

A inovação da Administração Pública deve ter como objectivo final servir o povo — Uma visão de comparação internacional

*Gu Jianguang**

Nos últimos trinta anos, a inovação da Administração Pública, seja do ponto de vista prático, seja teórico, tem experimentado vagas e correntes ditas inovadoras, de tal modo abundantes, como dantes nunca vistas. No entanto, como a inovação da Administração Pública tem muito a ver com os interesses básicos dos cidadãos, seja como for, a procura da maximização dos interesses dos cidadãos deve ser um rumo a seguir.

I. A inovação da Administração Pública deve ultrapassar o nível de prestação dos serviços públicos

Desde os anos 80 do século passado, muitos países do mundo têm vindo a ter uma percepção cada vez mais clara das responsabilidades que o governo deve assumir na prestação dos serviços públicos. A palavra de ordem de criar um governo de prestação de serviços está em voga. Como fornecer serviços públicos em número suficiente e com boa qualidade, assim como avaliar os méritos dos serviços públicos prestados, tornam-se pontos quentes quando os departamentos públicos do governo e o meio académico discutem a prática da gestão pública. Os anos 80 e 90 do século passado foram um período em que imperou a nova gestão pública e a sua respectiva teoria. Como fornecer de maneira suficiente os produtos públicos e como fornecer serviços públicos de boa qualidade tornou-se o foco de preocupação dos departamentos públicos do mundo.

Uma bibliografia imensa e toda a espécie de esforços visam ajudar o governo a elevar a sua capacidade de fornecer produtos públicos e serviços suficientes. O movimento da nova gestão pública lançou objectivos estratégicos bem claros: 1 melhorar a produtividade do governo; 2 tomar conta do leme e não remar contra a maré; 3 introduzir o mecanismo de mercado nos departamentos públicos e nos cargos públicos; 4 construir

* Professor catedrático e Director da Faculdade de Gestão Pública da Universidade de Jiao Tong de Shanghai.

um governo de prestação de serviços; 5 descentralização, etc. As práticas concretas variam de país para país. Alguns países têm produzido legislação especial para o efeito, casos dos Estados Unidos da América, que durante a administração de Clinton criaram o *Government Performance and Results Act (GPRA)*¹. Outros países europeus tais como a Inglaterra e a Itália, também possuem legislação correspondente. Não poucos esforços têm vindo directamente das iniciativas populares. Por exemplo, na Europa foi criado o *European Foundation for Quality Management (EFQM)*, assim como o seu sistema de controlo de qualidade. Em relação ao que é o critério de bons produtos e serviços públicos, tem-se chegado ao seguinte consenso: 1 Correspondência com algumas normas (por exemplo ISO 9000); 2 Correspondência aos objectivos pré-estabelecidos (por firmas ou pela sociedade para efeitos de pontos acumulados integrais); 3 Definição do investimento e produção (conforme a contabilidade integral em pontos); 4 Satisfazer ou ultrapassar as expectativas dos clientes; 5 Sensibilidade para os objectivos de prestação dos serviços, etc².

No entanto, nos últimos anos, cada vez compreendemos melhor que o facto de se fornecerem serviços públicos em quantidade suficiente continua a ter um importante significado, mas isto está longe de ser satisfatório para o objectivo básico da inovação da Administração Pública. Em certo sentido, quando o governo fornece serviços públicos, pode ignorar ou negligenciar alguns “problemas sociais maus” que constituem objecto de descontentamento popular. Estes problemas não ficariam bem resolvidos apenas com a exigência de que os departamentos governamentais correspondentes aumentem a sua eficiência, a quantidade dos produtos públicos e melhorem a qualidade dos serviços públicos. Por exemplo, alguns países têm sofrido a consequência da recessão económica, o que está na origem das exigências sociais para o governo reduzir as suas despesas. Por isso, muitos órgãos públicos têm-se esforçado por reduzir as despesas com o bem-estar social em alguns governos locais. Isto fez com que tenha sido introduzido o regime da gestão de recursos sob a orientação de resultados finais mais flexíveis nos departamentos governamentais. Também tem

¹ Donald F. Kettl, *The Global Public Management Revolution — A Report on the Transformation of Governance* [M]. Norwell, NA: Kluwer Academic Publishers, 2000.

² Steven Cohen and Ronald Brand, *Total Quality Management in Government: A Practical Guide for the Real World*, Editora da Universidade do Povo, 2002.

dado lugar à insuficiência de despesas de recursos financeiros nos governos locais. Isto levou alguns países a elaborar algumas normas, segundo as quais os estudantes nascidos fora do território nacional deixam de gozar da oportunidade de educação gratuita, a que têm acesso os estudantes nascidos no território nacional. Esta situação criará no futuro dificuldades para os primeiros se empregarem e faz com que eles engrossem a fileira dos que recebem subsídios de desemprego. Além disso, ainda poderiam acontecer outros casos, mesmo os cidadãos ou alguns beneficiários dos serviços públicos acham que os serviços públicos prestados pelos departamentos públicos são suficientes, mas nem por isso eles mostram necessariamente uma maior confiança nos departamentos governamentais. Isto quer dizer que o aumento dos produtos públicos e a melhoria dos serviços públicos não traduziriam automaticamente um maior grau de confiança nos governos por parte dos cidadãos. A prática mostra que a avaliação popular sobre os departamentos públicos não se restringe à suficiência ou insuficiência quantificáveis dos produtos e serviços públicos. Os cidadãos exigem que os departamentos públicos possam fornecer um ambiente de vida social, boa e justa, e possam assumir todas as suas responsabilidades sociais. Já que estas circunstâncias estão cada vez mais clarificadas, nos últimos anos, foi iniciado um novo movimento de reformas governamentais. É o que se chama corrente da “gestão social”³.

Em suma, entre os meados dos anos 80 e 90 do século XX, a corrente da nova gestão pública prevaleceu a nível internacional. Neste período, muitos países levaram a cabo reformas da gestão governamental, seguindo o princípio da nova gestão pública⁴. No entanto, após esta prática de um decénio, as pessoas começaram a ficar cada vez mais descontentes em relação ao facto de só se restringir aos objectivos dos serviços públicos. Este descontentamento deve-se às seguintes razões: Primeiro, alguns departamentos públicos, isto é, aqueles departamentos poupados, eficientes e eficazes, podiam mas não resolveram de maneira mais adequada aqueles “problemas sociais maus”, objecto da atenção de toda a gente. Mesmo os governos que fornecem produtos e serviços públicos suficientes em todas as áreas também não foram capazes de resolver as dificuldades mais pre-

³ B.Guy Peters, *The Future of Governing: Four Emerging Models*, Editora da Universidade do Povo, 2001.

⁴ Osborne, David and Ted Gaebler, *Reinventing Government* (New York: Penguin, 1993).

mentes e mais urgentes das pessoas. Segundo, é cada vez mais consensual que uma cooperação com o sector privado é mais importante que o modelo de antagonismo entre este e o sector público. As pessoas têm cada vez mais consciência de que o governo e as organizações, pertencem a que departamento pertencerem, se querem realizar cooperações de maneira bem-sucedida, precisam de confiança mútua e não só da concorrência. Terceiro, as pessoas estão cada vez mais conscientes de que a percepção sobre o papel dos cidadãos por parte da nova gestão pública não deixa de ser parcial. Isto traduz-se no facto de que só se consideram os cidadãos como consumidores dos produtos públicos. No âmbito da nova gestão pública, os cidadãos são apenas considerados como utilizadores dos serviços prestados. Têm sido negligenciados os cidadãos como membros de uma comunidade que participam no tratamento comum dos casos concretos da gestão pública e o seu papel nos projectos conjuntos e na gestão pública. Ou pelo menos, estas funções dos cidadãos têm sido menos valorizadas. Quarto, na maioria dos países, alguns grandes escândalos que têm que ver com o mérito e a eficiência do governo, costumam não resultar da insuficiência qualitativa dos serviços prestados, mas sim dos problemas surgidos durante o processo do cumprimento dos próprios deveres do governo, incluindo a falta de responsabilidade ou casos de corrupção de alguns importantes funcionários. Quinto, as políticas públicas a longo prazo do governo, tais como a política económica, a política social e a política ambiental, precisam de se integrar numa coordenação geral entre as políticas completas e as estratégias. Os resultados da política pública costumam não só depender dos departamentos públicos, que têm a sua competência atribuída, mas também das relações de cooperação e coordenação entre os diferentes departamentos públicos. Isto significa que a decisão dos serviços públicos como uma organização só deve ser levada em consideração e avaliada com a participação de todas as partes envolvidas e não apenas projectada e concretizada para atingir algum objectivo concreto⁵.

Pelos vistos, para melhorar a gestão social, só a preocupação com a prestação pragmática dos serviços públicos está longe de ser suficiente. É preciso levar em consideração os níveis mais aprofundados da gestão.

⁵ H. George Frederickson, *The Spirit of Public Administration*, Editora da Universidade do Povo, 2003.

II. A inovação da Administração Pública precisa de dar atenção aos níveis da gestão social

Pelo acima exposto, a inovação da Administração Pública não deve negligenciar nenhum nível da gestão pública. Aqui temos tocado em vários âmbitos da chamada “Gestão”. Mas o que é a “Gestão” e o que é a “Boa gestão”, de há muito tempo para cá, constituem perguntas nucleares da polémica entre os estudiosos das ciências sociais. No entanto, os executores da gestão pública, de um modo geral, não se preocupam muito em apresentar uma definição exacta quanto a este aspecto. Os executores da gestão pública do governo costumam ignorar a definição abstracta das palavras estando mais atentos aos resultados práticos e ao significado dos conceitos e âmbito prático.

Achamos que é preciso perceber a definição da gestão social, sob determinadas circunstâncias sociais concretas. Por outras palavras, para países e grupos diferentes, a gestão social tem diferentes significados e panos de fundo. Se se afastar do seu pano de fundo, a opinião ou a teoria sobre esta temática não será entendível. No entanto, se adoptarmos alguma definição concreta da gestão social, isto contribuirá para que possamos discutir como os objectivos diferentes poderão adaptar-se. Podemos discutir a avaliação sobre como os objectivos diferentes podem participar de maneira adequada na gestão social. Em relação a esta definição, outras definições sobre a gestão poderiam ser compreendidas como algumas revisões que aqui delineamos para a definição do conceito da gestão social e da boa gestão social.

Aqui definimos a gestão social como o modo com que as partes envolvidas influenciam o resultado das políticas públicas e a sinergia entre elas. A boa gestão social pode ser definida com base nos resultados de melhoria da política pública, a chegada ao consenso dos princípios da gestão, o envolvimento de todas as partes e a consulta entre elas, a prática destas políticas e as avaliações regulares com a participação de todas as partes envolvidas.

Em algumas discussões de áreas das ciências sociais e de práticas quotidianas, as pessoas costumam adoptar algumas palavras ambíguas. A gestão talvez seja uma delas. Precisamente devido à sua ambiguidade, esta palavra tem estado muito na moda; por isso, organizações e indivíduos diferentes podem interpretar esta palavra, a partir do seu entendimento. Sobretudo alguns cenários da comunidade internacional, precisamente devido à ambiguidade da palavra “gestão”, têm contribuído para que

muitos países e organizações tenham aceite esta palavra e a tenham usado com frequência. No entanto, quando precisamos de fazer a avaliação sobre a qualidade da gestão social, é necessário ter uma melhor compreensão e explicação sobre a conotação desta palavra.

Por isso, nesta sede, começamos por fazer uma comparação. Por exemplo, segundo a explicação dada no âmbito da nova gestão pública, pela boa gestão pública, entende-se obter instrumentos completos, por exemplo, “desenhar um bom piano”. No entanto, a boa gestão exige que haja resultados correctos, por exemplo, assegurar que um bom piano possa interpretar uma boa música. Segundo esta figura, se se fizer uma avaliação da gestão, também no caso da música, deve fazer-se a mesma avaliação sobre o salão de música. Se é relativamente fácil fazer uma avaliação sobre a qualidade de um piano, então seria mais complicado avaliar a qualidade de um salão de música. Porque é que precisamos de avaliar a gestão social? Porque é que vamos correr o risco de fazer uma avaliação quantificada a uma coisa não quantificável? Por isso, não podemos dar uma definição simples e clara. No entanto, temos a convicção de que esta avaliação sobre a qualidade da gestão social tem o seu valor potencial. Não poucas pessoas atentas a este problema, como o povo em geral, terão muito gosto em fazer uma avaliação assim e também terão muito gosto em ver que os cidadãos obtêm resultados. Mas para nós, as existentes metodologias de avaliação não são completamente adequadas a esta nova tarefa que se propõe; quer dizer, são precisos novos quadros conceptuais, diferentes modelos e métodos de avaliação, assim como todo um conjunto de novos indicadores.

O novo ponto de partida que aqui adoptamos reside na necessidade dos factores componentes de uma boa avaliação. Mesmo em relação à definição da boa gestão, para nós, evidentemente, há importantes áreas que precisam de ser avaliadas. Primeiro, o resultado das políticas públicas tem sido realmente melhor. Segundo, as partes envolvidas na política pública têm participado na elaboração e no processo da adequada prática destas políticas.

III. A inovação da Administração Pública exige a avaliação dos resultados práticos da política pública

Na primeira vaga das reformas dos departamentos públicos, verificada entre os anos 80 e 90 do século passado, fizeram-se bastantes estudos

sobre a avaliação dos resultados da política pública, mas não se obtiveram resultados práticos importantes. Em muitos países, as pessoas na prática têm chamado à nova gestão pública a “gestão pública de orientação de resultados”. Os resultados finais muitas vezes não correspondem à intenção inicial do governo, isto em grande medida devido ao facto de em muitas instituições responsáveis pela prestação de determinados serviços públicos, o aparecimento de resultados ser uma grande casualidade. Seja como for, alguns países têm feito alguns esforços na área da avaliação dos méritos dos serviços prestados pelos departamentos do governo. Por exemplo, o governo do Estado do Oregon, nos Estados Unidos da América, tem levado a cabo a prática da “Mira’p”. Constata-se que a avaliação dos serviços públicos precisa da cooperação entre os departamentos. Por isso, é necessária a partilha de informações pertinentes. No entanto, esta prática não é muito comum aos diferentes órgãos e departamentos públicos.

Nos últimos anos, as pessoas estão cada vez mais interessadas em fazer avaliações sobre os resultados das diversas políticas públicas. Isto, parcialmente, deve-se ao facto de na actualidade o conteúdo da avaliação em que se concentra a atenção dos relatórios de avaliação, para os políticos, os cidadãos ou a comunicação social, nem sempre ter o mesmo interesse. À medida do aumento da documentação crítica, o que os cidadãos e outras comunidades correlacionadas exigem saber é aquelas informações das actividades governativas que têm que ver com os seus interesses. Os políticos, especialmente, estão interessados em saber se as políticas têm produzido algumas mudanças essenciais, em relação aos objectivos que eles querem atingir. Pelos vistos, as pessoas só estão interessadas nos resultados das actividades práticas que podem mostrar a sua participação na melhoria da qualidade da sua vida. E não estão nada interessadas na própria qualidade destas actividades. Isto significa que para nós é necessário que sejam os próprios cidadãos a fazer as avaliações sobre os resultados práticos das políticas públicas. Por exemplo, com o que as pessoas mais se preocupam é com o resultado das políticas públicas, o grau de segurança comunitária que os cidadãos sentem e não só com o número de polícias e dos serviços de combate aos crimes, com o nível de rendimento e as condições de trabalho e não só com os méritos do desenvolvimento económico, com o nível da assistência médica e do bem-estar social que os cidadãos sentem e não com a qualidade da assistência médica e da assistência social que fornecem aos utilizadores, com o grau de conhecimento real dos problemas que os cidadãos querem saber, a capaci-

dade concorrencial que os cidadãos têm nos trabalhos a que desejam dedicar-se e não somente com o número e a qualidade da educação e equipamento dos serviços de formação, com a possibilidade de acesso ou acessibilidade aos equipamentos a que as pessoas querem ter e não com a qualidade das vias e equipamentos de transportes que eles vêem, com a qualidade do ambiente que as pessoas sentem e não com o número e a qualidade da protecção ambiental ou equipamento e instalação de melhorias, com o conforto que as pessoas sentem nas suas próprias casas e não com o número e a qualidade das casas que fornecem e os equipamentos de reparação, com o grau de segurança que os cidadãos sentem em relação a ataques vindos de fora, e não com o simples número e qualidade das forças da defesa nacional. Tudo isto não significa que não é necessário preocupar a qualidade ou o número das condições dos serviços prestados pelos departamentos públicos. Queremos é destacar que estas coisas são de carácter completamente instrumental e não podem ser entendidas como os próprios objectivos. Devido a mudanças nestes critérios, então surgiu o desafio de como elevar a qualidade de vida do povo e daí a necessidade de fazer avaliações básicas sobre as áreas a seguir.

IV. O objectivo final da inovação da Administração Pública é elevar a qualidade de vida dos cidadãos

É de destacar que, fundamentalmente, uma boa gestão pública deve ter como objectivo final procurar elevar a qualidade de vida do povo. A avaliação dos méritos da gestão pública não pode ficar só em relatórios. Tem de traduzir-se na melhoria prática e no aumento da qualidade de vida do povo.

Em relação à avaliação da melhoria e do aumento da qualidade de vida, podemos estudar esta questão, a partir de diferentes ângulos. Em síntese, podemos apresentar quatro tipos de melhoria de qualidade de vida do povo.

Modelo 1: Indicador geral da qualidade de vida individual (por exemplo, quando as pessoas são perguntadas sobre a qualidade de vida em geral, é dado realce à percentagem de respostas de “feliz” ou “muito satisfatório”).

Modelo 2: Indicador parcial da qualidade de vida individual (por exemplo quando as pessoas são perguntadas se estão satisfeitas com o

ambiente de trabalho e vida, de maneira a ter gosto a continuar a residir e a viver num determinado lugar, a sua resposta deve ser afirmativa).

Modelo 3: Indicador geral de qualidade de vida de alguma área da vida individual (por exemplo, quando é perguntado sobre as relações pessoais, condições de vida e a qualidade de saúde, é dado realce à percentagem de respostas de feliz ou muito satisfatório).

Modelo 4: Indicador parcial de uma área da qualidade de vida da vida individual (por exemplo, é dado realce à percentagem de intenção de mudar para outros lugares para melhorar as condições residenciais).

Em circunstâncias diferentes, a avaliação desde estes ângulos são úteis a nível internacional como se verifica com o maior interesse sobre a primeira avaliação; no entanto, desta avaliação só se podem obter informações restritas, por isso é preciso optar-se por avaliações de outros tipos. Assim, a avaliação do segundo modelo pode ser complementar da avaliação do primeiro modelo, mas a acumulação do resultado da avaliação do segundo modelo não vai dar necessariamente o resultado da avaliação do primeiro modelo. Por exemplo, as pessoas que querem mudar para outros lugares, talvez à procura de melhores relações de convívio.

Os métodos mais adoptados costumam ser o terceiro modelo e o quarto modelo. Estes dois modelos podem fornecer avaliação geral ou parcial da qualidade de vida das pessoas, sobretudo no que diz respeito à assistência social e ao grau de satisfação da assistência médica, assistência social e ambiente. Podemos citar os seguintes exemplos: a melhoria objectiva da qualidade de vida dos cidadãos, a melhoria do estado de saúde, o grau de serviços prestados aos anciãos que perdem a sua capacidade motora, os habitantes em cinco minutos podem chegar da sua residência a algum espaço relvado (jardins ou de outros espaços abertos).

Eis os principais indicadores: a melhoria subjectiva da qualidade de vida dos cidadãos, a baixa do grau de dificuldades de sobrevivência, os anciãos débeis com a convicção da melhoria das relações entre eles e a família e o convívio social com os amigos, a opinião dos cidadãos sobre a qualidade ou melhoria do ambiente, o grau da concretização dos objectivos e critérios, a percentagem de peso do corpo recomendado pela Organização Mundial de Saúde e a percentagem de inválidos com capacidade para vida independente. Por exemplo, a percentagem de cidadãos que vivem debaixo do indicador máximo da contaminação ambiental publicado.

Apesar de para cada indicador aqui citado ser preciso fazer esclarecimentos concretos, talvez haja algum mal entendido. Mostram aspectos diferentes da qualidade de vida, que podem servir de base para a decisão nas áreas públicas. Nos últimos anos, a nível internacional, há inúmeros projectos sobre a qualidade de vida.

Talvez o caso mais conhecido possa ser a avaliação da qualidade de vida promovida pelas Nações Unidas em 2002, sob o título “Human Development Index (HDI)”. Um dos primeiros relatórios foi o do Desenvolvimento Humano, elaborado pelas Nações Unidas em 1990. O relatório lançou um objectivo pouco claro de estatuto nuclear, que situa o ser humano num processo de desenvolvimento. Mas este objectivo reveste-se de um profundo significado. Quer dizer que passa de avaliação do rendimento das pessoas à medição do nível do bem-estar da humanidade, a longo prazo. Desde este primeiro relatório já se formarem quatro novos indicadores gerais para avaliar o desenvolvimento do ser humano, que são:

- Indicador do desenvolvimento do ser humano
- Indicador do desenvolvimento que tem que ver com os sexos
- Indicador da avaliação de igualdade entre os sexos
- Indicador da pobreza da humanidade

Anualmente, as Nações Unidas publicam o indicador do desenvolvimento da Humanidade e a classificação no ranking do desenvolvimento dos países, de acordo com a qualidade de vida dos cidadãos. Nestes critérios também se inclui o índice da longevidade esperada, o grau educativo, assim como a receita real após todas as deduções.

Os indicadores alemães exigem que os governos locais, no processo de elaboração de estratégias de desenvolvimento a longo prazo e concretização de objectivos estratégicos, realizem consultas junto dos cidadãos e dos grupos associativos correlacionados. Também é exigido aos governos locais que façam comparações entre os diferentes índices de desenvolvimento locais. Com base na recolha dos dados preliminares que incluem apuramentos gerais devem elaborar-se pareceres de melhoramento com base nestes dados. Ultimamente, os decisores devem fazer a avaliação sobre aquilo que contribui para a sua concretização e estratégia geral. *The auditorial commission*, em Inglaterra, em 2002, com base no apuramento

de uma averiguação em 70 governos locais, formaram 38 indicadores de mérito de governação, dos quais 13 se destinaram principalmente à avaliação da qualidade de vida do povo. Nestes 38 indicadores há 4 dirigidos à área económica, 4 ao desenvolvimento comunitário, 17 ao desenvolvimento social e 13 à área ambiental. Dos 38 indicadores, 28 optaram pelos dados objectivos existentes e os restantes foram obtidos através de inquéritos feitos junto dos cidadãos. Destes 10 indicadores 7 foram subjectivos e experimentados e os outros 3 foram dados objectivos de actos das pessoas.

Em Inglaterra, estes inquéritos já são uma prática habitual. De 3 em 3 anos fazem-se inquéritos junto dos cidadãos para saber da sua satisfação sobre os parlamentos locais e os serviços prestados. A razão pela qual lançam indicadores de avaliação sobre a qualidade de vida é para estimular os governos locais e os seus colaboradores a pensar nos indicadores de qualidade de vida, com base nos benefícios produzidos para as comunidades locais. O governo acha que é uma prática habitual para estimular os poderes locais de modo a formar a sua própria estratégia de desenvolvimento.

Em 1997, em toda a Europa iniciou-se o “Projecto Auditorial das Cidades Europeias”, isto é, para fazer avaliações que permitam que outras cidades europeias possam obter informações comparativas. A partir daí, as cidades-amostra já aumentaram de 58 para 200. Os iniciais 33 indicadores de amostra, que se dividem em 5 áreas, incluem o desenvolvimento social, a participação cívica, o grau de formação e educação, a protecção ambiental e a inovação cultural. Estes 33 indicadores da qualidade de vida vieram a ser reajustados com a redivisão em apenas 22 áreas para se poder obter informações que podem ser destinadas a comparações.

Apesar de os actos de avaliação da melhoria da qualidade de vida serem comparativamente incipientes, podemos já fazer alguns comentários preliminares sobre eles.

Primeiro, embora os indicadores da melhoria da qualidade de vida sejam para aumentar a responsabilidade dos departamentos públicos em relação aos cidadãos e às comunidades, as informações fornecidas já deixam de seguir a orientação para grupos-objectivos. Os relatórios anuais de alguns governos locais, são cada vez mais desenvolvidos, informando os cidadãos locais da melhoria da qualidade de vida em áreas cada vez mais amplas. No entanto, parece que se destinam aos estudiosos das ciên-

cias sociais e aos da estatística que estão interessados nesta questão e não aos cidadãos comuns; por isso, este relatório não seria suficiente para satisfazer as pessoas em geral, bem como as pessoas que têm interesses em determinadas áreas concretas.

Segundo, até ao presente, há poucas provas que demonstrem que os titulares de cargos públicos têm adoptado, em grande medida, o critério de esforços pela melhoria da qualidade de vida. O parlamento canadiano desenvolveu estudos sobre o indicador social adoptado por ele próprio, e as influências reais e potenciais dos resultados. Descobriu-se que promover o progresso social constitui um processo longo, enquanto os mandatos dos deputados são relativamente curtos.

Terceiro, a julgar pelas circunstâncias dos casos de promoção da qualidade de vida a nível local, a grande massa informativa é recolhida pelo governo local. Outras instituições locais, grupos de voluntários e cidadãos não têm tido grande possibilidade de participação na definição dos critérios ou na recolha de dados. Isto leva a que eles não estejam muito interessados nos relatórios sobre a qualidade de vida, nem no conteúdo dos próprios relatórios.

Quarto, a adopção de critérios de melhoria de qualidade de vida já se transformou numa prática corrente. De qualquer maneira, estes indicadores não só permitem fazer comparações com outros territórios, mas também podem ser uma norma com a qual se fazem comparações entre instituições diferentes da mesma localidade. No entanto, isto também traz problemas correlacionados, quer dizer, qual é o verdadeiro significado do indicador da melhoria de vida? Talvez possa transformar-se num jogo para ver quem faz melhor, deturpando assim a intenção inicial da criação destes indicadores.

Por isso, seja a nível local, seja a outros níveis governamentais, mesmo havendo muitos actos de avaliação da qualidade de vida, em termos relativos, não têm sido muito esclarecedores, no que diz respeito à gestão social, nem que grau tem sido concretizado, nas áreas públicas, ou por outras palavras, em organizações correlacionadas, em que grau o processo da gestão tem sido concretizado.

Nos últimos anos, fizeram-se muitas sínteses sobre as experiências dos princípios e processos da gestão social. Aqui só citámos características de uma boa gestão social. A abordagem destas características aparece repetidamente, seja em documentação política, seja nas polémicas sobre

a prática desta temática, a participação cívica, o governo transparente, o governo responsável, a igualdade e a tolerância social, os sexos, a etnia, a idade, as religiões, os actos dos departamentos públicos que estão dentro da moral, da honestidade e da credibilidade, a justeza dos departamentos públicos, a fórmula justa e o seu processo, a capacidade concorrencial do governo na globalização, a capacidade de cooperação eficaz entre os departamentos públicos, a continuidade das políticas, o respeito pelas leis e pela governação pelas leis, etc.

Estes princípios do processo da gestão social não são absolutos. A sua importância varia na medida das mudanças do ambiente e da prática. Por outro lado, pessoas diferentes têm compreensão diferente sobre o significado prático destas características. Por exemplo, os cidadãos dos países escandinavos têm maior confiança na transparência das decisões governativas que os cidadãos de outros países europeus. Por isso, a avaliação sobre a qualidade dos processos é diferente conforme as pessoas interessadas sejam diferentes. A chave do problema reside em quem cabe fazer esta avaliação. A avaliação que apenas visa obter o indicador sobre os sucessos conseguidos, necessariamente não poderá ser aceite de um modo geral pela sociedade, ou por outras palavras, necessariamente não exercerá a sua influência sobre a prática das políticas. E nem necessariamente será utilizada para melhorar o processo decisivo das políticas públicas.

Em relação a quem compete fazer a avaliação, tradicionalmente, é preciso fazer uma escolha. Isto é, a escolha de uma avaliação própria ou de uma avaliação por terceiros, independente. A avaliação própria costuma ter a vantagem das circunstâncias que permitem as pessoas que têm importantes papéis no processo da prática das políticas possuir a necessária aprendizagem; mas este tipo de avaliação dificilmente pode merecer a confiança e a credibilidade dos outros interessados, antes pelo contrário, a avaliação de fora tem maior independência mas não consegue a confiança dos órgãos executores. Por outro lado, os que fazem a avaliação de fora, podem não ter conhecimento suficiente das circunstâncias; por isso, a participação de todos os interessados é que pode concretizar uma avaliação completa. Este método tem ao mesmo tempo a sua independência e também mostra o seu conhecimento sobre as circunstâncias e os problemas nucleares. Será sempre necessário que a avaliação seja feita por interessados das mais variadas proveniências e não podem ser avaliações só dos decisores ou executores das políticas. Ou deixar pessoas alheias aos

assuntos (especialistas) que não tenham interesses ou não lhes interessam alguns problemas concretos da política. Os participantes nas avaliações completas dizem respeito aos principais aspectos, grupos cívicos correlacionados, departamentos, instituições (funcionários governamentais) que representam alguns problemas concretos da política pública, representantes do sector terciário, incluindo as organizações comunitárias, as organizações de voluntários e algumas organizações de caridade, os departamentos industriais e comerciais correlacionados, a comunicação social (a imprensa periódica, a televisão e a rádio) e outros departamentos com outros níveis de responsabilidade do governo.

Em suma, uma Administração Pública aperfeiçoada, boa, deve antes ter como seu objecto os cidadãos e não os clientes no seu sentido geral. A essência espiritual da boa gestão pública é a participação cívica. O grau de satisfação dos cidadãos é o objectivo final dos méritos da gestão pública.