

PRINCÍPIOS PRÁTICOS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Luiz Carlos Bresser-Pereira

Comunicação à Quarta Reunião Anual do Comitê de Especialistas em Administração Pública do Conselho Econômico e Social (Ecosoc) das Nações Unidas. Nova Iorque, 6 de abril de 2005.

A administração pública desempenha um papel central nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio das Nações Unidas (ODMs) porque eles só serão atingidos na medida em que os Estados nacionais nos países em desenvolvimento contem com aparelhos de Estados dotados de capacidade suficientemente forte para promovê-los. No caso dos países mais pobres, para os quais a consecução de tais objetivos dependerá do apoio de países desenvolvidos através das instituições internacionais do sistema ONU, essa ajuda também dependerá da capacidade de governança de cada país e particularmente da qualidade do instrumento mais geral de ação coletiva com que eles contam: o Estado e sua administração pública.

Em cada país, a capacidade do Estado depende, em primeiro lugar, de suas instituições políticas democráticas que asseguram o império da lei, garantem os direitos humanos, e torna legítimo o governo. Depende, em segundo lugar, da qualidade de suas políticas públicas, em especial de suas políticas econômicas e sociais, que levam à consecução de tais objetivos em um nível mais operacional. Depende, em terceiro lugar, da qualidade da administração pública, que implementa essas leis e políticas – uma administração pública da qual, no passado, se exigia essencialmente que fosse eficaz, mas da qual hoje em dia, com o aumento dos serviços sociais fornecidos pelo Estado, se exige também que seja eficiente. O núcleo estratégico do governo precisa contar com serviços públicos profissionais de nível superior da mais alta qualidade, que trabalhem ao lado dos políticos eleitos na tomada de decisões governamentais. Por outro lado, cada governo deve criar uma estrutura de Estado descentralizada, e fazer com que as agências sejam responsáveis mais por resultados do que por procedimentos, a fim de fornecer com eficiência os serviços sociais e científicos que caracterizam as democracias modernas.

Uma importante contribuição que as Nações Unidas podem dar a seus países membros é oferecer uma definição ampla e flexível de princípios práticos de administração pública que facilitem o atingimento dos Objetivos de Desenvolvimento do

Milênio. Princípios que, uma vez aplicados, aumentarão a capacidade do Estado, tornando mais eficaz o núcleo estratégico do Estado, e mais eficientes os serviços sociais e científicos. Dada, no entanto, a enorme heterogeneidade do desenvolvimento político e econômico dos países membros, será realista tentar conceber tais princípios? Acredito que a resposta é ‘sim’, desde que tais princípios sigam uma abordagem de baixo para cima (*bottom-up*), isto é, que sejam simples, quase óbvios, sem serem apenas de senso comum; que sejam operacionais, oferecendo orientação prática e ao mesmo tempo deixando os países livres para adotarem as instituições e práticas administrativas que julgarem adequadas; e que, antes de serem aprovados, sejam submetidos a ampla discussão.

O secretário deste Comitê preparou um excelente documento para servir como base de nossa discussão, “Bottom-up Approaches and Methodologies to Develop Foundations and Principles of Public Administration: The Example of Criteria-Based Organizational Assessment”, a partir de agora chamado Documento. Como observa em suas primeiras páginas, há alguns princípios de administração pública que são amplamente aceitos hoje em dia. "Tais princípios deveriam incluir transparência e responsabilização, participação e pluralismo, subsidiariedade, eficiência e eficácia, e equidade e acesso a serviços". No entanto, acrescenta o documento, "o desafio está em reduzir as grandes lacunas que existem entre a teoria e a prática da administração pública".¹ Para definir os princípios operacionais da administração pública, acredito que será necessário, de um lado, levar em consideração esses princípios gerais e, de outro, as necessidades práticas de um princípio operacional.

O Documento distingue a abordagem segundo os ‘princípios padronizados de administração’ da abordagem ‘baseada em critérios’, e opta pela segunda. Os princípios padronizados enfrentam os problemas clássicos da abordagem "tamanho único" ("*one size fits all*"). As abordagens baseadas em ‘critérios’ evitam esse problema definindo-se como capazes de compartilhar “um pressuposto comum: o de que as organizações que reúnem os elementos chave dos critérios críticos têm capacidade de ser eficazes e de mostrar alto desempenho, mesmo se nenhuma medida específica de desempenho for analisada”.² Concordo com essa abordagem, mas acredito que o Comitê, seguindo essa linha de

¹ Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (2005) "Bottom-up Approaches and Methodologies to Develop Foundations and Principles of Public Administration: The Example of Criteria-Based Organizational Assessment", pg. 6.

² Documento, pg. 20.

pensamento, deveria também levar em conta princípios que são operacionais e estruturais. Por princípios operacionais eu entendo princípios que envolvem uma linha de ação razoavelmente clara e pragmática. Que são flexíveis para admitir interpretação, mas são simples e diretos para facilitar a implementação. Acrescentando a palavra ‘estrutural’, quero dizer que os princípios exigirão, para serem aplicados, algumas mudanças estruturais na organização do Estado – mudanças que não se limitam a reformas do organograma mas envolvem o tipo de propriedade das agências que executam serviços financiados com recursos fiscais. Esses princípios operacionais e estruturais devem ser divididos em três seções, referindo-se, respectivamente, à estrutura do Estado, ao serviço público e às práticas de administração.³

Em relação à **estrutura do Estado**, a questão não é saber se o Estado deve ser unitário ou federal, mas quais serviços deveriam ser prestados diretamente pelo Estado, por meio de servidores públicos estatutários, e quais o Estado deveria terceirizar, mantendo, ao mesmo tempo, a responsabilidade sobre eles. Na moderna administração pública há uma nítida linha de ação. O Estado deve prestar diretamente, através de servidores públicos estatutários, apenas os serviços que envolvem atividades específicas do Estado, isto é, as atividades que envolvem o uso do poder do Estado, ou que controlam os recursos do Estado. As outras atividades que o Estado financia são as atividades auxiliares, como o fornecimento de refeições, a construção ou os serviços de limpeza - que são terceirizadas competitivamente para empresas comerciais - e os serviços sociais e científicos, que devem ser terceirizados para agências descentralizadas ou organizações não governamentais da sociedade civil mas mantidos sob firme controle do núcleo estratégico do Estado, formado por políticos e altos servidores.

Observe-se que, nessa reforma estrutural, nada se diz sobre o papel do Estado: se ele deve prestar este ou aquele serviço gratuitamente ou não. Diz-se apenas que, a partir do momento em que isso é decidido pelo parlamento, em cada Estado nacional, os serviços sociais e científicos que se beneficiam dessa decisão não devem, em princípio, ser prestados diretamente pelo Estado e seu pessoal. O pressuposto por trás disso é que as agências autônomas ou as organizações não governamentais são geralmente mais eficientes e podem ser mais eficazmente responsabilizadas do que departamentos do

³ Os princípios que discuto neste documento têm como fundamento o argumento desenvolvido em Bresser-Pereira (2004) *Reformas Econômicas nas Novas Democracias*.

Estado. Um segundo pressuposto é que se espera que os servidores públicos tenham o "ethos" de serviço público que não é privilégio dos mais instruídos, mas que pode ser encontrado mais facilmente entre eles.

Esse tipo de estrutura administrativa do Estado tem um impacto direto sobre o **serviço público**. Em princípio, servidores públicos não devem trabalhar para agências a não ser as reguladoras e, naturalmente, não trabalharão em organizações não-governamentais. Tais organizações têm um duplo papel: o da prestação de serviços e o da responsabilidade social. Aqui, é o primeiro que está sendo considerado. No entanto, como ressalta o Documento, a administração pública pode ser reforçada "dando-se poder à sociedade civil e às organizações não governamentais para mobilizar comunidades, usar suas habilidades e capacidades para prestar serviços, promover os interesses dos pobres, e manter os funcionários públicos responsabilizados (*accountable*)".⁴

Na medida em que os serviços sociais e científicos do Estado são terceirizados para organizações não-governamentais, os servidores públicos necessários à estrutura do Estado são poucos e de alto nível. Seu papel, juntamente com os políticos eleitos ou por si mesmos, é fazer cumprir e interpretar a lei, é formular novas políticas e criar novas instituições, é controlar e fazer bom uso dos recursos fiscais do Estado, é tornar responsáveis perante a administração e a sociedade os serviços sociais e científicos fornecidos pelo Estado através dos vários tipos de organizações não-governamentais. Esses servidores públicos constituirão um serviço público de alto nível e de grande prestígio. Eles devem ser contratados por meio de concursos públicos, treinados não apenas nas matérias técnicas necessárias mas também no "ethos" do serviço público, devem ser bem pagos, seguir uma carreira flexível e devem ser motivados por várias formas de incentivo. Os políticos que dirigem ministérios ou secretarias trabalharão com este serviço público de alto nível, sendo-lhes permitido trazer consigo um número limitado de auxiliares originários de fora do serviço público.

Finalmente, temos os princípios relacionados às **práticas de administração**. Duas idéias simples são centrais aqui. Primeiro, a de que cada departamento e cada agência dentro do aparelho do Estado, ou financiado pelo aparelho do Estado, deve ter um plano estratégico – uma definição de objetivos, sua tradução em metas, e a escolha das principais

⁴ Documento, pg. 8. Observe-se que as organizações não governamentais têm dois papéis.

políticas que serão adotadas para alcançá-las. Segundo, a de que cada agência deve ser responsabilizada por seus objetivos e pelo uso eficiente dos recursos para alcançá-los.

Como as agências poderiam ser responsabilizadas? Considerando que as agências devem ser descentralizadas, como vimos nos princípios relacionados à estrutura do Estado, a supervisão direta perde grande parte de sua importância e a auditoria se modifica, passando da auditoria de procedimentos para a auditoria de resultados. Essencialmente, há três formas básicas de responsabilização, próprias à gestão pública moderna: a administração por resultados contratados, a competição administrada visando à excelência na prestação de serviços, e os mecanismos de controle social, nos quais os conselhos de cidadãos e as organizações de defesa de interesses públicos da sociedade civil desempenham um papel importante. Permitam-me comentar cada uma dessas três formas de responsabilização, usando as considerações constantes do Documento. Primeiramente, a administração por resultados contratados. Como ressalta o documento, "quando o governo baseado no desempenho vai se firmando como norma, os sistemas de administração por resultados passam a ser elos críticos entre recursos e resultados. Esses sistemas foram escolhidos após exaustivas consultas com gestores governamentais, com acadêmicos especializados em gestão pública e com outros especialistas na área".⁵ Em segundo lugar, a competição administrada visando à excelência. O documento salienta corretamente que "é cada vez mais esperado que as organizações do setor público sejam capazes de competir com entidades dos setores público e privado em termos de custo unitário dos serviços, orientação ao cliente e eficiência na utilização de recursos. Uma das limitações dessa abordagem para uma administração pública sólida é que a maximização do lucro e a eficiência na utilização de recursos são essenciais, mas não são suficientes para promover e proteger os bens públicos, como o meio ambiente".⁶ No entanto, não é a essa abordagem de competir pela "maximização do lucro e eficiência na utilização de recursos" que estou me referindo, mas a uma competição visando à excelência, que depende essencialmente da aprovação dos cidadãos e de critérios de custo. Em terceiro lugar, o mecanismo de responsabilidade social. Sobre este assunto, o Documento é incisivo. Considerando os princípios de descentralização e subsidiariedade, ele apóia "uma abordagem das organizações baseadas na comunidade", em que "os cidadãos são diretamente engajados através de consultas à comunidade, "citizen's charters" [declarações

⁵ Documento, pg. 26.

de direitos dos cidadãos aos serviços públicos] e outros mecanismos para articular interesses locais e nacionais, criar e avaliar programas locais e garantir que os funcionários públicos sejam responsáveis".⁷

Uma vez que, na estrutura tradicional do Estado, os serviços sociais e científicos são diretamente prestados pelo Estado, todos os estados nacionais ainda contam com um grande número de servidores públicos de nível inferior. No processo das reformas que implementarão gradualmente os modernos princípios de administração pública, seus direitos devem ser respeitados. Enquanto novas organizações serão criadas de acordo com os novos princípios, as antigas farão gradualmente a transição. De qualquer modo, é importante ter em mente que a "administração pública pode não ser universal em sua eficácia, capacidade de resposta, qualidade ou comportamento. Circunstâncias e limitações nacionais devem ser cuidadosamente levadas em conta, assim como as vias através das quais o serviço público é passível de considerar e responder às necessidades dos cidadãos e dos principais interessados".⁸

Tais considerações deveriam ser transformadas em uma lista de princípios? Provavelmente sim, desde que mantenham a simplicidade e flexibilidade das considerações acima. Esses princípios poderiam ser redigidos nos seguintes termos:

Princípios de Administração Pública

Nas democracias contemporâneas, a administração pública é uma ferramenta essencial para a boa governança e a consecução dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM). De acordo com esse pressuposto, o Comitê de Administração Pública e Gestão para o Desenvolvimento propõe ao Conselho Econômico e Social das Nações Unidas os seguintes princípios que constituem uma agenda de trabalho.

⁶ Documento, pg. 11.

⁷ Documento, pg. 9.

⁸ Documento, pg. 38.

Princípios relacionados à estrutura do Estado

1. O Estado fornecerá diretamente, por meio de seu serviço público estatutário, somente as atividades exclusivas de Estado, isto é, as atividades que envolvem o uso do poder do Estado, ou que controlam os recursos do Estado.
2. Entre as outras atividades, as atividades auxiliares devem ser diferenciadas do fornecimento de serviços sociais e científicos. As primeiras devem ser competitivamente terceirizadas para empresas comerciais, e os últimos, terceirizados para organizações não-governamentais.

Princípios relacionados ao serviço público

3. A administração pública será baseada no serviço público profissional e de alto nível, recrutado e promovido de acordo com o mérito e treinado de acordo com o "ethos" do interesse público, bem pago e motivado por diversos incentivos.
4. Os funcionários públicos estarão comprometidos com a efetividade da organização do Estado e com o estado de direito na medida em que adotarem de forma contemporânea os princípios clássicos da administração pública burocrática; com a eficiência ou a redução de custos e com o aumento da qualidade dos serviços públicos, na medida em que estiverem administrando serviços públicos de acordo com os princípios da moderna gestão pública.

Princípios relacionados às práticas de gestão

5. Em um mundo onde a mudança tecnológica e social é cada vez mais rápida, os servidores públicos devem ser mais autônomos na tomada de decisões e, em compensação, eles, assim como as agências que administram ou para as quais os serviços sociais e científicos são terceirizados, devem ser mais responsáveis perante a organização do Estado e a sociedade.
6. O aumento da responsabilização será alcançado através da combinação dos mecanismos clássicos de supervisão administrativa e auditoria próprios da administração pública burocrática com os mais recentes métodos de responsabilização próprios da moderna gestão pública: administração por resultados, competição administrada visando excelência, e controle social.
7. O aumento da responsabilização será também alcançado através da adoção de uma política de total transparência, que envolve amplo uso da Internet.

8. O aumento da eficácia será alcançado na medida em que as instituições jurídicas estejam bem adaptadas aos valores e sentimentos da sociedade, e os funcionários públicos estejam comprometidos com o "ethos" do serviço público.
9. O aumento da eficiência estará assegurado na medida em que funcionários públicos mais autônomos sejam capazes de escolher os meios para alcançar os objetivos acordados, sintam-se orgulhosos dos resultados alcançados, e sejam devidamente recompensados.
10. O aumento da eficiência também será alcançado pela adoção generalizada da informática.

Considerações finais

Esses princípios são adequados tanto às sociedades desenvolvidas quanto às sociedades em desenvolvimento, desde que estejam adaptados a suas necessidades e circunstâncias específicas. Em sociedades pobres e duais, particularmente as africanas, a ajuda externa necessária estará aliada a um sentido de propriedade das políticas e práticas administrativas adotadas. Em todos os países, as reformas exigidas para implementar tais objetivos serão necessariamente graduais.

Referências

Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2004) *Democracy and Public Management Reform*. Oxford: Oxford University Press.

Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (2005) "Abordagens e Metodologias Ascendentes para o Desenvolvimento de Fundamentos e Princípios de Administração Pública: O Exemplo da Análise Organizacional Baseada em Critérios". Documento apresentado ao Comitê de Especialistas em Administração Pública, Quarta sessão, Nova Iorque, 4-8 de abril de 2005 (E/C.16/2005/3).