

NOVAS TENDÊNCIAS NA AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

João Salis Gomes

*Assistente do ISCTE - Instituto Superior
de Ciências do Trabalho e da Empresa*

I

A supervisão da Administração Pública, nas suas diferentes perspectivas, é fundamental para garantir que o interesse colectivo seja prosseguido com adequada produtividade administrativa e social.

Existe, em Portugal, um Estado de Direito, e com ele uma Administração Pública que, respeitando a ordem jurídica, defende os direitos e interesses legítimos dos cidadãos. O princípio da legalidade, constitucionalmente consagrado, pauta o exercício da acção pública e reflecte-se num conjunto vasto e diversificado de instrumentos jurídicos de controle do poder administrativo.

Mas o mundo do Direito não esgota, longe disso, o alcance da supervisão da Administração Pública enquanto exigência democrática e imperativo de gestão.

As novas tendências que, neste campo, têm sido identificadas, são produto das profundas mudanças que os últimos anos têm trazido à relação do Estado com a sociedade e manifestam-se com particular acuidade numa

Revista de Administração Local, n.º 192; Novembro - Dezembro 2002

das formas que a supervisão da Administração Pública pode assumir: a **avaliação de políticas públicas**.

II

É nas características da cultura administrativa ainda dominante em Portugal que consideramos residir um dos fundamentos para as dificuldades que, entre nós, tem encontrado o desenvolvimento da avaliação de políticas públicas. Tais dificuldades surgem aliás de par com as que existem em matéria da chamada **avaliação legislativa**, conceito que tende a subsumir ou, talvez melhor, a protagonizar a relação entre o Direito e a avaliação de políticas públicas.

Tradicionalmente, mais do que obter determinados resultados com as políticas seguidas, à Administração Pública importa que a sua acção se pautе pela obediência à legalidade vigente. A decisão final com que culmina o procedimento administrativo tende a ser reduzida ao momento privilegiado do acto administrativo final, enquanto acto jurídico formal, desvalorizando-se as operações de preparação e de execução. A legalidade das condutas, aspecto obviamente fundamental, é vista como um fim em si. Estamos perante o predomínio da formalização jurídica clássica na organização e actividade administrativas.

Aspectos chave da Administração do Estado liberal - lei fundada na Razão Universal, ausência de interacção com a sociedade civil, papel central do acto administrativo como corpo da decisão final - têm resistido à mudança. É muito lentamente que vemos emergir os elementos característicos de um novo ordenamento - lei fundada na racionalidade técnico-económica, composição dos interesses públicos e privados em causa, papel central do procedimento. Note-se que na generalidade dos países onde a cultura administrativa tem idêntica matriz - e, acrescente-se, os juristas constituem parte significativa da elite burocrática- a avaliação conheceu, como em Portugal, um desenvolvimento relativamente lento.

Só a partir do momento que é feita a integração da lei na reflexão sobre políticas públicas, só a partir do momento em que a lei é vista como instrumento privilegiado para a realização de políticas públicas num Estado de Direito, só a partir daí estão criadas condições para o desenvolvimento cabal da avaliação de políticas públicas.

III

A avaliação distingue-se das diferentes formas de **controle** (controle de conformidade, controle e análise de gestão) e da **auditoria organizacional** pelo ângulo adoptado para apreciar a acção pública. O controle e a auditoria referem-se a normas internas ao sistema analisado (normas de contabilidade, normas jurídicas ou normas funcionais) enquanto a avaliação tenta apreender dum ponto de vista essencialmente exterior os efeitos e/ou o valor da acção considerada.

Muito embora as premissas dos métodos actuais de avaliação remontem ao princípio do século, a avaliação de políticas públicas enquanto tal começou a desenvolver-se com particular intensidade no pós-guerra, primeiro nos Estados Unidos e Canadá, depois nalguns países europeus. As causas deste desenvolvimento residem, por um lado, no alargamento do papel do Estado, com intervenção em domínios económicos, sociais e culturais que antes lhe eram estranhos e, por outro, na necessidade pelo Estado sentida de, face ao olhar cada vez mais crítico que sobre a sua actividade lançam grupos sociais diversificados, encontrar uma nova fonte de legitimidade, conferindo às escolhas públicas maior racionalidade e produtividade.

Para a consciência da necessidade de avaliar as políticas públicas e, logo, para o seu desenvolvimento, contribuem, hoje, diversos factores. Dentre estes, avulta como elemento chave a **globalização**.

É interessante notar que o termo “globalização” surgiu, pela primeira vez, em 1961, num dicionário enciclopédico em língua inglesa. Até meados dos anos 70, era título de muito poucos livros; a partir dos anos 80, a globalização converteu-se em noção chave no debate das ciências sociais; nos anos 90, entrou no léxico comum.

Podemos apontar, como motores do processo de globalização:

- a dinâmica própria dos mercados;
- o desenvolvimento de novas tecnologias que garantem o estabelecimento de redes globais de produção e a funcionalidade dos mercados financeiros internacionais;

- enfim, a “revolução da comunicação” que activa a transição da sociedade industrial para a sociedade do conhecimento e da informação e conduz à mobilidade global dos factores de produção decisivos do século XX: as informações e o “know how”.

Tal implica uma competição global, nos mais diversos planos. São geralmente apontadas algumas condições de base para o sucesso dos Estados neste campo:

- atracção de conhecimentos, capacidades, tecnologias e capitais;
- obtenção de níveis sem precedentes de inovação, flexibilidade e agilidade;
- formação de recursos humanos progressivamente diferenciados, em termos de acesso e capacidade de utilização da informação.

Para que tais condições de base estejam reunidas, para que a competitividade dos Estados seja garantida, temos visto prosseguir, no essencial, duas perspectivas estratégicas de fundo: por um lado, a redução da carga fiscal e das despesas públicas; por outro lado, uma gestão pública mais eficiente, mais eficaz, mais económica.

Tudo isto, naturalmente, sem perder de vista que o Estado democrático dos nossos dias tem obrigações sociais inquestionáveis: a redistribuição do rendimento, o combate ao desemprego, a erradicação da pobreza.

IV

Para responder a estes desafios, impõem-se aos Estados modificações profundas na sua organização e funcionamento. Trata-se de, cada vez menos através da produção directa de bens e serviços e cada vez mais através de uma função reguladora, garantir quer a competitividade das economias no mercado global, quer o aprofundamento da solidariedade social exigível numa sociedade democrática.

A resposta dos Estados surge a vários níveis. No plano do poder político, concretiza-se aquilo a que podemos chamar uma **governança em rede**, substituindo o tradicional modelo assente no exercício da autoridade em nome do interesse público. A governança em rede implica a admissão na

sociedade de interesses próprios múltiplos, cumprindo aos Estados gerir as diferenças e obter, sempre que possível, consensos. O Estado assume o papel de mediador, devendo ser criados na ordem jurídica enquadramentos institucionais que dêem estabilidade a acordos auto-reguladores. À Administração Pública incumbe, neste contexto, organizar o espaço para as trocas e os acordos políticos, abandonando os velhos modelos burocráticos e adoptando **novos modelos gestionários** que acolhem a experiência do sector privado. Participação dos cidadãos nas tomadas de decisão e orientação, sempre que possível, em função do mercado, são os paradigmas orientadores destes modelos, que procuram conciliar, de forma diferente, consoante as diferentes situações nos diferentes países, a eficiência e a eficácia com a efectividade, a transparência e a equidade.

Sob a designação de *New Public Management* (NPM), desenvolveram-se nos últimos anos várias iniciativas de reforma do Estado. O processo iniciou-se nos países anglo-saxónicos, podendo as suas características fundamentais sintetizar-se do seguinte modo:

- orientação para a qualidade dos serviços oferecidos aos “clientes”;
- esforços para reduzir os custos e, em particular, assegurar a transparência dos custos de produção;
- diferenciação do financiamento, da aquisição e da produção dos serviços;
- aceitação da independência organizacional de unidades administrativas (muitas vezes no quadro de acordos sobre os serviços e de envelopes orçamentais);
- descentralização das responsabilidades de direcção (separação das decisões estratégicas e operacionais);
- introdução da aferição da *performance* e dos efeitos (por exemplo, *benchmarking* (comparação dos resultados), indicadores de desempenho);
- integração de princípios de concorrência (por exemplo, *contracting out*);
- flexibilização do emprego público.

Com a simplificação da regulamentação burocrática e a outorga duma responsabilidade operacional crescente a entidades administrativas descentralizadas e independentes, o NPM leva o controle de legalidade da

acção pública a perder o seu lugar central no desenvolvimento das políticas em favor duma apreciação dos *outputs* e *outcomes*, ou seja, a questão da eficácia emerge como determinante. É interessante notar que países pioneiros em matéria de NPM como a Austrália e a Nova Zelândia têm demonstrado crescente preocupação com a avaliação.

V

Grande parte dos insucessos de avaliação são devidos ao facto de se partir de uma visão do processo de tomada de decisão como mero *rational problem solving*. Ora esta perspectiva clássica não parece explicativa da realidade com que actualmente nos confrontamos. Segundo tal perspectiva, a decisão é entendida como produto da vontade livre de um sujeito, cujas escolhas, devidamente preparadas e executadas, são conformes a exigências racionais. Na verdade, como se depreende do que atrás dissemos, não há frequentemente um sujeito decisor, localizável com precisão, que linear, livre e racionalmente escolha. Estamos perante sistemas de decisão, com diversos actores cujas estratégias são interdependentes, sem prejuízo de às autoridades públicas caber, em princípio, um papel chave, quer pelas opções estratégicas que em nome do interesse colectivo se espera protagonizem, quer pelo facto de delas depender, no essencial, a adopção dos dispositivos jurídicos que dão às diferentes políticas públicas o respectivo quadro normativo.

Neste contexto, a avaliação não pode ser concebida como uma base analítica situada no termo do processo de tomada de decisão e cujos resultados vão ser utilizados pelos decisores sem distorções, imediata e mecanicamente, levando-os a optar no sentido de manter, modificar ou acabar com as políticas públicas em causa. Trata-se, hoje, de situar a avaliação como parte integrante das dinâmicas de argumentação, persuasão, interrogação colectiva e deliberação que dão forma às redes de políticas e determinam o exercício da governança. É assim valorizado o contributo da avaliação para os processos de obtenção de compromissos, negociação e aprendizagem em espaços decisórios difusos.

Esta nova visão quanto ao papel da avaliação tem óbvios reflexos no tipo de informação necessária ao seu desenvolvimento.

VI

Não há avaliação de políticas públicas sem **sistemas de informação** que lhe dêem adequado suporte. Mas sistemas de informação são mais do que meros sistemas de manipulação de dados: referem-se também ao significado que se atribui a tais dados. Esse significado depende dos actores, do espaço geográfico da organização e da forma como esta interage no meio ambiente num determinado momento, o que impõe constantes reajustamentos estruturais e dinâmicos na construção e manutenção de um sistema de informação. Neste sentido, os sistemas de informação devem ser apreciados de um ponto de vista estratégico.

Ao modelo de sistema de informação cabe referir, tendo em conta as novas tendências da avaliação, a informação necessária (dados/indicadores), os procedimentos de recolha, tratamento, manutenção, transmissão e difusão da informação (actividades/funções dos organismos que integram o sistema) e os circuitos entre esses procedimentos. Note-se que um dos problemas fundamentais da avaliação está ligado à operacionalização dos conceitos e, em particular, à construção dos indicadores. O elemento inovatório introduzido pelos indicadores de avaliação consiste no facto de, sendo sintéticos, centrados na questão da eficácia, pensados para estimular os processos de aprendizagem e *feedback*, contribuirem para a governança na óptica da “democracia dos resultados” tão cara a Osborne e Gaebler.

VII

Em Portugal, os recursos de informação existentes na Administração Pública não são ainda explorados, regra geral, de modo a que constituam, como devem constituir, um suporte chave para a gestão. Algumas iniciativas têm, recentemente, procurado ultrapassar esta perspectiva. É certo que na acção pública somos tradicionalmente avessos à cultura do número, da prestação de contas regular, da verificação empírica. Mas fomos dando conta que é difícil progredir na ausência de um mínimo de dados que apoie a análise e a reflexão.

Contudo, para muitos, a avaliação continua a constituir um risco na medida em que podem ser alvo de apreciações negativas. Significa também fazer de modo complicado o que pode ser simples, já que a avaliação

é frequentemente identificada com o recurso a métodos pesados, que dificilmente se distinguem da noção de controle. Avaliar mais não seria do que julgar a acção dos serviços e, através dela, a conduta dos funcionários.

As resistências face à avaliação podem ser geridas, nomeadamente, prevendo uma organização rigorosa do processo de avaliação, de modo a dar o máximo de garantias a todas as partes envolvidas. É muito importante perceber que as resistências em causa constituem também um repúdio dos confrontos com outros modos de pensar e outras culturas.

Como nota final, cumpre salientar que o imperativo de avaliação estabelecido pela União Europeia relativamente aos fundos estruturais teve consequências significativas nos dispositivos nacionais de avaliação, em particular nos países que mais beneficiaram de tais financiamentos, como é o caso de Portugal. Mas essas consequências não se limitaram ao desenvolvimento de estruturas e procedimentos aptos a satisfazer as exigências de Bruxelas. De um modo geral, a avaliação ganhou visibilidade na agenda política e administrativa, a todos os níveis, começando a criar-se uma cultura de avaliação, sem dúvida ainda embrionária, mas com reflexos no conjunto da acção pública.

Inovar: eis a palavra chave neste contexto. Tanto no que diz respeito à avaliação como a outros instrumentos de supervisão da Administração Pública, os últimos anos viram surgir novas metodologias e novas práticas. Proceder à sua análise e retirar conclusões das diversas experiências tem o maior interesse científico. Mas é também um imperativo prático, um imperativo de governança.

Comunicação apresentada no colóquio sino-português subordinado ao tema "A supervisão na Administração Pública" (Escola Nacional de Administração Pública da R. P. da China, Xangai, 25-27/4/2001).