

Administração pública: bloqueio e desenvolvimento*

ANTONIO CORREIA DE CAMPOS**

1. Introdução

A administração pública: factor de bloqueio ou factor de progresso?

A popularidade crescente da idéia de que o desenvolvimento e o progresso, neste final de século, estariam a ser bloqueados por vários monstros institucionais que o próprio progresso criou e alimentou durante 50 anos necessita de ser escrutinada. Todas as grandes instituições têm, pelo menos, história e cultura. É uma grave injustiça afirmar que elas são inertes e imutáveis — vejam-se as igrejas e as organizações internacionais —, perecíveis, ou sequer dispensáveis — vejam-se as universidades e as academias —, inúteis ou prejudiciais — vejam-se a segurança social, os serviços públicos de saúde, ou a administração pública no seu conjunto.

Esta última — a administração da coisa pública —, no modelo actual, que acumula os deveres de regulação com um corpo desenvolvido de organismos prestadores de serviços aos cidadãos, desenvolveu um papel insubstituível nos últimos 50 anos, tanto nos primeiros 30 gloriosos, quanto nos últimos e erráticos 20. E tem sido muito vilipendiada nos tempos de hoje. Em nome da eficiência e dos direitos dos cidadãos, tem-se acusado a administração de pesada, despesista, inoperante, autista, paralisante. E poucos esclarecem que, a par de tais defeitos, ela concentra virtudes: a segurança, a imparcialidade, a justiça, a estabilidade contra ventos e marés e a defesa dos fracos contra a ar-

* Artigo recebido em mar. e aceito em set. 1999.

** Presidente do Instituto Nacional de Administração (INA), Lisboa, Portugal.

rogância e violência dos fortes. As suas principais fraquezas não residem no volume físico, ou na falta de agilidade e modernidade, mas no risco de captura da inércia que propicia, por grupos organizados, em função de interesses particulares. Então, parte dela pode transformar-se de actor em expectador, de agente de produção em rentista, de regulador em portador de interesses conflituosos com o interesse público, de juiz em parte. Em tal circunstância, que fazer? Extingui-la por decreto ou criar as condições para que ela se reforme? Entre um ou outro dos pêlos deste dilema imaginário, há certamente soluções de reforma gradual. É delas que cuida este artigo.

Administração, responsabilidade, avaliação, melhor governação

Ao longo das próximas páginas falaremos dos principais conteúdos da administração: a forma como usa os recursos humanos e financeiros, o sistema de informação que mobiliza, a sua dinâmica, as suas escolhas e prioridades. Depois discutiremos a questão de saber perante quem responde a administração: perante o governo que a nomeia e tutela, perante os representantes do povo, os parlamentares, perante um ente vago e diáfano a que chamaremos de comunidade, ou perante os cidadãos, no uso quotidiano que dela fazem? Veremos se o valor mais importante a salvaguardar é gerir passivamente os recursos que lhe são entregues ou garantir que os resultados da sua acção são os que lhe foram fixados, quando e sempre que os que a controlam os tornem explícitos.

Discutiremos o controlo sobre a administração, a avaliação que dela se deve fazer: controlo de mero acompanhamento, ou monitorização, controlo regular e periódico de comparação de previsões com resultados e conseqüente acção correctiva e controlo de avaliação de resultados finais ou avaliação de políticas e programas. Aí analisaremos o especial papel da informação e dos sistemas que a geram, tanto no planeamento quanto na implementação e na avaliação.

Veremos também que papel se deve reservar ao sancionamento, ao prêmio pelo bom trabalho ou à sanção pela omissão ou erro.

Terminaremos esta digressão com a articulação que é esperada entre a administração e o governo, partindo do princípio de que as duas realidades tendem a distinguir-se mas não a separar-se e menos ainda a ignorar-se. O exemplo dos últimos anos de reformas da administração britânica será descrito como um caso de profunda reforma, parcialmente bem-sucedida.

A administração é essencial ao governo e uma administração produtiva, eficiente e responsável ajuda à boa governação. Muito pode a administração para que os resultados das políticas sejam os esperados. Mas não devem os governos pretender que basta fazer leis para que elas se cumpram, que basta emitir as ordens para que os despachos sejam executados e o seu resultado idealizado se concretize por milagre. A realidade é bem diferente. Os go-

vernos podem aprender a governar bem. Um bom governo torna boa uma administração razoável; uma boa administração não torna bom um governo medíocre e, sem governo à altura, degrada-se a si própria. Como Camões disse n'Os Lusíadas (canto III, 138), há quase 500 anos, “um fraco rei faz fraca a forte gente”.

2. Administração

Uso de recursos humanos

A administração pública tem pessoal a mais e, simultaneamente, sofre de falta de pessoal. Tem pessoal a mais, que não pode despedir nem passar à disponibilidade, que não pode dispensar ou transferir, mesmo quando ele nada faça ou até embarace quem pretenda trabalhar. Os recursos humanos na administração pública são em regra incompreensíveis e inexpansíveis. Os recrutamentos estão fortemente condicionados. São limitados pela dinâmica das carreiras profissionais, por promoções quase automáticas, onde a incompetência e a preguiça são tratadas da mesma forma que a capacidade e a diligência. Certamente que existem concursos, mas não só eles não cobrem todos os lugares, como as regras de competição em que é suposto basearem-se são facilmente adulteradas. Depois, os concursos são dispendiosos em tempo e energia. O necessário respeito pela audição dos interessados e a possibilidade que todos devem ter de contestar ou recorrer de uma decisão administrativa podem conduzir ao excesso de legítima defesa dos indivíduos em face da administração, à litigância fácil, mesmo que não seja de má-fé.¹

Designação dos responsáveis

As chefias máximas podem ser e são, em muitos países, recrutadas sem constrangimento pelo governo. Em alguns casos, este princípio de livre escolha, embora acelere a rapidez da decisão, pode significar uma retribuição de favores, uma canção de fidelidade a políticas ou a pessoas, ou, pior ainda, a proteção ilegítima de um grupo ou até de uma casta. Daí que a tendência moderna do exercício do princípio da livre escolha das chefias seja temperada, em algumas administrações modernas, como no Reino Unido, pelo recrutamento

¹ Na experiência recente do INA, os concursos para chefes de divisão e director de serviço, usando a máxima diligência, estão a demorar, em média, um terço da duração da comissão de serviço a que respeitam.

por projetos definidos em programas de acção, com metas quantificadas e tempo limitado, mas realista, para a sua execução.² O que pressupõe que a remuneração dos lugares tenha que ser tão competitiva como o foi o respectivo recrutamento. Daí a tendência para, em muitas administrações, as retribuições das chefias escaparem às normas apertadas do esquema retributivo da função pública; o que arrasta a possibilidade de os seleccionados escolherem livremente a sua equipa. No fim do mandato (três anos em muitos casos), o balanço é feito comparando o programado com o realizado. Se o responsável cumpriu as metas, será recompensado com novo mandato; se não cumpriu, será despedido sem apelo nem agravo.

Modernização de sistemas de informação

Entre os elementos essenciais ao sucesso de uma administração, conta-se um bom sistema de informação. Toda administração se queixa de não ter informação para decidir e, todavia, as administrações estão patologicamente inundadas de informação. É provável que muitos dos sistemas em uso sejam hoje obsoletos. Eles foram concebidos há décadas, quando não havia computadores e por vezes em situações conjunturais de grande restrição financeira, onde, não podendo o Estado melhorar o seu desempenho com rapidez, interessava-lhe, ao menos, garantir que os encargos financeiros estavam controlados. São características de uma típica administração de serviços, não de resultados. Os dirigentes respondiam mais pela boa execução orçamental que pelo desenvolvimento económico que propiciavam.

Os sistemas de informação necessários a uma boa gestão por resultados podem ser implantados em qualquer administração. A informação existe, os computadores são cada vez mais disponíveis e o pessoal não escasseia. Faltará conceber os sistemas, isto é, identificar as fontes, os fluxos, o tratamento, o conteúdo da informação necessária a cada agente para a margem de decisão que lhe cabe; adequá-los de forma eficiente aos recursos disponíveis e às exigências de cada cargo. Depois, com a persistência necessária, garantir que a informação seja utilizada para a gestão quotidiana, que seja sobre ela que se lance a avaliação no fim de cada ciclo temporal, e que ela flua naturalmente através do sistema, sem estrangulamentos nem capturas pelos interessados no seu uso monopolista.³ Os sistemas de informação de

² Um dos lugares de maior importância no Cabinet Office, o de director do Center for Management and Policy Studies, foi recentemente posto a concurso internacional (*The Economist*, October 31st, 1998).

³ Através da publicação do livro *Verde para a sociedade da informação em Portugal*, o Ministério da Ciência e Tecnologia lançou, em 1997, o repto para melhor uso da informação. O livro dedica particular atenção ao papel da descentralização e partilha da informação, tanto no nível estatal quanto no empresarial.

que dispõem as administrações são normalmente mais ricos do que se pensa, mas poucas vezes estão moldados para a decisão, nos diferentes níveis em que ela deve ser tomada.

Formação profissional desajustada

Passa-se algo de semelhante na formação profissional. Ao contrário do que acontecia há uma dúzia de anos, dispõe-se hoje de recursos porventura excessivos para prestar formação. Consomem-se muitas energias e recursos em formação de funcionários públicos, mas só uma pequena parte deles se pode considerar bem utilizada. A oferta de meios, apesar de abundante, tem a confrontá-la uma procura ainda ávida,⁴ mas pouco seletiva.

Nem sempre se sabe bem o que se pretende com a formação; todavia, os funcionários são para ela remetidos por várias razões. A principal será certamente para ampliar conhecimentos e competências e aperfeiçoar atitudes, mas, em alguns casos, a motivação implícita é outra: conceder umas pequenas férias, calar uma reivindicação ou aliviar o clima de trabalho de uma presença conjunturalmente incômoda, situações bem conhecidas e que, quando prevalecem, ultrapassam qualquer exame da adequação da formação esperada ao perfil do posto de trabalho ou aos projetos de desenvolvimento da unidade funcional.

Num contexto deste tipo é necessário racionalizar a administração da formação profissional, nomeadamente estabelecendo “ciclos de formação” onde se articulem o levantamento de necessidades, a identificação de prioridades e as limitações ornamentais, gerando planos para concepção, execução, avaliação e validação das ações de formação.

Adequação da formação às necessidades

Haverá que moderar algum entusiasmo com a expectativa das grandes mudanças que a formação pode propiciar. Muita da formação atualmente dispensada é inútil e, como tal, um investimento perdido. Alguns dos candidatos a formandos não têm motivação para aproveitar e operacionalizar os novos conhecimentos, mas talvez a tivessem para outros; pode também acontecer que, mesmo saindo motivado da acção de formação, ao fim de poucas semanas o formando perca o entusiasmo, quando verificar que o ambiente em que

⁴ No ano de 1998, o INA teve uma procura de 21 mil formandos, tendo satisfeito pouco mais de 11 mil.

se insere e as chefias que o condicionam não partilham da sua opinião ou entusiasmo acerca das mudanças para que a formação o motivou.

São múltiplas as causas de desajustamento entre a formação recebida e a sua utilização eficaz e eficiente. Para prevenir estas situações, J. C. Plessis propõe que a determinação efetiva das necessidades deva ser efetuada a partir das competências exigidas para as situações profissionais e para as finalidades organizacionais, a partir das expectativas dos indivíduos e dos grupos e com base na análise da situação de trabalhos (Pertti, 1997).

Um diagnóstico prévio das necessidades formativas que conduza ao desenho de um programa de formação ajustado às necessidades parece ser a solução de elementar bom-senso. É importante, também, que toda a formação seja avaliada. Não apenas o esforço formativo, mas o seu impacto nos serviços a que pertencem os formandos. Os formadores e as unidades que prestam formação têm tanta ou mais necessidade que os utilizadores de conhecer o impacto do seu trabalho, para poderem modificá-lo ou ajustá-lo às necessidades reais dos clientes.

Gestão moderna: intuição ou reflexão

É a gestão uma atividade intuitiva ou reflexiva? Durante muitos anos pensou-se que a gestão era para eleitos, para quem tinha nascido para tal, para quem tinha intuição para administrar homens e coisas, retirando da combinação de uns e de outras a melhor utilidade possível. Ora, gerir é conseguir que as coisas apareçam feitas por intermédio dos que colaboram com o gestor (*to get things done through the others*), como escreveu Drucker. Esta habilidade natural envolveria capacidades tão díspares e exigentes como a capacidade de previsão e programação, precedidas do necessário pensamento estratégico, o sentido prático de obter resultados, a adequação dos meios aos objetivos, o sentido da eficiência, o gosto pelo risco e pela inovação, a capacidade de seleção e motivação de colaboradores, a força interior para os premiar positiva ou negativamente, a abertura à auto e hetero-avaliação e a humildade para rever o caminho percorrido e corrigir a trajetória.

A verdade é que só por milagre se encontrará num indivíduo este conjunto de atributos que relevam uma combinação preciosa de conhecimentos, capacidades e atitudes. Não se nasce gestor. Mas pode-se aprender, praticar e aperfeiçoar a capacidade de gerir. E um dos atributos mais importantes, a capacidade de tomar decisões, no tempo, na matéria e do modo necessário implica a capacidade de escolher. Escolhas que partam de prioridades claras e explícitas, de acordo com um esquema de valores conhecido e internamente sufragado. Em casos excessivamente freqüentes, os decisores arrastam decisões julgando não ser necessário agir. Não decidir é também decidir e não decidir a tempo é quase sempre decidir mal.

3. Responsabilidade

Responsabilidade financeira

A responsabilidade mais presente numa administração convencional é a da correta execução financeira. Sem ela não há administração. Ter um orçamento e saber conter-se dentro dele é essencial. Tempos houve em Portugal, e ainda hoje sucede em muitos países, em que não existia responsabilidade financeira limitada por orçamento e as unidades funcionais despendiam mais do que lhes era permitido ou gastavam em rubricas que não lhes eram consentidas. É indispensável a disciplina orçamental, mas não basta prestar boas contas. Não basta, também, garantir a regularidade formal das despesas realizadas. É necessário que os gestores sejam capazes de extrair do orçamento ao seu dispor todo o valor possível. Sem autonomia, administrativa só ou financeira também, é certamente mais difícil. Muitas unidades gozam da primeira daquelas autonomias e um número menor goza da segunda delas, quando dispõem de receitas próprias em montante significativo. Se a falta de autonomia em matéria de administração financeira foi, décadas atrás, uma garantia do rigor da execução orçamental, ela hoje funciona como fator de desresponsabilização. Não permite premiar os gestores activos e eficientes, foi desenhada para uma administração de serviços, não para uma administração de resultados.

A transição do modelo de irresponsabilidade para um modelo em que cada dirigente responda pela correta administração de meios, mas também pela obtenção de resultados, carece de uma mudança profunda, pois o método antigo está enraizado na mentalidade de tutelados e tutores. Será necessário criar regimes especiais de contrato-programa, de tempo limitado, com metas físicas e financeiras bem-definidas, aos quais as unidades se possam candidatar de modo competitivo. Correspondentemente, o tipo de controlo deve combinar o acompanhamento financeiro com o acompanhamento dos resultados contratualizados. Necessariamente este regime aconselha alguma flexibilidade na gestão de pessoal e na correspondente variabilidade remuneratória. É possível começar por pequenas unidades, treinadas e acompanhadas de perto, e progressivamente alargar o novo regime a cada vez mais serviços.

Nos países que adoptaram o modelo de “agências”,⁵ em substituição ao serviço público convencional não-autônomo, como o Reino Unido, a Sué-

⁵ A agência é uma unidade de administração pública dotada de total autonomia administrativa e financeira. A sua chefia é entregue a um *chief executive* seleccionado por concurso e com remuneração competitiva. O *chief executive* pode escolher a sua equipa de colaboradores directos. O restante do pessoal continua a vencer pelas tabelas habituais da administração. Sobre o conceito e a prática em diversos países, ver Martins (s.d.).

cia, a Holanda, a Austrália e a Nova Zelândia, a transição não se fez do dia para a noite, mas sim de forma gradual e em aperfeiçoamento constante. No Reino Unido, cerca de 75% do *civil service* está hoje organizado em agências,⁶ mas a progressão até estes valores demorou quase 15 anos. Em administrações culturalmente mais próximas de nós, como a francesa, o movimento é semelhante. O atual governo francês pretende desenvolver contratos-programa para serviços autônomos ou até para ministérios inteiros. Por contrato, o gestor conhece antecipadamente as dotações plurianuais, pode determinar a evolução dos efetivos e da massa salarial, fazer transitar saldos de gerência para o ano seguinte e desenvolver iniciativas próprias que conduzam a ganhos de produtividade, uma parte dos quais pode ser distribuída pelos trabalhadores (Comissariado Francês para a Reforma do Estado, 1998:30-4).

Responsabilidade perante quem?

Uma questão essencial consiste em caracterizar a entidade perante quem a administração é responsável. Perante o governo que a nomeia, perante o parlamento que representa a soberania popular, perante a sua hierarquia interna, que pode ser mais ou menos dependente do governo ou do parlamento, ou perante esse ente difuso que é a comunidade de cidadãos? Em Portugal a administração responde constitucionalmente perante o governo. Este pode livremente nomear e demitir os dois primeiros escalões de chefia, por períodos de três anos. Daí para baixo as nomeações obedecem a concurso público e às regras das carreiras nos escalões intermédios e inferiores. Em outros países, como o Reino Unido, o secretário permanente de cada departamento (ministério) é *nomeado* pelo parlamento, o que, em governos majoritários, leva a resultado semelhante à nomeação pelo governo.

Interface governo-cidadãos

Não é a questão da responsabilidade hierárquica o essencial deste debate, mas sim o sentido desse dever. “Serve-se” para agradar aos chefes ou “presta-se serviço” aos cidadãos? É difícil não preferir a segunda alternativa, mas não será fácil operacionalizar esta forma de serviço. A administração deve garantir a “interface” entre o governo e os cidadãos, sem se confundir com cada um deles, mas sem esquecer que deve obrigações a ambos. Deve

⁶ Nota de visita de estudo do presidente do INA ao Cabinet Office e ao Civil Service College, em novembro de 1998.

obrigações e lealdade ao governo, cujo programa deve executar, mesmo que dele discorde, não lhe sendo consentida uma agenda própria. Deve obrigações ao cidadão-contribuinte que sustenta a administração e que dela tem direito a exigir eficácia, eficiência e qualidade de serviço. No sábio equilíbrio ético entre essas duas obrigações reside a natureza qualitativamente nobre do serviço público. Nele radicam as razões para a exigência de estabilidade e segurança no exercício das funções públicas. O servidor do Estado não precisa agradar ao chefe para manter o lugar. A sua independência estatutária, que só tem paralelo, nos regimes democráticos, com a independência das magistraturas, justifica-se inteiramente na administração reguladora, mas já não encontra os mesmos argumentos na administração prestadora. Quando o Estado não é o exclusivo prestador de cuidados de saúde, de ensino ou de proteção social, a lógica que tem justificado a aproximação de salários ao setor privado é a mesma que deve dispensar esses trabalhadores do estatuto de servidores do Estado e dos respectivos atributos de estabilidade e independência.

Privilégio de execução prévia

Os administrativistas conhecem bem a figura jurídica do privilégio executivo. Em todas as administrações existe um conjunto de áreas reservadas à execução imediata sem que o recurso aos tribunais a possa suspender até à decisão final. Certamente que a decisão final pode e deve revogar uma decisão errada, indemnizando os ofendidos em perdas e danos se for caso disso. Porém, é entendimento aceite que existe um conjunto de decisões que devem ter imediata aplicação prática em nome da celeridade de decisão exigida pelo interesse público, em circunstâncias especiais ou excepcionais. Em todos os países existe esta prática mais constitucional que administrativa; certamente nos reinos autoritários ela é dominante. Nas democracias estabilizadas o seu âmbito tende a ser diminuto e ela não será muito popular entre a jurisprudência. Todavia, existe. Mas deve ser temperada pelo princípio da transparência que os modernos códigos do procedimento administrativo consagram como a principal arma ao serviço dos direitos dos cidadãos perante o risco de autoritarismo ou secretismo da administração.⁷ Estamos perante um modelo que não se verga à soberania do poder, mas que consente e acolhe a soberania do cidadão.

⁷ O Código de Procedimento Administrativo Português foi aprovado pelo Decreto-lei nº 442/91, de 15 de novembro de 1991, e alterado pelo Decreto-lei nº 6/96, de 31 de janeiro de 1991. O princípio da colaboração da administração com os particulares, essencial para a transparência da administração, está consagrado no art. 7º.

4. Avaliação

Os três graus da avaliação

Na linguagem técnica própria da cada vez mais popular atividade de avaliação é possível identificar três conceitos diferentes, muitas vezes confundidos sob o mesmo vocábulo:

- ▼ acompanhamento ou monitorização;
- ▼ controlo regular e periódico por comparação de previsões com resultados e conseqüente acção correctiva (*assessment*);
- ▼ *avaliação* de resultados finais ou avaliação de políticas e programas (Bury et alii, 1997).

Estamos sempre perante atividades de avaliação, embora com um gradiente de complexidade que acompanha a sua execução temporal, bem como o nível de abstração e o âmbito da capacidade de decisão implicados em cada um desses conceitos. A monitorização consiste no acompanhamento em tempo real de uma atividade, como se a estivessemos a seguir num monitor. As correções ocorrem também em tempo real e são desencadeadas por uma reação meramente operacional e imediata. A comparação de previsões e resultados faz-se periodicamente, de forma regular; o avaliador aproxima-se temporariamente da realidade a ser avaliada de forma quase física (como o indica a raiz latina da palavra anglo-saxônica *assessment*) e pronuncia um juízo de valor imediato, o qual deve dar origem a uma reação também imediata da entidade avaliada. Trata-se de um juízo sempre conjuntural, que deve desencadear uma decisão que exige um mínimo de reflexão, mas que não ultrapassa o nível tático. A avaliação propriamente dita deve ser reservada para programas ou projetos que obedeceram a uma lógica própria. Trata-se aí de um juízo de valor global sobre a bondade do programa ou projeto e que deve desencadear a decisão estratégica de o manter, desenvolver, modificar ou cancelar.

O modo da avaliação

A avaliação não pode ser executada sem informação disponível. A primeira tarefa de um gestor deve ser criar um sistema de informação para avaliação da sua unidade, dando novo tratamento aos indicadores tradicionais, selecionando indicadores que andam perdidos na natureza, desobstruindo os canais de informação, fluidificando a sua circulação. O sistema de informação re-

ciclado, revigorado ou substituído seria mal utilizado se apenas gerasse entropia. O seu fim último é construir indicadores que permitam identificar objetivos, quantificar metas e avaliar resultados. A bateria de indicadores é a munição do combate do gestor. Sem metas não é possível tomar decisões, anda-se ao sabor da inércia ou das forças estabelecidas, normalmente instaladas nos interesses e relutantes à mudança. É indispensável a quantificação, mas é necessário precaver-nos contra a nossa própria generosidade. A primeira tendência é fixar metas irrealistas, cujo descumprimento se deve mais à meta que ao desempenho e que pode gerar uma frustração maior que a ausência de metas. As metas permitem monitorização ou acompanhamento com instrumentos, representando uma fase mais avançada que o acompanhamento à vista. Este só é possível em pequenas unidades. Quando a complexidade da organização extravasa a capacidade física e sensorial do gestor, o recurso aos indicadores sintéticos de resultados torna-se indispensável. Certamente que eles representam uma versão esquemática ou redutora da realidade, mas a sua utilidade é incomparavelmente superior à sua ausência.

O tempo da avaliação

Se o modo da avaliação é importante, o seu tempo é essencial. Uma avaliação tardia tende a ser demolidora, uma avaliação atempada pode ser reconstrutiva. Os três andamentos da avaliação (monitorização, *assessment* e avaliação) devem ser executados cada um no seu tempo próprio e não podem ser confundidos. Não se pode fazer monitorização *a posteriori*, tal como não se pode fazer avaliação de resultados na gestão quotidiana. A importância do tempo exato para cada uma destas intervenções pode ser demonstrada pelas medidas corretoras ou de controlo. Quando existe monitorização e *assessment*, o controlo é regular. Quando elas não existem, o controlo é só exercido nos momentos de crise. As energias consumidas e as emoções malbaratadas em tais momentos alimentariam um processo de avaliação regular bem-sucedido durante anos.

Sancionamento

A atividade de controlo tem que ser seguida pelo sancionamento. Com excessiva frequência nos envergonhamos de aplicar sanções, por receio do dispêndio emocional necessário. Em geral, nada se resolve com o adiamento ou o esquecimento das sanções. O avaliado tende a interpretar o silêncio como consentimento e reincide sem consciência do erro ou da ilicitude. O sancionamento tardio representa uma concentração de coragem e um dispêndio de energia emocional que normalmente dificultam o raciocínio. O julgamento está então predeterminado, o acusado não se reconhece na acusação, o desentendimento é total. Daí que deva ser no acompanhamento regular que a supervisão sancionatória se estabelece.

5. Melhor governação

Verticalização ou intersectorialidade?

A expressão melhor governação (*better government*) entrou recentemente no uso comum para designar a influência que uma boa administração pode ter no desempenho governativo. Ela visa incitar os governos a descompartmentalizarem-se, sem destruir a clássica estrutura sectorial por ministérios ou grandes departamentos.⁸ A visão vertical tradicional deve poder admitir atuações crescentemente intersectoriais, de vários ministérios conjugados e que até aqui se ignoravam.

A integração horizontal de políticas não se limita a uma simples coordenação em que cada um pode ser mais ou menos coordenável, dependendo da idiosincrasia e militância integradora o receber sozinho ou partilhar os louros da governação. A questão tornou-se mais aguda nos últimos 10 anos, devido às crescentes responsabilidades europeias de cada governo nacional nos países-membros da União. O presidente Delors recomendou até a criação, em todos os países-membros, de um lugar de vice-primeiro-ministro para os assuntos europeus. Todavia, o modelo de integração por via hierárquica, criando superministérios, ministérios de estado (ou de primeira) que detêm um poder hierárquico sobre ministérios sectoriais (ou de segunda), já foi tentado e abandonado em muitas ocasiões e também entre nós.⁹ Tal modelo arrisca-se a não ter candidatos para o nível superior, onde não há poder real apenas magistério de influência. Os melhores ministros tendem a fugir do alto nível, onde o contato com a realidade é difuso, para áreas sectoriais, onde podem realizar acção politicamente viável, sem terem de esperar pelos outros ou com eles se articular. O modelo que tem vindo a ser adaptado em alguns países como mais eficaz parece ser o de conselhos ministeriais restritos e orientados para a aprovação de estratégias políticas integradas, sob a forma de documentos de estratégia política (*policy papers*), e não peças legislativas acabadas, cuja execução é quase sempre sectorial.

O desafio da intersectorialidade é difícil de responder, pois atenta contra uma cultura de especialização taylorista no escalão governamental. Provavelmente não pode ser aplicado sem reforma da governação de topo,

⁸ O relatório que o actual governo inglês elaborou em 1999 sobre a reforma da administração, intitulado *Better government*, incide justamente sobre a intersectorialidade na governação.

⁹ No V Governo Constitucional, 1979/80, da primeira-ministra Maria de Lurdes Pintasilgo, existiam vários ministros com responsabilidades de cooperação intersectorial, alguns sem pasta específica, como o ministro da Cultura, Educação e Ciência (A. Sedas Nunes), outros com uma pasta acrescida da coordenação de outras, como o ministro da Coordenação Social e dos Assuntos Sociais (A. Bruto da Costa), que tinha a seu cargo a coordenação dos assuntos sociais com o equipamento social. A experiência não teve a duração suficiente que permitisse avaliação, e a informação fragmentária disponível aponta para consideráveis dificuldades de se vencer o paradigma sectorial.

transformando a presente federação de baronatos em gestão de tipo *holding*. Mais uma vez a tentação de seguir o modelo empresarial parece ser forte.

Prestação ou regulação?

Antes da reforma da intersectorialidade, outra medida parece prioritária: a transformação dos governos de atores táticos em atores de pensamento estratégico. Em vez de gerirem o quotidiano, devem desenhar o futuro, deixando aquele para a administração, muito mais bem preparada para o pragmatismo da gestão diária.

Este depuramento da função governativa vai de par com a separação, cada vez mais necessária, entre funções prestadoras de serviços e funções reguladoras. Aos governos não deve incumbir a gestão de unidades prestadoras, a não ser quando existem falhas de mercado, como em muitas áreas da saúde (prestação de bens públicos ou de bens de mérito), na educação quando o mercado dela se desinteresse ou nem sequer se motiva, e numa vasta gama de funções de protecção social. Uma administração essencialmente reguladora deixa aos governos liberdade, energias e tempo para o planeamento estratégico, missões nobres por excelência, onde a capacidade política tem vantagens comparativas sobre a capacidade gestonária. Mas se a administração se não liberta da gestão de unidades prestadoras vai ter que despende uma boa parte das suas energias a resolver problemas de prestadores, em vez de cuidar dos destinatários. Por outro lado, uma administração prestadora acaba por ser tentada a competir com o mercado em vez de o regular, e muitas vezes a competir deslealmente, distorcendo o próprio mercado, ou mesmo duplicando-o de forma ineficiente. No esforço de modernização administrativa que a França está a realizar, o estímulo da vocação estratégica da administração central concentra-se na concepção, orientação e avaliação de políticas públicas e anda associado à descentralização administrativa. O reforço desta capacidade estratégica central vai conduzir à simplificação organizativa dos ministérios, a qual será prosseguida no âmbito de um programa plurianual de modernização (Comissariado Francês para a Reforma do Estado, 1998:19-25).

Gradientes do paradigma

Da qualidade da governação depende o enfoque principal da administração, como já vimos. Mas embora a procura do bem comum seja a motivação central desta última, o enfoque tem variado ao longo dos últimos 50 anos.

A administração começou por ser um mero *exercício de poder* e algumas administrações há que não conseguem ser mais que isso. Mas o poder sem resultados para nada serve. Daí a preocupação pela *efetividade* ou eficá-

cia: obter os máximos resultados físicos ou de volume, na comparação entre projetos e sua execução.

O modelo de valores seguinte foi o do *controle de custos*. Passados os anos de crescimento, a administração passa a preocupar-se com a sua inserção na economia. Esta pede-lhe parcimônia de meios para ultrapassar as crises do desenvolvimento econômico. Todavia, nem sempre gastando pouco se gasta bem. É necessário gastar com *eficiência*, isto é, ter a certeza de que com os recursos mobilizados se obtiveram os melhores resultados. Mais tarde desenvolveu-se a idéia de que a eficiência é um bem e uma prática desejável, mas despida de valores. É necessário que a administração vise de certa forma à luta contra as desigualdades, à procura ativa da *equidade*. Equidade na utilização de recursos e na obtenção de resultados. Equidade na distribuição de iguais recursos entre iguais (equidade horizontal) e equidade na distribuição desigual de recursos entre os desiguais, isto é, discriminando positivamente com mais recursos quem mais deles necessite (equidade vertical).

O paradigma seguinte elege a *qualidade* como valor essencial. E como não é fácil medi-la, adota-se o critério simplista de *satisfação do utilizador*, o cidadão. É aí que hoje se encontram quase todas as administrações. Mas cada novo paradigma não significa que se abandone o anterior. Há uma sedimentação cultural que os mantém acumulados e presentes. Por isso se deve falar em gradiente de valores.

O choque de culturas

A administração é por natureza discreta, não procura o protagonismo imediato, sem o qual os políticos não podem ter a visibilidade indispensável à afirmação política. Normalmente, as novas idéias sobre governação não nascem dos governantes, excessivamente ocupados em governar e que só quando deixam funções têm tempo e distância para refletir. Nasce dos acadêmicos (alguns dos quais já passaram pelo governo ou a tal ainda aspiram) e da administração.

As administrações estabilizadas dispõem de um conjunto indefinido de grandes figuras, discretas no seu silêncio exterior, influentes na preparação da decisão e muitas vezes da não-decisão, manipuladoras hábeis dos políticos que por elas desfilam e que se habituaram a conhecer, adular, combater e muitas vezes a respeitar. Algumas dessas grandes figuras são líderes de grupos de interesses sectoriais, por vezes corporativos. Outras são modestos e pautados funcionários com genuína vocação de serviço público. Acumulam um imenso conhecimento e uma experiência indispensáveis. As disputas de personalidades entre grandes governantes e grandes funcionários estão longe de ser querelas menores, são por vezes epopéias que reproduzem com shakespeariana emoção os dramas dos corredores do poder na antiguidade clássica ou no renascimento. Cada protagonista, passado o rancor conjuntu-

ral, tende a guardar do outro um imenso apreço. Essa cultura, que pode alimentar séries televisivas de grande sucesso explorando o anedótico,¹⁰ pode também sedimentar modelos de comportamentos de qualidade e ética invejáveis. A sua conduta tende sempre para a regularidade e para o respeito pela tradição e pelo precedente. São conservadores por natureza. Mas quando o desafio intelectual da inovação é de boa qualidade, em regra aderem a ele e tornam-se colaboradores de excepcional valia.

Da parte dos governos, quanto mais forte é o peso eleitoral, maior tende a ser a arrogância inicial de tudo moldar ao modelo que se traz do exterior, normalmente pouco estudado e incoerente, por vezes raiando a infantilidade. Nunca a administração se opõe a este tipo de arrogância. Até pode colaborar com ela transitoriamente, depois de derrotados os seus conselhos de bom-senso. E prefere paulatinamente esperar que o novel governante aprenda por si. Em muitos casos são esses grandes dirigentes da administração que vão sanar o governante, reencaminhando-o para medidas viáveis e produtivas. O seu reconhecimento será, então, eterno, mas infelizmente tardio. Quando o governante aprende a conhecer o setor e a governar bem, normalmente termina o seu mandato. Os poucos que sobrevivem em outras pastas são normalmente excelentes ministros.

Outras síndromas frequentes

Uma administração de boa qualidade pode ser um valor inestimável para a governação. Se ela for respeitada, não agredida, nem se sentir em necessidade de permanente afirmação, evita erros à governação, facilita a relação com os cidadãos e os parceiros, acelera os resultados desejados. Se a administração no topo está desmotivada pela falta de diálogo com a governação, se não é associada às decisões, se é curto-circuitada por gabinetes ministeriais empolados de jovens incompetentes e arrogantes, ela se limita a assistir como espectadora, por vezes entristecida, por vezes inferiormente deliciada, ao desenrolar das várias síndromas do ridículo governativo:

- ▼ síndrome das aldeias Potemkin, cenários de madeira e cartão que um dos preferidos da czarina Catarina II ia estendendo no horizonte das estepes do Sul da Rússia, até à Crimeia, desmontados em cada noite e transportados para milhas adiante, reerguidos com nova configuração; muitos sabiam do embuste para o príncipe se exaltar aos olhos de Catarina, só ela tardou a conhecê-lo em toda a sua extensão;¹¹

¹⁰ "Yes Minister", série da BBC da primeira metade dos anos 1980.

¹¹ Potemkin, Grigori (1739-91), *Focus, Enciclopedia Internacional*, 1995. v. 4.

- ▼ síndrome da terminologia avançada e inovadora de conteúdo vago ou ambíguo — quantas vezes expressões como “reflexão estratégica”, “intervenção multissetorial”, “desempenho qualificado”, “formação pertinente”, “motivação assegurada”, “qualidade garantida”, “prioridade irrecusável” são utilizadas de forma vazia, ambígua ou até distorcida?
- ▼ síndrome da retórica empolgante, que abusa de expressões generosas com objetivos modestos, ainda que honestos, tais como “reformas estruturais”, “primado do cidadão”, “agente de mudança”, “decisão participada”, “colegialidade governativa”, “erradicação da pobreza”;
- ▼ síndrome da negociação permanente que paralisa qualquer decisão que implica mudança, pelas delongas da sua submissão, desnecessária ou contraproducente, a longo processo negocial, esquecendo que as reformas se não fazem à mesa da negociação; normalmente, a essa indispensável mesa, cuja missão é do mais alto valor, aceita-se mais a contra-reforma do que se produz a reforma;
- ▼ síndrome da reflexão permanente, quando o excesso de reflexão ocupa o espaço da acção que muitas vezes tarda.

A fantasia, a retórica, a negociação e a reflexão permanente não são despreciadas na arte de governar. Mas não são o essencial da governação. Para além delas encontra-se desde logo a lei, como primeira aproximação ao real. E mesmo a lei está longe de ser tudo em governação, ou mesmo até o essencial. Entre a lei e a realidade vai uma grande diferença. A realidade, a vida, a natureza é como a selva da Amazônia que invade as estradas se por elas não circular o trânsito. As leis perdem-se na natureza se não forem usadas; e não são elas que moldam a realidade, é a realidade que as gerou e as utiliza como instrumento prático de conduta universal.

Aprender com a história alheia

A história da administração inglesa nos últimos 20 anos é um manancial rico de experiências onde a racionalidade e a ideologia neoliberal, a objetividade e a personalização das escolhas, a concentração decisória e a descentralização financeira, o “managerialismo” e o controlo político se juntam de forma contraditória, como magistralmente descreve Campbell (1998:161-91). Quando definitivamente assentar o pó da história se há de verificar quão importante foi o laboratório inglês das duas últimas décadas. A sua influência nos anglo-saxónicos — Canadá, Austrália e Nova Zelândia e mesmo nos EUA — e mais tarde nos países nórdicos e nos Países Baixos explica bem como, apesar do contexto fortemente neoliberal e de forte autoridade pessoal em que surge e se desenvolve, ela persiste no atual governo trabalhista, o qual na matéria parece saber aproveitar a fatura social e política já paga pelos antecessores. Explica também

como é que governos do centro-esquerda como eram os da Austrália e Nova Zelândia no período de 1984 a 1990 adaptaram a agenda neoliberal em matéria de reforma da administração.

Alta prioridade à reforma da administração

A criação, logo no início do governo Thatcher, da Efficiency Unit, instalada no nº 10 de Downing Street e atuando sob a orientação direta do primeiro-ministro, foi nos anos seminais do thatcherismo, o motor das diversas reformas. Em 1982, a Financial Management Initiative, gerada pelo Departamento do Tesouro, visou encorajar gestores de linha a definirem os seus objetivos com mais clareza; em troca, receberiam mais liberdade no uso de dotações para despesas correntes. A iniciativa seguinte, Next Steps, visava conferir acrescida capacidade de gestão a unidades públicas, transformando-as em agências executivas, e ao mesmo tempo retirá-las da supervisão direta dos ministérios. Eram geridas por diretores executivos (*chief executives*) providos por contratos com tarefas, recursos e metas bem definidas; era-lhes dada grande liberdade no uso de recursos, devendo operar no mercado para venderem os bens e serviços que produziam, como se fossem empresários privados.

A meta inicial de colocar metade da função pública em agências foi claramente ultrapassada, pois hoje atinge praticamente três quartos do total. A operação Citizens' Charter foi desenvolvida já no tempo de John Major, através do novo ministério, o Ministério da Função Pública e Ciência, e visava reconhecer ao cidadão não só direitos cívicos plenos, como um papel de agente econômico central que pudesse reequilibrar o excessivo domínio econômico dos burocratas, gerado durante os anos 1960 e primeira metade dos 70, época de afluência e de crescimento incontrolado do serviço público e que os teóricos da escolha pública, como Niskanen, tanto tinham anatomizado. A iniciativa Market Testing visava introduzir competição entre agências, com base no princípio da separação entre pagadores e prestadores, gerando um mercado interno. As medidas desta série impressionante de iniciativas reconhece-se hoje terem sido empurradas pelo carisma e energia de Margaret Thatcher e por um fortíssimo domínio dos monetaristas, primeiro, e neoliberais, depois, no Departamento do Tesouro. Embora Campbell (1998) argumente que a escolha dos líderes da administração tenha sido mais ditada por critérios de personalização que de ideologia, esta última nunca foi colocada entre parêntesis e claramente dominava ministérios-chave como os do Tesouro e Comércio e Indústria no tempo de Michael Heseltine. Os ideólogos forçavam cada vez mais a “mercadibilização” do Estado e quando, na fase final do governo de John Major, tentaram o passo seguinte de privatização das agências (nas quais até então os funcionários públicos tinham mantido o seu estatuto), aí a reforma começou a perder adeptos, a desmoralização e as deserções a ser mais numerosas. A reforma patinou ao ritmo da perda de popularidade do governo e foi derrotada pelos próprios burocratas. Niskanen afinal tinha razão.

O processo da reforma

Ao longo deste artigo foram sendo assinalados alguns elementos que podem ajudar a construir um paradigma da reforma da administração. Uma reforma sem data marcada para início e fim, por ser de natureza gradual e progressiva, em verdadeiro processo de adaptação inovadora entre três realidades: o conteúdo da reforma, o seu processo e o contexto em que ela se desenvolve. Realidades que constituem um triângulo, pedido emprestado aos especialistas de análise de políticas públicas (WHO, 1997:248), mas válido para qualquer processo de mudança complexa.

Normalmente tendemos a hipervalorizar o *conteúdo*. Observamos reformas estrangeiras, comparamo-las com experiências nacionais e, com mais ou menos engenho, redigimos desde há 25 anos excelentes programas de governo muitas vezes sensatos e exequíveis. Quase nunca refletimos sobre o processo (Campos & Saltaman, 1996:20). É um tema menor, reservado à baixa política, aos especialistas de comunicação, aos que têm que sujar as mãos na aplicação prática. E quase sempre ignoramos o *contexto* onde pretendemos realizar a reforma: o contexto econômico (expansão ou depressão), o contexto social (estabilidade, instalação ou mutação), o contexto cultural (abertura ou resistência à inovação), o contexto de recursos necessários para que a reforma não soçobre às primeiras reações dos seus oponentes. Mas, sobretudo, temos que pensar que toda a mudança, neste caso a reforma, tem de ser feita por *atores*. Indivíduos que reagem individualmente e como membros de grupos, reações muitas vezes inconsistentes entre si. Quando os grupos se agregam por interesses instalados, toda a mudança se torna difícil. Afrontar e hostilizar os grupos é a primeira tentação, quase sempre frustrada, por erro de cálculo sobre a força dos adversários. Depois vem a perigosa tentação de os dividir. A história testemunha alguns sucessos, mas também alguns fracassos e, sobretudo, fragilidades éticas que contaminam a generosidade do processo de mudança, pois para dividir as forças contrárias é sempre necessário discriminar benesses.

A modalidade mais difícil, mas certamente a mais eficaz, é a de orientar ou modelar os comportamentos dos agentes, quer com reorientação do sistema de incentivos existente, quer com novos incentivos. Leva tempo, exige persistência e muito saber. A paciência não é atributo dos políticos no ciclo curto das democracias contemporâneas. E ainda menos atributo dos analistas políticos, sempre tentados a tomarem a nuvem por Juno ou a transformarem no que é o que apenas parece ser.

Epílogo

A administração pública não tem que ser forçosamente um fator de bloqueio. Exigir-lhe que seja motor da economia é pedir demais. Mas entre a hostilidade à mudança e a adesão errática a todos os movimentos há um largo espaço para a administração e a sua cultura se ajustarem e contribuírem ativamente para promover um ritmo rápido de crescimento econômico e social.

Não será com os anátemas triviais — preparação, lentidão, desperdício, desleixo, corrupção — que a administração se moderniza. A sua oportunidade depende sempre dos governos. Um bom governo não põe a administração entre parêntesis, não a considera um mal necessário. Um bom governo aprende a conhecê-la intimamente, a ler os seus códigos internos, a conhecer a motivação dos seus agentes, para sobre eles moldar os comportamentos desejados. Os interesses corporativos só capturam a administração quando acima dela tal foi consentido, tolerado ou até incentivado. Todos os governos têm a tentação dos aprendizes de feiticeiro, de brincarem com o fogo que outros controlam. Com a habitual inexperiência e ignorância, em ciclo curto ou em alternância no final de longo ciclo, com arriscadas combinações de destemor, boa-fé e auto-suficiência, qualquer governo generoso se pode colocar facilmente ao alcance da captura corporativa. A operação é mal sucedida muitas vezes e, no final, para além dos ensinamentos que só aos captadores vão servir, liquidou-se muitas vezes uma boa idéia, claudicou um princípio de reforma. E assiste-se então ao divórcio entre a administração e o governo, entre burocratas e atores políticos.

Mas não tem que ser este cenário o mais realista. Um bom governo pode ajudar a modernizar uma administração entorpecida e a gerar com ela sinergias que o ajudem a, mais rapidamente que o previsto, alcançar os seus objetivos. Estes resultados exigem muita atenção, muita reflexão, algum carinho para com um corpo doente que se pretende reanimar, alguma imaginação e energia para vencer os hóspedes oportunistas. E, sobretudo, uma enorme dose de bom-senso.

Referências bibliográficas

- Bury, I. et alii. *Manual for the evaluation of the country programmes*. Health Sector, Phare, 1997.
- Campbell, C. Lessons from the failure of managerialism in Britain. In: Halligan, John (ed.). *Public service reform*. Center for Research in Public Sector Management/International Association of Schools and Institutes of Administration, 1998.
- Campos, A. & Saltman, R. Health reform in Western Former Soviet Union: foreseeing the outcome and neglecting the process. In: Inaugural Conference of The International Health Economics Association. *Abstracts*. Vancouver, 1996.
- Comissariado Francês para a Reforma do Estado. *Relatório de actividades de 1997. Serviços do Primeiro Ministro, Ministério da Função Pública, da Reforma do Estado e da Descentralização Política*. Madri, Inap, 1998. (Documento 17.)
- Focus enciclopédia internacional*. 1995. v. 4.
- Martins, Franca. *As agências executivas*. INA, DED, s.d. 24p. mimeog.
- Pertti, J. M. *Recursos humanos*. Lisboa, Sílabas, 1997.
- WHO (World Health Organization). *European health care reform analysis of current strategies*. Copenhagen, WHO Regional, 1997. (European Series, 72.)