

Um olhar sobre o livro “Reforma da Administração Pública: Uma Análise Comparativa”

*Duarte Manuel Forjaz Pacheco Trigueiros**

I. Introdução

Este artigo apresenta o estudo do livro “Reforma da administração pública: Uma análise comparativa” da autoria de Christopher Pollitt e Geert Bouckaert¹, na sua terceira edição (2011). Quem queira compreender o esforço de reforma do sector público, as teorias que sustentam esse esforço, os seus pontos fortes e fracos, assim como da sua evolução recente e perspectivas futuras, necessita de uma base de uma análise comparativa que coloque em perspectiva movimentos renovadores, como o *NPM (New Public Management)*, o ressurgir da governação (governance) na administração pública ou o que os autores chamam de Estado Neo-Weberiano. É isto que o livro de Pollitt e Bouckaert nos oferece.

O livro tem oito capítulos e dois apêndices. O traço comum é a comparação crítica das reformas administrativas levadas a cabo em 12 países (Austrália, Bélgica, Canadá, Irlanda, França, Itália, Alemanha, Holanda, Nova Zelândia, Suécia, Reino Unido e Estados Unidos) e na Comissão Europeia. Os apêndices são, por si só, contribuições valiosas: o primeiro, fornece uma panorâmica dos países estudados, olhando para indicadores como gastos da administração em percentagem do PIB, desigualdade de rendimentos e outros. O segundo, descreve as instituições político-administrativas dos 12 países, as reformas da administração pública, o processo da sua implementação e tece breves comentários sobre cada um. O livro sublinha as lições a tirar para a gestão do sector público e chama a atenção pela imparcialidade.

* Professor visitante na Universidade de Macau e research fellow da ADETTI-University Institute of Lisbon.

¹ Pollitt, C and Bouckaert, C. (2011): *Public Management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*, Oxford University Press, Third Edition, 352 pp., ISBN: 978-0-19-926849-8.

II. Os Debates-Chave

Não é possível reformar a administração pública de um dia para o outro, mas é incorrecto julgar que tal reforma é impossível. Pode reformar-se a administração pública, e a prova está no sucesso das 12 reformas estudadas neste livro. Após uma primeira onda (1950-1960), em que as reformas consistiram em aperfeiçoamentos na capacidade planificadora, organizacional e operacional, a reforma da administração surge, nos anos 70, no topo de agenda. Na primeira onda foram implementadas estratégias racionais de decisão política. Já a segunda onda, parece ter tido origem na instabilidade económica dos anos 70 e na convicção de que a administração pública em geral e o estado social em particular, eram insustentáveis. Estas preocupações traduziram-se num desejo de tornar as administrações semelhantes a empresas. Aqui a razão da criação do *NPM*. Em finais dos anos 90, surgiu a terceira onda: o interesse reformista virou-se para a governação, parcerias, organizações em rede, e daí, para valores como a confiança e a transparência. A agenda reformista não abrandou, mas tornou-se movediça, agitada por ideias soltas como o “E-Governo” ou o governo integrado, enquanto o *NPM* era objeto de crescente crítica.

Terá a reforma apontado numa direcção concreta? Em inícios dos anos 90, acreditava-se que sim, pelo menos nos países Anglo-Saxónicos, e que tal direcção era aquela que o *NPM* propunha. Nos Estados Unidos, o *NPM* era então conhecido como o movimento para reinventar o governo.² Hoje, com maior perspectiva, acredita-se que os traços característicos do *NPM* são os seguintes:

1. Ênfase no desempenho, especialmente através da medição de *outputs*;
2. Preferência por organizações leves, sem vários estratos hierárquicos, especializadas;
3. Coordenação baseada em contratos, já não em relações hierárquicas;
4. Uso de mecanismos semelhantes aos de mercado (*MTM, market-type mechanisms*) como tabelas de classificação ou salários dependentes do desempenho;

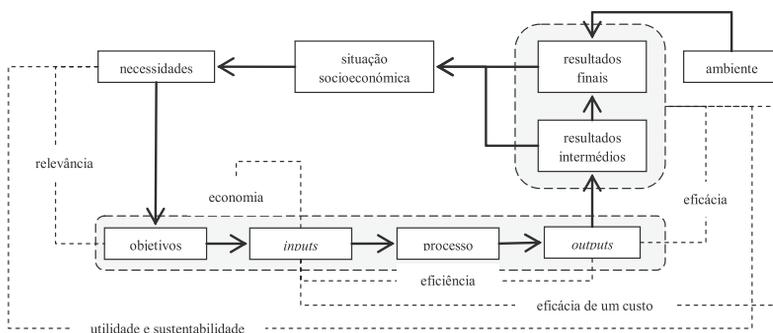
² Hood (1991). A Public Management for all seasons, *Public Administration*, Vol. 69, No. 1, pp. 3-19; Osborne & Gaebler (1993). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Plume, Penguin, New York.

5. Tratar os utentes dos Serviços como clientes e introduzir técnicas de melhoria de qualidade, como o *TQM* (*Total Quality Management*).

As razões que levaram a “visões” divergentes em torno do *NPM* foram várias: Divisão cultural dos países em dois grupos, os Anglo-Saxónicos e os restantes; o facto dos organismos internacionais influentes nesta área, como a OCDE, terem sido “colonizados” por indivíduos provenientes de países Anglo-Saxónicos; discordância sobre o tipo de evidência que se deve usar no debate sobre o *NPM*, pois, uma coisa é anunciar uma reforma e outra é implementá-la com sucesso, e o *NPM* foi mais badalado do que praticado. Por último, existe um efeito multiplicador criado por inúmeros (profissionais de reformas) que dependem das reformas para viver.

Será que o *NPM* teve sucesso? Para responder a esta questão é preciso definir “desempenho” e escolher uma estrutura conceptual que suporte a sua medição. A estrutura proposta pelos autores (Figura 1), parte do ambiente socioeconómico para a definição de necessidades, as quais originam objetivos. Daqui, a visão sistémica leva-nos através dos *inputs*, processo (actividades) e *outputs* até aos resultados. Vários indicadores ficam disponíveis ao longo desta estrutura: a utilidade e sustentabilidade, é a relação entre resultados finais e necessidades iniciais; a eficiência é a relação entre *outputs* e *inputs*; a eficácia é a relação entre resultados e *outputs*.

Figura 1: Estrutura conceptual usada pelos autores para avaliarem o desempenho



Mesmo dispondo de tal ferramenta, o estudo comparativo de reformas enfrenta dificuldades:

1) É difícil determinar a causa real de um ganho em eficiência, o qual pode nem ter tido relação com a reforma;

2) As partes interessadas podem não concordar no que se deve chamar melhoria ou avanço;

3) Medições dos efeitos de certas reformas mais sensíveis, podem ser barradas por razões políticas, e muitas vezes, foram-no. Sem dados não existe avaliação;

4) Muitas reformas são impossíveis de reverter e criam realidades inteiramente novas;

5) As avaliações são feitas tarde demais e já não conseguem medir o ponto de partida;

6) Não é possível separar sucessivas reformas, que se influenciam umas às outras.

Terão existido, para além do *NPM*, outros modelos a influenciar as reformas? Sim, muitos. Desde o modelo Napoleónico³ ao Estado Neo-Weberiano (*Neo-Weberian State, NWS*)⁴, desde o modelo Francês⁵ ao Nórdico⁶. Existe ainda um modelo de Governação na Era Digital” (*DEG, Digital-Era Governance*),⁷ e a Nova Governação Pública” (*New Public Governance, NPG*).⁸ Alguns destes são tradições locais. O modelo mais vistoso é a organização em rede.⁹ As redes são apresentadas como formas flexíveis de crescimento fácil, onde existe concorrência interna. Alguns autores afirmam que uma rede consegue auto-organizar-se, favorece o voluntariado e é puramente horizontal.

³ Ongaro (2009). *Public management reform and modernization: trajectories of administrative change in Italy, France, Greece, Portugal and Spain*, Edward Elgar, Mass.

⁴ Drechsler & Kattel (2008). Towards the Neo-Weberian State? Perhaps, but certainly adieu NPM!, *NSPAce Journal of Public Administration and Policy*, special issue on: Distinctive European model, the Neo-Weberian state, Vol. 1, No. 2, pp. 95-99.

⁵ Bartoli (2008). *The study of public management in France*, pp. 14-41 in *The study of Public Management in Europe and the US: a comparative Analysis of National Distinctiveness*, Wickert, W., Ed. Routledge.

⁶ Veggeland (2007). *Paths of public Innovation in the global age: lessons from Scandinavia*. Edward Elgar Mass.

⁷ Dunleavy et al., (2006). New Public Management is dead. Long live Digital-Era-Governance, *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 16, No. 3, pp. 467-494.

⁸ Osborne (ed.) (2010). *New public governance: emerging perspectives on theory and practice of public governance*, Routledge.

⁹ Castells (2010). *The rise of the Network Society*, Wiley-Blackwell.

Só existem três formas de organização: hierarquias, mercados e redes. As organizações reais têm algo destas três formas. O *NPM*, por exemplo, junta hierarquias e mercados. As organizações em rede, sempre existiram como parte de outras estruturas, e a governação tem um papel na ligação das redes a essas estruturas e aos mercados. Uma visão idealizada da governação pode fazer crer que, através dela, é possível superar contradições como a que existe entre o público e o privado, entre burocracia e mercado ou conflitos de interesses; mas nada disso se observa na vida real.

Tabela 1: Os mais discutidos modelos e suas reivindicações

Modelo	Qualidade que reivindica	Mecanismo de coordenação mais comum
NPM	Governo eficiente e capaz de responder a demandas de (consumidores)	Mecanismos tipo-mercado: indicadores de desempenho, objetivos, contrato competitivo.
NWS	Moderniza procedimentos administrativos de modo a ficarem mais profissionais, eficientes e capazes de responder às necessidades dos cidadãos. O Estado tem características únicas.	Autoridade exercida através de uma hierarquia disciplinada de oficiais imparciais.
Redes	Governo informado, flexível e menos exclusivo através de redes auto-organizadas em vez de hierarquias e mercados.	Redes de participantes interessados (<i>stakeholders</i>) independentes entre si.
Governação, da qual NPG é variante	Governo legítimo e efectivo ao incluir um leque vasto de actores, tanto na definição de políticas, como na sua implementação. Certas variedades apoiam-se redes. Horizontalidade em vez de hierarquia.	Redes de participantes interessados e parcerias entre si.

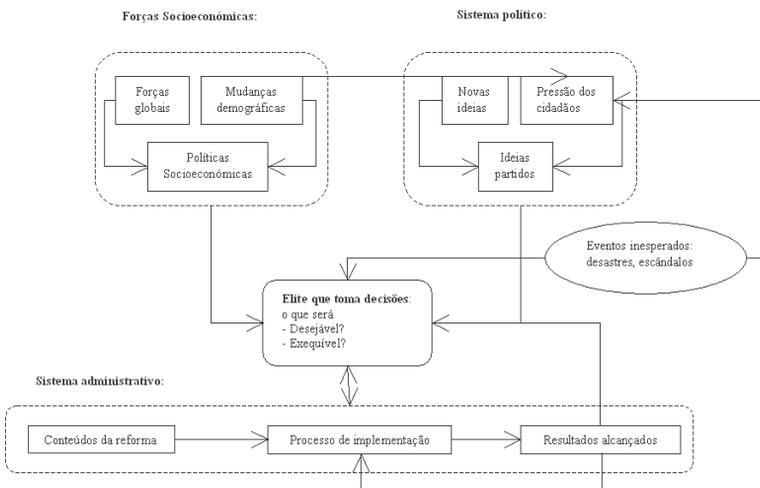
A Tabela 1, resume as características básicas dos modelos mais discutidos. Digna de nota, é a oposição entre o *NPM* e o *NWS*: Por um lado, o importante é imitar a forma como as empresas fazem negócios; Por outro, o valor é o Estado em si, a sua responsabilização (*accountability*), probidade, continuidade, isenção, atenção à lei e aos procedimentos.

A maioria dos autores encaixa modelos, como o *NPM* ou *NWS* numa dada realidade nacional. Ora, a forma concreta que uma reforma assume é única de cada país, sendo complexo em muitos detalhes importantes. Portanto é talvez mais acertado comparar ingredientes soltos tirados de reformas, e não tanto, os modelos no seu todo. Esses ingredientes seriam, por exemplo, parcerias público-privadas, o *TQM*, medição do desempenho, e outros, que cada reforma tenha usado.

III. Problemas e suas respostas

Nos últimos anos houve uma corrida à reforma na administração pública. Por que razão a agenda reformista foi tão amplamente adoptada? Vale a pena desenvolver um modelo geral, não da reforma, mas do processo que conduz à reforma. A Figura 2 apresenta esse modelo. Forças socioeconómicas (demografia, políticas e movimentos de opinião, crises) junto com forças políticas como a pressão por parte dos cidadãos ou novas ideias de governo, eventos negativos inesperados, como escândalos e desastres, levam a elite que toma decisões a desencadear um processo administrativo de reforma. Os resultados alcançados irão, por sua vez, desencadear novas decisões. São as interacções (as setas”, não tanto as caixas”), o que torna real este modelo.

Figura 2: Modelo de reforma na administração pública



Em relação ao modelo proposto vale a pena enfatizar o seguinte:

1. As elites, que tomam decisões, são o centro de todo o processo, e daí a predominância das reformas *top-down*” sobre as *bottom-up*”. Estas elites são influenciadas por ideias e por pressões e travadas pela disjuntiva entre o que parece desejável e o que é exequível.

2. O sistema político trava as aspirações reformistas através de limitações constitucionais (como tem acontecido em países Nórdicos, Mediterrânicos e na Alemanha) ou através do poder legislativo (Estados Unidos). A opinião pública, é em geral, contrária à reforma.

3. A implementação da reforma, é o passo mais decisivo e delicado e não existindo experiência anterior, torna-se necessário aprender à medida que se vai implementando.

IV. Os diversos tipos de regime político-administrativo

Não é possível entender a reforma da administração pública sem conhecer o terreno onde ela é implementada. Não serve de nada descrever critérios, como a avaliação do desempenho, ignorando o regime onde foram usados. O presente capítulo descreve 5 características do terreno político-administrativo e que são:

1. Estrutura do Estado, incluindo a Constituição: Unitarismo por oposição a federalismo; centralismo por oposição a descentralização; grau de coordenação horizontal (desde boa coordenação até à fragmentação) entre diferentes órgãos e agências com ligação à administração.

2. Natureza do poder executivo central: Domínio do partido maioritário; vontade de obter consensos ou uma situação intermédia.

3. Relação entre políticos e quadros administrativos de topo, que podem ser simples agentes (um exército à disposição dos políticos), ou pelo contrário, tecnocratas independentes, guardiães da legalidade. Países há com uma elevada politização dos quadros, onde a queda do governo implica a substituição de milhares de dirigentes da administração (ex: Estados Unidos). Em outros, pelo contrário, a separação entre política e administração é respeitada (ex: Reino Unido, França). Esta relação entre

políticos e altos quadros, pode ser subdividida,¹⁰ e é vista como um entendimento (*bargain*).

4. Cultura administrativa dominante: A forma como “as coisas são feitas” pode ser concretizada usando um quadro simples, onde se demonstra a grande divisão entre.

1) Cultura Anglo-Saxónica ou do interesse público onde a palavra “Estado” nem sequer é pronunciada. Fala-se sim de Governo” e este aparece sempre como um mal necessário.

2) Cultura (*Rechtsstaat*) ou do Estado de Direito integrador e configurador da sociedade. Baseia-se no respeito pela autoridade da Lei e na hierarquia. O Estado é real, toca-se.

Claro que esta divisão é muito simplificada. Quem for mais exigente, pode recorrer ao quadro conceptual de Hofstede¹¹ para quem, os 5 elementos-chave da influência cultural são:

(1) Grau de distanciamento do poder: A diferença entre a capacidade que o chefe tem de influenciar o subordinado e a capacidade que o subordinado tem de influenciar o chefe;

(2) Grau de fuga à incerteza: O sentir-se ameaçado ou não pelo que é novo.

(3) Individualismo ou colectivismo: Cultura onde os indivíduos cuidam de si e da sua família, por oposição à cultura onde a pessoa se sente parte de uma nação e se sacrifica por ela;

(4) Masculinidade ou feminilidade: Cultura onde o papel de cada sexo é bem definido;

(5) Orientação para longo ou para curto prazo: Valorização de virtudes que asseguram o futuro, por oposição, à valorização de virtudes que se viram para o passado e presente.

¹⁰ Hood & Lodge (2006). *The politics of public service bargains*, Oxford University Press. No texto, esta discussão é feita no capítulo 4.

¹¹ Hofstede (2001). *Culture's consequences: comparing values, behaviors, institutions and organizations across nations*, Sage.

Uma mesma reforma, pode ser percebida e recebida de forma antagónica, em ambientes culturais distintos. Em França, por exemplo, é contraproducente fomentar círculos de discussão onde tanto superiores como subordinados estejam presentes.

5. Grau de diversidade nos canais que veiculam ideias reformistas: Nisto, os países continuam a ser distintos. No Reino Unido, os políticos tradicionalmente desconfiam dos quadros superiores da administração e recorrem a assessores. Em França, as decisões são acordadas com os políticos. Na Finlândia, as reformas partem apenas dos quadros superiores da administração.

Antes de concluir, resta questionar se, o período pré-reformas terá sido necessariamente pior do que o atual. Os modelos discutidos no capítulo inicial são reactivos: são contra Max Weber, contra o passado. O que está errado no antigo modelo? O ambiente cultural de Max Weber foi de um *Rechtsstaat*, onde o poder era distante e as novidades eram evitadas. O que não é justo, é afirmar que todos os países foram igualmente Weberianos e que nunca se deram exceções. Deram-se e foram proeminentes: os antigos sistemas de Saúde e de Educação faziam parte da administração pública, mas eram exemplos de profissionalismo com liberdade de atuação e colegialidade. O *NPM* e outros modelos, podem ter conseguido a frugalidade da administração à custa de quebras nas garantias de imparcialidade dos funcionários e na sua resiliência (capacidade para resistir a choques). A conclusão, porém, não é que o antigo era bom, antes, que o novo tem custos, talvez elevados.

V. Trajectórias de modernização e reforma

O modelo introduzido na Figura 2, será agora usado para estudar trajectórias. Demonstra-se que, pela trajectória, partindo de um estado anterior à reforma, somos levados a um estado posterior à reforma. O estado, anterior e posterior, e a trajectória que os une, formam um cenário. Reformas como o *NPM*, *NWS*, *NPG*, são estados posteriores, a que os autores chamam *ómega*; as forças apontadas (socioeconómicas, políticas, inesperadas...), são o estado anterior, a que os autores chamam *alfa*. Por sua vez, uma trajectória é definida pelo “qual” (conteúdo) e pelo “como” (processo de implementação). O presente capítulo está interligado ao Apêndice B, onde neste, os autores mostram como, como em cada um

dos 12 países estudados, as forças desembocaram em reformas através de trajectórias definidas pelos seus “quais” e “comos”. Destacam-se aqui os principais tópicos abordados.

1. Trajetórias de reforma nas Finanças, Orçamentação, Contabilidade, Auditoria. Duas forças ditam a reforma nesta área: 1) Desejo de restringir o crescimento da despesa pública; e 2) necessidade de aumentar a eficiência e a eficácia da administração. As principais trajectórias usadas para restringir despesas foram: “*Cheese slicing*”, que se traduz em cortes gerais e uniformes, não facilmente conciliáveis com aumentos em eficiência; “*Frame-budgeting*”, que passa pela definição de tectos que é feita centralmente e a sua execução é levada a cabo localmente; Introduz cortes estratégicos apenas em setores menos prioritários. As principais trajectórias usadas para melhorar a eficiência foram: Divulgação de dados comparativos da eficiência de unidades afins, como escolas, hospitais, segurança social, mostrou ser um ponto de partida eficaz; introdução de orçamentos que valorizam o desempenho; introdução de novas fórmulas orçamentais de modo a que o orçamento se torne num instrumento de melhoria do desempenho.

A modernização da Contabilidade Pública exige deixar de lado a contabilidade “de caixa”, que não permite medir custos nem avaliar o desempenho, e passar a usar uma contabilidade “de acréscimo” ou do exercício. Só esta última, permite medir com rigor, a posição das contas no fim de cada ano. O uso da contabilidade “de caixa” na administração pública, decorre de razões legais, ligadas à execução do orçamento (evitar despesas acima do orçamentado e evitar que fique dinheiro sem gastar). O progresso nesta frente fez surgir a ambição de integrar toda a contabilidade de um governo num só relatório. Assim, surgiu a *WGA* “*Whole-of-Government Accounting*”, que funcionaria em paralelo com um (*Joined-up Government*) e uma (*Integrated Public Governance*).¹² Quanto mais fragmentada a administração pública, mais cresce esta necessidade. A existência de dívidas e outras obrigações futuras, escondidas em contratos de parceria público-privada, assumidas por agências governamentais e por autarquias, foi um dos motivos que desencadeou tal ambição.

A reforma do processo de auditoria das contas públicas, também percorreu degraus, partindo da auditoria tradicional, onde apenas os

¹² Grossi & Newberry (2009). Theme: whole-of-government accounting-International trends, *Public Money and Management*, Vol. 29, No. 4, pp. 209-213.

montantes e seu cabimento eram auditados, até o auditar também, a qualidade dos dados. O último degrau foi atingido com a criação de uma auditoria de desempenho separada da auditoria de observância. Isso já acontece na maioria dos 12 países estudados.

2. Trajectórias de reforma na gestão do pessoal: A crise económica, iniciada em 2008, traduziu-se no congelamento ou mesmo no corte de salários; aumento da idade de reforma; perda do privilégio de promoção automática ou mesmo do de permanência; aumento de descontos ou dissolução de subsistemas de proteção social. Até chegar aqui, o modelo Weberiano foi alvo de ataques em larga escala, mesmo em países, com tradição de eficiência e isenção da administração.

3. Trajectórias de reforma organizacional: A história recente da administração pública mostra recuos ou fugas às reformas anteriores. À descentralização trazida, com a segunda vaga de reformas, seguiram-se tentativas de coordenação e o regresso ao centralismo. Do “*small is beautiful*” regressa-se às grandes organizações, e da especialização volta-se ao generalismo. Quanto à coordenação, a crença no mercado (a mão invisível capaz de coordenar sem intervir) esmoreceu.

Existe um recuo no *NPM* mas várias das suas conquistas parecem duráveis: Mecanismos de mercado que funcionam sem custos adicionais mantêm-se enquanto os inadequados são retirados. As hierarquias, onde quer que tenham sido reintroduzidas, têm agora por base o cumprimento de objectivos e não de regulamentos. A descentralização é agora vista à luz das decisões que arrasta consigo. O recuo centralista teve como causa a necessidade de controlar gastos. E o ideal de “*flat, flexible, focused*” não morreu, apenas se verificou que cortes na dimensão não levam a esse ideal.

4. A trajectória da medição do desempenho é a mais linear e consistente do “qual”. A medição é agora extensiva, incluindo mais níveis e setores; é mais intensiva, incluindo novas e diferentes funções de gestão; é mais externa, abrangendo, por exemplo, os órgãos legislativos. A medição do desempenho não seguiu o caminho lógico de abranger primeiro o que é fácil de medir e só depois as difíceis. Foi antes um estandarte ou ponto de honra do *NPM*.

5. Outros ingredientes: O conceito de transparência ou governo aberto, apesar da popularidade de que goza, não acompanhou as refor-

mas nem do *NPM* nem mesmo do *NPG*. As parcerias público-privadas, por exemplo, levam à perda de transparência, pois, a parte privada exige segredo comercial.

6. Modos de implementação ou o “como”: Existe menos evidência para julgar o “como”, pois, os governos, sempre desejosos de anunciar o que vão fazer, não são tão lesto em explicar “como”. Os aspectos mais relevantes são saber se, a reforma é implementada de cima para baixo ou ao invés, se se criam ou não novas organizações e com que ímpeto é levada a cabo pelo governo.

7. Os autores concluem que existem dois grandes grupos de trajetórias de reforma. O primeiro, a que chamam “*Core NPM*”, é seguido pelo Reino Unido, Austrália, Nova Zelândia e, mais atrás, pelos Estados Unidos. O segundo, a que chamam (Reformistas Continentais), é seguido pela Finlândia, França, Países Baixos, Itália e Suécia. Os autores acreditam que os “Reformistas Continentais”, criaram um novo paradigma de reforma, o “Estado Neo-Weberiano” (*NWS*), onde se dá uma reafirmação de características Weberianas, tais como:

1) O Estado é o principal facilitador de soluções para os novos problemas da globalização, mudança tecnológica, demográfica e ameaças ambientais;

2) As leis e os procedimentos administrativos, convenientemente modernizadas, são o garante dos princípios básicos de todos os cidadãos: igualdade perante a Lei, privacidade e segurança legal; e também do escrutínio das ações do Estado por parte dos cidadãos;

3) O serviço público deve preservar o seu estatuto específico e a sua cultura, embora não tanto, os termos e condições em que o trabalho é desenvolvido.

Os autores também apontam as características inovadoras do *NWS* em relação a Max Weber:

(1) Em vez de uma orientação para dentro (procedimentos), adotar uma orientação para fora: Vir ao encontro das necessidades e desejos dos cidadãos.

(2) Modernização das leis e regulamentos de gestão de recursos, para que se orientem para o resultado, o que leva, em parte, a uma mudança

de ênfase, do controlo *ex-ante* para o controlo *ex-post*.¹³ Também implica maior gestão do desempenho.

(3) Profissionalização: Tornar o burocrata, não apenas perito em leis e procedimentos, mas também em Gestão, na área onde é chamado a satisfazer as necessidades dos cidadãos.

O *NWS* não favorece a receita de “desagregar, competir e incentivar” proposta pelo *NPM*. O seu “ómega” e a sua visão da sociedade são diferentes: Em vez de uma sociedade baseada na economia do crescimento, do indivíduo empreendedor, o *NWS* propõe a sociedade do cidadão participativo.

Na conclusão, os autores reforçam a ideia das duas grandes tendências antagónicas, *NPM* e *NWS* e lembram que, ainda não há resposta à pergunta sobre se algum destes modelos funciona.

VI. Resultados

Afinal, o que terá resultado de tantas reformas? A questão é fundamental, mas nada simples de responder. O resultado é a medida em que um objectivo definido no início do processo terá sido atingido. O resultado está, portanto, ligado ao desempenho, uma questão que sobreviveu ao *NPM* e permanece atual. Esta síntese acompanha os 8 temas abordados pelos autores:

1. Comparação do desempenho de governos. O Banco Mundial publica anualmente os *WGI* (*Worldwide Governance Indicators*) que avaliam o progresso de cada país na “arte de se governar a si mesmo”. A aparente precisão de tais indicadores esconde inúmeras limitações. Índices mais bem fundamentados e cautelosos, como o PISA (OCDE), também levantam questões.

2. Níveis de resultado e desafios que se enfrentam ao avalia-los. Existem 4 níveis de resultado:

1) Nível operacional, o mais imediato e simples de medir. A redução na despesa do Estado é um exemplo de resultado operacional “macro”; o

¹³ Controlar mais o que já se atingiu, o passado, em vez de pretender “medir” o que se vai fazer, mas ainda não foi feito.

aumento do número de doentes atendidos, por uma unidade clínica, é um exemplo de resultado operacional “micro”.

2) Nível processual: Unificação de vários serviços num mesmo balcão de atendimento ou simplificação de decisões. Aqui, têm-se observado reformas eficazes. Enquanto existem outras cujo objectivo é dar que falar: Modifica-se, e tudo continua na mesma.

3) Aumentos de capacidade: Alcançar mais. Em alguns casos, são reformas processuais direccionadas a um aumento de capacidade. Em outros, o fim de provocar concorrência.

3. Poupar dinheiro. Os autores mostram que o termo “poupar” pode ter 9 ou mais significados e, portanto, a pretensão de que se terá conseguido uma poupança, deve ser vista com cautela. Tendo isto em mente, dos 12 países estudados, só o ultra reformista e ultra reformado Reino Unido, não apresentou reduções na despesa do Estado em função do PIB, durante o período 1995-2006. Todos os outros têm conseguido cortar na despesa, mas isso, parece ter resultado do ciclo económico.

4. Melhorando a eficiência.

O rácio do *output* em relação ao *input* melhora em situações muito diferentes (desde *inputs* que diminuem enquanto *outputs* aumentam até ao caso dos *inputs* que diminuem, mas os *outputs* diminuem numa taxa menor). É importante saber com qual dos casos se está a lidar. Por exemplo aumento de eficiência das empresas de Aço e Carvão do Reino Unido, nos anos 70 e 80, foi criado pela sua enorme contracção e culminou na falência.

5. Aumentando a eficácia. Se o aumento da eficiência dos governos é quase invisível, os aumentos de eficácia ainda serão mais difíceis de detectar. É natural, pois aqui, os problemas de atribuição (saber de onde vem realmente esse aumento) são quase inultrapassáveis.

6. Aumentando a satisfação e a confiança dos cidadãos. Uma outra forma de avaliar resultados consiste simplesmente em deixar que sejam os cidadãos os árbitros, e perguntar qual o seu nível de satisfação. As pessoas têm uma visão selectiva, classificando os serviços, uns como melhores e outros como piores, e não parecem ter uma opinião necessariamente pior dos serviços públicos, especialmente, em anos recentes. Este tipo de inquéritos podem ser feitos antes e depois de qualquer reforma. A tendência

para medir a confiança dos cidadãos aparece ligada à premissa de que a confiança nos governos está a diminuir. Aquilo que o trabalho académico mostra é diferente: essa confiança é mutável e leva tempo a criar; mas não está de modo nenhum a diminuir. Em alguns países diminui e em outros aumenta.

7. Para além da criação de medidas de desempenho: Os autores perguntam primeiro se, para além da definição de resultado, tirada da Figura 1, não existirá outra forma de definir resultado. E, sugerem a via normativa, a das “visões” ou grandes ideias sobre o futuro. Eis alguns exemplos:

1) O modelo de privatizações e mecanismos tipo-mercado em toda a dimensão do Estado, tornando-o mínimo. Consumidores e pagadores de impostos em vez de cidadãos e governo reduzido a um fazedor de políticas. É o que se encontra nos países que adaptaram o *NPM*.

2) O Estado participativo, com ênfase no poder (*empowerment*) dos cidadãos e sua participação na administração, como no modelo de mercado. Preconiza a descentralização e desburocratização mas desconfia da desigualdade criada pelos mercados. Acredita na vontade de participação dos cidadãos. É talvez identificável com uma versão Nórdica do *NWS*.

3) O governo flexível, oposto às hierarquias e às organizações permanentes, sem carreiras nem estrutura. Organizações temporárias baseadas na tecnologia. Contratos apenas. Sem teorias.

4) O Estado livre da regulação: Uma visão baseada na ideia de que o mundo está a transbordar de gente boa, cheia de ideias úteis, a quem é preciso libertar de burocracias.

5) O cidadão como cliente e destinatário, é uma visão derivada do *NPM* que teve enorme eco. Mas a orientação para o cliente não é fácil de conseguir, como mostra a evidência recolhida em países que adoptaram o *NPM* como o Reino Unido e a Austrália. Esta foi talvez a única das visões apontadas que recolheu pleno apoio por parte dos funcionários públicos e que levou a transformações palpáveis.

6) O governo integrado (*Joined-Up Government*), é outra destas grandes ideias, a dos cidadãos virem a ser servidos por uma só máquina, inteiramente integrada, da qual as organizações privadas fariam parte. Esta visão é naturalmente atraente e os seus ecos podem ser encontrados em várias outras.

As “visões” acima descritas introduziram uma enorme dose de retórica em torno da avaliação de resultados, mas é difícil verificar se elas próprias trouxeram algum resultado. Thatcher não conseguiu encolher o Estado; Reagan também não, e Bush acabou por aumentar o *deficit* das contas públicas. O que se diz é diferente do que se decide e o que se decide é diferente do que se consegue fazer. Os resultados terão a ver com a natureza do regime político-administrativo, e com o facto da visão a implementar, ser alheia a esse regime ou, pelo contrário, apoiar-se nas suas linhas estruturantes. Os resultados não são os esperados, mas é falso, que não tenham existido. Há informação sobre melhoras em eficiência, mas não se sabe o seu custo: redução na lealdade dos funcionários. O resultado final, o impacto na sociedade, está escondido da nossa vista. O progresso só tem significado em função do que se pretende obter: subcontratar a recolha de lixo, pode ser bom se o objetivo é poupar, mas pode ser mau se objetivo é a igualdade de oportunidades de emprego. Ora, as reformas parecem justificar-se a si mesmas. Não precisaram de obter resultados, nem a falta de resultados, retardou a sua marcha. As reformas precisaram apenas de, retórica, decisões, livros brancos, cartas de qualidade e mais iniciativas.

VII. Algumas considerções

Onde se encontra a fronteira? A política implica o exercício de poder; na atividade administrativa o poder é exercido por delegação. Seguem-se as questões tratadas:

1. Será que a reforma da administração pública moveu a fronteira entre política e administração? Nos países que adoptaram o *NPM* os políticos parece terem perdido terreno em favor dos funcionários, que ganharam responsabilidades, mas não poder real. Nos países que optaram pelo *NWS*, a fronteira não sofreu deslocações e o esforço de descentralização incidiu sobre o poder político. O mesmo se passou na Alemanha e França mas com menos ênfase na descentralização e sem retórica, nomeadamente do tipo (tabela de bem e mal classificados) abundante em países do *NPM*.

2. Em que medida as previsões dos *NPM*, *NWS* e *NPG* quanto ao papel dos políticos e altos quadros da administração se afastam da realidade? O *NPM* é o que mais se afasta. Isso deve-se ao facto de ser o mais

antigo e o mais bem estudado, com abundantes tentativas de implementação. O *NWS* teve pouca aplicação e é também aquele cujos fins menos se afastam do estado inicial. O *NPG* levanta problemas de responsabilização: Numa rede movediça, quem é que responde pelas acções tomadas?

3. Até que ponto o entendimento entre políticos e altos quadros do Estado ajuda a perceber as deslocações observadas na fronteira entre eles? A relação entre políticos e quadros foi descrita como o resultado de um entendimento. A tendência parece ser para o aumento dos assessores e conselheiros dos políticos, o que cria uma zona mal definida nessa fronteira.

A seguir, os autores invocam 8 contradições e compromissos típicos das reformas estudadas.

1) Aumentar o controlo político sobre a burocracia/deixar os gestores livres para gerir/dar o poder (*empower*) aos utentes. Estes três objectivos contradizem-se na prática: se o controlo político aumenta, os outros dois objectivos tendem a diminuir e vice-versa, como o livro expõe em detalhe.

2) Poupar/aumentar a qualidade. Não são objectivos necessariamente contraditórios, e há exemplos de ambos, terem sido atingidos ao mesmo tempo com aumentos de eficiência. Só se tornam contraditórios em organismos à partida eficientes e que estejam já a usar a sua capacidade.

3) Flexibilizar e inovar/aumentar a confiança por parte dos cidadãos e com ela a legitimidade. Aqui a contradição existe em serviços que já funcionavam bem e nos quais o cidadão depositava confiança, como no caso dos Correios ou o das Pensões.

4) Motivar, promover a mudança cultural/diminuir o emprego para a vida, reduzir a dimensão (despedir funcionários). Esta contradição é quase insanável.

5) Reduzir o peso do controlo interno e respectiva carga burocrática/elevar a responsabilização (*accountability*) dos gestores. A experiência sugere que esta contradição é aparente, sendo mais um problema de equilíbrio e conhecimento do terreno. As reformas, quanto mais simplificadoras, mais tendem a aumentar o controlo e a burocracia, e isso foi, particularmente verdadeiro para o *NPM*.

6) Contratação no estrangeiro, fazer parcerias/melhorar a coordenação horizontal, integrar (*joined-up govt*). A contradição está entre contratação no estrangeiro e melhorar a coordenação. Há evidência de que a segunda piora, em geral, com o primeiro. Mas esse facto não torna a contratação fora desvantajosa à partida.

7) Aumentar a eficácia/elevar a responsabilização. É difícil atribuir responsabilidade por objectivos atingidos ou falhados. Por exemplo, um professor pode ser responsabilizado pelas notas dos alunos, mas não pelo seu sucesso profissional. É difícil pedir contas por resultados e é fácil pedir contas por *outputs*. Por isso a responsabilização tende a concentrar-se nestes.

8) Promover um governo aberto e transparente/proteger a privacidade. Se um governo é transparente, uma grande quantidade de dados ficará ao dispor de pessoas pouco escrupulosas.

VIII. Reflexões

As questões-chave que os capítulos precedentes levantaram, podem resumir-se em 4 pontos:

1. Quais foram as principais trajectórias de reforma no período 1980-2010?
2. Quais foram os resultados dessas reformas?
3. Quais as implicações a tirar para o futuro?
4. Que respostas procurar e quais as que de certeza se obterão?

Começando por comentar trajectórias, os autores afirmam que o *NPM* não está morto: alguns dos seus ingredientes são populares, mesmo em países que se mantiveram fora da sua esfera (a medição do desempenho, a contratação no estrangeiro em áreas onde se revelou capaz de cortar custos). Mas, cultiva um racionalismo utópico, sobre o que os políticos podem ou querem fazer, e concentra-se no funcionamento das organizações, ignorando o conjunto. O *NWS* acredita no poder da política e na capacidade do Estado de executar políticas. Coloca a questão ética no centro das atenções e não cai no simplismo de ver os cidadãos, como

simples maximizadores da sua utilidade pessoal. Mas é pouco claro sobre qual o papel de outros intervenientes. Nisso, e em tudo o que seja olhar para fora, o *NPG* é o, melhor mas à custa de ignorar quase totalmente o funcionamento interno do Estado.

Da mesma forma que o *NPM* dominou até ao virar do século, agora os grandes temas são:

- 1) Desenvolvimento do governo integrado e de serviços “*joined-up*”;
- 2) Promoção do “E-Governo” como facilitador da integração e de poupanças operacionais.”;
- 3) Mais trabalho em rede e mais parcerias com entidades privadas;
- 4) Aumento na transparência, promoção de um governo aberto;
- 5) Fortalecimento ou não das equipas de apoio a políticos.

O último tema referido acima afasta-se do *NPG*, mas todos os outros são consistentes com esse modelo.

No que respeita a resultados, o *NPM* e as restantes reformas foram, “visões” e não respostas à evidência científica concreta, tornando-se assim difícil definir o que sejam resultados.

Quais são as implicações para o futuro? A pretensão de que as reformas inevitavelmente produzem melhorias, deve ser vista com grande ceticismo. Após as reformas, os países que estavam no topo da tabela (países Nórdicos) continuam no topo e os que estavam mais abaixo assim continuam. Uma boa proporção das decisões reformistas, pressupõe trocar algo que já é bom por algo também bom, mas diferente: Queremos continuidade e estabilidade ou antes motivação? Esta necessidade de escolher entre coisas boas, mas diferentes, é intrínseca à administração pública.¹⁴

Finalmente, quais as respostas? A reforma da administração pública, não é uma ciência e muito menos uma tecnologia. É um processo político, organizacional, tecnológico e económico com resultados incertos.

¹⁴ Simon, H. (1946) The proverbs of administration, *Public Administration Review*, Vol. 6, pp. 53-67.

Portanto, quaisquer que sejam as respostas, existem duas regras que devem ser seguidas:

(1) Identificar modelos e receitas soltas que parecem ter obtido bons resultados, como sejam, “a avaliação do desempenho apertada e com grandes incentivos leva ao aumento da fraude” ou “as crises são a melhor altura para reformar”.

(2) Evitar generalizações abrangentes, em favor de outras, mais circunscritas e condicionais.