

**O Modelo Pós-Burocrático: A Reforma da Administração Pública à Luz da  
Experiência Internacional Recente \***

J. A. Oliveira Rocha \*\*

---

\* Forum 2000: Reforma do Estado e Administração Gestionária. Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 3-4 Julho de 2000.

\*\* Professor da Universidade do Minho.

Tendo embora a reforma administrativa nos países da OCDE as mesmas causas e tendo adoptado, em geral, o mesmo paradigma como guia das alterações, existem diferenças importantes que se explicam por várias razões, podendo falar-se em vários modelos de modernização (Rouban e Ziller, 1995).

Estas diferenças, designadamente na Europa, são explicadas porque os países apresentam estruturas político-administrativas diferentes, culturas e atitudes políticas também diferentes e tradições de gestão enraizadas na história. Por exemplo, a Suécia e a Holanda têm tradição de autonomia local; a França, como de resto os restantes países latinos, têm em comum uma história centralizadora; a Alemanha e a Áustria dificilmente ultrapassam a sua cultura legalista; e na Inglaterra é mais fácil adoptar um modelo managerial porque nunca a Administração Pública teve peso semelhante ao existente nos países do continente europeu. Também a luta anti-burocrática teve em Inglaterra um papel pouco importante já que este país não tem a mesma tradição jurídica. E, na verdade, muitas das reformas administrativas no Reino Unido não tiveram um suporte jurídico. Ao contrário, nos países de tradição jurídica da “civil law” qualquer alteração levanta reacções em cadeia doutras instituições político-administrativas e a própria oposição dos tribunais. Por exemplo, o Tribunal Constitucional francês pôs obstáculos à privatização de certos serviços de bem-estar social, bem como aos serviços penitenciários; também em Portugal, o Tribunal de Contas tem posto reticências à gestão empresarial de certos serviços públicos, não abdicando do controlo sobre as suas contas e actividades.

Apesar das diferenças e de não poder falar-se num modelo único de modernização administrativa, existem vários pontos comuns.

Em primeiro lugar, é incontestável que todas as reformas têm por ambição controlar as despesas públicas. Em segundo lugar, a modernização administrativa tem

implicado a adopção de técnicas e processos de gestão empresarial. Entre estas técnicas e processos é importante sublinhar a separação das funções de execução das funções de concepção. As “executive agencies” britânicas, os “centre de responsabilitéé” franceses e as “agencies” holandesas e suecas constituem a repercussão prática deste princípio. Existe a ideia de que os gestores devem gozar de autonomia total e dispor de orçamentos globais, sendo a sua actuação avaliada posteriormente. Um segundo princípio implica a visão dos cidadãos, que usam os serviços, como consumidores; daí que se adopte um conjunto de medidas destinadas a simplificar os procedimentos, identificação dos responsáveis, possibilidade de escolha entre vários prestadores e, finalmente, a adopção de **Cartas de Qualidade**, primeiro na Inglaterra em 1991; depois na Bélgica (1992), França (1992), Espanha (1992), Portugal (1993), Canadá (1994) e Estados Unidos da América (1994).

O terceiro princípio reporta-se à mudança de estatuto dos funcionários, os quais tendem a perder o estatuto tradicional de segurança de emprego; a política de modernização está associada a uma visão crítica da função pública. A maior parte dos estados europeus tem tentado reduzir o número de funcionários e converter os contratos regidos pelo direito de trabalho, característico de gestão empresarial.

Em termos teóricos o managerialismo levanta sérios problemas e contradições. Em primeiro lugar, parte dos pressupostos que não demonstra e que são autênticas falácias, como o pressuposto de que a gestão empresarial é inerentemente superior à gestão pública e de que o papel dos cidadão pode ser reduzido ao de consumidores. Em segundo lugar, o “new public management” insiste, por um lado, na descentralização e no desaparecimento dos escalões intermédios, mas, por outro lado, acentua a necessidade de controlo financeiro e coordenação orçamental, o que gera incoerências e contradições no processo de decisão e implementação das políticas

públicas. Os governos alijam as responsabilidades de funcionamento dos serviços públicos e, simultaneamente, querem controlar o mesmo funcionamento. Finalmente, muitos dos serviços públicos são difíceis de serem medidos, em termos de eficiência e avaliação de performance, o que torna a aplicação do “new public management” muito problemática.

Dum ponto de vista mais prático, Hood (1991:9) sintetiza todas as críticas dizendo:

- A primeira crítica é de que o “new public management” não tem qualquer conteúdo teórico, é uma roupagem vazia.
- A grande consequência do managerialismo tem sido o aumento exponencial dos controladores orçamentais e de performance, sem que o facto se tenha traduzido em melhorias dos serviços públicos, como vem sendo constatado pelos cidadãos.
- Embora se apresente como promotor do bem comum, na realidade o managerialismo tem servido de veículo para interesses particulares, sendo criada uma elite de novos gestores públicos, cujos privilégios são muito superiores aos dos antigos administradores.
- Além disso o “new public management” tem de ser entendido como um modelo de gestão pública de matriz britânica, dificilmente exportável para outras estruturas e culturas administrativas.

Num artigo muito recente, E. Pollit (2000) analisa os impactos da reforma modelada pelo “new public management” e verifica que, na generalidade, a documentação produzida pelos governos (refere-se ao governo burocrático) é pura retórica, sendo constituído pelos livros brancos, relatórios bem intencionados, medidas

a tomar e redigidas para comoverem o Parlamento. Durante o governo Thatcher / Major as avaliações de carácter geral primaram pela ausência; e embora a administração Blair esteja mais empenhada na ideia da avaliação, os resultados não parecem ser muito consistentes já que não há dados e existem problemas conceptuais, relativos àquilo que deve ser avaliado. Uma conclusão pode tirar-se: houve um efectivo downsizing e, em muitos casos, existiu um acréscimo de eficiência; mas já parece inconsistente a correlação entre implementação do NPM e a performance macroeconómica, já que a Alemanha, Japão e USA constituem as economias mais bem sucedidas e todavia nenhum destes países adoptou as medidas mais radicais.

Sem ser tão céptico na análise, uma conclusão parece certa: o Estado pós-burocrático não é um Estado Managerial, mas o Estado burocrático está a mudar, não no sentido gestor, mas num outro sentido que alguns chamam de governação em rede.

É dos contornos deste novo tipo de Estado que irão falar o Prof. J. Filipe Araújo e Dr. Baptista Dias nas suas apresentações.

## Referências

Pollit, C. 2000. "Is the Emperor in this Underwear?". **Public Management**. Vol 2, nº 2. 181 – 200.

Hood, C. 1991. "A Public Administration for All Seasons? **Public Administration**. 69. 1.