

A REFORMA ADMINISTRATIVA NA GRÃ-BRETANHA (1965-1982)

WILLIAM PLOWDEN*

1. Introdução; 2. Reforma administrativa no final da década de 60 e princípio da de 70; 3. Reforma administrativa nos anos 80; 4. Conclusões.

1. Introdução

Os traços básicos do sistema administrativo britânico foram estabelecidos num período em que a Grã-Bretanha era politicamente dominante e relativamente rica, de meados de 1850 a meados da década de 1920. As principais características do moderno serviço civil, a estrutura do governo central (incluindo os gabinetes do primeiro-ministro e dos ministérios), a administração municipal, as empresas públicas e as relações constitucionais entre os diferentes elementos do sistema surgiram durante esse período.

As atitudes em face do governo e as expectativas quanto ao papel governamental desenvolveram-se, como é natural, paralelamente a essas instituições e ajudaram a modelá-las. Tais atitudes foram influenciadas, em particular, pela experiência da guerra total e da conseqüente mobilização dos recursos nacionais, entre 1939 e 1945, pelas dificuldades econômicas que se seguiram à guerra e, em sentido bastante diferente, pelo clima de opinião, de modo geral otimista, e de distensão, que perdurou da Guerra da Coréia até os primeiros anos da década de 70.

Nesses aspectos, a experiência britânica não diferiu grandemente da experiência de muitos outros países. Mas, tal como em outros países, o conhecimento desses antecedentes é essencial para a compreensão de atitudes diante da reforma administrativa, nos últimos anos. Os dois objetivos principais das reformas tentadas têm sido modernização e economia: modernização de instituições cujas origens remontam a uma era de "grandeza nacional", agora totalmente desaparecida, e um esforço de economia no consumo de recursos nacionais, pelo setor público, numa época de recessão. Os pesos relativos, atribuídos a esses dois objetivos, têm mudado consideravelmente, com a passagem do tempo. Cada vez mais, o pano de fundo das tentativas de reforma vem sendo um generalizado pessimismo quanto à capacidade do governo. No princípio, o declínio nacional era até certo ponto atribuído a erros institucionais; mais recentemente, a crença de que o governo tem uma incompetência intrínseca vem reforçando a campanha para a transferência de recursos do setor público para o privado.

A recente expansão do governo e de seu controle dos recursos nacionais está ilustrada, de forma simples, na tabela e nos gráficos que se seguem.

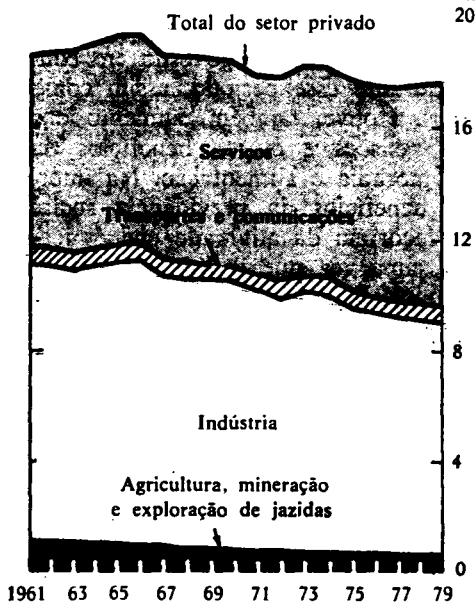
O gráfico 1 analisa o emprego por setor e indústria. A fatia de pleno emprego do setor privado caiu de 76%, em meados de 1961, para 70%, em meados de 1979. Embora os números viessem declinando desde 1961, mais da metade dos trabalhadores do setor privado tinha emprego na indústria. (Parte do declínio iniciado em 1961 pode ser explicada pela transferência do grosso da indústria do aço, em 1967, e das indústrias aeroespacial e de navegação, em 1977,

* Professor do Royal Institute of Public Administration (United Kingdom).

Gráfico 1
Pessoal empregado por setor e indústria

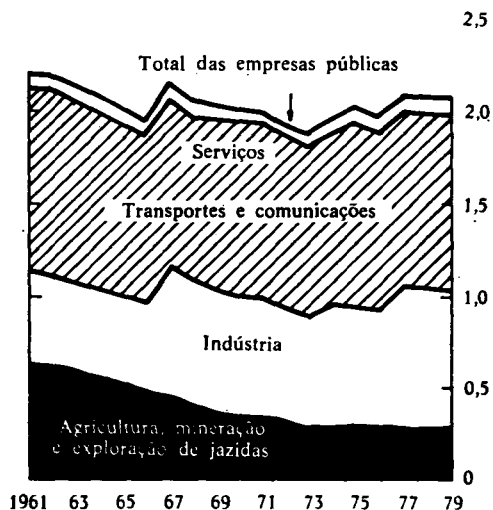
Setor privado (incluindo autônomo) Reino Unido

Milhões



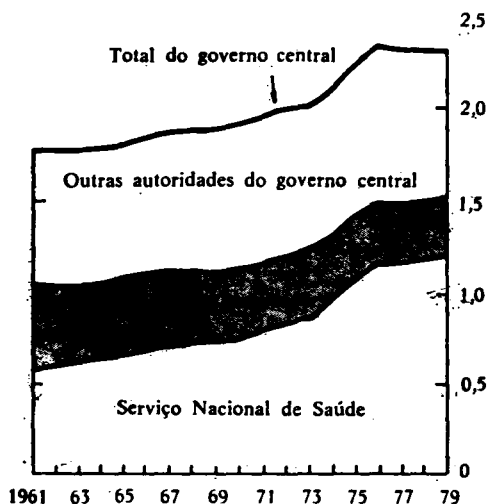
Corporações públicas

Milhões



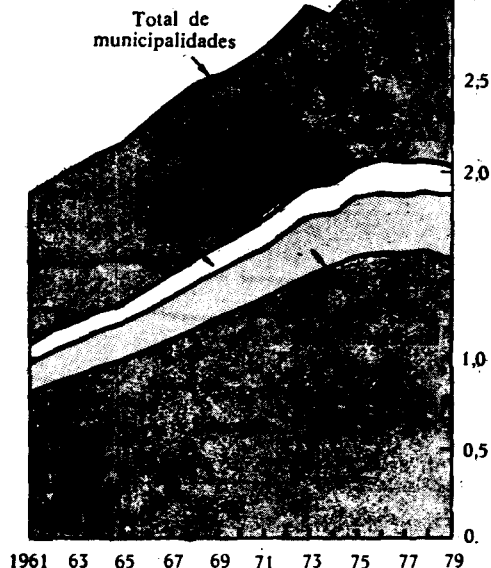
Governo central

Milhões



Municipalidade

Milhões



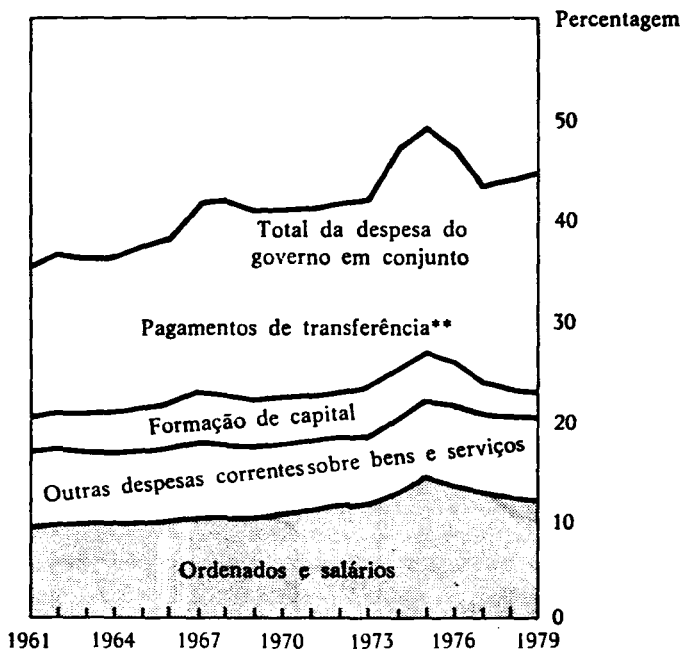
para o setor das empresas públicas, como resultado de estatização.) Em contraste, menos de 0,1 milhão de trabalhadores do governo central, e menos de 0,2 milhão de trabalhadores municipais estavam empregados na indústria.

O gráfico 2 mostra a despesa por governo em conjunto (combinados o governo central e as autoridades municipais) como uma percentagem do produto interno bruto (o valor dos bens e serviços produzidos pelas pessoas residentes no Reino Unido), entre 1961 e 1979. O total da despesa do governo em conjunto, como percentagem do PIB, aumentou, durante esse período, assim como aumentou a despesa com ordenados e salários. Houve, também, aumento nos pagamentos de transferência, compreendendo pensões e outros benefícios da previdência social, assim como subsídios para moradia e alimentação. Na interpretação deste gráfico deve-se observar que benefícios da previdência social etc., não estão incluídos no PIB, porque não decorrem da atividade econômica. Em consequência, a linha superior do gráfico, uma vez que inclui pagamentos de transferência, não se compara exatamente com o PIB, que exclui esse tipo de transferências.

Gráfico 2

Total da despesa do Governo em conjunto,*
de 1961 a 1979: por categoria econômica

Reino Unido — percentagem do produto interno
bruto, a preços de mercado



Fonte: Serviço Central de Estatística de Renda e Despesas.

* Setores do governo central e da autoridade municipal combinados.

** Pagamentos de previdência social, subsídios, outros pagamentos de transferência e empréstimos.

Tabela 1
Resumo da despesa pública por programa: presente e planejado
Reino Unido

Números-índices e milhões de £

	Índices (1978-79 = 100) a preços constantes					Milhões de £ a preços correntes		Porcentagem gasta por autoridades municipais
	1974/75	1977/78	1978/79	1979/80	1980/81	1978/79	1979/80	1979/80
Programa:								
Previdência social	78	91	100	103	106	16.165	19.105	
Saúde e serviços sociais pessoais	92	97	100	100	102	8.928	10.591	15,1
Educação	101	99	100	101	97	8.756	10.046	88,0
Habitação	136	105	100	102	89	4.683	5.668	48,9
Subsídios para alimentação	9.175	2.116	100	1	—	10	—	
Serviços ambientais	106	98	100	98	96	3.286	3.865	77,8
Bibliotecas, museus e arte	98	95	100	102	96	390	451	63,4
Lei, ordem e serviço de proteção	93	98	100	105	109	2.242	2.832	76,3
Serviços de emprego*	39	97	100	105	105	1.051	1.225	5,0
Estradas e transporte	128	102	100	103	98	2.932	3.543	57,4
Defesa, auxílios prestados no ultramar e outros serviços ultramarinos	93	99	100	104	108	9.332	11.418	
Irlanda do Norte	86	92	100	98	95	2.137	2.465	14,1
Outras despesas com programas	161	110	100	118	97	5.740	6.997	2,9
Total da despesa pública com programas	102	95	100	104	101	65.651	78.205	27,3
Juros da dívida	44	81	100	112	119	2.387	3.783	
Total da despesa pública	99	94	100	104**	103**	68.038	81.988	

Fonte: Social Trends, 1981 (Imprensa Oficial, 1982).

* Inclui o órgão central Departamento de Emprego e serviços diversos, tais como os de salários, despesas administrativas gerais, despesa internacional, reemprego e oficinas subsidiadas etc.

** Inclui reserva de contingência.

2. *Reforma administrativa no final da década de 60 e princípio da de 70*

Os últimos 15 anos viram dois períodos bastante distintos de tentativas de reforma administrativa na Grã-Bretanha, o segundo dos quais ainda está em marcha. O primeiro começou em meados da década de 60 e o principal foco de interesse dos reformadores, pelo menos durante a primeira parte do período, foi o serviço civil permanente. Para muita gente do Partido Trabalhista, que ocupou o poder de 1964 a 1970, o serviço civil representava a epitome da obsolescência das instituições governamentais britânicas; entendia-se que o mesmo corporificava capacidades, valores e métodos ultrapassados, e que assim impedia tanto a modernização econômica da Grã-Bretanha quanto — coisa muito diferente — a efetiva implementação do programa de um governo socialista. Diversas críticas não-oficiais do serviço civil¹ precederam a realização oficial, em 1966, da investigação Fulton sobre “a estrutura, o recrutamento e a administração do serviço civil”.

2.1 O Relatório Fulton sobre a administração pública

Fulton apresentou seu relatório em 1968,² fazendo um elogiado ataque (de que muito se ressentiu o funcionalismo público) ao culto do funcionário “generalista”: o administrador capaz de cobrir todas as áreas, cuja capacidade era mais política do que técnica, e cuja falta de interesse na gerência constituía importante fator do fraco desempenho do governo central (e, assim, consequentemente, do país). O fulcro da recomendação organizacional do Relatório Fulton era a retirada, do Tesouro, da responsabilidade de administrar o serviço civil, e a criação de um novo Departamento de Serviço Civil (DSC). A criação desse DSC, para desempenhar funções previamente confiadas ao Tesouro, tanto simbolizava a nova importância atribuída à administração do serviço civil, como tal, quanto constituía um resultado direto desse novo estilo de administração, mudando as capacidades e o estilo do serviço. O comitê recomendou também, como instrumento central desse processo de mudança, o estabelecimento de uma nova Escola Superior de Administração Civil (Civil Service College) completa e independente. Outras recomendações visavam à eliminação das divisões horizontais existentes dentro do serviço, que haviam dificultado a promoção de um nível para outro, e também divisões verticais entre administradores gerais e profissionais possuidores de capacidades mais especializadas, divisões que tendiam a excluir os últimos tanto da participação direta no processo decisório quanto dos cargos de cúpula (chefes de departamento e seus substitutos).

O debate sobre o trabalho de Fulton e sobre o processo de implementação (ou de não-implementação) de suas recomendações continuou muito além dos meados de década de 70, através do período da administração conservadora que, sob Edward Heath, assumiu o poder em 1970. Algumas mudanças importantes foram feitas imediatamente, mais especialmente o estabelecimento do DSC e da Escola Superior de Administração Civil. Outras, em especial a tentativa para

¹ Ver, por exemplo, Balogh, T. The apotheosis of the dilettante. In: Thomas, H., ed. *The Establishment*. 1959; ou Thomas, H., ed. *Crisis in the civil service*. 1968.

² Cmd. (Ordem de Serviço) n.º 3.638. *The Civil Service*, HMSO (Imprensa Oficial), June 1968.

enfraquecer a importância do administrador generalista na determinação da política, e de transformá-lo antes num especialista, fizeram apenas um progresso muito lento, diante da resistência passiva dos próprios generalistas.³

2.2 Mudanças em outros setores

Os termos de referência de Fulton focalizaram a administração civil, com exclusão, praticamente total, do contexto em que a mesma opera. Não pediu ele que se considerassem, nem considerou, questões como a da estrutura dos departamentos governamentais, das relações destes entre si, ou das maneiras segundo as quais as decisões eram tomadas. Embora de certa forma isso constituísse uma falha, pelo menos evitou a concentração na mudança estrutural, que caracteriza outras tentativas de reforma administrativa durante esse período. O Serviço Nacional de Saúde, a administração municipal, os serviços de água de propriedade do Estado e — em resultado de iniciativa não vinculada ao estudo de Fulton — alguns departamentos do governo central passaram todos por importantes reorganizações, nos fins dos anos 60 e princípios dos anos 70. Os temas básicos eram consolidação e simplificação: a arrumação e a “racionalização” de situações que se tinham desenvolvido de maneira bastante casual, no decorrer de um longo período. A consequência principal foi o aumento de tamanho da organização: maiores unidades de administração sanitária, de governo local, e alguns maiores departamentos governamentais. A reorganização do governo municipal, para tomar um exemplo importante, reduziu 1.400 unidades locais a 330, extinguindo, nesse processo, muitas antigas e estimadas características municipais. Sugeriu-se que as finalidades subjacentes de tais reorganizações incluíam *eficiência* (a criação de unidades maiores, capazes de desenvolver e manter aperfeiçoadas as estruturas gerenciais), *abrangência* (a ordenação da miscelânea confusa e desnorteante de jurisdições divididas e superpostas, que haviam crescido no decorrer de séculos) e *autonomia municipal* (criando maiores e mais eficientes unidades locais à que o governo central poderia, com mais confiança, deixar afetos o planejamento e a execução das políticas municipais, sem a continuada intervenção central).⁴

A reorganização do governo municipal foi precedida de uma pesquisa, realizada por uma comissão *ad hoc*. Como tão freqüentemente acontece, porém, a lógica das recomendações da comissão do governo municipal não foi inteiramente aceitável, do ponto de vista político: as mudanças estruturais finalmente implementadas foram talhadas para acomodar os desejos de grupos poderosos de apoiadores do governo e, nessa medida, enfraqueceram-se em sentido administrativo.

Outra fonte de permanente controvérsia foi a exclusão, dos termos de referência da comissão e da reorganização subsequente, da relação financeira entre governo central e governo municipal. Embora deversem ser maiores e gerencialmente mais competentes, as novas unidades municipais permaneceram tão dependentes de recursos financeiros do governo central quanto as suas prede-

³ Ver Kellner, Peter & Lord Crowther-Munt. *The Civil servants: an enquiry into Britain's ruling class*. Macdonald, 1980, especialmente os capítulos 4 e 5.

⁴ Alexander, Alan. *Local Government in Britain since reorganisation*. George Allen & Unwin, 1982. p. 9-10.

cessoras, ficando apenas ligeiramente menos sujeitas a controle, no que se refere à maneira pela qual tais recursos eram usados.

2.3 PAR e CPRS

Merecem menção especial duas outras reformas administrativas que datam desse primeiro período, ambas relacionadas com o governo central, e mencionadas numa “exposição” (*white paper*) ou declaração, publicada pelo novo governo conservador de Edward Heath em outubro de 1970, a qual resume muito bem o espírito reformista daquela época.⁵ A exposição lembrava que a nova administração havia prometido introduzir “um novo estilo de governo”, o que seria conseguido mediante a redução das atividades governamentais, em consequência, do imposto sobre a indústria e a comunidade como um todo (embora pouco se dissesse sobre como isso seria feito); e, mais particularmente, pela melhoria da qualidade do processo decisório, na intimidade do governo. Esta última exigia mudanças nas estruturas e nos processos.

Processo completamente novo era o “Programme Analysis and Review — PAR (análise e revisão de programa)”, uma versão modificada, à maneira britânica, da então florescente experiência americana com o PPBS. Sua meta era assegurar a eficácia de programas e atividades na consecução dos respectivos objetivos e a maior eficiência possível na utilização dos recursos. Para isso deveria ser instituído um programa de revisões das atividades departamentais, de caráter permanente, cujos tópicos seriam escolhidos em consulta aos ministérios, ao Tesouro e ao Grupo Central de Revisão de Política (Central Policy Review Staff), sobre o qual falaremos mais adiante. Embora conduzida principalmente pelo ministério interessado, a própria revisão deveria envolver também os dois outros órgãos. Os resultados das revisões deveriam ser encaminhados aos ministros, esperando-se que isso ocorresse a tempo de que as decisões tomadas com base nesses resultados pudessem ser incorporadas ao processo de elaboração orçamentária do ano então corrente.

Um novo elemento estrutural era o Central Policy Review Staff (CPRS), já mencionado, de cujos objetivos, delineados na exposição governamental de outubro de 1970, os mais importantes eram contribuir na “tarefa de produzir uma definição estratégica dos objetivos (governamentais)” e na de “estabelecer a relação entre as políticas ministeriais isoladas e a estratégia do governo como um todo”. O CPRS deveria constituir uma pequena unidade multidisciplinar, localizada no Gabinete do primeiro-ministro e trabalhando para o primeiro-ministro e para seus colegas de ministério.

Essas duas reformas são aqui mencionadas porque visaram, ambas, a problemas constantes do governo. O PAR foi imaginado para compensar a natureza incremental do processo orçamentário; embora muito mais modesto, em escopo e metodologia, do que o CPRS, tal como o PPBS deveria ele permitir o exame sistemático dos programas de despesas, de modo tal que, em última análise, nenhuma atividade importante deixasse de ser verificada. Em princípio, o PAR tinha uma atitude neutra, em sua abordagem dos orçamentos dos programas: ainda que uma revisão conduzisse à recomendação de que programas ineficientes

⁵ Cmnd. n.º 4.506. *The Reorganisation of Control Government*. HMSO, Oct. 1970.

tes ou ineficazes deveriam ter seus recursos cancelados, a conclusão poderia igualmente recomendar o aumento do volume de recursos, se isso parecesse necessário à consecução dos objetivos de um programa. O CPRS visava a compensar o aspecto fragmentário e centrifugador das atividades do governo, em razão do qual as propostas e ações de ministérios e órgãos isolados tendem a referir-se mais estreitamente a seus objetivos seccionais do que aos objetivos do governo como um todo. Visava também, de maneira menos óbvia, a fortalecer o político eleito que tentasse desenvolver políticas em novas direções determinadas, em oposição à burocracia permanente, em geral interessada em que qualquer afastamento do *status quo* fosse o mais gradual e o menos perturbador possível.

As histórias dessas duas inovações foram bastante diferentes. O PAR foi implantado com entusiasmo, com o apoio de Edward Heath, então primeiro-ministro. Foram feitos alguns estudos de boa qualidade, realizada excelente análise e levantadas questões fundamentais sobre programas isolados. Nem os próprios estudos nem, na verdade, a natureza dos tópicos estudados foram oficialmente divulgados e o resultado foi uma ausência total de debate público alimentado por informações sobre o programa PAR e seus méritos. De qualquer modo, não foi mantido o *momentum* do programa; desde o princípio houve discordância entre os ministérios "centrais" (o Tesouro e o CPRS) e os departamentos em que ocorriam os gastos quanto às áreas políticas a serem escolhidas para as revisões isoladas, sobre a maneira precisa de conduzi-las, sobre suas conclusões e as decisões a tomar, quando tais conclusões foram levadas à discussão coletiva dos ministros. O declínio do *status* e da importância do programa PAR, iniciado mesmo durante o período de governo de Heath, que o tinha inaugurado, acentuou-se mais ainda sob o governo trabalhista que o sucedeu. A época em que o governo conservador da Sra. Thatcher assumiu o poder, em 1979, o programa estava praticamente morto, tendo sido formalmente encerrado muito pouco tempo depois.

No pronunciamento governamental de 1970, o CPRS foi estreitamente vinculado ao programa PAR, em cujos estudos permaneceu muito envolvido, enquanto o programa sobreviveu. Seus propósitos, entretanto, eram muito mais amplos, seu formato mais flexível e suas atividades, na prática, mais adaptáveis às mutáveis circunstâncias políticas. Isso contribuiu para que sobrevivesse a duas mudanças de governo e parece que se tornou uma instituição permanente.

O propósito do CPRS foi originalmente definido como o de "habilitar os ministros a tomarem melhores decisões políticas, assistindo-os na tarefa de articular as implicações de suas estratégias básicas em termos de políticas em áreas específicas, de estabelecer as prioridades relativas a serem dadas a diferentes setores de seus programas como um todo, de identificar aquelas áreas de política em que novas opções podem ser utilizadas e de assegurar que as implicações subjacentes de cursos alternativos de ação sejam amplamente analisadas e consideradas".⁶ Atuando como uma unidade analítica inteiramente independente dos principais ministérios, junto do Gabinete Ministerial e, particularmente, do primeiro-ministro, o CPRS tem desempenhado essas tarefas através de variados métodos: grandes relatórios sobre tópicos contenciosos, comentários sobre temas correntes e sobre propostas de natureza política oriundas de cada ministro, in-

⁶ Cmnd. n.º 4.506, parágrafo 47.

formação e orientação informais (algumas vezes atendendo a pedidos; outras, não solicitadas). Em número nunca superior a 20, sua equipe tem incluído sempre uma grande proporção (até a metade) de pessoas recrutadas inteiramente fora dos serviços do governo. Os outros têm sido funcionários públicos oriundos dos ministérios. Os trabalhos da CPRS existem há cerca de dois anos. Nenhum dos quatro chefes do grupo era servidor público de carreira.

Embora não seja possível entrar aqui em maiores detalhes sobre o CPRS e suas atividades, é minha opinião pessoal que, em princípio, e, em grande extensão, na prática, o CPRS representa uma das mais importantes reformas administrativas no governo britânico, nos últimos 35 anos. Os princípios gerais que o apóiam são aplicáveis em muitas grandes organizações, incluindo os governos dos países industrializados do mundo. As lições que podem ser tiradas de suas experiências valem muito bem o trabalho de serem aprendidas.⁷

Sejam quais forem seus méritos, o CPRS ocupa o ponto mais alto (e é realmente o principal sobrevivente) do movimento de reforma administrativa britânica dos fins da década de 60 e princípio da de 70. Esse movimento fundou-se em dois pressupostos basicamente otimistas. Primeiro, o de que numa era em que se esperava a continuação de um crescimento econômico estável, o governo tinha uma grande contribuição a dar ao bem-estar nacional. Segundo, o de que, na intimidade do governo, a aplicação da razão e da análise à solução dos problemas tenderia a produzir melhores soluções do que as que resultariam de uma confiança exclusiva em pressões políticas e de mercado. Poucas das outras inovações originadas naquele período sobreviveram inalteradas, e as pressões para mudança, indubitavelmente poderosas, que atualmente agem no setor público da Grã-Bretanha, são orientadas por uma filosofia muito diferente.

Os dois períodos foram separados por um intervalo de relativa inatividade. No período de incerteza econômica e política que se seguiu à crise provocada pelos preços do petróleo, em 1973/74 (marcado também na Grã-Bretanha por uma mudança de governo, de conservador para trabalhista) o interesse pela reforma administrativa diminuiu. Os governos trabalhistas de 1974/79, sob pressão do Fundo Monetário Internacional, comprometeram-se a reduzir as despesas públicas e a mão-de-obra empregada no setor governamental, mas praticamente não fizeram qualquer reforma institucional nesse sentido. As tendências subjacentes não foram afetadas e a maior parte das mudanças administrativas ocorridas constou de passos para trás, dados em relação às mudanças mais ambiciosas dos anos anteriores — por exemplo, o desmantelamento progressivo dos “gigantescos” ministérios do governo central.

3. *Reforma administrativa nos anos 80*

Com a chegada ao poder do governo conservador da Sra. Thatcher, em maio de 1979, a situação mudou bruscamente. A tímida retórica dos trabalhistas sobre a redução da despesa pública foi substituída por uma convicção ideoló-

⁷ Para uma descrição mais completa, ver Plowden, William. *The British Central Policy Review Staff*. In: Baehr & Wittrock, eds. *Policy analysis and policy innovation*. Sage, 1981.

gica de que isso constituía objetivo principal do governo. O serviço civil deveria ter, em cinco anos, seu contingente reduzido de 732 mil para 630 mil funcionários — cerca de 14%. O desperdício e a ineficiência deveriam ser eliminados em toda a extensão do setor público. O resultado de tudo isso tem sido um período que, se não é de reforma administrativa, pelo menos é de uma mudança administrativa, de uma espécie virtualmente desconhecida na Grã-Bretanha moderna. Ministros das principais pastas e, em particular, a primeira-ministra, têm empreendido vigorosa campanha pública contra o vulto atual, as atitudes de intervenção e — como dizem — o fraco rendimento gerencial do setor público em geral e do governo central em particular.⁸ Ante esse pano de fundo geral, diversos tópicos merecem ser destacados.

3.1 Redução do contingente do serviço civil

Em termos numéricos, pelo menos, esse programa tem sido muito bem-sucedido. De modo geral, o governo vai bem na direção de sua meta de uma redução de 14% por volta de 1984: de abril de 1979 até julho de 1982, o número de funcionários do serviço público tinha diminuído 10%, e, em alguns ministérios, a queda atingira percentagens de quase 25%.

Reduções ainda mais impressionantes têm sido conseguidas em altos cargos administrativos, que foram objeto de uma revisão independente. Começando pela meta de reduzir em mais de 25% os funcionários dos três níveis da cúpula, o governo já conseguiu mais que isso em diversos ministérios e, reconhecendo que cortes nessa proporção poderiam reduzir a eficiência do serviço público, está diminuindo agora sua meta, fixando-a em 20%.

3.2 Controle e “quangos”

Dois pontos de menor importância, de significação sobretudo simbólica, foram a abolição de grande número de pequenos controles exercidos pelo governo central sobre as autoridades municipais e a dissolução de diversos “quangos”, ou agências não-ministeriais. Entre os “quangos” que assim desapareceram havia alguns de funções puramente assessoriais e de participação não remunerada, e outros dotados de responsabilidades executivas e de grandes equipes assalariadas (por exemplo, o Location of Offices Bureau — Serviço de Localização de Escritórios — que prestava assistência a firmas desejosas de se mudar de Londres). Na verdade, os “quangos” foram tratados pelos porta-vozes do governo e pelos que o apoiavam como a corporificação da expansão desregulada da atividade estatal; tem-se dado muita publicidade à economia relativamente pequena conseguida com a abolição de “quangos” deficientemente usados, mas, ao que parece, pouca atenção sistemática mereceu a questão relativa à melhor maneira de serem desempenhadas as funções que anteriormente eram exercidas por outros.

⁸ Uma boa descrição do enfoque adotado pelo governo Thatcher é dado por Chapman, Richard. Reducing the public sector. *Policy Studies Journal*, número especial (n. 4), 1980/1981.

3.3 Reorganização do Serviço Nacional de Saúde

Outra medida foi a reorganização de um dos principais órgãos do setor público, o National Health Service — NHS (Serviço Nacional de Saúde). Resumindo rapidamente um longo debate, considerava-se que as unidades básicas locais de prestação de serviço, criadas pela reorganização anterior, em 1974, eram grandes demais e “burocráticas”, e desse modo suas administrações ficavam muito afastadas das populações a que serviam. Como mostra o gráfico 2, a reorganização precedente (estabelecida por um governo conservador) foi seguida de um explosivo crescimento da força de trabalho do NHS.

O novo governo conservador estava firmemente comprometido com uma ulterior reorganização do NHS. Depois de uma consulta ao público usuário, posteriormente generalizada, o nível inferior de administração foi extinto, sendo substituído por um número maior de unidades menores — mais um passo atrás na filosofia de que “o grande é bonito”, que tivera tanta influência nos anos 60 e no começo dos anos 70.

3.4 Auditoria e prestação de contas

Um quinto aspecto pode ser denominado “auditoria e prestação de contas”, e aqui o tema comum é a importância da fiscalização externa nas atividades administrativas do setor público. Duas inovações bastante diferentes ilustram o tema. A primeira é a exigência, contida na legislação, de que as autoridades municipais publiquem determinados tipos de informação sobre os custos e a natureza dos serviços que prestam, para benefício dos eleitores e contribuintes dos municípios. Embora muitas autoridades venham, há anos, publicando amplas e substanciais informações sobre suas atividades, algumas outras têm sido quase obstinadamente lacônicas sobre o assunto. A intenção é a de que fatos e algarismos (sobre, por exemplo, o número e o custo, *per capita*, de pessoas idosas em acomodações residenciais) sejam publicados sob forma genérica. Os eleitores de uma área, examinando o desempenho de suas autoridades municipais, em tempo de eleição, ficarão em condições de avaliar a eficiência e, até certo ponto, a qualidade do serviço que prestam e de confrontar esses dois dados com períodos anteriores e com o desempenho de autoridades vizinhas e/ou comparáveis. A mesma filosofia serve de base à criação da chamada Audit Commission (Comissão de Auditoria ou Fiscalização). O relatório de um comitê parlamentar criticou as medidas vigentes para a fiscalização financeira das autoridades municipais. O governo concordou em que tais medidas eram deficientes e acrescentou que, em princípio, era errado que as autoridades municipais nomeassem seus próprios auditores. Seria, portanto, criada uma Comissão de Auditoria para os governos municipais, nova e independente, encarregada não só de nomear os auditores para fiscalização das autoridades municipais, mas também com poderes para executar tarefas que “valessem o dinheiro gasto”. O governo alegou que, uma vez que a despesa das autoridades municipais estava caminhando para os £ 22 bilhões, anualmente, havia necessidade crucial de garantir a boa aplicação do dinheiro gasto.

Duas tendências bastante diferentes podem ser detectadas nessas duas reformas. Há primeiro, obviamente, a tendência para tornar os administradores do setor público mais responsáveis e, assim (espera-se), mais eficientes no uso que

fazem do dinheiro do povo. É, porém, parte essencial dessa primeira tendência — e a ela se vincula pela presunção não explícita de que os administradores do setor público, se deixados entregues a si próprios, não merecem a confiança de uma boa gestão — a lenta erosão da independência dessas autoridades, em face da contínua intervenção do governo central em suas administrações. Essa tendência, ironicamente, tem sublinhado grande parte do programa de reforma administrativa de um governo cuja ideologia é, em outros aspectos, anticentrista, e os esforços governamentais para submeter a controle as despesas e o pessoal de órgãos tão diversos quanto serviços municipais, empresas públicas, o Serviço Nacional de Saúde e os serviços de águas o têm conduzido, inexoravelmente, a uma completa intervenção na administração desses órgãos.

3.5 Eliminação da ineficiência no governo central

O sexto e o sétimo aspectos têm ambos caráter interno, no governo central: ainda uma vez, derivam ambos do desejo do governo de eliminar a ineficiência e o desperdício. O primeiro deles tem consistido num programa de revisões das atividades ministeriais, conduzido sob a supervisão geral de um consultor graduado, trazido, para trabalho em tempo parcial, do setor privado (*Sir Derek Rayner*, diretor-gerente associado da cadeia de lojas *Marks & Spencer*). *Sir Derek*, de acordo com instruções da primeira-ministra, a quem ele se subordina, estabeleceu um pequeno escritório central, com funcionários públicos e, com essa equipe central, os ministérios fizeram a escolha das atividades a serem revistas. A técnica tem consistido, na realidade, em perguntar, relativamente a cada função ou atividade, o seguinte: “Para que se faz isso, quanto custa e o que acrescenta?” As revisões, ou “escrutínios”, têm sido realizadas pelos ministérios interessados, sob a orientação e algum auxílio do escritório central.

A aplicação dessa técnica bastante simples, mas eficiente, por volta de julho de 1982, já havia identificado a possibilidade de uma economia potencial de cerca de £ 330 milhões anuais. As pessoas envolvidas no processo Rayner insistem em que o mesmo é neutro em seus objetivos e pressupostos, interessado apenas na maximização da relação entre os produtos do serviço e os insumos de todos os tipos. Outras afirmam que, ao contrário, consiste ele apenas num exercício de redução de custos e que seu objetivo principal e não declarado é a redução do volume de um insumo em particular — a força de trabalho do serviço civil. Os admiradores de Rayner afirmam, ainda, que as revisões não apenas se preocupam com a eficiência dos programas, mas também com sua eficácia, isto é, com a qualidade das atividades do governo, no sentido de sua capacidade para atingir seus objetivos mais amplos. Outros, eu inclusive, não concordam, acreditando que nem as intenções, nem as técnicas de Rayner se coadunam com uma atitude de geral desinteresse pelas despesas públicas.⁹ A unidade central que orienta as revisões de Rayner foi recentemente deslocada do gabinete da primeira-ministra para o novo Serviço de Administração e Pessoal, como parte de algumas mudanças em mais larga escala na administração central do serviço civil, descritas a seguir.

⁹ Ver, por exemplo, um debate triangular sobre a abordagem Rayner, em *RIPA Report*, 4, 1981; e 3 (1 e 2), 1982.

Esse tipo de revisão (que é conhecida pelo nome de seu promotor, Sir Derek Rayner) compreende uma série de *one-off studies*, focalizando atividades distintas, que se imagina contenham um potencial de economia sem o risco, porém, de provocar controvérsia indevida. Constituem, na realidade, uma forma de consultoria.

Inovação gerencial mais abrangente e de mais conteúdo tem sido o desenvolvimento de sistemas de informação administrativa ministerial destinados a informar os ministros e seus funcionários mais graduados da quantidade, dos custos e das funções da força de trabalho empregada. Um desses sistemas — o sistema de informação ministerial (ou *Minis*) — introduzido em seu ministério por um dos mais antigos colegas da Sra. Thatcher, o Sr. Michael Heseltine, atraiu particular atenção. O desenvolvimento desse sistema foi resultado de propostas contidas nas revisões de Rayner. Embora naturalmente o detalhe do trabalho tenha ficado a cargo dos funcionários, o sistema, em seu princípio geral, deve muito ao interesse pessoal de Heseltine, decorrente de sua própria e vasta experiência no setor privado. O Minis proporciona relatórios regulares e detalhados a Heseltine e à chefia permanente do ministério sobre as atividades do órgão, seus custos e sua produção pretendida e real. A informação é preparada e revista anualmente e o Minis está agora chegando ao fim de seu terceiro ciclo.¹⁰

O Minis é interessante porque, além de relativamente sofisticado, representa uma tentativa nova de um ministro eleito para realmente gerir os recursos que lhe são confiados. É também significativo porque um comitê parlamentar, fazendo uma revisão da busca “de eficiência e eficácia no serviço civil” (título do relatório que apresentou), concluiu recentemente que o Minis, “ou algo que lhe seja claramente equivalente”, deveria ser adotado em outros ministérios governamentais e órgãos do setor público.¹¹ O governo parece inclinado a aceitar pelo menos o princípio geral dessa recomendação e, portanto, pode-se considerar que o Minis indica um tipo de inovação que irá atrair bastante atenção, no governo central da Grã-Bretanha, nos próximos anos. Se a abordagem for bem-sucedida — como em teoria parece ser — poderá ser adotada em outros segmentos do setor público.

3.6 A extinção do Departamento de Serviço Civil (Civil Service Department)

A última grande modificação que desejo mencionar ocorreu, ainda uma vez, no governo central. Assinala o fim de um episódio importante, no ambicioso movimento de reforma que começou em fins da década de 60, e pode ser citada como o resumo dos propósitos muito mais estreitos e limitados da abordagem atual. É, em poucas palavras, a extinção do Departamento de Serviço Civil, ocorrida em 1981, e a redistribuição de suas funções entre outros departamentos centrais.

¹⁰ A avaliação mais autorizada e mais atualizada do Minis é o estudo de Likierman, Andrew. *Management information for ministers: the Minis system in the Department of the Environment*. *Public Administration*, 50 (2), Summer 1982.

¹¹ Câmara dos Comuns, Comitê do Tesouro e Serviço Civil (sessão de 1981/1982), 3.º relatório: *Efficiency and effectiveness in the civil service*.

Como mencionamos, o DSC foi instituído em 1968, como parte do processo de modernização do serviço público, na esteira do Relatório Fulton. Era sua tarefa estimular o desenvolvimento de um serviço civil mais eficiente, através da garantia de que o próprio serviço estaria sendo mais bem administrado. Seu estabelecimento foi defendido por Fulton porque iria demonstrar que “estava surgindo algo novo” em matéria de administração do serviço civil. Fulton alegava que um ministério destinado ao serviço civil deveria ser capaz de “lutar e ser visto lutando contra o Tesouro, no interesse do serviço”.¹²

O DSC foi extinto sobretudo porque foi visto por alguns como muito bem-sucedido nessa tarefa, e porque por volta da década de 80 a tarefa era considerada secundária, em relação ao esforço de reduzir as dimensões e os custos do serviço público. Mesmo os governos trabalhistas de Wilson e Callaghan acharam que o DSC, como porta-voz do serviço civil como um todo, havia sido demasiadamente bem-sucedido na ajuda para a conquista de aumentos salariais do funcionalismo. O governo da Sra. Thatcher achava também que o trabalho de controle do número e dos custos da mão-de-obra não poderia ser eficaz se estivesse separado do controle da despesa do setor público. (Contudo, vale a pena observar que o governo está indo bem com seu programa de redução da força de trabalho do serviço público.) As responsabilidades do DSC relativamente ao número de servidores, remuneração, aposentadoria e condições de serviço voltaram, conseqüentemente, ao Tesouro. As responsabilidades de administração do pessoal, recrutamento, treinamento, sistemas gerenciais e avaliação do desempenho foram atribuídas a um novo Serviço de Administração & Pessoal, junto ao Gabinete Ministerial. O título “Chefe do Serviço Civil”, anteriormente dado ao chefe permanente do DSC, é agora dividido entre o chefe permanente do Tesouro e o secretário do Gabinete.¹³

4. Conclusões

Dois temas distintos podem ser percebidos nas atividades da reforma administrativa britânica do início dos anos 70 e 80. De um ponto de vista lógico, poderiam e deveriam ser complementares; na prática, têm sido tratados como alternativas.

Através de todo o primeiro período, o tema foi *melhor governo*: o aperfeiçoamento de estruturas, processos e pessoal conduziria, esperava-se, a melhores decisões, políticas e resultados. Houve muitas discussões sobre questões de recrutamento, treinamento, administração de pessoal e técnicas analíticas. A necessidade de eficiência era mencionada, mas com pouca ênfase. O tamanho e os custos do governo continuaram a crescer e mesmo as crises econômicas do fim da década de 70 pouco fizeram para conter tais tendências.

O tema, no segundo período, que deu continuidade ao anterior, foi a *eficiência*. A ênfase tem sido colocada na maximização da relação entre produtos e insumos, de preferência através da redução dos últimos. O foco incide sobre a redução do custo, de preferência à melhoria da qualidade do governo, embora com a justificativa de que menos governo é, geralmente, melhor governo.

¹² Cmnd. n.º 3.608, parágrafo 253 (c).

¹³ Debates da Câmara dos Comuns, 12 de novembro de 1981, colunas 658/666.

Os resultados das atuais atividades têm sido confusos. A despesa pública, como um todo, continuou a crescer. Muitas das possíveis economias identificadas por Sir Derek Rayner e suas equipes ainda não foram efetivadas. O tamanho do serviço civil, porém, foi substancialmente reduzido; muitos exemplos de atividade ineficiente ou redundante foram descobertos e, em alguns casos, eliminados, em todas as áreas do setor público. Mesmo o mais ardoroso defensor da ação estatal tem dificuldade em combater, de maneira convincente, as medidas tomadas, por exemplo, para assegurar maior responsabilidade. Os progressos alcançados nos sistemas de informação gerencial, em muitos casos, eram de há muito devidos e, em quase todos os casos, inteiramente desejáveis em princípio (ainda que não estejam, na prática, completamente aperfeiçoados). Em geral, e em acentuado contraste com o período anterior, é impressionante observar o que um governo, decididamente concentrado na redução dos custos dos serviços, conseguiu realizar.

É necessário, agora, acoplar esses dois temas. O governo mais barato nem sempre é o melhor governo; a eficiência pode, com demasiada facilidade, ser alcançada em detrimento da eficácia. Os objetivos do movimento reformista ainda são válidos, e os problemas com que se relacionaram ainda não foram solucionados. Providências recentes, como, por exemplo, a extinção do Departamento de Serviço Civil, podem ajudar a reduzir o custo do serviço civil, mas em nada contribuem para torná-lo mais eficiente e mais sintonizado com as necessidades contemporâneas. É claro que isto constituiria uma operação mais difícil e a mais longo prazo. Se a decidida abordagem do atual governo, relativamente à redução de custos governamentais, pudesse absorver a preocupação de seus antecessores com a melhoria da qualidade do governo, as perspectivas da reforma administrativa na Grã-Bretanha seriam muito animadoras.