

Do *Welfare State* ao conceito de *Governance*: Que futuro para as Administrações Públicas no início do século XXI?

César Madureira¹

Introdução

Durante os anos 70/80, a decadência de um *Welfare State* aparentemente incapaz de resolver os problemas dos cidadãos ia dando lugar ao surgimento e desenvolvimento de novos paradigmas na Ciência da Administração. De entre estes, o *New Public Management* apresentou-se como um dos principais candidatos ao consenso, tentando subtilmente substituir a essência do serviço público pela das organizações privadas e propondo a descentralização, a desregulação e a delegação de competências como medidas concretas para a eficiência da Administração Pública. Na prática, experiências de diversos países foram demonstrando a falência destes princípios, que eram paradoxalmente estrangulados por uma gestão de topo controladora dos recursos financeiros e por isso inibidora de uma gestão livre dos recursos por parte das hierarquias intermédias.

Mais recentemente os teóricos debruçaram-se sobre um novo conceito: a *Governance*. Esta diz respeito ao reconhecimento de que numa sociedade global não existem imposições unilaterais de quaisquer tipos de liderança. Segundo esta concepção da Administração, num contexto em que a realidade pública é determinada pela acção de redes onde intervêm actores de uma total diversidade (associativos, políticos, corporativos, privados, locais, nacionais e internacionais), a tarefa de governos e administrações deve centrar-se na mediação do diálogo entre os diversos actores intervenientes no processo público/político.

Observando a realidade social actual como um sistema adaptativo complexo, em que todos os actores devem ser considerados, o conceito de *Governance* oferece-nos uma análise aparentemente superior tanto da sociedade como da Administração Pública. Mas será que, no início do século XXI, esta se pode apresentar como Terceira Via para o futuro das Administrações?

1. A Reforma Administrativa como consequência da falência do *Welfare State*

Durante algumas décadas o Estado Providência (*Welfare State*), enquanto actor social e organizador da sociedade, apoiou-se em modelos mistos de economia, tentando gerar estabilidade e crescimento económico, sobretudo com o propósito de proteger os cidadãos ante a ameaça da exclusão social e das demais contingências económicas e sociais. Não obstante, e apesar destes desígnios, fenómenos como o do desemprego ou da referida exclusão social, mantiveram-se tendo mesmo vindo a agudizar-se em alguns casos, fruto de uma nova ordem mundial mais diversa e complexa, com novos protagonismos e novas tensões sociais. A mundialização das sociedades de mercado, e a

¹ Investigador do Departamento de Investigação e Desenvolvimento (DID) do Instituto Nacional de Administração (INA)

denúncia por todos aqueles que a ajudavam a promover, de que o Estado–Providência mais não representava do que um “monstro” hipertrófico, burocratizado e gastador foi levando a que gradualmente se repensassem a estrutura e as funções do Estado, mas sobretudo a adequação do seu papel face à nova esfera social e económica.

Á semelhança do que se foi passando no resto do mundo ocidental, também em Portugal a evolução dos modelos de administração foi ganhando novos contornos ao longo das últimas décadas. Com a falência eminente do *Welfare State* (decorrente da insustentabilidade orçamental e gestonária do mesmo) a Administração Pública Managerial foi ganhando adeptos. Neste sentido poder-se-ia dizer que o fim do estado de graça do *Welfare* foi determinante na criação de novos paradigmas e modelos de administração, estando pois na génese daquilo a que se veio a chamar reforma administrativa.

2. A Escola Managerial

Substituindo a gestão pública tradicional por processos e técnicas de gestão, a escola managerial foi levando, mesmo que de forma indirecta, ao reequacionar de aspectos da Administração Pública tão fundamentais como os modelos de organização do trabalho (com a crescente descentralização administrativa) e como a gestão de recursos humanos. Foi dentro desta perspectiva que se passou a encarar o conceito de “reforma administrativa”. Wright sublinha o facto de esta nova concepção de gestão apostar na descentralização, flexibilização, na autonomia e no achatamento das hierarquias², princípios já defendidos por diversos autores no contexto da modernização empresarial do sector privado nos seus mais diversos ramos de actividade³.

Apesar de ser problemático, e porventura falacioso, encontrarmos uma única definição para o conceito de reforma administrativa, importa reter que na acepção managerialista, quaisquer que sejam os seus objectivos, estes passam a enquadrar-se em pressupostos de uma substituição dos modelos de Administração/Gestão, em vez de se centrarem numa simples tentativa de melhoramento dos procedimentos e das práticas já existentes com vista a melhorar o funcionamento organizacional⁴.

Sistematizando os contributos de inúmeros autores, nomeadamente muitos daqueles que se podem inserir no campo da escola das relações humanas (como é o caso de Herzberg e de Mc Gregor) e sem esquecer também as influências da teoria clássica da administração, assim como das teorias sistémica e contingencial, Peters e Waterman⁵ com o seu livro “*In Search of Excellence*” foram determinantes para que se pudesse encarar uma possibilidade de adopção de um novo modelo de gestão apropriado para as organizações de trabalho em geral, independentemente de serem públicas ou privadas.

A crítica da burocracia como solução organizacional teve aqui mais do que nunca por base a presunção de que existe objectivamente uma superioridade dos sistemas de gestão privada relativamente aos de gestão pública.

² WRIGHT, V. (1997), Redefiniendo el Estado: Las Implicaciones para la Administration Pública, *Gestion y Analisis de Políticas Públicas*, nº7/8, pp-27-44

³ KÓVACS, I. (1994), A participação no contexto da competitividade, *Organizações e Trabalho*, Lisboa, APSIOT

BRODNER, P. (1987), Uma via de desenvolvimento antropocêntrica para a indústria europeia, *Formação Profissional*, nº1, Cedefop, pp-33-42

⁴ CAIDEN, G. (1991), *Administrative Reform Comes of Age*, New York, Walter de Gruyter.

⁵ PETERS, T., WATERMAN, R. (1982), *In Search of Excellence*, New York, Harper and Row.

É assim que a influência gradual da Escola Managerial na Administração Pública se materializou num conjunto de princípios fundamentais nas diversas tentativas de reforma que se foram sucedendo a partir dos anos 80.

A *descentralização* foi apontada como elemento de particular relevo enquanto motor da capacidade criativa e de inovação organizacional, e indiciou como imperativa a redução dos níveis hierárquicos (achatamento obrigatório dos tradicionais *designs* piramidais). Como explica Rocha, na Administração Pública a descentralização é tanto mais preciosa uma vez que “os gestores têm estado até aqui impedidos de gerir projectos e pessoas, limitando-se a administrarem processos e sistemas”⁶.

A *desregulação* que vem contribuir para que os gestores possam intervir directamente na gestão dos recursos financeiros, humanos e materiais, na tentativa de alcançarem os objectivos organizacionais.

A *delegação das competências* como forma de, definidos os objectivos estratégicos, o poder político se poder afastar das preocupações da gestão corrente e da implementação das políticas.

Sintetizando, o managerialismo mais não faz do que reiterar a ideia segundo a qual as organizações do sector público e do sector privado podem e devem ser geridas por princípios similares na sua essência, apesar de, ao contrário das privadas, as organizações públicas poderem procurar satisfazer interesses socialmente globais e serem (em maior ou menor grau, mas incontornavelmente) controladas pelo poder político.

2.1 O New Public Management

Existem algumas explicações plausíveis para o facto das décadas de 80 e de 90 se terem revelado como os anos de ouro para as reformas administrativas managerialistas nos países ocidentais. Antes de mais, foi determinante para o início deste processo a recessão económica provocada pela crise do petróleo nos anos 70 e que resultou em défices consideráveis para os orçamentos públicos. Segundo Kickert foram três as formas escolhidas pelos governos para lidarem com esta realidade⁷. Em primeiro lugar as despesas públicas deveriam ser limitadas e as tarefas públicas reduzidas. Esta foi a política adoptada amplamente pelos Estados Unidos (de Ronald Reagan) e pela Grã Bretanha (de Thatcher). Outra forma de fazer face ao défice passava por um aumento substancial dos impostos. No entanto, esta hipótese corria certos riscos de não vingar, designadamente devido ao já elevado peso destes em muitos países ocidentais. A terceira via para lidar com o défice passava pela tentativa de se melhorar a performance das tarefas executadas pela Administração Pública com menos dinheiro. Esta via punha toda a sua ênfase na produtividade e na eficiência.

Numa aprofundada análise sobre as reformas da gestão pública até 1995, a OCDE concluiu que independentemente do tamanho, da natureza ou da abordagem de reforma utilizada pelos diferentes estados, todos eles teriam seguido um novo paradigma de

⁶ ROCHA, J.A.O (2001), *Gestão Publica e Modernização Administrativa*, Oeiras, INA, pp-68.

⁷ KICKERT, W.J.M. (1999), *Public management reforms in western governments*, in A Administração Pública no limiar do século XXI: os grandes desafios, 15 e 16 de Junho de 1999, Centro de Congressos de Lisboa, INA.

gestão pública orientado para uma cultura baseada no desempenho e num sector público menos centralizado⁸.

Segundo a OCDE, este novo paradigma poderia ser caracterizado por um redimensionamento da importância atribuída ao desempenho, ao controlo e à responsabilização, um desenvolvimento da competição, uma optimização do aproveitamento das tecnologias de informação, assim como uma aposta na qualidade e uma desagregação das tradicionais unidades de trabalho. O mesmo será falar do *New Public Management* (NPM).

A este propósito, será porventura interessante recordar o estudo comparativo de Pollit (este trabalho estuda o managerialismo na experiência inglesa e norte-americana⁹) que, já em 1990, alertava para o facto de os princípios da nova gestão pública não serem mais do que uma actualização dos pressupostos da Organização Científica do Trabalho taylorista do início do século XX.

Apesar de poder ser teoricamente incluído na escola managerial, o *new public management* demarca-se do managerialismo público típico uma vez que este se assemelha a uma especialidade do “*general management approach*”¹⁰, ou seja de uma abordagem generalista da gestão. Ao contrário o NPM apresenta uma maior nitidez nas suas características. Algumas das mais importantes consubstanciam-se na profissionalização da gestão, na criação objectiva de medidas de desempenho, no privilegiar da importância dos resultados e da redução dos custos, na competição inter agências, na segmentação das unidades administrativas consideradas exageradamente grandes¹¹.

Entretanto, e embora o NPM tenha inicialmente aparecido em meados da década de 80, não propriamente como corpo teórico de ideias sistematizadas, mas antes como resultado de uma vontade de substituir a gestão pública por uma gestão empresarial, nos anos 90 este movimento começa a integrar novos conceitos e instrumentos de gestão. São disto exemplo o *Total Quality Management (TQM)*, a Reengenharia e a Reinvenção, conceitos inicialmente vocacionados apenas para a gestão privada.

No que concerne ao TQM, a sua transposição é essencialmente dificultada pelo facto de ter sido criado tendo em vista uma produção material (de produtos), não estando de todo preparada para ser integralmente introduzida na Administração Pública onde a preocupação predominante é o fornecimento de serviços. Por esta razão, tem sofrido diversas alterações na sua introdução no sector público. Talvez por isso, Frederickson alerta para o facto de o TQM ter que ser suportado por outro instrumento o *Total Quality Politics (TQP)*, que introduz conceitos como a prática da administração baseada nas necessidades do cidadão e o respeito pelos serviços públicos¹².

A Reengenharia, definida e tratada por Hammer e Champy¹³, pode ser equacionada como um processo que permite uma reestruturação cabal e global do funcionamento organizacional com o objectivo de melhorar o desempenho de forma inequívoca, através do controlo de variáveis como os custos e a qualidade/velocidade dos processos, pelo

⁸ OCDE (1995), *Governance in Transition. Public Management Reforms in OCDE Countries*, OCDE, Paris

⁹ POLLITT, C. (1990), *Managerialism and the Public Services: The Anglo-American Experience*, Oxford, Basil Blackwell.

¹⁰ ROCHA, J.A.O (2001), *Gestão Pública e Modernização Administrativa*, Oeiras, INA, pp-75

¹¹ A este propósito importa ler como referência o artigo de HOOD, C. (1991), *A Public Administration for all Seasons?*, *Public Administration*, nº69, 1

¹² FREDERICKSON, G. (1994), *The Seven Principles of Total Quality Politics*, PA Times, nº 17 (1).

¹³ HAMMER, M., CHAMPY, J. (1993), *Reengineering the Corporation – A Manifesto for Business Revolution*, London, Harper Collins Publishers

que está intimamente relacionada (e mesmo dependente) da formação e da reaprendizagem profissional.

Por fim, a Reinvenção vista segundo Frederickson¹⁴ como a versão norte americana do NPM, foi desenvolvida por Osborne e Gaebler¹⁵ e aponta essencialmente para a competição entre os serviços, a avaliação dos resultados como indicador fulcral do desempenho e para a responsabilização da gestão. Para estes autores a Administração Pública deve adoptar sem receios uma perspectiva mercantilista. Também este conceito está eminentemente relacionado com o desenvolvimento e com a aprendizagem e actualização permanente dos funcionários, sem os quais a Reinvenção se torna inoperacional.

Como forma de sistematização dos conceitos referidos, Rocha agrupa os resultados deste tipo de “Administração Empresarial” das organizações públicas em três dimensões: a primazia do mercado, as estruturas organizativas e os indicadores de *performance*¹⁶.

Se bem que a análise do NPM não se possa confinar ao até aqui disposto, importa-nos no presente trabalho estabelecer ligações entre os recentes paradigmas de reforma administrativa e os meios e instrumentos por eles propostos para a mudança da administração, assim como perceber que papel poderá assumir a formação profissional contínua (designadamente a formação comportamental) num processo deste tipo e em que moldes poderá ser assumida. Desta forma, interessa-nos também os resultados da avaliação do NPM, uma vez que a identificação e diagnóstico de falhas e lacunas poderão vir ao encontro das nossas preocupações relativas ao papel do recurso humano (funcionários públicos) em todo o processo de reforma.

Antes de se iniciar esta avaliação, devemos lembrar o facto das tradicionais diferenças culturais entre os diversos tipos de administração em estados distintos terem um peso determinante na maior ou menor resistência à mudança no que concerne à implementação de novas ideias. Hood¹⁷ admite que tratando-se de um modelo para a gestão pública britânica, tal implica que a extrapolação para sistemas culturalmente diversos se torne complicada.

2.2 As críticas ao *New Public Management*

De um ponto de vista genérico o NPM levanta uma série de incoerências e mesmo algumas contradições. Antes de mais, parte de pressupostos teóricos, não demonstrados, de que a gestão empresarial é intrinsecamente mais adequada a todos os contextos e situações, independentemente da variedade dos contornos, *designs* e propósitos organizacionais de cada estrutura. Proclama a descentralização e o achatamento das estruturas, enfatizando no entanto o controlo financeiro e a coordenação orçamental gerando assim potenciais desequilíbrios nos processos de tomada de decisão que poderão estar formalmente descentralizados mas na prática conservarem-se no topo.

¹⁴ FREDERICKSON, G. (1996), Comparing the Reinventing Government with the New Public Management, *Public Administration Review*, volume 56, nº3, pp- 263-270

¹⁵ OSBORNE, D., GAEBLER, T. (1992), *Reinventing Government*, Addison, Wesley Publishers Company

¹⁶ ROCHA, J.A.O (2001), *Gestão Pública e Modernização Administrativa*, Oeiras, INA, pp-90

¹⁷ HOOD, C. (1991), A Public Administration for all Seasons?, *Public Administration*, nº69, 1

Lownder admite mesmo que na prática o NPM tenha levado a um aumento de centralização¹⁸.

Apesar de tentar introduzir conceitos como os supra referidos TQM, Reinvenção e Reengenharia, não existem preocupações suficientemente explicitadas no que concerne à formação necessária, (tendo em especial atenção que os funcionários públicos se constituem como um público alvo mais vulnerável e inadaptado à velocidade exponencial da mudança, uma vez que têm um percurso profissional muitas vezes exclusivamente pautado pelo cumprimento de regras e de regulamentos) para fazer face não só às mudanças impostas pelo exterior mas sobretudo requeridas por uma nova configuração e uma nova “filosofia” organizacional.

De referir também uma certa insensibilidade deste paradigma, quando considera os cidadãos apenas como consumidores ou quando vaticina que todo e qualquer serviço público, independentemente da sua missão ou dos pressupostos da sua existência, deve ser gerida de uma mesma forma. Idiossincrasias organizacionais e produtivas como as dos serviços de saúde e/ou de educação são suficientemente elucidativas para desmistificar esta generalização.

Referindo-se à relação existente entre gestão pública e gestão privada, Allison referia, já em 1980, que estas só encontram parecenças em aspectos de somenos importância¹⁹, sendo o seu contexto, as suas relações com o exterior (e os actores nele existentes) e as suas próprias características organizacionais totalmente diversos. Defraudando as expectativas dos mais crentes, que julgavam poder revolucionar por completo o sector público através do seguimento integral da “cartilha” imposta pelo *New Public Management*, a gestão pública não é apenas, como afirma Kickert²⁰, uma questão de eficácia ou de eficiência, mas prende-se essencialmente com aspectos como a legalidade e a legitimidade de procedimentos, aspectos menos importantes no domínio da gestão empresarial.

3. A *Governance* como abordagem actualizada da Reforma Administrativa

Tomando como correcta a reflexão de Kickert, será mais fácil o entendimento de que a gestão pública do século XXI pressupõe, mais do que no passado, uma gestão de redes complexas, compostas por actores distintos (nacionais, regionais ou locais), por grupos de opinião e/ou de pressão, grupos políticos, instituições sociais e empresas privadas. Existindo conflitos de interesses entre estes actores, a gestão pública deve ser capaz de os gerir, não devendo impor unilateralmente a sua vontade, como o fazem não raras vezes as empresas privadas.

No fim do século XX, académicos da área da Administração Pública começaram a pôr em causa a rigidez dos modelos até aqui existentes, fossem estes mais afectos à tradição

¹⁸ LOWNDER, V. (1997), *Change in Public Sector Management: New Institutions and New Managerial Regimes*, *Local Government Studies*, Volume 23, nº2, pp-42-66

¹⁹ ALLISON, G.T. (1980), *Public and Private Management. Are they fundamentally alike in all unimportant aspects*, OPM document, 127-51-1, pp-27-38

²⁰ KICKERT, W.J.M. (1999), *Public management reforms in western governments*, in A Administração Pública no limiar do século XXI: os grandes desafios, 15 e 16 de Junho de 1999, Centro de Congressos de Lisboa, INA.

burocrática, à teoria do *Public Choice* ou à corrente managerialista. Muitos começaram a alertar para o facto de não se poder ver a gestão pública como um mero centro produtor de eficácia e de eficiência, não podendo a mesma, apesar da sua evolução e dos novos contornos que lhe são conferidos, deixar de levar em linha de conta aspectos como a legalidade e a legitimidade, assim como outras características típicas do meio público. Neste sentido, podemos encarar o conceito de *Governance* (governança/governabilidade?) como o reconhecimento de que numa sociedade global não existem imposições unilaterais de quaisquer tipos de liderança. Num contexto em que a realidade pública é determinada pela acção de redes onde intervêm actores nacionais, internacionais, locais, sindicatos, partidos políticos, grupos de pressão e de interesses e empresas privadas, a tarefa dos governos centra-se em mediar o diálogo entre os diversos actores intervenientes no processo público/político.

Nesta realidade, o gestor público deve agir, também ele, como um mediador e integrador das diversas variáveis de diversidade, procurando a solução dos conflitos e a promoção da colaboração inter-actores. Neste sentido a reforma administrativa poderá ser encarada como um projecto integrado, complexo e diversificado onde é realmente necessária uma gestão atenta e conciliadora dos diversos actores de forma a que se possam servir todos sem arbítrios. Nesta nova abordagem a ética e a cidadania jogam um papel decisivo.

Conclusão

Fruto da evolução da nova ordem mundial e da recessão económica provocada pela crise do petróleo nos anos 70, que resultou em défices consideráveis para os orçamentos públicos, o modelo do Estado Providência teve cada vez maior dificuldade em responder aos seus desígnios no que respeitava à protecção social dos cidadãos. Pelo contrário, transformou-se gradualmente numa sobrecarga para a máquina do estado contribuindo para que as Administrações Públicas se tornassem inoperantes.

Com este cenário criavam-se as condições ideais para a mercantilização do funcionamento da Administração. Não obstante, a escola managerial, e o *New Public Management* muito em particular, não só não resolveram os problemas públicos da forma taxativa como admitiam poder fazer, como incorreram em incoerências diversas, proclamando não raras vezes a descentralização, a delegação de competências e a desregulação como medidas fundamentais para a mudança de paradigma na reforma administrativa, mas mantendo o poder hierárquico altamente centralizado na prática, e enfatizando o controlo financeiro e a coordenação orçamental, gerando desequilíbrios nos processos de tomada de decisão, formalmente descentralizados, mas efectivamente concentrados no topo.

Desta forma, independentemente de todas as discussões conceptuais acerca do mesmo, o conceito de *governance*, tem vindo a ganhar peso. De facto, num mundo que se pretende globalizado, em que o *saber*, o *saber fazer* e o *saber ser* adquirem um estatuto de cada vez maior relevância, em que os actores sociais (ou seja os cidadãos) e os actores organizacionais (no caso da Administração Pública, os funcionários) mais instruídos, e por isso potencialmente mais intervenientes, anseiam por participar activamente na construção de um novo sector público, mas em que as causas públicas se devem continuar a prender com questões como a protecção social, a igualdade de oportunidades, a legitimidade, o serviço ao cidadão e o serviço à comunidade, então importa encontrar um modelo que possa abarcar todos os elementos e que tente sistematizá-los sem que com isso desvirtue cada um deles. Esta nova via de

Administração que olha para si mesmo, como parte de uma sociedade global que evolui, mas que não perde de vista os propósitos basilares da coisa pública pode ser o fio condutor para a criação de uma nova mentalidade que presida às reformas administrativas do século XXI.

Bibliografia

- ADÃO E SILVA, P. (2000), O Estado Providência português num contexto europeu: elementos para uma reflexão, *Sociedade e Trabalho*, nº 8/9.
- ALLISON, G.T. (1980), *Public and Private Management. Are they fundamentally alike in all unimportant aspects*, OPM document, 127-51-1, pp-27-38
- BRODNER, P. (1987), Uma via de desenvolvimento antropocêntrica para a indústria europeia, *Formação Profissional*, nº1, Cedefop, pp-33-42
- CAIDEN, G. (1991), *Administrative Reform Comes of Age*, New York, Walter de Gruyter.
- FREDERICKSON, G. (1994), *The Seven Principles of Total Quality Politics*, PA Times, nº 17 (1).
- FREDERICKSON, G. (1996), Comparing the Reinventing Government with the New Public Management, *Public Administration Review*, volume 56, nº3, pp- 263-270
- HAMMER, M., CHAMPY, J. (1993), *Reengineering the Cooperation – A Manifesto for Business Revolution*, London, Harper Collins Publishers
- HOOD, C. (1991), A Public Administration for all Seasons?, *Public Administration*, nº69, 1
- KICKERT, W.J.M. (1999), *Public management reforms in western governments*, in A Administração Pública no limiar do século XXI: os grandes desafios, 15 e 16 de Junho de 1999, Centro de Congressos de Lisboa, INA.
- KOOIMAN, J. (1993), *Modern Governance: New Government Society Interactions*, London, Sage Publications
- KÓVACS, I. (1994), A participação no contexto da competitividade, *Organizações e Trabalho*, Lisboa, APSIOT
- LOWNDER, V. (1997), Change in Public Sector Management: New Institutions and New Managerial Regimes, *Local Government Studies*, Volume 23, nº2, pp-42-66
- MOZZICAFREDO, Juan (2002), Estado-Providência e cidadania em Portugal, Oeiras, Celta.
- OCDE (1995), *Governance in Transition. Public Management Reforms in OCDE Countries*, OCDE, Paris
- OSBORNE, D., GAEBLER, T. (1992), *Reinventing Government*, Addison, Wesley Publishers Company
- PETERS, T., WATERMAN, R. (1982), *In Search of Excellence*, New York, Harper and Row.
- POLLITT, C. (1990), *Managerialism and the Public Services: The Anglo-American Experience*, Oxford, Basil Blackwell.
- ROCHA, J.A.O (2001), *Gestão Pública e Modernização Administrativa*, Oeiras, INA.
- ROSENBAUM, Allan (1998), Gouvernance et décentralisation : leçons de l'expérience, *Revue française d'Administration Publique*, nº 88
- WRIGHT, V. (1997), Redefiniendo el Estado: Las Implicaciones para la Administración Pública, *Gestion y Analisis de Políticas Públicas*, nº7/8, pp-27-44