

CULTURA POLÍTICA E AS FONTES DE MUDANÇA NO SECTOR PÚBLICO. OS CASOS DA FRANÇA, DA GRÃ-BRETANHA, DA ALEMANHA, DE PORTUGAL E DA SUÉCIA.

Maria Asensio

Instituto Nacional de Administração

Nas duas últimas décadas, um denominado "*confidence gap*" (falta de confiança) erodiu o apoio dos cidadãos a muitas instituições públicas e, em geral, ao conjunto do sector público. A burocracia é, frequentemente, o alvo predilecto dos editoralistas e dos políticos, e estas imagens populares foram particularmente susceptíveis a esta deterioração. Tanto nos Estados Unidos como em muitos países europeus, boa parte da reforma administrativa levada a efeito foi implementada apesar de uma legitimidade diluída relativamente à Administração pública¹.

Foi na década de 80 que a ideia do mercado como um instrumento de distribuição de recursos ganhou mais força, conferindo um apoio diminuto às instituições públicas. Acresce a isto que os líderes neoliberais eleitos surgidos no decurso dessa década foram severos críticos do sector público, fazendo os seus funcionários parte do seu *leitmotif* político. Consequentemente, a estratégia parece ter sido a de que a futura legitimidade do sector público não deve assentar nos valores tradicionais como a universalidade, a igualdade e a segurança jurídica. Esta crítica, ainda que especificamente dirigida ao sector público no Canadá, na Grã-Bretanha e nos Estados Unidos, é também pertinente no caso das percepções que os cidadãos de muitos outros países têm, nos quais a Administração Pública é vista como sendo demasiado hierárquica². Os inúmeros ataques ao sector público em muitos países europeus durante as décadas de 1980 e de 1990 representaram uma grande ameaça às estruturas hierárquicas do sector público. As hierarquias eram vistas como rígidas e lentas, incapazes de qualquer mudança, ineficientes e incapazes de colocar os conhecimentos profissionais ao serviço da organização. As estruturas hierárquicas são, ainda, consideradas incapazes de se relacionar de forma efectiva com os clientes e incapazes de fornecer ao público serviços virados para o cliente. Em termos mais genéricos, a retórica anti-burocracia tornou-se um elemento comum do discurso político em muitas sociedades modernas. Neste sentido, o presumível declínio da Administração Pública figura como uma preocupação de muitos especialistas, ensaístas e sociólogos.

Os sociólogos que escreveram sobre este tema dividem-se em duas grandes categorias. Um grupo integra aqueles que centram a sua análise nas estruturas organizacionais, nas funções e no desempenho da

¹ As convicções e as percepções sobre a legitimidade do sector público há muito que são reconhecidas como factores importantes na modernização administrativa. Os trabalhos inovadores de Almond e Verba (1963) e de Inkeles e Smith (1974) mostraram que os países divergem grandemente quanto aos seus padrões de convicções, valores e atitudes politicamente relevantes, e no interior das nações esses elementos de cultura política são claramente moldados pelas experiências de vida, pela educação e pela classe social. Ver os seguintes estudos: Gabriel Almond and Sidney Verba, *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton: Princeton University Press, 1963; Alex Inkeles and David Smith, *Becoming Modern: Individual Change in Six Developing Nations*. Cambridge: Harvard University Press, 1974; Alex Inkeles, "Participant Citizenship in Six Developing Countries", *American Political Science Review*, Vol. 63, nº 4, p. 1120-1141.

² A erosão da confiança política americana foi analisada por Alex Inkeles, *National Character: A Psycho-Social Perspective*. New Jersey: Transaction Publishers, 1997: p.184-185. Para dados comparáveis sobre a Europa, ver R. Inglehart. *The Silent Revolution: Political change among Western Publics*. Princeton: Princeton University Press, 1977.

Administração Pública³ (como as estruturas organizacionais, os padrões profissionais, os acordos de controlo político). Um segundo grupo de especialistas tem-se debruçado mais sobre a relação entre a sociedade e o Estado, isto é, o elo que se estabelece entre a Burocracia Pública e o Estado⁴. Todavia, os estudos empíricos destes últimos quase nunca se centraram na questão da cultura política e das fontes de mudança na Administração Pública⁵, tendo, antes, centrado as suas análises fundamentalmente em temas como o estudo das diferentes concepções dos papéis, funções e relações entre políticos e administração, ou a natureza da capacidade burocrática para transportar preferências políticas e para formular e regular as relações Estado-sociedade.

Neste artigo, espero preencher este vazio existente na literatura explorando de forma sistemática as hipóteses que os valores culturais, como a tolerância face à ambiguidade, a disposição para o compromisso, o nível de projectividade característico de um povo, terão para desempenhar um papel na formação da eficácia do sistema administrativo, e, inclusivamente, a sua liberdade de acção para ser eficiente. A importância atribuída à autonomia *versus* controlo e direcção, a necessidade de poder ou de realização, o desejo de domínio ou de subordinação, a orientação para figuras de autoridade, desempenharão, inequivocamente, um importante papel para determinar se um dado sistema administrativo em cinco países membros da União Europeia – Portugal, Suécia, França, Alemanha e Grã-Bretanha - é visto pelos cidadãos como sendo ou não legítimo.

Grau de confiança das Instituições em cinco países da UE

(Conf: “muito+bastante”; Desc.: “não muito+nada”)

[TABELA N.º 1]

Grau de Confiança:	França		Reino Unido		Alemanha		Portugal		Suécia	
	Conf.	Desc.	Conf.	Desc.	Conf.	Desc.	Conf.	Desc.	Conf.	Desc.
Igreja	54,7	54,3	34,4	65,6	39,5	60,5	79,9	20,1	45,4	54,6
Forças Armadas	63	37	83,6	16,5	55,1	44,9	70,9	29,2	44,3	55,7
Sist. Educativo	68,4	31,6	66,3	33,7	72,6	27,4	59,8	40,1	67,8	32,2
Média	35,6	64,3	15,8	85,2	36	64	65,7	34,4	45,8	54,2
Sindicatos	34,7	65,2	28,1	72	37,7	62,2	47	53	42,5	57,5
Polícia	66,2	33,8	69,6	30,4	73,6	26,5	65,5	34,4	75,6	24,5
Parlamento	40,6	59,4	35,5	64,5	35,7	69,3	49,2	50,9	51,1	48,8
Função Pública	45,9	54,1	45,9	54,1	38,7	61,2	53,6	46,4	48,8	51,2
Segurança Social	66,9	33,1	36,4	63,7	44,3	55,7	50,6	49,4	50,9	49,2
SNS	77,4	22,6	58,7	41,3	53	55	44	55	76,3	23,7
Justiça	45,8	54,2	49,1	50,8	61,5	38,6	40,6	59,4	61	39

Fonte: *European Values Study*, 1999.

³ Entre os temas estudados por estes especialistas, figuram, por exemplo, a avaliação do desempenho e da eficácia do sector público, a planificação estratégica, a gestão dos recursos humanos, inovações e tendências nas práticas de gestão, vencimento e pré-requisitos para executivos, relações trabalhadores-direcção, liderança e serviços administrativos para os cidadãos seniores, etc.

⁴ Em termos históricos, a principal função da Administração Pública consiste em implementar e comunicar à sociedade as decisões políticas. Contudo, uma das mudanças fundamentais que se registaram na última década consiste nas cada vez maiores oportunidades dos cidadãos de ter uma contribuição mais directa na burocracia pública.

1. O conceito da legitimidade nas instituições da Administração Pública

Quando se procede à análise da opinião pública em relação às instituições da Administração Pública é necessário realizar uma diferenciação entre «apoio específico» e «apoio difuso» em relação ao sistema da Administração Pública⁶. O primeiro refere-se ao grau de satisfação com o desempenho das instituições da Administração Pública, isto é, a forma como é avaliada a actuação concreta das instituições e daqueles que as controlam, como respondem às solicitações que lhes são colocadas e os benefícios e prejuízos que distribuem. O segundo refere-se ao valor intrínseco que lhe é atribuído pelos cidadãos e a (in)disponibilidade para promover ou aceitar alterações fundamentais nas funções que cumpre, isto é, o apoio difuso. Esta diferenciação entre os dois tipos de apoio é crucial, uma vez que têm causas e consequências diferentes. Uma quebra no apoio específico às instituições deve ser vista como um fenómeno conjuntural que poderá resultar na substituição daqueles que as ocupam. Uma quebra no apoio difuso às instituições deverá ter causas estruturais e difíceis de contornar pela mera vontade política de dirigentes e cidadãos, podendo resultar na perda de legitimidade dessas instituições e colocando em risco, em casos mais extremos, a sua própria sobrevivência.

Em relação às principais causas do apoio ao sistema da Administração Pública, devemos destacar duas importantes explicações teóricas. Em primeiro lugar, alguns autores destacam a importância das dimensões estruturais da cultura política. As mudanças e as variações nos valores e tradições dominantes ou nos padrões de interacção e socialização política reflectir-se-ão no grau de apoio difuso concedido às instituições democráticas. Assim, para autores como Putnam ou Inglehart, as democracias ocidentais atravessam hoje uma fase de diminuição de confiança nas instituições e nos agentes políticos, atribuível, em parte, à erosão dos laços familiares e comunitários, ao papel dos meios de comunicação social na ocupação dos tempos livres e na socialização política e à crescente mobilidade social. De acordo com Inglehart, o desenvolvimento económico e a expansão do ensino das últimas décadas terão contribuído para uma mutação nos valores sociais no sentido daquilo que designou por «post-materialismo», implicando um crescente questionamento das tradicionais fontes de autoridade, entre as quais as próprias instituições da Administração Pública⁷.

Em segundo lugar, o apoio difuso concedido às instituições da Administração Pública aponta para a importância de factores político-institucionais. Em particular, a adesão dos cidadãos às instituições estatais parece variar de acordo com a forma como elas distribuem o poder, facilitam a responsabilização política e a introdução de interesses e exigências no sistema político. Assim, alguns autores mostraram como a distinção básica entre dois tipos de democracia do ponto de vista de como as suas instituições concentram ou distribuem poder (maioritárias ou consensuais) ajuda a explicar o grau de satisfação dos cidadãos com a democracia e a forma como toleram a insatisfação temporária perante as opções do poder político. Outros têm detectado como o apoio às instituições muda de acordo com os níveis de corrupção, de respeito pelos direitos cívicos e políticos, ou o grau de instabilidade política⁸.

⁵ Ou seja, as formas como as elites políticas tomam decisões, as suas normas e atitudes, as normas e atitudes dos cidadãos, a sua relação com o governo e com os seus concidadãos.

⁶ Easton, 1965.

⁷ Inglehart, 1997.

⁸ Liphart, 1999; Mishler e Rose, 2001.

Em parte devido a esta controversia teórica, o diagnóstico feito acerca da evolução das atitudes em relação às instituições nas democracias ocidentais nos últimos anos é inconclusivo. Uma vez que as instituições da Administração Pública parecem ser mais sensíveis a mudanças conjunturais do que previamente se suspeitava, a questão central da legitimidade do sistema administrativo será: qual é o papel da cultura nos processos de mudança do sector público que estão agora a surgir?

É certo que os bens físicos e o seu modo de produção parecem apresentar as menores dificuldades de difusão. É evidente que estes aspectos da reforma administrativa estão a conhecer uma difusão rápida, paralelamente à tecnologia de que dependem. Dado que a modernização económica e a unificação nacional requerem um grande investimento social geral em transportes, comunicações e na educação, e dado que isto, por seu turno, exige impostos, regulação e administração, o modelo de uma burocracia racional também se difunde de uma forma relativamente fácil. A ideia de uma burocracia eficiente tem muito em comum com a ideia de uma tecnologia racional. A organização social moderna baseia-se numa tecnologia organizacional. O que tem em comum com a engenharia e a tecnologia é a sua mescla de racionalidade e autoridade. A engenharia é a aplicação da racionalidade e da autoridade a coisas materiais; a organização social moderna é a sua aplicação aos seres humanos e aos grupos sociais⁹.

O que é problemático relativamente ao conteúdo da mudança é o carácter cultural dos padrões da administração pública. O movimento em direcção à tecnologia e à racionalidade da organização é extremamente uniforme em todo o mundo; porém, a direcção da reforma do sector público é menos clara. Uma das razões prende-se com a natureza da própria cultura em cada país. Os princípios básicos dos sistemas administrativos - as formas como as elites políticas tomam decisões, as suas normas e atitudes, assim como as normas e atitudes dos cidadãos comuns, a sua relação com o governo e com os seus concidadãos - são componentes culturais mais subtis. Estes componentes podem acentuar o fosso entre os cidadãos e os seus representantes, e agravar a marginalização de um importante sector da população, cujos recursos políticos são inferiores aos de outros que se encontram mais bem preparados para defender os seus interesses num sistema democrático competitivo. Tanto a nível da teoria democrática como da efectiva qualidade de uma democracia, algumas diferenças pequenas entre sociedades podem tornar-se grandes diferenças em fenómenos marginais.

2. Os Aspectos Sócio-culturais da Mudança na Administração Pública

O inquérito do *European Values Survey* e do *World Values Survey* incluía diferentes tipos de temas, constituindo alguns deles tentativas para aferir valores. Outros visavam avaliar atitudes ou opiniões, crenças, emoções ou comportamentos, o que não deixa de ser intencional: qualquer tentativa para compreender os pontos de vista de indivíduos num contexto social exige essa abordagem multifacetada. É necessário, contudo, ir além das respostas imediatas aos diferentes temas e procurar descobrir um padrão ou estrutura subjacente nos dados. As variáveis independentes nesta investigação são elementos básicos concretos da cultura nacional, cada um deles enraizado num problema básico, com o qual todas as sociedades têm de se defrontar, mas para o qual têm respostas diferentes. Estas dimensões são as

⁹ Como refere Renate Mayntz, A nossa sociedade contemporânea poderia definir-se como sociedade organizada pois caracteriza-se pela sua organização multifacetada e pelo número elevado de formações sociais complexas, conscientes dos seus fins e racionalmente constituídas. Mayntz, R. 1972 (1ª Edição), *Sociologia de la Organización*. Alianza Universidade: Madrid.

seguintes: Nível de (in)tolerância à ambiguidade; Cultura individual *versus* colectivista; Cultura hierárquica elevada ou baixa; Cultura feminina *versus* cultura masculina

2.1 Nível de (in)tolerância à ambiguidade

A primeira variável foi denominada grau de (in)tolerância à ambiguidade. Sociedades diferentes desenvolveram formas de fazer frente à incerteza inerente a viver-se com uma perspectiva de um futuro incerto. Estas formas divergem não exclusivamente entre sociedades modernas e tradicionais, mas também entre as sociedades modernas. As formas de fazer face à incerteza são produto das heranças culturais das sociedades, e são transferidas e reforçadas através das instituições básicas como o Estado, a escola e a família. Reflectem-se em valores colectivos mantidos pelos membros de uma determinada sociedade.

O European Values Survey de 1981 e o World Values Survey de 1999 incluíam uma série de perguntas relacionadas com o nível de (in)tolerância à ambiguidade. As atitudes que estão correlacionadas com uma reduzida tolerância face à ambiguidade incluem: inflexibilidade, dogmatismo, intolerância relativamente a opiniões diferentes, tradicionalismo, maior apelação às soluções tecnológicas, noção altamente formalizada da gestão, os inovadores sentem-se constrangidos pelas regras, maior apelação aos cargos hierárquicos de controlo e maior confiança nos especialistas e nos conhecimentos. As atitudes que estão associadas a uma elevada tolerância à ambiguidade incluem bem-estar subjectivo, a supressão de emoções, tolerância à diversidade, menor resistência às mudanças, cepticismo em relação a soluções tecnológicas, um reduzido nível de lealdade para com o empregador, os inovadores sentem-se independentes das regras, os altos gestores e dirigentes estão envolvidos na estratégia, há tolerância face à ambiguidade em estruturas e processos, o papel de líder transformacional é apelativo, as inovações são saudadas mas não necessariamente tomadas a sério.

Algumas das diferenças ilustrativas que se detectam entre estes países são agrupadas sob três títulos: controlo da vida, cargas auto-impostas e estados de ânimo. Em primeiro lugar, os cidadãos de Portugal e da França parecem sentir-se muito mais coibidos pelas circunstâncias da vida do que os cidadãos que vivem na Alemanha, na Grã-Bretanha e na Suécia. Os franceses e os portugueses têm muito menos propensão para sentir que podem influenciar o curso dos acontecimentos e, segundo eles, a sua vida é comandada essencialmente por forças externas. Por exemplo, quando interrogados no EVS (1999) se podem contribuir para mudar positivamente a sua comunidade, os suecos (67%) eram sistematicamente os primeiros de entre os cidadãos comunitários a demonstrar confiança na sua eficácia política pessoal, com uma percentagem que era praticamente o dobro da registada pelos outros países (França, 56,5%; Grã-Bretanha, 39,9%; Portugal, 44,4%). Em resposta à pergunta “Que liberdade de escolha e controlo julga ter sobre a sua vida?”, 74% dos suecos, 65% dos britânicos, 63% dos alemães, 52% dos portugueses e 45% dos franceses afirmaram sentir “muita” liberdade e controlo. Os países com uma elevada ansiedade face à ambiguidade terão uma maior necessidade de legislação do que os países com menos ansiedade perante a ambiguidade. Por exemplo, a Alemanha (um país com uma elevada ansiedade face à ambiguidade) conta com uma extensa legislação que prevê casos de emergência susceptíveis de ocorrerem (Notstandsgesetz); a Grã-Bretanha (baixa ansiedade face à ambiguidade) nem sequer tem um texto constitucional escrito.

Em segundo lugar, concluí que a sensação de peso que detectamos na aferição que os portugueses, franceses e alemães fazem da vida tem muito de auto-imposto. Os suecos e os britânicos parecem bastante mais propensos a aceitarem as coisas como elas são, aceitando tanto a estrutura da autoridade como o comportamento dos que os rodeiam. Um indicador da propensão dos suecos para aceitarem "pesos" manifesta-se na sua prontidão para fazer qualquer coisa para melhorar as condições dos idosos no seu país, estando 85,4% preparados para isso, apresentando os alemães aqui uma percentagem de 50,2%. Quando confrontados com uma ordem de um superior com quem não estão de acordo, a maioria dos suecos (44% em 1981 e 38% em 1999) cumprirá essa ordem em virtude de o superior ocupar um cargo de autoridade, enquanto os franceses (48% em 1981 e 40% em 1999) e os portugueses (44% em 1999) têm mais propensão para insistir em que precisam, primeiro, de estar convencidos de que essa ordem é correcta.

Perante uma lista com cerca de onze formas de extremismo ou de comportamentos desviados de um potencial vizinho, os alemães e os britânicos mostraram-se claramente incomodados com a perspectiva de tal proximidade, os suecos e os portugueses bastante despreocupados. Ou seja, uma grande percentagem dos suecos não excluía nenhum destes extremistas ou desviantes da sua vizinhança, à excepção do caso dos toxicodependentes, enquanto apenas 47,8% dos franceses o aceitavam.

Em terceiro lugar, as maiores coacções sentidas pelos portugueses, franceses e alemães, e a carga que eles próprios colocam sobre si, têm obviamente um impacto negativo significativo sobre a sua percepção de bem-estar. De entre todos os países da UE, os suecos (84%) são os primeiros a sentir-se muito satisfeitos com a vida, enquanto 59% dos franceses, 63% dos alemães and 63 % dos portugueses estão muito satisfeitos. Ao descreverem os seus estados de ânimo, 22% dos suecos e 21% dos portugueses indicaram ficar com mais frequência "inquieta", enquanto os alemães (48%) e os britânicos (39%) se encontravam entre aqueles com uma melhor percentagem neste ponto do estudo. Os britânicos também mais facilmente se consideravam "no topo do mundo". Talvez mais importante seja a constatação de que os portugueses lideram os países da União na frequência com que dizem sentir-se "ansiosos".

Variação entre os diferentes países sobre as qualidades mais importantes a desenvolver nas crianças

[TABELA N.º2]

		Europa 1981	França 1999 EVS	R. Unido 1999 EVS	Alemanha 1999 EVS	Portugal 1999 EVS	Suécia 1999 EVS
II	Imaginação	13	18,3	38,1	29,3	15,2	40,4
III	Tolerância & Respeito	51	85,0	83	72,6	65,3	92,5
III	Determinação, preserverância	18	38,3	40,2	46,4	24,3	29,2
III	Poupança	21	37,5	32,8	36,8	35,6	30,5
III	Fé	17	7,8	18,1	13,4	24,4	4,8
III	Generosidade	15	40,3	59,7	7,1	40	32,7
I	Obediência	25	35,5	48,8	11,8	38,7	12,7
III	Trabalho Duro	23	50,2	38,7	22,4	68,7	3,8
I	Responsabilidade	46	73,4	56,1	83,4	60	86,9
I	Boas Maneiras	34	68,4	91,5	63,1	76,5	70,3
I,II	Independência	27	29,2	52,9	70	22,4	68,7

I: orientação de conformidade social; II: orientação de autonomia; III: orientação altruísta
Fonte: *European Values Study*, 1999.

2.2. Cultura Individual *versus* cultura colectivista

A segunda variável foi chamada “cultura individual *versus* cultura colectivista”. Esta variável descreve a relação entre os valores individuais e os valores colectivos que prevalecem numa determinada sociedade. A sociologia avança uma variedade de distinções associadas à dimensão individualista, sendo provavelmente a mais conhecida a distinção de Tönnies¹⁰ entre *gemeinschaft* (baixo nível de individualismo) e *gesellschaft* (alto nível de individualismo). Estes conceitos descrevem dois tipos de entidades sociais. As entidades *Gemeinschaft* decorrem da empatia, de hábitos ou crenças comuns e são “desejados” pelo valor intrínseco que têm para os seus membros. As entidades *Gesellschaft* são vistas pelos seus membros como meios para alcançar fins específicos.

O European Values Survey de 1981-82 e o World Values Survey de 1999-2000 incluíam uma série de perguntas relacionadas com o carácter individualista ou colectivista de um país. É fácil identificar os indicadores que diferenciam estes dois tipos de sociedade. Uma sociedade individualista está aberta a novas experiências, é relativamente independente da autoridade; valoriza a importância do tempo, a planificação, a disponibilidade para adiar a satisfação; acredita no determinismo e na ciência; tem grupos colectivistas amplos; compete com padrões de excelência e é optimista quanto a controlar o meio em que se insere. A sociedade individualista tem tendência para ser universalística (as relações particulares não entram em linha de conta). Uma sociedade colectivista tem grupos restritos, vê o mundo com desconfiança, acha que o bem é limitado e que cada um consegue alcançar uma parte dele por acaso; considera a planificação uma perda de tempo e não adia a satisfação; vê as relações interpessoais como um fim, raramente como um meio para um fim; não acredita que pode controlar o seu meio, vendo-se antes sob a influência de poderes ou forças externas.

Uma análise das respostas do inquérito do EVS nestes países onde aos inquiridos foi pedido para escolherem duas afirmações (P.52), uma colocando a tónica na “liberdade pessoal” e outra na “igualdade social”, implicando uma distinção entre valores “individualistas” e valores “igualitários”, revela que a maioria dos inquiridos estava preparada para fazer uma escolha, embora a liberdade e a igualdade possam não ser vistas como noções opostas por aqueles que atribuem a ambas o mesmo grau de importância. Entre os cinco países seleccionados, todos deram preferência à liberdade relativamente à igualdade, pese embora seja interessante analisar as respostas dadas em relação à igualdade (França, 43%, Grã-Bretanha, 31,86%, Alemanha 29,46%, Portugal 46,4% e Suécia 34,7%). Os resultados indicam que a preferência relativa pela liberdade ou pela igualdade está intimamente associada ao posicionamento na escala individualista-colectivista. A preferência pela liberdade aumenta significativamente de colectivista para individualista. A tendência oposta é observada no caso da igualdade, que é mais escolhida pelos inquiridos que responderam afirmativamente ao colectivismo (50%).

Existem algumas variações amplas nas preferências entre os diferentes países, o que sugere que a “liberdade” e a “igualdade” possam ser interpretadas de forma diferente dentro dos contextos nacionais dos inquiridos. A Suécia e a Alemanha figuram como os países mais favoráveis (61,6%), seguidos da Grã-Bretanha (59,6%), da França (50,0%) e de Portugal (49,3%). A igualdade é mais popular em Portugal (46,7%) e na França (43%). Mas em nenhum destes cinco países a igualdade ultrapassa a liberdade em termos de popularidade. Apenas ultrapassa na Itália (49,3%), na Grécia (52,1%), na Bélgica (48,8%) e na

¹⁰ Tönnies, F. 1963. *Community and Society*. New York: Harper and Row.

Croácia (50,1%). Uma importante variável intermédia sugerida por Stoezel¹¹, que talvez ajude a explicar a disparidade detectada entre posições dos vários países na escala esquerda-direita e a preferência pela liberdade ou pela igualdade, é a classe social. Nos países em que a liberdade foi preferida à igualdade em maior percentagem do esperado, devido à posição do país no espectro esquerda-direita (por exemplo, a Grã-Bretanha), existe uma divergência mínima de pontos de vista entre as classes sociais. Nos países em que foi dada preferência à igualdade em maior percentagem do esperado devido à sua posição política (por exemplo, a Alemanha e a Irlanda), existe uma divergência muito maior entre as classes sociais, mostrando sistematicamente os inquiridos das classes sociais mais baixas uma preferência mais acentuada pela igualdade do que os de grupos pertencentes a classes sociais mais elevadas.

Uma pergunta alternativa (P.18) que analisa a relação entre os princípios da liberdade *versus* igualdade foi colocada no contexto de uma situação prática: “Imagine duas secretárias, da mesma idade, que fazem praticamente o mesmo trabalho. Uma descobre que a outra ganha mais (£ 30) por semana do que ela. Todavia, a secretária mais bem paga é mais rápida, mais eficiente e de maior confiança em termos de trabalho. Na sua opinião, é justo ou injusto que uma secretária receba mais do que a outra?” Apesar de os termos “liberdade” e “igualdade” não serem utilizados, a situação conduz à mesma distinção subjacente entre valores, e pode concluir-se que as respostas às duas perguntas estão relacionadas. De uma forma geral, 82% dos inquiridos foram de opinião que a situação do pagamento de acordo com o desempenho era justa (76,7% na França, 86,9% na Alemanha, 73% na Grã-Bretanha, 73,1% em Portugal e 74,4% na Suécia). Como era de esperar, o tipo de variações na escala esquerda-direita detectadas na pergunta liberdade/igualdade é aqui repetido. Aqueles que se situam mais à esquerda têm uma maior tendência a considerar os vencimentos diferenciais das duas secretárias injustos; aqueles que se situam mais à direita tendem mais facilmente a considerar que esse diferencial é justo.

A tendência para considerar justo um pagamento desigual aumenta com o rendimento e a classe social, demarcando-se claramente dos restantes os inquiridos pertencentes à classe média alta. Tudo indica, pois, que relacionado com a compreensão da liberdade *vs* igualdade, existe uma noção de liberdade para ser desigual, em particular em termos de recompensa material e bem-estar financeiro. As pessoas que integram as classes sociais mais altas e os grupos de rendimentos mais elevados têm uma tendência sistemática para valorizar mais a liberdade do que a igualdade, sendo o oposto verdadeiro para os mais desfavorecidos em termos de rendimentos e de posição social.

A distinção entre “o meu grupo” e “os grupos dos outros”, crucial no padrão da cultura colectivista, tem enormes consequências para uma análise do sistema administrativo. Nos países individualistas, a norma é universalística, sendo dispensado a todos o mesmo tratamento. O tratamento preferencial de um cidadão em relação aos demais é considerado incorrecto e não ético. Nas sociedades colectivistas a norma é particularística. Dado que a distinção entre “o nosso grupo” e “os outros grupos” se encontra no mais profundo da consciência das pessoas, dispensar um tratamento preferencial aos próprios amigos é natural e ético, e assemelha-se a uma prática empresarial.

¹¹ Stoezel, J, *Le Valeur du Temps Présent*, Paris: Presses Universitaires de France, 1983: 76-86.

Divergências nas Preferências Políticas

[TABELA N.º3]

Preferências Políticas	França	Reino Unido	Alemanha	Portugal	Suécia
Preferem a liberdade à igualdade	50	59,6	61,6	49,3	61,6
Preferem a igualdade à liberdade	43	31,8	29,4	46,4	34,7
Consideram o salário desigual de duas secretárias justo	76,7	73	86,9	73,1	74,4
Os gestores privados (1-5) ou públicos (5-10) deveriam gerir as empresas	4,03	4,72	4,05	4,72	--
Os indivíduos (1-5) ou o Estado (5-10) deveriam assumir uma maior responsabilidade	4,02	4,43	4,23	4,84	4,24
O Estado deveria conceder uma maior liberdade (1-5) ou controlo (5-10) às empresas	4,90	4,77	4,62	5,59	3,91
Uma sociedade “justa” deveria eliminar as grandes desigualdades de salários	47,7	27,9	26,5	69,9	17,9
Uma sociedade “justa” deveria garantir as necessidades básicas (comida, habitação, educação, saúde)	76,4	71,1	61,2	80,4	71,3
Uma sociedade “justa” deveria reconhecer o mérito das pessoas	54,1	50,2	44,4	64,5	42,2

Fonte: *European Values Study*, 1999.

2.3. Cultura hierárquica

As sociedades diferem quanto às implicações das desigualdades de estratificação sobre o funcionamento social. A distância do poder que é aceite tanto pela autoridade como pelos cidadãos e que é secundada pelo meio social é, em certa medida, determinada pela cultura nacional em que se insere. Ou seja, os países têm formas muito diferentes de entender as hierarquias entre autoridades e cidadãos, e diferentes convicções dominam as percepções de conveniência das várias formas de controlar estas diferenças de poder. Se culturas diferentes podem manter sistematicamente diferentes distâncias de poder em hierarquias, a norma de distância do poder pode ser usada como um critério para caracterizar as culturas. Em determinados países, podem manter-se pequenas diferenças de hierarquia entre a autoridade e os cidadãos, enquanto de país para país se registam diferenças de poder e divergências consideráveis.

O European Values Survey de 1981-82 e o World Values Survey de 1999-2000 incluíam uma série de perguntas relativas a valores e atitudes que opõem países de baixa competência política a países de elevada competência política. Todos os resultados apontam para uma maior desigualdade do poder nos

países muito hierarquizados do que nos países pouco hierarquizados. As origens das diferenças políticas em países muito hierarquizados radicam nas tradições; nos países pouco hierarquizados, são mais pragmáticas. A desigualdade é meramente considerada desejável a nível ideológico; nos países muito hierarquizados, onde é, na prática, esperado e desejado pelos menos poderosos, mantém-se problemática e revela associações negativas, não só com o poder, mas também com a riqueza.

A norma hierárquica prende-se com a necessidade de dependência *versus* interdependência na sociedade. A desigualdade numa sociedade pouco hierarquizada é vista como um mal necessário que deve ser minimizado; numa sociedade muito hierarquizada, a desigualdade é vista como a base da ordem societal. Por exemplo, numa pergunta do EVS pedia-se aos inquiridos para escolher entre quatro razões que justificam a existência de pessoas a viver em condições deploráveis. As percentagens em cada país mostraram uma relação estreita com o índice hierárquico. Assim, os inquiridos nos países pouco hierarquizados, ou seja, nos países com menos desigualdades, escolheram mais frequentemente as respostas "injustiça na sociedade" ou "parte do progresso moderno", enquanto os inquiridos nos países muito hierarquizados, como Portugal, escolheram respostas como "pouca sorte" ou "preguiça ou falta de força de vontade".

Tanto os países em que há uma distância de poder acentuada como aqueles em que há uma distância de poder reduzida têm hierarquias, mas nos pouco hierarquizados trata-se de um acordo de conveniência. Nos países muito hierarquizados, a hierarquia é existencial: os quadros hierárquicos superiores são vistos como pessoas superiores. Os valores sobre desigualdade estão unidos a valores sobre o exercício do poder. Pode ser verdade até certo ponto em todas as sociedades, e não unicamente em sociedades muito hierarquizadas, que o poder é um facto básico da sociedade que antecede ao bem e ao mal e cuja legitimidade é irrelevante. Inclusivamente em países que registam uma menor distância de poder, as pessoas reagem ao poder ilegítimo da mesma forma que reagem ao poder legítimo. Todavia, nalgumas sociedades (muito hierarquizadas), o poder tem necessidade de menos legitimação do que noutras (pouco hierarquizadas). A diferença é claramente visível no que diz respeito a saber se os detentores do poder devem obedecer à mesma regra que os outros. Nos países com uma menor distância de poder, como a Suécia ou a Grã-Bretanha, o poder é algo de que os detentores quase têm vergonha e que tentarão minimizar. Os líderes podem reforçar o seu estatuto informal, renunciando a símbolos formais. Seria muito pouco provável encontrar este comportamento por parte dos poderosos em países muito hierarquizados, como a França ou Portugal. Nas sociedades mais hierarquizadas haverá um poder mais coercivo e, nas sociedades menos hierarquizadas, um poder gratificante, legítimo e pericial.

Nos países com uma elevada hierarquização, os desamparados são os primeiros a ser responsabilizados por tudo o que corre mal no sistema, enquanto nos países pouco hierarquizados é o sistema que é culpabilizado. Nos primeiros, a acusação pode reverter para os poderosos, mas esta é a filosofia revolucionária da hierarquização acentuada: mudando a pessoa do topo, muda-se o sistema. Quando há uma grande hierarquização, existe um conflito latente entre os poderosos e os que não têm poder, uma desconfiança de base que pode nunca vir a eclodir, mas que está sempre presente. Quando existe um nível reduzido de hierarquização, o modelo ideal é uma harmonia entre os poderosos e os que não têm poder que, na prática, pode também estar latente, ou seja, não exclui um conflito *de facto*, mas este tende a ser pragmático e não fundamental. As sociedades muito hierarquizadas apoiam uma coerência de estatuto. Os

poderosos têm direito a privilégios e espera-se que usem os seus poderes para aumentarem a sua riqueza. O seu estatuto é reforçado por um comportamento simbólico que faz com que eles pareçam o mais poderosos possível. Se algo corre mal, culpa-se alguém mais abaixo na hierarquia. Se as coisas se tornam demasiado más, o sistema pode ter de ser alterado, substituindo-se aqueles que detêm o poder, através de uma revolução. Nas sociedades menos hierarquizadas, o poder, a riqueza e o estatuto não precisam de andar a par. As principais fontes de poder são a própria posição formal, os conhecimentos próprios e a própria habilidade para premiar. Os escândalos geralmente correspondem ao fim das carreiras políticas. As revoluções são anti-populares e o sistema é mudado de forma evolutiva, sem necessariamente depor aqueles que detêm o poder.

Grau de competência dos cidadãos nos países da UE

[TABELA N.º4]

Indicadores de competência política		França	R.Unido	Alemanha	Portugal	Suécia
Qual é a importância da política na sua vida: "muita-bastante", "pouca-nenhuma"	Muito	35,4	34,3	39,5	27,1	55
	Pouco	64,6	65,8	60,6	72,9	45,1
Qual é o seu interesse pela política: "muito-bastante", "pouco-nada"	Muito	36,5	37,4	60,5	29,4	--
	Pouco	63,6	62,6	39,4	70,6	--
Com que frequência segue a política nos jornais, t.v, etc. "todos os dias"		57,6	23,7	61,1	36,3	72,1
Considera que as pessoas são de confiança		22,2	29,8	34,8	--	66,3
Considera que não deveria ser demasiado cuidadoso com as pessoas		77,8	70,2	65,2	--	33,7
Formas de acção política que "já fez" ou que "não admite fazer em qualquer situação" :						
Assinar uma petição ou um baixo assinado	Já fez	68,3	79,4	50,6	22,6	87,4
	Nunca	9,2	5,5	14,2	38,5	2,5
Participar em boicotes	Já fez	13,2	16,7	10,2	4,6	33
	Nunca	43,8	39	47,9	62,2	12,2
Participar em manifestações legais	Já fez	39,7	13,4	27	14,9	35,2
	Nunca	26,4	48	31,4	46,2	12
Participar em manifestações ilegais	Já fez	12,6	9,7	1,9	3	4,6
	Nunca	55,5	61,9	81,7	76,4	47,9
Ocupar edifícios ou fábricas	Já fez	9	2,2	0,7	1,2	2,6
	Nunca	55,7	81,8	89,7	76,8	78,4

Justificação das seguintes acções

[TABELA N.º5]

Indicadores de acções justificadas: "nunca"- "sempre" (1-10)	França	Reino Unido	Alemanha	Portugal	Suécia
Reivindicar benefícios do Estado a que não se tem direito	3,39	1,99	1,91	2,03	2,08
Não pagar impostos se tiver oportunidade	3,06	2,42	2,36	2,45	2,41
Aceitar um suborno no cumprimento dos seus deveres	2,08	1,77	1,80	1,77	1,83
Deitar lixo nos locais públicos	1,62	2,61	2,22	1,83	2,72
Não passar recibo para não pagar impostos	4,18	3,53	2,89	2,25	3,78

Fonte: *European Values Study*, 1999

Compatriotas que realizam as seguintes acções
 (“quase todos fazem+muitos fazem”, “Alguns fazem+poucos fazem”)

[TABELA N.º6]

Acções que considera que fazem os compatriotas:	França	Reino Unido	Alemanha	Portugal	Suécia
Reivindicar benefícios do Estado a que não se tem direito	37,7	61,7	49,1	47,4	32,9
	62,4	38,2	50,8	42,7	67,1
Não pagar impostos se tiver oportunidade	39,7	64	64,5	71,1	52,3
	60,3	36,1	35,5	28,9	47,8
Aceitar um suborno no cumprimento dos seus deveres	31,2	33	32,8	--	--
	8,7	67	67,2	--	--
Deitar lixo nos locais públicos	45,7	75,7	56,8	62,4	57,7
	54,3	24,2	43,2	37,5	24,5
Não passar recibo para não pagar impostos	38,9	66,2	57,9	67,5	56,3
	61	33,7	42,1	31,4	43,7

Fonte: *European Values Study*, 1999

2.4. Grau de Masculinidade e Feminilidade

Os políticos transformam os valores dominantes nos seus países em prioridades políticas. Estas são mais visíveis na forma como os orçamentos nacionais são gastos. A dimensão masculinidade/feminilidade afecta prioridades nos seguintes domínios: (i) solidariedade para com os fracos na própria sociedade *versus* premiar os fortes; (ii) relações internacionais, incluindo níveis de ajuda aos países pobres e a resolução de conflitos; e (iii) protecção do ambiente *versus* crescimento económico. Os países com uma cultura masculina prosseguem uma sociedade forte e de acção; os países com um índice de feminilidade, uma sociedade de afectos e de bem-estar.

O European Values Survey de 1981-82 e o European Values Survey de 1999 incluíam uma série de perguntas relacionadas com valores e atitudes, mostrando os dois tipos de países uma posição de valores muito diferente e nítida. Os países com um índice de masculinidade como a Grã-Bretanha consideram que os problemas económicos da Suécia ou dos Países Baixos se devem aos elevados impostos desses países, que são utilizados para subsidiar os pobres; contrariamente, acredita-se na Suécia ou em Portugal que existem problemas económicos na Grã-Bretanha ou nos Estados Unidos que são decorrentes do facto de haver uma grande isenção de impostos para os ricos.

Os sistemas tributários desenvolvem-se como uma consequência de juízos de valor pré-existentes. Na Suécia e nos Países Baixos considera-se importante estabelecer um nível mínimo de qualidade de vida para todos, e os meios financeiros para cumprir esse objectivo são retirados àqueles que os possuem. Isto tem reflexo nas diferentes posições acerca das causas da pobreza. O Eurobarómetro (1990) incluía uma série de questões cujos valores estavam relacionados de forma significativamente negativa com o Índice Masculinidade. A percentagem que atribuíam a pobreza à preguiça variava entre 7,1 % na Suécia e 41,9 % em Portugal. Nos países com um índice de masculinidade, mais pessoas acreditam que a sorte dos pobres é culpa dos próprios pobres, que se eles tivessem trabalhado mais não seriam pobres e que os ricos não devem, obviamente, pagar para os sustentar.

As atitudes para com os pobres repetem o mesmo padrão nas atitudes para com os infractores da lei. Como revela a tabela n.º 6, o European Values Survey de 1981 e 1999 continha um índice de permissividade sobre se certos actos discutíveis – incluindo a reivindicação de benefícios do Estado a que não se tem direito, o não pagamento de impostos se tiver oportunidade, a aceitação de um suborno no cumprimento dos deveres, deitar lixo nos locais públicos - eram justificáveis. A permissividade foi negativamente relacionada com o índice masculinidade. As culturas femininas revelaram-se mais permissivas. A permissividade significa também que, relativamente aos infractores, a tónica é colocada na correcção, e não no castigo. Nas sociedades femininas, pelo menos entre as mais ricas, as sentenças têm tendência a ser relativamente benévolas, as prisões, relativamente confortáveis e os programas de reabilitação, relativamente desenvolvidos. Estas práticas são corroboradas na tabela n.º 4, por outra pergunta do European Values Survey, a convicção de que “se pode confiar na maioria das pessoas”. Esta convicção revelou uma correlação negativa significativa com o índice masculinidade. É a escolha entre “coisas” ou “pessoas” que distingue um sistema de valores masculino de um feminino. Os governos nas culturas masculinas dão mais facilmente prioridade ao crescimento e ao facto de se estar preparado para sacrificar o ambiente em que se vive para este propósito. Os governos nas culturas femininas tendem a escolher a prioridade oposta.

O European Values Survey de 1999 demonstra que a confiança nos sindicatos está negativamente associada ao índice de masculinidade. Os sindicatos geram mais confiança nas culturas feministas do que nas masculinas; parecem actuar mais como um apoio do elemento fraco em relação ao empregador forte. O European Values Survey de 1999 revela dados sobre a participação em associações e actividades voluntárias. Nos países com índice de feminilidade existe um senso de maior participação em associações e actividades voluntárias do que nos países com índice de masculinidade. Isto significa que, nos países com índice de feminilidade, as pessoas de culturas afectuosas são mais facilmente mobilizadas para "questões" como o ambiente. De acordo com o EVS de 1999, nas culturas femininas mais pessoas consideram-se dispostas a pagar pelo ambiente. Pelo contrário, nas culturas masculinas, pessoas de países duros estão mais viradas para si e são mais cépticas em relação a estes temas.

Objectivos mais importantes que o país deverá alcançar

[TABELA N.º7]

Objectivos mais importantes	França	R. Unido	Alemanha	Portugal	Suécia
Incrementar os impostos para prevenir a poluição ambiental	36,6	49,9	29	42,7	77,4
Manter a ordem no país	43,1	21,7	42,2	33	44,8
Dar aos cidadãos maior capacidade de participação nas decisões importantes do Governo	23,5	16,6	32,4	25,6	31,8
Combater o aumento dos preços	19	13	15,9	32,2	3,4
Defender a liberdade de expressão	14,4	10,5	9,5	9,2	20,1

Fonte: *European Values Study*, 1999.

Conclusões

Uma análise circunstanciada das atitudes, valores e crenças das pessoas nestes países da Europa Ocidental lança alguma luz sobre eventuais determinantes deste processo de mudança no sistema administrativo. Dos inquéritos de 1981 e 1999 infere-se que o sentimento de insegurança leva ao apoio de instituições fortes e, em particular, de uma autoridade política forte. Os países com uma experiência de um sentimento relativamente forte de segurança económica e física (Suécia, Grã-Bretanha) sentem menos necessidade de uma autoridade forte do que outros países (Portugal, França, Alemanha). Os primeiros países colocam, ainda, uma tónica relativamente acentuada na auto-expressão – um valor que entra intrinsecamente em conflito com a estrutura das organizações burocráticas hierárquicas.

Os valores culturais como a tolerância face à ambiguidade, a disponibilidade para o compromisso, o nível de projectividade característico de uma sociedade desempenham um importante papel na formação da eficácia do sistema administrativo. A importância conferida à autonomia *versus* controlo e direcção, uma grande necessidade de poder e de realização, o desejo de domínio ou de subordinação e a orientação para figuras da autoridade serão, sem dúvida, importantes para determinar se um dado sistema administrativo é sentido pelas pessoas como sendo legítimo ou não.

O papel que as atitudes, os valores e os traços de carácter têm na influência da reforma administrativa é praticamente um campo virgem que faz prever uma óptima colheita. Para assegurar que assim seja, é necessário vencer obstáculos que são enormes, mas de forma alguma insuperáveis. Importa clarificar conceitos, isolar ou delinear essas características pessoais que, por razões teóricas, parecem ter a maior relevância para o desenvolvimento e o funcionamento do sistema administrativo. Devemos, igualmente, reformular a nossa análise do sistema administrativo, a fim de que as nossas categorias descritivas sejam o mais possível analíticas e conduzam a um estudo comparativo. O nosso próximo passo deve ser avaliar sistematicamente a distribuição dessas qualidades em diferentes populações nacionais e em importantes subgrupos dessas populações, o que coloca um dos mais difíceis problemas metodológicos, na medida em que o significado de termos importantes, o padrão de resposta aos testes e a interpretação dessas respostas variam consideravelmente de país para país. Com base nisto, podemos proceder então a análises correlativas e causais das relações entre opiniões e valores, por um lado, e qualidade de projectos de mudança e estabilidade das estruturas administrativas, por outro. Poderemos, assim, desenvolver um estudo comparativo da reforma administrativa que sirva para apoiar e complementar o nosso estudo tradicional do sistema administrativo.