

## **Edoardo Ongaro publica *Public Management Reform and Modernization, Trajectories of Administrative Change in Italy, Greece, Portugal and Spain* : uma leitura obrigatória**

**Por Isabel Corte-Real**

Em 2008 o Professor Edoardo Ongaro, da Universidade Bocconi e da prestigiada Escola Bocconi de Gestão, foi o Editor do número especial do *International Journal of Public Sector Management* dedicado à reforma da gestão pública nos países de tradição napoleónica: França, Grécia, Itália, Portugal e Espanha<sup>i</sup>. Tive o gosto e honra de escrever o capítulo sobre Portugal. Colaboraram no mesmo número nomes conhecidos como Salvador Parrado, B. Guy Peters, Luc Rouban, Calliope Spanou e Giovanni Valoti.

Afirma o Professor Ongaro que o trabalho de edição que então realizou influenciou *fortemente* o seu novo livro *Public Management Reform and Modernization, Trajectories of Administrative Change in Italy, France, Greece, Portugal and Spain*<sup>ii</sup>.

A obra tem sido saudada por destacados autores do meio académico internacional como uma contribuição importante para compreender os sistemas políticos e administrativos do Sul da Europa. Em Portugal a revista *Nova Cidadania* dedicou no seu nº 42 espaço para dar aos seus leitores conhecimento da obra, em artigo que também tive o gosto de assinar. É sem dúvida decisiva para o debate dos fenómenos globais de reforma administrativa, pois oferece uma análise sobre as trajectórias de inovação num grupo de países muito importante, mas também muito negligenciado pela pesquisa e investigação.

A parte I é devotada à explicação da dinâmica de reforma de Itália. É essencialmente na parte II e capítulo V que se desenvolve uma análise comparativa da reforma administrativa dos cinco países em exame. Neste mesmo capítulo fornece-se uma interpretação das dinâmicas destes cinco países de tradição napoleónica, fazendo-se uma tentativa de generalização sobre os factores que afectam as suas reformas.

O capítulo VII move-se para um terreno mais especulativo. Examina o legado histórico que enquadra os sistemas administrativos, adoptando a noção de *tradição administrativa* e discutindo os seus fenómenos de transformação e de estabilidade, interrogando-se sobre se emerge destes cinco países um modelo particular de reforma, sob o ponto de vista descritivo ou normativo.

A discussão da ideia fascinante, dos denominados **Novos Estados Weberianos, (NWS, Neo Weberian States , )** introduzida por Christopher Pollit e Gert Bouckaert em 2004 é tratada na obra com profundidade<sup>iii</sup>.

É fundamentalmente nesta II parte do livro que se encontram elementos de reflexão muito interessantes e muito sérios sobre o caso português, o qual é descrito de uma forma sumária mas precisa.

Em relação ao caso concreto de Portugal vale a pena destacar algumas ideias:

- Está registada a introdução de reformas substanciais nos domínios da avaliação de desempenho e orientação para o cidadão, dizendo-se que *as numerosas iniciativas de reforma incluem: o Infocid (informação ao cidadão)<sup>iv</sup>, relativo à corrente de informação aos cidadãos, seguido em 1997 e mais tarde em 2006 pela instalação das diferentes lojas do cidadão; a Carta de Qualidade (1993) e a Carta Ética dos Serviços Públicos; a introdução do Código do Procedimento Administrativo (1991, revisto em 1995), a introdução dos balcões únicos para as empresas e programa de simplificação administrativa, denominado Simplex (sendo *lex* o termo latino para a lei<sup>v</sup>);*
- Refere-se também que Portugal é um país altamente centralizado, em contra ciclo com outros países europeus;
- A politização dos cargos de topo, inerente a todos os países, no nível superior de cargos, embora com diferente extensão e impacto, está generalizada nos países do Sul da Europa - Grécia, Portugal e Espanha - na sequência da transição para a Democracia<sup>vi</sup>.

Para quem se dedica o estudo destas matérias vale ainda a pena identificar finalmente as seguintes ideias:

A tendência identificada por Pollit e Bouckaert (2004) sobre os Novos Estados Weberianos (**NWS**) pode-se configurar como um desenvolvimento inerente ao Estado *weberiano* depois da integração das reformas do **NPM** (New Public Management) .

Nas palavras de Ongaro: A tendência dos **NWS** *pode ser particularmente valiosa para lidar com os problemas dos países do sul da Europa.*

Por sua vez *as reformas do NPM (Nova Gestão Pública) podem por alguma forma enfraquecer algumas das capacidades básicas do Estado, especialmente nos Estados do Sul da Europa que não chegaram conhecer em toda a sua extensão um estado weberiano<sup>vii</sup>.*

Como observação pessoal diria que esta mesma conclusão - para a qual tenho insistentemente chamado a atenção dos decisores políticos portugueses, com sentido crítico quanto às reformas empreendidas nos últimos anos - começa a ser partilhada pelos observadores dos processos de reforma administrativa nos países do alargamento da União Europeia: onde existe uma administração forte e consolidada, que tomou como base os princípios básicos do serviço público da legalidade, imparcialidade, neutralidade e prestação de contas é - tem sido - útil e possível introduzir as flexibilidades inerentes à Nova Gestão Pública. Porém, na ausência da solidez de uma tal *ossatura* administrativa, a flexibilidade do **NPM** pode ser disfuncional e corruptora de princípios básicos da administração, tornando-se difícil ao Estado responder em domínios que lhe são próprios e que o mercado não fornece: a garantia de equidade e de igualdade de oportunidades para os cidadãos e para a sociedade. <sup>viii</sup>

Tem também ocorrido nos cinco países analisados uma marcada evolução das relações da administração com o cidadão, que ultrapassam a posição do cidadão como administrado,

como era habitual nestes países. Há efectivamente uma evidência de que ocorre uma revolução gestonária silenciosa nos países de tradição napoleónica, em vez das reformas anunciadas muitas em vezes em **alta voz** pelos países do **NPM**.

Em suma, a recente obra de Ongaro é de leitura obrigatória para todos os que se dedicam aos estudos de administração comparada e ao estudo e reforma do caso português.

## **Isabel Corte-Real**

Lisboa, 16 de Julho de 2010

---

<sup>i</sup> IJPSM, International Journal of Public Sector Management, vol. 21 no.2, 2008, Emerald Group Publishing Limited, 0951-3558

<sup>ii</sup> Ongaro, Edoardo (2009) *Public Management Reform and Modernization, Trajectories of Administrative Change in Italy, France, Greece, Portugal and Spain*: Edward Elgar, Cheltenham, UK. Northampton, MA, USA, pxiii

<sup>iii</sup> Pollit, C. and Bouckaert, G. (2004) *Public Management Reform: A comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.

Efectivamente Pollit e Bouckaert publicaram em 2004 o Livro **Public Management Reform: a comparative analysis** no qual agregam as experiências europeias e da OCDE em duas tendências:

- As da nova gestão pública, (**NPM, New Public Management**) presente nos países anglo saxónicos (Reino Unido, E.U.A., Austrália e Nova Zelândia) e
- As dos denominados **Novos Estados Weberianos (NWS, Neo Weberian States)** que agregam as características da burocracia tradicional *weberiana* aos contributos **novos** da Nova Gestão Pública (**NPM**).

Nos **NWS** os autores identificam:

- Os **elementos weberianos** pela seguinte forma: i) reafirmação do papel do Estado como facilitador principal de soluções para os novos problemas da sociedade de hoje - globalização, tendências demográficas, ameaças ambientais e evolução tecnológica - ii) valor da democracia representativa; iii) papel da lei administrativa e dos princípios de igualdade perante a lei, segurança jurídica e escrutínio legal das acções do Estado; iv) função pública distinta do sector privado.
- Por sua vez os elementos **«novos»** considerados, introduzidos pela Nova Gestão Pública (**NPM**), são os seguintes: i) orientação para o cidadão; ii) valor da gestão para os resultados; iii) gestão profissionalizada e eficiente e iv) complementaridade (sem substituição) dos mecanismos de democracia representativa com novas formas de consulta e representação directa.

<sup>iv</sup> A tradução é minha, O **Infocid** evoluiu mais tarde para o **Portal do cidadão**

<sup>v</sup> Obra citada, p.208

<sup>vi</sup> Em Itália em 1990

<sup>vii</sup> Obra citada, p272

<sup>viii</sup> Meyer –Sahling , Jan-Hinrik(2009) Sustainability of Civil Service Reforms in Central and Eastern Europe five years after EU Accession , Sigma paper nº44