

REFLEXÕES SOBRE CINCO ANOS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Luís Meneses

Resumo

Apresenta-se uma reflexão sobre a gestão da administração pública, à luz duma experiência pessoal de gestão no sector privado e no sector público, procurando identificar, numa perspectiva crítica, os principais problemas existentes, que urge corrigir.

Texto

Cinco anos de gestão na AP (Administração Pública), primeiro no Instituto de Segurança Social, depois no Instituto de Gestão Financeira e de Infra-estruturas da Justiça, após cerca de 20 anos de gestão no sector privado, em sectores e contextos diversos, nacionais e internacionais, suscitam-me algumas reflexões sobre a realidade actual da gestão da AP. Porque só é possível melhorar quando se tem consciência dos problemas e se consegue ver o “gap” entre o que é e o que devia ser, interessa-me sobretudo, usando como referência a minha experiência de gestão no sector privado, salientar, a traço grosso, o que está mal e deveria mudar, na AP.

Em primeiro lugar, a crença num poder quase mágico da legislação e, em geral, da palavra.

Costuma dizer-se, e nunca é de mais lembrá-lo, que a realidade não se muda por decreto. Compreende-se que os governos se sintam tentados a legislar muito, sobretudo quando têm uma maioria confortável na Assembleia da República. Mas a administração pública, tal como qualquer organização, não muda apenas porque se aprova legislação “inteligente”, baseada em óptimos princípios de gestão, como terão sido, porventura, as leis do PRACE, do SIADAP ou do PREMAC. Também não muda apenas porque os governantes fazem discursos, mesmo se brilhantes e inspirados. Só mudará quando a “gestão da mudança” for levada a sério, como recomendam os manuais de gestão, com uma comunicação adequada, dirigida a todos os “stakeholders”, e com o envolvimento e mobilização empenhada dos trabalhadores, a começar por toda a cadeia de chefias.

Em segundo lugar, a falta de confiança e de responsabilização dos dirigentes. A AP está cheia de restrições e de regras, cujo objectivo será o de evitar os abusos, o despesismo e a corrupção, mas que restringem drasticamente a liberdade de acção. Os fins últimos serão louváveis, mas pelo caminho desresponsabilizam-se os dirigentes, criam-se obstáculos a uma reacção rápida aos problemas e prejudica-se muito a eficácia dos serviços. Com a agravante de que se trata dum círculo vicioso: quanto mais desresponsabilizados, menos iniciativa tomam os dirigentes e mais se conformam com a sua própria incapacidade para resolver os problemas.

Em terceiro lugar, a falta de “sentido de urgência”. Nas empresas, chegar ao mercado tarde de mais é quase sempre fatal, porque o espaço pode já estar ocupado. Na AP, o cliente/cidadão não tem outro remédio senão esperar, pelo que se adiam datas e projectos como se isso não tivesse

consequências. É preciso criar a noção de que cumprir os objectivos no prazo fixado é essencial. Como dizem os anglo-saxónicos, “time is of the essence”. Porque o mundo não espera e os cidadãos também não podem esperar.

Em quarto lugar, a inexperiência, ou incompetência, na definição de objectivos. Dizem os manuais de gestão que os objectivos devem ser SMART, sendo o A de Ambicioso e o R de Realista. Definir objectivos realistas e ambiciosos é difícil em qualquer organização e exige não só um bom conhecimento da sua actividade e do contexto em que opera, mas também uma cultura de exigência e de negociação. Se a primeira condição geralmente existe na AP, já a segunda e terceira são muito pouco frequentes. Em especial a experiência de negociação de objectivos, em que se discutem em simultâneo objectivos e recursos, é rara, quando não inexistente.

Em quinto lugar, a inexistência duma cultura de melhoria da eficiência. Deve ser objectivo de qualquer organização melhorar a eficiência, ou seja, aumentar o “ratio” entre os resultados produzidos e os meios utilizados. Espera-se que a eficiência melhore ano a ano, o que implica, em organizações de trabalho intensivo como a AP, que a produtividade do trabalho aumente. Na AP, não só o conceito de produtividade é, em geral, menosprezado, como muitas vezes se confundem os conceitos de eficiência e de eficácia. É necessário reabilitar a importância da eficiência, do aumento de produtividade, da redução de custos e do combate ao desperdício.

Em sexto lugar, uma gestão orçamental ineficaz e obsoleta. O princípio de que em contabilidade pública só é considerada como despesa a despesa paga, e não os compromissos assumidos, como acontece na contabilidade das empresas, leva a que os dados da execução orçamental possam falsear a real situação da evolução da despesa e permitir apresentar hoje resultados brilhantes e amanhã situações dramáticas com a descoberta de buracos que resultam de compromissos não contabilizados anteriormente. É inacreditável que no século XXI, ano 2011, um país europeu seja gerido com uma “contabilidade de caixa”, em que as dívidas não contam e só relevam as entradas e as saídas de dinheiro.

Em sétimo lugar, a mobilidade é tratada ao contrário do que devia ser. Na cultura empresarial a mobilidade é valorizada, e os programas de treino dos quadros com maior potencial utilizam a mobilidade interna como factor de desenvolvimento, das pessoas e da organização. Cada pessoa nova num serviço traz consigo um capital de experiência e de conhecimentos que de algum modo passa para esse serviço e para o seu património de conhecimentos. Em troca, recebe desse serviço os conhecimentos e a experiência aí acumulados. Por isso, nas empresas bem geridas, a mobilidade é, em geral, reservada aos melhores. Na AP, como se viu nos últimos anos, a mobilidade foi destinada aos “excedentes”, quando não aos piores, e portanto foi considerada como um estigma. O resultado foi ter-se liquidado o que poderia ter sido um factor importantíssimo de desenvolvimento e motivação das pessoas e de revitalização dos serviços.

Em oitavo lugar, a desconfiança face ao sector privado. Embora se considere que o sector privado é indispensável ao funcionamento da economia, desconfia-se em geral da sua honestidade, talvez por má consciência devida aos fenómenos do clientelismo e da corrupção, como se o objectivo do lucro fosse imoral ou conduzisse à imoralidade. Daí o cepticismo frequente em relação à ética das empresas e ao conceito de “responsabilidade social”, e a dificuldade de estabelecer relações de parceria com o sector privado, que defendam o interesse público e que sejam produtivas e transparentes, em especial no outsourcing de actividades. Essa desconfiança provoca também, como efeito de espelho, uma desconfiança da “sociedade civil” em relação ao Estado.

Em nono e último lugar, a falta de competências de liderança. No conceito de Lao Tse, segundo o qual um líder é bom quando as pessoas mal notam que existe, pior quando lhe obedecem e o elogiam, mau quando o desprezam. De um bom líder, quando o trabalho está feito, os liderados dirão “fomos nós que fizemos isto”. Este tipo de liderança é praticamente existente na AP, onde em geral os líderes se dividem entre os ausentes, que endossam todas as responsabilidades para os seus superiores hierárquicos, e os autoritários, que decidem sem consulta nem envolvimento dos seus subordinados.

Antes de terminar devo uma referência ao que de mais importante está bem na AP, permitindo que, apesar deste contexto, as organizações da AP sobrevivam e, em muitos casos, melhorem o seu desempenho. Tal é, segundo creio, o espírito de missão e a noção de serviço público que existe em muitos funcionários públicos, sobretudo nos que têm contacto directo com os cidadãos que recorrem aos serviços públicos. Conheci, nestes cinco anos, muitos com uma dedicação ao trabalho inexcelente, bem para além do que encontrei no sector privado. Embora, por vezes, sem a consciência de que trabalhar muito não é tão importante como trabalhar bem.

Concluo com a citação bem conhecida de Almada Negreiros, em “A invenção do dia claro”, e que se aplica também a este (con)texto: “Quando eu nasci, as frases que hão-de salvar a humanidade, já estavam todas escritas, só faltava uma coisa - salvar a humanidade”. Para reformar a administração pública, mais do que palavras e discursos, precisamos de bons exemplos e de passar à acção. O que exige trabalho, trabalho, trabalho.