

Reformar a Administração Pública é Possível (*)

J. A. Oliveira Rocha(**)

(*) **Forum 2000, Renovar a Administração**, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 14-15 de Junho de 1999

(**) Professor Catedrático da Universidade do Minho

Reformar a Administração Pública, é Possível?

J. A. Oliveira Rocha (*)

A resposta a esta pergunta depende daquilo que entendemos por reforma administrativa. Até à década de oitenta entendia-se por reforma a mudança da lei orgânica ou das estruturas de funcionamento. Pensava-se que as organizações públicas eram instrumentos utilizados pelos governos para implementar as políticas. Esta é a concepção weberiana que via a Administração Pública como uma máquina. O processo de transformação desta maquinaria consistia no uso da lei ,já que se assumia que a mudança formalizada por lei era implementada pela mesma lei. Ora, sabemos que a mudança das estruturas sob a forma de lei pouco ou nada altera o funcionamento dos serviços. A experiência tem demonstrado que as reformas são absorvidas e a lei enviesada pelos agentes administrativos, sobretudo quando não participam na mudança. Assim se explica, por exemplo, que o Estado português tenha permanecido um Estado profundamente administrativo, apesar das alterações que o aparelho foi sofrendo.

Este modelo de reforma sofreu uma grande crise no começo dos anos oitenta, em que se sentiu a necessidade de substituir o “Estado de Welfare” que tinha uma lógica administrativa e profissional por um “Estado Managerial”, ou, dito de outra maneira, em que se constatou o imperativo de substituir a racionalidade jurídica pela racionalidade managerial.

O ataque ao “Estado de Welfare” foi desencadeado pelos partidos de direita, os quais retomaram o pensamento económico liberal e defendiam que o modelo Keynesiano era fundamentalmente ineficiente, insistindo na desregulação e na não

intervenção do Estado na actividade económica. Relativamente às actividades não privatizáveis propunham um modelo de gestão empresarial. Este modelo ficou conhecido como “New Public Management” ou managerialismo que Hood (1991) sintetiza desta maneira: gestão profissional, não no sentido da gestão dos profissionais, mas na profissionalização da gestão; explicitação das medidas de performance; ênfase nos resultados; fragmentação das grandes unidades administrativas; competição entre agências; adopção de estilos de gestão empresarial; e insistência em fazer mais com menos dinheiro.

Na implementação deste programa duas estratégias foram adoptadas (Caiden, 1991): a primeira consistiu na actuação selectiva sobre determinados objectivos, considerados importantes. Este método permitia concentrar recursos e aumentar os depósitos de sucesso, embora de forma limitada. A estratégia alternativa consistiu em optar por mudanças graduais ou incrementais, permitindo que as alterações fossem aceites e assimiladas pelos participantes. A ideia base é de que os funcionários se opõem a mudanças radicais, já que ameaçam o “status quo”.

O managerialismo tem sido objecto de críticas profundas quer no que respeita à sua filosofia ou ao paradigma em si, quer no que respeita à estratégia adoptada. Quanto ao primeiro ponto, não se discute que o “new public management” não tenha trazido manifestos benefícios para a gestão pública, tornando os serviços mais eficientes e competitivos. Todavia trouxe consigo problemas novos como a questão das responsabilidades (“accountability”) o clima organizacional e a falta de motivação dos funcionários e, em muitos casos, o aumento dos custos dos serviços e da corrupção ligada aos processos de privatização, regulação e “contracting-out” (Rocha, 1999). Pelo que é necessário procurar a autonomia do management

público, já que as organizações públicas se movem em ambiente diferente das do sector privado, tem objectivos diferentes e culturas também diferentes. Fala-se na reinvenção do management público ou, melhor, da governação, para significar gestão em ambiente político e em rede e não em ambiente de mercado.

Também a estratégia de mudança tem sido criticada porquanto assume que as organizações são instrumentos do poder político e não instituições com vida própria, cultura e processos também característicos. Partindo desta abordagem – Novo Institucionalismo – e usando como caso de análise a reforma no Reino Unido, Filipe Araújo (1999) fala da necessidade da morte das organizações públicas anteriores à reforma e na sua substituição por novas organizações com outra cultura e outra filosofia. Esta nova abordagem pode ter sucesso em Portugal se se intensificar o projecto das Lojas do Cidadão, estas tiveram uma nova filosofia e forem substituindo as repartições públicas tradicionais. Segundo a opinião pública, um dos sectores que mais urge ser reformado é o Serviço Nacional de Saúde. Amândio de Sousa (1999) analisa este sector, insistindo na necessidade de reformar, apesar das dificuldades que rodeiam a reforma, já que se trata de serviços geridos por burocracias profissionais, o que complica ainda mais a política de modernização.

Referências

Araújo, Filipe. 1999. "Continuidade e mudança nas Organizações públicas: A Experiência de Reforma do Reino Unido". **Forum 2000, Reformar a Administração Pública: Um Imperativo**. Lisboa, 14 – 15 de Julho de 1999.

Caiden, Gerard E. 1991. **Administrative Reform Comes of Ages**. New York: Walter de Gruyter.

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

Rocha, J. A. Oliveira. 1999. **Gestão Pública e Modernização Administrativa**. Oeiras: INA

Sousa, Amândio. 1999. "Reformar o Serviço Nacional de Saúde é Possível". **Forum 2000, Reformar a Administração Pública: Um Imperativo**. Lisboa, 14 – 15 de julho de 1999.