

A ESQUERDA E A REFORMA DOS SERVIÇOS PÚBLICOS

JORGE BATEIRA | ECONOMISTA

DESDE OS GOVERNOS DE REAGAN E THATCHER que o Estado e as políticas públicas têm sido apontados como responsáveis pelo baixo crescimento económico e uma série de danos à sociedade que legitimariam a sua reforma em extensão e profundidade. De facto, face à inegável ineficiência e má qualidade de muitos serviços públicos, não foi difícil aos centros de difusão das ideias neoliberais, como é o caso da OCDE, criar na opinião pública um estado de espírito favorável ao desmantelamento das práticas de administração herdadas do passado. Até ao eclodir da presente crise, os serviços públicos estavam no topo dessa agenda reformista preconizada pela Estratégia de Lisboa como condição de sobrevivência do Estado de Bem-Estar europeu.

A queda do muro de Berlim, a consolidação de uma certa ideia de “economia de mercado”, e as repetidas derrotas eleitorais da social-democracia europeia, levaram a esquerda reformista a abraçar um sistema de ideias e procedimentos, com origem nos EUA e inspirados na gestão das empresas privadas, a que se convencionou chamar Nova Gestão Pública (NGP).

Assim, recrutaram-se consultores de todo o tipo para diagnosticar problemas e desenhar intervenções que deveriam proporcionar *ganhos de eficiência* nos serviços públicos. Aliás, ‘eficiência’ é uma palavra-chave no argumento dos que defendem reformas estruturais na administração pública, sendo frequentemente usada para sugerir que os críticos destas reformas são cidadãos pouco preocupados com o bom uso dos recursos do Estado.

As reformas inspiradas pela NGP utilizaram instrumentos variados: privatização da provisão de serviços públicos, subcontratação de serviços antes assegurados internamente, substituição do estatuto de funcionário público pelo contrato individual de trabalho, institucionalização de métodos de comando e controle com recurso à informatização, preferência por indicadores de gestão quantitativos em nome da objectividade, remuneração diferenciada como critério de reconhecimento e estímulo do mérito, alguma preocupação com a satisfação dos ‘consumidores’ dos serviços.

Hoje sabemos que nos EUA, Reino Unido e Nova Zelândia, países onde a NGP foi mais longe na sua aplicação, os ganhos de eficiência foram medíocres e as consequências globais foram reconhecidamente nocivas, sobretudo porque fragilizaram a administração pública em três dimensões cruciais:

(1) *no sistema de regras*, porque o zelo anti-burocracia não percebeu que regras e regulamentos são essenciais para preservar a estabilidade e a integridade dos serviços públicos. Ignorando esta perspectiva, *criou novas oportunidades de corrupção e desperdício de recursos*.

(2) *no sistema valores*, porque a redução de custos a qualquer preço despediu os mais velhos e experientes e desinvestiu na formação e nos vínculos relacionais dos que ficaram, dessa forma destruindo a memória de valores e normas de comportamento que conferiam uma ética e uma identidade ao serviço. *Assim se destruiu muito do orgulho dos funcionários em servir o bem público*.

(3) *no sistema de significados*, porque muitas regras eliminadas sustentavam um conjunto de interpretações partilhadas sobre o modo de entender e lidar com problemas que o ambiente da organização colocava. Em situações de incerteza, e subalternizada a ética do serviço público, *os comportamentos tenderam a tornar-se defensivos, seguindo à risca as novas orientações*.

Na realidade, a NGP ignora a diferença entre organizações de serviço público e empresas privadas em (pelo menos) dois aspectos cruciais: o Estado democrático *está ao serviço do bem público*; o Estado democrático *detém o monopólio do poder de coerção*. Por isso, quando a administração pública adopta técnicas de gestão empresarial, vê-se frequentemente confrontada com dificuldades inesperadas, o que exaspera os agentes políticos reformadores e os leva a tratar os funcionários que suscitam reservas e/ou apontam efeitos perversos, como conservadores que defendem interesses corporativos. De facto, a ideologia gestionária não tem em conta que, na administração pública, *é a estabilidade, a transparência, a integridade, o respeito pelos procedimentos instituídos* que devem primar sobre a rapidez e o custo imediato e quantificável. Estes promotores de ‘modernidade’ não percebem que as reformas inspiradas pela NGP conduzem, em última análise, à fragilização do Estado democrático.

Aliás, mesmo sem sair do quadro de uma racionalidade calculatória e de curto prazo, alguns autores insistem que, quando se somam os custos dos estudos e dos serviços dos consultores, os custos de reorgani-

zação decorrentes de uma mudança radical conduzida por gestores sem conhecimento específico, o acréscimo nas remunerações e demais benefícios atribuídos a estes gestores, e a conflitualidade e desmotivação geradas por remunerações diferenciadas cujo critério de atribuição não é evidente, chega-se à conclusão que os ganhos de eficiência prometidos são afinal uma pura ilusão. Mas, entretanto, abriram-se oportunidades de negócio fácil para o sector privado.

Bem revelador do nosso atraso cultural é a ausência de debate público informado sobre a NGP. Note-se que em 2000 esta corrente da gestão pública já tinha dificuldade em apresentar evidência empírica sólida, e em 2005 já não tinha credibilidade nos meios académicos mais respeitados.¹ Ainda assim, mesmo sem ter provado os seus méritos na área da *saúde*, sector onde em Portugal a NGP foi adoptada com grande determinação política, o actual governo decidiu que era imperioso estendê-la aos restantes serviços públicos, com destaque para a educação. Os resultados são no mínimo problemáticos.

Subjacente à aplicação desta NGP está uma visão das organizações focada nos custos associados a comportamentos oportunistas. Esta orientação de princípio, quando aplicada em serviços públicos onde *cuidar do utente* é o essencial do trabalho, “(1) produz efeitos adversos no que toca à motivação e à produtividade e, o que é mais importante, (2) pode comprometer a propensão do indivíduo para se comportar honestamente. As pessoas, quando tratadas com suspeição e na expectativa de que, dispondo de uma oportunidade, se comportarão de forma desonesta, podem mesmo ser induzidas a comportar-se segundo esse pressuposto do sistema de gestão.”²

Hoje, a esquerda deve dizer com clareza que *não estamos condenados a escolher* entre, de um lado serviços decadentes e burocratizados e, de outro lado, a erosão do Estado através da submissão do interesse público a interesses privados, promovida por uma ideologia gestonária. O primeiro passo de uma alternativa de esquerda para a melhoria dos serviços públicos será sempre o de *ouvir os funcionários* que, no quotidiano, são o rosto da administração pública, e *os utentes* desses serviços. Como dizia Michel Crozier, experiente sociólogo das organizações, “*não são apenas os quadros técnicos e dirigentes intermédios, mas também os trabalhadores na base, que podem e devem inovar*”.³

Após experiências traumatizantes, o País precisa de repensar a reforma dos serviços públicos a partir de uma ‘ética do cuidar’ que ponha as políticas públicas ao serviço do desenvolvimento, entendido este como *melhoria sustentada da qualidade de vida da comunidade*.⁴ Tendo em conta que os fins e os meios das políticas são na realidade interdependentes, uma orientação de esquerda na reforma dos serviços públicos terá de promover também a qualidade de vida dos próprios funcionários no seu local de trabalho. Isto implica, no plano local, uma particular atenção às especificidades de cada organização e o envolvimento dos funcionários na concepção da reforma do serviço e na avaliação dos seus resultados. Em rigor, não se trata de ‘fazer reformas’. Trata-se de desencadear *processos de aprendizagem colectiva*, em contextos específicos, tendo em vista o interesse público.⁵

Mergulhado numa depressão global, mais do que nunca o País necessita de revitalizar os seus serviços públicos e, ao mesmo tempo, preservar o interesse público. Esse é o desafio que se coloca a uma alternativa política

transformadora. As esquerdas têm a obrigação moral de passar rapidamente à construção dessa alternativa para que a esperança renasça no País.

NOTAS

¹ Wolfgang Drechsler, ‘The Rise and Demise of the New Public Management’, *post-autistic economics review*, nº 33, 2005.

² Maria Moschandreas, ‘The Role of Opportunism in Transaction Cost Economics’, *Journal of Economic Issues*, vol. 31(1), 1997.

³ Michel Crozier, *La Crise de L’Intelligence – Essai sur l’impuissance des élites à se réformer*, InterEditions, 1995.

⁴ Relatório da Comissão Independente População e Qualidade de Vida (ONU), *Cuidar o Futuro – Um programa radical para viver melhor*, Trinova Editora, 1998.

⁵ William N. Dunn e David Y. Miller, ‘A Critique of the New Public Management and the Neo-Weberian State: Advancing a Critical Theory of Administrative Reform’, *Public Organization Review*, vol. 7, 2007.