

A CONCEPÇÃO FRANCESA DAS REFORMAS ADMINISTRATIVAS

MARTINE BELLON*

É fácil verificar que, em um século, os encargos da administração transformaram-se completamente e, sobretudo, que ela foi levada a interferir em todos os domínios da vida individual e coletiva. Convém que se encare objetivamente as conseqüências possíveis dessa evolução. Talvez a questão possa ser formulada de modo muito direto, nos seguintes termos: pode esse movimento, sem dúvida de socialização crescente, gerar quase mecanicamente um movimento de crescente democratização?

É forçoso reconhecer que não, já que a administração, dotada de tais atribuições, é considerada como algo distinto da sociedade, por ter uma essência superior a esta.

Ora, essa não é a concepção da França depois da Revolução. Devemos lembrar que, de fato, é a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, datada de 27 de agosto de 1789, que proclama, a um só tempo, a igualdade dos cidadãos no acesso aos cargos públicos e o direito, que cabe à sociedade, “de pedir contas, a todos os agentes públicos de sua administração”.

A administração, portanto, não pode deixar de participar da mudança ocorrida na França depois de maio de 1981. O objetivo visado é afirmar a responsabilidade dos funcionários e contribuir, através de uma participação maior, para o aperfeiçoamento da eficácia administrativa, da qualidade do serviço prestado aos usuários e das relações entre estes e a administração. É por isso que o governo, por proposta do ministro que é, a um só tempo, ministro da função pública e ministro das reformas administrativas, tomou — e tem sob a forma de projeto — medidas que, em grande número, visam à ampliação dos direitos daqueles que desempenham funções públicas.

A concepção francesa de função pública e a concepção francesa de reformas administrativas são, portanto, intimamente ligadas.

De fato, as reformas administrativas enfrentam, de modo particular, uma luta constante contra a burocracia, o que exige uma administração que mantenha contato com a vida social, disponha de meios para identificar as necessidades desta, tenha seus pontos de decisão próximos do nível em que se situam os problemas, demonstre um cuidado constante com o desempenho na eficácia da gestão administrativa, e cujos funcionários tenham capacidade de iniciativa e disponham dos meios institucionais de exercê-la.

A luta contra a burocracia, porém, supõe, em primeiro lugar, um bom diagnóstico da realidade burocrática e esta liga-se diretamente:

* Chefe da missão permanente — renovação e futuro da administração —, Ministério do Serviço Civil e das Reformas Administrativas (França).

- à existência de uma profunda crise econômica e social, que tem como principal consequência a expansão da intervenção estatal e a necessidade de administração, sem que os meios acompanhem sempre esse mesmo ritmo;
- à atitude autoritária dos governos anteriores, que moldaram os comportamentos e multiplicaram as oportunidades de conflito entre funcionários e usuários.

É claro que, nessas condições, ao lado das reformas estruturais que o atual poder político puder introduzir, tanto na economia quanto na administração, a modificação de tais comportamentos deverá ser, necessariamente, progressiva, mas o tempo indispensável para que se processe a mudança é mais uma razão para que se aja com rapidez.

Nesse cenário, a ação do ministro encarregado das reformas administrativas articula-se em dois sentidos:

1. O acompanhamento das reformas estruturais iniciadas pelo governo e que dizem respeito à organização administrativa, isto é, medidas essencialmente ligadas à descentralização e ao planejamento.
2. A busca constante de uma organização mais eficaz dos serviços e de melhor qualidade do serviço público. A *descentralização* está entre as primeiras e mais importantes reformas empreendidas há um ano. É portadora de mudanças fundamentais de atitudes e de hábitos. Traduz-se em modificações profundas na organização administrativa da França e o primeiro texto que organiza a descentralização, a lei de 2 de março de 1982, adota três orientações fundamentais:
 - a) atribui às coletividades locais (comunas, departamentos, regiões) o poder de livremente se administrarem, tendo sido o poder executivo transferido dos prefeitos para os representantes eleitos das regiões e dos departamentos;
 - b) torna as autoridades eleitas plenamente responsáveis, mediante a supressão do controle *a priori* dos prefeitos (que tomam o nome de comissários da República). Assim, as deliberações, os decretos, os atos das coletividades territoriais tornam-se executórios de pleno direito;
 - c) dá às coletividades territoriais maiores possibilidades de intervenção econômica.

O legislador desejou que uma grande *desconcentração* constituísse o complemento indispensável da política de descentralização. Por essa razão, a lei de 2 de março atribui ao comissário da República uma dupla missão: como depositário da autoridade do Estado, ele zela pelo respeito às leis e aos interesses nacionais; como representante do primeiro-ministro e de cada um dos demais ministros, coordena os serviços do Estado nos departamentos e nas regiões.

A execução da reforma planejada demanda tempo. Assim, o segundo dispositivo da lei, estabelecendo as delegações da competência do Estado às coletividades territoriais, que serão discutidas pelo Parlamento nas semanas subseqüentes, prevê que tais delegações serão promovidas progressivamente, no prazo máximo de três anos.

Antes do fim da presente sessão legislativa serão ainda apresentados três projetos de lei, que formarão os três títulos do *Código Geral da Função Pública*, que coordenará e ampliará as garantias fundamentais dos quatro milhões de agentes dos serviços do Estado, das regiões, dos departamentos e das comunas.

Dessa forma, a definição das normas e o estabelecimento das novas estruturas serão progressivos.

Uma outra reforma importante, sobretudo por suas conseqüências sobre a organização administrativa, diz respeito ao *planejamento*.

Daqui por diante, haverá na França duas leis de planejamento:

- a primeira definiu, para um período de cinco anos, as opções estratégicas, os objetivos e as grandes providências propostas para que se atinjam os resultados esperados;
- a segunda definiu as medidas jurídicas, financeiras e administrativas a serem postas em prática, para consecução dos objetivos fixados pela primeira lei.

O plano estabelecido para a nação não será um simples plano adotado espontaneamente pelo Estado: o planejamento francês baseará sua força no fato de que vai significar uma ação conjunta dos agentes econômicos e sociais na consecução dos objetivos. Contudo, a administração continuará sendo uma participante privilegiada do plano.

Para que se torne um instrumento real de execução do Plano Nacional e dos planos regionais, serão exigidos da administração esforços de programação e de racionalização, o que significa que caberá a ela, principalmente, distinguir bem entre as prioridades e as não-prioridades, e definir os meios para uma avaliação sistemática das políticas seguidas. A aplicação do método de racionalização das opções orçamentárias (*rationalisation des choix budgétaires* (RCB), a adaptação francesa do PPBS) não deu, no passado, os resultados que se antecipavam: o método ficou preso às opções políticas dos governos precedentes; faltou uma real disposição planejadora; houve certa hesitação quanto a dar valor aos benefícios e aos custos coletivos; surgiram também dificuldades técnicas, que agora é importante superar.

Justamente pelo fato de que se encontra no cerne do progresso social, a administração não deve ser uma decorrência da organização da mudança: deve, ao contrário, constituir o setor em que a mudança se concretiza da maneira mais evidente, mais cotidiana, do ponto de vista do usuário do serviço público.

É por isso, aliás, que as ações empreendidas podem referir-se tanto a questões muito precisas, quase *terre à terre*, quanto a reformas mais profundas, ou ainda a uma pesquisa exploratória, com vistas a promover, com o adequado domínio, no setor administrativo, a inovação tecnológica necessária.

O programa posto em prática pelo ministério encarregado das reformas administrativas aborda alguns desses aspectos. No que diz respeito às conseqüências concretas que essas reformas acarretam para cada usuário, não podemos considerar como de somenos importância as diretrizes adotadas para melhorar o salário dos carteiros, a organização dos processos, a adaptação das demoras impostas pela administração às realidades do dia-a-dia, a supressão de órgãos cuja consulta se tornou inútil, nem os projetos de simplificação administrativa em andamento e referentes às categorias de pessoas que o estado atual da regulamentação particularmente discrimina, de forma negativa, em seus contatos com a administração — de modo especial as pessoas idosas ou deficientes.

Paralelamente a esse conjunto de medidas específicas, duas operações de grande envergadura foram empreendidas. A primeira situa-se no campo das normas jurídicas: trata-se da preparação de um projeto de lei relativo aos direitos dos usuários, em seus contatos com a administração, tanto para melhor protegê-los, legalmente, quanto para abrir a possibilidade de novas formas de harmonização no campo da decisão administrativa. O texto em preparação deverá permitir que se articule, juntamente com as leis anteriores sobre a infor-

mática e sobre as liberdades individuais, o acesso aos documentos e à motivação dos atos administrativos, a consulta aos arquivos, um verdadeiro código das relações entre os usuários e a administração simétrica, em um tipo de código geral da função pública.

A segunda situa-se ao nível da própria prática administrativa e tem o nome de “administração a seu serviço”. Trata-se de experimentar — primeiro em alguns departamentos, estendendo posteriormente a outros — de um lado, um sistema de informação e de assessoramento sobre as providências administrativas e, de outro, comissões de ligação administração/usuário, em que estes últimos terão a possibilidade de apresentar suas perguntas de natureza crítica, ou suas propostas, no decorrer de reuniões periódicas.

As duas grandes operações que acabam de ser mencionadas têm em comum o desejo de garantir relações harmoniosas entre os usuários e a administração, nos textos legais e na prática administrativa, mediante a aplicação desse velho princípio da *igualdade* dos cidadãos perante o serviço público — noção, sempre atual, que deve ser considerada sem que seja esquecido, entretanto, o adágio de Santo Agostinho: “*Summum jus, summa injuria.*”

Um outro princípio, que não propiciou tantos progressos jurisprudenciais, é da maior importância: o princípio da *adaptabilidade do serviço público*.

A administração “administrante”, como aquela que produz serviços “divisíveis”, cria, armazena, utiliza e “trata” da informação. Poder-se-á mesmo afirmar que a parte essencial de sua atividade se articula em torno de um gigantesco sistema de informação, em que as regras de funcionamento, adotadas pela organização administrativa do momento, e o desenvolvimento são complexos.

É essencial que se administre esse sistema da melhor forma, para:

- permitir que os usuários da administração exerçam seu direito de acesso à informação, no contexto das disposições legais que o definam;
- reduzir, para os administrados, os inconvenientes que resultam da coleta anárquica das informações: faz-se, assim, um esforço para reduzir o número e simplificar a complexidade dos formulários administrativos destinados aos indivíduos ou às empresas;
- fazer, enfim, economia, porque a informação custa caro. Como a energia ou as matérias-primas, a informação é produzida. Como acontece com as riquezas minerais, deve haver um esforço para o levantamento das jazidas, a fim de que se explorem, de maneira eficiente, os recursos.

As possibilidades técnicas de uma gestão racional da informação existem no momento; as potencialidades são consideráveis porque, contrariamente a muitas das idéias recolhidas, os modernos métodos e equipamento de gestão penetraram amplamente na administração. Mas vem faltando, porém, em relação à matéria, uma política coerente e contínua e esse é, precisamente, o objetivo — no que se refere à burocracia — da relação que será estabelecida, no final do ano, por um grupo de trabalho interministerial, constituído por solicitação do ministro encarregado das reformas administrativas. O ministro cogita, além disso, de determinar uma avaliação muito completa do emprego da informática na administração, sob todos os seus aspectos: melhoria do funcionamento interno, melhoria da informação ao público, adaptação das estruturas administrativas, do emprego e das qualificações.

Deve ser feito um esforço especial no campo das *bases e dos bancos de dados administrativos* sobre os direitos dos administrados e sobre as providências tomadas para fazer valer esses direitos.

Muitas experiências telemétricas de interesse do público em geral estão sendo atualmente conduzidas na França:

- a experiência Teletel, em Vélisy, no subúrbio parisiense, de interesse para 2.500 residências;
- a experiência de teleconsulta (nos departamentos dos Alpes da Alta Provença, de Lot e Garonne), por intermédio de 50 guichês públicos (prefeituras e agências do correio);
- a experiência Claire, lançada por iniciativa da cidade de Grenoble;
- a experiência Telem, lançada por iniciativa da cidade de Nantes.

Essas experiências, acompanhadas atentamente pelos poderes públicos, são promovidas sob a perspectiva de um grande debate nacional, que se verificará, em 1983, no Parlamento.

No que diz respeito às informações referentes aos direitos e providências tomadas pelos administrados, as mesmas já trouxeram a lume o papel de divulgador que, nessa matéria, cabe ao Estado.

Realmente, o conhecimento dos direitos e deveres decorrentes do fato de pertencer o cidadão à coletividade nacional é um direito inalienável, que não pode, hoje em dia, ser restrito a uma simples publicação no *Diário Oficial*. Ninguém pode-se contentar, numa democracia evoluída, com o fato de que uma informação dessa importância seja "reclamável"; deve ser "divulgável" e estar disponível a cada momento, em toda parte do território, pelos meios mais modernos.

Ademais, é inconcebível que se atribua a uma coletividade municipal a produção desse tipo de informação de caráter nacional, e as experiências desenvolvidas por iniciativa das comunas nos mostram que é necessário agora planejar um dispositivo nacional que permita às coletividades territoriais a utilização de informações claras, completas e atualizadas.

Impõe-se um amplo esforço de adaptação e de abertura, portanto, em todos os setores abrangidos pelas estruturas, pelas normas, pelas leis, pelos meios e pela formação. É graças, entretanto, à participação ativa dos usuários e dos agentes no funcionamento dos serviços que a noção de *serviço público* voltará a ter seu sentido pleno.

NOTA DA REDAÇÃO

DAMIÃO DE AMORIM LITAIFF é o nome correto de um dos autores do artigo Atenção à saúde em áreas urbanas, publicado na RAP 3/83.