

Alguns aspectos da Administração Francesa

M. PIO CORRÊA JR.

Chefe do Serviço de Documentação do DASP

Desde que foram travadas as primeiras escaramuças da "Batalha do Reajustamento" — batalha contra a rotina e o nepotismo — através de toda a campanha de reorganização administrativa do país, realizada nos últimos três anos, vimos voltando o olhar para sistemas administrativos estrangeiros, afim de aí colher ensinamentos aplicáveis ao nosso.

Não indicava tal procedimento falta de originalidade, nem de iniciativa: carecendo aqui de tudo, de sistema próprio, de continuidade administrativa, de técnicos, de material informativo, era natural e louvável que buscássemos nos inspirar na experiência de outras Nações, mais adiantadas que nós sob esse ponto de vista.

Sucedeu, porém, que, fôsse pela existência de maior cópia de informações sobre o serviço público norte-americano; fôsse pela casualidade de haverem estudado, *in loco*, esse sistema distintos funcionários brasileiros, como o Dr. Fernando Lobo, ainda nos "tempos heróicos" do Reajustamento; fôsse ainda pela preocupação, sempre crescente, do público brasileiro pelas cousas da América do Norte — fôsse pelo que fôsse, digo, o fato é que estudamos e aplicamos quasi exclusivamente, sempre que tivemos que "importar" princípios, os princípios consagrados na Administração Federal dos Estados Unidos da América.

Não ha que nos arrependermos disso: em matéria administrativa, o nosso "bom vizinho" do Norte dispõe de um equipamento moderno e, em conjunto, eficiente. Mas nem por isso é inoportuno lançarmos o olhar para as grandes Nações da Europa, de onde nos veio, em todos os tempos, o melhor de nossa cultura.

Existe, hoje em dia, uma tendência curiosa, neste hemisfério, a considerar essas Nações como "decadentes", e apenas conservando alguma superioridade no campo das letras e das belas-artistas, essas mesmas cada vez menos prezadas por uma nova geração hipnotizada por idéias de "técnica" (cousa vaga mas em moda) e especialização à outrance.

O fato, porém, (e não me estou afastando do assunto do presente estudo) é que, não somente a fase da decadência ainda não chegou para essas Nações (o tremendo conflito atual é uma terrível prova de sua vitalidade e do seu inexaustível "stock" de energias), como ainda a "última palavra" no campo das ciências aplicadas encontra-se do outro lado do Atlântico. E nesse campo se coloca a ciência administrativa.

Nisso, como em tudo mais, continuamos nós-outros deste chamado Hemisfério Ocidental, grandes e pequenos, aprendizes da milenar experiência européa. Tanto assim que a moderna organização administrativa norte-americana foi inspirada diretamente do admirável *Civil Service* britânico e, ainda hoje, autoridades do renome dos Senhores Leonard White, Walter Sharp e Mors-tein Marx estudam minuciosamente os sistemas administrativos da Grã-Bretanha, da França e da Alemanha, para aí colhêr ensinamentos uteis aos Estados Unidos. O mesmo poderíamos nós fazer com proveito.

Num país de regime governamental essencialmente impessoal, em que, à mercê das eleições e das votações interparlamentares, os governos se formam e caem sem que isso perturbe ou siquer afete o curso normal da vida da Nação, a Administração francesa é o verdadeiro Governo.

Ao acaso das combinações políticas, tal ou qual Deputado assume a pasta da Fazenda, troca esta pela da Marinha Mercante, e esta pela da Justiça; não importa: a poderosa máquina administrativa prossegue impávida no seu funcionamento, que nada pode perturbar.

A Administração representa, em França, a continuidade, a segurança, a execução, lenta mas infalível, das múltiplas tarefas incumbentes aos Serviços Públicos. Está presente em todos os atos da vida do cidadão: até na inocente operação da venda de cigarros — monopólio do Estado.

Por isso mesmo, o seu prestígio é enorme entre o público. As centenas de milhares de funcionários incumbidos de uma enorme diversidade de serviços — desde os majestosos Primeiros Presidentes das Côrtes de Justiça até os modestos carteiros rurais — todos gozam de um respeito geral e quasi religioso.

SELEÇÃO

Os quadros dessa Administração monumental fornecem colocação, anualmente, a milhares de jovens, geralmente de elevado nível cultural, que concorrem às vagas verificadas em todas as carreiras administrativas. Magistratura, Ensino, Saúde Pública, Agronomia, Serviço Florestal, Corpo de Minas do Estado, Corpos de Engenheiros do Estado, Manufaturas Nacionais, êsses e centenas de outros são campos abertos à atividade das jovens gerações da França.

O acesso a todas elas é, via de regra, dependente de concurso; êsses concursos são quasi sempre severíssimos e exigem a apresentação de diplomas e certificados de preparo adiantado na especialidade da carreira; o que é tornado possível pelo alto nível cultural da Nação em geral, pela perfeição e rigor com que é ministrado o ensino em todos os graus e, também, pelo grande número dos candidatos.

Quanto às carreiras mais propriamente burocráticas, é claro que o nível de conhecimentos exigido para o ingresso às mesmas é menos elevado; mas nem por isso deixam elas de ser integradas por elementos de um nível, em geral, muito satisfatório.

Também para estas, só ha uma porta: o concurso. O princípio da admissão por concurso aos cargos de carreira, já felizmente vitorioso no

Brasil, ainda combatido nos Estados Unidos da América, é, de ha muito, tido em França como a própria salvaguarda, em matéria administrativa, das instituições democráticas, garantia, maior ainda que as instituições representativas, do govêrno do Povo pelo Povo. De longa data é o concurso reconhecido em França, como o melhor antídoto contra a indevida ingerência dos homens políticos em assunto de administração e, portanto, contra a corrupção administrativa.

Os concursos são realizados por iniciativa de cada Ministério, ou mesmo de cada grande Repartição: o que, evidentemente, apresenta graves inconvenientes do ponto de vista de uniformidade dos critérios. Por outro lado, é preciso considerar o carater todo particular da Administração Francesa, dividida como que em compartimentos estanques, independentes entre si. Enfim, a perfeita uniformidade do nível cultural dos candidatos compensa até certo ponto essa diversidade de critérios.

Realizam-se, em média, 1200 concursos por ano, para provimento de cargos públicos: cifra eloquente e que bem demonstra a importância do "recrutamento administrativo" na vida do país.

A banca examinadora, designada geralmente, mas não sempre, pelo Serviço de Pessoal da repartição interessada, tanto compreende professores das matérias constantes do concurso, quanto funcionários graduados, com igual autoridade para arguir os candidatos. Isso pode parecer bastante surpreendente; imagine-se, entre nós, um velho Chefe de Secção, examinador de Economia Política, Direito Constitucional, ou Trigonometria, em algum concurso! Em França, porém, todo alto funcionário possui, pelo menos, a *licence*, ou seja, um diploma universitário que representa, além dos sete anos de duros estudos que lhe permitiram passar a estrita seleção do *baccalauréat*, mais três anos, no mínimo, de seríssimo trabalho especializado em campo determinado das ciências ou das letras. Mais uma vez, encontramos na cultura nacional o primeiro elemento de uma boa administração. Da Administração francesa pode-se dizer que, como na China Imperial, a graduação hierárquica corresponde nela, quasi exatamente, à graduação universitária.

Por êsse motivo, essas bancas heterogêneas fornecem, na prática, bons resultados, os inconvenientes que apresentam sendo tomados como ine-

vitáveis, e não se cogitando de reforma do sistema.

Pode-se contudo formular uma grave crítica sobre o método francês de seleção: é a natureza acadêmica e literária das provas, que tende a criar (voltando à nossa imagem de ha pouco) uma "administração de mandarins", letrados e cultos, mas que nada indica particularmente aptos ao exercício da função postulada.

E' preciso salientar, porém, que essa crítica se aplica, apenas, aos concursos de admissão a cargos puramente burocráticos; quanto aos demais, por pouco especializados que sejam, as provas são sempre de natureza a apurar, de modo mais satisfatório, o preparo técnico do candidato. Por exemplo, a prova de admissão ao cargo de mecânico-eletricista dos Correios e Telegrafos compreende

- 1 — *prova prática*: construção de uma peça de aparelhamento telegráfico ou telefônico;
- 2 — *prova escrita*: problemas de eletricidade e aritmética, e descrição, acompanhada de *croquis*, de uma peça de aparelhamento elétrico;
- 3 — *prova oral*: questão sobre eletricidade aplicada e telegrafia.

Por sua vez, os concursos para determinadas carreiras exigem a apresentação de diplomas que constituem, por si sós, perfeita garantia de idoneidade: por exemplo, para o concurso de admissão ao Serviço Florestal é indispensável o diploma da famosa "*École des Eaux et Forêts*"; para o Serviço Diplomático, o diploma da "*École libre des Sciences Politiques*", estabelecimento de renome mundial.

De um modo geral, os concursos para provimento de cargos burocráticos compreendem provas escritas de Direito e Processo administrativos, língua pátria, matemática e física. Segundo os diversos Ministérios, são ou não incluídas provas especializadas: economia agrícola e elementos de agronomia, no Ministério da Agricultura; organização comercial e Direito comercial, no Ministério do Comércio. Invariavelmente, a maior importância é concedida à demonstração, pelo candidato, do conhecimento da organização e funcionamento da repartição em que pretende ingressar.

Nota-se, ainda, a ausência quasi total dos modernos meios seletivos, chamados "psico-técnicos", como sejam os "tests" mentais e outros, que o tradicionalismo francês parece ainda olhar com desconfiança.

PROMOÇÕES

A absoluta ausência de interdependência entre os vários Ministérios e grandes Repartições autônomas, que sempre caracterizou a Administração francesa, refletiu-se forçosamente no sistema de classificação do funcionalismo.

Até a Guerra de Quatro Anos, sobretudo, foi extremamente sensível esse aspecto do Serviço Público francês, que então apresentava feição comparável, si bem que infinitamente mais complexa ainda, à situação que se podia observar no Brasil, antes do Reajustamento: nenhuma orientação uniforme, nenhum esboço de classificação geral; uma infinidade de denominações de cargos, nem sempre correspondentes a diferenças de funções; carreiras assimétricas, cargos estanques, nenhuma tentativa de racionalização.

E' significativo notar que as primeiras tentativas de classificação, pelo critério da remuneração, foram o resultado de longas reivindicações das *associações de classe* formadas por funcionários públicos.

Hoje em dia, os esforços de numerosas Comissões Parlamentares sucessivas resultaram na elaboração de um plano geral de classificação, compreendendo, ao todo, 150 padrões de remuneração, contra 483 que anteriormente existiam. Desde 1930 para cá, os 785.000 funcionários públicos franceses acham-se distribuídos por essa escala de remuneração, que vai de 9.000 a 125.000 francos anuais.

Não se cogitou, todavia, de qualquer reorganização das próprias carreiras, no sentido de facilitar o acesso de uma para outra classe, como foi feito entre nós. A estrutura de cada carreira permanece pouco mais ou menos a mesma, tradicional, o que naturalmente torna impossível a aplicação de um sistema uniforme de promoções.

Pelo mesmo motivo, uma complicada nomenclatura hierárquica subdivide *ad-infinitum* as grandes categorias de funcionários burocráticos (*Directeurs, Chefs de Service, Chefs de Bureau, Rédacteurs, Commis, Expéditionnaires*) em sub-categorias (*Sous-Directeurs, Sous Chefs de Bureau,*

Rédacteurs principaux, Commis principaux, Expéditionnaires principaux, etc.) e estas sub-categorias por sua vez em classes.

Acrescentando-se à complexidade já considerável dessa estrutura o fato que uma determinada categoria, por exemplo "*Rédacteur*", não corresponde a um determinado nível de remuneração, variando este segundo os Ministérios e até segundo as Repartições de um mesmo Ministério — facilmente se reconhecerá a impossibilidade da existência de um órgão central de promoções. Estas são processadas, portanto, por cada um dos trinta Serviços de Pessoal existentes na Administração francesa, cada um dos quais goza de completa autonomia para os assuntos de sua competência.

Como se vê, não só cada Ministério dispõe de um Serviço de Pessoal, como ainda Ministérios ha em que existem vários desses Serviços, cada um deles correspondente a uma grande Repartição (Departamento, Divisão ou Serviço).



Passaremos agora a considerar os dois elementos capitais do sistema de promoções, a saber, o *mecanismo das promoções* e o *sistema da apuração do merecimento*; pontos esses que estudaremos, comparando-os à maneira como se encontram tratados em nossa própria legislação.

I — Mecanismo das promoções

Legalmente, as autoridades revestidas dos poderes necessários para proceder às nomeações podem igualmente assegurar as promoções, a livre arbítrio seu.

Na prática, porém, tal não se dá; o livre arbítrio da autoridade acha-se efetivamente cercado por duas ordens de limitações: regulamentares e costumeiras.

Regulamentarmente, as promoções são processadas segundo o disposto no Regimento próprio de cada Repartição; ora, a grande maioria desses Regimentos prevê um determinado mecanismo de acesso, baseado geralmente, seja na obrigatoriedade da prestação de provas de habilitação, seja no respeito à ordem de antiguidade, seja enfim na apreciação do merecimento, objetivamente computado.

Prevalece ora um, ora outro destes critérios; mais comum, porém, é a combinação deles, aten-

dendo-se para as promoções, na mesma repartição, ora à antiguidade, ora ao merecimento, na ausência de provas de habilitação. E' curioso notar que a tendência atual é no sentido da abolição destas últimas.

Em matéria de promoção, os sistemas franceses representam sempre um delicado equilíbrio entre duas tendências opostas, a resultante de duas forças em conflito: o interesse do funcionalismo e as práticas dos governos parlamentares.

Como em todos os países que revestem essa forma de Governo, os interesses políticos dos titulares das pastas exigem certo sacrifício dos direitos dos funcionários, pela troca de favores entre correligionários, acarretando a prática funesta do nepotismo.

Por outro lado, a classe dos servidores do Estado, forte, numerosa, organizada em poderosas associações classistas, defende ciosamente os seus direitos, que geralmente julga melhor escudados sob o regime da antiguidade que sob o do merecimento. Sendo, também, o Serviço Público francês, em todos os seus ramos, organizado segundo uma rígida hierarquia, baseada no respeito aos superiores e, em igualdade de categoria, no princípio militar de que "antiguidade é posto", é natural que este seja, em conjunto, o critério preferido.

A sua aplicação, porém, não exclue a apreciação do merecimento, subordinada esta a determinadas regras, destinadas a excluir cogitações de favoritismo.

Assim é que o sistema usual consiste na elaboração, pela Comissão de Promoções subordinada ao Serviço de Pessoal competente, de uma "lista de merecimento" (*tableau d'avancement*), cuidadosamente revista periodicamente e publicada regularmente. E' evidente a vantagem da publicidade da lista e da antecedência com que é publicada, independentemente da existência de vagas a preencher: não ha surpresas, e cabe aos que se julgam prejudicados recurso ao Conselho de Estado, que anulará a lista si houverem sido desrespeitados dispositivos regulamentares.

Veem-se aí pontos de semelhança com o nosso sistema: o "*tableau d'avancement*" corresponde ao nosso "mapa de promoções", com o mesmo direito ao recurso. A publicidade é, porém, maior no sistema francês, e o recurso, de maior alcance, já que vai até o todo-poderoso *Conseil d'État*. A flexibilidade é pouco mais ou

menos a mesma: si nós temos a lista triplíce, também em França não é obrigatória a promoção pela cabeça de lista.

O aspecto mais característico do sistema de promoções francês é que não existe, propriamente, promoção por *antiguidade absoluta*, apesar de ser todo o sistema baseado na prevalência da antiguidade. Esta é combinada com o merecimento, não existindo, como no Brasil, uma *lista de classificação* por antiguidade ao lado do *mapa de promoções*. O tempo de serviço é, por assim dizer, um dos elementos constitutivos do merecimento.

O processo é teoricamente idêntico para as promoções *verticais* (de uma classe para a imediatamente superior) e para as promoções *horizontais* (de um padrão de remuneração para outro dentro da mesma classe). Na prática, todavia, estas últimas obedecem mais deliberadamente ao critério da antiguidade.

II — Sistema de apuração do merecimento

Como a seleção inicial por concurso, a apuração objetiva do merecimento é em França antiga prática, quando no Brasil e até nos Estados Unidos da América é ainda considerada inovação ousada, que muitos recebem com desconfiança.

Como em todos os demais aspectos do Serviço Público francês, verifica-se no sistema de apuração do merecimento uma grande diversidade, segundo os Ministérios e os grandes Serviços e Repartições. Essa diversidade, no entanto, é mais aparente que real, mais de forma que de fundo, portanto em todas as suas modalidades encontram-se diretrizes gerais comuns, que se podem resumir como segue:

E' generalizado o uso de um boletim de merecimento, de formato e redação variáveis, mas destinado sempre a apreciar o funcionário sob seis aspectos:

- a) — instrução e qualidades intelectuais
- b) — carater e qualidades morais
- c) — conduta e qualidades administrativas
- d) — relações com os superiores e com o público
- e) — pontualidade
- f) — qualificações especiais.

Cada uma dessas ordens de qualidades do funcionário é apreciada quantitativamente, pela atribuição de uma nota numérica e de um grau genérico. As notas obedecem à escala vigesimal na seguinte ordem de correspondência com os graus:

Excepcional	(<i>hors ligne</i>)	:	20
Muito bom	(<i>très bon</i>)	:	18 a 19
Bom	(<i>bon</i>)	:	15 a 17
Satisfatório	(<i>assez bon</i>)	:	12 a 14
Toleravel	(<i>passable</i>)	:	9 a 11
Mediocre	(<i>médiocre</i>)	:	6 a 8
Insuficiente	(<i>mauvais</i>)	:	1 a 5

A atribuição das notas compete inicialmente ao superior imediato do funcionário; devendo a notação ser revista, em seguida, por todos os superiores na escala hierárquica, até o Diretor Geral; sendo em seguida encaminhado o Boletim ao Serviço do Pessoal, órgão agenciador das promoções, que o encaminhará, por sua vez, em tempo oportuno, à Comissão de Promoções.

Ainda aí, os princípios são idênticos aos nossos: boletim de merecimento, Serviço do Pessoal, Comissão de Eficiência. Mas na aplicação desses princípios nota-se considerável diferença.

Diferença no sistema de notação: mais simples, vigesimal em vez de centesimal.

Mas diferença sobretudo no modo de encarar o órgão agenciador: enquanto que entre nós a tendência tem sido, até agora, no sentido da *centralização* do processo das promoções (uma C. E. para cada Ministério e, agora, o projeto de um único Conselho de Promoções para todos os Ministérios), em França a tendência, ao contrário, é para a *descentralização*, por meio de Serviços de Pessoal especiais para cada grande Repartição e Comissões de Promoções correspondentes.

A teoria francesa é que, somente de quem esteja em contacto real com o funcionário, se pode razoavelmente esperar que emita, sobre êle, um parecer fundamentado.

Com que base, indaga-se, poderia uma Comissão de Promoções, servindo a todo um grande Ministério, confirmar ou reformar as notas atribuídas pelo chefe de uma longínqua Secção a um obscuro funcionário? Mas, si cada uma das grandes sub-divisões administrativas do mesmo Ministério dispõe de uma Comissão própria, os seus

membros, si fôrem escolhidos entre funcionários antigos e experimentados, poderão apreciar, em conhecimento de causa, os méritos do pessoal de sua alçada.

Poderemos, portanto, resumir como segue os principais característicos do sistema administrativo francês :

A — *Seleção inicial* : — por concurso

B — *Promoção* :

1 — *mecanismo* : por merecimento, apurado em boletim, considerada também a antiguidade ;

2 — *órgão processador* : Serviço do Pessoal e Comissão de Promoções.

Extrema descentralização.

UM, DOIS, TRÊS, QUATRO, CINCO, SEIS,
 QUARENTA E CINCO MILHÕES, TREZENTOS E VINTE E DOIS MIL, NOVECENTOS E TRINTA E OITO. CONTE, LEITOR, DE UM ATÉ QUARENTA E CINCO MILHÕES E TERÁ UMA IDÉIA DO ESFÔRÇO QUE O SERVIÇO NACIONAL DE RECENSEAMENTO VAI FAZER PARA CONTAR A POPULAÇÃO BRASILEIRA, PESSOA POR PESSOA, INCLUSIVE VOCÊ MESMO. MEDITE UM MINUTO SÔBRE A MAGNITUDE DÊSSE ESFÔRÇO, QUE É DEDICADO INTEIRAMENTE AO BEM DO BRASIL. MEDITE E NÃO HESITE UM SEGUNDO EM APOIAR A CAMPANHA CENSITÁRIA NACIONAL.