

administração

REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO SÉCULO XXI*

*Jorge Bruxo***

1. INTRODUÇÃO

A reforma da Administração Pública é um assunto que preocupa, generalizadamente e de forma cada vez mais intensa, os governos, os organismos internacionais, as associações e as instituições científicas e universitárias e, bem assim, os cidadãos, sobremaneira aqueles que são civicamente mais conscientes e os que escolheram a função pública como seu modo de vida profissional.

Tendo em vista a mesma matéria, ouvimos, por vezes, usar outras expressões, como reforma administrativa, reorganização do sector público não empresarial, modernização dos serviços públicos, remodelação da Administração Pública, reinvenção do Governo ou recriação dos serviços públicos. Mas a verdade é que, embora pretendendo significar o mesmo conceito, estas expressões têm sentidos com algumas diferenças, nuns casos mais ligeiras e noutros de maior profundidade.

Refere-se apenas, que reorganizar, modernizar ou proceder a acções de remodelação é apenas parte do que se deve entender por reforma da Administração Pública, que é um processo complexo e contínuo em que se utilizam intencionalmente os poderes públicos para determinar e aplicar novas medidas que provoquem a transmutação do sistema administrativo, seleccionando novos objectivos estratégicos, transformando estruturas e redefinindo procedimentos, com vista ao desenvolvimento global do funcionamento da máquina administrativa, tornando-a mais positiva, mais simplificada, mais ágil, mais eficiente e em maior harmonia com as aspirações sociais e as correntes da história.

Também em Macau é necessário realizar de forma serena, objectiva, com dados actualizados e informações correctas, uma reflexão e um debate sobre a reforma do sector público administrativo, tendo como

* Este artigo constitui, em parte, o texto de uma comunicação apresentada na conferência «A Modernização da Administração Pública no Século XXI» realizada pela Associação dos Licenciados em Administração Pública de Macau, em 16 de Janeiro de 1999.

** Director dos Serviços de Administração e Função Pública .

únicos interesses os cidadãos que a Administração Pública deve servir e o Futuro de Macau que deve ser construído de forma sustentada e realista.

É importante que quanto à reforma da Administração Pública se tente determinar o que se deve pretender, em termos de objectivos estratégicos, como se podem concretizar, e também responder à questão de saber se a reforma pode ou não ter efeitos preventivos quanto a eventuais problemas, ou hipotéticos resultados negativos que podem e devem ser evitados.

A reforma administrativa visa combater a estagnação, o retrocesso, a falta de modernização tecnológica e a gestão rígida e inadequada, evitando assim a esclerose e falência institucional ou eliminando aspectos inúteis de algumas acções ou processos. Mas além da redução de custos, da promoção da qualidade e da melhoria da eficácia e da eficiência, deve visar-se também e sobretudo a transparência e a participação dos cidadãos.

A Administração Pública é um conjunto de serviços, no duplo sentido de organização e de actividade, que de forma sistémica executam as políticas públicas e promovem actividades destinadas à satisfação das necessidades colectivas, constituindo um sistema técnico-burocrático detentor de poderes de autoridade que permitem, se necessário, o uso legal da força para fazer cumprir as suas determinações.

A intervenção da Administração Pública atinge hoje todos os sectores da sociedade e só é possível uma sociedade desenvolvida com uma Administração moderna e virada para o desenvolvimento. Também, por isso, na área económica o seu papel é importante como factor condicionante da actividade produtiva, do aproveitamento dos recursos humanos e materiais, do desenvolvimento dos mercados e da distribuição da riqueza. E é igualmente importante no que toca à promoção e garantia dos direitos sociais, culturais e individuais dos cidadãos.

A maior ou menor intervenção na regulamentação do processo económico, maior ou menor participação dos cidadãos nas decisões, maior ou menor clareza e transparência do processo decisório são algumas das questões essenciais a que a reforma da Administração Pública tem que procurar responder.

2. MODELOS DE ADMINISTRAÇÃO NUMA PERSPECTIVA HISTÓRICA

Ao longo do tempo tem havido modificações e por isso há que ter uma noção, ainda que muito breve, da evolução histórica, e nessa perspectiva encontramos quatro modelos que se sucedem no tempo, continuando, no entanto, alguns dos elementos desses modelos a coexistir, na fase seguinte ou seguintes, o que acontece ainda hoje.

Os quatro modelos são:

- 1.º Administração Pública Senhorial ou Patrimonialística;
- 2.º Administração Pública Burocrática ou Liberal;

- 3.º Administração Pública Social;
- 4.º Administração Pública Pós-Moderna, Gerencial ou do Cidadão.

A Administração Pública Senhorial ou Patrimonialística corresponde ao período histórico em que predominam os governos absolutos, oligárquicos ou ditatoriais, apresentando-se a Administração Pública como um prolongamento do Poder Político, que concentra todas as funções do Estado, e os seus trabalhadores como detentores de um relativamente elevado estatuto social e até político. Os cargos públicos são atribuídos a título de prémio, favoritismo, herança, ou até adquiridos por compra, sendo em si mesmos um bem patrimonial. Não há uma distinção nítida entre o património da Administração e o de alguns dos titulares dos cargos máximos da Administração. O direito de cidadania ainda não tinha nascido, sendo muito acentuada a distinção entre poder e súbditos. É claramente um modelo obsoleto, que pertence ao passado e tem laivos de feudalismo e, em alguns casos, de um certo paternalismo.

A Administração Pública Burocrática ou Liberal é o modelo predominante no período histórico que medeia entre a Revolução Francesa e o final da Primeira Guerra Mundial, ou seja entre os fins do século XVIII e o primeiro quarto do século XX, correspondendo ao período da predominância de Governos Liberais e Democráticos. Em regra é centralista, hierárquica e formal, começando a desenvolver-se a ideia de carreiras profissionais, de hierarquia funcional, de circuitos administrativos com decisões concentradas em níveis hierárquicos elevados, de legalidade da actividade administrativa e até em alguns casos de legalismo exacerbado, de planeamento, de formalismo burocrático-administrativo, de controlos múltiplos e rígidos. Neste modelo existe uma forte componente de não confiança nos administradores e nos agentes públicos. Aliás essa desconfiança é extensível aos administrados. Em alguns casos de evolução degradativa, a Administração labora para si própria, isto é, os serviços públicos trabalham uns para os outros e na defesa dos seus próprios interesses, tratando o público com distância e subordinação. Na cidadania emergente os cidadãos são sobretudo pagadores de impostos e sujeitos de obrigações. Os procedimentos são pouco flexíveis, atendendo-se mais ao formalismo processual do que aos resultados práticos. Crescem os vícios da burocracia, originando o burocratismo, com actos e procedimentos desnecessários e inconsequentes e um crescimento doentio de estruturas e de pessoal ao serviço da Administração Pública, que se dilata mercê de nepotismo e de clientelismo político.

A Administração Pública Social surge após a Primeira Grande Guerra Mundial e decorre naturalmente da evolução política, científica e técnica ocorrida após 1918, mas alastra e desenvolve-se sobretudo no período posterior à Segunda Grande Guerra Mundial, e é o modelo que corresponde maioritariamente às Administrações Públicas do Século XX, sendo as suas características as ainda actualmente predominantes na generalidade dos Estados e Regiões.

A pouco e pouco vai-se evoluindo da legalidade formal para a justiça material e da fase de uma Administração Pública neutra e não intervencionista avança-se em sentido oposto, com preocupações públicas nas áreas social, cultural, educacional, do trabalho e emprego e da saúde, entre outras. Trata-se de um modelo complexo que corresponde a um alargamento das funções económicas, financeiras, sociais e culturais dos serviços públicos hodiernos.

Mas nas Administrações Públicas existentes nas sociedades actuais observam-se traços e sinais do modelo anteriormente referido, sendo em muitos casos excrescências a eliminar ou aspectos a corrigir. E, felizmente, contemplam-se também sinais e características do quarto modelo que denominámos de Administração Pública pós-moderna, gerencial, ou Administração do cidadão, e que é, indubitavelmente, o modelo do futuro próximo.

É um modelo que vai responder às questões emergentes da globalização da economia e das finanças, da consideração do cidadão como o verdadeiro «patrão» ou dono da Administração Pública, da promoção da qualidade e da eficiência nos serviços públicos, da privatização de tudo o que é possível realizar através da concessão de serviços públicos a empresas privadas, da clareza e transparência de processos, do privilegiar os resultados em vez da forma dos procedimentos, da descentralização territorial e institucional do processo decisório, da permanente e contínua adopção de todas as inovações tecnológicas, do forte investimento na formação e aperfeiçoamento profissional, da agilização estrutural e da simplificação processual.

Este modelo baseia-se na informação *on line*, na decisão rápida, na fundamentação das decisões, no combate ao arbitrário, na eliminação da ilegalidade substantiva, na desregulação de certos procedimentos e na exigência de maiores responsabilidades a todos os níveis, já que são alargados os núcleos de decisão e esta é partilhada pelos diferentes graus da escala hierárquica. Aliás a hierarquia dessacraliza-se e, assume formas que revelam maior pragmatismo.

É enfatizada a noção de interesse público e colectivo, os quais são distintos do interesse dos poderes políticos identificados com o exercício das competências dos órgãos de governo e dos interesses dos partidos que o suportam. Trata-se assim de um modelo desgovernamentalizado, despartidarizado e desburocratizado. É um modelo de eficiência, eficácia e qualidade. É um modelo competitivo, auto-sustentado, observador do princípio da legalidade, onde é permanente e sobretudo preventivo o combate à prepotência e a todas as formas de corrupção, onde ninguém está imune ou livre de as suas acções serem apreciadas, valoradas e ter consequências. A ética passa a ser um vector muito importante neste modelo, com ampla participação interna e externa e múltiplas formas de auto-avaliação e de hetero-avaliação.

Através de diversas actividades é promovida uma mais intensa cooperação entre o sector público e o sector privado, assumindo aspectos muito relevantes na área da investigação científica e tecnológica,

no apoio à gestão e no recurso intensivo a disponibilidades financeiras só passíveis de serem obtidas através de sindicatos bancários, garantias especiais e dilatados prazos de retorno de capitais, o que exige em alguns casos a conjugação de aplicações privadas de capital sustentadas na avalização por entidades públicas.

Muitas actividades são concessionadas, muitas empresas são comparticipadas por interesses do sector público e do sector privado, sendo favorecido o associativismo e a intervenção activa de organizações não governamentais que actuam como agências especializadas e asseguram a resposta necessária à satisfação de necessidades colectivas.

A gestão pública aproxima-se cada vez mais da gestão privada, mantendo-se no entanto algumas diferenças essenciais, quando se trata do exercício de poderes de autoridade, da origem dos recursos financeiros e em alguns aspectos específicos como na manutenção no sector público de actividades com custos empolados, mas de interesse social, ou com produtos e serviços fornecidos a preços inferiores aos respectivos custos, para desta forma se alcançarem certos objectivos políticos.

Neste modelo que há de crescer e desenvolver-se no século XXI, porque sem dúvida é o modelo do futuro, serão premiadas a criatividade e a produtividade.

Quanto aos recursos humanos é privilegiado o ingresso mediante concursos amplamente publicitados, com adopção de métodos objectivos e justos, redução de efectivos, e aumento das exigências técnico-profissionais.

As promoções serão feitas apenas por mérito, o mercado de emprego público será cada vez mais flexível, tendendo a diminuir os vínculos vitalícios em benefício da force mobilidade dos recursos humanos entre os sectores público e privado, estimulando-se a competitividade, a competência e a constante actualização técnico-profissional. O pleno emprego e considerações de natureza social serão excluídas do capítulo do emprego público. A cultura organizativa mudará de forma progressiva e paulatina acompanhando necessariamente as mudanças da sociedade pós-industrial e haverá maior intolerância perante erros, distorções e ineficiências. A Administração será, progressivamente, cada vez mais exigente para os seus trabalhadores. O trabalho a prazo, o tele-trabalho e o trabalho a tempo parcial são formas laborais que contemplarão, de forma progressiva, um cada vez maior número de trabalhadores.

A Administração Pública do futuro estimulará antes de mais o êxito, a diminuição do *ratio* custo-benefício, e privilegiará o cidadão como único sujeito e destinatário da actividade da Administração Pública.

3. REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Em síntese a reforma da Administração Pública consiste na construção deste quarto modelo, o que deve ser feito de forma progressiva, mas também determinada e rápida para acompanhar o progresso e per

mitir à sociedade uma vida nas melhores condições possíveis, para que os seus cidadãos possam usufruir os benefícios da civilização actual.

Porque nos parece necessário ao desenvolvimento dos trabalhos de reforma administrativa, tenta-se, agora, de uma forma sintética, estabelecer algumas das principais características que distinguem os serviços públicos dos serviços privados, podendo sublinhar, entre outros, sete traços distintivos:

1.º Quanto aos poderes de autoridade o serviço público é sujeito, enquanto que o serviço privado é objecto ou destinatário.

2.º O serviço público está potencialmente vocacionado para todos os cidadãos, enquanto que o serviço privado orienta-se, em princípio, apenas para alguns.

3.º A base fundamental do serviço público é constituída por competências legais, enquanto que a base fundamental do serviço privado é constituída por poderes contratuais.

4.º Os recursos financeiros dos serviços públicos são, em regra, obtidos, na maior parte, por impostos e taxas, enquanto os serviços privados baseiam-se nos lucros da sua actividade.

5.º Os serviços públicos, ao contrário dos privados, têm objectivos essenciais complexos e múltiplos e o lucro não é a razão da sua existência e do seu funcionamento.

6.º Os serviços públicos medem o êxito da sua acção pela qualidade, por custos baixos e pela satisfação dos cidadãos, enquanto a medida dos serviços privados é o lucro, o aumento da clientela, e, sendo assim, o resultado do desempenho destes é medido através dos mecanismos de mercado.

7.º Os serviços públicos promovem o bem público directamente e isto é a sua preocupação fundamental, enquanto que os serviços privados promovem actividades em que o bem público só surge de forma indirecta ou secundária, visando em primeira linha a defesa de interesses individuais.

No momento presente reafirma-se que a reforma da Administração Pública visa implementar o quarto modelo ou paradigma atrás indicado e que convencionámos denominar como Administração Pública pós-moderna, gerencial ou Administração do cidadão. Só este modelo é viável e simultaneamente viabiliza as novas sociedades que estão a emergir nesta época pós-industrial, alvorada do Século XXI.

Constatamos que as empresas privadas estão efectuando mudanças profundas e globais, adoptando novos princípios. A Administração Pública tem de fazer o mesmo nessas e noutras matérias, nomeadamente quanto ao desempenho, às relações com o público, à simplificação, ao combate ao desperdício, e à consideração da globalidade dos efeitos em vez de se avaliar apenas as consequências imediatas ou sectoriais. Uma reforma administrativa consequente tem de ser bem planeada e para isso há que saber o que se pretende, definindo com clareza os objectivos estratégicos e os objectivos secundários deles derivados. Com

o conhecimento da realidade devem ser identificados os problemas existentes, determinando as suas raízes para encontrar as soluções possíveis e dentre estas as melhores.

A reforma da Administração Pública deve analisar o ponto de partida, isto é a realidade existente, uma vez que não há soluções pré-fabricadas, nem construções de novos sistemas que possam ignorar os antecedentes históricos e a realidade social. Essa análise deve ter em conta os princípios, a estrutura, os processos, as políticas, os planos de acção, os programas, as acções e as actividades..

Mas a reforma da Administração Pública deve ter considerar, além da situação existente e do processo histórico, as aspirações da sociedade em que se integra. As necessidades e expectativas dos cidadãos devem ser consideradas, tanto na fase de estudo e planeamento, como também e sobretudo na fase de implantação, isto é quando se concretizam as mudanças organizacionais e funcionais decorrentes do processo de reforma.

A opinião pública deve ser tida em conta pelos decisores e também os próprios cidadãos individualmente considerados podem influenciar sobre a necessidade de certas reformas e contribuir para criar condições para que as modificações sejam bem recebidas e para que sejam aceites alguns sacrifícios, bem como esclarecer e consciencializar para o facto, muitas vezes inevitável, de as reformas afectarem alguns interesse instalados, tanto no interior como no exterior da Administração. Com as reformas há sempre pequenos núcleos de pessoas que perdem poder e influência e assistem à corrosão dos seus interesses egoístas.

Os fazedores de opinião, nomeadamente aqueles que intervêm através dos meios de comunicação social, seja a televisão, seja a rádio, sejam os jornais ou as revistas e também os líderes das associações e movimentos associativos podem ter uma acção determinante no desenrolar do processo de reforma, influenciando não só na forma e determinação das prioridades, mas até no ritmo da sua concretização, o qual depende também da existência dos recursos necessários, tanto financeiros, como tecnológicos, e de pessoal especializado.

Hoje, mais do que nunca, as decisões são influenciadas pelo poder da opinião pública, veiculada directamente pelos cidadãos interessados ou pelas Associações e Sindicatos representativos dos múltiplos interesses da Sociedade, tendo particular interesse as Associações de Estudos sobre Administração Pública e as Associações representativas dos trabalhadores da Administração Pública.

Note-se que a recolha de dados e de opiniões, tanto a nível interno dos serviços como junto dos cidadãos, bem como as acções de inspecção e auditoria são também indispensáveis para acompanhar a execução das medidas aprovadas e o grau de êxito das inovações adoptadas.

As alterações do sistema administrativo, incluindo a estrutura organizacional, têm de considerar os assuntos e matérias, agrupando-os em função da sua identidade de naturezas ou dos interesses das suas previsíveis clientelas. Por outro lado as alterações processuais a in-

troduzir devem conduzir a que o cidadão possa, sempre que possível, iniciar e concluir um processo no mesmo local, e quando houver necessidade do contributo de vários serviços isso deve operar-se oficiosamente, e por iniciativa das entidades públicas envolvidas.

A máquina administrativa pode e deve ser redimensionada, considerando que o empolamento estrutural diminui a eficácia e aumenta os custos; o número de níveis hierárquicos no processo decisório deve ser diminuído o mais possível.

A estrutura tem de ter em conta a divisão do trabalho, o entrosamento com a sociedade e a complementaridade das actividades do sector privado. A estrutura traduz-se em unidades e subunidades orgânicas a que corresponde uma denominação, um estatuto definidor da respectiva identidade, objectivos e poderes de actuação.

4. SERVIÇOS DE REFORMA ADMINISTRATIVA

Tanto a experiência, como os trabalhos de diversos estudiosos e investigadores reconhecem a necessidade da institucionalização de serviços da reforma administrativa, com natureza pluridisciplinar, competências horizontais em relação à Administração Pública que pretendem reformar, dotados de bancos de dados tão pormenorizados quanto possível, e sempre actualizados, com recolha fácil de informações, tratamento rápido e difusão mais ou menos generalizada, ou selectiva, em conformidade com os efeitos pretendidos.

Estes serviços de reforma têm de ser abertos ao diálogo, dotados de grande criatividade, mas com elevado grau de proximidade aos centros de decisão. E nesta área há que ter presente a distinção entre centros de decisão aparentes ou formais, com importância efectiva relativamente diminuta, e centros de decisão substantivos, reais ou cuja tomada de decisão oportuna e com poder injuntivo é fundamental e imprescindível para o êxito da reforma da Administração Pública.

Os Serviços da Reforma Administrativa funcionam como um especial Gabinete de Estudos, com elevado sentido de missão, de realismo e de antevisão do futuro. Acima dos Serviços deve existir um decisor do topo da hierarquia da Administração Pública que assume a liderança e tem capacidade de decisão. Por outro lado deve ser assistido por uma comissão de natureza consultiva, composta peritos com formação especializada, muita experiência nos assuntos de Administração Pública e também grande sensibilidade para as questões emergentes da sociedade em que a Administração se integra.

Os Serviços devem considerar que a reforma deve ser faseada e a sua execução deve ser realizada por etapas, dependendo não só dos recursos, mas também de se evitarem rupturas funcionais e de se promoverem as explicações necessárias, para que as mudanças sejam benéficas para o cidadão e aceites pelo público. Há assim que criar condições para que as mudanças sejam compreendidas e tenham aceitação tão generalizada quanto possível.

5. REENGENHARIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

As modernas técnicas de reengenharia que têm excelentes resultados têm obtido no sector empresarial privado, sobretudo no que se reporta à produção industrial, também podem ser aplicadas na alteração dos serviços públicos, especialmente quando se pretendem introduzir mecanismos de reforma administrativa.

O objectivo de reengenharia reconduz-se aos processos de trabalho e não às estruturas organizativas.

A reengenharia surgiu nesta última década do Século XX e é importante para o estudo e promoção das alterações e inovações indispensáveis à implantação do quarto modelo de Administração Pública atrás referido. A reengenharia deve colocar as questões fundamentais, não se contentar com mudanças de simples cosmética, deve antever as imagens do desenvolvimento futuro e não se quedar apenas na boa ou má situação presente, havendo que considerar todo o processo desde o início até à conclusão.

É no âmbito da reorganização funcional que a reengenharia apresenta novas regras para substituir as ultrapassadas regras clássicas que conduziam à revisão dos circuitos procedimentais, dos processos de tomada de decisão e da redução dos tempos de resposta, com vista a economizar e aumentar a eficácia. A título de exemplo vamos apresentar algumas regras clássicas e as correspondentes novas propostas sugeridas pela reengenharia. Assim vejamos a título de exemplo, sete casos:

1.º A **regra antiga** diz que a informação só pode aparecer num único lugar num dado momento, enquanto a **regra nova** afirma que a informação pode aparecer simultaneamente em todos os lugares onde é necessária, devido ao acesso fácil a bases de dados.

2.º De acordo com a **regra antiga** as tarefas complexas só podem ser realizadas por pessoal com elevado grau de especialização, enquanto que segundo a **regra nova** um generalista pode executar tarefas complexas, devido à fácil utilização de sistemas integrados e com elevado grau de complexidade, mas cujo trabalho é fácil devido à existência de instruções simples que possibilitam o manuseamento de ferramentas, que eliminam erros, evitam perdas de tempo e usam de forma expedita o trabalho de vários especialistas em diversificadas disciplinas da ciência e da tecnologia.

3.º A **regra antiga** dispõe que há que escolher entre a centralização e a descentralização do processo decisório e agora a **nova regra** entende que o processo decisório pode beneficiar simultaneamente da centralização e da descentralização, havendo que aproveitar as vantagens da tomada de decisão no local e momento onde são necessárias, desde que observados certos limites e determinadas condições e assumido um certo grau de responsabilidade decisória. A centralização garante a prévia coordenação e controlo à *posterior* do conjunto de decisores e o assumir das decisões mais graves.

4.º Para a **regra antiga** só os gestores decidem. De acordo com a **regra nova**, em todos os postos de trabalho há tomada de decisões, embora com níveis e graus de responsabilidade diferentes, podendo assim os problemas ser resolvidos melhor e mais rapidamente.

5.º De acordo com a **regra antiga**, o melhor contacto com os potenciais interessados ou beneficiários da actividade administrativa é o contacto pessoal, enquanto que para a regra nova o contacto tem de ser efectivo, podendo ser personalizado, sem ser pessoal, isto é sem intervenção presencial de qualquer indivíduo, utilizando por exemplo vídeos interactivos.

6.º Os planos devem ser revistos periodicamente, conforme a **regra antiga**. Porém, agora, os planos podem e devem ser revistos instantaneamente. A tecnologia existente possibilita esta nova atitude de ajustamento permanente dos planos, que assim apresentam elevada flexibilidade.

7.º A velha regra manda atender à situação existente e ao método dedutivo, enquanto a nova considera antes a situação previsível, com recurso ao método indutivo, isto é a um certo antever ou prospectivar o futuro.