

A reforma do serviço civil na França

FREDERICK GUTHEIM

(Tradução de PAULO LOPES CORRÊA)

FREDERICK GUTHEIM é diplomado pela Universidade de Wisconsin e trabalhou em administração pública na Universidade de Chicago. Ingressou no serviço federal norte-americano em 1932, no Office of Indian Affairs, como consultor em assuntos de habitação e desenvolvimento de comunidades. Antes de ser engajado em 1944 no exército dos Estados Unidos, onde ocupou o posto de sargento no Serviço Secreto Militar, foi representante local da National Housing Agency, em Hampton Roads, Estado de Virgínia. Em 1930, fez estudos na École des Hautes Études Urbaines e, em 1935 e 1945, esteve novamente na França.

O presente artigo, publicado in Public Administration Review, vol. V, n. 4, Autumn, 1945, donde, datavénia, o transcrevemos, divulga a reforma do serviço civil francês de 1945, cuja pedra angular foi a distinção entre as funções administrativas que envolvem julgamento e decisão e as de execução, assim como a intensificação das lides de formação de funcionários para os cargos públicos, numa política feliz de democratização efetiva da execução dos negócios governamentais. (N.R.).

AVASTA reforma do serviço civil francês, promulgada pela Assembléia Consultiva em 24 de junho de 1945, será de grande alcance para a remoção de uma debilidade intrínseca do governo nacional francês, e constitui um preliminar necessário para alterações posteriores destinadas a reorganizar completamente uma burocracia que, por mais de meio século, se manteve fundamentalmente inalterada. Não estaremos exagerando a importância dessa reforma ao afirmar que, sem ela, a França nunca poderia cuidar convenientemente dos muitos problemas nacionais e internacionais que

está enfrentando agora e terá de enfrentar no futuro próximo.

Determinando providências para uma drástica sacudida nas mais elevadas posições do serviço civil e para um plano inteiramente novo de recrutamento e treinamento dos futuros servidores civis, a medida legislativa começa por atacar a debilidade descoberta pelos alemães muito antes de 1939. Mesmo antes de ser declarada a guerra, o fascismo abriu uma brecha irreparável na defesa da França, conseguindo grande número de adeptos em setores vitais do governo, como o serviço nacional de polícia, o departamento de pontes e rodovias, o serviço diplomático, e em muitas outras administrações centrais e nas prefeituras. Uma deslealdade em massa como essa não somente tornou a França militarmente fraca, mas destruiu a confiança do povo no próprio governo — e no exato momento em que tal confiança mais precisava ser mantida. Para os franceses, foi mesmo mais desmoralizadora a consciência de que haviam sido traídos do que a perda real de segredos militares de importância vital.

Hoje — desorganizada e exausta pela guerra, pela ocupação e pelas devastações dos seis últimos anos; tímida, desconfiada e cética a respeito do governo, depois da experiência por que passou tão recentemente; pronta para empreender trabalhos essenciais de reconstrução muito maiores que quaisquer outros jamais realizados em sua história — a França tem necessidade premente de um serviço público forte e capaz. Sem êle, nunca poderá recuperar sua posição na família das nações, como grande potência, nem poderá reorganizar-se internamente para realizar a tarefa que tem pela frente. Nisto está a importância da criação de um punhado de escolas, institutos e centros de estudos, e a significação das modificações, aparentemente simples e banais, introduzidas nos regulamentos do serviço civil. E' esta, provavelmente, a

mais importante reforma feita no país pelo governo provisório de De Gaulle.

Um característico distintivo da administração pública francesa tem sido a excessiva departamentalização e a nítida divisão entre os amanuenses e oficiais menores e os níveis superiores da administração. Nas grandes empresas do governo, tais como a alfândega e o serviço postal, a administração francesa tem sido excelente nos setores inferiores, mas ineficiente e atrasada nos níveis superiores. A grande massa de empregados do governo, os *commis*, tem dado bom desempenho a seu trabalho. O labirinto de *paperasserie* com que trabalham, objeto de crítica popular e de ridículo desde antes de Balzac haver escrito *La Bureaucratie*, não é criação deles. O ponto fraco tem-se verificado no topo, onde a falta de treinamento, a ausência de gerência moderna e uma estreita especialização departamental têm produzido uma ineficiência tão catastrófica como a deslealdade e a traição.

A reforma do serviço civil francês se dirige principalmente aos seus setores mais elevados — os *hauts fonctionnaires*. O plano da reforma pressupõe uma distinção fundamental entre as funções administrativas que envolvam julgamento e decisão e as de execução — divisão esta que é tradicional no serviço civil britânico. Esse ideal foi muitas vezes preconizado na França e algo de parecido existia formalmente, mas, na prática, a distinção real tem sido vaga: o trabalho exercido pelos *hauts fonctionnaires* muito freqüentemente não se distinguia do dos amanuenses, e o quadro de altos servidores civis tornou-se desproporcionalmente inflado. Em todas as repartições administrativas, as decisões que exijam responsabilidade e as de caráter especializado ou técnico serão agora nitidamente separadas do trabalho burocrático de rotina. Espera-se que esta medida reduzirá o número atual de *hauts fonctionnaires*. Ela constitui uma seqüência necessária à reforma do serviço civil, uma vez que define a esfera profissional do pessoal mais elevado do serviço civil e determina o número anual de pessoal treinado necessário.

O preparo de homens e mulheres para as carreiras da alta administração, tal como se acha agora constituída, exige novas instituições. O plano da reforma abrange um novo curso para acadêmicos a ser ministrado na Universidade de Paris e nas universidades das províncias; uma escola na-

cional de administração pública; e três centros para pessoal administrativo, destinados a indivíduos de aptidão especial já integrantes do serviço civil, aos quais serão ministrados cursos de recapitulação e atualização de conhecimentos. A legislação estabelece que pelo menos três dos institutos universitários de administração, assim como a escola nacional de administração, sejam inaugurados no outono de 1945; os três centros serão inaugurados durante o ano acadêmico de 1945-46. Esse rápido início das atividades atrairá muitos jovens franceses que estão sendo agora desmobilizados ou que estão regressando do cativeiro ou deportação.

Os institutos de administração serão instalados nas universidades de Paris, Estrasburgo, Lião, Tolosa e Argel. Ministrarão um curso normal para estudantes e proporcionarão um diploma em administração pública. Tais institutos corrigirão a pouca importância que, por muito tempo, prevaleceu no ensino superior francês em relação às ciências sociais. Além de preparar estudantes para os exames de admissão à escola nacional de administração, contribuirão para uma grande melhoria de padrão do pessoal disponível para as administrações municipais e locais.

Os franceses estão atentos ao fato de que os institutos não devem degenerar num simples acréscimo de escolas de preparação para concursos públicos; igualmente se reconhece que, se as novas escolas pretendem competir com sucesso com outros cursos liberais no sentido de atrair os melhores estudantes, não deverão oferecer um curso demasiadamente especializado. Por conseguinte, o currículo escolar se constituirá muito provavelmente de uma base ampla de artes liberais, de uma concentração nas ciências sociais e de certos "cursos instrumentais" básicos (idiomas, direito, estatística, gerência).

Tudo se fará também no sentido de criar-se uma comunidade escolar. Aos estudantes admitidos aos institutos serão proporcionados alojamento e pensão grátis em edifícios residenciais ou, onde isso não for possível, meios financeiros para cobrir as despesas necessárias. Esse plano é destinado a remover as barreiras levantadas, por motivos de fortuna ou local de residência, ao ingresso nas carreiras superiores do serviço público, e a atrair para o serviço da nação os indivíduos mais capazes, seja qual for a sua condição social.

Durante os debates travados na Assembléia sobre a reforma, dedicou-se muita atenção à futura situação da famosa "École Libre des Sciences Politiques", nominalmente parte integrante da Universidade de Paris, mas, na realidade, financiada pelo "Comité des Forges" e outras conhecidas corporações, e cujos diplomados ocupam presentemente a maioria dos cargos administrativos mais elevados. Parece óbvio que os recursos da "Sciences Po" — edifícios, biblioteca e pessoal — serão utilizados no novo programa, embora a própria instituição, como sugeriu André Siegfried, possa limitar-se no futuro aos problemas governamentais da área metropolitana de Paris.

Certamente, apesar do prestígio da instituição, a ficha de seus diplomados desleais é muito má e a hostilidade à escola muito grande para permitir-lhe o desempenho de qualquer papel na nova ordem. Os franceses decidiram definitivamente que os filhos das ricas famílias parisienses, educados segundo os arcaicos princípios da economia manchesteriana do século dezanove, não constituem um corpo conveniente de servidores civis.

O ingresso na escola nacional de administração se fará exclusivamente por meio de concursos públicos e, após dois ou três anos na escola, os candidatos serão submetidos a outros concursos, a fim de determinar-se quais os que prosseguirão em cargos das repartições centrais e serviços do governo nacional e em certas administrações departamentais ou no exterior. A escola tem o encargo específico de assegurar os padrões profissionais e éticos dos servidores civis. Além dessa diretiva legal, pouco ainda se determinou no que concerne ao seu caráter definitivo. Todavia, reconhece-se que existe um corpo substancial de legislação e práticas administrativas, comum a todos os departamentos e serviços, que pode ser ensinado aos estudantes de administração, independentemente do setor particular em que possam eventualmente servir. Um outro indício de que a instrução será mantida num plano geral consiste na declaração oficial de que, para contrariar tendências prematuras e excessivas de especialização, deve haver incitamentos específicos destinados a estimular a prática de servir em mais de um departamento; em particular, sugere-se que, imediatamente antes ou imediatamente depois da primeira promoção, os novos servidores civis passem certo tempo em outro serviço ou administração.

Uma dificuldade primordial com que se defronta a formação de administradores gerais na França consiste no emaranhado de carreiras especializadas que se desenvolveram nos departamentos e ministérios ciosamente individualistas.

Mudar bruscamente essa situação seria ameaçar injustamente as carreiras de milhares de servidores civis, sacrificando suas capacidades num momento em que dificilmente elas podem ser dispensadas.

Para evitar uma reviravolta dessas, não somente os novos administradores, egressos da escola, serão introduzidos no serviço como um grupo especialmente nomeado, sem quebra imediata dos atuais serviços de carreira, mas providências estão sendo tomadas para o retreinamento dos especialistas já existentes no serviço público e que demonstram aptidão especial para a administração geral. Essa a principal função dos novos centros de estudos administrativos.

Já foram criados três desses centros e, futuramente, poderão ser instituídos centros adicionais. Para o momento, haverá um centro de estudos administrativos, um de estudos imperiais e outro de estudos econômicos. O primeiro se incumbirá principalmente de descobrir e treinar servidores civis que possam ocupar posições de maior responsabilidade; o treinamento a ser ministrado a esses elementos não será uma espécie de treino de "escola de estado-maior", mas o centro lhes proporcionará um conhecimento mais amplo sobre os problemas correntes e uma perspectiva geral dos deveres e responsabilidades da alta administração, a fim de suplementar e obviar a superespecialização. Dentro de poucos anos, será quase impossível que um alto cargo de administração geral seja ocupado por alguém que não haja passado por um desses centros ou não seja diplomado pela escola nacional de administração.

O objetivo do centro de estudos imperiais é também estimular uma visão mais ampla dos problemas, embora o programa, em conjunto, seja menor e de finalidades mais limitadas. Nêle, os servidores civis imperiais aprenderão o "quadro geral" do império e, assim, poderá ser combatida a natural influência especializadora de seu trabalho e, em muitos casos, suas limitações geográficas.

O centro de estudos econômicos, também, procurará formar administradores capazes de relacionar os aspectos especializados do controle eco-

nômico e a administração de grandes empresas nacionais com uma visão mais ampla, mais integrada, da economia como um todo.

Essas extensas medidas de reforma se devem principalmente ao trabalho de Robert Debré, filho de um famoso pediatra, com trinta e três anos de idade e uma das esperanças da nova administração. Sua educação seguiu o caminho normal dos melhores servidores civis franceses: *Lycée, Faculté de Droit, École des Sciences Politiques*, na qual colou grau em 1931. Durante a ocupação, tornou-se líder do movimento subterrâneo e incumbiu-se do trabalho de seleção dos altos funcionários locais que deveriam assumir o poder imediatamente após a libertação. Mais tarde, serviu como comissário em Antuérpia. Atualmente, é membro do *Conseil d'État*. O *nom de resistance* de Debré — ou, melhor, um deles — era Jacquier Bruyère e, sob esse nome, publicou recentemente um livro, *Refaire la France*, uma enciclopédia de reforma muito compreensivelmente sub-intitulada *L'Effort d'une gé-*

neration. Talvez não seja nenhuma casualidade que um dos mais fortes sustentáculos de Debré nos debates travados sobre a reforma haja sido Pierre Cot, um homem que sofreu como nenhum outro pela contumácia do serviço civil francês, quando era Ministro da Aeronáutica, e que, durante a ocupação de seu país, passou grande parte do tempo nos Estados Unidos, onde se manteve em estreito contato com administradores e cientistas políticos americanos.

Parece claro o efeito cumulativo dessa ampla reforma do serviço civil francês. Ela visa tornar mais democrático o serviço civil e recrutar para o serviço público os melhores talentos da França, sem considerações pela condição social dos indivíduos. Ela fortalecerá o serviço civil justamente no ponto em que reside sua maior fraqueza: no tópo, entre os administradores gerais. Seu objetivo declarado é criar um serviço civil superiormente leal e responsável, um instrumento mais forte e mais digno de confiança para o governo democrático executar a vontade do povo.