fora disso, trata dos assuntos que afetam o serviço civil de um modo geral (classificação de cargos, salários, etc.) ou um grupo de servidores civis em particular, pertencentes a vários ministérios.

O Conselho em causa é constituído por vinte e quatro conselheiros. Seu presidente é o Ministro do Serviço Civil cujo voto é o de Minerva no caso de verificar-se empate na votação. A administração é, no caso, representada pelo diretor executivo do Departamento do Serviço Civil, pelo diretor do orçamento e pelos diretores dos órgãos mais importantes. Os representantes de pessoal são nomeados por decreto do gabinete conforme as recomendações das organizações de classe mais prestigiosas.

Uma revisão geral da classificação de todos os cargos do serviço público francês teve início em abril de 1946 e terminou em julho de 1948. Dois problemas eram, na época, difíceis de serem resolvidos porque estavam lógicamente separados um do outro mas, na prática, estavam intimamente ligados. Sentiu-se, desde 1945, que era necessário elevar os salários pagos pelos empregadores privados; mas não se podia determinar a proporção do aumento antes de serem todos os cargos reclassificados numa base sólida. Desde 1930 que não se tentava, a sério, uma tal reclassificação, tendo mudado muito desde aquêl ano o caráter e a relativa importância de muitos cargos.

A complexa tarefa de reclassificação, tarefa essa que envolve boa dose de determinação do valor do trabalho correspondente a cada cargo e, em várias ocasiões, um acúmulo de recursos ao gabinete, não será descrita em detalhes aqui. Basta dizer que dois aspectos principais a distinguem das tarefas anteriores da mesma natureza. Em primeiro lugar, os *comités* descritos anteriormente e o Supremo Conselho do Serviço Civil desempenharam papel relevante nessa moderna reclassificação. Com a assistência desses órgãos consultivos, os casos de injustiça e os motivos de conflitos (que talvez fôsem em outras circunstâncias postos à parte) foram devidamente examinados, o que permitiu reduzir ao mínimo a intervenção do Parlamento nesse setor. Em segundo lugar, tudo se fez para defender os níveis de salários contra as flutuações da política econômica do governo. Como acontece na maioria dos países, os aumentos gerais de salários resultantes da elevação do custo da vida foi proporcionalmente maior para as classes menos favorecidas. A consequência disso é um quase nivelamento dos salários, de maneira que os servidores civis melhor qualificados deixam de interessar-se pelos cargos superiores àqueles que ocupam.

Visando estabelecer a necessária equidade em matéria de salários, deu-se a cada classe de cargos um índice na hierarquia geral (ou dois números correspondentes ao início e ao fim da carreira naquela classe). O índice mais baixo na hierarquia foi fixado em 100 marcando o salário inicial dos empregados de qualificações mais elementares, tais como os servidores braçais. O índice mais elevado foi fixado em 800, marcando o fim de carreira dos empregados de nível mais alto, tais como os diretores dos órgãos mais importantes das administrações centrais.

Assim, tôdas as classes foram atingidas pelos índices de 100 a 800, sendo cada vez mais elevado o índice conforme se elevava na escala das qualificações profissionais e das responsabilidades. Bastou fixar o nível de salário correspondente ao índice 100; os valores de todos os demais índices foram fixados automaticamente, derivando-se do primeiro, enquanto permanecia inalterável a relação entre os salários de todos os servidores públicos.

Deve-se lembrar nestas alturas que, além de seus salários, os servidores do governo francês percebem duas espécies de abonos: o auxílio para custeio de moradia e destinado a sanar as diferenças do custo de vida entre as diferentes cidades, e o abono de família, pago de acordo com o número de filhos e visando a equiparar o custo da respectiva manutenção. Esses abonos diferem dos salários porque 1) não dependem da qualificação profissional do servidor e 2) não implicam em aumento de descontos para o fundo de aposentadoria.

IV

O problema dos veteranos tem dois aspectos principais. Primeiro, era necessário premiar os servidores públicos que serviram às forças armadas, oferecendo-lhes postos administrativos pelo menos iguais e, em alguns casos, superiores aos obtidos pelos seus colegas que prestaram serviços militares. Segundo, era necessário amparar os veteranos, estranhos aos quadros do funcionalismo, que perderam os respectivos empregos em virtude da guerra ou que, devido ao fato de serem muito jovens por ocasião do início da luta, quando foram mobilizados, não tinham recebido ainda completo treinamento profissional.

O problema dos veteranos surgiu, de certo, logo depois da Primeira Grande Guerra, tendo as autoridades, desde então, tomado várias medidas tendentes a resolvê-lo. Os servidores públicos que foram mobilizados obtiveram vantagens sob a forma de abono em tempo de serviço, isto é, em antiguidade.

O tempo que os funcionários passaram nas forças armadas era não só contado integralmente como se não estivessem afastados do serviço público civil, como ainda era acrescido de 30 a 40 por cento a fim de favorecê-los nas promoções. Duas séries de medidas foram tomadas no caso dos veteranos estranhos ao serviço público. A primeira dessas medidas, posta em prática aliás depois da Primeira Grande Guerra, foi a de reservar para eles um certo número de lugares nos órgãos públicos, principalmente os lugares de nível subalterno. A segunda que foi posta em prática pela primeira vez depois de 1945, era a instituir-se provas especiais para os veteranos, provas essas que só eles podiam prestar não só para a obtenção do diploma universitário como para o ingresso no serviço público. A lei básica sobre o assunto foi a de 15 de junho de 1945, publicada antes da criação do Departamento do Serviço Civil mas que foi, mais tarde, por este órgão administrada.

As dificuldades financeiras de após-guerra e a circunstância de que um certo número de órgãos públicos criados durante ou logo após o término do conflito foram aos poucos deixando de ser úteis conforme se normalizavam as atividades administrativas, levaram o governo, sob a pressão da opinião pública e do Parlamento, a considerar um plano de redução do número de servidores públicos. O Serviço civil é, porém, constituído por dois grupos distintos: o dos que pertencem aos serviços permanentes do Estado (*fonctionnaires titulaires*) e o dos servidores admitidos a título precário, recrutado para suprir as necessidades temporárias de pessoal. Parecia ser medida normal a operar-se, a projetada redução, à expensa desse segundo grupo.

Mas, na realidade, muito embora a redução proporcionalmente maior fôsse feita nesse grupo,

também muito se reduziu o número dos integrantes do primeiro. Acontece, porém, que um certo número de servidores extranumerários ingressou na categoria dos efetivos.

Dois fatores contribuíram para criar essa situação. Em determinados casos, os servidores instáveis mostraram-se mais capazes do que os estáveis. Em outros (especialmente no setor dos empregados subalternos), o pessoal considerado temporário só o era no nome. Muitos, na verdade, foram recrutados para servir nos novos órgãos que foram apresentados ao Parlamento como provisórios ou temporários (o Parlamento mostrava-se contrário à ampliação das funções do Estado). Verificou-se com o tempo, porém, que esses novos órgãos eram úteis, tendo mesmo consolidado eles as respectivas posições sem, no entanto, promoverem a mudança da situação de seus servidores.

Por esses motivos, quando se decidiu promover a falada redução concordou-se que, em cada caso, o mérito profissional do servidor temporário e o do estável, devia ser objeto de comparação, afastando do serviço o menos capaz, pouco importando no caso a sua condição. Uma vez procedida a solução, decidiu-se resolver definitivamente o problema do servidor temporário não dispensado conferindo-lhe estabilidade, isto é, transformando-o em titular.

As duas leis básicas sobre a matéria foram a de 5 de setembro de 1947, chamada lei de dispensa do pessoal e que estabeleceu os princípios que regeram a separação dos bons e maus servidores nos órgãos obrigados a reduzir seu pessoal, e a lei de 5 de abril de 1950 que permitiu a conversão de pessoal temporário em pessoal titulado.

A lei de 3 de setembro de 1947 dispôs sobre 1) a ordem em que se devia proceder à separação planejada (em ordem inversa a do seu mérito profissional, mas salvaguardando os interesses de certas vítimas da guerra que tinham direitos de prioridade); 2) a escala de indenizações pagas aos servidores a serem dispensados. Neste particular, os servidores titulados tiveram melhor tratamento do que os temporários. Caso tivessem mais de quinze anos de serviço público, tinham direito a uma pensão e, se tivessem menos, recebiam uma indenização calculada na base do número de anos completos de atividade no serviço público. Os temporários, no entanto, só tinham direito à indenização prevista em seus contratos de trabalho. Dispôs, também, a lei sobre uma série de medidas visando à readmissão dos dispensados na base de direitos aos cargos em que se verificassem vagas com o correr do tempo.

O número de servidores dispensados depois de 1947 atingiu a casa dos cem mil ou, seja, dez por cento do funcionalismo francês. Depois disso,

readmitiu-se um terço desse número nas vagas ocorridas nos vários serviços do Estado.

O cumprimento da lei de 3 de setembro de 1947 foi quase integral. O da lei de 5 de abril de 1950 porém, logo que teve início criou sérias dificuldades, mesmo porque era uma questão delicada introduzir nos chamados *corpos* de servidores efetivos, selecionados por concurso, pessoas que possuíam, sem dúvida, grande experiência, mas que foram recrutadas ao acaso. Instituíram-se, porém, os cursos preparatórios ou de treinamento para fins de seleção de modo que se pudesse esperar, ao findar-se o ano de 1951, ter desaparecido completamente do serviço civil francês o servidor admitido a título precário.

V

Pode-se dizer, à guisa de conclusão, que as principais diferenças entre o Departamento do Serviço Civil da França e a Comissão do Serviço Civil dos Estados Unidos são as seguintes:

1. Muito embora em ambos os países o órgão central de administração de pessoal esteja diretamente subordinado ao Chefe Executivo, na França ele é dirigido por uma única pessoa sob as ordens imediatas de um Ministro que assume especialmente as responsabilidades pelos serviços, ao contrário do que acontece na América do Norte onde o órgão é dirigido por uma comissão. Por essa razão, a continuidade de diretrizes pode ser melhor assegurada no segundo país mas a presença na solução dos problemas é maior no primeiro.

2. A Comissão de Serviço Civil dos Estados Unidos não raro intervém nos negócios de administração de pessoal (recrutamento, seleção, promoção, disciplina, etc.) o que justifica a necessidade de possuir uma numerosa equipe de funcionários que atue apenas de modo indireto e através de instruções reguladoras.

3. O papel dos diretores de pessoal nos ministérios franceses é mais importante do que o de seus correspondentes norte-americanos. Na França eles são os únicos responsáveis pela administração de pessoal na prática, mas sua liberdade de ação em certos setores é mais limitada do que a desfrutada pelos diretores de pessoal dos órgãos públicos americanos porque eles devem conformar-se com os regulamentos que são muito mais precisos.

Dêsse ligeiro confronto, pode-se tirar a conclusão de que, se por um lado o órgão central de pessoal é indispensável à administração eficiente do Estado moderno, sua organização e as condições em que funciona devem, por outro lado, variar consideravelmente, adaptando-se às peculiaridades históricas e políticas de cada país.