

Administração pública para o século XXI: Da nova administração pública à governação Democrática*

*Liao Junsong***

Desde os finais da década de 70 do século passado, com a adopção da ideologia e conceitos administrativos da nova direita para reformar o Governo britânico num modelo de prestação de serviços públicos por parte da Administração de Thatcher, têm surgido várias linhas de pensamento sobre a nova administração pública, a nível planetário. Muitos governos do mundo têm tomado a nova administração como exemplo, ao levar a cabo reformas no que diz respeito à organização governativa e à gestão dos serviços públicos. São exemplos: Efficiency Unit, Next Steps, Citizen's Charter e o actual Best Value, entre outras reformas britânicas; Neues Steuerungsmodell (NSM) na Alemanha; Administrative Modernization Policy na França; Autonomisation Reform na Holanda; A Public Service Reform Act, Public Service Act na Austrália; Reshaping Administrative Culture na Nova Zelândia; National Performance Review (NPR) nos USA; Public Service Reform Act no Canadá; Programa de Reestruturação e Reformas do Governo em Taiwan e Governo de Serviços na China, etc. Sobretudo no caso de Macau, desde o seu regresso à Pátria, as reformas administrativas do Governo têm conhecido méritos extraordinários que estão à vista de todos.

Investigando o motivo que estava na origem da nova administração pública, sabe-se que foi porque o regime hierárquico e burocrático do racionalismo tradicional já não se mostrava suficientemente competente para responder às rápidas mudanças do ambiente e da estrutura social, fazendo com que alguma das suas funções, que sustentam a sua legitimidade, tenham sido postas em causa. Por isso, surgiram apelos para o controlo racional, que ultrapassa a hierarquia, a desburocratização, a introdução do mecanismo concorrencial de mercado, a orientação para os clientes e a assimilação do espírito empresarial que caracterizam uma nova

* Discurso na segunda edição da Conferência Internacional «Administração pública para o século XXI: Oportunidades e Desafios».

** Professor da Faculdade de Administração e Políticas Públicas da Universidade Ji'nan, Taiwan.

administração pública, cujo objectivo reside em reformular as funções de prestação de serviços públicos do Governo e reconstruir uma nova imagem de eficiência do Governo. Estas tendências foram bem apoiadas em termos pragmáticos com a publicação do livro “Reinventing Government” de D. Osborne & T. Gaebler (1992), surgindo assim a tendência de criar o modelo de uma nova admiração pública.

No entanto, houve dúvidas e críticas sobre os erros de incorrecta percepção dos interesses públicos, devido à ênfase dada ao mecanismo de mercado e à desburocratização, à pouca importância dada à administração pela lei, à falta da responsabilização democrática e à pouca importância dada aos direitos cívicos, assim como à queda da paridade e justiça sociais. Em termos práticos, a concretização da nova administração pública também não deixa de ser problemática. Exemplifiquemos com o caso das medidas reformistas da administração pública de Taiwan. Por exemplo, a privatização das empresas públicas e instituições financeiras tem sido operada sem nenhuma transparência, dando lugar a indícios de cumplicidade entre algumas autoridades e comerciantes. Forma sacrificados interesses nacionais gerais e favorecidos determinados grupos financeiros, havendo disso sintomas inequívocos, o que tem provocado uma alta permanente taxa de desemprego no mercado de trabalho. Dos resultados de BOT das obras públicas consta que houve fraudes frequentes. Acontece que o Governo, a partir do investimento zero, torna-se o maior accionista de alguns empreendimentos. Mesmo assim, não pode fiscalizar a execução das empreitadas e revela-se impotente perante as desculpas dos empreiteiros para justificar os atrasos das obras. O Governo não tem feito nada, em relação às fundações públicas, com capitais públicos que se tornam, sob os mais variados subterfúgios, em grupos privados. A adjudicação dos serviços públicos tem-se transformado em monopólio de alguns grupos pouco profissionais. A reestruturação organizativa do Governo da Província de Taiwan, passados vários anos e mesmo agora os seus ajustes completos, continuam em curso. A agilização de estruturas e de recursos humanos, a todos os níveis, vai num sentido oposto. Aumenta-se de forma crescente o número das instituições e os recursos humanos contratados são superiores aos funcionários saneados (de 7734 serviços administrativos, com 232, 574 funcionários em finais de 1997 aumentou-se para 8434 serviços administrativos, com 262,574 funcionários até finais de Junho de 2000). Esta desordem nas medidas reformistas, ditas de mecanismo de mercado, não só têm afectado a imagem de incorrupti-

bilidade e a capacidade concorrencial do Governo, como também alargaram a disparidade na distribuição da riqueza, agravando a injustiça social (em 1996, a diferença entre pobres e ricos era apenas 5,38 vezes, mas em 2005 esta proporção já subiu a 6,04 vezes). Por isso, G.L.Wamley & J.F. Wolf (1996) lançaram o apelo “*Refounding Public Administration*” e “*Refounding Democratic Public Administration*”. E J.V. Denhardt & R. B. Denhardt advogaram um “*New Public Service*”. Todos estes autores são apologistas duma nova discussão sobre os valores nucleares da administração pública.

Falando com objectividade, o aparecimento da nova administração pública é um meio e via de reformas para a pouca eficiência da administração pública. A par do seu desenvolvimento, também surgiram reflexões sobre a pouca eficiência da tradicional administração pública, que se traduzem na ineficiência para encontrar uma nova via revisionista. Neste contexto, a nova admiração pública talvez tenha aparecido em consequência das circunstâncias temporais da crescente depressão da economia internacional, o que fez com que a ideologia da nova admiração pública não tivesse sido objecto da devida atenção.

O valor nuclear da nova administração pública é a justiça social, assinalando que o Governo deve ser responsável perante todos os cidadãos. Por isso, as políticas públicas e serviços públicos devem fornecer contactos políticos e participação social a todos os cidadãos e devem fazer todos os esforços para garantir o bem-estar e o estatuto dos desfavorecidos, para poderem corresponder às exigências da paridade e justiça. A nova administração pública também deve preocupar-se com os valores democráticos, procurando a representatividade e legitimidade dos decisores políticos. E deve prestar atenção à sinergia entre a elaboração das políticas e a sua reacção social e apoiar os cidadãos a participar activamente nos processos decisórios do Governo e na prestação dos serviços públicos para garantir a prossecução da justiça social. A nova administração pública é apologista de que os gestores dos assuntos públicos sejam personagens chave para resolver os problemas sociais e porta-vozes dos interesses públicos. Por isso, devem dotar-se da consciência moral e assumir a sua responsabilidade social.

Em termos comparativos, a nova administração pública tem uma forte tendência de pragmatismo social. A ideologia e os seus valores devem ser concretizados; no entanto, parecem mais ideais e normativos,

não podendo ser alcançados com facilidade. Talvez isto seja o principal motivo da pouca importância dada à nova administração pública nos anos 70 e 80 do século passado, em que a economia mundial estava numa depressão agravada. Porém, ao entrar nos anos 90 do século passado e com o lançamento da teoria da Terceira Vaga da Democratização advogada por S. Huntington, grandes ondas de revoluções democráticas se sucederam umas a seguir às outras, a nível planetário. A partir daí, a governação democrática lançada pela nova administração pública começa a ser objecto de maior atenção. A governação democrática tende a substituir a nova administração pública para se transformar numa ciência destacada num futuro imediato.

A governação democrática é uma teoria que consiste em tomar os cidadãos como o centro do sistema funcional do regime democrático para encontrar a sinergia entre o regime governativo e a sociedade popular (incluindo o mercado e a sociedade civil) e para compartilhar as funções de prestação de serviços públicos e responsabilidades de gestão, à procura dos processos e arranjos institucionais para o crescimento do bem estar económico do Estado e da justiça social. A governação democrática não nega os valores, tais como a produção económica e eficiência de mercado. No entanto, realça que tudo isto deve ser integrado na democracia, na sociedade civil e nos interesses públicos, para poderem ser reflectidos dentro duma moldura sistemática mais ampla. A governação democrática também presta muita atenção à capacidade do sistema burocrático e do valor da administração pública; consequentemente ela não valoriza só a economia e a eficiência do mecanismo de mercado, mas faz todos os esforços para institucionalizar as vias e oportunidades com que os cidadãos participam nos assuntos públicos, à procura do desempenho da criação de bem-estar social e da justiça social. A governação democrática não só delega poderes no sistema burocrático de confiança para elevar os actos da administração pública, como também se esforça por criar a confiança, os benefícios e as dependências mútuas, entre outras boas relações de parceria em cadeia entre o Governo, o mercado e a sociedade civil.

Voltemos de novo ao caso de Taiwan. A razão pela qual as vias reformistas da nova administração pública não têm sido postas em prática com eficiência, para além do facto de se ter copiado cabalmente sem digerir devidamente as experiências reformistas de outros países, encontra-se na negligência do ambiente cultural peculiar de Taiwan, na sua inércia institucional, na imaturidade das qualidades da política democrática,

na ignorância das responsabilidades sociais por parte das empresas e na falta de diálogo e de participação da sociedade civil, bem como na baixa capacidade governativa do Governo. São estes os factores importantes que podemos destacar. Como bem assinalou G.L. Wamley, entre outros estudiosos, “O sucesso ou o fracasso do funcionamento da administração pública depende da conjugação de 3 factores: a capacidade do sistema burocrático, a percepção dos interesses públicos por parte da sociedade civil e o processo governativo normalizado pela Constituição.” A falta de eficiência dos actos governativos não é de todo atribuível ao sistema burocrático. Não se poderá usá-lo como bode expiatório nas reformas. Antes é preciso corrigir os preconceitos sobre os interesses públicos e melhorar a capacidade governativa. Por isso, se falta às receitas reformistas da administração pública uma correcta percepção dos interesses públicos e nada se faz em relação à baixa capacidade da governação administrativa, por mais orientações de mercado que se queiram introduzir, só surgirão efeitos a médio e curto prazo, mas a longo prazo poderão provocar maiores divisões sociais e até oposição das camadas populares, o que não pode contribuir para o bem-estar social geral da sociedade e para elevar o nível do desenvolvimento geral do Estado. A difícil situação em que se encontram as reformas da nova administração pública em Taiwan é prova da falta dum devido processo da governação, da percepção correcta sobre os interesses públicos sociais e também da insuficiente confiança nos factos do sistema burocrático. A única saída está em o Governo coordenar os esforços entre a sociedade civil e o mercado, confiar na capacidade de acção do sistema burocrático e dar desempenho a uma governação democrática.

Em minha opinião pessoal, o apuro em que se encontram os actuais governos tem a sua verdadeira origem na governação dos próprios. Não são capazes de encontrar vias de desenvolvimento adequados para as correctas políticas para conseguir um equilíbrio entre o Governo, o mercado e a sociedade civil. Não se trata duma simples falta de concepção organizativa, administrativa e técnica de gestão. Por isso, a receita para resolver a falta de desempenho dos actos governativos não só reside nas reformas do sistema democrático e da gestão administrativa, como também é necessário reconstruir a ideologia da governação democrática do Governo, fazer a devida escolha entre o forte capital estatal, a economia e a eficiência, a defesa da justiça social, a liberdade e a justiça. Entre estes valores deve fazer-se uma escolha equilibrada e assumir-se compromissos sólidos.

O mercado não será a única solução, nem o espírito empresarial a única teoria de que se pode servir o Governo. Esta ideia por si só constitui o início dum erro. Os serviços públicos podem ser adjudicados para fora ou ser entregues a grupos associativos, mas os trabalhos de governação não podem ser nem adjudicados nem entregues a ninguém. Algumas funções independentes talvez possam ser entregues à gestão associativa; porém a soberania de uma gestão completa não poderá ser entregue a ninguém. Se isto vier a acontecer, estaremos perante uma falta de decisões colectivas sociais, a impossibilidade de elaborar regras para o mercado e a impossibilidade de fiscalizar a concorrência desleal. Perdemos o ideal da paridade e da justiça sociais. A concretização da democracia seria “sine die”. Não nos faz falta um Governo, com as funções e responsabilidades paulatinamente reduzidas. Pelo contrário, faz falta um Governo completo e com forte consciência das suas responsabilidades. Precisa-se de um governo capaz e que se dedique de facto à governação democrática. Precisa-se de uma maior governação democrática.

Ao perspectivarmos a vinda da era da governação globalizante no século XXI, a cada vez mais renhida concorrência em termos económicos, a nível planetário, isso levará necessariamente todos os governos a dar maior importância à eficiência do mercado e ao crescimento económico; simultaneamente, a comunidade internacional prestará maior importância à democracia e à participação. Estes factores levarão os governos a fazer esforços activos para concretizarem os direitos cívicos e a justiça social. Tudo isto carece de ser concretizado através de actos de governação democrática dum governo racional e com reflexões amadurecidas. Nos últimos trinta anos, as reformas da nova administração pública, apesar de terem conseguido excelentes resultados, perante a expansão dos direitos cívicos da sociedade democrática e as crescentes exigências dos interesses cívicos, lançaram apelos para o Governo elevar a sua capacidade governativa. As vias reformistas da nova administração pública parecem insuficientes. É preciso pensar como combinar os valores da democracia da nova administração pública, a participação e a justiça, para que o mecanismo de mercado possa corresponder às expectativas da justiça social e da participação dos cidadãos e que a orientação dos serviços públicos para os clientes se encaixe no âmbito da consciência dos interesses públicos. O Governo, com espírito empresarial, poderia ajudar a construir um sistema de responsabilização democrática para criar uma nova era de governação democrática.