

# Algumas reflexões sobre a administração pública

J.J.R. Fraústo da Silva\*

## A DEMOCRATIZAÇÃO E AS REFORMAS ADMINISTRATIVAS

Se há preocupação comum expressa nos programas de Governo dos países que nos últimos decênios aceitaram o desafio da democracia, essa é, decerto, a necessidade proclamada de uma "reforma administrativa", pressuposto básico de uma "política (nova) de administração pública". A "democratização das instituições" é o fim último de tal determinação, que abrange na sua ambigüidade um conjunto de objetivos nem sempre claramente definidos, freqüentemente equivocados na sua natureza e até confundidos com os meios através dos quais eles podem eventualmente ser alcançados.

A razão da preocupação é clara: trata-se de enfrentar as circunstâncias difíceis, que normalmente vêm associadas à emergência da democracia, com condições de "governabilidade" que compatibilizem a participação dos cidadãos com a eficácia da administração, assegurem uma gestão equilibrada dos recursos disponíveis satisfazendo os desideratos de justiça redistributiva e garantam o desenvolvimento econômico, regulando civilizadamente os conflitos sociais e minimizando a erosão governativa. Dado que na administração do Estado se concentram os seus recursos humanos e financeiros, será realmente da eficaz combinação destes que dependerá o sucesso da política governamental, legitimando a escolha feita pelo voto dos cidadãos. Todavia, a expressão "reforma administrativa" é mais correntemente associada aos aspectos de racionalização, estruturação e modernização dos serviços públicos, visando objetivos de eficiência e eficácia, que poderemos classificar como parâmetros de "produtividade administrativa". Em anos recentes, os teóricos das ciências da administra-

ção têm proposto o alargamento destes objetivos acrescentando parâmetros de "produtividade social", dos quais se destacam a "equidade", a "transparência" e a "efetividade" da administração, como condições da sua democraticidade. E tal como aconteceu em relação aos primeiros, também vêm acompanhados de propostas de meios, instrumentos e estratégias para que possam ser atingidos, com a "participação" e a "formação" em lugar de relevo, ao lado da "desconcentração", da "desburocratização" e da "modernização", mais ligados aos objetivos clássicos de eficiência e eficácia.

Não cabe no âmbito deste artigo a descrição pormenorizada destes meios ou das estratégias preconizadas isoladamente ou em conjunto, como não está também na nossa intenção dissecar conceitos ou proceder a um exame profundo do significado dos diferentes objetivos. A literatura existente sobre cada um destes aspectos é abundante, inclusive a de origem nacional. Pretendemos, sim, equacionar alguns problemas que se levantam relativamente à aplicação indiscriminada de instrumentos que se têm por válidos e eficazes na sua generalidade, sem uma análise cuidada do contexto cultural e das condições econômico-financeiras prevalentes no país cuja administração se pretende reformar. As considerações que se seguem não são, assim, específicas do caso português, embora em um ou outro exemplo se possa reconhecer a nossa realidade, o que permite, aliás, uma melhor concretização dos aspectos que se pretendem salientar.

## AS TEORIAS E A REALIDADE

A elaboração de uma política de administração pública (que um editorialista italiano considerava, recentemente, ser uma missão a entregar ao seu pior inimigo...) depara com as



mesmas dificuldades de elaboração de outras políticas, tanto setoriais como horizontais, acrescida de outras que derivam do caráter instrumental da administração pública para a implantação daquelas. Não raro, a incapacidade proclamada de resposta da administração pública, justificando uma sua necessária reforma, serve de álibi para a inexistência ou debilidade de tais políticas; muitas vezes, também, a variável administrativa é esquecida ou secundarizada, sem se ter em conta que tão importante como a lei ou o plano é a sua implementação.

Muitas das dificuldades são conseqüência de alterações do ritmo de mudança dos parâmetros definidores da conjuntura social e econômica, quando não mesmo de alterações súbitas e imprevisíveis que modificam radicalmente esses parâmetros.

Sem preocupações de hierarquização, podem apontar-se alguns aspectos envolventes da situação atual, comuns à maioria dos países em causa: (a) mutações rápidas no contexto político (por exemplo, a passagem de um regime autocrático a um regime parlamentar pluripartidário); (b) passagem de um crescimento econômico rápido a uma fase de estagnação ou mesmo redução dos recursos disponíveis; (c) emergência de novos problemas que não têm termo de comparação ou de referência anterior que possam servir de base a soluções, procedimentos ou políticas novas (por exemplo, o retorno maciço de emigrantes, a adesão à CEE, etc.); (d) ocorrência freqüente de acontecimentos imprevisíveis que ultrapassam a capacidade de gestão das crises, desde cataclismos naturais a conflitos internacionais, ou até de questões nacionais com repercussões internacionais, como, por exemplo, a política financeira dos E.U.A.; (e) interdependência crescente entre os diversos setores da atividade governamental ou menor independência das políticas setoriais, confrontadas com pressões de descentralização política e regionalização administrativa; (f) problemas de ritmo temporal, derivados, por exemplo das incertezas na duração governamental e de continuidade po-

lítica, bem como da precariedade das alianças partidárias, verificando-se que os governos tendem a mudar mais rapidamente que os comportamentos.

Se muitos destes aspectos, ou outros de igual natureza, constituem condicionamentos óbvios à formulação de uma política sem que sejam diretamente contraditórios com os meios e estratégias propostos para a sua reforma e modernização — e reforçando até a sua urgência — alguns há que originam dúvidas e provocam perplexidade.

***“A incapacidade proclamada de resposta da administração pública, justificando sua necessária reforma, serve de álibi para a inexistência ou debilidade da política administrativa”***

Nem sempre explicitamente reconhecida como tal, está por exemplo a questão de escassez de recursos, mais correntemente e sinteticamente referida como “a crise”, cujas conseqüências vão muito para além das simples dificuldades de gestão corrente e afetam todos os objetivos da administração, inclusive através da sua influência nos comportamentos individuais e organizacionais. Deve, aliás, dizer-se que a questão não está propriamente na constatação de escassez — a administração pública está normalmente habituada a conviver com ela — mas sim na verificação do seu caráter permanente e “instalado” e na ausência de perspectivas da sua ultrapassagem em prazo curto.

Com efeito, as medidas de contenção de gastos assumem, normalmente, características uniformes e generalizadas perante a dificuldade — mas não impossibilidade — de definir prioridades e eliminar o supérfluo, sobretudo quando determinadas unilateralmente pelos serviços responsáveis pela política financeira. Reduzir recursos não aumenta a eficiência, que é uma relação produto/investimento, e cria sempre, externamente, uma imagem até certo ponto real, de

incapacidade e desperdício. Na realidade, uma visão de uniformidade e simetria torna as organizações conservadoras e acomodadas; por outro lado, a nível individual, a falta de perspectivas e de recompensa pela eficácia e empenhamento, de ganho de prestígio, de poder ou até de estabilidade, gera o pessimismo e imobilismo e leva a que os responsáveis comecem a aceitar como justificado um comportamento abúlico e rotineiro. A nível dos dirigentes falta o próprio estímulo da função a que são chamados: administrar a escassez normalizada é administrar a ineficiência e a ineficácia; sem capacidade de iniciativa, de decisão e da aceitação do risco anula-se o espaço de inovação e aniquila-se a criatividade.

A nível nacional a administração da escassez é em si própria paradoxal, pois é justamente em períodos de escassez que aumenta o apelo aos recursos públicos, até mesmo para racionalizar a distribuição desses recursos. As áreas sociais são mais solicitadas, como remédio contra o desemprego ou em virtude deste, a atividade assistencial é forçada a atender a um maior número de problemas e a própria atividade econômica privada vem disputar recursos para assegurar a sua sobrevivência e, indiretamente, garantir a paz social...

Para além de se questionar, portanto, a racionalidade das soluções uniformizantes, outras dúvidas surgem quanto à possibilidade de adoção de certas estratégias de reforma administrativa, por exemplo das medidas de descentralização administrativa. Com efeito, e embora a tendência para uma maior autonomização celular estatal seja uma das características dos modernos regimes democráticos, tal autonomização origina maiores exigências de integração das diversidades estruturais e funcionais e exige mecanismos de planificação e controle adicionais. Necessariamente expande-se o aparelho burocrático e aumentam os gastos públicos, mesmo que se impeça a admissão de mais quadros, pela necessidade prevista de criar sistemas de incentivos, eles próprios potencialmente geradores de assimetrias e conflitos, com possíveis efeitos de arrastamento. Descentrali-

zação e contenção de gastos públicos não são políticas compatíveis.

Outra questão, ligada com a anterior mas com raízes mais fundas, prende-se com a própria natureza do modelo burocrático estabelecido e com as atitudes e comportamentos por ele determinados, bem de acordo com as leis da dinâmica de grupos. Assim, a administração pública tradicional visualiza-se a si própria como uma espécie de grande máquina, muito usada, com naturais problemas mecânicos e, por consequência, rendimento deficiente. Como solução para tais problemas aponta-se, também naturalmente, a "modernização" da máquina e a aquisição de "tecnologias" mais avançadas. E aponta-se, por oposição e como padrão de referência (inatingível e indesejável porque o Estado é diferente e ineficiente por fatalismo histórico...) o modelo superior da administração privada (onde os exemplos de ineficiência e ineficácia são bem mais numerosos que os de sucesso real...).

Bem de acordo com a concepção "mecânica" da instituição, a modernização entende-se no sentido tecnológico-consumista de aquisição de equipamento sofisticado e da importação de vocabulário técnico. O "hardware" informático invade os serviços, muitas vezes desproporcionado às necessidades, freqüentemente sobredimensionado, pulverizado e incompatível entre si. O calão técnico vem em vagas sucessivas, de acordo com o último grito da moda: organização e métodos, orçamentos-programa, orçamentos base-zero, gestão por objetivos, planejamento estratégico, análise custos-benefício, avaliação de projetos, etc., etc., técnicas cujo domínio no plano teórico se torna um objetivo em si próprio, estimulado pelo seu apelo intelectual e beleza formal. São muitos os casos em que não se procura resolver problemas existentes, mas sim adquirir os equipamentos e as técnicas, procurando depois encontrar uma aplicação para os mesmos...

Por outro lado, confrontados com um sistema descontrolado que pensam poder racionalizar limitando os gastos públicos, alguns incansáveis le-

gisladores forjam continuamente ilusões de mudanças administrativas, generalizadas e seguramente eficazes, que a prática se encarrega de pôr em causa a curto prazo, não pela carência de informação ou de tecnicismo suficiente. Na verdade, recolhem-se estatísticas, fazem-se diagnósticos, analisam-se e classificam-se funções, reestruturam-se organogramas, redistribuem-se competências, criam-se novos órgãos para controlar as inovações e institucionaliza-se tudo, para todo o sempre, na forma de um bem pesado diploma legal. Só que o problema está em que se trabalha com modelos abstratos, com universos anônimos, numa perspectiva logística, esquecendo sempre o fator humano, os funcionários, a quem se quer exigir mais, mas a quem não se dá o reconhecimento correspondente, limitando-se ao invés, as suas regalias e perspectivas e anulando as motivações para progressão nas carreiras, tudo isto na lógica contabilística de contenção de recursos, em alguns casos ajudada por um tempero progressista de redução de leques salariais.

Claro que a questão é pacífica; a administração pública tradicional é paulatina e ordeira, ignora o conflito, encolhe-se ("shrinking-violet syndrome" de Downs), e admite como normal que o tempo se escoie sem que os problemas individuais sejam resolvidos, no que só se pode louvar a sua coerência, face aos padrões aceitos como bons para os cidadãos... Em contrapartida defende-se, doseia o esforço, cria anticorpos e gera mecanismos de resistência: é a "burocratização", a sacralização de rituais, a invocação de rotinas institucionais le-

***"São muitos os casos em que não se procura resolver problemas existentes, mas sim adquirir equipamentos e técnicas, procurando depois encontrar aplicação para os mesmos..."***

gitimadas pela tradição, o secretismo, a manipulação da informação técnica ou jurídica, a territorialidade, o corporativismo, a reação à participa-

ção ou à reivindicação. Criam-se até no interior da própria administração ministérios de 1.<sup>a</sup> e de 2.<sup>a</sup>, de acordo com as dependências relativas que possam existir... Não há reforma administrativa possível nestas condições. Aqui como noutras circunstâncias, haverá que questionar antes de mais e seriamente a racionalidade contabilística orçamental, que gera a irracionalidade administrativa e as conseqüentes deseconomias.

***As medidas de contenção de gastos assumem, normalmente, características uniformes e generalizadas perante a dificuldade — mas não impossibilidade — de definir prioridades e eliminar o supérfluo, sobretudo quando determinadas pelos organismos responsáveis pela política financeira***

Curiosamente, governantes e dirigentes a vários níveis de responsabilidades reconhecem os problemas, verificam as distorções, propõem medidas... e nada acontece; as idéias perdem-se na burocracia instituída e gerida pelos próprios defensores da mudança, o sistema resiste. As atitudes e pensamentos dos dirigentes são, com freqüência, mais modernos que os atos administrativos.

Daqui decorrem, naturalmente, os objetivos que mais recentemente foram assinalados para a administração pública: transparência, equidade, efetividade. É a defesa da sociedade civil, que embora geradora da administração que possui, seu reflexo, afinal, pretende garantir que ela está de fato ao seu serviço e não constitui um fim em si própria, auto-estimulando-se incestuosamente. E como instrumento para assegurar aqueles objetivos, a novidade chama-se agora "participação", encarada mais como "vigilância" do ponto de vista dos administrados, porque do ângulo governamental a discussão teórica seria antes sobre o tema clássico da "neutralidade" weberiana da burocracia, evidentemente posta em causa...

Qualquer destes aspectos merece por si só uma análise mais longa e aprofundada do que é possível fazer no âmbito das presentes reflexões; o primeiro choca-se, também, à partida, com a conjuntura de escassez de recursos — a participação dos administrados na administração exige mecanismos próprios, diversificados e complexos, com inevitável aumento dos gastos públicos, tanto nas estruturas como na quebra de rendimento dos processos decisórios. A história internacional recente de casos de administração participada abunda em exemplos elucidativos que ilustram a afirmação feita. Desejável, em princípio, a participação tem de ser precedida de uma análise cuidada dos níveis em que se ocorre e das formas que pode assumir, antes de enveredar por generalizações demagógicas que acarretam a paralisia das instituições.

A questão da “neutralidade” da administração pública é muito mais complexa e passível de controvérsias apaixonadas, dado o caráter ambíguo deste mesmo atributo ou do que se lhe contrapõe: o “comprometimento”. Deixá-lo-emos para quem se sentir motivado por este tipo de dilemas em que se entrecrocavam princípios éticos e argumentos de eficácia social.

## A ADMINISTRAÇÃO NECESSÁRIA

Formular, num texto crítico de teorias e procedimentos, sugestões ou recomendações para uma reforma positiva da Administração poderia parecer ingenuidade, senão mesmo pretensionismo, não fora o fato das mesmas reproduzirem idéias já correntes numa amostra ampla dos países que enfermam de maleitas semelhantes as nossas e aos quais as considerações anteriores se aplicam com o mesmo grau de pertinência. Do mesmo modo, várias dessas sugestões não se podem considerar novidades, mesmo em Portugal, mas o certo é que a prática não as confirma e haverá que reafirmá-las para suscitar ao menos a discussão e tomar desde logo, partido na mesma.

Explicitemos antes alguns princípios, enumerados sem preocupação hierárquica:

1. A Administração Pública deve ter um claro compromisso nacional e orientar-se por princípios de eficiência, eficácia e efetividade social.
2. A Administração Pública deve possibilitar e assumir a expressão da democracia no seu seio, irradiando o autoritarismo contraposto à autoridade.
3. A Administração Pública deve eliminar a arbitrariedade e a irracionalidade burocráticas, respeitando os direitos e assegurando a igualdade dos cidadãos face ao Estado.
4. A Administração Pública deve ser transparente no seu funcionamento a todos os níveis, evitando a cobertura de opções políticas com pretensos argumentos técnicos.
5. A Administração Pública deve encontrar mecanismos apropriados para obstar ao problema da corrupção administrativa, mais através de medidas preventivas e persuasivas do que de medidas punitivas.
6. A Administração Pública deve, por fim, estimular a organização e mobilização da sociedade civil, procurando a sua colaboração e fomentando a conjugação de esforços, da mesma forma que estimula a mobilização das atividades produtivas em período de crise econômica.

Para além destes princípios genéricos e algo vagos, com princípios que são, haverá que referir algumas condições ou linhas de força que os concretizem, enumerando-se um conjunto, que se reputa importante, sem cuidar de estabelecer ligações, aliás óbvias e múltiplas, para não alongar excessivamente a exposição.

São elas:

1. Estimular a formação permanente dos funcionários, em particular dos dirigentes, visando o desenvolvimento das capacidades próprias, a adaptação de atitudes e comportamentos adequados a uma sociedade democrática e a criação de um espírito receptivo à inovação e à mudança.
2. Reduzir o caráter formalista, processualista, normativista e mecanicista da Administração, evitan-

do ou simplificando a legislação, valorizando a capacidade decisória, a flexibilidade, o espírito de iniciativa e o bom senso.

3. Privilegiar reformas parcelares e seletivas, evitando metas globais, soluções uniformes e simétricas; aceitar os princípios do incrementalismo como estratégias de reforma.
4. Atender às pessoas e às carreiras, não às estruturas e à organização.
5. Privilegiar a racionalidade administrativa contra a racionalidade orçamental e contabilística, responsabilizando os gestores pelos resultados da gestão.
6. Eliminar falsos preconceitos de igualitarismo, premiando a qualidade, o bom desempenho, a responsabilidade e a chefia, mas eliminando privilégios indevido para funções iguais de caráter rotineiro.

***“A administração necessária exige uma mudança de atitudes e comportamentos que tem de vir de cima, sob pena de ser ineficaz... a administração de cada Estado será o que for o seu alto funcionalismo”***

7. Estabelecer mecanismos de coordenação nos níveis hierárquicos adequados, delegando competências e responsabilizando os decisores.
8. Dinamizar a execução através de projetos horizontais, estimulando a competitividade entre serviços, sobretudo no âmbito dos programas sociais.
9. Desenvolver capacidade de investigação e inovação na Administração Pública em paralelo com a capacidade científica e tecnológica nacional, procurando atingir uma massa crítica de técnicos capazes de equacionar e resolver problemas concretos nos contextos econômico e cultural nacionais.
10. Superar a concepção da variável administrativa como secundária e automática, comum em políticos e planeadores econômicos.

11. Publicar os deveres e obrigações dos funcionários, esclarecer os seus direitos e regalias e elaborar guias simples para os utilizadores dos serviços administrativos.

Em resumo, privilegie-se o indivíduo e a sua capacidade inovadora, apostando decisivamente na educação, na formação, no princípio do bom desempenho, na carreira atraente, na chefia compensadora. Esse será meio caminho andado.

O outro meio está na ultrapassagem do espírito legalista e centralista que prevalece no seio da Administração, o que exige uma atitude voluntarista do Governo, simplificando, desburocratizando, e desconcentrando rotinas e decisões. E, por coerência, eliminando também disparidades indesejáveis e privilégios menos justificados, decididamente e com a autoridade necessária.

Tudo o mais é uma questão de estratégias adequadas e de bom senso, desde que se definam claramente os objetivos a atingir. De outro modo, se não se souber para onde se vai, qualquer caminho nos levará lá..., onde quer que seja, indiferentemente.

### O PAPEL DA FORMAÇÃO E O DA INVESTIGAÇÃO

Deixamos para último lugar alguns comentários adicionais sobre a importância da formação e da investigação enquanto estratégias de reforma administrativa, embora já antes tenhamos feito referências repetidas, explícitas ou implícitas.

Quanto à primeira as opiniões são unânimes e os resultados incontroversos; na maioria dos países desenvolvidos é uma atividade corrente tanto nos departamentos ministeriais como nas empresas e, em alguns casos, é também proporcionada a nível superior em universidades ou em escolas ou em institutos autónomos. Nestas condições, qual a razão da nova ênfase dada à formação como estratégia privilegiada de reforma, a ponto de a este aspecto ser dedicada uma fração considerável do relatório do Banco Mundial sobre o desenvolvimento do mundo em 1983, de outras organizações como as Nações Unidas e a OCDE se debruçarem atentas sobre o tema, e de o mesmo ser o obje-

tivo central de vários congressos internacionais recentes?

Antes de mais nada haverá que notar que a "formação" tradicional na Administração Pública é acentuadamente técnica e profissionalizante, dirigida essencialmente a quadros médios ou de apoio. Os quadros superiores têm sido menos contemplados e nas chefias só o foram em muitos raros casos, em contraste com o que se passa no domínio da administração empresarial, o que pode ser matéria para alguma reflexão. É certo que em universidades e institutos autónomos são justamente os quadros

---

*"Necessita-se, de fato, para motivar a mudança dos comportamentos e atitudes necessários à democratização, de viver espontânea e abertamente essa mesma democratização"*

---

superiores que são visados, mas as primeiras e grande parte dos segundos fazem formação inicial de novos quadros e não cobrem as faixas muito mais amplas dos funcionários já em exercício, que, na verdade, controlam o sistema. O impacto dos novos quadros é, assim, limitado no início, e tende mesmo a gerar conflitos delicados que o tempo não dilui porque o débito das escolas é limitado e a experiência é, também aqui, mestra insubstituível.

Entende-se, assim, que o esforço adicional de formação a realizar deve incidir sobre as faixas não abrangidas, e nestas, sobretudo, sobre as chefias superiores até ao nível mais elevado. A administração necessária exige uma mudança de atitudes e comportamentos que tem de vir de cima, sob pena de ser ineficaz; conforme C.F. Marx bem demonstrou, a Administração Pública de cada Estado será o que for o seu alto funcionalismo.

A questão está pois no modo de induzir essa mudança de atitudes e comportamentos através de ações de formação, o que não é, evidentemente, tarefa simples, nem óbvia, para a

qual exista metodologia garantida e transmissível; cada instituição terá de procurar o seu modelo específico, o seu modo próprio de atuar, sem pretender imitar modelos bem-sucedidos noutros horizontes e noutros contextos. Em nossa opinião, a formação a este nível deverá visar, sobretudo, o autodesenvolvimento das capacidades próprias, incidir sobre o estudo de casos e a resolução de problemas, questionar práticas e conceitos tradicionais, e evitar, especialmente, a tendência teorizante, acadêmica, doutoral, do nosso ensino.

Mas mais importante do que o conteúdo das ações é o ambiente em que se processam: de qualidade, antes de mais, atestada pela competência dos monitores e pelo envolvimento bem aceito da instituição formadora em problemas de investigação aplicada, de importância para o Estado, não apenas decorativa ou refletindo os interesses pessoais, quantas vezes umbilicais dos investigadores; de sã convivência, alegria e camaradagem, por outro lado, entre todos os que trabalham na instituição e os que a freqüentam, de modo a que estes se sintam parte dela e contribuindo para ela, estímulo essencial ao esforço e criatividade dos primeiros; de convergência, por fim, entre governantes e dirigentes, espaço de encontro e diálogo onde se possam desenvolver relações pessoais e suscitar, através do conhecimento, uma melhor compreensão global dos atos da governação por aqueles que têm a missão de os conduzir na prática diária e da realidade da Administração por aqueles que têm nela o seu principal instrumento.

Necessita-se de fato, para motivar a mudança dos comportamentos e atitudes necessários à democratização, de viver espontânea e abertamente essa mesma democratização, realidade que não pode deixar de impregnar uma instituição de formação coerente com os objetivos que visa, e projeto que não pode ser só desejo de uma elite para toda uma sociedade.

---

\* J.J.R. Fraústo da Silva é presidente do Instituto Nacional de Administração de Portugal.