

A modernização do Estado: as
lições de uma experiência

Serge Vallemont

12

**A modernização do Estado:
as lições de uma experiência**

Serge Vallemont

12

Texto para discussão é uma publicação da
Escola Nacional de Administração Pública

Editora

Vera Lúcia Petrucci

Coordenador editorial

Norma Guimarães Azeredo

Editoreção eletrônica

Maria Marta da Rocha Vasconcelos

© ENAP, 1996

VALLEMONT, Serge.

V184m A modernização do Estado: as
lições de uma experiência. Brasília:
MARE/ENAP, 1996.

16 f. (Texto para discussão, 12).

1. Estado - modernização. 2. Reforma
do Estado. I. Título II. Série

CDD 354.81

Brasília - DF

ENAP Escola Nacional de Administração Pública

SAIS — Área 2-A

70610-900 — Brasília - DF

Telefone: (061) 445 7095 / 445 7096

Fax: (061) 445 7178

A modernização do Estado: as lições de uma experiência

*Serge Vallemont**

Falar da modernização do Estado não é fácil atualmente, tão numerosos são os excelentes especialistas que, ao longo dos últimos anos, dedicaram-se a este tema e produziram relatórios não menos excelentes. Com efeito, se há um campo que tem sido regularmente classificado como uma prioridade governamental é exatamente este. Certamente, as políticas desenvolvidas para atingir este objetivo tomaram formas diferentes. Sem querer ser exaustivo e limitando-me aos últimos vinte anos, posso assinalar algumas datas e fatos essenciais:

- 1964 – a reforma administrativa relativa à nova organização dos serviços do Estado nos departamentos e nas regiões da França;
- 1970 – 1975 – introdução de modernos métodos de gestão e a experiência de racionalização das escolhas orçamentárias;
- 1980 – a simplificação das formalidades administrativas;
- 1986 – as experiências de “círculos de qualidade” na administração e a promoção das inovações;
- 1987 – experiências de desenvolvimento do interesse no setor público e os contratos de desempenho;
- 1988 – o relatório da comissão “Eficácia do Estado” do Xº plano: “A aposta na responsabilidade”;
- 1989 – a política da renovação do serviço público e as tratativas de projetos de serviços com a criação dos “centros de responsabilidade”;
- 1993 – o relatório da comissão “Estado, administração e serviços públicos do ano 2 000” do XIº Plano: “Para um Estado estrategista, a garantia do interesse geral”;
- 1993 – o relançamento da política de desconcentração a serviço da modernização dos esquemas ministeriais de reorganização e desconcentração;

*Diretor Honorário do Pessoal do Ministère de l'Équipement, antigo presidente do Comitê Interministerial pela Reorganização e Desconcentração das Administrações na França.

- 1994 – o relatório Picq sobre as responsabilidades e as missões do Estado;
- 1995 – o Relatório do CRDA:¹ 33 proposições para tornar mais eficaz a administração territorial do Estado;
- 1995 – Criação do Comissariado para a Reforma do Estado e circular do Primeiro-ministro de 26 de julho de 1995, relativa à preparação e operacionalização da reforma do Estado e dos serviços públicos.

O movimento se acelerou depois da metade dos anos oitenta, à medida que ficava claro que a descentralização interrogava cada vez mais o Estado sobre suas missões, organização e formas de funcionamento.

Este inventário sucinto permite, entretanto, assinalar a evolução constatada nos últimos 15 anos, no sentido da modernização, caracterizada até 1989 pela experimentação sucessiva de diferentes instrumentos, tais como os círculos de qualidade, a qualidade total, os contratos de desempenho; depois, a partir da circular de Michel Rocard de 29 de fevereiro de 1989, pelo anúncio de um projeto global envolvendo as diferentes dimensões da modernização da administração.

Por outro lado, o objetivo buscado permaneceu o mesmo e, para resumir, pode-se utilizar a fórmula “fornecer ao cidadão o melhor serviço ao menor custo”. Para atingir este objetivo, os relatórios e as circulares dos primeiros-ministros — penso particularmente na circular de fevereiro de 1989 de Michel Rocard e na de julho de 1995, de Alain Juppé — recomendam ou prescrevem as reformas que, pelo menos na sua opinião, são muito convergentes. Nestas condições, pode-se estranhar que esta aparente continuidade não tenha produzido uma mobilização durável por parte dos próprios funcionários, condição indispensável, na minha opinião, para criar uma verdadeira dinâmica de mudança.

É à luz da minha dupla experiência de diretor de pessoal do Ministério da Infra-estrutura² de 1985 a 1993 e, depois, como presidente do CRDA, que vou tentar dar uma explicação e apresentar algumas sugestões, em quatro pontos, que eu gostaria de preceder de um alerta sobre os riscos da instabilidade dos processos de mudança.

Embora os objetivos constantemente reafirmados permaneçam os mesmos, a realização das reformas caracterizou-se mais, até o momento, por uma sucessão de impulsos privilegiando um ou outro ingresso na mudança, ou um ou outro instrumento. Quando se sabe que a reforma administrativa é uma obra de longo fôlego e que exige continuidade e perseverança, é evidente que a instabilidade dos processos de mudança verificada há uma dezena de anos só desencoraja os que se empenharam no sentido da reforma e de reforçar a paralisação dos outros.

Ao contrário, se a administração da Infra-estrutura obteve resultados, ficou clara, para muitos, a necessidade de continuidade na ação. Iniciada desde 1985, a

política de modernização do Ministério do Infra-estrutura, cuja condução foi confiada pelo ministro da época ao diretor do pessoal, desenvolveu-se segundo um processo contínuo beneficiado por uma excepcional estabilidade no estado-maior do ministério. Assim, o princípio - essencial na minha opinião para garantir o sucesso - da progressividade na condução da mudança pôde ser respeitado, permitindo aos agentes uma apropriação, em etapas sucessivas, dos novos instrumentos de gestão.

A progressividade permite recorrer à experimentação seguida pela avaliação e a difusão das experiências, o que exige tempo e que não se sucumba às novas modas que surgem regularmente. Ao contrário, é necessário saber transformar em estímulo à mudança toda inclinação política da vontade governamental em matéria de reforma administrativa, mas com a preocupação de se inscrever na continuidade, condição essencial para a credibilidade do empreendimento e para não desencorajar seus agentes.

1. Realizar simultaneamente as mudanças nos planos central e desconcentrado e nas relações entre ambos

Os funcionários que lidam diretamente com o público são bem mais sensíveis à exigência de reforma e à sua urgência do que seus colegas da administração central, simplesmente porque estão mais em contato com a realidade e vivem no cotidiano os problemas dos usuários da administração. Mas a modernização do Estado interpela todos os níveis do aparelho administrativo. “A modernização não é apenas boa para os outros”.

Para garantir uma melhor eficácia do Estado, é preciso que, paralelamente às evoluções conduzidas nos serviços desconcentrados, seja realizada uma transformação do papel e do funcionamento das administrações centrais, com o estabelecimento de um novo tipo de relações entre o centro e a periferia. Relações que não sejam mais, como freqüentemente acontece, impregnadas de desconfiança recíproca, mas ao contrário, fundamentadas na responsabilização dos serviços desconcentrados com base em objetivos claros, com um nível de precisão suficiente mas não excessivo, a fim de orientar a ação dos serviços sem eliminar as margens de adaptação necessárias à realização das políticas.

Parece-me, portanto, essencial que na modernização do Estado conduza-se simultaneamente, com uma coerência total, as mudanças a serem operadas no plano central, no plano desconcentrado e nas formas de relação entre todos os níveis a fim de assegurar a necessária articulação entre definição de objetivos e condições práticas de sua realização. Penso, pessoalmente, que é necessário evitar, por

excesso de racionalização, separar a estratégia da execução; mas ao contrário, deve-se criar as condições para a instauração do “debate necessário entre as exigências dos objetivos da política pública e as limitações práticas”.³

Retomo por minha conta o que escreve Sylvie Trosa na sua última obra *Moderniser l'Administration Comment font les autres?*: “Toda política pública é feita de uma tensão entre o fato de determinar os objetivos mais pertinentes tendo em vista critérios políticos, econômicos ou sociais etc... e as possibilidades financeiras, humanas e culturais existentes em um dado momento. Seria tão ilegítimo definir os objetivos abstratamente, na ausência de qualquer consideração sobre sua factibilidade, quanto deixar as limitações práticas bloquearem a imaginação dos que tentam determinar o que deveria ser feito”.

Referindo-me à minha experiência no Ministério da Infra-estrutura, ilustrarei esta idéia comentando a ação desenvolvida em diversos anos em matéria de responsabilização dos diretores departamentais, política que Patrice Duran definiu, em um pronunciamento no 5º Colóquio Internacional da *Revue Politique et Management Public*, como uma regulação central da autonomia local”.

Vamos partir do princípio de que as evoluções que ambicionamos conduzir exigem da parte dos atores, tanto centrais como periféricos, uma aprendizagem de sua nova forma de relações com o que não pode ser minimizado.

Assim, na Infra-estrutura, o estabelecimento de um novo tipo de relações entre as centrais e os diretores departamentais, fundado na responsabilização, começou em 1987, pela instauração entre o diretor do pessoal e os DDE⁴ de relações contratuais formalizadas por um contrato centrado na condução da mudança. Este contrato repousa sobre o valor agregado pessoal do DDE, na explicitação das suas missões individuais e nos resultados dele esperados em um determinado contexto. O contrato é feito sob medida para cada DDE. Ele resulta de um diálogo com o diretor de pessoal e leva em conta as prioridades do chefe de serviço e as do diretor de pessoal em relação aos objetivos de modernização. Trata-se de um contrato negociado, o que significa que os objetivos fixados e os meios de acompanhamento utilizados são estabelecidos de comum acordo e com total responsabilidade. Cada objetivo é munido de indicadores que permitem aos dois contratantes ter condições, um ano depois, de avaliar se os objetivos foram ou não atingidos.

Ultrapassada esta etapa e adquirida a prática de contratação por parte dos diretores departamentais, pôde-se executar, a partir de 1989, entre os DDE e a administração central, um instrumento de planificação das atividades e recursos necessários, sob a forma de um plano de objetivos-meios com duração de três anos. Cada plano aprovado pelo ministro define, respeitando os enquadramentos nacionais tanto em termos de meios como de políticas, as evoluções previstas para três anos do ponto de vista dos volumes de produção e dos efetivos de pessoal em número e qualificação, bem como as ações prioritárias que acompanham os

objetivos. A existência destes contratos e dos instrumentos de controle de gestão a eles associados permitiu a transformação dos DDE em centros de responsabilidade.

É claro que esta atividade atingiu as diferentes direções da administração central, tanto do ponto de vista da fixação de objetivos claros como daquele da necessária coordenação entre elas. É o problema da condução dos serviços desconcentrados que foi colocado e que, sob o constrangimento dos chefes dos serviços desconcentrados, obrigou as administrações centralizadas a evoluir, uma evolução que certamente não está concluída, mas cujos fundamentos estão hoje muito bem ancorados nos estados-maiores das direções do ministério.

Este exemplo ilustra, ao mesmo tempo, a necessidade de trabalhar sobre a globalidade do aparelho administrativo, centro e periferia, e a exigência de progressividade na atuação, deixando lugar à aprendizagem.

É uma estratégia do mesmo tipo que o comitê ministerial da Previdência⁵ propôs no seu esquema de 1994. Sua implantação prevê que ela seja acompanhada pela difusão dos instrumentos necessários em matéria de controle de gestão e por uma verdadeira política de gestão de recursos humanos da qual a DAGPB⁶ tomou as medidas, principalmente no aspecto da formação profissional.

2. Levar em conta a especificidade dos ministérios, assegurando um justo equilíbrio entre autonomia e pilotagem

Evocando a administração da Previdência, no seu compromisso em matéria de modernização, sou levado a sublinhar uma idéia à qual convém atribuir, a meu ver, uma importância particular: a consideração das especificidades próprias de cada organização administrativa. Nenhuma administração se parece com nenhuma outra por sua história, cultura, sistema relacional, corpos que a compõem e, antes de interromper uma estratégia de mudança, é indispensável primeiro compreendê-la, ou seja, analisá-la nas suas especificidades.

Esta idéia tem como corolário a conveniência de conceder a cada administração margens na escolha do ritmo a adotar para a condução das mudanças. Na medida em que é necessário ser exigente quanto aos objetivos a atingir, é também necessário responsabilizar cada ministro sobre a estratégia de operacionalização. Toda a dificuldade consiste em fazer com que a estratégia adotada crie condições de irreversibilidade do processo de reforma, tendo presente este princípio de bom senso de que o movimento se cria ao caminhar.

Este princípio é que levou o CRDA a recomendar ao Primeiro-ministro, em 1993, que responsabilizasse cada ministro pela concepção e planejamento de suas reformas de reorganização e desconcentração, sendo que o planejamento assumisse a forma de um esquema de reorganização e de desconcentração, que definisse em quatro anos as diferentes etapas das reformas a conduzir.

Em um único ministério, mas cuja administração envolve importantes serviços desconcentrados — que é também o caso da administração da Previdência — a aplicação deste princípio pode também ser ilustrada pelo empenho com que o Ministério da Infra-estrutura assumiu, em 1985, sua estratégia de modernização, sabendo responsabilizar seus diretores departamentais na condução da mudança, a fim de que as reformas a realizar pudessem ser declinadas em cada serviço desconcentrado, adaptando-se, de acordo com os lugares, aos homens, à sua história, mas também ao contexto local no qual o serviço desenvolve as atividades.

Mas uma tal estratégia desconcentrada do desenvolvimento da mudança exige para a sua realização que a administração central se arme com um dispositivo de monitoramento, fundado em um verdadeiro profissionalismo em matéria de administração. No Ministério da Infra-estrutura, isto tomou a forma de uma sub-direção dos serviços e da desconcentração cujo papel no início era o de sondar o terreno para reconhecer iniciativas e inovações em matéria de mudanças, dar assistência metodológica à condução de todas as ações de modernização, organizar as trocas de experiências, capitalizá-las, assegurar a sua difusão e avaliar seus efeitos. Cabe à direção em exercício assegurar a condução da mudança (à qual está ligada esta subdireção), bem como fixar o quadro geral no qual deverão se inscrever as ações de modernização e definir o programa de ações nacionais de acompanhamento indispensáveis à tradução operacional das reformas.

Eu noto que no seu esquema de reorganização e desconcentração, o Ministério da Previdência previu organizar a condução de seus serviços desconcentrados no âmbito central em um espírito amplamente inspirado na experiência do Ministério da Infra-estrutura.

Na escala interministerial, o CRDA, no seu relatório ao Primeiro-ministro “*33 proposições para tornar mais eficaz a administração territorial do Estado*” recomenda para a condução da mudança um equilíbrio justo entre autonomia e monitoramento. É assim que ele propõe que cada ministério se encarregue das reformas que lhe dizem respeito e que as realize segundo seus próprios métodos e cultura. Mas, simultaneamente, ele sugere a colocação em prática de um dispositivo central de condução da reforma para dar o impulso político, coordenar o avanço das diferentes administrações, pôr em prática certas reformas comuns a vários ministérios, desempenhar um papel de conselho metodológico junto a diferentes ministérios, analisar continuamente o processo de mudança.

A criação, em setembro de 1995, do Comitê Interministerial para a Reforma do Estado e do Comissariado da Reforma do Estado constitui a resposta do

Governo para assegurar esta função de monitoramento. Será essencial que as funções de escuta, aconselhamento, especialização, avaliação e comunicação não tenham um lugar muito modesto em relação ao conjunto das responsabilidades atribuídas ao comissariado, tratando-se, na minha opinião, de funções absolutamente estratégicas para o sucesso da reforma.

3. Levar em conta as realidades da administração territorial

No item 1, eu insistia na necessidade de desenvolver uma atividade de conjunto voltada para a globalidade da administração, administrações centrais e serviços desconcentrados. Como o objetivo da modernização é fornecer ao cidadão o melhor serviço ao menor custo, é fundamental que este processo conceda um lugar privilegiado ao estudo dos problemas concretos enfrentados pelo Estado local no exercício de suas missões.

Partir do contato com o público, este foi um dos pressupostos maiores da ação do CRDA a fim de que nas suas proposições possa trazer as respostas, levando em conta as realidades da administração territorial. A composição do CRDA favoreceu amplamente tal abordagem, visto que a metade dos seus membros eram altos funcionários no exercício de responsabilidades territoriais: um prefeito,⁷ um tesoureiro geral, um magistrado, dois chefes de serviços desconcentrados. Deste ponto de vista, não se pode deixar de lamentar que o Comitê Interministerial para a Reforma do Estado não comporte mais do que os dois prefeitos e os dois chefes de serviço desconcentrados com assento no CIATER.⁸ Partir do concreto, do contato com o público, quer dizer obrigar-se a penetrar na diversidade e na complexidade da administração desconcentrada do Estado e ter, assim, a medida da importância do aparelho administrativo francês que permeia o território. O mapa dos serviços desconcentrados do Estado, realizado pelo CRDA, permitiu mostrar que os efetivos dos serviços desconcentrados que têm como missão principal a administração do território — o que exclui as forças armadas (com exceção da polícia) e os estabelecimentos de ensino — representam perto de 90% do efetivo total dos agentes do Estado. Em relação à população, eles representam um funcionário para cada 102 habitantes (sem contar os militares e os profissionais do ensino), cifra que é o resultado de uma importante presença infra-departamental, já que mais de 65% destes funcionários estão em serviços de proximidade constituídos essencialmente por subprefeituras, brigadas de polícia, recebimentos, subdivisões da infra-estrutura e as receitas dos impostos. É forçoso constatar que, até o momento, investiu-se muito pouco na adaptação de nossa organização territorial administrativa e seus meios ao novo ambiente político, social e econômico no qual ela evolui desde há 30 anos.

Assim, somos de um lado surpreendidos pelo fato de que quaisquer que sejam os tamanhos e as características muito variáveis dos departamentos, encon-

tramos estritamente a mesma organização administrativa; de outro lado, pela grande estabilidade da organização desconcentrada do Estado. Isto se traduz, em particular, pelas desigualdades importantes em matéria de cobertura do território. Os estudos do CRDA fazem aparecer na França metropolitana uma relação de 1 para 3,3 entre o departamento mais administrado e o menos administrado, ou seja, um funcionário para cada 50 habitantes em Lozère contra um funcionário para cada 167 habitantes no Maine e Loire. A escassa população, o caráter rural ou montanhoso e a situação meridional parecem ser as principais características dos departamentos mais administrados, enquanto que os menos administrados são, ao contrário, os mais urbanos e os mais urbanizados.

Isto mostra que a uniformidade das estruturas, que foi até o momento a regra da organização territorial do Estado, desemboca finalmente em uma não pertinência da divisão administrativa em relação às realidades sócio-econômicas. A questão se coloca, a meu ver, em saber se não é conveniente voltar a este princípio de uniformidade que conduz inevitavelmente a uma sementeira dos meios entre departamentos podendo se revelar completamente antiproducente em termos de qualidade de serviço público. Noto também que Didier Maus, diretor do Instituto Internacional da Administração Pública, professor de direito constitucional, quando perguntado em um recente artigo publicado pela revista *Pouvoirs Locaux* para saber se, entre os vastos cantões rurais escassamente povoados e nossos subúrbios, deve-se manter o mesmo modelo jurídico e administrativo, responde que: “Os princípios constitucionais não impedem absolutamente de diversificar. Eles impõem simplesmente, como para a lei PLM, que não se discrimine por razões injustificadas. O princípio da igualdade impõe simplesmente que situações idênticas sejam tratadas de maneira idêntica, mas nada obriga a que todas as situações sejam idênticas”.

É a partir destas observações e considerações que o CRDA, em seu relatório ao Primeiro-ministro sobre a organização dos serviços desconcentrados, propôs, ao menos em uma primeira etapa, uma concepção mais suave do funcionamento dos serviços, permitindo uma utilização ótima do conjunto de meios afetos à direção regional e às direções departamentais de uma mesma região. O objetivo é garantir, no seio de cada região, a existência de uma capacidade de especialização mobilizável, enquanto necessidade para um ou outro dos departamentos. O decreto de 6 de dezembro de 1994, relativo às missões e atribuições das direções regionais e departamentais dos assuntos sanitários e sociais, abre, além disso, o caminho para um tal modo de funcionamento.

A abordagem da reforma do Estado pelo concreto conduz, assim, e principalmente, à pergunta sobre a segmentação administrativa atual do Estado local face à natureza dos problemas a ordenar e às políticas a pôr em prática. Com relação às coletividades locais que em geral estruturaram sua administração segundo algumas grandes missões — a econômica, a social, as intervenções... — os serviços do

Estado foram organizados a partir de lógicas ministeriais.

A lei de orientação pela disposição e desenvolvimento do território estipula que o governo deva proceder ao reagrupamento funcional dos serviços territoriais do Estado antes do final de 1996. Neste sentido, as proposições foram solicitadas pelo próprio Primeiro-ministro aos prefeitos.

À luz das pesquisas efetuadas pelo CRDA, parece-me que, para otimizar sua organização local, o Estado deveria poder apelar a uma gama de soluções adaptadas aos problemas e aos serviços em questão.

As fusões de serviços e os reagrupamentos funcionais constituem a resposta às apostas estratégicas. Mas é necessário estar consciente que elas envolvem operações pesadas que necessitam de estudos aprofundados antes de serem decididas. Com efeito, as reformas muito amplas desembocando em uma espécie de jogo mecânico com três ou quatro serviços desconcentrados iriam de encontro aos objetivos procurados, desestabilizando as respectivas administrações locais. É por isso que, desde que as condições não estejam reunidas para realizar as fusões ou os reagrupamentos, pode ser dada uma solução recomendada pelo relatório do CRDA, ou seja, a realização de uma cooperação formalizada entre diversas administrações locais apoiadas por um domínio relativo a uma lógica de objetivos precisos e quantificáveis e os meios de ação que permitam realizá-los. A título de exemplo, o CRDA propôs a formalização de uma cooperação organizada para pôr em prática as ações do Estado em matéria de higiene alimentar, envolvendo as direções do consumo, da concorrência e da repressão das fraudes, os serviços veterinários e as direções dos assuntos sanitários e sociais.

Esta última sugestão ilustra a idéia de que a reforma da administração desconcentrada do Estado não deve ser um simples exercício de racionalização e de simplificação das estruturas; ela pede a prática de cooperações entre serviços mais formalizados, melhor pilotados e adaptados à realização de políticas interministeriais.

4. A modernização do Estado passa tanto — ou até mais — pelos homens quanto pelas estruturas

De todas as lições que tirei da minha experiência, há uma que eu coloco, de longe, em primeiro lugar: a valorização dos recursos humanos é o ponto de passagem obrigatório de toda modernização. Isto é hoje uma evidência e todos os relatórios que trataram da reforma do Estado na última década colocaram ênfase na necessidade de acompanhar, ou melhor, de fazer preceder as providências de adap-

tação da administração pela prática de uma política ambiciosa de gestão de recursos humanos.

Nunca será demais repetir que a gestão dos recursos humanos não se limita apenas à administração do pessoal. Esta constitui apenas um aspecto. A questão dos recursos humanos é também a gestão provisional, a avaliação dos resultados, a avaliação dos potenciais, a orientação, a formação, a responsabilização, a valorização, o diálogo social, a organização do trabalho...

A gestão dos recursos humanos deve se difundir em todos os níveis da administração. Enquanto a administração do pessoal, no sentido jurídico e contábil do termo, exige especialização que justifica a existência de responsáveis específicos, as outras dimensões da função GRH devem ser apropriadas por todos os níveis da hierarquia. Constata-se ainda, muito frequentemente, que os responsáveis hierárquicos dão uma atenção insuficiente aos problemas humanos e à parte viva da gestão do pessoal.

É evidente, ainda, que nos enganamos muito na administração e que há um verdadeiro profissionalismo a desenvolver neste campo se quisermos passar do discurso para o programa de ação. Isto é possível e minha experiência no Ministério da Infra-estrutura me convenceu de que o estatuto da função pública não era uma limitação para a realização de uma política pública de GRH. Ao contrário, as exigências do estatuto podem ser transformadas em alavancas da modernização da gestão de pessoal. Assim, para tomar o exemplo da gestão dos quadros, desde que o estatuto da função quase impõe o emprego vitalício, a administração é obrigada a produzir quadros que possam mudar de atividade várias vezes no decorrer da sua carreira, para adaptar-se à evolução dos ofícios graças a uma formação contínua extremamente atuante. Será o caso, também, para responder a esta exigência, de estabelecer gestões personalizadas fundamentadas em avaliações de resultados e avaliações de potenciais. Neste campo, poderemos sem dúvida nos inspirar em certas práticas da empresa privada (tais como as entrevistas de avaliação), não através da importação pura e simples das práticas, mas sim se apropriando da sua filosofia e procurando adaptá-la à função pública. Da mesma forma, em matéria de gestão preventiva, cuja implantação na administração exige que se leve em conta o princípio fundamental da função pública francesa, o princípio da carreira, que reage, evidentemente, nas modalidades de recrutamento (concursos externos/ concursos internos). Isto, evidentemente, impede vislumbrar uma simples transposição das técnicas de gestão provisional do setor privado ao setor público mas exige uma adaptação no quadro mais amplo de uma política pública de GRH.

O lugar central que deve ser dado à gestão dos recursos humanos na administração questiona junto às chefias os tipos de formação e gestão dos quadros superiores da função pública. Sabe-se que o sucesso da modernização exige um empenho pessoal da hierarquia, uma capacidade de os quadros de dirigentes compreenderem os mecanismos dos escalões subordinados, de forma a desenvolver um

poder de ação mais difuso e mais rico no campo da estratégia e das relações humanas. Acredito também ser necessário, acompanhar o esforço da modernização do Estado por uma nova concepção da gestão dos quadros superiores da função pública, associando-a a uma política de gestão exigente e coerente e a uma política de formação contínua de alto nível — tipo Escola de Guerra — para preparar o quadro superior do Estado para o exercício de suas responsabilidades.

É, sem dúvida, porque o Ministério da Infra-estrutura considerou, desde 1985, que a função “pessoal” e a formação contínua deveriam ser consideradas prioridades absolutas para acompanhar seu plano de modernização que os resultados que se conhecem puderam ser atingidos. Da mesma forma, a criação, em 1987, do Ciclo Superior de Administração da Infra-estrutura (CSME), destinado a preparar futuros diretores departamentais para a função de dirigente, associada à realização de uma política de gestão rigorosa de seus diretores foi evidentemente decisiva para o sucesso do esforço e sua apropriação pelos serviços.

É em função desta experiência, embora consciente de algumas de suas especificidades, que eu me convenci do papel estratégico da política de recursos humanos em todo esforço de modernização.

Conclusão

Os desenvolvimentos precedentes não fazem senão confirmar que a reforma do Estado é um empreendimento complexo que, para ser bem sucedido, exige tempo, continuidade, perseverança na ação e um forte compromisso dos atores em todos os níveis. Pode-se sempre hesitar entre dois tipos de estratégia: a que nos trouxe a maior parte das experiências relatadas neste artigo e cuja característica principal é uma progressividade inscrita em uma dinâmica de transformação contínua, e a que, ao contrário, parece mais uma “estratégia do transtorno”, fundada na necessidade de revirar hábitos e tradições para vencer a passividade que se atribui freqüentemente ao setor público. Sem dúvida, o que é preciso promover, em função das realidades de cada um dos setores envolvidos, dos obstáculos a remover e dos recursos e competências a serem mobilizadas, é um sutil equilíbrio entre os dois métodos.

Notas

- ¹ CRDA - Comitê Interministerial pela Reorganização e Desconcentração das Administrações na França.
- ² N.T. O Ministère de l'Équipement equivaleria ao nosso Ministério da Infra-estrutura.
- ³ Sylvie Trosa. Moderniser l'Administration. Comment font les autres? Éditions d'organisation.
- ⁴ DDE - Direction Departamentale de l'Équipement.
- ⁵ N.T. Ministère des Affaires Sociales na França.
- ⁶ DAGPB - Direction de l'administrats, de la gestion du personnel et du Budget.
- ⁷ N.T. Préfet, na França é o chefe de um departement, que engloba várias cidades, com suas respectivas prefeituras (mairies) e seus prefeitos (mairies).
- ⁸ CIATER - Comitê interministerial da administração territorial.