

A reforma do Estado e a concepção francesa do serviço público

Jacques Chevallier

Gostaríamos de tentar avaliar, nesta oportunidade, os efeitos da reforma do Estado e dos serviços públicos — divulgada pela circular do dia 26 de julho de 1995 — sobre a concepção tradicional do serviço público.

1) Esta confrontação é, à primeira vista, problemática. Porque foi contruída no curso da evolução histórica, a “concepção francesa do serviço público” repousa, na realidade, sobre a combinação e a fusão de três dimensões: funcional, axiológica e jurídica:¹ ela se caracteriza pela extensão da esfera da gestão pública, pela especificidade dos valores que governam seu funcionamento e pela particularidade das regras jurídicas que a ela se aplicam; ora, a reforma do Estado não atinge nenhum destes aspectos. Ela não visa resolver o sensível problema da delimitação da área de ação dos serviços públicos. É verdade que a circular do dia 26 de julho de 1995² fizera desta delimitação seu primeiro “objeto prioritário”. Tratava-se de tornar claras as funções do Estado e a área de ação dos serviços públicos”, notadamente definindo, “domínio por domínio, a fronteira entre as funções que pertencem às pessoas públicas e aquelas que podem remontar a protagonistas privados”; mas este objetivo desapareceu do documento de trabalho,³ cujas diretrizes determinaram a abertura, em março de 1996, de uma extensa composição entre as diferentes pessoas envolvidas nesta supressão que, sem dúvida, resultou dos movimentos sociais que agitaram o setor público, em dezembro de 1995. A reforma do Estado não tem

RSP

Revista do
Serviço
Público

Ano 47
Volume 120
Número 3
Set-Dez. 1996

Jacques Chevallier
é professor da
Universidade de
Paris II,
Panthéon —
Assas.

mais a ambição de promover uma nova axiologia aplicável ao público, mas antes pretende aprofundar e ampliar as referências tradicionais; também não modifica a própria essência do regime administrativo, mesmo se ela pretende inverter a regra segundo a qual o silêncio da administração provoca uma decisão implícita de recusa.

Ainda mais explicitamente, o documento de trabalho indica que não se trata “nem de modificar o estatuto da função pública”, “nem de atacar os princípios do serviço público”. A reforma do Estado pretende, ao contrário, ser “fiel aos princípios fundamentais da nossa tradição republicana”: na França, o Estado identificar-se-ia, com efeito, à República, e este “Estado Republicano”, “responsável pela coesão social da nação, pela igualdade de acesso de todos aos grandes serviços públicos, pelo respeito ao direito, pela defesa dos interesses da França no mundo”, não poderia ser posto em causa; tratar-se-ia apenas, então, “de adaptar os serviços públicos às exigências do mundo moderno.” A continuidade em relação à circular Rocard de 23 de fevereiro de 1989,⁴ segundo a qual os serviços públicos deveriam ser capazes de assegurar o cumprimento “das funções primordiais do Estado, ou seja, a defesa dos valores republicanos, a defesa do interesse geral e a promoção do progresso econômico e social”, é, neste aspecto, surpreendente.

2) Convém, no entanto, ir além desta primeira apreciação. Por um lado porque a reforma do Estado não pode ser dissociada dos movimentos paralelos de reforma que afetam alguns serviços públicos, particularmente sob a pressão das diretrizes europeias: a reforma das telecomunicações que foi adotada em junho de 1996 é um bom exemplo disto; a reforma do Estado intervém num contexto no qual os serviços públicos são constringidos a um processo de redefinição que destrói seus modos de organização e de funcionamento, o que não deixa de lhe conferir um colorido singular. Por outro lado, porque ela mesma atinge alguns aspectos – talvez menos visíveis mas não menos essenciais – da “concepção francesa do serviço público”: afora os elementos anteriormente evocados, esta concepção implica, com efeito, em uma certa visão da relação entre a administração e a sociedade, do exercício do poder no interior do Estado (hierarquia) e da arquitetura administrativa (unidade), que é precisamente a meta da reforma do Estado; também o impacto do movimento em curso sobre o serviço público não poderia ser subestimado.

a) Sob este aspecto, a reforma do Estado apresenta-se, aparentemente, como representante da política de modernização administrativa que foi desenvolvida na França, como em outros países ocidentais, a partir do início dos anos oitenta.⁵ Pondo em questão as estruturas axiológicas e práticas sobre as quais repousava a ação

pública, a crise do Estado-provedor provocou, com efeito, a retomada do reformismo administrativo: esta retomada foi expressa de início pelo surgimento de novas temáticas (produtividade, avaliação, novas tecnologias, inovação, transparência...); em seguida, estas diversas dimensões foram integradas a uma problemática global de reforma sustentada pela idéia de modernização. Diversas variantes desta política foram sucessivamente elaboradas: o caminho da “qualidade”, asseverado pelo governo Chirac em 1986, visava melhorar as performances dos serviços públicos, inspirando-se acentuadamente em métodos de gestão privada; a “renovação do serviço público”, expedida pelo governo Rocard em 1989, apoiava-se em funcionários instituídos como motores de mudança e sobre o desenvolvimento do diálogo social nos serviços; quanto à reforma do Estado, conduzida pelo governo Juppé em 1995, ela coloca em primeiro plano o administrado — “melhor servir os cidadãos” aparece como o objetivo primeiro de uma reforma que visa “situar o usuário no centro da administração”, “o cidadão no coração do serviço público”. A ordem das prioridades é, então, evolutiva; mas, além destas diferenças, perfilam-se fortes elementos de continuidade: trata-se ainda de buscar uma maior eficácia administrativa, atenuando-se a rigidez interna e externa inerente à concepção tradicional do serviço público, fortemente marcada pela racionalidade burocrática.

Este reformismo não é exclusivo da França: em toda parte as administrações públicas confrontaram-se com os mesmos desafios e foram forçadas a adaptar seus modos de organização e de ação;⁶ se estas políticas variam em função dos contextos nacionais e dos equilíbrios partidários, elas se caracterizam por uma convergência evidente de inspiração e envolvem implicações idênticas (abrandamento dos métodos de gestão, responsabilização dos dirigentes, melhoria do serviço prestado aos usuários).

b) Não deveríamos, todavia, ir tão longe nesta via, sob o risco de resvalar num esquema determinista (haveria uma única trajetória de reforma) e um pouco fatalista (a sucessão dos rumos das reformas testemunharia, ao mesmo tempo, a amplitude das resistências e a dificuldade de fazer as coisas evoluírem). As políticas de modernização administrativa não são uma simples repetição literal de um processo recorrente: cada uma delas deve ser considerada na sua singularidade: ademais, elas contribuem para a reformulação do problema da reforma administrativa, uma vez que o conduzem em novas direções. Se, então, a reforma do Estado se situa no prolongamento das políticas precedentes de modernização, em especial da “renovação do serviço público”, isto

não significa que ela não apresente elementos próprios, que devem ser postos em evidência.

Uma das dificuldades da análise provém do carácter bastante heterogêneo de uma reforma cujos objetivos se situam em níveis muito diferentes, mais do que da necessidade de se detalhar as múltiplas medidas pontuais,⁷ relativas, por exemplo, à simplificação e à qualidade, ou de se interessar pelas reformas setoriais, visando melhor organizar a ação pública numa série de áreas como a saúde, a cultura, o ensino superior ou a pesquisa; nós nos deteremos às orientações de conjunto, que testemunham inflexões não negligenciáveis no que concerne à condução da mudança (I), à relação administrativa (II), ao estatuto dos agentes (III) e à arquitetura administrativa (IV). Uma questão permanece colocada, questão que constitui, sem dúvida, o ponto cego da reforma, a saber, qual vem a ser o lugar do serviço público na economia e na sociedade, o que será conveniente evocar na conclusão.

I – A condução da mudança

A maneira de se conduzir o processo de mudança administrativa não constitui um simples problema de método ou de estratégia de reforma: ela constitui, na realidade, o revelador da lógica que preside a construção do serviço público. É por este motivo que o estilo autoritário, que por muito tempo prevaleceu na França em matéria de reforma administrativa, era indissociável da concepção tradicional do estatuto dos funcionários: os funcionários eram tidos como sujeitados, não dispendo, enquanto tal, de um direito de consideração, fiscalização e controle das regras que comandam o funcionamento administrativo;⁸ e, desde então, sofrem o impacto das reformas decididas sem sua participação — e na verdade contra eles — na medida em que a problemática clássica da reforma administrativa era, durante a terceira República, do tipo deflacionista. Desde os anos oitenta, uma nova visão da modernização administrativa foi apresentada: é claro que esta modernização não pode ser levada a cabo sem a adesão e a participação ativa dos agentes; ela deve ocorrer com, e mesmo pelos agentes. Este novo estilo consensual de reforma mostra que os funcionários perderam a condição de sujeitados para tornar-se protagonistas, devendo estar totalmente envolvidos nas grandes decisões concernentes ao serviço público. Há, assim, congruência entre o estilo de reforma adotado (autoritário/consensual) e a própria concepção do que é o serviço público.

O processo em curso é caracterizado por alguns elementos significativos.

1) De início, a existência de uma vigorosa força política. Isto é, a bem dizer, uma característica geral das políticas de modernização administrativa que surgiram a partir dos anos oitenta no mundo ocidental (por exemplo, o programa *Next Steps* no Reino Unido em 1988, o programa *Reform 88* nos Estados Unidos no governo Reagan, ou ainda o projeto “Reinventar o Estado” no governo Clinton): em todos estes casos, o que se elaborou foi um programa global de reforma, resultado do trabalho de especialistas, elevado à condição de prioridade da ação governamental. Do mesmo modo, na França, a política da “renovação do serviço público”, fortemente inspirada pelos trabalhos da associação “Serviços públicos” e concebida em estreita relação com os trabalhos da comissão “Eficácia do Estado”, foi promovida pelo governo Rocard à condição de “grande canteiro de obras da ação governamental; e sua aplicação concreta foi garantida pela organização de um trabalho interministerial contínuo e de uma condução administrativa assegurada pela Direção Geral da Administração e da Função Pública (DGAFP).

A reforma do Estado foi ainda mais longe no sentido de um voluntarismo, em função da definição de um calendário e do estabelecimento de estruturas *ad hoc* encarregadas de assegurar o acompanhamento. Um calendário: a circular do primeiro-ministro de 26 de julho de 1995, definindo as orientações de conjunto foi seguida, no dia 14 de setembro, de um seminário governamental, durante o qual foram examinadas as “notas estratégicas” que os ministros haviam sido encarregados de redigir e determinar os principais eixos de um “plano trienal” de reforma; após a elaboração, em março de 1996, do documento de trabalho preparatório colocado em discussão, a versão definitiva foi concluída no fim de junho.⁹ Estruturas *ad hoc*: um decreto de 13 de setembro de 1995¹⁰ criou, com duração de três anos, um “comitê interministerial” e também uma comissão encarregada de elaborar todas as propostas de reforma, coordenar a preparação das decisões governamentais e zelar por sua execução. A criação destas estruturas especializadas encarregadas de conduzir a reforma cria, evidentemente, problemas de distribuição das atribuições com as estruturas existentes, em especial com a DGAFP.

Este voluntarismo faz lembrar a abordagem *top-down* clássica que, por muito tempo, dominou, em se tratando de reforma administrativa; ele também evoca a configuração tradicional das relações entre o poder político e a administração, na qual a

administração é transformada em “bode expiatório” e alvo das reformas determinadas pelos governantes; esta configuração esteve muito presente no Reino Unido e nos Estados Unidos, onde a política de modernização foi incluída no rol das ofensivas contra a administração, tendo surgido de uma verdadeira campanha de difamação dos funcionários. As condições nas quais a reforma do Estado foi anunciada (em julho), e a insistência do novo Presidente da República em asseverar a necessidade do restabelecimento do *leadership* político¹¹ sobre a administração, prenunciava uma reativação do estilo autoritário de reforma; mas o movimento social de dezembro de 1995 produziu um reajuste e o retorno a um modelo mais consensual, ao preço de se ultrapassar os prazos fixados no início para a elaboração da reforma.¹²

2) Seguindo esta reorientação, um processo de concertação desenvolveu-se em torno dos eixos da reforma: o documento de trabalho elaborado em março serviu de base a um vasto debate nas repartições, mas também com os sindicatos e, mais amplamente com os eleitos, associações e especialistas; o objetivo desta concertação era permitir “validar e tornar mais pontuais os diagnósticos, enriquecer as proposições, escolher soluções mais adequadas, refletir a respeito dos meios de executá-las.”¹³

Por este viés, os sindicatos de funcionários foram reintegrados, *in extremis*, em um processo de reforma do qual haviam sido, ao contrário do que tinha se passado na “renovação do serviço público”,¹⁴ excluídos no início; e a negociação com eles deve continuar no plano da execução. Estas flutuações mostram que a posição dos sindicatos de funcionários das estruturas administrativas continua ambígua e que o problema de seu envolvimento no processo de modernização em curso permanece. Pelo menos quatro posições são possíveis a este respeito: ou a modernização se efetua contra os sindicatos, cuja influência se pretende diminuir, utilizando-se especificamente todos os recursos do gerenciamento participativo;¹⁵ ou ela é decidida sem eles, partindo do postulado de que são, por essência, hostis à mudança; ou, ainda, ela é conduzida com a participação deles, buscando integrá-los ao movimento; inversamente, a idéia de uma modernização conduzida pelos sindicatos de funcionários corresponde a uma visão ultrapassada do sindicalismo que figurava, no início do século, no centro da doutrina dita “sindicalismo integral”. A oscilação da reforma do Estado entre a exclusão e o envolvimento dos sindicatos testemunha uma dificuldade persistente em avaliar corretamente o fato sindical na função pública; e, neste caso, para que os sindicatos fossem integrados ao processo em curso, tornou-se necessário manifestar sua existência por meio de ações diretas nas ruas.

Inversamente, e mesmo que a circular de 26 de julho de 1995 advertisse ser “a força ativa” dos agentes públicos no empreendimento da reforma “uma condição indispensável para o sucesso”, os próprios funcionários foram, neste momento, muito pouco envolvidos na reforma do Estado, enquanto que a “renovação do serviço público” havia feito deles “os personagens principais das evoluções a serem executadas”. Sem dúvida a “recusa” e a “execução” da reforma do Estado devem, segundo o documento de trabalho, ser “assunto da competência de todos”, um chamamento feito à “mobilização” dos agentes: trata-se de “fazer com que cada funcionário assuma o risco da responsabilidade”; mas este anseio permanece, presentemente, como mera “boa intenção”, enquanto não se definem as condições e o modo de se efetuar este envolvimento.

3) Um interesse em racionalizar o processo de mudança aparece, enfim, através de duas novas idéias.

A primeira é a avaliação. Esta via se aplica, de imediato, ao passado: a primeira ambição do documento de trabalho era avaliar as ações de modernização introduzidas ao longo dos últimos anos — providência que já fora adotada após o ano de 1993, com a instalação da comissão Sérieyx encarregada de realizar um balanço dos projetos de serviço na administração;¹⁶ não se trata mais de pretender fazer do passado uma *tabula rasa*, mas de partir do que já foi feito. A generalização à totalidade dos serviços descentralizados dos modos de gestão dos créditos de funcionamento, experimentados nos quadros dos centros de responsabilidade, é a tradução concreta deste método. Mas a idéia de avaliação diz respeito também às novas ações que serão lançadas, função que adquire, deste então, apoio na comissão para a reforma do Estado.

A segunda é a experimentação. Não há dúvidas de que a reforma do Estado privilegia a *via top-down* em relação à *bottom-up*, muito apreciada nos anos oitenta, momento em que as políticas de modernização apoiavam-se freqüentemente sobre as iniciativas tomadas, quer na periferia do aparelho (especialmente nos serviços descentralizados), quer por administrações inovadoras (equipamento, telecomunicações), num esforço de extensão e generalização:¹⁷ todavia, no plano da execução, busca-se modificar pouco a pouco os métodos de trabalho, os procedimentos, as organizações, justamente através da experimentação; e os fundos para a reforma do Estado são chamados a contribuir no financiamento destas inovações.

A condução do processo de mudança confirma, então, a evolução que ocorreu, desde os anos oitenta, nas representações do ser-

viço público e na definição dos protagonistas envolvidos na modernização administrativa. A inflexão estratégica que se produziu após dezembro demonstra claramente que os funcionários e suas organizações tornaram-se os personagens principais deste processo, sem a adesão e o envolvimento dos quais toda reforma corre o risco de fracassar.

II – A relação administrativa

Com a relação administrativa nós nos encontramos no ponto central daquilo que constitui a especificidade do serviço público: enquanto as organizações privadas são “introvertidas”, quer dizer, constituem o seu próprio fim, as organizações públicas são, por sua parte, “extrovertidas”, isto é, colocadas a serviço de interesses que as ultrapassam, de modo que toda reforma administrativa visa, desta forma, a uma melhor satisfação do “administrado”, restando, porém, um equívoco quanto a se saber se o “administrado” se refere aos usuários ou ao público em geral.¹⁸

Este objetivo estava presente em diversos programas de modernização executados desde os anos oitenta, porém de maneira variável. A política da qualidade visava muito claramente melhorar a prestação dos serviços públicos. A “renovação do serviço público” recorreu a um caminho um pouco mais complexo: sendo o objetivo melhorar o funcionamento dos serviços públicos em geral, tratava-se de responder às aspirações dos funcionários tanto quanto “satisfazer os usuários”, e a transformação das relações de trabalho (o primeiro ponto e o mais desenvolvido da circular de 23 de fevereiro de 1989) era claramente transformado em objetivo prioritário e em ferramenta da mudança; inversamente, a parte concernente aos usuários era muito mais decepcionante, a “política de acolhimento e de serviço” preconizada pela dependência do desenvolvimento da informação do público, da personalização das relações, da simplificação das formalidades e trâmites, da associação dos usuários, às tarefas.

A reforma do Estado modifica a ordem das prioridades, conforme uma orientação esboçada após o ano de 1993:¹⁹ “levar mais em conta as necessidades e as expectativas dos cidadãos” figura como segundo item (logo após a clarificação das funções do Estado) na circular de 26 de julho de 1995; e o documento de trabalho insiste em sua ambição de “recolocar o usuário no centro da administração” ou ainda “situar o cidadão no coração do serviço

público”. Antes de examinar as expressões concretas desta ambição, deve-se investigar se a concepção mesma do administrado se encontra modificada.

1) A reforma administrativa está à procura de um novo perfil do administrado sobre o qual se apoiar, representação necessária à administração levando-se em conta a lógica de extroversão que domina seu funcionamento. Este perfil não pode mais ser o do submisso, que evoca o modelo clássico de relações fundadas sobre a unilateralidade, nem mesmo o do simples usuário, na medida em que o usuário pode ser um “usuário cativo”,²⁰ o que nos remete ao modelo precedente. Viu-se, desta forma, emergir vários novos perfis do usuário que implicam representações diferentes do administrado e desembocam em diferentes perspectivas de reformas: o usuário protagonista, dotado de um poder de intervenção no andamento dos serviços (de onde decorre o tema da participação); o usuário parceiro, capaz de se colocar como um interlocutor de serviços (daí o tema da transparência); o usuário cliente, cujas aspirações devem ser satisfeitas pelos serviços públicos (donde o tema da qualidade). Todos estes perfis permanecem, todavia, equívocos, na medida em que a participação pode ser ilusória, a parceria uma aparência enganosa e a clientela manipulada.

Um novo personagem tende a emergir a partir do início dos anos noventa, o do cidadão: figura sintetizante, cuja tendência é absorver e ultrapassar os aspectos precedentes; figura que implica o reconhecimento dos direitos (fenômeno de “juridicização” concomitante ao movimento mais geral de retorno ao direito); figura, enfim, que faz surgir uma dimensão suplementar na relação administrativa, a dimensão propriamente cívica, que vai além da simples imposição de obrigações ou concessão de prestações. Não obstante, esta figura, também, não escapa aos equívocos: na França, a cidadania esteve tradicionalmente ligada à nacionalidade e situada na ordem política; sua promoção no terreno administrativo traz o risco de alimentar uma certa “politização” do ato administrativo. Sua utilização supõe, portanto, não apenas uma disjunção entre cidadania e nacionalidade, mas ainda uma considerável ampliação de uma noção que não caracterizaria apenas uma relação do tipo político, mas repercutiria também nos processos mais gerais de integração “social”. Mais do que pretender condensar a relação administrativa numa figura única, convém sublinhar a existência de figuras múltiplas, que apontam para uma diversidade de modos de relações possíveis com os serviços públicos, frente aos quais nós somos ora submissos, ora devedores, ora usuários, ora clientes, ou ainda cidadãos...

A reforma do Estado tende a assimilar e a fundir as figuras do usuário e do cidadão: o documento de trabalho fala, com simplicidade, na mesma página,²¹ em “recolocar o usuário no centro da administração” e “ situar o cidadão no coração do serviço público” (se esperaria antes o contrário); as categorias de usuário e de cidadão definem-se, portanto, mutuamente numa relação paradigmática de substituição, como se pudéssemos recorrer indiferentemente a uma ou outra. A idéia, bem francesa, de codificar a totalidade dos direitos dos usuários cidadãos num documento único — que figurou na circular de 26 de julho de 1995 (item 2.1) — foi, no entanto, abandonada: tal documento, em relação ao qual o documento de 1992 constituiu uma prefiguração, corria o risco de ser muito geral, muito abstrato e, no limite, pouco operante; de todo modo, este documento teria sido meramente uma reprodução do “código da administração”, cuja elaboração figura no programa geral de codificação anunciado pela circular de 30 de maio de 1996.²²

2) O arsenal de reformas pretendidas se inspira numa vontade de ampliação do serviço público. A circular de 26 de julho de 1995 desejava acrescentar aos três princípios tradicionais de “neutralidade” (curiosamente substituto do princípio de “mutabilidade” que era, no entanto, a terceira “lei de Rolland”), “igualdade, continuidade”, não menos do que oito novos princípios: “qualidade, acessibilidade, simplicidade, rapidez, transparência, mediação, participação, responsabilidade”; deste modo, ela sobrecarregou excessivamente, de uma só vez, — e não sem redundância (todos estes princípios originavam-se de um modo ou de outro da idéia de qualidade) e contradição — a barca do serviço público, correndo o risco de diluir a especificidade de seu regime.²³ O documento de trabalho é menos ambicioso e menos loquaz: coloca em primeiro plano apenas os novos princípios de “qualidade, acessibilidade, simplicidade”,²⁴ sendo a reforma do Estado inspirada, de modo geral, em “princípios de simplicidade, de responsabilidade e de eficácia”,²⁵ para finalmente deter-se no capítulo 1 nos princípios de “simplicidade” (que englobam a “acessibilidade”) e de “qualidade”.

Acham-se, assim, senão esquecidos ao menos diminuídos, os temas da participação e da transparência que haviam sido privilegiados (o primeiro nos anos sessenta, o segundo nos anos setenta) como pontas de lança e vetores da transformação das relações com o público: nenhuma nova medida foi considerada com respeito à participação, tendo, ademais, a Força Operária se declarado, em 9 de abril de 1996, diante da comissão de modernização dos serviços públicos, hostil a qualquer forma de “co-gestão”, tanto quanto à presença de usuários nas instâncias administrativas de

decisão; e, com relação à transparência, é apenas previsto que o acesso aos documentos administrativos será melhorado e clarificado, os poderes do mediador achando-se, por outro lado, reforçados — estando estas medidas significativamente ligadas ao tema da qualidade. A passagem destes temas ao segundo plano revela uma percepção nova dos presumidos anseios do público.

Os dois objetivos de simplicidade e de qualidade aparecem indissociáveis desde que adotemos uma acepção ampla de qualidade: uma administração de qualidade é, de início, uma administração simples e acessível; é, portanto, como consequência de uma definição restrita da qualidade (a saber, a qualidade das próprias prestações) que esta distinção é feita aqui.

a) A simplicidade é um tema enganosamente simples, na medida em que procedimentos e formalidades são indispensáveis para assegurar a proteção dos direitos dos administrados.²⁶ Muitas medidas essenciais são previstas nesta direção. A primeira é a extensão das decisões implícitas de aceitação. Sabemos que a regra estabelecida em 1864, segundo a qual o silêncio mantido pela administração faz surgir uma decisão implícita de recusa ao final de um prazo de quatro meses, foi elevada à condição de regra geral do direito administrativo: apenas uma lei poderia derrogá-la; e o desenvolvimento progressivo, especialmente a partir dos anos cinquenta, de textos prevendo decisões implícitas de aceitação,²⁷ suscitou inflamadas reações tanto da administração como do juiz administrativo, em nome da proteção do direito de terceiros, do imperativo da seguridade jurídica e da defesa do interesse geral. O seminário de 14 de setembro de 1995 decidiu, sem contrariar a regra precedente, desenvolver amplamente o número de casos nos quais “o silêncio mantido pela administração valerá como aceitação”,²⁸ notadamente a cada vez que há um regime prévio de autorização administrativa. Na realidade, o objetivo essencial desta medida é obrigar a administração a responder às demandas que lhe são endereçadas: a circular de 9 de fevereiro de 1995, relativa ao tratamento das reclamações endereçadas à administração, já ressaltava, com veemência, que uma “resposta explícita é sempre preferível à ausência de reação”, a fim de prevenir o recurso à via de contenda; a fórmula é aplicada a todas as situações nas quais a administração é envolvida por demandas da parte dos administrados. Em seguida, aparece a redução do número de autorizações prévias. Também aqui, o princípio foi decidido pelo seminário governamental de 14 de setembro de 1995, tendo uma circular de 15 de maio de 1996²⁹ convidado os ministros a preparar o inventário dos regimes aplicáveis nos seus setores e a fornecer propostas de supressão. A

circular de 15 de maio de 1996 relativa à execução do plano de reforma do Estado julgou as proposições insuficientes para que os objetivos fixados fossem atingidos: proposições complementares são requisitadas aos ministros, e o princípio de “séries sucessivas de supressões e transformações” de agora até o fim de 1997 foi conservado, com o objetivo de “suprimir o maior número possível de regimes,”³⁰ e simplificar aqueles que forem mantidos, particularmente através da extensão do princípio do acordo implícito e da descentralização do poder de decisão. Enfim, a vontade de conter a proliferação de textos e de aumentar sua legibilidade conduziu, por um lado, à imposição de que, ao menos experimentalmente,³¹ os novos textos fossem acompanhados de um “estudo de impacto” dotados de uma análise precisa das vantagens visadas e das múltiplas incidências do texto (circular de 21 de novembro de 1995)³² e, por outro lado, levou à elaboração de um programa geral de codificação do conjunto das leis e regulamentações num prazo de cinco anos (circular de 30 de maio de 1996). O documento de trabalho prevê, mais amplamente, para assegurar uma maior proximidade com o público, a introdução de uma nova função, a de “facilitador administrativo”, assim como a polivalência dos serviços públicos, tema presente desde os anos setenta.

b) Quanto à qualidade, o documento de trabalho prevê, além de medidas pontuais, a elaboração, conforme o modelo dos *Citizen's Charters* britânicos, “cartas de qualidade em cada administração” que comportem objetivos numéricos de qualidade e instrumentos de medida da satisfação dos usuários. A influência do modelo britânico faz vir à tona equívocos nascidos de um tema que pode significar, quer, na versão dura, identificação com o privado e o tratamento do administrado como “cliente”, quer, na versão suave, melhoramento da prestação de serviços, de modo que o problema reside na possibilidade de se definir normas ou padrões de qualidade e indicadores de realização.

A reforma do Estado não acarreta, portanto, uma transformação profunda da relação administrativa como demonstra o refluxo dos temas da participação e da transparência, cujas potencialidades eram muito mais promissoras: fora de uma catalogação de medidas pontuais úteis, ela pretende apenas prolongar e ampliar as políticas em curso (simplificação, qualidade), buscando elevar o nível de satisfação do público.

III – O estatuto dos agentes

A reforma do Estado se curva, por sua vez, ao tema da “gestão de recursos humanos” (GRH) que se impôs desde os anos oitenta como um tema consensual por excelência e como um dos objetivos privilegiados da reforma administrativa. A administração pública não extrairia todo o partido possível do excepcional potencial humano que possui:³³ ela deveria renovar profundamente suas relações com os seus agentes, passando de uma “administração de pessoal” baseada exclusivamente em preocupações jurídicas e orçamentárias, a uma autêntica “gestão de recursos humanos”, levando em conta os aspectos organizacionais e pessoais. Na mesma linha da “renovação do serviço público” que preconizava uma “gestão mais dinâmica de pessoal”, o documento de trabalho estabelece como segundo objetivo a “renovação da gestão de recursos humanos.”

1) Confrontada com o problema da possibilidade de uma gestão de recursos humanos no setor público, a reforma do Estado não consegue dissipar as grandes incertezas que pesam sobre este ponto. A gestão de recursos humanos foi, com efeito, introduzida em empresas privadas como um dos instrumentos de seu gerenciamento; trata-se de saber se a sua transposição aos serviços públicos é possível, especialmente tendo em conta a existência de um estatuto da função pública, comandado por uma lógica diferente. Como foi notado com precisão,³⁴ uma autêntica gestão de recursos humanos suporia a reunião de duas condições. Por um lado, uma diferenciação das carreiras segundo as performances dos interessados, pela recompensa do mérito e pela sanção de carências, o que exigiria não apenas a implantação de um sistema de avaliação real destas performances, como também a possibilidade de se extrair conclusões concretas: ora, esta diferenciação é incompatível tanto com o estatuto da função pública, baseado na idéia de igualdade, como com a existência de instâncias (as comissões administrativas paritárias) que lutam por uma homogeneização cada vez maior das carreiras. Por outro lado, é necessária uma responsabilização dos quadros de funcionários, que lhes permita gerir as carreiras dos empregados sob sua autoridade, mas que também os exponha a recompensas ou sanções segundo os resultados obtidos; ora, os interessados não estão prontos a assumir as conseqüências de tal responsabilização. Sem estas duas condições, a gestão de recursos humanos na administração corre o risco de se encerrar num plano quase que exclusivamente retórico, ou então limitar-se a ser mero coadjuvante, não tocando o essencial.

A reforma do Estado visa renovar a função pública, porém “sem pôr em questão os princípios fundadores, particularmente o estatuto geral da função pública”, e sem ameaçar a existência de instâncias paritárias, que são uma das aquisições essenciais do estatuto de 1946, cuja discussão seria pouco recomendável; ela visa, no entanto, no plano da afirmação da gestão descentralizada de pessoal, desenvolver comissões administrativas paritárias locais. Não há dúvidas de que as comissões nacionais serão mantidas, com uma função de harmonização; mas vemos aparecer aí uma brecha no sistema de gestão de carreiras e um esboço de diferenciação que os sindicatos de funcionários se empenharão, sem sombra de dúvidas, em reabsorver. A descentralização de uma série de decisões relativas aos agentes, e a experimentação de um novo espaço de trabalho nos quadros dos “contratos de serviço” chamados a tomar o lugar dos centros de responsabilidade, é claramente o elemento mais apto a produzir mudanças, rompendo com um igualitarismo estrito.

2) As modalidades de gestão de recursos humanos não apresentam qualquer aspecto realmente original: elas se situam em continuidade direta com as reformas anteriormente empreendidas.

A gestão preventiva de empregos, que visa adaptar a estrutura dos empregos à evolução das funções e assegurar a alocação ótima dos empregos em função das necessidades, deve ser “melhor organizada e generalizada” a partir de uma melhor previsão das necessidades do Estado: a esse respeito, um documento metódico deve ser elaborado no segundo semestre de 1996, seguido de um esquema diretor por ministério em 1997. Seria isto suficiente para assegurar, no futuro, a alocação ótima dos empregos, imposta pela rarefação dos recursos orçamentários? Podemos duvidar disto: há mais de quinze anos ³⁵ que se fala em gestão preventiva dos empregos, e a administração sempre foi incapaz de prever a evolução das funções administrativas e organizar os remanejamentos necessários de um setor a outro, que não fosse sempre à última hora, sob o império da necessidade; a France Télécom encontra-se frente a um grave problema de inadaptação da estrutura dos empregos, que não foi capaz de prever nem de gerir de maneira satisfatória.

A ênfase na formação contínua não é nova: o novo acordo assinado em 22 de fevereiro de 1996 se situa na mesma linha dos acordos anteriores de 29 de junho de 1989 e 10 de julho de 1992: ele simplesmente se restringe a aumentar os recursos financeiros consagrados à formação contínua (3,8 % da massa salarial em 31 de dezembro de 1998), aumentar a duração mínima de formação reconhecida a cada funcionário (cinco dias para as categorias A e

B, seis dias para a categoria C), reforçar o aspecto avaliativo (ficha individual de formação para cada agente, curso anual de formação, balanço profissional a pedido de agentes que totalizam mais de dez anos de serviços efetivos...), assim como assegurar a gestão descentralizada dos créditos de formação. Este acordo constitui o plano de ação do Estado neste domínio, para os próximos três anos.

A renovação dos procedimentos anunciados de notação e de entrevista individual foi largamente estimulada ao longo dos últimos anos, sem que os resultados tivessem sido tão convincentes. Toda alteração do sistema de notação, quaisquer que sejam os defeitos freqüentemente apresentados,³⁶ choca-se com a hostilidade dos sindicatos, na medida em que isto é percebido por eles como uma tentativa de reduzir a co-gestão das carreiras, de restaurar a autoridade hierárquica e de recriar perfis de carreira diferenciados através do questionamento do sistema de repartição e, portanto, de comprometer o poder sindical.³⁷ Quanto à fórmula de entrevista de avaliação, cujo estatuto permanece equívoco (é paralela ou articulada aos procedimentos de notação?), ela não poderia tomar o seu lugar; a personalização da relação hierárquica que ela envolve é, além disto, excessivamente subordinada às tradições burocráticas para que não suscite resistências.

A idéia de favorecer a mobilidade e a polivalência profissionais através do reagrupamento em fileiras, também não é nova: há muito tempo denuncia-se a atomização como um fator de rigidez e de esclerose da função pública. Aí estaria situado o elemento indiscutivelmente mais suscetível de abalar as estruturas do edifício: o exemplo dos PTT mostra que a resistência que uma tal medida suscita pode ser superada, mas ao preço de um constante diálogo social, e somente se esta medida é percebida como favorável pelos interessados, ou seja, ligada a uma reforma de qualificações, a uma reordenação da pirâmide” e ao aumento das remunerações;³⁸ ora, se o documento de trabalho fala sobre “renovar o regime das remunerações”, os contornos desta renovação não se desenham com clareza e o contexto de rarefação de recursos acaba por reduzir as conseqüências positivas para os interessados.

A reforma do Estado pretende flexibilizar e fornecer maior espaço de trabalho em matéria de gestão de pessoal, suprimindo certas intransigências presentes na aplicação do estatuto; a gestão descentralizada dos recursos humanos aparece como um meio privilegiado para a realização deste objetivo. No entanto, as prováveis resistências que os sindicatos oporão a medidas que coloquem em

questão o poder por eles adquirido provavelmente atenuarão o impacto das medidas pretendidas. Reencontramos, assim, o último aspecto.

IV – A arquitetura administrativa

A idéia central da reforma do Estado a respeito da arquitetura administrativa é distinguir claramente as funções ditas “estratégicas”, pertencentes ao Estado central, e as funções “operacionais” de execução, que devem se originar de estruturas periféricas (serviços descentralizados, estabelecimentos públicos, e mesmo parceiros privados): como indica o documento de trabalho, “não pertencem ao Estado central, de maneira genérica, tarefas relativas a assuntos de gestão ou de prestação de serviços. Estas devem ser de responsabilidade dos serviços operadores, serviços descentralizados de competência nacional ou territorial ou estabelecimentos públicos.”³⁹ Esta orientação compartilha da mesma orientação das reformas que, em inúmeros países ocidentais⁴⁰ levou a distinguir, conforme o modelo aplicado no Reino Unido após o relatório *Next Steps* de 1988,⁴¹ as responsabilidades de elaboração de políticas, distribuídas pelos departamentos ministeriais, das tarefas de gestão, confiadas a “agências” autônomas: a França permaneceu à margem deste movimento, ainda que “centros de responsabilidade” tenham sido instituídos em caráter experimental, no âmbito da “renovação dos serviços públicos — mas sua fonte de inspiração foi totalmente diferente daquela ⁴² — e que estruturas explicitamente qualificadas de “agências” tenham sido criadas, particularmente no domínio social e em questões do meio ambiente;⁴³ mas uma série de relatórios havia preconizado recentemente que o recurso a esta fórmula constituía um meio de transformação das estruturas administrativas.⁴⁴

Além das críticas suscitadas pelas condições nas quais estas operações de reestruturação foram conduzidas,⁴⁵ e pelos efeitos perversos que freqüentemente produziram,⁴⁶ convém notar que o postulado segundo o qual a distinção entre funções estratégicas e operacionais garantiria uma boa gestão é cada vez mais contestado nos países que o puseram em ação: a idéia de que seria possível estabelecer uma linha de demarcação clara entre a elaboração e a execução, ou ainda entre política (encarregada de definir as orientações) e a administração (encarregada de executá-las) parece não apenas irrealista mas também custosa e, no limite, contrária ao imperativo de eficácia; ela privaria a política dos meios de ação necessários, implantando uma forma de “governo à distância”, e

impossibilitaria um controle real sobre os serviços que se tornaram autônomos. Também o modelo das agências autônomas foi parcialmente questionado em certos países que o haviam executado:⁴⁷ em última instância, a gestão dos assuntos públicos seria mais eficaz quando da responsabilidade dos ministérios integrados, nos quais se articula a orientação política e a execução, e não repartidos em departamentos centrais e agências executivas. Podemos, então, perguntar pelo fundamento da concepção da arquitetura administrativa sobre a qual se assenta a reforma do Estado.

Este postulado determina um conjunto de mudanças que visam consolidar cada um destes níveis ou pólos da ação pública.

1) Do lado das funções operacionais, a reforma do Estado preconiza “um poderoso movimento de delegação de responsabilidades”;⁴⁸ ela se situa, neste ponto, no centro da política de “renovação do serviço público” que elevou a descentralização à condição de “regra geral da repartição de atribuições e de meios” nos serviços do Estado (art. 1 da carta da descentralização de 1 de julho de 1992⁴⁹) e conferiu aos serviços descentralizados uma maior liberdade de gestão (especialmente pela utilização em seu benefício da fórmula dos centros de responsabilidade). Trata-se, segundo o documento de trabalho, de “concluir, garantir e comandar a descentralização”, particularmente através de novas transferências de responsabilidade na direção dos serviços descentralizados, e da afirmação de sua autonomia de gestão: é previsto que o modo de gestão dos créditos de funcionamento presentemente utilizados pelos centros de responsabilidade será estendido à totalidade dos serviços descentralizados e que, mais além, serão experimentadas novas flexibilizações no âmbito dos “contratos de serviço”. Por outro lado, e sobretudo, medidas de simplificação da organização territorial, já projetadas, serão implantadas; uma tal simplificação é evidentemente indispensável tendo-se em conta a complexidade do sistema francês de organização territorial. Para além destas medidas, convém assinalar que a unidade dos processos de descentralização (territorial ou funcional), assim como sua freqüente superposição, são, deste momento em diante, percebidas claramente; passamos, assim, para uma visão global da descentralização, inserida numa problemática centro/periferia.

As funções operacionais podem ainda ser confiadas a estruturas personalizadas (estabelecimentos públicos), mesmo a outros personagens (coletividades territoriais, organizações profissionais): o Estado adentra, então, a lógica de uma parceria que, nos termos do documento de trabalho, constituiria, em inúmeros domínios, “o meio

mais eficaz de mobilizar as vontades e os meios”. Em se tratando da gestão personalizada, o desenvolvimento atual da fórmula das agências demonstra a preocupação em extrair todas as conseqüências da lógica da personalização inerente ao estatuto do estabelecimento público, através da atribuição de uma autonomia de gestão aumentada. Quanto à atração de parceiros de fora, evoca-se irresistivelmente a lógica da privatização: o Estado deve em realidade procurar “confiar a terceiros o cuidado com funções das quais ele não seria necessariamente o melhor executor”; e esta lógica esteve efetivamente presente, especialmente no Reino Unido, através da fórmula do *market testing*, toda vez que se pretendia distinguir funções estratégicas de funções operacionais. Reencontramos, por este viés, o item 1 da circular de 26 de julho de 1995, a respeito da clarificação do campo do serviço público; mas nenhum elemento de clarificação incidiu sobre os critérios de avaliação da oportunidade de evocar a iniciativa privada.

2) Do lado das funções estratégicas (o documento de trabalho fala, aliás, explicitamente de um “Estado estrategista”), encontramos um conjunto de medidas que visam tornar o Estado central mais eficaz. Esta abertura é nova em relação à “renovação do serviço público” que apresentava somente a idéia de avaliação das políticas públicas, mas também em relação ao reformismo administrativo tradicional, que, afinal, pouco se ocupava com a parte mais sedimentada do Estado central; isto é, incontestavelmente, um dos pontos centrais da reforma. Convém, todavia, não exagerar a respeito de sua novidade, uma vez que se trata, antes de mais nada, de uma síntese de elementos que até o momento se encontravam dispersos, por exemplo, no que se refere às condições dos recursos ao direito,⁵⁰ aos procedimentos de preparação orçamentária, à elaboração e avaliação de políticas públicas, à tutela de empresas públicas, ao “enxugamento” das estruturas ou, ainda, à renovação da gestão pública; a ênfase colocada sobre a política patrimonial do Estado é, inversamente, específica.

O elemento mais interessante, que não deixa de nos espantar, é a ênfase dada ao reforço das capacidades de elaboração das políticas públicas, que conduz à reativação da concepção, tradicional na França, de um Estado “cérebro da sociedade”: o Estado encontra-se, com efeito, referendado no seu papel de previsão — a função “estatística e estudos econômicos” deve ser racionalizada — prospectiva, mas também de planificação, através da reforma pretendida do Comissão Geral do Plano: o Estado “estrategista” não é, portanto, de modo algum, um “Estado modesto”, mas, como dizia o presidente da República,⁵¹ um Estado “forte”, capaz de construir um projeto

de desenvolvimento e de manter a coesão social. Podemos nos perguntar se esta visão, tão gaulliana, é ainda compatível com o processo de internacionalização em curso.

A reforma do Estado impele o movimento de fragmentação do Estado, perceptível a partir dos anos oitenta, ainda antes, pela delegação sistemática de responsabilidades de gestão e de autonomização dos serviços gestionários; ela pretende, no entanto, paralelamente, preservar a coerência das políticas públicas através de um reforço da capacidade estratégica do Estado central: uma tensão existe, assim, entre dois movimentos contraditórios, fundados na aposta gerencial da dissociação entre o operacional e o estratégico.

Por todos estes aspectos, a reforma do Estado atinge, verdadeiramente, a concepção tradicional do serviço público:

- a condução da mudança tende a promover um estilo consensual de gestão no interior das estruturas administrativas;
- a relação administrativa é modificada pela promoção da figura do usuário cidadão;
- a função dos agentes é flexibilizada pela introdução da gestão descentralizada de recursos humanos;
- por fim, a arquitetura administrativa deve ser reordenada em torno dos pólos estratégico/operacional.

O ponto cego continua sendo, todavia, o problema da posição do serviço público na economia e na sociedade. A reforma do Estado não dá, com efeito, respostas claras a este problema, a despeito das afirmações teóricas sobre a importância dos serviços públicos e o apego à “concepção francesa do serviço público”.

No que concerne à posição dos serviços públicos com relação ao mercado, convém lembrar que uma ligação estreita foi estabelecida na França entre serviço público e monopólio: consideramos por muito tempo que o serviço público implicava o monopólio; supunha-se que os interesses coletivos, que justificaram sua instituição, não poderiam ser protegidos senão na ausência de concorrência. A regressão dos monopólios públicos, ao menos no domínio econômico, sob a pressão europeia, coloca a questão de se saber como garantir a realização das finalidades do serviço público num contexto de concorrência. Segundo o documento de trabalho, o Estado deve “zelar ao mesmo tempo pelo cumprimento dos objetivos do serviço público e pelo respeito a regras leais de concorrência”; é um pouco como a quadratura do círculo, ainda que a “função de regulação” seja “organizada com cautela”; o dispositivo previsto pela lei das telecomunicações servirá, evidentemente, sobre este ponto, como referência.

Quanto ao lugar dos serviços públicos na sociedade, um conjunto de questões permanece referentes ao grau de especificidade dos serviços com relação às outras atividades sociais,⁵² às finalidades que lhes são destinadas, à esfera a eles destinada. Ainda sobre todos estes pontos, a reforma do Estado não traz elementos de resposta: mas poderia fazê-lo, uma vez que estas questões são, por essência, abertas, e dependem, antes de mais nada, de uma dinâmica social e política.

Notas

- 1 CHEVALLIER, J., *Le service public*, 3ª ed. Paris: PUF, 1994, Col. "Que sais-je?"
- 2 Circular de 26 de julho de 1995 relativa à preparação e à execução da reforma do Estado e dos serviços públicos, JO de 28 julho de 1995, p. 11217.
- 3 "Réflexion préparatoire à la reforme de l'Etat", Documento de trabalho publicado em 8 de março de 1996, 81p.
- 4 Circular de 23 de fevereiro de 1989 relativa à renovação do serviço público, JO de 24 de fevereiro de 1989, p. 2526.
- 5 CHEVALLIER, J., "A política francesa de modernização administrativa", In *L'État de droit-Mélanges en l'honneur de Guy Braibant*, Paris: Dalloz, 1996, pp. 69-87.
- 6 Ver "Les administrations en Europe: d'une modernisation à l'autre", *RFAP*, nº 75 julho setembro de 1995.
- 7 THOENIG, J., C. fala a respeito destas "medidas muito heteróclitas" relativas a um verdadeiro "inventário à Prevert" (Reforma da administração e reforma do Estado, In *Revue politique et parlementaire*, n. 982, março/abril 1996, p.56).
- 8 CHEVALLIER, J., "Os funcionários e a modernização administrativa", *Revue administrative*, n. 271, janeiro de 1993, pp. 5 e seguintes.
- 9 Esta versão permanece fiel às orientações definidas no documento de trabalho de março (ver a apresentação feita pelo primeiro-ministro na *Ouest France*, no dia primeiro de julho, e a entrevista do Ministro da Função Pública do mesmo dia): ele prevê tornar a administração "mais simples", particularmente pela supressão de um certo número de autorizações administrativas e da multiplicação de casos nos quais a não resposta da administração vale como um acordo tácito, "mais próximo" dos cidadãos, pela reafirmação da desconcentração, "mais moderna e mais responsável, por uma série de medidas destinadas a favorecer uma maior eficácia de ação pública: no que concerne aos agentes, o ponto essencial reside na elaboração de uma "nova forma de avaliação individual".
- 10 Decreto n. 95 1007 de 13 de setembro de 1995, relativo ao comitê interministerial para a reforma do Estado e à comissão para a reforma do Estado, JO de 14 de setembro de 1995, p. 13558.
- 11 Trata-se, segundo J. Chirac (*Le Monde*, 6 de maio de 1995) de "reencontrar o equilíbrio dos poderes que o general de Gaulle havia desejado": "pouco a pouco o poder político diluiu-se em favor da administração que é, por natureza,

- conservadora e reticente a mudanças"; "é necessário restabelecer a primazia do poder político, ficando a administração destinada às funções de proposição e execução que lhe são próprias".
- 12 Na origem, o plano trienal deveria ser publicado no final de dezembro; após a etapa intermediária e nova do documento de trabalho submetido à consulta dos interesses, os prazos foram ampliados, primeiro para abril, depois para junho, e, por fim, o excesso de formalismo acabou sendo abandonado.
- 13 *Réflexion préparatoire*, p. 5.
- 14 A circular de 23 de fevereiro de 1989 insistia sobre a necessidade da "proteção do pessoal e de suas organizações sindicais" para a estratégia da reforma; de fato, as posições dos sindicatos relativas à "renovação do serviço público" foram elencadas a partir da adesão à desconfiança.
- 15 Os ciclos de qualidade vieram, assim, abalar as estruturas oficiais de participação, sobre as quais se apóia o poder sindical na função pública.
- 16 *L'État dans tous ses projets – un bilan des projets de service dans l'administration*, Paris: A documentação francesa, 1994.
- 17 Isto foi visto com os ciclos de qualidade (CHEVALLIER, J., "Le discours de la qualité administrative", *RFAP* n. 46, 1988, pp. 21 e segs.) ou ainda com as novas práticas de descentralização da gestão de créditos ou da avaliação de agentes (CURAPP, *L'évaluation dans l'administration*, Paris: PUF, 1993). Como assinala justamente J. C. THOENIG (op. cit. p. 57), a reforma administrativa é antes de tudo "um assunto de dinâmica de terreno, ou seja, de confrontação entre experimentações e situações diversificadas": trata-se de "impelir o terreno a tomar iniciativas, fornecer-lhe autonomia e avaliar os resultados deste modo obtidos", mais do que lhe dizer, "em seu lugar, o que se deve fazer" ou de enunciar "medidas que ele já utiliza".
- 18 A nuance é importante na medida que os serviços públicos podem ser levados, em nome de um "interesse geral" do qual o Estado é o único juiz, a tomar medidas eventualmente contrárias aos interesses específicos e categorias dos seus usuários – o que leva a legitimar a primazia da oferta (administrativo) sobre a demanda (social).
- 19 O relatório Picq (*L'Etat en France: Servir une nation ouverte sur le monde*, Paris: A documentação francesa, 1995, col. "Rapports officiels") pretendia, também ele, "situar os cidadãos no centro da administração".
- 20 CHEVALLIER, J., "Figures de l'usager", In *Psychologie et science administrative*, Paris: PUF, 1985, pp. 44 e segs.
- 21 *Réflexion préparatoire*, p. 5.
- 22 Circular de 30 de maio de 1996, relativa à codificação dos textos legislativos e regulamentares, JO de 5 de junho de 1996, p. 8263.
- 23 O documento dos serviços públicos de 1992 acrescentara: transparência, participação, simplificação.
- 24 *Réflexion préparatoire*, p. 4.
- 25 *Réflexion préparatoire*, p. 4.
- 26 Ver BULLINGER, M., ed., "Von der bürokratischen Verwaltung Smanagement zum" ("De l'administration bureaucratique au management administratif") – Colóquio franco-alemão, Friburgo 26-27, junho 1992, Verwaltung 2000 1993 (ver especialmente as contribuições de R. Drago, M. Le Clainche, J., Chevallier, M. Fromont, D. Truchet).
- 27 Ver MONNIET, M., *Les décisions implicites d'acceptation de l'administration*, Paris: LGDJ 1992, e também Fromont, M., op cit.

- ²⁸ COLLIN DEMUMIEUX, M., “Quelques éléments nouveaux sur les décisions implicites d'acceptation”, *Les Petites affiches*, 1996.
- ²⁹ Circular de 15 de maio de 1996, relativa à execução do plano de reforma do Estado: redução do número de autorizações e declarações administrativas prévias, JO de 27,28,29 de maio de 1996, p. 7922.
- ³⁰ Só devem ser mantidos regimes fundados no interesse público indiscutível e atual, justificando uma intervenção administrativa prévia.
- ³¹ A experimentação iniciou em 1º de janeiro de 1996 para a totalidade dos projetos de lei (exceto as leis de finanças), devendo ser feito um balanço ao final do primeiro semestre; após o dia 1º de julho de 1996, ela foi estendida para a totalidade dos decretos regulamentares no Conselho de Estado, e uma avaliação global deve ocorrer no fim de 1996.
- ³² Circular de 21 de novembro de 1995, relativa à experimentação de um estudo de impacto acompanhando os projetos de lei e de decreto no Conselho de Estado, JO de 1º de dezembro de 1995, p. 17566.
- ³³ Segundo o documento de trabalho, “Os funcionários são a principal riqueza do Estado” p. 4.
- ³⁴ VERRIER, P. E., “Les spécificités du management public: le cas de la gestion des ressources humaines”, *Politiques et management public* n.º. 4, 1989, pp. 47 e segs.
- ³⁵ Sobretudo com o modelo CHEOPS: ver Badeyan G. “Un nouvel instrument pour la politique de l'emploi dans la fonction publique”: CHEOPS, *Bulletin RCB*, n.º 50, setembro 1982, p.15 e segs., e também: “Notion et connaissance des effectifs dans la fonction publique: la diversité des points de vue” In *Revue administrative*, n. 232, 1986, p. 393 e segs. Ver o suplemento “La gestion prévisionnelle des personnels”, In *Cahiers français*, n.º 197, julho-setembro 1980, sobre a função pública.
- ³⁶ Ver por exemplo VERRIER, P. E., “Y a-t-il de mauvais fonctionnaires? Remarques sur l'inaffabilité administrative et la notation”, *Politiques et management public*, 1989, n. 2, pp. 81 e segs., GONZALES, J., “En finir avec la notation des fonctionnaires”, *Regards sur l'actualité*, setembro/outubro de 1989, pp. 23 e segs.
- ³⁷ RANGEO, F., “La notation des fonctionnaires en question”, *Politiques et management public* n.º. 2, 1992, pp. 193 e segs.
- ³⁸ Mesmo neste contexto, as oposições podem ressurgir na fase de aplicação; é por isto que a despeito das vantagens concedidas, o procedimento de reclassificação suscitou o descontentamento social da PTT (BARREAU, J., *La réforme des PTT – quel avenir pour le service public?* Paris: La Découverte, 1995).
- ³⁹ *Réflexion préparatoire*, p. 31.
- ⁴⁰ Ver “La réforme de gestion: agences gouvernementales et administrations centrales”, *Revue internationale des sciences administratives* n.º. 4, 1995.
- ⁴¹ O relatório preconizava a transformação dos serviços prestadores de serviços e cuja atividade pudesse ser individualizada em “agências de execução” (*Executive Agencies*), dispondo de maior autonomia de gestão, e dirigidas por um *Chief Executive*, nomeado por um período de cinco anos e pessoalmente responsável por seu desempenho (ver particularmente STEVENS, A., “Les agences d'exécution et leur impact sur le *Civil Service*”, in *RFAP*, n. 55, 1990, pp. 485 e segs.): em 1992, 75 agências deste tipo já haviam sido criadas, 300 000 agentes, praticamente a metade do *Civil Service* nelas trabalhava; quando a aplicação do programa estiver concluída, 79% dos funcionários estarão vinculados a 173 agências.

- ⁴² Não apenas os centros de responsabilidades instalados em caráter experimental (209 em 1º de janeiro de 1994) beneficiam-se de uma flexibilização orçamentária, mas, sobretudo, a fórmula beneficia quase que exclusivamente os serviços descentralizados.
- ⁴³ BRAUD, C., “La notion d’agence en France: réalité juridique ou mode administrative?”. *Les Petites affiches* n. 104, 30 agosto de 1995, pp. 4 e segs. Do modo como é atualmente concebida na França, a agência é simplesmente uma variante do estabelecimento público que se caracteriza pela injeção de competências técnicas, pela introdução de dispositivos de avaliação e sanção dos resultados, enfim, por uma autonomia de gestão nos aspectos financeiro e de pessoal.
- ⁴⁴ O relatório Blanc do XI plano (1993) faz dela uma meio privilegiado de descentralização funcional: o Conselho invoca a si mesmo no relatório de 1993 para “aprofundar uma reflexão sobre as agências”; enfim, o relatório Picq incita a “criar novas agências para gerir de outro modo o serviço público”.
- ⁴⁵ Para B. HOGWOOD (“Les familles de Whitehall: les administrations centrales et les types d’agences en Grande-Bretagne”, *RISA*, op. cit. pp. 587 e segs.), “a iniciativa *Next Steps* não foi bem definida, nem executada”.
- ⁴⁶ Ver por exemplo HOOD, C., “L’évolution de la gestion publique au Royaume-Uni et la suppression des privilèges de la fonction publique”, *RFAP* n. 70, 1994, pp. 295 e segs.
- ⁴⁷ Particularmente na Dinamarca (T.B. Jorgensen e C. A. Hansen) e nos Países Baixos (W. Kickert e F. Verhaak) *RISA*, op. cit.
- ⁴⁸ *Réflexion préparatoire*, p. 31.
- ⁴⁹ Decreto n. 92.601 de 1º de julho de 1992, sobre o protocolo de descentralização, JO de 4 de julho de 1992, p. 8898.
- ⁵⁰ Os termos da circular Juppé de 26 de julho de 1995 se aproximam, neste ponto, dos da circular Rocard de 25 de maio de 1988.
- ⁵¹ No seu discurso de 3 de fevereiro de 1996, J. Chirac insistia na idéia de que o “Estado não deve ser modesto. São seus servidores que possuem o dever da modéstia. Já o Estado, ele deve ser grande.
- ⁵² A confrontação com a noção européia de “serviço universal” contribuiu para melhor esclarecer suas implicações. Ver, por exemplo, Debene, M., “Sur le service universel: renouveau du service public ou nouvelle mystification?”, In *Actualité juridique Droit administratif*, março de 1996, pp. 183 e segs. e também “Le service public et la construction communautaire”, *Revue française de droit administratif*, 1995, n.3.

A reforma do Estado e a concepção francesa do serviço público

Jacques Chevallier

O artigo pretende avaliar os efeitos da reforma do Estado sobre a concepção francesa tradicional do serviço público, a qual repousaria sobre três dimensões: a funcional, relativa à extensão da esfera da gestão pública, a axiológica, pertinente aos valores que governam seu funcionamento e a jurídica, associada ao conjunto de leis que a ela se aplicam. O autor sustenta que a iniciativa de reforma do Estado teve repercussão nos seguintes aspectos: a condução da mudança, pela promoção de um estilo consensual de gestão no interior das estruturas administrativas; a relação administrativa, modificada pela promoção da figura do *usuário-cidadão*; o estatuto dos agentes, flexibilizado pela introdução da gestão descentralizada de recursos humanos e a arquitetura administrativa, reordenada em torno dos pólos estratégico e operacional. O autor afirma que a reforma do Estado não contempla um ponto fundamental, qual seja, o problema da posição do serviço público em relação à economia e à sociedade.

La reforma del Estado y la concepción francesa de los servicios públicos

Jacques Chevallier

El artículo pretende evaluar los efectos de la reforma del Estado desde el punto de vista de la concepción francesa tradicional del servicio público, la cual estaría basada en tres puntos: la funcional, que se refiere al alcance de la gestión pública, la axiológica, pertinente a los valores que gobiernan su funcionamiento y la jurídica, asociada al conjunto de leyes a las cuales se aplica. El autor sostiene que la iniciativa de la reforma del Estado repercutió en los siguientes aspectos: la conducción al cambio, tras la promoción de un estilo consensual de gestión en el interior de las estructuras administrativas; la relación administrativa, modificada por la promoción de la figura del *usuario-ciudadano*; el estatuto de los agentes, flexibilizado por la introducción de una gestión descentralizada de recursos humanos y la arquitectura administrativa, reordenada alrededor del polo estratégico y del operacional. El autor sostiene que la reforma del estado no contempla un punto fundamental que es el problema de la posición del servicio público con relación a la economía y a la sociedad.

The reform of the State and the French concept of public service.

Jacques Chevallier

The article aims at the evaluation of the effects of the reform of the State on the traditional French concept of public service, which is based on three aspects: the functional aspect, relating to the size of the public management domain; the axiological aspect, which has to do with the values that govern its operation; and the legal aspect, associated with the set of laws that are applicable to it. The author argues that the State reform initiative made an impact in the following aspects: the management of the change, by promoting a management style, within