

Poder Decisório e Capacidade de Decisão na Gestão Pública: Uma Primeira Abordagem

Fernanda Nogueira
Alain Tobelem
Chris Gerry

Resumo

Clearly, the relationship between the effective and/or legitimate demand for public goods and services (on the part of the citizen) and the regulation and management of their supply (by various organisational actors in the public sector) has changed enormously since the first theories of public administration were developed. In this second report on research on decision-making, training and information in the public sector in Portugal, the authors first provide a periodisation of this state-client relationship, and then attempt to place the public decision-making process in its contemporary context, namely that of increased involvement of private sector and not-for-profit organisations in public goods provision, the associated adoption of new management models and practices, and the emergence of the ‘information society’. They then begin to trace the implications of these trends both for our understanding of the relationship between the *power* and the *capacity* to make decisions in public administration, and for the design of future improvements in the provision of both appropriate information and management training in this sector.

1 - Introdução

No nosso primeiro artigo, publicado no número 1 deste *Cahier*, optamos por apresentar uma proposta sumária da nossa investigação da qual faziam parte os seguintes pontos: a problemática inerente ao estudo, a hipótese de partida, alguns objectivos e questões inerentes ao mesmo e a metodologia que, quanto a nós, seria a mais adequada à realização de tal

tarifa. Deste último ponto procedemos à reformulação do esquema metodológico por nós elaborado para sustentar a nossa hipótese de partida a qual assentava, e assenta, no pressuposto da tomada de decisão, por parte do decisor público, estar mais relacionada com a capacidade que o decisor tem em se munir quer de formação quer, de informação e no saber inerente à manipulação dessa informação do que propriamente no “poder” que o mesmo detém para decidir sobre questões concretas.

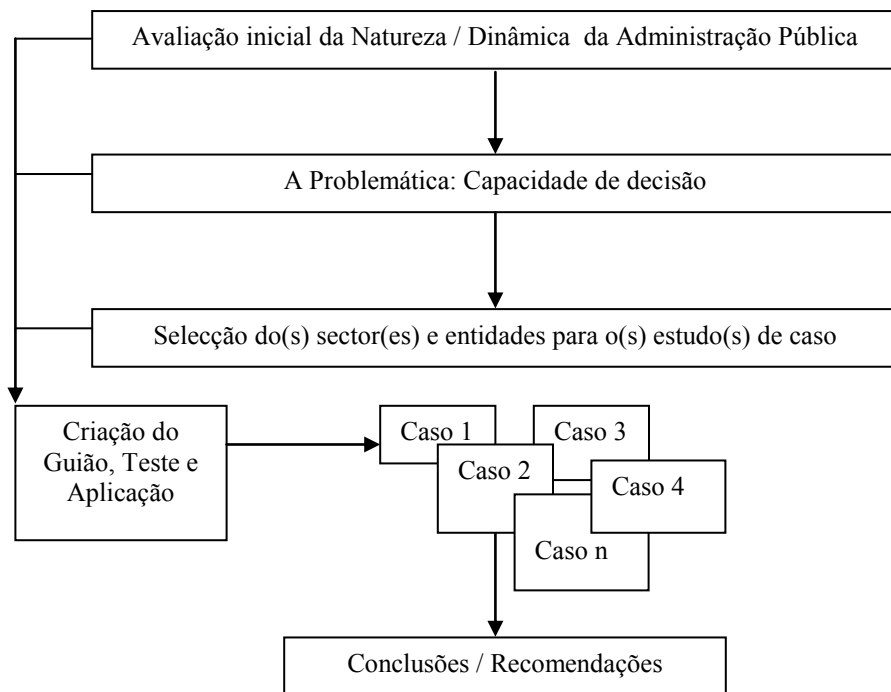


Figura 1: Esquema Metodológico do Estudo

Encontrando-nos, ainda, numa fase bastante primitiva do nosso trabalho: a avaliação inicial da natureza/dinâmica da Administração Pública e, confrontados com a necessidade de avançar para o passo seguinte, a definição da nossa unidade de análise, ou seja: qual o(s) sector(es) da administração pública e, dentro deste(s), quais as entidades para as quais iremos direccionar o nosso estudo, vimo-nos confrontados com a “promiscuidade” entre os conceitos de “poder” e “capacidade de decisão” (ou seja, quem toma a decisão tem capacidade de decisão ou apenas é detentor de poder?) presente, na maior parte dos modelos de gestão das entidades públicas. Neste sentido não quisemos deixar passar, em branco, a oportunidade de, aqui, retratar, embora sucintamente, tal situação.

2 - Poder de Decisão para uma Estratégia de Actuação na Administração Pública

As últimas décadas têm sido marcadas pela tentativa de proceder a uma certa clivagem entre os sectores público e privado. Em nenhuma parte do mundo existe uma tal simetria entre o direito público e o privado, a contabilidade pública e a privada, o ensino público e o privado, os hospitais públicos e os privados (...). Descentralizam-se e (ou) privatizam-se numerosos serviços públicos que até então estavam, directa ou indirectamente, dependentes da administração central ou local. Toda esta movimentação faz florescer a necessidade de proceder a uma redefinição quer da forma de actuação da Administração Pública quer, dos métodos por esta utilizados. Perante tal conjuntura tem-se assistido, nos últimos anos, nomeadamente nos países desenvolvidos ou em vias de desenvolvimento, a numerosos movimentos de reforma da Administração Pública que, na tentativa de redefinirem o papel do Estado na sociedade, procuram, não só, estabelecer quais as áreas onde este deverá actuar como, também, o modo como o fará. Perante tal conjuntura assumimos que a modernização da Administração Pública implica não só o reposicionamento das suas várias organizações, ou mesmo a eliminação de algumas delas, como, e em simultâneo, a revisão quer da sua cadeia interna de valor quer da sua cadeia do processo de decisão.

Não esqueçamos no entanto que, este reposicionamento implica forçosamente o conhecimento prévio de várias dimensões referentes às organizações públicas; Quem somos? Qual a nossa missão? Quais as nossas fronteiras de actuação? Qual a estratégia para concretizar tal missão? Quais as necessidades de informação e formação inerentes à aplicação da estratégia? Quais as consequências inerentes à aplicação da estratégia dentro e fora das nossas fronteiras de actuação? Quais as implicações de tal estratégia no processo de decisão?

Como acabamos de referimos, o estudo de qualquer faceta da Administração Pública, requer o levantamento da sua organização, a (re)definição da sua missão e a forma ou processo de concretização dessa missão. A missão da Administração Pública - materializada na Administração Local, composta pelas Autarquias Locais e Serviços Autónomos da Administração Local, na Administração Central, incluindo o Estado e os organismos que dele dependem directamente e, na Segurança Social - é essencial ao bem estar social, já que visa assegurar a satisfação regular, eficiente, equitativa e justa das necessidades da sociedade. Com efeito a Administração Pública compreende as

unidades institucionais que têm por finalidade principal a produção de serviços, na sua maioria, não comercializáveis destinados à satisfação de necessidades colectivas e/ou efectuem operações de redistribuição do rendimento e do património nacional. Os recursos destas unidades provêm principalmente de impostos e contribuições sociais obrigatórias, que incidem sobre os outros sectores e instituições residentes, recebidos por via directa ou indirecta (Presidência do Conselho de Ministros; 1994:23).

Mas se a sociedade muda, supostamente a forma como as organizações da Administração Pública prestam os seus serviços também sofrerá alterações. Em geral, as organizações do sector público foram criadas e foram-se desenvolvendo de acordo com um paradigma com origem na Revolução Industrial. Tipicamente, a relação entre o Estado e os cidadãos carenciados, “merecedores”, foi mediada por instituições caritativas criadas quer, por aqueles que tiraram maiores benefícios, directa ou indirectamente, da industrialização quer, pela Igreja. Em muitos países industrializados, durante a época do capitalismo mais maduro, os organismos do Estado de Previdência quase monopolizaram a relação entre o cidadão comum e a Administração Pública.

Na sociedade de informação dos nossos dias, a relação entre a Administração Pública e o seu cliente último volta a sofrer alterações, caracterizadas por uma enorme complexidade ao nível das relações inter-institucionais, ou seja, entre um Estado mais “magro”, as novas organizações sem fins lucrativas e as empresas privadas, todas elas envolvidas – quer individualmente, quer colectivamente – no fornecimento de bens e serviços, à época considerados públicos, e na sua gestão. O próprio processo de privatização, de algumas destas entidades, põe em causa o seu próprio funcionamento. Este, ajudou a criar um determinado modo de estar social, político e económico, “moldando” uma cultura e uma personalidade colectiva, que nem sempre são as mais eficazes do ponto de vista do desenvolvimento e da satisfação dos seus utentes. Perante tal complexidade quer, no “ser” quer, no “fazer”, começa a questionar-se não só a acção da Administração Pública como, também, o próprio modelo organizacional nela predominante.

Max Weber via no modelo clássico da Administração Pública o tipo de organização ideal que, baseando-se em determinadas características como (1) formalização através da existência de normas

racionais e regulamentos escritos e exaustivos; (2) divisão do trabalho ou especialização funcional com relações impessoais; (3) padronização do comportamento através da descrição de funções; (4) hierarquias rigidamente estabelecidas; (5) autoridade bem definida; (6) meritocracia; (7) separação entre a propriedade e a gestão; (8) profissionalização com desenvolvimento de carreiras profissionais - garantiria uma acção racional e previsível, em ordem à obtenção da máxima eficiência (Carvalho; 1995).

Tal modelo, assente na legalidade, formalidade, racionalidade, impessoalidade e consequentemente na previsibilidade de comportamentos das organizações e dos seus membros, *a priori* apresentaria garantias de isenção, de competência técnica e de legalidade. Mas tais virtualidades são, em grande parte, anuladas pelas disfunções supervenientes da execução prática do modelo. Pois, quando aplicado à realidade faz emergir as chamadas disfunções burocráticas: a transformação dos meios em fins; a aplicação de regras e regulamentos em situações menos apropriadas; a alienação dos empregados; a concentração da autoridade e por consequência; a frustração dos utentes/clientes. Mas porque surgem tais disfunções? Porque é que a sua aplicação é difícil em tantas organizações? Talvez pelo simples facto de na maior parte dos casos, e através das disfunções referidas anteriormente, a missão inicial das organizações se converter ou reduzir à sua sobrevivência/desenvolvimento, não enquanto prestadora de bens ou serviços mas, passando a actuar, com o tempo, como mera protectora dos interesses individuais e colectivos da própria instituição.

Recordemos ainda que, dois dos pressupostos do modelo convencional da Administração Pública são a legalidade e a formalidade, o que nos conduz forçosamente a modelos organizacionais de formato piramidal, hierarquicamente rígidos, onde a decisão e o poder são ditados do cimo da pirâmide para a base. A hierarquia é, literalmente, o poder sagrado onde cada um tem o seu papel a desempenhar e ninguém deve estar abaixo ou acima do grau que atingiu (...). É através dela, e só por si, que se atinge o poder e, quase por definição, o saber (Vallet; 1995).

É fácil, para todos os que trabalham em organizações públicas, perceber o exercício da autoridade hierárquica. Os que estão a níveis mais altos têm poder, por exemplo, para contratar e despedir, para medir e recompensar o comportamento e para dar orientações aos que estão sob a sua égide. No entanto, são pelo menos três os problemas com a hierarquia piramidal, enquanto forma de concretização da missão de qualquer organização.

Primeiro e talvez o mais importante é que está completamente fora de moda. Hoje, em numerosos sectores da gestão privada a motivação dos recursos humanos altamente qualificados exige uma democratização e participação crescente em todos os processos de decisão. Sabemos que existem estruturas organizacionais, de formato horizontal, onde a decisão surge como o resultado de um processo participado e negociado.

O **segundo** problema da autoridade, deriva do facto de todos nós trabalharmos numa posição em que, para realizarmos a nossa função e atingirmos os nossos objectivos, precisamos da cooperação de outros que não estão na nossa cadeia directa de comando. Dependemos, por vezes, de pessoas exteriores ao alcance da nossa autoridade que não podemos comandar, recompensar ou punir mesmo que quiséssemos. E no caso da pessoa que se encontra no vértice da pirâmide, à qual todos estão a seguir, ser ou estar deficientemente formada ou informada para o desempenho de tal tarefa?

Aqui reside o **terceiro** problema. Este está relacionado com o facto da maior parte das vezes a autoridade estar concentrada num só indivíduo. Neste caso a organização pode enfrentar graves dificuldades se a visão ou liderança dessa pessoa começar a falhar (Pfeffer; 1994). Por outro lado todos sabemos que, perante o processo da globalização, se torna praticamente impossível sermos, individualmente, detentores de toda a formação e informação inerentes a uma tomada de decisão.

O modelo de decisão clássico é por excelência normativo prescritivo. Estabelece, à *priori*, as regras que conduziram a uma decisão eficiente e eficaz, ou seja racional, em que a escolha de uma dada alternativa depende da probabilidade que o decisor lhe atribui, na posse de uma informação completa, de atingir um objectivo clara e precisamente definido (Carvalho; 1995). Esta visão do Homem como ser racional, que age impessoalmente e que por isso mesmo torna todos os seus comportamentos previsíveis, permite marcar o modo como se encara o processo de tomada de decisão e a formalização das estratégias.

Os pressupostos anteriores levam-nos a presumir que o decisor público será, então, um indivíduo maximizador da utilidade dotado, por isso não de poder mas, de capacidade de decisão.

Mas e porque é que parece que a capacidade de decidir e de fazer aplicar essa decisão se está a tornar cada vez mais rara? Tomando por base a opinião de Pfeffer (1994); primeiro uma decisão, por si só, nada muda; segundo, no momento em que a decisão é tomada, podemos não conhecer as suas consequências e terceiro, acabamos por passar, na maior

parte dos casos, mais tempo a viver com as nossas decisões do que a toma-las. Parece-nos, assim, evidente que é deslocada a ênfase atribuída a muitas práticas de gestão sem que, em simultâneo, se atribua a devida atenção às consequências e possíveis ramificações dessas decisões. Mas para avaliarmos tais consequências torna-se necessário, previamente, conhecer qual o posicionamento dos decisores públicos na cadeia do poder ou do processo decisório. Tal conhecimento pressupõe, no entanto, a análise da capacidade de decisão dos decisores públicos para a qual contribuem uma série de factores dos quais destacamos, como sendo um deles, o poder mas e também, a liderança, a(s) racionalidade(s), a formação, a informação, a estratégia e a legitimidade.

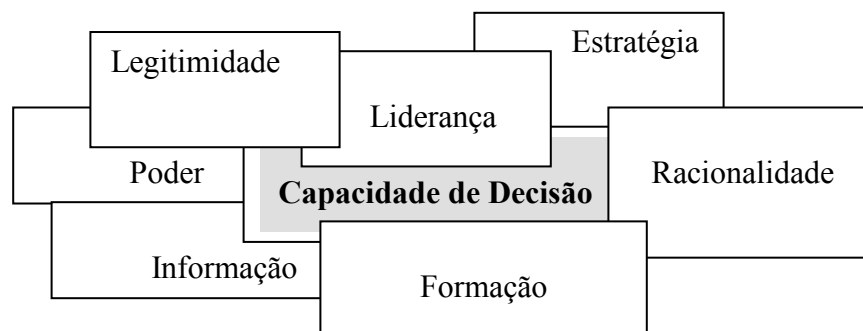


Figura 2: Variáveis Ligadas à Capacidade de Decisão

De outra forma: será que apenas decidem na Administração Pública aqueles que se encontram dotados de capacidade de decisão ou pelo contrário a decisão é normalmente efectivada pelos detentores do poder?

Importa, assim, conhecer, por um lado, como se posicionam estas variáveis ou dimensões em relação à cadeia decisória do decisor público e, por outro, de que forma é que as mesmas irão influenciar a escolha da estratégia para a concretização da missão dos referidos decisores. No entanto, tal só será possível perante a avaliação de uma situação concreta, isto é, após a definição da nossa unidade de análise. Esta é precisamente a tarefa que temos em mãos: definir, de forma coerente, qual a dimensão do nosso estudo, isto é, qual o sector da administração pública que vamos seleccionar e, dentro deste, quantas e quais serão as entidades. Pensamos, desta forma, poder avaliar a tomada de decisão, por parte do decisor público, não só, em relação às dimensões por nós aqui apresentadas, mas, e também face às consequências e possíveis ramificações dessas decisões.

3 - Referências Bibliográficas

CARVALHO, R. Elisabete (1995). “Modelos Racionais de Organização, Decisão e Planeamento na Administração Pública” in *Estratégia e Planeamento na Gestão e Administração Pública*. Lisboa: ISCSP Forum 2000, 215-218.

NOGUEIRA, F., TOBELEM, A. e GERRY, C. (2000) “O processo da tomada de decisão na gestão pública: identificação de necessidades

(in)formativas”, *Cahier de Recherche du Laboratoire CERAM*, Graduate School of Management and Technology, Sophia Antipolis, Nice, Côte d’Azur, França, Nº 1, verão, páginas 162-173.

PFEFFER, Jeffrey (1994). *Gerir com Poder. Políticas e influências nas Organizações*. Venda Nova. Bertrand Editora.

PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS. (1994). *Renovar a Administração*. Publicações do Secretariado para a Modernização Administrativa: Lisboa.

SILVEIRA, Paula; TRINDADE, Nelson (1992). *A gestão na Administração Pública: Usos e Costumes, Manias e Anomalias*. Lisboa: Editorial Presença.

VALLET, Odon (1995). *Administração e Poder*. Lisboa: Instituto Piaget.

Fernanda Nogueira
Departamento de Economia e Sociologia - UTAD
Av. Almeida Lucena, nº 1, 5000 Vila Real
E-mail: nogueira@utad.pt