

OS DIRIGENTES NA RELAÇÃO ENTRE A ADMINISTRAÇÃO E OS CIDADÃOS

Joaquim Filipe Ferraz Esteves de Araújo

Universidade do Minho

Qual é o papel do administrador público na sociedade democrática? Esta questão apesar de não ser nova está novamente na agenda política da reforma face à evolução da cultura política dos cidadãos e às mudanças ocorridas no ambiente em que a Administração Pública executa as suas actividades. Em particular importa reflectir sobre a liderança no sector público de forma a responder aos desafios colocados pela governação, principalmente numa época em que se assiste a um afastamento dos cidadãos das tradicionais instituições democráticas.

Assiste-se actualmente nas sociedades modernas ao descontentamento dos cidadãos em relação às instituições tradicionais das democracias ocidentais: partidos políticos, eleições, função pública, parlamento e a administração pública. Este descontentamento resulta, em boa medida, da imagem negativa que os cidadãos têm do sistema político administrativo e da deficiente ligação entre eles. Os cidadãos parecem acreditar menos nas instituições tradicionais porque sentem que as suas opiniões geralmente não são ouvidas ou porque há insatisfação em relação à forma como as questões são tratadas. O actual modelo, em virtude da sua natureza fragmentada resultante da separação funcional de poderes, não integra os cidadãos em todos os aspectos da governação. A participação dos cidadãos nas actividades políticas e administrativas, quer seja a nível da Administração Central ou da Administração Local, é muito reduzida. Por outro lado, existe, por vezes, um desinteresse passivo por parte dos cidadãos que abdicam do seu papel e da participação no sistema político administrativo. O envolvimento das pessoas, quando ocorre, resume-se à participação em pequenos grupos que visam canalizar energias para protestar contra decisões específicas ou para resolver problemas locais e pontuais. Trata-se portanto de um envolvimento pontual, de curta duração que se desvanece passado pouco tempo. Em relação a assuntos de índole nacional geralmente a participação dos cidadãos limita-se aos actos eleitorais e à participação nos grupos de interesse, quando existem.

As causas para esta falta de ligação entre o sistema político administrativo e os cidadãos são várias. O agendamento dos assuntos e o processo político ainda se desenvolve através de processos relativamente fechados que orientam e ajustam as opções políticas, frustrando a participação de muitos cidadãos que procuram ter um papel mais activo na vida pública. Simultaneamente, a Administração Pública foi construída com base na ortodoxia das teorias da organização, com particular destaque para o modelo burocrático de Max Weber, no qual se procurou desenvolver uma administração profissional, formal e separada da influência do poder político. Na verdade, as reformas que foram sendo introduzidas na Administração Pública procuraram esta separação contribuindo para a ortodoxia na prática da Administração Pública. A lógica burocrática preocupa-se com a centralização, a divisão do trabalho,

a autoridade formal e a orientação e direcção de toda a actividade através da hierarquia (Araújo, 1998).

Movimentos de reforma posteriores procuraram direccionar a atenção da reforma para o desenvolvimento das organizações públicas, o comportamento humano e a gestão, procurando assim melhorar a implementação, análise e avaliação das políticas públicas. Foram vários os conceitos introduzidos que procuraram tornar a Administração Pública e os seus dirigentes mais sensíveis às necessidades e desejos dos cidadãos, mas a procura de maior eficiência e eficácia foi quase sempre orientada por uma abordagem ‘virada para dentro’. Por exemplo, no conceito do *New Public Management* apesar da ênfase incidir sobre os resultados procurou-se encontrar formas de como gerir a Administração Pública, com o recurso a teorias da *Public Choice*, do Novo Institucionalismo Económico e do *managerialismo*. A principal preocupação foi a procura de formas de melhorar o funcionamento interno das organizações públicas, concentrando-se nas formas de melhorar a eficiência interna (Kickert e Koppenjan, 1997).

É neste período que se assiste à publicação de vários livros que popularizaram termos como ‘reinventar o governo’ e ‘reengenharia do governo’ procurando oferecer ‘soluções rápidas’ inspiradas em técnicas e modelos do sector privado, para resolver os problemas da Administração Pública, muitos deles resultantes da falta de ligação entre esta e os cidadãos. Por exemplo, o movimento da Gestão da Qualidade Total (TQM), cujas raízes radicam no sector privado e nos estudos realizados por Deming, deu especial atenção à melhoria dos serviços e ao aumento da satisfação dos utentes, olhando as actividades do sector público de forma idêntica às actividades governadas pela economia de mercado. A gestão por objectivos, e a ‘reinvenção do governo’ enfatizou elementos chave como o achatamento da hierarquia através da descentralização, o *empowerment* dos funcionários, o desenvolvimento de grupos de trabalho, a contratação de serviços, a ênfase no utente e a melhoria de processos (Osborne e Gaebler, 1992; Osborne e Plastrik, 1997).

Estas novas abordagens, no entanto, não distinguem ou têm dificuldade em distinguir, na sua maioria, a gestão na Administração Pública da gestão no sector privado (Paquin, 1998). O pressuposto subjacente a estas abordagens é a de que a Administração Pública para se tornar mais sensível aos cidadãos e mais eficiente na utilização dos recursos deve ser gerida como uma empresa privada. Alguns autores defendem mesmo que a Administração Pública deve ser gerida como uma empresa, sugerindo que as práticas da gestão privada devem servir de exemplo para a Administração enfatizando as questões da eficiência, economia e eficácia (deLeon e Denhardt, 2000). O movimento do *New Public Management* e da ‘reinvenção do governo’ assumem que a competição e a gestão orientada pelo mercado proporcionam o aumento da eficiência. Assim, o movimento de reforma e a preocupação com o desempenho orientaram a atenção sobre os resultados e não sobre os *inputs* do sistema. Assistiu-se ao desenvolvimento de medidas de avaliação de desempenho e à construção de indicadores para avaliar o contributo dos serviços públicos nos resultados. Em muitos países ocidentais foram adoptadas no sector público expressões associadas ao sector privado como desregulamentação, reengenharia, empreendedorismo e inovação na expectativa de que a introdução destas ideias iria melhorar a gestão dos serviços públicos.

Mas a transferência de ideias da gestão privada não é um processo simples e repetitivo de adopção de novas técnicas e modelos. Muitas das soluções para ‘reinventar o governo’ incidem sobre os sintomas e não sobre as causas. As tentativas de melhorar a eficiência do funcionamento dos serviços públicos primam pela ausência de modelos teóricos consistentes pois estas tentativas não tendem a centrar-se sobre o que faz a Administração Pública, mas principalmente como é que ela faz. Geralmente as melhorias na gestão pública preocupam-se em encontrar soluções sobre como fazer as coisas da forma mais económica e eficiente e não em saber se a Administração Pública deve ou não fazer essas coisas.

As tentativas de mudar a Administração Pública, de acordo com a imagem ou ideias do sector privado, esquecem que no Estado de direito há normas e procedimentos que a limitam e condicionam e que não se aplicam às organizações privadas. Por exemplo, o *downsizing* é um dos métodos muito utilizado nas reorganizações que tem como objectivo a eficiência. No caso da Administração Pública, o recurso ao *downsizing* é de difícil aplicação pois, para além dos constrangimentos de natureza legal, não existe um mercado, tal como acontece no sector privado, no qual a produção se ajusta para se adequar à força de trabalho. Pelo contrário, o ‘mercado’ no sector público caracteriza-se por uma procura que é crescente. Também nunca é referido neste tipo de literatura as tarefas difíceis que o Estado assume, as quais não podem ou não são assumidas pelo sector privado, como por exemplo a segurança, o bem-estar social ou responsabilidades mais intangíveis como por exemplo a promoção da equidade e justiça para todos os cidadãos.

A obsessão com alguns métodos do sector privado conduzem à não compreensão das causas fundamentais do afastamento dos cidadãos das tradicionais instituições democráticas. O pressuposto de que a melhoria do processo de fornecimento dos serviços públicos pode aproximar os cidadãos da Administração Pública e diminuir o descontentamento dos eleitores desvia a atenção da reforma fundamental a encetar que deve começar nas etapas iniciais do processo de formulação das políticas públicas. Os cidadãos são mais do que clientes, e a participação deve ir para além de meros inquéritos sobre a satisfação ou de fórum públicos.

A participação dos cidadãos

Foram várias as iniciativas que procuraram alterar os processos internos da administração, tornando-a mais eficiente e efectiva, e que procuraram melhorar o interface entre os cidadãos e os serviços públicos. Se é verdade que muitos destes esforços de mudança alteraram o funcionamento da Administração Pública positivamente, no que se refere à ligação com os cidadãos os resultados ainda são escassos. Os programas de reforma geralmente falham em compreender os desejos dos cidadãos em se envolverem e participarem no processo de governação. Naturalmente que o processo para envolver os cidadãos e promover a sua participação é complexo e constitui um desafio para a Administração Pública. Em primeiro lugar, é necessário que os cidadãos percebam os benefícios que podem advir da sua

participação. Em segundo lugar é necessário que existam incentivos e que sejam reduzidas as barreiras à sua participação. Por fim o modelo de governação necessita de ajustamentos permitindo aos dirigentes a redefinição do seu papel no relacionamento com os cidadãos.

O funcionamento das organizações públicas e a forma como os seus dirigentes se relacionam com os cidadãos está intrinsecamente relacionado com o modelo de coordenação das actividades do governo. A experiência de reforma dos países ocidentais sugere que há fundamentalmente três modelos que consubstanciam perspectivas diferentes de dirigir as organizações públicas:

1. O modelo baseado nos estudos de Max Weber sobre a burocracia. Neste modelo as actividades são organizadas de acordo com uma hierarquia formal responsável pelo fornecimento directo dos serviços através de uma estrutura centralizada e um sistema impessoal de regras. A coordenação das actividades caracteriza-se pela definição de áreas de actuação, relações de tipo superior-subordinado e pela confiança nas regras e nos registos;
2. A abordagem do *New Public Management* que se desenvolveu durante a década de 80 e foi fortemente influenciada pelas teorias económicas e pela introdução de mecanismos de mercado na Administração Pública e do *managerialismo*. Esta abordagem assume-se como uma alternativa ao modelo burocrático orientando-se para os resultados. As actividades são organizadas de forma a introduzir flexibilidade e autonomia na gestão pública;
3. A governação de *networks*, que surge como um novo processo de coordenar as actividades e de dirigir as organizações sendo considerado por vários autores como um modelo alternativo aos dois modelos anteriores (Kickert, Klijn e Koppenjan, 1997). Este modelo, centra a sua atenção no funcionamento externo da Administração Pública concentrando-se no tipo e natureza das relações desenvolvidas entre diferentes actores. Ele assume que o conhecimento para a resolução dos problemas não é exclusivo de uma entidade, mas que há vantagem em reunir competências que estão dispersas e cuja convergência pode resultar em soluções mais adequadas para os problemas. Nesta perspectiva a Administração Pública surge não como um centro que controla mas como um parceiro que procura encontrar, em parceria com outros actores, respostas os problemas. Estas relações caracterizam-se pela reciprocidade, negociação e interdependência.

A estes modelos de coordenação das actividades está associado um tipo de relacionamento entre a Administração Pública e os cidadãos que se baseia no conjunto de valores subjacente aos mesmos. No primeiro caso, o relacionamento da administração com os cidadãos baseia-se no formalismo, dentro dos padrões e rotinas estabelecidas orientando-se para os processos. Os funcionários são executores neutrais da implementação das decisões procurando a eficiência e a racionalidade na sua acção através da hierarquia. A participação dos cidadãos na actividade político-administrativa é limitada. No segundo, o relacionamento da administração com os

cidadãos enfatiza a eficiência económica através do mercado e centra a atenção nos resultados. As relações que se estabelecem são do tipo fornecedor/cliente havendo a preocupação com a melhoria da qualidade dos serviços fornecidos e a satisfação dos utentes. A participação dos cidadãos é exercida através de mecanismos que têm por objectivo captar as suas preferências e expectativas. Por fim, na governação em *networks* o relacionamento da administração com os cidadãos enfatiza a cooperação e a participação. A governação é entendida como um processo aberto entre vários actores onde o cidadão tem um envolvimento e participação mais activa (Denhardt e Denhardt, 2000)

As mudanças que estão a ocorrer na Administração Pública exigem uma nova forma de relacionamento dos dirigentes com os cidadãos para que dirigentes e cidadãos trabalhem em conjunto como parceiros e não meramente como fornecedores e utilizadores. Um dos desafios que importa vencer, porventura tão importante como a questão da gestão eficiente e eficaz das organizações públicas, prende-se com a satisfação das expectativas dos cidadãos em relação à forma como funciona o processo de governação. Os dirigentes desempenham um papel importante neste processo pois eles estão numa posição privilegiada para criar parcerias no processo de governação. Eles podem orientar a procura de solução através do labirinto da participação dos cidadãos e simultaneamente desenvolver, acolher e estimular o processo de participação cívica. O papel de liderança dos dirigente na nova administração vai para além daquilo que as tradicionais teorias propõem, compreendendo um conjunto de novas responsabilidades que resultam da participação no processo de governação. O desafio actual consiste em melhorar o relacionamento com os cidadãos superando o hiato que existe entre as suas expectativas e a prática da governação democrática.

Os dirigentes e a liderança na Administração Pública

A evolução do sistema de governação requer dos dirigentes uma nova forma de liderança na qual o exercício da democracia seja mais efectiva. A abordagem tradicional de liderança na Administração Pública enfatiza a ideia de autoridade e controlo, princípios que não respondem à realidade actual da governação. A liderança num contexto de governação participada terá de ser entendida como uma actuação colectiva que inclui o envolvimento dos cidadãos nas várias fases da elaboração e implementação das políticas públicas.

É principalmente ao nível da Administração Local que existem várias iniciativas que procuram uma nova forma de envolvimento dos cidadãos na governação na qual se procura que estes participem no processo de elaboração das políticas e na administração dos programas e serviços. O papel dos cidadãos poderá incluir a participação da definição da agenda e das metas a alcançar e na implementação e avaliação dos programas. O envolvimento dos cidadãos nestas actividades permite desenvolver o sentimento de que estes fazem parte do sistema de governação promovendo a confiança. Esta mudança requer uma alteração do papel dos dirigentes políticos e administrativos procurando desenvolver uma atitude de

liderança que promova a facilitação e o aconselhamento no envolvimento dos cidadãos.

A liderança exercida será do tipo de colaboração em que as soluções para os problemas são encontradas pelos dirigentes através do empenhamento em abrir canais de comunicação, envolver o maior número de pessoas possível e iniciando processos de trabalho conjunto. A construção de consensos e a criação de equipas são parte essencial deste tipo de liderança, pelo que os processos de reunir, estimular, facilitar, criar visões, resolver problemas, expandir a participação e o envolvimento são importantes neste modelo. É importante que os líderes iniciem e mantenham os processos com base na confiança no relacionamento e criem uma estrutura que reduza a orientação profissional burocrática e introduza uma colaboração orientada pela participação e pelas parcerias com outras organizações e com os cidadãos.

Os modelos de gestão pública, cuja essência se baseia na Administração Científica e nas Teorias Clássicas da gestão, necessitam evoluir para novos estilos e novas formas de abordar os problemas e encontrar soluções num contexto em que a incerteza, a mudança e o conhecimento são cada vez mais os elementos que caracterizam o ambiente em que os dirigentes actuam. Na administração tradicional as soluções que são apresentadas nem sempre são as melhores ou mesmo aceites porque não é permitido aos actores que são afectados por essas decisões participar na busca de soluções. A nova Administração requer estratégias que permitam a participação das partes que são afectadas ou envolvidas na solução e no qual o papel do dirigente está mais vocacionado para a promoção da discussão e da monitorização do processo de debate para que os participantes integrem a informação que está disponível na procura de uma solução. Este envolvimento requer uma nova forma de actuação dos cidadãos e dos dirigentes. Os primeiros passam a participar e a ter um papel mais activo no processo de governação e os segundos a criar as condições para a participação actuando como facilitadores deste processo. O papel dos dirigentes não se resumirá às preocupações com a eficiência e eficácia mas terá de compreender a reconciliação de expectativas, as necessidades colectivas, as considerações sociais e económicas de forma a encontrar soluções que lhe permitam resolver os problemas (Denhardt e Denhardt, 2000). O acesso à informação através de novos meios como por exemplo a internet e a rapidez com que ela circula alarga as oportunidades para as organizações públicas promoverem a participação e o conhecimento. A questão que se coloca consiste em encontrar uma ligação entre a preocupação com o desempenho das organizações e a sua eficiência e simultaneamente a participação dos cidadãos de forma a recuperar a sua confiança. Um primeiro passo poderá consistir na alteração do actual paradigma de consulta aos cidadãos que é muito passivo e cujo envolvimento é casual.

A importância da formação dos dirigentes

Estas alterações suscitam a reflexão sobre a formação dos dirigentes, em particular a preparação para o exercício da liderança. A formação dos dirigentes tem de ir para além das questões relacionadas com a eficiência e a economia, alargando a sua preparação para áreas que lhe permitam estabelecer a ligação entre os cidadãos e as instituições prestadoras de serviços públicos. Segundo Frederickson (1997) os

cidadãos são o centro da razão da administração pública. Na verdade a Administração Pública moderna é uma *network* de ligações verticais e horizontais entre organizações públicas de todo o tipo – públicas, privadas lucrativas e sem fins lucrativos e voluntárias. Os cidadãos participam nessas organizações de muitas formas e em vários pontos.

O exercício da governação tem de se ajustar à nova realidade e os dirigentes têm de estar preparados para assumir um papel diferente nas organizações públicas. Esta mudança só será possível se os dirigentes adquirirem o conhecimento, as habilidades e as atitudes necessárias para este novo papel. Habilidades como a capacidade de dinamizar, facilitar, resolver problemas e colaborar são importante para o relacionamento entre os dirigentes e os cidadãos. A formação e o treino nestas áreas são de importância vital. As competências técnicas, consideradas tradicionalmente como as mais importantes para o exercício de cargos dirigentes, já não são suficientes para satisfazer as expectativas e as necessidades dos cidadãos. Em muitas áreas de intervenção da Administração Pública, e em particular nas áreas de intervenção a nível local, o tipo de relacionamento que se estabelece favorece o envolvimento dos cidadãos e a sua participação, a responsabilização e a criação de parcerias para a resolução dos problemas.

O envolvimento dos cidadãos no processo de decisão e a sua ligação à Administração Pública requer o desenvolvimento de habilidades que permitam aos dirigentes incorporar os conhecimentos técnicos num contexto mais lato de serviço público. Compete aos dirigentes desenvolver o tipo de relacionamento que favoreça a concretização dos objectivos e satisfaça os actores envolvidos. A mudança no papel de liderança dos dirigentes contribuirá para o estabelecimento e consolidação desta ligação com os cidadãos.

E é relativamente a esta matéria que a liderança assume um papel crucial. Na verdade aquilo que se pede aos dirigentes é um relacionamento com os cidadãos diferente daquele que é tradicional e que consiste em proporcionar soluções integradas para os problemas. Procura-se que ele seja o promotor do envolvimento dos cidadãos no processo de resolução de problemas baseado na colaboração. A construção de consensos entre vários interesses na procura das soluções, permite incorporar várias perspectivas e simultaneamente legitimar e dar a credibilidade que muitas vezes os cidadãos exigem. Este será um factor adicional de reforço destas decisões em virtude das mesmas não serem exclusivamente decisões tomadas por um determinado grupo, os funcionários, que estão afastados dos cidadãos.

Naturalmente que a resolução de problemas é, pela sua natureza, um processo cheio de diferenças de opinião legítimas. A procura de soluções exige dos dirigentes habilidades de mediação que permitam encontrar pontos comuns das partes envolvidas nessa questão e que construam um acordo através do consenso. A complexidade dos problemas actuais condiciona o sucesso da liderança dos dirigentes à sua capacidade de aceitar e contar com o conhecimento especializado de outros. Significa então que em algumas circunstâncias isto significa a partilha de poder e de controlo com comissões ou conselhos nos quais os cidadãos participam, concretizando assim o objectivo de envolver os cidadãos na governação.

Neste contexto, a formação e treino dos dirigentes tem de compreender matérias sobre as teorias de liderança que desenvolvam habilidades para gerir

processos nos quais valores como a ética, a colaboração e a partilha da liderança são importantes para o envolvimento dos vários parceiros. O isolamento e a ortodoxia das organizações pública necessitam ser substituída por uma cultura que promova o envolvimento e a participação. Apesar alguns custos de ineficiência associada ao envolvimento e participação dos cidadãos estes têm no entanto impacto positivo no reconhecimento do capital social.

Referências

- Araújo, Joaquim Filipe Ferraz Esteves de, 1998, “Hierarquia, mercado e networks: mudança institucional, controlo e avaliação no Reino Unido”, in Instituto Nacional de Administração, A Avaliação na Administração Pública, Actas Geral do 1º Encontro INA, Lisboa, pp. 291-310.
- Chrislip, David D. e Carl E. Larson, 1994, Collaborative Leadership: How Citizens and Civic Leaders Can Make a Difference, Jossey-Bass Publishers, San Francisco.
- DeLeon, Linda e Robert B. Denhardt, 2000, “The Political Theory of Reinvention”, in Public Administration Review, Vol. 60, N. 2, pp. 89-97.
- Denhardt, Robert B. e Janet Vinzant Denhardt, 2000, “The New Public Service: Serving Rather than Steering”, in Public Administration Review, Vol. 60, N. 6, pp. 549-559.
- Frederickson, H. George, 1997, The Spirit of Public Administration, Jossey-Bass, San Francisco.
- Handy, Charles, 1993, Understanding Organization, 4ª Edição, Penguin Books, London.
- Kickert, W.J.M. and Koppenjan, J.F.M., 1997, “Public Management and Network Management: An Overview”, in Kickert, Walter J. M., Klijn, Erik-Hans and Koppenjan, J.F.M, Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector, Sage Publications, London, pp. 36-61
- Kickert, Walter J. M., Erik-Hans Klijn e J.F.M Koppenjan, 1997, Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector, Sage Publications, London.
- Osborne, David e Peter Plastrik, 1997, Banishing Bureaucracy, Addison-Wesley Publishing Company, Massachusetts.
- Osborne, David e Ted Gaebler, 1992, Reinventing Government, Plume, New York.
- Paquin, Michel, 1998, “Innovation in Public Sector Management”, in B. Guy Peters e Donald Savoie, Taking Stock: Assessing Public Sector Reforms, McGill-Queen’s University Press, Montreal, pp. 221-251