

# Condicionais da Mudança

Convívio de Racionalidades de Decisão na AP

- A gestão pública decorre num contexto político.
- Contexto político que se caracteriza pela **ambiguidade**
  - os decisores têm de lidar com problemas complexos,
  - passíveis de serem representados de modo diverso,
  - sobre os quais raramente possuem informação completa,
  - não tendo capacidade para controlar todas as variáveis em jogo, sua interação e consequências.

- Acresce à ambiguidade **a gestão do tempo.**
- O tempo é uma variável crucial em política.
- Ao nível político, há pressão para se demonstrar aptidão para decidir durante o mandato.
  - Cria-se um sentido de urgência que irá influenciar os mecanismos de decisão.

- Duas racionalidades em jogo...
  - Racionalidade Técnica
  - Racionalidade Política
- ...Duas estratégias de decisão

Modelo Racional	Modelo Político
Definir fins/objectivos explícita e precisamente.	Definir objectivos ambíguos e, de preferência, manter alguns fins em segredo ou ocultos.
Manter o mesmo fim/objectivo ao longo de todo o processo de decisão.	Estar preparado para mudar os fins e redefinir os objectivos de acordo com a situação política.
Tentar imaginar e considerar o maior número possível de alternativas.	<p>Manter as alternativas indesejáveis fora da agenda.</p> <p>Tentar fazer parecer que a alternativa preferida é a única possível ou exequível.</p> <p>Focar apenas uma parte da cadeia causal e ignorar as que exigiriam ações políticas difíceis ou onerosas.</p>

Modelo Racional	Modelo Político
Definir cada alternativa como um curso de ação distinto.	Usar mecanismos retóricos para esbater as diferentes alternativas.
Avaliar os custos e benefícios de cada curso de ação, exaustiva e rigorosamente.	Selecionar entre as diferentes consequências, apenas aquelas cujos custos e benefícios farão com que seja a alternativa preferida a tida como melhor (ocultando as que a tornariam pior).
Escolher o curso de ação que irá maximizar o bem-estar, de acordo com o objectivo definido.	Escolher o curso de ação que prejudique menos os constituintes mais poderosos, mas retratar a decisão como sendo um meio para criar bem-estar para todos.

Fonte: Adaptado de Stone (2002: 257).

- Como é que estas racionalidades têm convivido, na gestão da AP?
- Com desconfiança mútua...
- Solução encontrada: separação (artificial).

- **Administration lies outside the proper sphere of politics.** Administrative questions are not political questions. Although politics sets the tasks for administration, it should not be suffered to manipulate its offices.
- **Trust** is strenght *in all relations of life.*
  - Woodrow Wilson (1887)



- Modelo burocrático: poder político e poder administrativo separados para não se “contaminarem”; os primeiros definem as políticas e os segundos executam-nas.
  - Controlo: hierárquico e legal.
- Modelo gestor e modelo da governança pública: defende-se a separação. Dá-se maior autonomia de decisão ao poder administrativo.
  - Controlo: gestor, legal e social (*accountability* + transparência).

- Boa gestão na AP implica a separação das racionalidades técnica e política?
- É possível reformar com sucesso sem que haja um diálogo e uma compreensão mútua destas racionalidades?

- A resposta com origem na Suíça, num contexto de avaliação da NGP: Não é possível.

	Perspetiva Gestonária	Perspetiva Polítca
Proposição básica	A política precisa de conflito para justificar a sua existência. A racionalidade política está predominantemente pensada para lidar com o conflito.	A política requer consenso para conseguir prosseguir as suas funções. A racionalidade política está predominantemente concebida para atingir consensos.
Explicação da proposição	Para ganharem notoriedade e para enfatizarem a sua natureza diferente face aos demais, os políticos e os partidos políticos estão constantemente a fomentar o conflito. Qualquer maioria que se consiga num dado momento é instável, por definição, e não conduz a consensos de longo prazo.	Para demonstrar provas do seu sucesso, políticos e partidos políticos têm de criar constantemente consensos entre interesses divergentes. Tal consenso é mais facilmente obtido se não houver transparência quanto aos compromissos que tiveram de ser feitos.

	Perspetiva Gestionária	Perspetiva Política
Natureza do NPM	O NPM procura estabelecer uma cultura contratual que substituirá a cultura das regras e regulamentos. Os contratos baseiam-se em consensos entre as partes e o NPM depende desse mesmo consenso. Contraria assim, a natureza conflitual da política.	NPM procura criar a maior transparência possível dentro dos sistemas de controlo, através de indicadores de desempenho, instrumentos financeiros e orçamentais etc. Através destas ferramentas cria novos conflitos e perturba a ordem política estabelecida.

	Perspetiva Gestonária	Perspetiva Polítca
Consequências do NPM	Para ser bem sucedido, o NPM tem de abandonar a sua ingenuidade quanto à criação de consensos e desenvolver, melhorar e introduzir instrumentos adequados ao ambiente conflitual da política. Assim sendo, o NPM será capaz de criar mecanismos de controlo do sistema político-administrativo adequados às necessidades da gestão e da política.	O NPM terá de encontrar formas para lidar com a (politicamente necessária) falta de transparência e estabilidade, quer nos objectivos quer nos critérios de avaliação. Procurar criar sistemas de controlo abrangentes e exaustivos revelar-se-á uma missão impossível.

Fonte: Adaptado de Schedler (2003: 545).

- Paradigma tradicional:
- Racionalidade política = Poder político
- Racionalidade técnica = Poder administrativo

- A reforma administrativa, para ser bem sucedida, requer equilíbrios entre estas racionalidades.



- Novos paradigmas
- O poder político terá de aprender a confiar e a dar espaço (autonomia de decisão) ao poder administrativo, assegurando a responsabilização das partes envolvidas, de acordo com os princípios da boa gestão e legalidade;
- O poder administrativo assume funções de “gestão política”, necessárias à condução das políticas públicas e das organizações com eficácia e eficiência, num quadro de diálogo com a sociedade e com o poder político.

- **Referências**

- Schedler, Kuno (2003). “ ‘...And Politics?’ Public Management Developments in the Light of Two Rationalities”. *Public Management Review*. 5(4), 533-550.
- Stone, Deborah (2002). *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*. 3ª ed. New York: W.W. Norton & Company.
- Wilson, Woodrow (1887). “The Study of Administration”. *Political Science Quarterly*. 2(2), 197-222.