

AGRADECIMENTOS

Ao Prof. Doutor Albino Lopes, que desde o primeiro momento acolheu o projecto de doutoramento, devo uma enorme gratidão. Pelas muitas horas no seu gabinete, em que assegurou um debate vivo sobre a problemática em causa e encontrou sempre tempo para o apoio e orientação científica, pelo seu manifesto interesse e, essencialmente, pela sua inexcedível capacidade de expor e conduzir o conhecimento, estou publicamente reconhecido. Além do elevado auxílio científico que sempre me prestou, não posso deixar de realçar a delicadeza, a atenção e amizade com que sempre me tratou, estimulando grandemente a motivação para este trabalho. Pelo que fica dito, o meu maior agradecimento.

Aos colegas e amigos o meu muito obrigado pelo apoio manifestado.

Por último, aos meus pais, à minha sogra, à Inês e, de modo particular, à Maria Helena, minha mulher um reconhecido agradecimento pela compreensão, paciência e incentivo.

RESUMO

No contexto da modernização da Administração Pública portuguesa elegemos o sistema de governação, das organizações públicas, como objecto central da investigação. Interessa-nos compreender qual a evolução da governação das organizações públicas, em Portugal, saber quais os novos modelos em emergência e de que maneira estes afectam a qualidade dos serviços, sendo esta, medida pela satisfação dos profissionais.

Partindo da ideia de que o *Modelo de Administração Tradicional*, como modelo único para todos os tipos de organizações, não dá resposta aos actuais desafios, procuramos saber quais as mudanças que se estão a operar, sobretudo, em organizações de diferentes tipos, como institutos públicos, institutos politécnicos, escolas, hospitais, tribunais, autoridades reguladoras independentes e municípios. Procuramos saber, em particular se o diagnóstico que tem sido feito pelos reformadores é ou não desfocado da realidade e quais os pressupostos de que parte. De um modo geral, tem-se feito uma crítica severa ao *Modelo de Administração Tradicional*, como se tratasse do clássico modelo burocrático weberiano, mas será que esse modelo está longe de ter incorporado os princípios originais da burocracia? Tratar-se-ia de uma adaptação cultural “à portuguesa” que não cuidou de acompanhar as práticas de gestão do serviço público com os respectivos princípios e valores inerentes? A pesquisa desenvolvida parece confirmar que assim tem sucedido. Assim sendo, a modernização administrativa que tem vindo sobretudo, a colocar a ênfase nos instrumentos de gestão poderá continuar a falhar o alvo. Nesta perspectiva, seria, antes, ao nível do modelo de governação que se produziria a maior mudança. A nossa investigação, elaborada com base no conceito de governação pública, concluiu que parece estar em emergência uma cultura de serviço público, bastante divergente da anterior, assente num *mix* de características dos vários modelos de governação que foram sendo testados, noutros quadrantes culturais. Mudanças para melhor, no domínio da qualidade da cultura de serviço público? Não será possível, para já, ajuizar a esse respeito.

Palavras-chave: modelos de governação; gestão; cultura; serviço público.

JEL Classification System: H11- Structure and Scope of Government; M14- Corporate Culture.

ABSTRACT

In the context of the modernization of the Public Portuguese Administration we choose the organizations' public governance system as the central subject of the investigation. We want to understand the Portuguese evolution of the organizations' public governance system, getting to know the new emerging models and their relation with the service's quality, which is measured by the professional's satisfaction.

Starting from the idea that the Administration Traditional Model, as the only one applied in all types of organizations, does not address the current challenges, we have tried to understand which changes are taking place in the different types of organizations, particularly in public institutes, technical institutes, schools, hospitals, courts, independent regulatory authorities and local governments. We are especially interested in understanding if the diagnosis that has been given by the reformers adequately reflects reality, and which prepositions are used for that. Generally, severe criticism has been given to the Administration Traditional Model, as if it were the classic Weberian bureaucratic model. But is this model far from having incorporated the bureaucracy's original principles? Could it be a Portuguese cultural adaptation that did not follow the public service's management practices, with its inherent principles and values? Research seems to confirm that this is the case.. Therefore, the administrative modernization focused on management tools will continue to miss the target. In this context, it would rather be at the governance model's level that the biggest change would be produced. Our research, based on the concept of public governance, concluded that a new public service culture seems to be emerging quite different from the previous one, based on a mix of characteristics from the several governance models that have been tested in other cultural quadrants. Changing to the better, in the field of the public service's cultural quality? It is still too early to tell.

Key-Words: governance's models; management; culture; public service.

JEL Classification System: H11- Structure and Scope of Government; M14- Corporate Culture

ÍNDICE GERAL

	Pág.
Agradecimentos	I
Resumo	II
Abstract	III
Índice geral	IV
Índice de quadros	VIII
Índice de figuras	IX
Lista de abreviaturas	X
CAPÍTULO 1 - INTRODUÇÃO GERAL	1
1.1. O Problema: contextualização e delimitação	1
1.2. Pertinência e objectivos da investigação	14
1.3. Estrutura do trabalho	17
PARTE I – ENQUADRAMENTO TEÓRICO	19
CAPÍTULO 2 - GOVERNAÇÃO EMPRESARIAL	20
2.1. Introdução	20
2.2. O conceito de governação	20
2.2.1. Separação entre a propriedade e o controlo	27
2.2.2. Organização e funcionamento dos sistemas de governação	30
2.3. As principais teorias da governação empresarial	34
2.3.1. A perspectiva tecnocrática	34
2.3.2. A perspectiva financeira	35
2.3.3. A perspectiva pluralista	40
2.3.4. A perspectiva da provedoria	42
2.4. Os principais actores da governação empresarial	45
2.4.1. Sistemas de órgãos da governação	45
2.4.2. Conselho de administração	52
2.4.3. Direcção - Executiva	55
2.5. Desenvolvimento do conceito de governação	59

2.5.1. A revisão dos pressupostos	59
2.5.2. O relatório <i>Cadbury</i> e a lei <i>Sarbanes-Oxley</i>	64
2.5.3 Os princípios das Organizações Internacionais	69
2.6. Síntese conclusiva	73
CAPÍTULO 3 - GOVERNAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS	75
3.1. Introdução	75
3.2. A necessidade de modelos diferenciados	76
3.3. Modelo e dimensões da governação pública	80
3.3.1. Racionalidade organizacional	83
3.3.2. A participação e o papel dos interessados	87
3.3.3. Sistema de órgãos	92
3.3.4. Características dos processos de decisão	94
3.3.5. A filosofia da prestação dos serviços públicos	99
3.3.5.1. Integração hierárquica	102
3.3.5.2. Integração pelo mercado	102
3.3.5.3. Integração através de redes	104
3.4. A especificidade do serviço público	110
3.4.1. Conceito e evolução do serviço público	111
3.4.2. Características e classificações do serviço público	119
3.4.3. Interesse público	126
3.4.4. Qualidade em serviços públicos	130
3.4.5. Especificidade da gestão pública	138
3.5. Os modelos de governação pública	144
3.5.1. Modelo Administrativo Tradicional	146
3.5.2. Modelo da Administração Profissional	154
3.5.3. Modelo da Escolha Pública	158
3.5.4. Modelo da Nova Gestão Pública	161
3.5.5. Modelo da Gestão do Valor Público	166
3.5. Síntese conclusiva e hipóteses de trabalho	176

PARTE II – ESTUDOS EMPÍRICOS	180
CAPÍTULO 4 – ESTUDOS EMPÍRICOS SOBRE A EVOLUÇÃO DA GOVERNAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS EM PORTUGAL	181
4.1. Introdução	181
4.2. Justificação das opções metodológicas	181
4.3. Estudo de algumas características dos principais sistemas administrativos europeus e sua comparação com o sistema português	185
4.3.1. Amostra	185
4.3.2. Procedimentos	186
4.3.3. Análise de dados	187
○ Administração Pública Francesa	187
○ Administração Pública do Reino Unido	190
○ Administração Pública Alemã	194
○ Administração Pública da Suécia	196
○ Administração Pública Portuguesa	203
4.3.4. Síntese da análise de dados e teste das hipóteses	209
4.4. Estudo dos modelos de governação utilizados nos diferentes tipos de organizações da administração portuguesa	217
4.4.1. Modelo de investigação	218
4.4.1.1. Conceito de governação	219
4.4.1.2. Modelos de governação	224
4.4.1.3. Resultados do desempenho organizacional	225
4.4.2. Técnicas de recolha de dados	228
4.4.2.1. Entrevistas	228
4.4.2.2. Aplicação de questionário	229
4.4.2.3. Pesquisa documental	229
4.4.3. Amostra	229
4.4.4. Análise de dados	231
4.4.4.1. Dimensões do sistema de governação	231
4.4.4.2. Modelos de governação	237
4.4.4.3. Resultados do desempenho organizacional	240
4.4.5. Síntese da análise de dados e teste das hipóteses	246

CAPÍTULO 5 – APRESENTAÇÃO DA DISCUSSÃO DE RESULTADOS	249
5.1. Introdução	249
5.2. Discussão de resultados	249
CAPÍTULO 6 - CONCLUSÕES	271
6.1. Conclusões gerais	271
6.2. Limitações do estudo	276
6.3. Investigação futura	277
6.4. Contributos desta investigação	278
BIBLIOGRAFIA	279
ANEXOS	301
I - Carta de Apresentação	302
II – Guião para a entrevista à gestão de topo	303
III - Inquérito sobre a satisfação dos colaboradores	307

INDICE DE QUADROS

Nº		Pág.
1	Componentes do modelo de análise da governação das organizações públicas	9
2	Estrutura do Trabalho	17
3	Elementos mais utilizados para caracterizar o conceito de governação	24
4	Organização dos sistemas de gestão e governação	30
5	Perspectiva financeira face à perspectiva pluralista da empresa	41
6	Direcção Executiva / Conselho da Administração: comparação das responsabilidades	51
7	Síntese do Relatório <i>Cadbury</i>	65
8	Síntese dos Princípios da OCDE	71
9	Graus de Participação	88
10	Escala de participação de Arnstein	89
11	Graus de Participação de Koryakov e Sisk	89
12	Uma classificação de <i>stakeholders</i> dos Serviços Públicos	90
13	Perspectiva tripartida dos destinatários dos serviços públicos	91
14	Perspectiva dos diferentes estatutos dos destinatários dos serviços públicos	91
15	Graus de participação dos funcionários públicos	91
16	Características da centralização / descentralização nos países da OCDE	97
17	Comparação entre os dois modos tradicionais de governação	101
18	Modalidades de relações entre organizações	107
19	Classificação dos serviços de interesse geral	117
20	Distinção entre produto e serviço	120
21	Uma perspectiva dos serviços públicos a partir das funções do Estado	122
22	Diversidade dos serviços de interesse geral	124
23	Grelha de análise da realidade administrativa	125
24	Componentes doutrinais da Nova Gestão Pública	163
25	Os dez Princípios de uma Administração Empresarial	165
26	A evolução dos sistemas de governação	174
27	Características dos modelos de governação das organizações públicas	177
28	Principais estratégias de modernização adoptadas na Administração francesa	189
29	Os papéis do ministro e do director executivo da agência	192
30	Principais estratégias de modernização na Administração do Reino Unido	193
31	Principais estratégias de modernização adoptadas na Administração alemã	196
32	Pessoal afecto aos Departamentos Ministeriais	197
33	Principais estratégias de modernização na Administração da Suécia	202
34	Classificação do Sector Público Administrativo	204
35	Principais estratégias de modernização adoptadas na Administração portuguesa	208
36	Breve comparação dos sistemas de administrações públicas	209
37	Despesa pública total em % do PIB	210
38	Despesa pública com o pessoal em percentagem do PIB	211
39	Componentes da despesa pública pelos diferentes níveis de Administração	212
40	Dimensões e indicadores do conceito de governação	220
41	Natureza dos participantes internos	221
42	Natureza da participação e interessados externos	222
43	Organização dos órgãos	223

44	Filosofia da coordenação da prestação de serviços	223
45	Grau de autonomia de gestão	224
46	Entrevistas e questionários realizados e tipos de organizações públicas	230
47	Análise das características organizacionais	233
48	A valorização das variáveis	241
49	Satisfação dos colaboradores (ACP)	242
50	Relação entre o tipo de organização/índices 1 e 2	243
51	Segmento de organização/"contexto e conteúdo da função" e "sistema de recompensa	243
52	Modelos de governação/"contexto e conteúdo da função" e "sistema de recompensas"	244
53	Relação do "contexto e conteúdo da função"	245
54	Relação do "sistema de compensação"	245

ÍNDICE DE FIGURAS

Nº		Pág.
1	Modelo de reforma da gestão pública	5
2	O espaço da governação face à gestão	32
3	Arquitectura dos sistemas de governação empresarial	33
4	Sistema dualístico alemão	46
5	Organização <i>keiretsu</i>	48
6	Etapas do processo de governação	50
7	A postura activa dos accionistas	63
8	O Modelo de sistema de governação das organizações públicas	80
9	Alinhamento da estrutura organizacional	84
10	Um contínuo do controlo sobre o processo de decisão	95
11	Tipos de Serviços na perspectiva da relação cidadão /Administração Pública	123
12	Objectivos da Gestão pela Qualidade Total	131
13	Incidência da Gestão pela Qualidade Total sobre a competitividade empresarial	132
14	Modelo da Estrutura Comum de Avaliação da Qualidade	136
15	Diferenças entre gestão pública e gestão privada	141
16	Modelo burocrático weberiano	149
17	Modelo da Gestão do Valor Público	168
18	A relação governo / agência	199
19	Organização dos ministérios	205
20	Modelo de investigação	218
21	Caracterização da amostra	241
22	Principais órgãos de governação das escolas	258

LISTA DE ABREVIATURAS

AC – Administração Central

AL – Administração Local

AP – Administração Pública

BM – Banco Mundial

CAF – Common Assessment Framework

COM – Boletim da Comissão Europeia

CPA – Código de procedimento administrativo

CRP – Constituição da República Portuguesa

CSC – Código das sociedades comerciais

GRH – Gestão de Recursos Humanos

GVP – Gestão do Valor Público

IDE – Investigação e desenvolvimento

NGP – Nova Gestão Pública

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

TQM – Qualidade Total (*Total Quality Management*)

U E – União Europeia

CAPÍTULO 1 - INTRODUÇÃO GERAL

1.1. O PROBLEMA: contextualização e delimitação

O Estado e a Administração Pública têm suscitado, nas últimas décadas, um debate intenso em redor do seu crescente peso na economia e do modo de funcionamento das suas organizações. A tendência geral, seguida pelos países mais desenvolvidos, visou a adopção de programas de reforma e modernização com objectivos de reduzir o peso do Estado na economia e na sociedade em geral, aumentar a eficiência das organizações públicas e a melhorar a sua relação com os cidadãos. De facto, a reforma e a modernização das administrações públicas tem vindo a constituir uma das prioridades dos vários governos, pelo reconhecimento dos seus impactos na produtividade, na competitividade da economia, na sustentabilidade das finanças públicas e na melhoria da qualidade do serviço prestado. De um modo geral, os autores estão de acordo que os diversos programas de reforma e modernização, emergem num contexto de profundas mudanças económicas e sociais (Pollitt e Boukaert, 2004). Na maioria dos países mais desenvolvidos, esses programas de mudança, surgiram numa altura em que a despesa pública ia aumentando a uma taxa superior à do crescimento económico. Para Mozzicafreddo (2001), as reformas são, em geral, motivadas pelas seguintes razões estruturais:

- peso dos gastos sociais relativos ao modelo do Estado providência e consequente aumento das despesas com os agentes dos serviços públicos;
- complexidade do funcionamento da máquina administrativa;
- alterações das expectativas e aumento das exigências dos cidadãos;
- novas tendências de transformação da estrutura do Estado, menos centralizada e com uma forma de governação mais flexível e transparente.

No nosso país as reformas iniciaram-se pela via legislativa: primeiro na Constituição da Republica Portuguesa (CRP) consagrou-se uma administração próxima dos cidadãos, estabelecendo que a administração pública é estruturada de modo a evitar a burocratização e assegurar a participação dos interessados na gestão efectiva, designadamente por intermédio de associações públicas e outras formas de representação democrática; também, o Código de Procedimento Administrativo (CPA) passou a assegurar um conjunto de princípios

importantes relativos à modernização da administração pública, como por exemplo, o princípio da colaboração da administração com os particulares, o princípio da participação e o princípio da desburocratização e da eficiência; para além, desta legislação fundamental de natureza estruturante, muitos foram os diplomas e programas que enquadraram e prescreveram medidas de reforma e modernização da Administração Pública. Como exemplos vejam-se os seguintes diplomas legais publicados nos últimos dez anos:

- Decreto-Lei nº 166-A/99, de 13 de Maio – Cria o Sistema de Qualidade em Serviços Públicos;

- Decreto-Lei nº 135/99, de 22 de Abril – Define os princípios gerais de acção a que devem obedecer as organizações da Administração Pública na sua actuação face ao cidadão, bem como reúne de forma sistematizada as normas vigentes no contexto da modernização administrativa;

- Resolução nº 96/ 2003, de 30 de Julho – Cria o Conselho Consultivo da Reforma;

- Resolução nº 108 /2003, de 12 de Agosto – Cria o Plano de Acção para o Governo Electrónico;

- Lei nº 2 /2004, de 15 de Janeiro - Estatuto do Pessoal Dirigente;

- Lei nº 3/2004, de 15 de Janeiro – Lei-quadro dos institutos públicos;

- Lei nº 4/2004, de 15 de Janeiro – Organização da Administração directa do Estado;

- Resolução nº 90 /2005, de 13 de Maio – Centra-se na simplificação dos processos administrativos (Simplex) e na consequente melhoria do serviço prestado ao cidadão;

- Resolução nº 124 /2005, de 4 de Agosto – PRACE – Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado;

- Plano tecnológico: este plano tem como estratégia promover o desenvolvimento e reforçar a competitividade do país, baseando-se em três eixos: Conhecimento (Qualificar os Portugueses para a sociedade do conhecimento), Tecnologia (Vencer o atraso Científico e Tecnológico) e Inovação (Imprimir um novo Impulso à Inovação). Este último eixo tem como destinatários principais: a investigação e o ensino, bem como, a Administração Pública, através das mais diversas medidas no âmbito da simplificação, desburocratização e desmaterialização; melhoria do atendimento; qualificação e segurança; inúmeras medidas da segmentação.

Os conceitos de inovação, modernização e reforma são, por vezes, utilizados indiscriminadamente para qualificar o mesmo fenómeno. Não obstante, qualquer dos termos

estar relacionado com a mudança, há diferenças entre os conceitos mencionados que importa analisar, ainda que brevemente.

Começaremos, por salientar que relativamente à inovação, esta transporta consigo uma intenção de mudança, embora, nem toda a mudança introduz necessariamente inovação. A mudança poderá, por exemplo, significar apenas a recuperação de práticas do passado. Para Dantas (2001) a inovação é um processo que, integrando os conhecimentos científicos e tecnológicos próprios e alheios e as capacidades pessoais, se traduz no desenvolvimento e adopção ou comercialização de produtos, processos, métodos de gestão e condições de trabalho, novos ou melhorados.

Por modernização administrativa entende-se uma mudança por pequenos passos, podendo dizer-se que não é mais do que uma evolução na continuidade, ainda que efectuada através de mudanças incrementais de melhorias contínuas (Bilhim, 2000). Este autor, refere que na modernização o que muda é muito mais superficial do que na reforma tendo em conta o significado etimológico dos próprios termos. Na mesma linha de pensamento Rodrigues (2000) procura sintetizar os dois conceitos: a reforma da Administração responde ao que é determinado pelas reformas do Estado, enquanto que, a modernização prende-se com a actualização de métodos, procedimentos, estatutos, que melhor ajustem a organização às necessidades de produção.

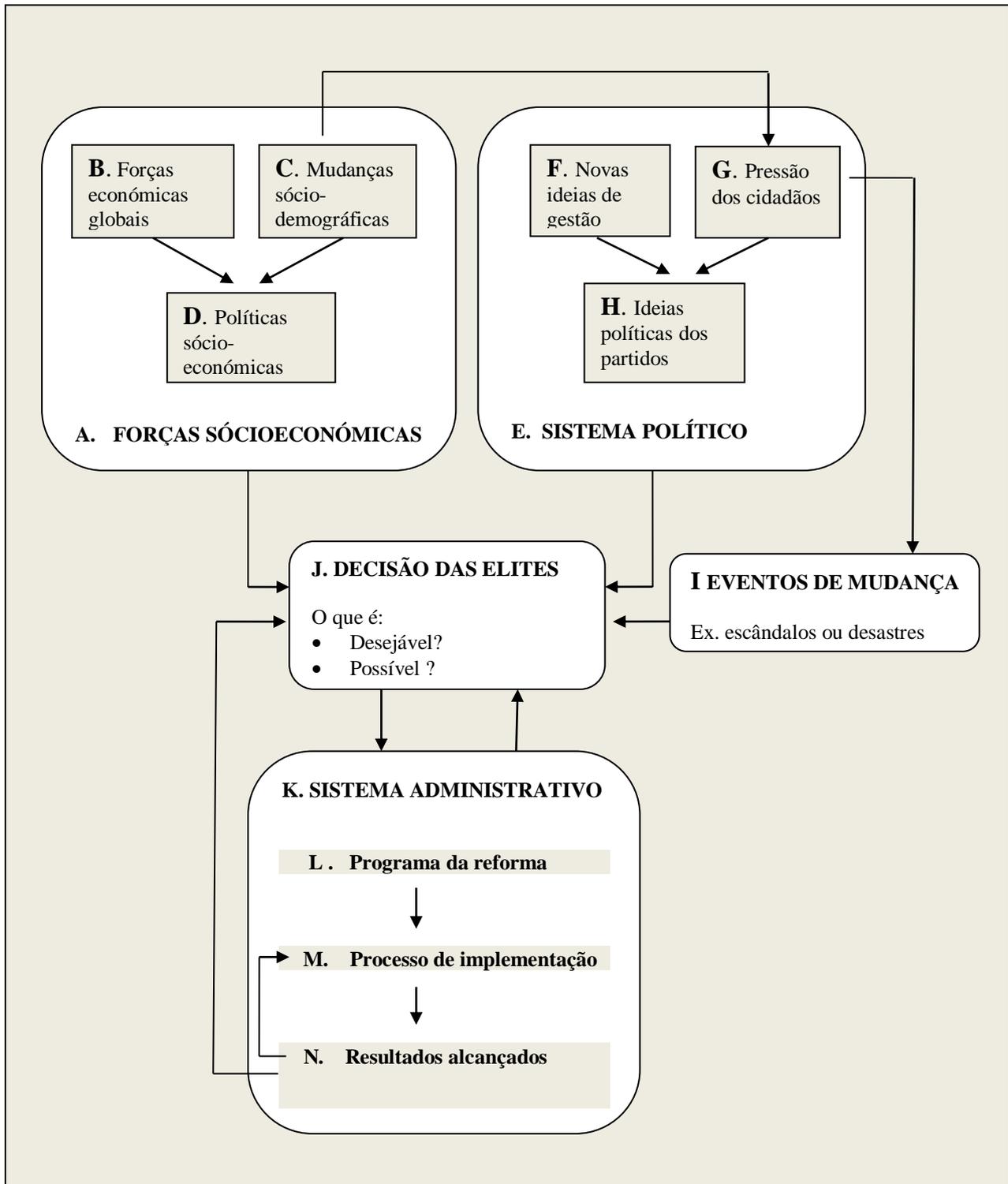
No caso da modernização não se trata de realizar a mudança de uma vez por todas, mas de ter a capacidade de conduzir uma política de gestão para a totalidade da Administração Pública, permitindo aos governos proceder a ajustamentos, tendo presente o espírito do conjunto do sistema (OCDE, 2005). Para Araújo, (1993; 2000) a reforma administrativa constitui um processo de mudança destinado a ajustar as estruturas e o funcionamento administrativo, em sintonia com as pressões do meio envolvente, ultrapassando as clivagens e a falta de comunicação nas relações entre os cidadãos e a Administração. Para que haja uma efectiva reforma da Administração Pública é necessário, segundo Rocha (1995), uma mudança nas estruturas administrativas, a redução do sector público e da intervenção do Estado, a flexibilidade de gestão e alteração de processos e a adopção de um novo relacionamento entre a Administração e os cidadãos, devendo agora considerados clientes e consumidores dos serviços públicos. Todavia, para uma melhor compreensão dos processos de reforma, importa, segundo Mozzicafreddo (2007), equacionar a reforma da Administração no contexto da

articulação com a reformulação das funções do Estado, embora, isso não indique que exista uma relação de causa e efeito, apenas significa, para aquele autor, que a reforma da Administração, necessita de ser pensada com alguma articulação. Neste mesmo sentido, Rocha (2000), refere que a cada tipo de Estado corresponde um modelo de gestão pública com o qual se harmoniza, constituindo um todo, onde assentam os mesmos pressupostos e obedece ao mesmo paradigma. No entanto, este mesmo autor, admite que a adopção de um dado modelo de gestão pública não significa que partes importantes da actividade do Estado, possam prosseguir outros modelos diferentes.

Ora, esta articulação entre o Estado e a Administração Pública, coloca em evidência que a reforma e a modernização das organizações públicas, embora se caracterizem pela necessidade de uma lógica da eficácia e da eficiência, como qualquer outro tipo de organização, não pode deixar de respeitar outros valores próprios do serviço público, tais como, a neutralidade, a equidade e a legalidade (KiKert, 1999; Rocha, 2000; Mozzicafreddo, 2007).

Pollitt e Bouckaert (2004) definem a reforma do sector público como as mudanças deliberadas nas estruturas e nos processos das organizações públicas com o objectivo de obter melhorias no futuro. Estes autores reflectem a reforma da gestão pública através de um modelo representado na Figura nº 1, o qual coloca em destaque a responsabilidade das elites (designadamente, a elite política) na decisão das linhas de orientação da reforma no sistema administrativo. Estas decisões são, por sua vez, afectadas por três factores importantes: *as forças socioeconómicas, o sistema político e os eventos de mudança*. As *forças socioeconómicas* implicam decisões sobre as políticas públicas considerando a relação entre condições sociais e conjuntura económica. Estas políticas são afectadas pela conjuntura económica mundial e pelas mudanças sócio demográficas. No âmbito do *sistema político* são principalmente as *ideias dos partidos políticos*, que, inspirados por *novas ideias de gestão* e pela *pressão dos cidadãos*, alimentam o funcionamento do sistema. Os *eventos de mudança* é outro dos factores influenciadores da decisão das elites. No interior do sistema administrativo encontramos três níveis: o conteúdo e objectivos, a implementação das políticas e os resultados alcançados. De acordo com esses resultados produzem-se efeitos de retroacção que vão ter impacto quer, no interior do próprio sistema administrativo, a nível da regulação do processo de implementação, quer relativamente ao nível da decisão das elites, para efeitos de elaboração de futuros programas de reformas.

Figura nº 1 – Modelo de reforma da gestão pública



Fonte: Pollitt e Bouckaert (2004).

Assim, o estudo e a análise das organizações públicas têm um contexto que podem ser observados nas perspectivas da política, da gestão e da legalidade. Neste trabalho debruçamo-nos essencialmente sob a óptica da gestão.

Com efeito, ao longo das últimas décadas, as inúmeras medidas que foram desenvolvidas por diferentes governos, em Portugal, no sentido de obter melhorias no sistema administrativo, aparentemente não alcançaram resultados concludentes. De facto, as exigências dos cidadãos cresceram em quantidade e qualidade e o papel do Estado transformou-se, mas a Administração Pública portuguesa dá mostras da incapacidade de se adaptar ao meio envolvente, em grande evolução. São muitos os autores nacionais e estrangeiros que confirmam esta situação da Administração portuguesa. Por exemplo, Kickert (2008), reconhece a falta de eficácia das reformas na Administração portuguesa, independentemente da sua forma e conteúdo, por não apresentarem efeitos significativos. Outros, apontam como o principal motivo da falta de sucesso das reformas administrativas, em Portugal, a profunda politização da Administração Pública (Sousa, 2001; Moreira e Maçãs, 2003; Sotiropoulos, 2006).

Para Moreira e Maçãs (2003), são muitos os sectores nos quais o Poder Político se mostra incapaz de escapar à tentação de sacrificar objectivos de longo prazo, para responder às exigências imediatas da vida quotidiana. Por isso, segundo aqueles autores, está instalada uma desconfiança em relação à Administração Pública, cuja estrutura tradicional se mostra insusceptível de assegurar a imparcialidade, a transparência e a eficácia do seu funcionamento. No mesmo sentido, Araújo (2000) constata, no âmbito do sistema administrativo, que muitas das organizações tradicionais se encontram perante grandes dificuldades de cumprirem as suas missões, revelando mesmo, uma incapacidade de se adaptarem aos problemas emergentes, por isso, muitas dessas organizações têm vindo a adoptar novas formas de governação. Também, Carapeto e Fonseca (2005) referem a inadequação das organizações tradicionais, da Administração portuguesa, para gerirem a constelação de interesses conflitantes emergentes na actual sociedade. Estes autores, adiantam ainda, que mesmo nos casos em que essas organizações enveredaram por processos de mudança, elas não conseguiram experimentar com sucesso as metodologias e técnicas de gestão.

Para estes autores, que têm estudado a Administração Pública portuguesa, parece haver necessidade de uma ruptura. Parecendo notar que não bastam pequenas mudanças, através da utilização da mudança incremental, de melhorias contínuas, para que as organizações se adaptem com eficácia ao seu meio envolvente. Ou seja, tudo parece indicar que para existir uma efectiva mudança na Administração Pública portuguesa é necessário recorrer a um processo de grande transformação, que não passa pela mera modernização administrativa, havendo mesmo necessidade de construir organizações novas e não apenas a utilização de pequenos retoques, nas actuais organizações, que se limitam, muitas vezes, a limar arestas para que quase tudo fique na mesma.

Esta situação coloca-nos perante um paradoxo: a necessidade de modernização do sistema de Administração Pública parece passar pelo congelamento da modernização das suas próprias organizações.

Nesta perspectiva, tudo indica que a necessária mudança, de muitas das organizações públicas, tem de passar pela reforma do seu modelo de governação. Trata-se não apenas de uma profunda transformação interna do sistema administrativo, como de questionar o modo como as organizações públicas se relacionam com o Poder Político e com a sociedade em geral. Importa, contudo, verificar se estamos ou não perante uma lógica associada a alguma actividade ou sector específico, dentro do sistema administrativo, ou se há excepções que levam a uma paralisia das organizações públicas, que tenha a ver com algum erro fundamental. A questão crucial não é apenas a da comparação com outros sistemas administrativos, mas sim a da pesquisa, em profundidade, do possível vício fundamental, no sentido da concepção básica ao nível dos princípios fundadores, que leva as organizações públicas à paralisia. Deste modo, parece muito importante realçar, aqui, a necessidade de procurarmos saber qual a evolução da governação das organizações públicas, em Portugal e constatarmos quais os novos modelos de governação que estão em emergência.

Embora este conjunto de questões não possa ser dissociado do problema mais vasto do contexto do Estado, procura-se situar o problema em causa, mais num problema de gestão da mudança organizacional, em termos de modelo de governação, do que numa discussão do modelo de Estado. Enquanto objecto de estudo a governação é uma matéria diversificada e interdisciplinar com um impacto muito importante sobre as organizações (Rodrigues, 2008) cujo aprofundamento será desenvolvido ao longo do presente trabalho.

De acordo com a OCDE (2002) entende-se por sistema de governação o conjunto das relações entre a administração de uma organização, os accionistas¹ e outros *stakeholders*, referindo-se tanto à estrutura através da qual se determinam os objectivos como à monitorização do desempenho organizacional. Ou seja, o sistema de governação debruça-se tanto sobre os aspectos internos de uma organização (controlo interno) como sobre os seus aspectos externos na sua relação com outros *stakeholders* (Cadbury, 1999). Assim, o sistema de governação das organizações públicas, enquanto factor crítico da racionalidade organizacional, procura encontrar o design mais adequado para proporcionar um desempenho eficaz, tendo como pressupostos os valores inerentes ao serviço público e a definição da relação com os participantes internos e os *stakeholders* externos. Tarschys (2002) destaca a importância da governação, referindo que estão em jogo tanto os valores como a criação de riqueza. Para este autor, a boa governação continua a ser um requisito para proporcionar diferentes formas de crescimento, ao passo que as várias características da má governação – corrupção, desperdício, abuso do poder e exploração dos meios públicos para fins privados – tendem a conduzir as organizações e as nações para espirais de declínio, ruptura e destruição.

O conceito de governação (*governance*) das organizações públicas, por nós adoptado, baseia-se fundamentalmente numa reapreciação da teoria weberiana, na contribuição das várias teorias da governação empresarial, bem como, nas abordagens da gestão pública e em ideias trocadas no âmbito do intenso debate desenvolvido com o orientador deste trabalho, Prof. Albino Lopes. Assim, a definição de governação das organizações públicas, aqui assumida, é entendida pela necessidade essencial de assegurar uma maior participação aos vários interessados e o estabelecimento de uma estrutura de órgãos que separe nitidamente os interesses políticos dos interesses técnicos tal, como Max Weber, preconizava no seu modelo Burocrático. Normalmente, entre as partes constituintes (propriedade / hierarquia) desenvolve-se uma relação susceptível de gerar um potencial conflito de interesses. Esta inter-relação de actividades e interesses, dos diferentes interessados, quando não acompanhadas de mecanismos de controlo indutores de uma maior transparência, podem colocar em causa a prossecução do interesse público e gerar ineficiências. Para além de assegurar a relação entre os vários *stakeholders* (internos e externos), o sistema de

¹ No caso especial das organizações públicas, e seguindo a óptica da organização empresarial, os cidadãos em geral têm um papel idêntico aos accionistas: são eles que, através dos impostos, são verdadeiramente os seus proprietários.

governação, tem como finalidade responder a um duplo desafio: proporcionar condições para a coesão interna e aumentar a capacidade de intervenção externa para criar valor público.

Do conteúdo desta definição realçamos quatro componentes que integram o nosso conceito do modelo de análise da governação das organizações públicas (Quadro nº 1): a participação e o papel dos vários constituintes e interessados; o sistema de órgãos de governo; o processo de decisão e de deliberação instituídos; e a filosofia base da coordenação das actividades.

Quadro nº 1 – Componentes do modelo de análise da governação das organizações públicas

Variáveis	Participação e papel dos <i>stakeholders</i>	Sistema de órgãos	Processo de decisão	Filosofia de coordenação
Definição	Quem participa e a qualidade que assume nessa participação.	Quais os órgãos de governo organizacional e a sua natureza;	Qual o grau de centralização / descentralização das decisões e deliberações	Que tipo de coordenação das actividades (integração vertical, pelo mercado ou através de redes).

Face aos quatro componentes do sistema de governação, acima indicados, é provável encontrar várias combinações possíveis. De facto, desde há várias décadas que os programas de reforma e modernização tentam encontrar as melhores soluções, parecendo estar subjacente a esses programas a adopção de cinco modelos de governação das organizações públicas: o *Modelo de Administração Tradicional*, o *Modelo da Administração Profissional*, o *Modelo da Escolha Pública (Public Choice)*, as correntes gestionárias agregadas no mais conhecido *Modelo da Nova Gestão Pública (New Public Management e a Reinventing Government)* e um quinto, muito mais recente, o *Modelo da Gestão do Valor Público (Public Value Management)*.

O primeiro modelo e mais antigo resulta da ideia de que a Administração portuguesa importou e fundiu dois modelos antagónicos (Napoleónico e Burocrático), nascidos em contextos diferentes. Este modelo híbrido, geralmente, denominado por – *Modelo de Administração Tradicional* - assentaria as suas origens nas bases jurídicas e doutrinárias da reforma promovida por Mouzinho da Silveira, em 1832, quando este adoptou um conjunto de leis das finanças públicas, da administração civil e da administração judicial, todas elas inspiradas no modelo Napoleónico (Manique, 1989; Araújo, 2002). Esta reforma

administrativa foi, segundo o mesmo autor, tal como no modelo que lhe servia de referência, a transformação da Administração Pública numa instituição altamente centralizada. Esta característica tem-se mantido ao longo dos tempos, apesar de, a partir da vigência do Estado Novo, o sistema administrativo português ter sofrido a influência de outros factores externos, designadamente, de alguns princípios e de regras, inspirados no modelo Burocrático Weberiano.

A essência do modelo napoleónico assentava na unidade de comando a qual era garantida pela via administrativa. O modelo weberiano, em parte compatível com este, introduz, em seguida, a novidade de o comando ser político e imposto pela via da legitimação eleitoral. O que mudou deste modo, com a burocracia terá sido o modo de produção de regras, mas a sua essência manteve-se assente no princípio da unidade de comando. Com a democracia, o topo dirigente passou a ser de confiança política dos eleitos, em lugar de, como recomendava Weber, deverem ser separadas as áreas de competência técnica / gestão, da instância política a quem aquela presta contas. De acordo com Weber, a instância política centra-se nas finalidades sufragadas eleitoralmente, enquanto a instância gestonária assentaria na maneira de criar as condições para que as finalidades se cumpram, sem comprometer a autonomia de cada uma das componentes organizacionais do sistema público.

Embora, esta situação não seja única, no caso português, vem-se assistindo sucessivamente a uma grande ineficiência no funcionamento do sistema administrativo / técnico, acompanhada de uma profunda crise de confiança no serviço público, sobretudo motivada pela politização das suas estruturas. Esta situação parece levar os utentes a sentirem dificuldades no seu relacionamento com a Administração e a uma desresponsabilização dos seus dirigentes e funcionários. Através de uma observação mais atenta, é possível constatar frequentes disfunções das organizações públicas, com um baixo nível de qualidade do serviço, um mau atendimento ao utente, uma grande lentidão na resposta e o desperdício de recursos e, fundamentalmente, a ausência de comprometimento organizacional, por parte dos funcionários, acompanhada por uma escassa responsabilidade perante as necessidades dos cidadãos-clientes (Relatório, 1994; Rodrigues, 1999; Carapeto e Fonseca, 2005).

O segundo conjunto de ideias – o *Modelo da Administração Profissional* – surge no âmbito do Estado-Providência com o alargamento das funções do Estado e do grande desenvolvimento da prestação de serviços, em organizações públicas, tais como, escolas,

universidades, hospitais, centros de saúde e instituições de segurança social. É, neste contexto, que Rocha (2000) refere o aparecimento de um novo tipo de gestor público, o profissional, na medida em que são os profissionais – médicos, professores, engenheiros, etc. – que passam a controlar o poder nas novas organizações públicas. Este modelo utiliza as ideias principais da configuração organizacional, da Burocracia Profissional, desenvolvida por Mintzberg (1995). Fala-se em burocracia profissional na medida em que os profissionais, que controlam o poder nas organizações, segundo imposições externas, se identificam mais com a sua profissão do que com a organização em que desempenham as suas tarefas.

O terceiro conjunto de ideias - *Escolha Pública* - desenvolveu-se tendo por base a filosofia liberal de Adam Smith e do pensamento económico da Escola Austríaca do século XIX. Trata-se de uma corrente que conjuga a análise económica com a análise das instituições políticas, no sentido de apreender a racionalidade das escolhas que emergem do funcionamento do mercado político. Dentro desta corrente coexistem várias perspectivas, embora defendam essencialmente a primazia do governo sobre a designada burocracia. A obra de Tullock (1965) analisa as administrações públicas como sistemas, onde os gestores públicos se preocupam especialmente pela sua própria carreira, procurando agradar aos políticos a fim de serem recompensados na evolução das suas promoções. Um outro trabalho muito evidenciado é o de Niskanen (1971) que confronta os políticos (governo) com os dirigentes públicos (burocracia) na luta pelo poder dos recursos orçamentais. Através desta confrontação pretende-se mostrar que os gestores públicos têm grande capacidade para prosseguir os seus próprios interesses na sua relação com os políticos eleitos. Esta corrente de ideias segundo Bilhim (2004) caracteriza-se pelo seguinte: redução do tamanho do Estado pela privatização, terceirização e voluntarismo; desconcentração e descentralização de serviços; desregulamentação; forte liderança política do topo à base, lealdade extrema aos programas de governo, ocupação de cargos-chave por pessoas comprometidas com a vida político-partidária, em vez de funcionários de carreira, aplicação de técnicas de gestão por resultados ao nível da execução, como gestão por objectivos, prémios, incentivos por produtividade; decisão centrada na análise custo / benefício.

O quarto conjunto de ideias – *Nova Gestão Pública* - baseia-se nas teorias de gestão empresarial, sobretudo na crença da superioridade das técnicas de gestão empresarial, relativamente aos processos burocráticos utilizados predominantemente na Administração Pública. Esta adopção das práticas e técnicas de gestão parte do pressuposto que os dirigentes

públicos têm uma autonomia que lhes permite gerir os recursos humanos, materiais e financeiros para alcançar os objectivos da organização. Porém, esta autonomia só é real se existir um espaço próprio para a função de gestão, ou seja, se esta resulta de uma efectiva separação entre as funções políticas e as de implementação (administração). A politização, poderá evitar-se com a definição de um sistema de governação adequado, desenvolvido com base no estabelecimento de um contrato-programa, onde são acordados os objectivos e os meios, sendo desta forma possível, responsabilizar um gestor profissional no alcance de objectivos. Das teorias que se inserem nesta corrente gestionária as mais expressivas são a *New Public Management (NGP)* e a *Reinventing Government (Reinvenção)*. Para Hood (1991) a NGP caracteriza-se especialmente pela defesa da profissionalização da gestão, a aplicação de medidas de performance, uma maior ênfase nos resultados, a partição das grandes organizações, a competição entre serviços públicos e a incorporação de várias abordagens de mudança organizacional oriundas, sobretudo, do sector privado. De facto a reforma pela adopção do modelo da NGP e dos princípios do *managerialismo* foi grandemente utilizada, em muitos países, embora com destaque no Reino Unido (Pollit e Bouckaert, 2004). O movimento da Reinvenção deve-se a Osborn e Gaebler (1992) que fazem a defesa de dez princípios para uma “administração empresarial”. Segundo estes autores, a aplicação destes dez princípios ao serem plenamente aplicados levariam a uma Administração tão diferente que merecerá a expressão de “reinventada”. Este movimento da Reinvenção procura romper com a administração burocrática para a substituir pela administração empresarial, através da utilização da gestão pela qualidade total, a reengenharia e o *New Public Management*. Todavia, a Reinvenção, ao contrário do defendido pelo NPM, não se apoia na privatização dos serviços e funções do Estado como impulsionador da reforma (Rocha, 1997). Este movimento da Reinvenção faz a defesa de uma mudança radical da cultura burocrática para uma cultura mais flexível e inovadora.

Mais recentemente, um quinto conjunto de ideias têm vindo a emergir sob a designação da “Gestão do Valor Público”. Esta teoria, ao contrário da corrente gestionária anterior, defende e pretende valorizar o que é específico das organizações de serviço público. Estas existem para desenvolverem a missão de serviço público. Para Stoker (2008) a tarefa de governar está a mudar nas democracias avançadas, a Gestão do Valor Público surge como uma nova visão para enfrentar simultaneamente os desafios da eficiência, da transparência e da equidade. Entre outras coisas, a administração pública, para agir necessita de gerir através de redes, estar aberta a aprender novas formas de atrair recursos. Para Stocker (2008) o valor público é mais

do que a mera soma das preferências individuais dos utentes ou dos fornecedores dos serviços públicos. Para este autor, o Valor Público é construído colectivamente por meio da discussão e da deliberação, envolvendo membros eleitos e não eleitos da estrutura do governo e outros actores-chave. Esta nova corrente, ainda pouco divulgada, afirma-se em redor de uma nova visão da Administração Pública, à qual Bilhim (2004) denomina de “Novo Serviço Público” com base na obra de Denhardt (2003). Para Bilhim (2004) esta nova visão vai buscar a sua inspiração às teorias da cidadania democrática, aos modelos de comunidade e sociedade civil e ao humanismo organizacional. Para Carapeto e Fonseca (2005) este movimento teórico da modernização insere-se dentro das correntes participativas que ganharam relevância a partir dos anos 90, devido à dificuldade que os governos tiveram em legitimar as suas acções sem o envolvimento activo das partes interessadas (*stakeholders*). Foi neste período que se procurou melhorar o desempenho organizacional através do envolvimento dos funcionários e dos cidadãos nas suas decisões, já que, ambos os grupos foram subestimados pela gestão burocrática tradicional (Carapeto e Fonseca, 2005).

Actualmente, e apesar das diferentes medidas de modernização, tudo parece indicar que a situação de muitas das organizações públicas continua a demonstrar grandes dificuldades na adaptação ao meio envolvente, não obstante, as pressões que se verificam, quer pela evolução do papel do Estado, quer pelas crescentes exigências dos cidadãos. Esta constatação reforça-nos a convicção de que o problema da não modernização das organizações públicas se deve essencialmente as questões de estrutura organizacional, mais concretamente, a questões ligadas ao modelo de governação em utilização. Assim, a questão principal que se coloca é, então, a de saber qual a evolução da governação nas organizações públicas em Portugal e quais são os novos modelos em emergência, à luz das várias correntes teóricas da gestão pública.

O contexto da formulação do problema situa-se preferencialmente em torno da evolução da organização de instituições públicas vocacionadas especificamente para a prestação directa de serviços ao cidadão, tais como, institutos politécnicos, agrupamentos escolares, hospitais, municípios ou, indirectamente, como por exemplo, a Administração da Justiça e actividades reguladoras (entidades reguladoras independentes e institutos públicos), excluindo explicitamente organizações vocacionadas para a defesa do Estado ou de suporte técnico à instância política ou a outras instituições públicas.

1.2. PERTINÊNCIA E OBJECTIVOS DA INVESTIGAÇÃO

À medida que se avança no século XXI, as grandes mudanças na economia e na sociedade em geral parecem ainda continuar, tudo fazendo crer que as velhas formas de governação no sector público, nas empresas e na sociedade civil estão a tornar-se ineficazes. Segundo a OCDE (2002), nas próximas décadas serão necessárias novas formas de governação que envolverão um leque muito mais vasto de actores. Os peritos desta Organização Internacional, chamam a atenção que as organizações hierárquicas tradicionais e o controlo exercido de cima para baixo darão lugar, cada vez mais, a uma difusão alargada da responsabilidade e da tomada de decisão, que são a base da capacidade de inovação e criatividade de indivíduos e grupos.

De facto, o debate sobre a governação das organizações é oportuno e de importância crescente. Drucker (2000), numa das suas últimas obras, chama a atenção para o pressuposto que está por detrás do actual debate sobre a governação, que consiste basicamente em saber em benefício de quem as organizações devem ser geridas. Com efeito, baseado numa obra antiga de James Harrington, refere uma constatação sábia deste autor “o poder segue a propriedade”, para fundamentar os pressupostos da governação. Naquela obra de Harrington é explicada a Revolução Inglesa, dos anos de 1640, a partir das transferências de propriedade dos grandes nobres para os habitantes da província, o derrube do governo absoluto e a sua substituição pelo governo parlamentar dos novos proprietários rurais, a nobreza local. Partindo deste pressuposto, Drucker (2000) constata que a alteração demográfica, dos últimos cinquenta anos, influenciou a propriedade em todos os países desenvolvidos, estando agora, a observar-se as mudanças resultantes desse poder. Em consequência, dois desenvolvimentos são possíveis de analisar: a emergência de uma classe média abundante (apesar de estar longe de ser rica) de trabalhadores não manuais e o aumento da esperança de vida. Estes dois factos, têm levado ao desenvolvimento de instituições como, por exemplo, os fundos de pensões e os fundos mutualistas, sendo estes, que o autor reconhece serem hoje, os principais “proprietários” legais emergentes da propriedade-chave numa sociedade moderna e desenvolvida. Portanto, segundo a teoria de Drucker, estamos a assistir a uma mudança na propriedade, ou seja, a uma viragem no poder.

Na actual sociedade do conhecimento, tornou-se igualmente importante, a emergência do poder dos trabalhadores do conhecimento. Há, cada vez mais, a necessidade do desenvolvimento de novos conceitos sobre o desempenho que não tenham como única medida a componente financeira. Este importante aspecto, prende-se, segundo Drucker (2000), com a necessidade de se considerar o desempenho dos trabalhadores do conhecimento com um significado mais elevado e provocar um maior compromisso da sua parte. Nesta matéria, o pensamento de Drucker baseia-se fundamentalmente na análise que faz das transformações do modelo de desenvolvimento económico predominante do século XX, ou seja, este modelo já não funciona. Já não é possível assegurar o desenvolvimento económico com mão-de-obra barata. Portanto, a fraca produtividade do trabalho põe em perigo a sobrevivência de uma organização, os seus baixos custos já não são significativos para compensarem uma fraca produtividade. Assim, o autor, defende que todas as organizações, sejam elas públicas ou privadas, precisam de tornar a competitividade num objectivo estratégico. Nenhuma organização, seja ela empresa, universidade ou hospital, pode esperar sobreviver, quanto mais ter sucesso, sem se comparar aos padrões fixados pelos líderes no seu sector, em qualquer lugar do mundo. Para Drucker (2000), a problemática da governação tornou-se crucial, pois teremos que aprender a estabelecer novas definições do que significa desempenho, tal como, temos de aprender igualmente, a equilibrar resultados de curto prazo com os lucros a longo prazo e a sobrevivência da organização.

Para Martinet et Payaud (2010) a crise que se iniciou no verão de 2007, e que continuou a aprofundar-se em 2008 e 2009, é demasiado grave e de implicações demasiado fortes para não interpelar radicalmente a investigação em governação das organizações. Estes autores, evidenciam o movimento de complexificação da gestão estratégica e dos modelos concretos de governação iniciado a partir de 2005, cujos trabalhos apontam para a inadequação da teoria disciplinar accionista, sugerindo uma maior robustez da teoria cognitiva da parceria.

A pertinência do presente trabalho decorre essencialmente da tentativa de observar, por via da investigação empírica, as tendências da evolução da cultura de serviço público, no âmbito do actual contexto de mudança da Administração Pública portuguesa. A temática da governação, enquanto objecto de estudo multidisciplinar, num sector tão importante como é o da Administração Pública, pareceu-nos poder trazer uma contribuição inovadora e original para o progresso do conhecimento nesse domínio.

O esgotamento do Modelo Tradicional de governação, inspirado nos modelos napoleónico e weberiano, tem vindo a ser insistentemente anunciado, ao longo das últimas décadas, pelos mais diversos autores. Em sua substituição, afirmam-se várias alternativas, como são, os modelos da *Administração Profissional*, da *Escolha Pública*, da *Nova Gestão Pública* e, mais recentemente, o modelo da *Gestão do Valor Público*. Estas novas formas organizacionais posicionam-se para além da integração hierárquica, ou seja, utilizam o mercado e as redes como formas alternativas de coordenação de actividades. Alguns destes novos modelos questionam um dos pilares importantes do modelo Tradicional – a coesão hierárquica – nalguns casos, parecem assumir princípios como o da co-gestão e da auto-gestão. Deste modo, pretende-se contribuir para um melhor conhecimento de um dos actuais desafios da teoria das organizações – os processos de governação (Cunha et. al., 2003).

Assim, um dos objectivos principais deste trabalho é compreender qual a evolução da governação das organizações públicas, em Portugal, saber quais os novos modelos em emergência e de que maneira estes afectam a qualidade dos serviços, sendo esta, medida pela satisfação dos profissionais. Este objectivo global pode, assim, decompor-se nos objectivos específicos seguintes:

- a) Compreender melhor se o modelo *Tradicional* é ou não susceptível de modernização;
- b) Verificar se a paralisia das organizações públicas está relacionada com algum erro fundamental do sistema de governação;
- c) Compreender como é que as actividades inter-organizacionais se acomodam no sistema de governação das organizações públicas;
- d) Contribuir para a discussão e compreensão da governação das organizações públicas em Portugal, devido à escassez de estudos sobre este tema;
- e) Avaliar se a satisfação profissional dos RH é afectada, e em que sentido, nas circunstâncias actuais de grande mudança.

1.3. ESTRUTURA DO TRABALHO

A organização deste trabalho enquadra-se nas fases típicas que um processo de investigação, geralmente implica. A sua estrutura compreende, uma introdução e mais sete capítulos, distribuídos por uma parte de enquadramento teórico, uma parte empírica, a conclusão e anexos. No Quadro nº 2, procura-se sintetizar a estrutura do presente trabalho.

Quadro nº 2 - Estrutura do Trabalho

	Cap. 1 – Introdução-Geral	Contextualiza-se e delimita-se o problema, enuncia-se a pertinência e os objectivos da investigação, bem como, a estrutura de todo o trabalho.
Enquadramento Teórico	Cap. 2 - Governação Empresarial	Examina-se o conceito de governação empresarial e percorre-se uma série de teorias sobre o conceito de governação.
	Cap. 3 - Governação das Organizações Públicas	Transporta-se o conceito de governação para a área pública e desenvolve-se especificamente um conceito de governação pública composto por quatro dimensões de análise.
Parte Empírica	Cap. 4 - Estudos empíricos sobre a evolução da governação das organizações públicas em Portugal	Desenvolve-se a justificação pela opção metodológica.
	– Estudo Empírico I	Realizou-se um estudo de algumas características dos principais sistemas administrativos europeus e sua comparação com o sistema português.
	– Estudo Empírico II	A partir do conceito de governação pública, realizou-se um estudo empírico sobre os modelos de governação em catorze organizações públicas.
	Cap. 5 – Discussão de Resultados	Desenvolve-se a discussão integrada de resultados dos dois estudos empíricos.
	Cap. 6 - Conclusão	Conclusões e pistas para futura investigação.
Anexos	Anexos I, II, III, IV	Carta de apresentação, guião da entrevista para os dirigentes de topo e questionário para o pessoal.

Assim, no primeiro capítulo contextualiza-se e delimita-se o problema a investigar, estabelece-se a pertinência e os objectivos da investigação, bem como, a estrutura de todo o trabalho desenvolvido. O segundo capítulo, compreende a revisão da literatura do tema da governação, desenvolvendo-se o conceito de governação, principalmente, à luz da evolução das teorias empresariais. No terceiro capítulo contextualiza-se o conceito de governação no âmbito da Administração Pública. Desenvolve-se um conceito de modelo de governação pública, composto por quatro dimensões que procuram traduzir questões essenciais do desempenho organizacional, nas organizações públicas. Neste mesmo capítulo, expõem-se as características relativas às teorias dos cinco modelos de governação das organizações públicas. Este capítulo termina com uma síntese onde se formulam uma hipótese geral e mais quatro outras hipóteses de trabalho.

No quarto capítulo, dedicado à parte empírica, apresenta-se a justificação pela opção metodológica e desenvolvem-se dois estudos empíricos. O primeiro, debruça-se sobre algumas das características dos principais sistemas administrativos europeus, comparando-os com a Administração portuguesa. O segundo estudo empírico, visa observar os modelos de governação em uso num universo de catorze organizações públicas. No final de cada um destes estudos é elaborada uma síntese da análise dos dados acompanhada de um teste às hipóteses colocadas.

No quinto capítulo desenvolve-se a discussão integrada de resultados dos dois estudos realizados. Para terminar, o sexto capítulo, inclui as conclusões gerais, as limitações da investigação e a proposta de sugestões para novos trabalhos de investigação.

PARTE I

ENQUADRAMENTO TEÓRICO

CAPÍTULO 2 - GOVERNAÇÃO EMPRESARIAL

2.1. INTRODUÇÃO

O objectivo do presente capítulo consiste em efectuar uma revisão teórica sobre o conceito de governação. O ponto 2.2., inicia-se com uma reflexão sobre o conceito de governação, essencialmente a partir do conceito mais divulgado de governação empresarial, fazendo uma revisão de algumas das definições propostas por diversos autores e focando outros aspectos importantes para o enquadramento e a interpretação do conceito. Em seguida, no ponto 2.3., desenvolveremos as principais teorias da governação, para no ponto seguinte, 2.4., reflectirmos sobre os órgãos e os actores da governação empresarial. Para terminar, no ponto 2.5., destacamos três grandes marcos do desenvolvimento da problemática da governação.

2.2. O CONCEITO DE GOVERNAÇÃO

O conceito de *corporate governance*, de origem inglesa, coloca algumas dificuldades, tanto de terminologia como de conteúdo. Na língua francesa é traduzido por *gouvernance*, para o espanhol por *gobierno de la empresa*, mas para o português não reúne consensos entre os vários autores, quanto aos vocábulos a utilizar. Termos, tais como, governação (Freire, 1998; Fonseca, 2003; Macedo, 2004; Lopes, 2007; Moreira, 2007; Reis, 2007), governabilidade (António, 2003; Rodrigues, 2008), governância (Oliveira, 2001; GEPE, 2002), governança (Carvalho, 2000; Livro Branco, 2001; Carneiro, 2003; Gonçalves, 2003) ou, ainda, governo das sociedades (CMVM, 1999; Abreu, 2006) são, muitas vezes, utilizados por diferentes autores portugueses para se referirem ao conceito de *corporate governance*. Não obstante esta diversidade, a nossa preferência vai para o termo “governação” por nos parecer um termo mais português e ser aquele que tende a reunir maior peso junto dos autores da área da gestão. Assim, doravante utilizaremos a expressão “governação” para significar qualquer dos vocábulos aplicados pelos diferentes autores, cujo conteúdo corresponda ao sentido do termo original *governance*.

No que diz respeito ao conteúdo deste conceito, também há algumas dificuldades. De facto, este não se encontra bem definido, já que, com o mesmo termo pretende-se, muitas vezes, abarcar fenómenos distintos. Para um esclarecimento do seu significado, o recurso a um

dicionário² também não ajuda a uma rigorosa e necessária distinção, pois a tradução de *governance* para a língua portuguesa é feita pelos vocábulos “governo” e “governacão” como se se tratasse de verdadeiros sinónimos. Na literatura da especialidade, o termo *governance*, aparece com origem anglo-saxónica, tendo começado por empregar-se, desde há longo tempo, no âmbito da actividade de pilotagem / direcção dos navios. Mas com o passar do tempo esta expressão foi-se adaptando a uma aplicação à noção de “governo” das organizações, principalmente através das organizações internacionais, como o Banco Mundial, a OCDE e a UNESCO (Cynthia, 1998).

Actualmente, a expressão *corporate governance* assumiu grande importância no vocabulário da gestão das empresas, mas também de outras organizações tanto públicas como privadas. É, no âmbito da literatura mais especializada, que se pode encontrar os contornos de uma distinção entre estes conceitos de “governacão” e “governo” e, um outro, também muito próximo que é o de “governabilidade”.

Para Stoker (1998), o governo é uma instituição ou um conjunto de instituições, assentes na representação, que têm por finalidade assegurar os fins últimos de uma colectividade e facilitar a acção colectiva. Enquanto que a governacão, para Plumtre e Graham (2000), diz respeito à forma como os governos e outras organizações interagem, como se relacionam com os cidadãos e como as decisões são tomadas, refere-se sobretudo, ao processo como os elementos da sociedade exercem o poder e a autoridade para influenciarem a execução das políticas públicas. Também, para Gonçalves (2003) a “governacão” é um conceito que se contrapõe ao conceito tradicional de governo. Enquanto o governo diz respeito às instituições formais do poder legislativo, executivo ou judicial, a “governacão” remete para os mecanismos informais de regulação envolvendo instituições públicas, indivíduos, empresas, organizações não governamentais e outros grupos da sociedade civil, implicando cooperação e coordenação a vários níveis.

Um outro autor, Oliveira (2001), defende que o governo pode ser entendido como as actividades dos agentes políticos, administrativos e sociais que traduzem esforços deliberados para guiar, dirigir, gerir ou controlar as inter-relações entre sectores das sociedades a que eles correspondem. Por “governacão”, entende este mesmo autor, a forma como estão organizadas as actividades de governo daqueles agentes políticos, administrativos e sociais.

² Segundo o Dicionário de Inglês-Português da Porto Editora (1994).

No que diz respeito ao conceito de governabilidade, este é, muitas vezes, caracterizado como o modo legítimo e eficaz com que as instituições de governo actuam. Para Oliveira (2001) a governabilidade é entendida como o balanço entre as necessidades de governo e as capacidades de governo. As necessidades correspondem quer a problemas sentidos pela sociedade, quer ao aproveitamento de oportunidades. As capacidades respeitam à geração de soluções ou de estratégias que sejam capazes de dar resposta aos problemas ou de aproveitar as oportunidades. Nesta perspectiva, Oliveira (2001), reforça a ideia de que quanto maiores forem as capacidades de governo, tanto melhor se hão-de satisfazer as necessidades da sociedade em causa e, por isso, mais governável ela será.

Assim, o conceito de governação é um conceito complexo e amplo que tem vindo a sofrer alterações ao longo dos últimos anos, tendo em conta a sua entrada no vocabulário da gestão. Monks e Minow (1995) definem governação como a relação entre os diversos participantes intervenientes na direcção e no desempenho da organização. Na sua obra sobre a reforma da Administração Pública, Osborne e Gaebler (1992) analisam a etimologia do termo grego *kubernetes* e explicam o seu significado tradicional como a “pilotagem do navio”, dirigir em vez de remar é a metáfora preferida por estes autores para caracterizarem o sentido do conceito de governação. Segundo, aqueles autores, esta metáfora - *kubernetes* - diz respeito à relação entre o rumo da viagem a seguir, os movimentos do leme e a resposta efectiva do navio. Ou seja, a governação de qualquer organização traduz-se pela capacidade de integrar os interesses em jogo para se poder cumprir com eficácia a missão para que foi criada.

António (2003) adianta que a interpretação dada pela literatura da especialidade ao conceito de “governação”³ tem dois sentidos: num sentido mais restrito, o termo pode descrever o sistema formal de prestação de contas da gestão de topo aos accionistas; num sentido mais lato, o termo é alongado ao ponto de incluir toda a rede de relações formais e informais que envolvem a empresa e as suas consequências para a sociedade em geral. Este mesmo autor, recentemente no prefácio da obra de Rodrigues (2008) esclarece mais concretamente o âmbito do conceito de “governação”, referindo que o seu objecto de estudo é a formulação, a implementação e controlo das escolhas estratégicas dos gestores de topo, ou seja, este conceito está essencialmente ligado ao processo de formação das decisões dos administradores.

Com efeito, pela diversidade dos interesses que normalmente envolve, em sentido restrito, a governação das empresas e outras organizações responde aos interesses dos accionistas / proprietários e dos agentes mais directamente ligados às operações organizacionais; em sentido mais amplo, a governação é o conjunto coerente de mecanismos (os diversos órgãos) e práticas institucionais da organização, que permitam legitimar as funções de autoridade exercida directamente pelos gestores (Gomez, 2001), podendo abranger um conjunto maior de inter-relações que se geram com todos os agentes que directa ou indirectamente possam estar sujeitos à acção dessa empresa ou organização. Não há, assim, fronteiras rigidamente estabelecidas e que sejam completamente fechadas. Em princípio, a governação pode ser encarada como um conjunto de actividades que podem assumir vários graus de abertura e participação dos vários *stakeholders* no governo das organizações.

Pela sua extensão e pela diversidade dos seus impactos, tem havido, as mais diversas tentativas de definição. Num trabalho relativamente recente sobre a governação, este conceito é definido “como o conjunto de estruturas internas e externas de autoridade e de fiscalização do exercício dessa autoridade, tendo por objectivo assegurar que a sociedade (empresa) estabeleça e concretize, eficaz e eficientemente, actividades e relações contratuais consentâneas com os fins privados para que foi criada e é mantida e as responsabilidades sociais que estão subjacentes à sua existência” (Livro Branco, p 12).

Neste contexto, a governação empresarial / organizacional aparece relacionada com conceitos tão importantes como os direitos, os sistemas de relações, os sistemas de direcção e estruturas de poder, o sistema de valores e padrões de comportamento, bem como, dos sistemas normativos (Andrade e Rossetti, 2004). O Quadro nº 3 procura mostrar alguns dos elementos que os diferentes autores utilizam para integrar o conceito de governação organizacional.

³ Este autor utiliza o termo governabilidade.

Quadro nº 3 - Elementos mais utilizados para caracterizar o conceito de governação

Direitos	Sistema de gestão que visa preservar e maximizar os direitos dos accionistas, assegurando a protecção dos minoritários.
Relações	Práticas de relacionamento entre accionistas, conselho de administração e direcção a fim de maximizar o desempenho da organização.
Governo	Sistema de governo, gestão e controlo das organizações que disciplina a suas relações com as partes interessadas no seu desempenho.
Poder	Sistema e estrutura de poder que envolve a definição da estratégia, as operações, a geração de valor e o destino os resultados.
Valores	Sistema de valores que rege as corporações, nas suas relações internas e externas.
Normas	Conjunto de instrumentos baseados nos estatutos legais e de regulamentos que objectiva a gestão e a protecção das partes interessadas nos seus resultados.

Fonte: adaptado da obra de Andrade e Rossetti (2004).

Vejamos, em seguida, algumas definições elaboradas por diferentes autores que colocam ênfase nos vários elementos acima referidos.

- Definições que colocam ênfase nos direitos dos participantes e nos sistemas de relações:

A OCDE (1999) considera que a governação é o sistema pelo qual as organizações são dirigidas, referindo, designadamente, que a sua estrutura deve especificar a distribuição dos direitos e responsabilidades entre os diferentes participantes da organização, tais como, o conselho de administração, os directores executivos, os accionistas, além de definir as regras e procedimentos para a tomada de decisão em relação a questões corporativas. Também, oferece as bases para que os objectivos da empresa sejam estabelecidos, definindo os meios para os alcançar e os instrumentos monitorizar o desempenho.

Uma outra definição avançada por Shleifer e Vishny (1997) é a de que a governação trata do campo da administração onde se inclui o conjunto das relações entre a direcção das empresas, dos seus conselhos de administração, dos accionistas e das outras partes interessadas. Estabelece, também, os caminhos pelos quais os investidores são assegurados do retorno dos seus investimentos.

Para Blair (1995) a governação trata dos meios utilizados pelas empresas para estabelecer processos que ajustem os interesses em conflito entre os accionistas e os gestores de topo. Por sua vez Hitt *et al.* (2001) realça que a governação se debruça sobre a relação entre os investidores para determinar e controlar a direcção estratégica e o desempenho de organizações.

- Definições que destacam os sistemas de governo e estruturas de poder:

Drucker (2000) realça o conceito de governação como o conjunto dos mecanismos do poder de controlo que existem para fazer com que uma organização atinja os objectivos definidos pelos seus accionistas e demais participantes relevantes. Também, Gomez (2001), refere a governação como o conjunto coerente de mecanismos e práticas institucionais da organização, que permitem legitimar as funções de autoridade exercida directamente pelos gestores e delegadas através da hierarquia.

Segundo Cadbury (1999) a governação é o sistema e a estrutura de poder que regem os mecanismos através dos quais as empresas são dirigidas e controladas.

Para Babic (2003) o campo em que gravita a governação é definido por uma dada estrutura de poder que envolve questões relacionadas com os processos de tomada de decisões estratégicas, com o exercício da liderança e com os métodos com que se atende aos interesses estabelecidos, ou seja, está relacionado com as elites e, por isso, fortemente influenciado pelos institutos legais e pelo quadro normativo de cada país.

Hitt, Ireland e Hoskisson (2001) desenvolvem a ideia de que a governação como nasceu da separação entre a propriedade e a gestão das empresas o seu foco de atenção é a definição de uma estrutura de governo que maximize a relação entre o retorno dos accionistas e os benefícios auferidos pelos executivos. Neste sentido, a governação envolve a estratégia, as operações, a geração de valor e a distribuição dos resultados.

- Definições com ênfase no sistema de valores e padrões de comportamento:

Williamson (1996) entende que a governação trata da justiça, da transparência e da responsabilidade das empresas no tratamento de questões ligadas aos interesses do negócio e da sociedade em geral.

Claessens (2003) refere que a governação diz respeito a padrões de comportamento que conduzem à eficiência, ao crescimento e ao tratamento dado aos accionistas e a outras partes interessadas, tendo por base princípios definidos pela ética aplicada à gestão de negócios.

- Definições com ênfase nos sistemas normativos

Para Mathiesen (2002) a governação é um campo de investigação que incide no como monitorar as corporações, através de mecanismos normativos, definidos em estatutos legais, termos contratuais e estruturas organizacionais que conduzem à gestão eficaz das organizações, traduzidos por uma taxa competitiva de retorno.

De acordo com Monks e Minow (1995) a governação trata do conjunto de leis e regulamentos que visam: a) assegurar os direitos dos accionistas das empresas, controladores ou minoritários; b) disponibilizar informações que permitam aos accionistas acompanhar decisões empresariais com impacto, avaliando o quanto elas interferem nos seus direitos; c) promover a interação dos accionistas, dos conselhos de administração e da direcção executiva das empresas.

Como se pode constatar existe uma grande diversidade de dimensões ou elementos relativos ao conceito de governação que os diferentes autores lhes dão maior ou menor ênfase. Decorrente da interpretação e da importância que é dada a cada uma destas dimensões, dando mais relevo, por exemplo, aos direitos e aos sistemas de relações, ou aos sistemas de governo e poderes, ou ainda, ao sistema de valores ou ao sistema de regulações assim, podem surgir diferentes definições baseados nestas estruturas conceptuais. Como vários autores destacaram (Babic, 2003), tanto os conceitos como os modelos têm a ver com a amplitude que se dá aos processos de governação e aos seus impactos efectivos. Portanto, a governação das organizações pode compreender vários mecanismos de coordenação que dizem respeito à determinação da vontade dos principais interessados da organização em causa.

Tal, como já referimos no Capítulo I, da Introdução, a definição de governação (*governance*) que irá servir de base à discussão teórica e empírica, deste trabalho, sobre as organizações públicas, baseia-se fundamentalmente na reapreciação da teoria weberiana, na contribuição das várias teorias da governação empresarial, designadamente, a teoria dos *stakeholders* que

irão ser expostas, neste capítulo, bem como, na abordagem da governação pública, a teoria do Valor Público, que faremos no Capítulo 3. Assim, a definição de governação das organizações públicas é, por nós entendida, como o modo de estabelecer e estruturar a relação entre os vários *stakeholders* (internos e externos) a fim de responder adequadamente a um duplo desafio: proporcionar condições para a coesão interna e aumentar a capacidade de intervenção externa, para criar valor público. Esta definição parte do pressuposto da existência de uma separação entre os representantes da propriedade (políticos eleitos) e quem a controla (gestores), além de englobar quatro dimensões (a participação e o papel dos vários interessados; o sistema de órgãos de governo; o processo de decisão e de deliberação; e a filosofia base da coordenação das actividades), já expostas sumariamente na Introdução, mas que serão objecto de desenvolvimento no âmbito do próximo capítulo dedicado à governação pública.

2.2.1. SEPARAÇÃO ENTRE A PROPRIEDADE E O CONTROLO

Apesar das práticas de governação serem muito antigas, como vimos no ponto anterior, o seu estudo mais sistemático é relativamente recente. Tricker (2000) cita Adam Smith para exemplificar como esta questão, das práticas de governação, já eram discutidas em 1776, com o argumento de que não se pode esperar que os gestores de empresas cuidem do dinheiro de outras pessoas da mesma forma como fariam com o seu. Porém, mais de cento e cinquenta anos depois, Berle e Means (1932) ao estudarem a composição do capital das maiores duzentas empresas americanas, sob a forma de sociedades anónimas, chamaram a atenção de que a gestão não é, muitas vezes, favorável aos accionistas por razões da separação existente entre a posse da propriedade e os responsáveis pela gestão.

De um modo geral, todos os autores, referem que o problema da governação diz respeito essencialmente ao exercício do poder e aparece sempre que a propriedade de uma empresa é separada da sua gestão. De facto, a partir do século XIX, tanto na Europa como nos EUA, a necessidade de capital para financiar o crescimento das empresas, geralmente ultrapassa as capacidades financeiras dos seus fundadores, fazendo com que essas empresas tenham de recorrer a outros financiadores, designadamente, aos bancos e às bolsas de valores.

Carlson *et al.* (2004) explicam que no passado, há alguns séculos atrás, os activos tangíveis eram quem definiam a riqueza do indivíduo, sendo a terra o recurso mais importante para medir o poder e a riqueza. Porém, devido às grandes e profundas mudanças que se fizeram sentir – a passagem de uma sociedade agrícola para a sociedade industrial e actualmente para a sociedade do conhecimento – em lugar da posse da terra, a riqueza passou a ser constituída pela propriedade de entidades legais, pela capacidade de produção e pela posse de bens e o acesso a serviços. Para criar, desenvolver e satisfazer essas necessidades crescentes surgem as empresas de capital aberto.

Inicialmente, os direitos de voto nas empresas eram baseados no direito comum, ou seja, as empresas seguiam a regra de um voto, uma pessoa. De um modo geral, os proprietários eram tratados de igual forma, independentemente da sua participação accionista. Esta ideia remonta às estruturas de parcerias, forma primária das empresas de negócios nos séculos XVI e XVII. À medida que se desenvolveu a Revolução Industrial as grandes empresas depararam-se com carência de capital para expandirem o seu negócio. Os potenciais investidores passaram a exigir direito de voz proporcional aos seus investimentos, passando a instituir-se um voto por acção até um determinado limite, a partir do qual o poder de voto era reduzido. Depois, a regra de um voto por acção foi transformada em lei.

Uma das características importantes relativas à dispersão da propriedade foi a de que a relação entre os accionistas e os gestores das empresas se tornaram distantes (Tricker, 2000). Na mesma linha, Berle e Means (1932) já tinham argumentado que a propriedade da riqueza industrial e o controlo sobre essa mesma riqueza estava, cada vez menos, nas mesmas mãos. Também, Daily *et al.* (2003) referem que as organizações, que no início do século XX eram dominadas por proprietários-gestores, ao passo que hoje se caracterizam especialmente pela profissionalização da gestão e pela reduzida participação dos seus accionistas. Álvares *et al.* (2008) citando Means, referem que este autor, ao debruçar-se sobre esta matéria (da governação), já tinha chamado a atenção para os dois aspectos importantes: a separação entre a propriedade e o controlo e o exercício desse controlo ser efectuado apenas por uma ínfima parte dos proprietários. Este mesmo autor, propõe a utilização de três conceitos diferentes para melhor caracterizar esta situação: a) propriedade ou interesse, b) controlo ou poder e c) gestão ou acção. Assim, um grupo de indivíduos (proprietários) tem interesses, enquanto um segundo grupo tem poderes que se tornam efectivos mediante a gestão da empresa, em particular, por meio do conselho de administração. O controlo está nas mãos daqueles que, de

facto, detêm o poder para seleccionar os membros do conselho de administração ou, então, para estabelecer as directrizes da gestão. De qualquer forma, o grupo que tem o poder de seleccionar os membros do conselho de administração é aquele que tem efectivamente o controlo.

Segundo Álvares *et. al.* (2008), citando Means (1931), a definição de controlo, comporta uma grande variedade de formas, que derivam do controlo total ou parcial, dependendo de instrumentos legais e outros. Para o autor, existem cinco tipos de controlo:

- Controlo por meio da propriedade quase completa, ou seja, um único indivíduo ou pequeno grupo de associados é proprietário de quase todas as acções;
- Controlo maioritário, em que um indivíduo ou grupo tem a propriedade maioritária das acções;
- Controlo mediante mecanismos legais, por meio da criação de *holdings*, que permitam a um indivíduo ou grupo ter o controlo, mesmo detendo apenas uma pequena parte das acções da empresa;
- Controlo minoritário, que ocorre quando um indivíduo ou grupo possui participação minoritária, mas é capaz de exercer o controlo por meio da atracção de outros minoritários;
- Controlo de gestão, presente quando a propriedade está tão dispersa que nenhum indivíduo ou grupo tem condições de dominar a empresa.

No primeiro caso, a separação entre propriedade e controlo é apenas parcial, enquanto que no último é completa. Os accionistas não têm domínio quase nenhum sobre a empresa, ao passo que aqueles que detêm o controlo efectivo possuem apenas uma proporção ínfima da propriedade. Na pesquisa realizada por Means (1931), citada por Álvares *et. al.* (2008) sobre a separação entre controlo e propriedade, entre as 200 maiores empresas americanas, evidenciou-se a crescente dispersão da propriedade nessas empresas e também a separação entre o controlo e a propriedade. Na opinião, daquele autor, essa separação significa uma revolução, na medida em que a riqueza de numerosos proprietários estava sob controlo unificado.

Em parceria com outro autor, Means e Berle (1932), concebe um outro trabalho em que os autores colocam em evidência a separação existente do poder entre a gestão executiva das empresas de capital aberto e os accionistas. Apesar da importância desta obra, durante quase

40 anos a questão dos conselheiros e dos conselhos de administração permaneceu apenas na esfera estrita do direito e foi praticamente ignorada pelas ciências da gestão. Embora, nos últimos anos, o tratamento dos aspectos de governação passasse a merecer um espaço relevante na teoria da gestão.

2.2.2. ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DOS SISTEMAS DE GOVERNAÇÃO

A governação organizacional permite fazer uma ponte entre a estratégia e a implementação. Precisamos de governação numa organização, quando esta está inserida, num meio envolvente muito complexo e em grande mudança, para podermos passar da estratégia para a implementação. Ora, esta situação é a que caracteriza o mundo actual, ou seja, todas as organizações privadas ou públicas necessitam de governação. De facto, a governação permite encarar a complexidade e a mudança pois, torna viável, a participação de diferentes actores num mesmo projecto e proporciona a gestão da mudança através de um quadro de referência comum. Importa, pois, aprofundar a arquitectura dos sistemas de governação.

Para Pérez (2003) um sistema de governação estrutura-se em cinco níveis, conforme se pode apreciar no Quadro nº 4.

Quadro nº 4 - Organização dos sistemas de gestão e governação

Nível	Descrição
5	Metagovernação. Princípios fundamentais relativos à vida em sociedade: <ul style="list-style-type: none">○ Ao nível dos Estados (Constituição Política);○ A nível internacional (Tratados Internacionais).
4	Harmonização dos mecanismos de regulação, ou seja, governação do governo: <ul style="list-style-type: none">○ Por via política (leis e regulamentos);○ Por via judicial (instância de recurso).
3	Regulação. Gestão da governação empresarial por mecanismos específicos: <ul style="list-style-type: none">○ Organizações profissionais (Ordens);○ Autoridades reguladoras independentes (CMVM; Concorrência)
2	Governação empresarial. A gestão da gestão de cada organização. <ul style="list-style-type: none">○ (Assembleia-geral; Conselho de Administração)
1	Gestão das organizações (pelos gestores).

Fonte: adaptado de Pérez (2003) e Rodrigues (2008)

O nível 1, diz respeito à gestão das organizações, o qual está sujeito a mecanismos de governação e de regulação. A governação empresarial, está ao nível 2, sendo considerada por

Pérez (2003) a gestão da gestão. Para, este autor, um sistema de governação compreende diversos elementos que se podem agrupar em três componentes: as estruturas, os procedimentos e os comportamentos. As estruturas podem ser internas (assembleia-geral, conselho de administração) ou externas (auditores externos). Os processos, também podem ser diversos (planos de contabilidade, códigos societários). Segundo, Pérez (2003), o conjunto estruturas-processos define o conteúdo institucional do sistema de governação empresarial. Quanto aos comportamentos, eles complementam os dois componentes anteriores, atribuindo-lhes uma dimensão dinâmica, sem a qual o sistema não passaria de um sistema meramente formal. São as boas práticas, tendo como referência os códigos de normas, que levam à eficácia, os sistemas de governação.

Ao nível 3, do Quadro nº 4, encontram-se os mecanismos de regulação que representam para Pérez (2003) a gestão da governação. Neste nível actuam, geralmente, as organizações profissionais de auto-regulação, assim como, as autoridades reguladoras independentes. As organizações profissionais associam os praticantes de uma determinada profissão e exercem uma autoridade de regulação, conferida pelo Estado, no âmbito dessa classe profissional representada.

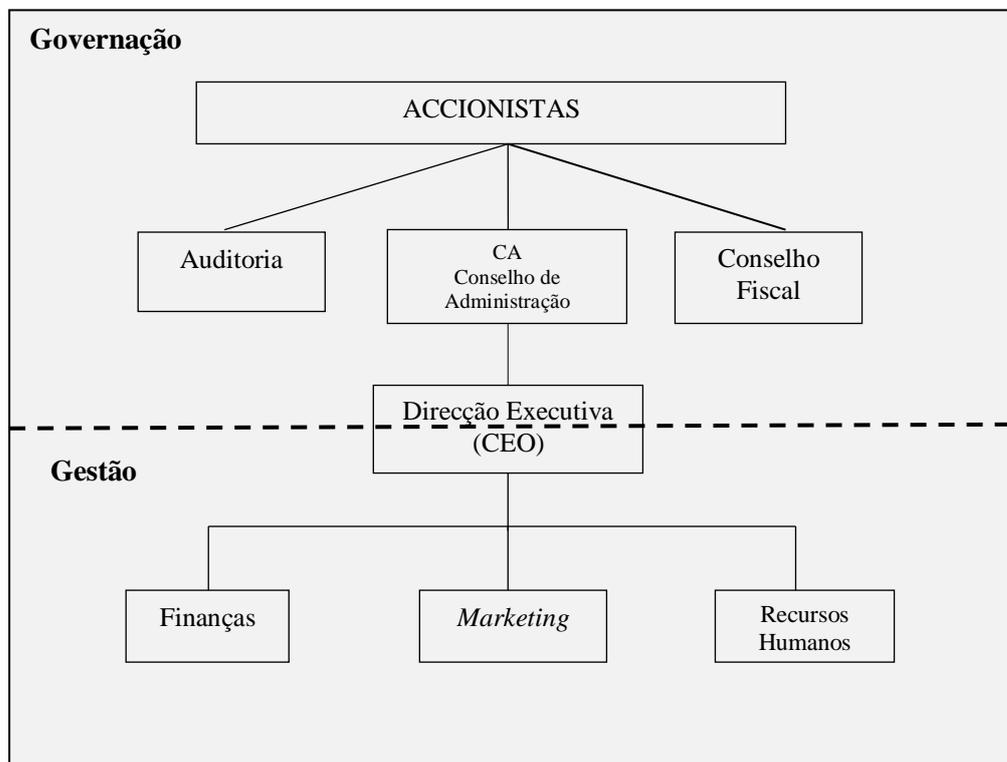
O nível 4, é relativo à harmonização dos mecanismos de regulação que podem ser entendidos como a governação do governo. No último nível, encontram-se os princípios fundamentais que regem a vida em sociedade, que podem identificar-se como um megasistema de governação (Pérez, 2003; Rodrigues, 2008).

No âmbito de uma organização, o sistema de governação procura garantir o equilíbrio de poderes, entre os órgãos de decisão, os órgãos de controlo e os accionistas. Assim, no plano interno, o sistema de governação procura regular de forma equilibrada as relações entre a assembleia-geral, o conselho de administração, a direcção-executiva, o órgão de fiscalização e outras partes interessadas. No plano externo, (nível macro) a governação visa equilibrar os interesses da empresa, do mercado financeiro, dos accionistas e de todas as outras partes interessadas. Nesta perspectiva, o sistema de governação empresarial desempenha o papel de árbitro no conflito dos vários interesses na disputa pelo controlo da organização. A governação, em contraste com a gestão das organizações, tem como objecto de estudo a formulação, a implementação e o controlo das decisões estratégicas dos gestores de topo, ou seja, a governação debruça-se essencialmente sobre o processo de formação de decisões dos

administradores (António, 2007). A Figura nº 2, da página seguinte, procura esclarecer os dois campos de actuação: a governação compreende a relação entre os accionistas, conselho de administração, conselho fiscal, auditorias e direcção-executiva, enquanto que a gestão se ocupa das relações entre a direcção-executiva e os restantes gestores intermédios e operacionais.

Como objecto de estudo, a governação, é diversificada e interdisciplinar por natureza. A importância deste objecto multidisciplinar deriva do reconhecimento atribuído às empresas enquanto entidades que afectam recursos numa economia, os quais influenciam o desempenho económico e o bem-estar das respectivas populações.

Figura nº 2 - O espaço da governação face à gestão

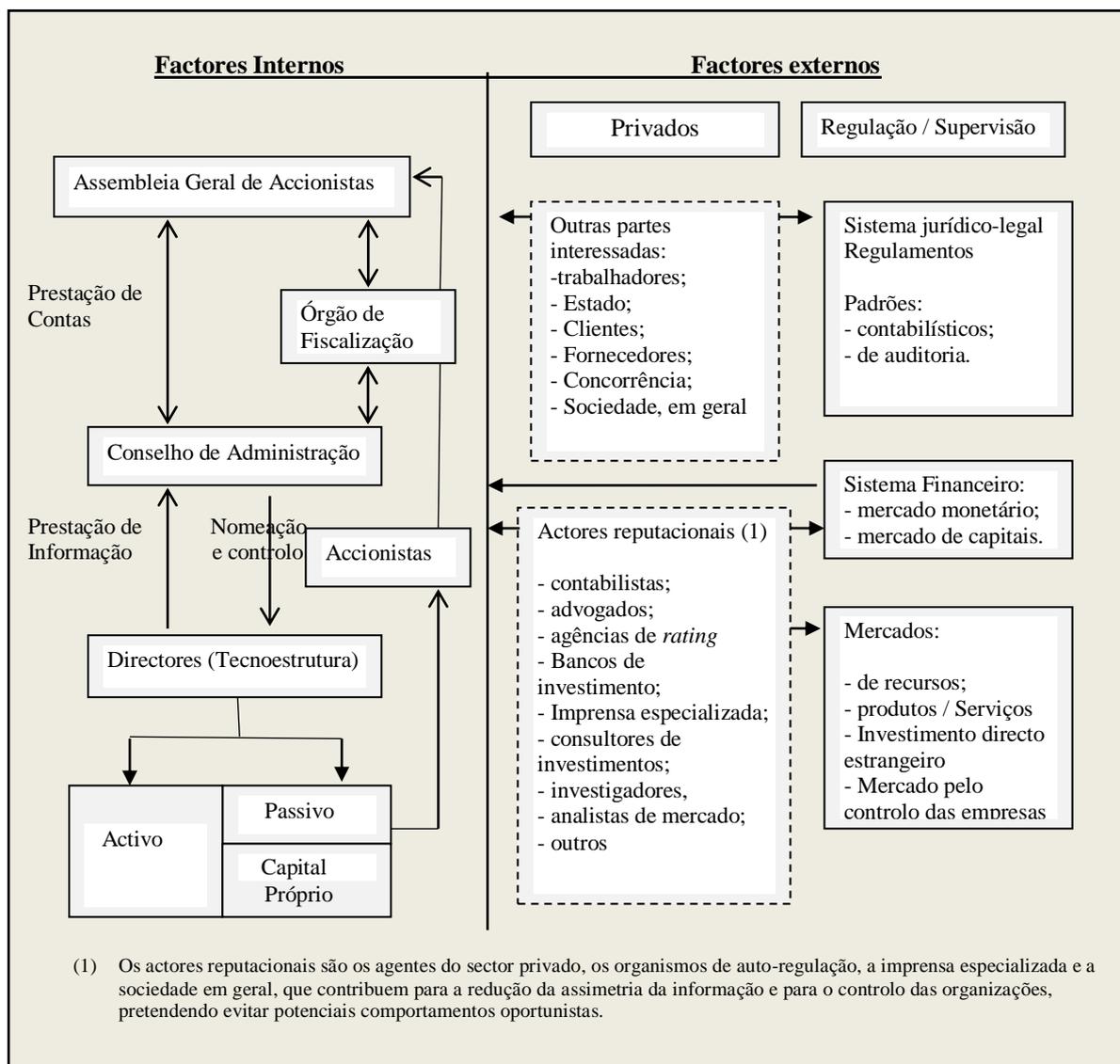


Fonte: adaptado a partir do *site* IBGC (Instituto Brasileiro de Governança Corporativa)

A problemática da governação pode ser sintetizada no estudo das interações entre os diferentes actores intervenientes no funcionamento de uma organização (accionistas, gestores, empregados, fornecedores, credores), que são enquadrados e avaliados por valores, cultura e ordem jurídica vigente (Rodrigues, 2008). A Figura nº 3 procura mostrar a complexidade do sistema, das relações entre os vários subsistemas, com especial relevância, para a relação entre os factores internos e externos do sistema de governação. A parte esquerda, da figura,

mostra-nos os factores internos que se desenvolvem no âmbito de uma organização empresarial.

Figura nº 3- Arquitectura dos sistemas de governação empresarial



Fonte: Iskander e Chamlou, publicado em Rodrigues (2008)

No âmbito dos factores internos, da governação, temos três principais actores que são: a assembleia-geral dos accionistas, o conselho de administração e a direcção executiva. Estes actores desenvolvem diferentes papéis, mas complementares, em termos de prestação de contas e de controlo. Por sua vez, o órgão de fiscalização assegura a transparência e veracidade das contas. Ao nível dos factores externos, existem vários grupos de *stakeholders* e outras instituições, que na sua interacção com a empresa, desenvolvem diversos papéis, contribuindo para uma governação mais transparente e eficaz.

2.3. AS PRINCIPAIS TEORIAS DA GOVERNAÇÃO EMPRESARIAL

São várias as perspectivas que sustentam teoricamente a governação empresarial. No entanto, as mais relevantes e difundidas são quatro: a perspectiva tecnocrática, a perspectiva financeira, a perspectiva pluralista e a perspectiva da provedoria. Em seguida abordaremos, de forma resumida, cada uma destas quatro teorias.

2.3.1. A PERSPECTIVA TECNOCRÁTICA

A teoria tecnocrática da governação empresarial desenvolve-se como resultado da criação e desenvolvimento das grandes empresas por acções. Mas os primeiros trabalhos sobre governação empresarial já vêm de Berle e Means (1932), cujos autores, teorizando sobre a necessidade da separação entre quem detém a propriedade e quem controla, chamam a atenção, para os problemas de poderes entre quem investe e quem gere as actividades empresariais.

O grande crescimento e desenvolvimento económico da primeira metade do século XX proporcionaram o aparecimento e o aumento sucessivo da dimensão de muitas empresas criando condições para a emergência e prestígio da figura do gestor como profissional. Segundo Drucker (2000) no período do pós-guerra a palavra “negócio” tornou-se uma “boa palavra” em grande parte devido ao desempenho da gestão empresarial.

Nesta perspectiva, os accionistas, embora detendo a soberania da empresa, assegurada pelo direito, não têm qualquer capacidade para agir sobre a gestão da mesma, por serem, supostamente incompetentes para compreender a crescente complexidade das novas organizações industriais. Assim, os gestores decidem a afectação dos recursos das empresas sem interferência dos accionistas ou dos trabalhadores, sendo o seu poder considerado discricionário, pois as decisões de investimento não estão sujeitas a qualquer análise prévia de rentabilidade nem da permissão dos proprietários (Rodrigues, 2008).

Esta realidade empresarial criou condições para uma afirmação de grande poder por parte dos gestores, sem haver um controlo efectivo por parte dos proprietários. Segundo Gomez (2001) a nova postura dos accionistas é a de apenas se interessarem pelo resultado final – o lucro – enquanto, que os gestores obtêm uma legitimidade de gerirem e controlarem a empresa sem

limites. Assim, ao período do despotismo doméstico, legitimado pelo domínio da propriedade, sucedeu uma oligarquia tecnocrática legitimada pelo saber, especialmente pelo saber da gestão, enquanto que os accionistas anónimos ocupam neste processo um papel subalterno (Gomez, 2001; Rodrigues, 2008).

2.3.2. A PERSPECTIVA FINANCEIRA

A perspectiva financeira da governação empresarial emerge no final da década de 70, do século passado, principalmente nos EUA e na Grã-Bretanha, como reacção à perspectiva tecnocrática. A base conceptual desta perspectiva assenta numa visão contratual da empresa em que esta é compreendida por umnexo de contratos firmados sob o ponto de vista dos custos de transacção. Esta perspectiva financeira, também conhecida pelo modelo principal-agente, dá primazia aos accionistas como proprietários da empresa e parte da hipótese teórica de que os accionistas e os gestores têm interesses antagónicos: os gestores privilegiam os seus próprios interesses, em termos de poder e de remuneração, devido à informação privilegiada que dispõem, o que reduz, na mesma proporção, o poder e os rendimentos pagos aos accionistas (Jensen et Meckling, 1976).

A teoria económica procura explicar a relação criada pela separação da propriedade e o seu controlo como uma relação de agência, ou seja, uma relação que surge pela delegação de poderes de decisão por parte de um agente num outro agente. Mais especificamente, Jensen e Meckling (1976) consideram que uma relação de agência se define por um contrato explícito em que uma parte - o “agente” - se compromete a levar a cabo determinadas acções em benefício da outra parte - o “principal”. Geralmente, este contrato de agência integra uma delegação de autoridade, de forma a que o agente possa tomar decisões em nome do principal.

De um modo geral, os autores reconhecem que a separação entre propriedade e gestão nas organizações cria problemas significativos de governação. Com efeito, os proprietários, ou principais, designam os gestores, ou agentes, para gerirem os seus interesses, mas os agentes reagem com frequência a incentivos próprios que nalgumas vezes diferem dos incentivos dos principais. Esta separação entre a propriedade e o controlo proporciona uma margem de discricionariedade à actuação dos gestores que, eventualmente, podem apostar num

crescimento das empresas ou organizações, como fonte de poder e como meio para alcançar salários mais elevados (Baumol, 1967; Williamson, 1964; Jensen e Meckling, 1976).

Para Berle e Means (1932), os interesses dos gestores de topo e os interesses dos accionistas são normalmente divergentes: aos gestores estão, geralmente, associados interesses de poder, prestígio e dinheiro, por isso, formulam objectivos de acordo com as suas motivações, enquanto que os accionistas estão, fundamentalmente, interessados nos resultados positivos da empresa. No âmbito desta perspectiva, o debate sobre a governação empresarial evoluiu em torno do conflito de agência. A divergência entre os interesses individuais e os da organização levou ao surgimento da teoria das relações de agência, que constitui um elemento importante na estrutura de sustentação para a compreensão dos problemas de governação. Os proprietários, ou principais, designam gestores, ou agentes, para tomarem conta dos seus interesses, mas os agentes reagem com frequência a incentivos próprios que diferem dos incentivos dos principais. Isto é um problema em todas as formas de organização hierárquica e pode existir simultaneamente em múltiplos níveis da hierarquia.

Os conflitos de agência dificilmente podem ser evitados, justamente por duas razões principais: a primeira, pode ser justificada pela teoria de Klein (1985), segundo o qual não existem contratos completos. Uma outra razão é defendida por Jensen Meckling (1976) que argumenta a inexistência do agente perfeito. A teoria da inexistência de contratos completos, desenvolvida por Klein (1985), cujos fundamentos se justificam pelas próprias características do actual meio envolvente, crescentemente imprevisível e sujeito a grandes turbulências que podem afectar fortemente os pormenores de uma cláusula contratual, produzindo efeitos comprometedores de resultados.

De facto, a era da previsibilidade extrapolável, com baixos níveis de turbulência praticamente deixou de existir, desde os anos 70 do século passado. Até, essa altura, os riscos e oportunidades eram relativamente fáceis de prever, pois elaboravam-se planos de longo prazo em ambientes estáveis e definiam-se projecções confiáveis, em termos de resultados a atingir. Mas, estas condições deixaram de se poder observar em quase todos os domínios económicos. Os anos 80 marcaram a transição para uma outra época, caracterizada por descontinuidades e incertezas. De facto, todos os autores são unânimes em afirmar que nas últimas décadas, têm vindo a ocorrer grandes mudanças em todos os aspectos da vida empresarial e organizacional. Das condições globais, passando pela revisão das estratégias nacionais e das reestruturações

sectoriais quase nada permaneceu como antes. As grandes transformações, também, não passaram ao lado do comportamento social, dos avanços tecnológicos, dos processos de produção, dos mercados, da competição e das formas de gestão e de governação.

Perante, este contexto de grande mudança, a governação e a gestão empresariais e das organizações, em geral, passaram a exigir respostas mais flexíveis, mais rápidas e de maior qualidade para satisfação dos clientes, dos colaboradores e da comunidade em geral. Consequentemente, Klein (1985), concluiu que os contratos perfeitos e completos, abrangendo todas as contingências e as respostas às mudanças e aos desafios do meio envolvente, simplesmente não existem. O autor assenta esta constatação em três razões essenciais:

- o grande número de contingências possíveis;
- a multiplicidade de reacções às contingências;
- a crescente frequência com que as contingências imprevisíveis passaram a ocorrer.

Assim, face à realidade descrita, tornou-se impraticável a definição de contratos completos, por isso, os principais (os proprietários) outorgam aos gestores, para além da execução de um conjunto de acções perfeitamente previstas, a implementação de muitas acções não previstas. Ou seja, existe um direito residual de controlo da empresa, resultante do livre arbítrio para a tomada de decisões não previstas. Nesta perspectiva, a existência de uma grande imprevisibilidade de acções que, pela sua natureza não podem ser objecto de cláusulas do contrato de agência, conferem naturalmente aos gestores uma larga margem de poder discricionário. Esta condição outorgada pelos proprietários (principais) aos (agentes) gestores é definida como a *managerial discretion*, ou juízo gestionário. É essencialmente este juízo que pode eventualmente ficar mais ao serviço dos objectivos dos gestores do que dos accionistas (principais), provocando os chamados conflitos de agência.

Com efeito, para além das condições de contingências que tornam tecnicamente impraticáveis a definição *ex-ante* de contratos completos, acrescentam-se, em seguida, as condições que tendem a explicar os comportamentos dos agentes.

A abordagem de Ross (1973) procura evidenciar uma das razões da dificuldade de alinhamento de interesses dos gestores com os accionistas. Segundo este autor, trata-se da força do interesse próprio, que se sobrepõe aos interesses de terceiros, mesmo em condições

de dependência hierárquica para a tomada de decisão. A questão é a de que a cooperação desinteressada dificilmente prevalece em relação ao jogo dos interesses. Consequentemente, o agente executor estará propenso à tomada de decisões que fortaleçam a sua posição e que beneficiem os seus propósitos.

Também, Jensen e Meckling (1994) se debruçaram sobre esta segunda razão dos conflitos de agência. A hipótese explorada é a de que a natureza humana, utilitarista e racional, conduz os indivíduos a maximizarem uma função utilidade voltada muito mais para as suas próprias preferências e os seus próprios objectivos. Nesta perspectiva, dificilmente os objectivos alheios movem as pessoas a serem tão eficazes quanto o são para a prossecução dos seus próprios interesses. A resposta daí decorrente é a inexistência do agente perfeito, aquele que seria indiferente entre maximizar os seus próprios objectivos e os de terceiros.

Este comportamento poderia descrever uma curva perfeita de indiferença entre dois objectivos a maximizar: no caso, o dos accionistas e o dos gestores. Mas esta perfeição dificilmente se concretiza. A ela se contrapõe a existência de propósitos imperfeitamente simétricos.

Assim, os contratos incompletos e os comportamentos imperfeitos abrem espaço para o desalinhamento entre os interesses dos accionistas e os dos gestores, levando à ocorrência de duas diferentes categorias de custos de agência (Jensen e Meckling, 1976):

- os custos que os principais têm de pagar para garantir que os agentes façam o que lhe compete. Estes custos incluem os custos de supervisão do comportamento dos agentes e da sua fidelização;
- os custos atribuíveis ao oportunismo dos gestores. Ou seja, as perdas residuais que têm lugar quando o agente age de forma contrária aos interesses da empresa.

Jensen e Meckling (1976) partiram do princípio de que eram sobretudo os proprietários, aqueles que suportavam os custos residuais, isto é, os principais, quem tomavam as medidas disciplinares e sobre esta base desenvolveram uma sofisticada teoria da estrutura do capital e sua relação com a gestão de empresas. No entanto, Fama (1980) defendeu que aqueles que suportavam os custos não eram a única fonte da disciplina dos agentes. Na opinião, deste último autor, os gestores ou agentes supervisionam e disciplinam o comportamento uns dos outros porque as relações de agência implicam interações repetidas e existe um mercado competitivo para o talento dos recursos humanos no qual estas avaliações são importantes.

Uma outra categoria de custos de agência que são atribuídos aos gestores deriva da orientação para o crescimento, em detrimento da maximização do retorno. Num trabalho de Marris e Wood (1971) estes colocam em evidência que, mantendo lucros mínimos aceitáveis pelos proprietários, os gestores dão preferência a estratégias de crescimento que lhes conferem prestígio no sector onde actuam, evidenciando desempenho orientado para a liderança do mercado. Também, Williamson (1989) refere que os gestores tendem a maximizar a sua própria função de utilidade, estendendo às suas equipas de apoio os benefícios que possam ser discricionariamente obtidos. Mas, adoptam como referência os resultados das empresas concorrentes dentro do mesmo sector, como parâmetros para a definição de lucros que satisfaçam os accionistas.

A todas estas categorias de custos de agência, atribuíveis às acções discricionárias dos gestores, acrescentam-se ainda os custos incorridos pelos accionistas para promoverem o alinhamento e o controlo das acções da gestão. Jensen e Meckling (1976) definiram este segundo conjunto de custos de agência como a soma de quatro acções desenvolvidas pelos accionistas que se dedicam a contrapor os seus direitos absolutos de propriedade ao poder outorgado aos gestores:

- os custos de elaboração e estruturação de contratos, onde também se incluem os não formalizados por escrito, mas que resultam de acordos celebrados no dia-a-dia do processo de gestão;
- os custos de monitoragem permanente aos outorgados, englobando os assumidos com todos os órgãos colegiais que se constituem internamente (conselho de administração, comités, conselhos fiscais e auditorias);
- os custos com sistemas de informação, tanto de concepção como de manutenção, como de análise e interpretação da informação;
- os custos com sistemas de incentivos, que são utilizados para motivar e harmonizar interesses.

Entretanto, ainda no âmbito desta perspectiva financeira, alguns autores começaram a ocupar-se, com mais detalhe, do efeito resultante da existência de múltiplos *stakeholders*.

2.3.3. A PERSPECTIVA PLURALISTA

Como acabamos de ver, no ponto anterior, existem diversos argumentos que, em nossa opinião, mostram algumas limitações da perspectiva financeira, abrindo caminho para aquela que constitui uma perspectiva alternativa - a pluralista ou dos *stakeholders*. Com efeito, a perspectiva pluralista é, segundo Fernandez (2003), uma teoria menos minimalista, mais plural, comunitária e humanista, sem prejuízo de se reconhecer que eventualmente, também, pode ser objecto de alguma controvérsia. A perspectiva pluralista, ou dos *stakeholders*, entende uma organização como produtora de bens ou serviços que se destinam a satisfazer as necessidades dos diferentes grupos que a integram e dos quais depende para a sua sobrevivência. Cada participante tem o seu próprio objectivo, mas só o alcançará através do compromisso com a acção colectiva realizada através da empresa. Para Fernandez (2003) a perspectiva dos *stakeholders* é melhor compreendida em contraste com a perspectiva financeira. O Quadro nº 5, da página seguinte, procura apresentar as características principais das duas perspectivas teóricas.

O pressuposto central da perspectiva pluralista ou dos *stakeholders* é que o propósito, isto é, a função objectivo de uma empresa ou outra organização deve ser definida de uma forma mais ampla, devendo estender-se para além da maximização do bem-estar dos accionistas. Segundo António (2003), a teoria dos *stakeholders* defende que deve existir algum reconhecimento explícito em relação a grupos que tenham uma relação de longo prazo com a organização e por conseguinte, um interesse, ou *stake*, no seu sucesso, no longo prazo. A teoria dos *stakeholders* tenta articular, de um modo sistemático, uma questão fundamental: quais os grupos de *stakeholders* que merecem ou requerem uma atenção especial por parte da gestão?

A análise da participação ou análise estratégica de actores (*stakeholder analysis*) procura identificar as pessoas, os grupos ou organizações envolvidos nos processos de participação e aprofundar as características, motivações e mobilização participativa face aos seus objectivos.

Para Clarkson (1995), *stakeholders* são todas as pessoas ou grupos que têm ou reivindicam propriedade, direito ou interesse numa corporação e nas suas actividades do passado, do presente e do futuro. Incluem-se, portanto, accionistas, empregados fornecedores, clientes, governo e elementos da comunidade, com representação nos conselhos e órgãos deliberativos mais importantes da organização. Para Freeman (1984) a definição de *stakeholder* designa qualquer grupo ou indivíduo que possa afectar ou ser afectado pela realização dos objectivos

de uma organização. Esta definição é demasiado ampla, por isso, Phillips (1999) procura delimitar duas classes diferentes de partes interessadas, as quais exigem uma gestão diferenciada: aqueles que podem afectar a organização e aqueles que são afectados pela organização. Para caracterizar partes interessadas de forma ainda mais concretas é utilizado o termo de “constituente” (Leisinger et Schmitt, 2001). Também, Clarkson (1995) refere a necessidade de distinguir dois grandes grupos de *stakeholders*: os primários e os secundários. Nos primeiros incluem-se os públicos essenciais para a sobrevivência da organização; nos segundos, aqueles que influenciam ou são influenciados pela organização, mas não são essenciais para a sua sobrevivência.

Quadro nº 5 - Perspectiva financeira face à perspectiva pluralista da empresa

Dimensão teórica	Perspectiva Financeira	Perspectiva Pluralista
Mercado e propriedade	Instituições naturais	Construções sociais
Conceito de empresa	Ficção legal	Coligação de interesses
Unidade de análise	Contrato	Interesses e relações
Nível de análise	Indivíduo	Indivíduo /empresa /sociedade
Negociação contratual	Livre e entre iguais	Condicionada e diferenciada
Tipo de racionalidade	Utilitarismo tradicional	Multirracionalidade
Comportamento pessoal	Oportunismo e doloso	Confiança e cooperação
Participantes sujeitos a riscos	Accionistas	Vários
Objectivo da empresa	Criar valor para os accionistas	Criar riqueza total
Função dos dirigentes	Agentes dos accionistas	Participante de confiança
Importância dos recursos	Apenas como instrumentos	Críticos para sobreviver
Critério para afectar recursos	Eficiência	Eficiência e equidade
Funcionamento do mercado	Sem grandes efeitos externos	Efeitos externos relevantes

Fonte: Fernandez (2003)

A questão essencial desta corrente teórica parece ser o reconhecimento, em termos mais amplos, da necessidade de se considerar na governação outros actores, para além dos accionistas, como relevantes para a sobrevivência da organização no longo prazo. Porter,

citado por Turnbull (1997), já em 1992 recomendava que os legisladores deveriam encorajar iniciativas empresariais, que visassem incluir *stakeholders* relevantes nos conselhos, como estratégia para possibilitar a identificação de oportunidades para abertura e desenvolvimento de novos mercados ou para consolidar a posição em mercados existentes.

A implementação deste modelo apresenta algumas dificuldades, sobretudo por duas razões: em primeiro lugar, não parece possível adoptar este modelo de forma única, ou seja, mesmo que se considere a participação de outros *stakeholders*, isso não impede a existência de conflitos de agência e a necessidade de os tratar. Em segundo lugar, a volatilidade dos mercados e a existência de agentes com perspectivas diversas e o foco nos resultados de curto prazo não pode ser totalmente eliminado, o que contrasta com a perspectiva de longo prazo deste modelo dos *stakeholders*. Assim, a implementação desta perspectiva tem de levar em conta a conjugação com outras perspectivas.

2.3.4. A PERSPECTIVA DA PROVEDORIA (*STEWARDSHIP*)

A perspectiva da provedoria assenta a sua génese essencialmente num modelo de Homem que procura não ter divergências, acentuando a importância dos compromissos, das relações de longa duração e do clima de confiança entre as partes. Esta perspectiva defende que os gestores são bons representantes das corporações e trabalham de forma diligente para obter elevados retornos para a empresa e accionistas (Donaldson e Davis, 1994). Em oposição à perspectiva financeira, esta teoria considera que os gestores são motivados por necessidades de reconhecimento, por poder, por auto-realização e por recompensas condicionadas ao bom desempenho da empresa. Esta teoria assume a existência de uma estreita relação entre o sucesso da empresa e a satisfação do proprietário, considerando que o papel do gestor é o de proteger e maximizar a riqueza dos accionistas, através do desempenho da empresa porque, ao fazê-lo, a função de utilidade do gestor é maximizada.

Para Donaldson e Davis (1994), a eficácia dos conselhos de administração no desenvolvimento de acções de controlo e monitoragem deve ser questionada, pois os conselhos são dominados por accionistas maioritários e, portanto, defendem essencialmente os seus interesses. Os conselheiros, por sua vez, têm uma actuação avaliada mais pela

capacidade de estabelecer relacionamentos políticos do que pelo envolvimento com as questões estratégicas da empresa.

No âmbito desta perspectiva e na defesa do conceito e das práticas de governação Pound (1995) propõe a substituição do conceito de “empresa gerida” por “empresa governada”. Para este autor, a origem da ideia de “empresa gerida” está associada ao desenvolvimento da empresa moderna, quando se deu a nítida separação entre propriedade e controlo e a significativa diluição do capital. O afastamento dos accionistas da condução dos negócios levou os gestores a actuarem num vazio de poder, favorecendo o estabelecimento do conflito de agência. Nessa perspectiva, o papel da governação é fundamentalmente o de designar os gestores, monitorar o desempenho e substituí-los quando necessário. Accionistas e conselhos de administração permanecem afastados do processo de formulação de estratégias e de implementação de políticas, que estão sob a responsabilidade dos executivos, e que são as que efectivamente fazem a diferença, para o sucesso ou fracasso da organização. Como os resultados de determinadas estratégias somente aparecem no longo prazo, muitas vezes o conselho só age quando as perdas são críticas e até irreversíveis para a empresa – e ciclos de silêncio ou crise se alternam. Pound (1995) demonstra grande cepticismo nas acções voltadas para controlar e auditar os executivos, para separar os papéis da presidência do conselho e da direcção executiva, para designar representantes externos e para tornar as acções dos conselhos de administração mais transparentes. Para este autor, deveria ser criado um processo decisório que responsabilizasse igualmente executivos, conselho e accionistas pelas decisões estratégicas da empresa. Segundo Pound, numa “empresa governada”, o papel do conselho é proactivo, grande parte da sua energia deve ser voltada para discutir as decisões estratégicas e políticas que impactam a empresa, o fluxo de informações, abundante e transparente; os conselheiros devem devotar parte substancial do seu tempo à empresa e serem remunerados pelas suas actividades.

Este modelo da provedoria favorece os mecanismos de governação que suportam e reforçam o órgão de gestão e desfavorece aqueles que o monitorizam e controlam. De acordo com esta teoria da provedoria, o principal factor que influencia o desempenho organizacional, e os retornos dos accionistas, é precisamente o desenho da estrutura da organização a fim dos gestores tomarem decisões efectivas (Chitayat, 1984). Deste modo, Donaldson e Davis (1991) referem que a solução não é aumentar ou intensificar o controlo e a monitorização da gestão, ou criar donos de substituição, mas sim reforçar os poderes do órgão de gestão.

O aspecto mais controverso desta proposta reside na acumulação dos papéis de presidente do conselho e de executivo da empresa por uma mesma pessoa, com o objectivo de concentrar poder e autoridade, extinguir as possibilidades de conflito entre o conselho e a área executiva e definir claramente o quadro de lideranças de organização. Essa fusão implica o aumento de conflitos de agência e reduz os retornos dos accionistas e na perspectiva da presente teoria da provedoria, resulta no fortalecimento do líder da organização e na eliminação do conflito de agência, maximizando o ganho dos accionistas.

Estas diferentes teorias decorrem de pressupostos relativos às duas perspectivas e do próprio conceito de governação adoptado por cada uma delas. Segundo Pound (1995) as empresas geridas e os seus processos hierárquicos de decisão marcaram as empresas americanas e são uma consequência de décadas de uma propriedade dispersa e da passividade dos accionistas. O activismo dos grandes investidores suporta uma nova perspectiva, baseada na definição de políticas que reintroduzem os accionistas e os conselhos de administração nos processos decisórios com o objectivo de criar corporações mais fortes, auto-renováveis e flexíveis.

2.4. OS PRINCIPAIS ACTORES DA GOVERNAÇÃO EMPRESARIAL

A governação organizacional, independentemente do modelo ou da definição adoptada, caracteriza-se pela existência de vários actores que actuam em diferentes níveis, sendo o processo de governação exercido por órgãos internos da organização e outros actores interessados (*stakeholders*). No topo de todos os modelos praticados situa-se a “propriedade” representada através do órgão “assembleia-geral” composta pelos accionistas. O “conselho fiscal” aparece como uma ferramenta institucional dos accionistas, utilizada para o exercício do direito de fiscalização sobre a gestão como um todo. Embora, submetida às decisões dos accionistas, reunidos em assembleia-geral, a governação é efectivamente levada à prática através do conselho de administração e pela direcção executiva.

Em seguida, debruçar-nos-emos sobre a estrutura dos sistemas orgânicos, com exemplos de diversos países para, logo a seguir, abordarmos resumidamente algumas características do órgão representante dos proprietários, geralmente denominado por conselho de administração, e sobre o órgão da direcção-executiva ou simplesmente gestão.

2.4.1. SISTEMAS DE ÓRGÃOS DA GOVERNAÇÃO

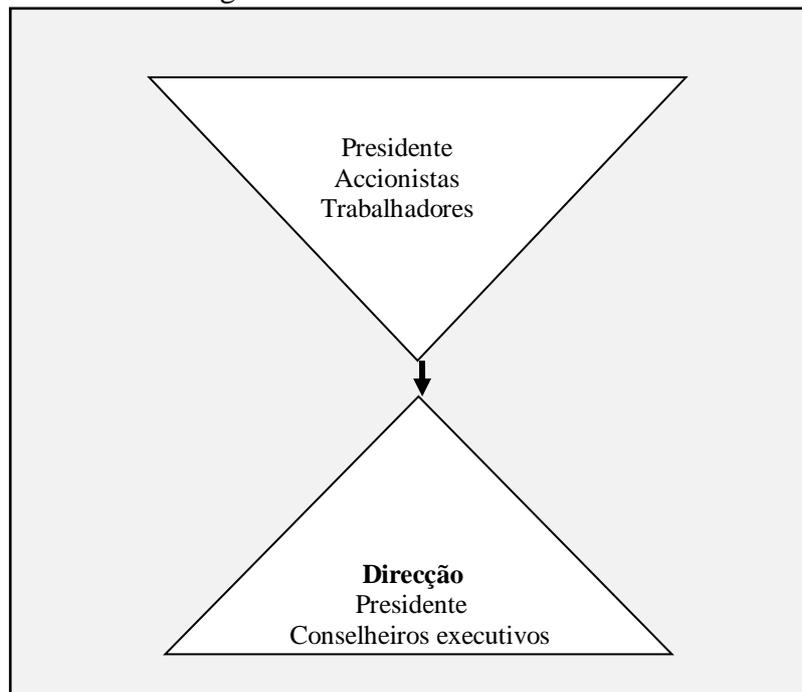
De um modo geral, todos os autores dão grande importância à constituição e ao funcionamento dos órgãos de governo das organizações. Por exemplo, Drucker (1998) justifica a imagem do “gargalo que está sempre à cabeça da garrafa” defendendo que o melhor ou pior funcionamento de uma organização depende daquilo que a sua gestão de topo permitir. Porém, não obstante a importância deste tema da organização da gestão de topo, também é Drucker (2000) a constatar que esta é uma das áreas em que a investigação e o estudo são particularmente necessários, pois, segundo o autor, pouco se sabe sobre a forma certa de organizar a gestão de topo, quer seja numa empresa, numa escola, num hospital ou noutros tipos de organizações.

Embora, haja algumas diferenças formais, que decorrem do ordenamento jurídico concreto em que se enquadra cada empresa ou organização, existem, fundamentalmente, dois tipos de

sistemas de estruturas de órgãos: o sistema dualístico e o sistema monístico ou unitário (Abreu, 2006).

O sistema dualístico é de origem alemã, embora seja utilizado noutros países como a Áustria, Dinamarca e Holanda. A figura nº 4, procura exemplificar o sistema dualístico.

Figura nº 4 - Sistema dualístico alemão



Fonte: adaptado de Urquijo e Crespo (2004)

Trata-se de um sistema constituído por dois órgãos, cada um dos quais com funções específicas. Um dos órgãos - o Conselho de Vigilância⁴ (*Aufsichtsrat*) - é inteiramente constituído por conselheiros não executivos que representam os accionistas, os trabalhadores e os sindicatos. O número mínimo de membros é de três para as pequenas empresas podendo atingir um número maior no caso das grandes empresas. O presidente deste Conselho de Vigilância tem direito a voto de qualidade, sendo quase sempre o representante dos accionistas. Este conselho de tem como função essencial a de nomear os membros do outro órgão - Direcção - e efectuar o controlo da sua actividade, competindo-lhe o direito estatutário para pronunciar a última palavra em muitas das decisões. Este sistema permite um grande controlo por parte dos accionistas e de outros interessados (trabalhadores e sindicatos) representados.

⁴ Corresponde ao órgão: Conselho de Administração ou Conselho Geral e de Supervisão.

Neste sistema a relação lógica de propriedade-controlo-direcção é aqui perfeitamente assumida e delimitada ao nível dos dois órgãos. O Conselho de Vigilância não pode assumir nenhuma função executiva, sendo a sua função confinada ao controlo das actividades da Direcção. Esta, por sua vez, deve prestar contas das suas actividades, ao Conselho de Vigilância, estando sujeita a aprovação formal, por este, de determinadas actividades. A principal vantagem desta estrutura dual parece ser a de separar claramente as duas grandes funções: o controlo e a execução. Estas duas funções assentam em legitimidades distintas e exigem perfis de pessoas diferentes com responsabilidades em órgãos separados que podem potenciar uma maior eficácia no equilíbrio dos interesses da governação. As críticas que geralmente se fazem a este modelo são a da sua passividade, devido à baixa frequência de reuniões, pois geralmente apenas se reúne cerca de quatro vezes por ano, proporcionando pouca interacção entre os membros dos dois conselhos. Uma outra crítica recai sobre as práticas que se tornaram tradição em eleger-se para presidente do Conselho de Vigilância o antigo presidente da Direcção. Por um lado, esta escolha trás a vantagem de proporcionar uma suave transição de funções, mas por outro lado, o presidente do Conselho de Vigilância pode contribuir para a não autonomia da Direcção, impedindo a mudança e a inovação.

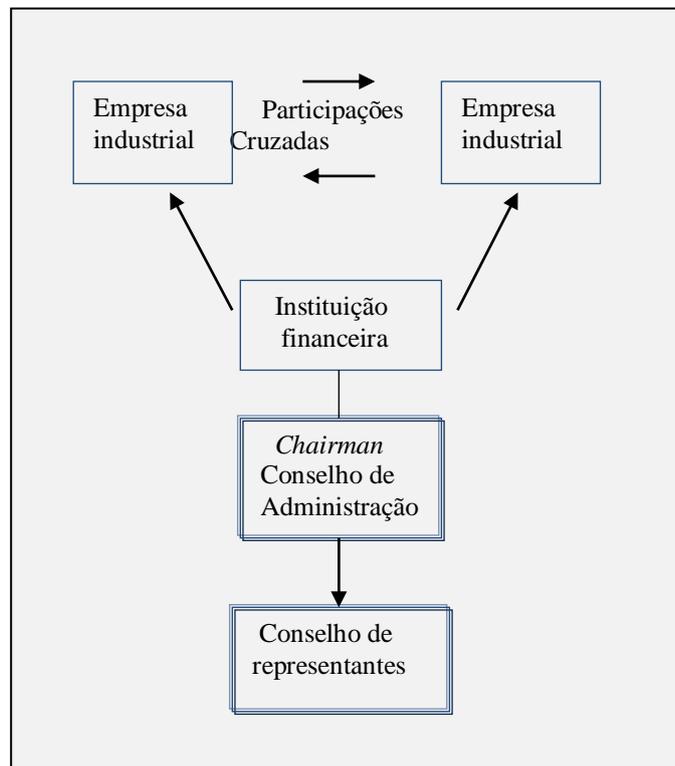
O outro sistema orgânico - monístico ou unitário – é utilizado num grande número de países, sendo caracterizado por ser constituído por um único órgão, geralmente, denominado por Conselho de Administração. Este órgão tem a responsabilidade plena sobre as decisões de execução e as decisões de controlo. Ao contrário do sistema dualístico alemão, neste sistema unitário coabitam no mesmo órgão os conselheiros executivos e os não executivos (externos). A favor do sistema monístico subsiste geralmente a ideia de uma melhor circulação da informação dado que os administradores executivos e não executivos (controladores) pertencem ao mesmo órgão e, portanto, participam conjuntamente nas mesmas reuniões. Em defesa do sistema dualístico realça-se a vantagem de uma separação nítida de papéis, entre a gestão e o controlo, havendo a possibilidade de uma defesa de interesses mais eficaz.

Países, como a França, Bélgica e Grécia optam indiscriminadamente por qualquer um dos sistemas. Em Portugal, também, é habitual a opção por ambos os sistemas (Abreu, 2006).

Nos Estados Unidos, o actor que goza de maior importância social e de maior poder na empresa é a do *chief executive officer* (CEO). Segundo Urquijo e Crespo (2004), o conselho de administração – *board of directors* – é constituído maioritariamente por conselheiros

externos, tendo como presidente o denominado – *chairman*. Segundo referem estes autores, na prática, uma grande parte das empresas, faz coincidir na mesma pessoa as duas funções, as de *chairman* e de CEO. No Reino Unido, a prática é a de um modelo que separa efectivamente as funções de presidente do CA e do CEO. No Japão a estrutura de controlo da empresa está ligada à forma da sua organização – *keiretsu* – que significa uma série de empresas, de diferentes sectores, possuem participações cruzadas em redor de um núcleo de instituições financeiras. De acordo com este sistema, uma empresa membro de um *keiretsu* normalmente possui menos de 2% de outra das empresas, mas conta com uma participação similar em todas as empresas do grupo. Por isso, entre 30 a 90% do capital de uma das empresas é propriedade das restantes. A Figura nº 5 procura ilustrar o sistema de organização japonês.

Figura nº 5 - Organização *keiretsu*



Fonte: adaptado de Urquijo e Crespo (2004)

De acordo com a legislação japonesa, toda a empresa deve ter um conselho de administração com poderes para tomar decisões relativamente à gestão da empresa, mas não para as executar. O número de conselheiros, nas grandes empresas, situa-se entre os vinte e os cinquenta, por isso, existe um conselho de representantes – *jomukai* – com o poder de executar as decisões do CA. Tanto no conselho de administração como no conselho de

representantes existem diversos níveis hierárquicos claramente estabelecidos. No entanto, a prática tradicional, em ambos os conselhos, é que a direcção se faz por um largo consenso - *ringi system*: as decisões importantes tomam-se na sequência de largas e longas discussões, em que cada indivíduo expõe com clareza e sem reparos o seu ponto de vista. Uma vez adoptada a decisão, é exigido um absoluto apoio por parte de todos, incluindo os que inicialmente se opuseram.

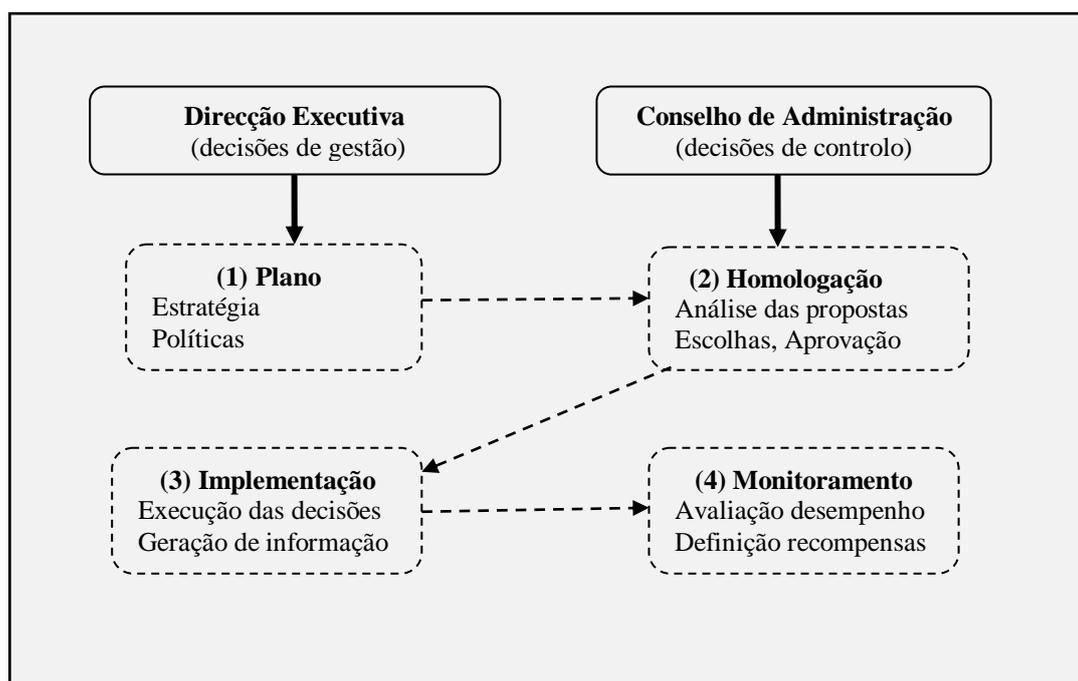
Nesta perspectiva, as empresas japonesas, longe de assistirem a um antagonismo entre propriedade, gestão e controlo, assiste-se sim, a um forte sentimento corporativo de colaboração e de grande participação, de cada indivíduo, para o todo comum, independentemente do seu nível na estrutura hierárquica. É clara a integração que existe entre os membros do grupo. Apesar da tendência dos conselhos de administração, dos países ocidentais, incorporarem cada vez mais conselheiros externos, no caso do Japão isso não acontece. Os conselhos de administração japoneses são quase exclusivamente formados por um grupo de executivos da própria empresa, eleitos pelos accionistas. A tendência tem sido a de aumentar o tamanho do conselho, para incluir executivos dos principais departamentos funcionais, como marketing, produção, recursos humanos, contabilidade, etc. De facto, sob o ponto de vista formal, a propriedade não está representada nos conselhos de administração, ainda que, na realidade, existam muitas discussões, nos bastidores, entre gestores e accionistas, a propósito dos planos de curto e longo prazo da empresa. Igualmente, nos conselhos não existe representação de grupos exteriores, nem representantes do Estado nem dos trabalhadores, embora, existam consultas ao governo e aos sindicatos. É interessante destacar que, de um modo geral, os gestores foram membros dos sindicatos, tendo por isso, algumas competências para compreender a postura dos trabalhadores, o que ajuda a evitar determinado tipo de confrontos ideológicos, muito habituais no ocidente.

Em Portugal, segundo Abreu (2006), é corrente dizer-se que a lei permite os dois sistemas: o “monista” – conselho de administração e conselho fiscal ou fiscal único - e o “dualista” conselho de administração, direcção-executiva e revisor oficial de contas. No entanto, este autor, chama a atenção para a impropriedade no modo de classificação, porquanto, temos, no primeiro sistema não um mas dois órgãos e temos, no segundo, não dois mas três órgãos.

O modelo concebido por Fama e Jensen (1983) dá-nos uma perspectiva do equilíbrio de poderes dos órgãos, através da interacção das funções entre um conselho de administração e a

direcção executiva, ou seja, entre dois órgãos com natureza, funções e interesses diferentes. Este modelo, caracterizado por uma lógica simples e pragmática, é composto por quatro etapas identificadas pelas siglas *PDCA* – *Plan, Do, Control, Act* – duas etapas da responsabilidade da direcção executiva e duas da responsabilidade do conselho de administração. A Figura nº 6, inspirada no modelo de Fama e Jensen (1983), pretende ilustrar a relação entre essas duas actividades e os tipos de decisão.

Figura nº 6 - Etapas do processo de governação



Fonte: adaptado de Fama e Jensen (1983)

O processo de governação inicia-se com a etapa (1) da elaboração do Plano, cabendo esta responsabilidade à gestão de topo da organização, ou seja, ao órgão executivo (direcção). Este plano compreende as estratégias do negócio e a definição das políticas, abrangendo não apenas a visão, mas também as alternativas possíveis para aprovação (2) – homologação - do conselho de administração. Depois de homologada, a etapa seguinte (3) é a da implementação da estratégia, pelo órgão de gestão. À medida que as operações de gestão se forem realizando vai sendo gerado um conjunto de informações destinadas ao conselho de administração, para que se realize uma outra etapa (4) a sua monitorização e, eventualmente, possa haver uma intervenção fundamentada, caso seja necessário, por razões de desvio relativamente ao planeado e aprovado.

O Quadro nº 6 procura mostrar a comparação entre as responsabilidades do órgão de gestão (d direcção executiva) e o conselho de administração.

Quadro nº 6 - Direcção Executiva / Conselho da Administração:
comparação das responsabilidades

Responsabilidades da Direcção Executiva	Responsabilidades do Conselho
Propõe a estratégia	Analisa e homologa promovendo ajustamentos
Envolvimento na gestão e no apuramento dos resultados;	Avalia o desempenho da gestão, olhando para os resultados internos e do mercado;
Define e implementa planos operacionais alinhados com a estratégia;	Dá o aval aos planos e monitora o equilíbrio entre resultados operacionais de curto prazo e os de longo prazo;
Antecipa as medidas de correcção no caso de desvios relativamente ao planeado;	Examina as causas dos desvios, aprova as correcções, mas reforça as suas atenções sobre a gestão;
Expor claramente os riscos a assumir;	Recomendar como enfrentar esses riscos e monitora tendências relacionadas com eles;
É fortemente alinhada com as directrizes de um líder	O CA pode também ser liderado por um presidente, mas o seu fortalecimento resulta da diversidade de visões, de complementaridade, de conhecimentos e de experiência para proceder a julgamentos não contaminados e da intransigente atenção aos direitos e às expectativas dos accionistas.

Fonte: Andrade e Rossetti (2004)

De um modo geral, os diversos autores chamam a atenção de que não existe um modelo universal de governação, mas sim, diferentes sistemas ditados pelos padrões culturais e institucionais de cada país, pelas características dos diferentes sectores de produção e, dentro de cada um deles, pelas práticas desenvolvidas por cada uma das empresas.

2.4.2. CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO

Praticamente, todos os modelos de governação atribuem grande importância à constituição e ao funcionamento dos conselhos de administração. A dispersão da propriedade e a propensão para um fraco envolvimento directo com a empresa, por parte dos accionistas são, geralmente, os factores que tornam os conselhos peças fundamentais no processo de governação e justificam os amplos poderes que lhes são conferidos, na maior parte dos países, por força da lei e de regulação do mercado. Entre as questões fundamentais, que envolvem o conselho de administração, destacamos o tamanho, a sua composição e as condições de eficácia.

A reflexão sobre a composição do conselho de administração evidencia uma palavra-chave que parece prevalecer - o equilíbrio. Portanto, a composição de um conselho deve garantir um equilíbrio e proporcionar a eficácia. Para Eguidazu (1999) o tamanho do conselho de administração resulta de um complexo equilíbrio entre a necessária diversidade de opiniões e a representatividade accionista, por um lado, e a eficiência na análise dos problemas e na tomada de decisão, considerando o seu custo de funcionamento, por outro. Segundo, Eguidazu (1999) uma das investigações mais rigorosa sobre o tamanho dos conselhos, deve-se a David Yermarck, que utilizou uma amostra de 452 grandes empresas americanas, no período de 1981 /1991, tendo alcançado as seguintes conclusões: existe uma relação inversa e significativa entre o tamanho do conselho e o valor da empresa, rentabilidade e eficiência; existe, também, uma relação inversa e significativa entre o tamanho do conselho e a propensão ao relevo do CEO, quando a criação do valor é baixo ou negativo. Ou seja, o maior tamanho do conselho ou a maior preponderância do CEO parecem ser factores de menor criação de valor.

Numa outra investigação desenvolvida por Dalton e Daily (2000), estes sugerem que os conselhos maiores, desde que tenham uma grande proporção de conselheiros externos e com alta diversidade de experiências dos seus membros, apresentam correlações positivas, estatisticamente significantes, com o desempenho financeiro das empresas.

Quanto ao tamanho do CA, as soluções encontradas são bem variadas e parecem fortemente relacionadas com o enquadramento cultural do país em causa. No Japão, por exemplo, os conselhos tendem a ser constituídos por um grande número de elementos. Na Alemanha, o tamanho tende a ser menor, embora com uma preocupação fundamental que é a de

compartilhar o controlo corporativo com uma diversidade de partes interessadas, como são por exemplo, os credores e trabalhadores. Nos países anglo-saxónicos, o número é geralmente menos extenso, com o argumento de que os conselhos grandes são menos assertivos, aumentam a possibilidade de reduzir a sua efectividade.

Não há, assim, uma regra geral definida para o tamanho dos conselhos de administração. Em Portugal, a legislação (CSC, art. 390º., 1) refere que o conselho de administração das sociedades anónimas (com estrutura orgânica tradicional) é composto por um número ímpar, três titulares no mínimo, mas sem limites máximos. No entanto, nas sociedades com capital não superior a 200.000 euros, pode ser estabelecida a existência de apenas um administrador.

Quanto à sua composição, tudo indica que parece justificável a defesa de uma diversidade e alguma independência dos conselheiros. Baysinger e Hoskisson (1990) sugerem uma composição mista: os *insiders*, os *outsiders* relacionados e os *outsiders*. Os primeiros são gestores de alto nível, activos na empresa, geralmente designados como os conselheiros executivos. Os segundos, têm relações com a empresa, mas não participam no quadro executivo. Os terceiros são independentes.

Obviamente, se os conselhos de administração fossem constituídos apenas por gestores executivos deixariam de exercer as suas funções de homologação e de monitoragem. No outro extremo, os conselhos constituídos apenas por conselheiros externos independentes podem perder a eficácia, devido ao distanciamento na sua relação com as oportunidades e aos riscos de negócios corporativos. A constituição mista parece ser a que reúne maior potencial para produzir melhores resultados. O equilíbrio de forças pode gerar melhor controlo dos conflitos e dos custos de agência, contribuindo para criar condições para maximizar o valor da empresa.

Segundo, Drucker (1998), ao longo do século XX, o conselho de administração demonstrou um completo declínio, uma autêntica ficção jurídica. Este autor, acrescenta ainda que a lei pode encará-lo como o órgão soberano da empresa, mas a realidade coloca-o como um órgão ineficaz. Mas, porque razões terão os conselhos de administração perdido a capacidade de desempenho? A esta pergunta de fundo, responde Drucker (1998), com duas explicações. Um dos motivos, foi o aparecimento das grandes sociedades empresariais de capital aberto. O conselho de administração inicial, tanto nos Estados Unidos como no Reino Unido, na França

e na Alemanha, era tido como o representante dos proprietários da empresa. De facto, no século XIX quando, de maneira geral, a propriedade das acções se concentrava em poucas pessoas ou grupos, cada um possuindo uma parte substancial do capital total, o conselho de administração realmente representava-os. Cada membro do conselho tinha grande interesse na empresa, cada um conseguia dedicar um tempo e atenção à sociedade e cada um apenas participava nalguns conselhos. Mas, as grandes sociedades dos países mais desenvolvidos não pertencem mais a pequenos grupos. A propriedade jurídica é exercida por milhares de investidores e os conselhos já não representam os proprietários. Em consequência, desta nova realidade, o conselho perdeu a sua base racional. As pessoas são convidadas a participar por causa dos seus nomes. Pior ainda, são situações em que os membros do conselho são recrutados entre pessoas que têm relações empresariais com os seus bancos ou com os seus assessores ou com outras pessoas que podem exercer influências. Também, acontece que o recrutamento, dos membros do conselho, é muitas vezes feito para retribuir favores mútuos. Para Drucker, estes membros do conselho, são pessoas ocupadas e sem interesse suficiente para a sociedade e, provavelmente, participam em tantos conselhos que não poderão realmente cuidar da parte que lhes cabe.

O outro factor que contribuiu para o declínio do conselho, segundo Drucker, é sem sombra de dúvida, o facto de um modo geral, às direcções-executivas não lhes agradar ter um conselho de administração realmente eficaz. O conselho eficaz exige da direcção-executiva um bom desempenho e afasta os executivos que não o demonstrem; aliás, esta é uma das suas funções. O conselho de administração eficaz formula indagações inconvenientes, insiste na informação pertinente, não aceita nem acata as recomendações da direcção-executiva sem as discutir, ou seja, o conselho eficaz insiste em ser eficaz. É claro que para a maioria das direcções-executivas um conselho de administração eficaz poderá ser considerada uma ameaça (Drucker, 1998). Nesta perspectiva, Drucker, sintetiza três tarefas para as quais as empresas, especialmente as maiores, necessitam de um conselho de administração actuante:

- a) Em primeiro lugar, a empresa deve possuir um órgão revisor. Precisa contar com um grupo de pessoas experientes, de grande integridade, comprovada capacidade de desempenho, que assessoro a direcção-executiva, opine e delibere junto dela;
- b) O conselho de administração eficaz e actuante é necessário para demitir, quando for caso disso, a direcção-executiva que falhe no desempenho;
- c) Em terceiro lugar, a empresa precisa de um órgão que se encarregue das suas “relações públicas e comunitárias”. A empresa moderna tem muitos grupos de interessados

(*stakeholders*): os accionistas constituem um deles, mas há outros, como os próprios empregados, os clientes, os fornecedores, etc.

2.4.3. DIRECÇÃO – EXECUTIVA

O âmbito das funções e as responsabilidades dos gestores de topo (d direcção executiva) são distintas dos conselheiros. A clareza na separação das responsabilidades do conselho de administração e da direcção e, em simultâneo, o desenvolvimento de relações de sinergia entre os dois órgãos são factores essenciais para uma boa governação. Todavia, na prática, os limites dessa sinergia não são fáceis de estabelecer. Lorsh (2001) chama a atenção para a vantagem do poder do CEO relativamente aos conselheiros, pois não se pode ignorar que estes, de um modo geral, actuam em tempo parcial, enquanto que a presidência executiva está a tempo integral. Portanto, não é de surpreender que os CEO conheçam a empresa com maior profundidade e possuam dela uma informação privilegiada. No entanto, os conselheiros dispõem de uma importante fonte de poder que consiste na solidariedade do grupo (Lorsh, 2001).

À direcção-executiva cabe a missão de exercer a gestão da organização, focada essencialmente na prossecução da eficácia estratégica, na excelência operacional, na criação e repartição de valor pelos vários *stakeholders*. Para Drucker (1998) não há uma tarefa específica da alta administração. A sua função é multidimensional, só há tarefas relacionadas com a alta administração. E isso, segundo este autor, aplica-se tanto às entidades públicas de prestação de serviços, como às empresas privadas. Assim, Drucker (1998), sintetiza as seguintes tarefas relacionadas com a direcção executiva:

- a) Em primeiro lugar, vem a tarefa de raciocinar sobre a missão da empresa. Esta tarefa engloba a fixação dos objectivos, a preparação das estratégias e planos e a tomada de decisões de hoje que produzirão os resultados de amanhã.
- b) É preciso fixar padrões e dar exemplos, isto é, cuidar daquilo a que Drucker denomina como as funções relacionadas com a “consciência” da empresa. É preciso haver na empresa um órgão que se preocupe com o hiato – sempre amplo – que se abre entre aquilo que a organização se propõe fazer e aquilo que efectivamente faz. É preciso haver um

órgão voltado para o modo de ver os valores das áreas básicas. Para tal, é necessário um órgão que tenha uma visão estratégica, que abranja a organização inteira.

- c) Há responsabilidade de construir e conservar a organização humana. É preciso trabalhar para formar os recursos humanos do futuro, especialmente trabalhar para formar a futura administração de cúpula da empresa. O espírito da organização é inspirado pelos componentes do seu escalão superior.
- d) Igualmente significativas são as imprescindíveis relações que só os componentes da cúpula da empresa podem travar e manter. Essas relações podem ser as que se desenvolvem com os clientes ou com importantes fornecedores. Podem ser relações com o próprio sector, com os bancos ou com entidades públicas. Essas relações têm influência decisiva na capacidade de desempenho da empresa e só podem ser conduzidas por quem represente a empresa na totalidade, que se responsabilize e assuma compromissos por ela.
- e) Há incontornáveis funções “cerimoniais” – por exemplo, jantares e eventos sociais – que devem ser representados pela alta administração.
- f) É preciso haver também um órgão preparado para enfrentar as crises mais graves, que esteja pronto para assumir o comando na ocorrência de algum problema mais grave. Aí, serão as figuras mais experimentadas, mais argutas e mais destacadas da organização que terão de arregañar as mangas e pôr-se a trabalhar. Perante a lei, elas já são responsáveis, mas também há a responsabilidade intelectual, de que não podem abdicar.

De facto, todas as entidades precisam de ter uma função de direcção-executiva. Para Drucker (1998) os componentes de trabalho são os mesmos para todas as organizações, mas as tarefas específicas da direcção-executiva variam de acordo com o tipo de organização. Essas tarefas podem ser sistematizadas a partir da análise da missão e finalidade da instituição, seus objectivos, estratégias e actividades básicas. Para este consagrado autor, a pergunta não será “o que é a direcção-executiva?”, mas sim, “quais são as coisas específicas a fazer, nesta empresa, que sejam de importância decisiva para o êxito e sobrevivência e que só possam ser feitas pela direcção-executiva?” Assim, Drucker (1998) conclui que pouco sentido há, em falar de uma estrutura “ideal” para a direcção-executiva. A direcção-executiva ideal é aquela que faz as coisas certas para a sua empresa no aqui e agora. Precisamos de uma teoria para a direcção-executiva, mas a sua aplicação específica deve ser preparada individualmente e

tendo por base as necessidades daquela organização em particular. Deve ser elaborada sob medida, a partir de uma análise da organização, devendo acima de tudo, seguir as estratégias da organização e harmonizar-se com ela (Drucker, 1998).

Assim, na base da ideia de Drucker, só a análise da empresa ou da organização pública considerada pode mostrar quais são as actividades básicas que constituem responsabilidades próprias da direcção-executiva. Todavia, aquele autor, chama a atenção pela negativa, ou seja, para aquilo que não devem ser atribuições da direcção-executiva. Segundo Drucker, os textos que tratam da administração concordam em que a direcção-executiva não deve ser “operacional”, por isso, as regras são simples:

- a) O trabalho operacional não compete à direcção-executiva se um outro puder executá-lo. Esta é uma regra fundamental que deriva da pergunta: “pode alguém mais, na organização, cuidar delas tão bem como nós – ou quase tão bem? Pelo menos deve haver alguém capacitado a executá-las?”. Se a resposta for positiva, essas tarefas não serão apropriadas à direcção-executiva.
- b) As pessoas promovidas a gestores de topo (direcção-executiva) devem abandonar os serviços funcionais ou operacionais que faziam antes de serem promovidas. Esses serviços devem ser afectos a outras pessoas, caso contrário, as pessoas promovidas provavelmente continuarão operando como empregados funcionais ou operacionais.

Um outro aspecto importante é a composição do órgão que é a direcção-executiva. Também aqui a experiência e a reflexão de Peter Drucker são importantes para a definição da estrutura da direcção-executiva. Com efeito, este autor refere que o conteúdo das tarefas da direcção-executiva é mais adequado para uma equipa do que para uma só pessoa. De facto, para além de ser considerado trabalho a mais, para uma pessoa só, também, há outros motivos para que a alta administração exercida individualmente tenda para um mau desempenho. Para Drucker, a empresa maior e mais complexa precisa de uma equipa de direcção-executiva claramente estruturada. Essa equipa pode ser organizada sob a forma de “gabinete da presidência” onde várias pessoas actuam como iguais, competindo a cada uma área de responsabilidade nas quais esse gestor terá a última palavra. Também, pode haver na cúpula uma pessoa só, um presidente, na qualidade de principal executivo. Este presidente terá um pequeno número de colegas, seus subordinados, talvez como vice-presidentes executivos, cada um com clara

autoridade e responsabilidade em relação a determinada parte dos serviços da alta administração, mas sem outras obrigações.

Outra estrutura possível e muito comum nos Estados Unidos é de uma cúpula com três ou quatro pessoas, cada uma assumindo responsabilidades de alto nível. Essa é a estrutura da empresa *General Motors* que Drucker (1998) tanto gosta para dar exemplos. Com efeito, aquela empresa adopta desde há mais de cinquenta anos um “*chairman*”, um “*vice-chairman*”, um “*chairman*” da comissão executiva e um *presidente*. As responsabilidades que cabem a cada um dos quatro elementos são determinadas em função dos respectivos perfis profissionais.

2.5. DESENVOLVIMENTO DO CONCEITO DE GOVERNAÇÃO

Desde as primeiras décadas do século XX, quando se desencadearam os processos de pulverização do capital e de separação da propriedade da gestão, que os problemas da relação entre os accionistas, os conselhos de administração, a direcção-executiva e outras partes interessadas, são objecto de tratamento nas sociedades mais desenvolvidas. Porém, estes problemas de governação só ganharam maior notoriedade pública e uma maior atenção académica nas últimas décadas, sobretudo, a partir de alguns factos importantes que marcaram o desenvolvimento actual deste conceito. Selecionamos pela sua grande importância três grandes pilares do desenvolvimento do conceito de governação: o primeiro, dá-nos conta da revisão dos pressupostos clássicos da finalidade da empresa e do poder das grandes organizações que afectam o conceito de governação. O segundo, coloca em destaque a importância dos conteúdos do Relatório de Cadbury e da lei Sarbanes-Oxley como grandes impulsionadores do actual conceito de governação. O terceiro, revela a importância da teoria da “boa governação” defendida pelas organizações internacionais (OCDE, Banco Mundial e U E) no sentido de promover o crescimento das empresas, mas também do desenvolvimento das nações.

2.5.1. A REVISÃO DOS PRESSUPOSTOS

A literatura da especialidade, durante o século passado, regista muitas e importantes contribuições sobre a evolução das características do mundo empresarial. Para efeitos do nosso estudo, duas vertentes podem ser realçadas. Uma, contraria a hipótese da maximização do lucro das empresas, defendida anteriormente pela teoria clássica. Outra, destaca os problemas que derivam do poder das grandes empresas, em boa parte exercidos pelos seus administradores e não tanto pelos controladores.

Berle e Means (1932) parecem ter sido os primeiros a observar que a hipótese clássica da maximização do lucro poderia estar em conflito com a forma como as grandes organizações tomam decisões e com as motivações dos seus gestores. Estes autores evidenciaram que o divórcio entre a propriedade e a gestão estava na base de outros objectivos. Mostraram que só nos tempos da Revolução Industrial, quando as empresas eram dirigidas pelos seus proprietários fundadores, os objectivos de maximização do lucro, tal como defendidos pela teoria clássica, seriam de alguma forma praticados. Na verdade, segundo aqueles autores, nas

modernas empresas outras forças organizacionais deveriam ser levadas em consideração. Pois, praticam-se outros interesses que chocam com o da maximização do lucro; designadamente, não é sempre que os proprietários accionistas são atendidos pelos gestores, porque estes podem estar interessados noutros objectivos, tais como, o da segurança das operações por aversão ao risco até aos seus próprios ganhos em detrimento dos dividendos para os accionistas.

Esta constatação abriu caminho para outras contribuições importantes, todas elas no mesmo sentido de mostrar a existência de conflitos de interesses entre os proprietários (principais) e os gestores (agentes). Por exemplo, Hall e Hitch (1939) destacaram que a formalização de acordos internos, para conciliar objectivos de gestores funcionais, geralmente compromete o objectivo de máximo lucro defendido pelos accionistas. Também, na obra de Baumol (1967), este desenvolveu a hipótese de que o lucro máximo competia com objectivos de crescimento.

Mais recentemente, várias obras vieram reafirmar esta contestação da hipótese clássica da maximização do lucro. Autores como Alchian e Demsetz (1972) e Grossman e Hart (1986) referem alguns dos problemas associados a esta problemática da governação, como a divergência dos objectivos dos gestores face aos proprietários, que as grandes empresas devem ser vistas como um *feixe de contratos* e a dificuldade de reconhecer, ao mesmo tempo, os direitos de propriedade e o controlo e recompensa dos gestores.

Deve-se, sobretudo, a Galbraith (1979) a chamada de atenção para a tendência da “inteligência organizada”, expressa por uma tecnoestrutura que prevalece nas grandes empresas e outras organizações, onde o controlo e a gestão se dissociam. Esta tecnoestrutura detém um grande poder e controla, não só o tamanho das organizações, mas também os impactos do seu desenvolvimento e do desempenho na sociedade como um todo. De um modo geral, nos países mais desenvolvidos um número relativamente restrito de grandes empresas encarrega-se da maior parte da produção e, em simultâneo, absorve a maior fatia de recursos nacionais. O exemplo é dado por aquele autor, em relação aos Estados Unidos, em que cerca de duas mil empresas fornecem mais de metade de toda a produção privada de bens e serviços, isto num universo em que o número total de empresas se aproxima de vinte milhões.

Na verdade, a revisão dos pressupostos teóricos da maximização do lucro e a atenção voltada para o excessivo poder das grandes organizações vieram colocar à luz do dia as distorções, as assimetrias de interesses e, num limite mais crítico, o desrespeito dos direitos de propriedade. De facto estes foram os principais motivos para desencadear o desenvolvimento de novos instrumentos de controlo e um debruçar sobre a problemática da governação das empresas e das organizações.

Robert Monks distinguiu-se neste papel de activismo, partindo da ideia base de que a empresa que conta com uma monitorização eficaz, por parte dos accionistas, cria mais valor e gera mais riqueza do que aquela que não dispõe de tal mecanismo de acompanhamento (Monks e Minow 1992). Nesta obra, com um título bastante sugestivo “Power and Accountability” o autor desenvolve o seu pensamento através de reflexão crítica sobre os diferentes problemas da governação empresarial. Designadamente, refere a dificuldade que os vários profissionais, como advogados, economistas, analistas financeiros, gestores, etc. têm mostrado em resolver os problemas da governação, apontando como um problema crucial a solucionar o dos administradores não serem tão cuidadosos na criação de valor para os investidores quanto eles serão para criar valor para si mesmos. Por outro lado, acrescenta que todas as disciplinas reconhecem que deve haver alguma forma de prestação de contas, por parte daqueles que exercem o poder, perante aqueles que são afectados por suas decisões. No entanto, esta matéria da prestação de contas tem sido relegada, quase sempre, para um segundo plano. Um outro problema que o autor reflecte é o dos conflitos de agência que tem a ver com os conflitos de interesses, uma vez que cada parte quer que os seus próprios interesses venham em primeiro lugar. Para Monks e Minow (1992) os estudos sobre administração têm mostrado que as empresas, quando confrontadas com pressões conflitantes e interesses opostos, tomam as decisões voltadas para a sua própria preservação, ou seja, prevalecem os interesses da “inteligência organizada”.

É, neste contexto, que Monks e Minow (1992) munido deste ponto de vista e animado de um propósito central pretende levar o accionista para os conselhos das organizações e fazê-lo participar nos processos decisórios. De facto, a ideia central pode ser resumida do seguinte modo: a falta de envolvimento do proprietário passivo criou a hegemonia dos administradores. Os accionistas, geralmente não têm uma face visível, frequentemente, nem sequer são conhecidos pelos administradores. Por isso, Monks e Minow (1992) referem a existência de uma classe de accionistas, sem qualquer conexão com a administração dos

empreendimentos aos quais dão a sua sustentação sem qualquer desejo de criar uma interacção. O raciocínio era o de que se há duas opções, uma é não fazer nada e receber x e a outra é envolver-se no empreendimento e também receber x , então é preferível não fazer nada. O ponto crucial desenvolvido por Monks e Minow (1992) é o de contrariar este raciocínio. Pois, segundo o autor, este parece um raciocínio perfeito mas não o é, pois, o “ x ” a receber com maior envolvimento dos accionistas poderia ser muito maior que o “ x ” resultante da ausência de participação. Um dos exemplos avançados por Monks é o do controlo da remuneração do presidente e da restante equipa do conselho de administração. Assim, este autor, defende a necessidade de não ser o próprio conselho de administração a fixar os seus ganhos porque, segundo a sua opinião, quando o enriquecimento ou a glorificação dos gestores se tornam objectivos, então estão traçados caminhos para o declínio da organização.

Nesta perspectiva, Monks e Minow (1992) defendem que o mundo empresarial e organizacional não deve estar ausente da representação da propriedade nos conselhos, devendo estes exercerem um controlo efectivo, pois além dos interesses dos accionistas está também o interesse de toda a sociedade, cuja prosperidade depende da forma como as grandes organizações são governadas.

Relativamente, à participação activa dos accionistas no processo de governação reproduzimos a Figura nº 7, adaptada da obra de Andrade e Rossetti (2004), que representa um modelo das consequências positivas da participação activa dos accionistas. Este modelo pretende demonstrar a influência positiva que os accionistas poderão ter no processo de governação empresarial. Às normas obrigatórias impostas pelas autoridades públicas devem acrescentar-se a auto-regulação e a postura activa dos proprietários bem informados.

2.5.2. O RELATÓRIO *CADBURY* E A LEI *SARBANES-OXLEY*

A divulgação das práticas de “boa” governação teve no Relatório Cadbury, em 1992, um carácter pioneiro e de grande impacto no mundo empresarial. Também, a lei Sarbanes-Oxley, concebida e aprovada em 2002, incorporou pela primeira vez as práticas éticas da governação.

De facto, o Relatório *Cadbury* constituiu uma resposta inovadora, no âmbito de fortes pressões sociais, a um conjunto de problemas relativos ao modo como vinham sendo governadas as empresas britânicas. Com efeito, no Reino Unido, até ao início dos anos 90, os conselhos de administração das grandes empresas eram altamente criticados pelo modo como se estabeleciam e funcionavam. Segundo Davies (2006), os conselhos eram constituídos pelos mesmos conselheiros que participavam num grande número de empresas, cruzando entre si interesses e favores, que prejudicavam principalmente os accionistas minoritários. Estes conselheiros constituíam entre si numa rede fechada de velhos companheiros.

É, neste contexto, que o Banco da Inglaterra em resposta a pressões de vários grupos de interesses, decidiu organizar um comité para elaborar um código de boas práticas de governação. Este comité foi constituído por representantes da Bolsa de Valores de Londres e do Instituto de Auditores, sendo coordenado por Adrian Cadbury.

A versão final desse relatório foi editada em Dezembro de 1992. As práticas de governação recomendadas tiveram grande influência, tanto na alta gestão das empresas e outras organizações no Reino Unido como, também, serviram de base à elaboração de outros códigos semelhantes em países como Canadá, Estados Unidos, França e Austrália.

O Relatório *Cadbury* debruçou-se sobre aspectos essenciais da governação como, a separação de responsabilidades entre o conselho e a direcção e a constituição do conselho de administração, assegurando que a gestão estratégica e o controlo sejam efectivamente tarefas na esfera da sua actuação. A Quadro nº 7, procura sintetizar os aspectos principais tratados pelo trabalho de *Cadbury* (1999).

Quadro nº 7 - Síntese do Relatório *Cadbury*

<p>Conselho de administração (CA)</p>	<p>O CA deve reunir-se regularmente, manter controlo sobre a organização e monitorar a sua direcção executiva:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Clareza na divisão de responsabilidades; ○ Equilíbrio de poder e de autoridade; ○ Constituição “mista”, com conselheiros externos independentes; ○ Presidente do CA e director executivo não acumulam funções; ○ Actuação com base na programação formal dos assuntos relevantes, assegurando que direcção e o controlo estratégicos da organização estejam efectivamente no âmbito do poder do CA. ○ Consenso na contratação de assessorias profissionais independentes, ○ Pleno acesso ao aconselhamento do principal executivo. ○ Exoneração do principal executivo: um assunto para o CA como um todo.
<p>Conselheiros não executivos</p>	<p>Os conselheiros não executivos exercem uma apreciação independente sobre a estratégia, o desempenho, a afectação de recursos e os padrões de conduta da empresa ou organização:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Maioria deve ser independente da Direcção; ● Ausência de quaisquer conflitos de interesse; ● Eleitos por mandatos determinados; ● Escolhidos por processo formal.
<p>Conselheiros executivos</p>	<p>É admitida a existência de conselheiros que exerçam cargos de Direcção:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Contratos não deverão exceder três anos sem aprovação dos accionistas; ● As remunerações devem ser divulgadas totalmente e sujeitas às recomendações de um comité composto na sua totalidade por conselheiros não executivos; ● Explicitação das bases de avaliação do desempenho.
<p>Relatórios e Controlos</p>	<p>É dever do CA apresentar uma avaliação equilibrada e compreensível da situação da empresa ou organização. Com este propósito, o CA deverá:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Assegurar uma relação objectiva e profissional com os auditores; ● Criar e implementar um comité de auditoria: <ul style="list-style-type: none"> ○ constituído por pelo menos três conselheiros não executivos; ○ com clara definição de autoridade e de responsabilidades; ● Registrar a sua responsabilidade na preparação do texto que acompanha os relatórios dos auditores; ● Reportar sobre a eficácia do sistema interno de controlo.

Fonte: Andrade e Rossetti (2004)

Relativamente à lei *Sarbanes-Oxley*, esta foi a primeira expressão ética da governação que se transformou numa lei muito exigente, com grande impacto em todo o mundo. Na verdade, os

escândalos financeiros, as fraudes contabilísticas e os conflitos com os analistas de investimento proporcionaram o contexto adequado para o aparecimento de uma lei desta natureza. Segundo a Consultora Deloitte (2003), esta lei aprovada em Julho de 2002 pelo Congresso dos Estados Unidos, constitui a regulação mais notável em matéria de governação empresarial. De facto, a lei *Sarbanes-Oxley* promove uma ampla regulação da vida empresarial fundamentada nas boas práticas de governação, que podem ser agrupadas segundo quatro valores essenciais: a conformidade legal (*compliance*); a prestação responsável de contas (*accountability*); a maior transparência (*disclosure*); um sentido de justiça (*fairness*).

- Conformidade legal:
 - adopção pelas empresas e organizações de um código de ética para os seus principais executivos, que deverá conter formas de encaminhamento de questões relacionadas com os conflitos de interesse, divulgação de informação e cumprimento das leis e regulamentos;
 - as empresas que não adoptarem a explicitação de condutas num código de ética deverão explicar as razões da sua não adopção;
 - uma cópia do código deverá ser entregue à *Secutrity Exchange Commission* (SEC) e ter divulgação aberta.

- Prestação responsável de contas:
 - o principal executivo e o director financeiro, na divulgação dos relatórios periódicos previstos na lei, devem certificar-se de que:
 - nos relatórios não existem falsas declarações ou omissões relevantes;
 - as demonstrações financeiras revelam adequadamente a posição financeira, os resultados das operações e os fluxos de caixa;
 - transmitiram aos auditores e ao comité de auditoria todas as deficiências significativas que eventualmente existam nos controlos internos, bem como quaisquer fraudes evidenciadas, ou mudanças significativas ocorridas após a sua avaliação;

- têm responsabilidade pelo estabelecimento de controlos internos, pela sua concepção e processos e pela avaliação e acompanhamento da sua eficácia.
- Constituição de um comité de auditoria, para acompanhar a actuação dos auditores e das contas da empresa, atendendo às seguintes directrizes:
 - presença de pelo menos um especialista em finanças;
 - composto exclusivamente por membros independentes do conselho de administração, não integrantes da direcção executiva que, para além dos valores que já recebem pela participação no conselho, não receberão quaisquer outros a título de pagamento pelo aconselhamento ou consultoria prestada ao comité.
 - responsável pela aprovação prévia dos serviços de auditoria;
 - divulgação, por relatórios periódicos, dos resultados dos seus trabalhos.
- Mais transparência:
 - detentores de informação privilegiada deverão seguir as exigências da lei nos casos de mudança nas suas participações accionistas;
 - redução de prazos para que os conselheiros comuniquem à SEC qualquer negociação envolvendo valores mobiliários da companhia;
 - qualquer informação complementar aos relatórios exigidos pela lei, relativas às condições financeiras e operacionais da empresa, deverão ser divulgadas com rapidez;
 - contingências não incluídas no balanço patrimonial devem ser divulgadas;
 - A SEC poderá exigir regras, sobretudo, a divulgação em tempo real de qualquer informação relevante não contabilizada com impacto nos negócios e nos resultados empresariais;

- Sentido de justiça:
 - a remuneração do gestor principal deverá ser aprovada pelo conselho de administração;
 - aprovação pelos accionistas dos planos de *stock options*;
 - proibição de empréstimos pessoais a directores executivos. Devolução de bónus e de lucros distribuídos no caso da empresa rectificar demonstrações financeiras em decorrência do não cumprimento das normas estabelecidas pela SEC. Proibição de qualquer forma de perdão aos empréstimos antes concedidos e não liquidados;
 - restrições sobre a negociação durante períodos de troca de administradores de fundos de investimento;
 - definição de penas historicamente inusitadas para fraudes. Nesta lei são definidos os montantes das multas a pagar. Entendem-se por fraudes empresariais a alteração, a destruição, a mutilação, a ocultação e a falsificação de informação ou de documentos, com a intenção de impedir, obstruir ou influenciar o conhecimento e a análise do desempenho e da situação dos negócios e da gestão.

A fim de orientar os investidores e assessorar as empresas, foram criadas, inicialmente, nos Estados Unidos, depois na Europa e mais recentemente na Ásia, agências de *ratings* específicas para auditoria quanto ao cumprimento das boas práticas de governação das empresas. Uma destas empresas de auditoria é a *Governance Metrics International* (GMI) que se dedica a auditar os padrões de governação das empresas clientes. A título de exemplo, descrevem-se vários indicadores, agrupados em sete conjuntos de práticas, utilizados por aquela empresa:

- responsabilidades e actuação do conselho de administração;
- transparência financeira e controlos internos;
- direitos dos accionistas;
- remuneração (conselhos e executivos);

- controlo pelo mercado;
- base accionista e diluição do capital;
- comportamento e reputação empresarial.

Os pontos comuns dos códigos de governação empresarial e os princípios de boa governação a eles adstritos indicam que a governação empresarial é baseada fundamentalmente em dois pilares, a transparência e a prestação de contas. Para além de procurarem orientar a acção no sentido do interesse empresarial, a maximização do valor da empresa para os accionistas, ao mesmo tempo apontam a necessidade de serem considerados outros interessados de modo a assegurar o desenvolvimento sustentado da organização e as questões relacionadas com a responsabilidade social.

2.5.3. OS PRINCÍPIOS DAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS

O termo “boa governação” é geralmente utilizado pelas organizações internacionais (OCDE, Banco Mundial, Nações Unidas, União Europeia, etc.) para caracterizar uma condição necessária para o desenvolvimento económico e para o desenvolvimento humano sustentado. De um modo geral, estas organizações dedicam-se a desenvolver um conjunto de princípios que consideram de boa governação e que estão relacionados com o sucesso ou o insucesso das políticas adoptadas. A ideia base é a de que quanto melhor for o sistema de governação maior será a garantia de sucesso das respectivas políticas de desenvolvimento (Swanson, 1999; Kaufmann 2006).

As perspectivas mais recentes da abordagem que é feita pelas organizações internacionais, como o Banco Mundial, é a de que há necessidade de olhar para além das capacidades do Estado na gestão dos assuntos públicos e considerar também as capacidades de outros actores, designadamente, a sociedade civil e o sector privado em questões relacionadas com o desenvolvimento humano sustentado. De facto, a abordagem destas organizações internacionais defende a ideia de que a gestão das relações entre os diferentes actores sociais, no sentido do desenvolvimento de parcerias, processos de participação e construção de consensos, é fulcral.

A actuação do Banco Mundial (BM), nesta matéria da governação, está sobretudo relacionada com as dificuldades na implementação de projectos de cooperação em países em vias de desenvolvimento, devido à ineficácia da sua gestão pública, da falta de transparência e da não prestação de contas de modo responsável, por parte de alguns governos (OCDE, 1995).

Na perspectiva do BM, a governação é um conceito complexo e de difícil definição em termos de boa ou má governação, pois as medidas empíricas aplicadas quando comparadas entre diferentes países, criam uma subjectividade de julgamento relativo à qualidade da governação. No entanto, o Banco Mundial, adianta que uma das formas de obter uma visão mais objectiva da boa governação é a de avaliar a partir de dois critérios universais: a inclusão e a prestação de contas (World Bank, 2003). A inclusão engloba dois outros conceitos que são a participação igual e o tratamento igual. A inclusão implica que os interessados num determinado processo, ao pretenderem participar nele, podem fazê-lo sempre sem qualquer reserva – participação igual. Assim, todos os cidadãos possuem os mesmos direitos perante a lei e devem ter as mesmas oportunidades para exercer esses direitos, ou seja, a participação igual e a tratamento igual. Portanto, além da participação dos cidadãos de modo igual, a inclusão significa que os órgãos de governação não discriminam ninguém no acesso aos serviços que presta, assegurando um rigoroso tratamento igualitário, como por exemplo, a justiça. A prestação de contas, por sua vez, fundamenta-se na ideia base da responsabilidade. Esta, implica que um qualquer actor, quando é responsabilizado, é porque está obrigado perante um grupo ou indivíduo com legitimidade a justificar as suas acções, ou seja, a prestar-lhe contas. A boa governação exige prestação de contas, tendo para tal, que existir conhecimento e informação, transmitidos através de mecanismos que garantam a sua transparência. Assim, os cidadãos possuem o direito de que os seus governantes sejam responsáveis e responsabilizados pelo modo como aplicam a autoridade do Estado, bem como os recursos públicos, com a devida transparência.

Quadro nº 8 - Síntese dos Princípios da OCDE

Direitos dos accionistas	<p>A governação deve proteger os direitos dos accionistas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Registo seguro, alienação e transferência da participação accionista • Obter informações relevantes; • Voz e voto em assembleias-gerais; • Eleger conselheiros; • Participar em decisões relevantes: alterações de contrato social, emissões e cisões, • Informações sobre direitos de voto.
Tratamento equitativo aos accionistas	<p>A estrutura de governação deve assegurar tratamento equitativo a todos os accionistas, maioritários / minoritários / nacionais / estrangeiros:</p> <ul style="list-style-type: none"> • dentro de uma mesma categoria, os mesmos direitos de voto; • Igualdade quanto a processos e a procedimentos para participação em assembleias-gerais; • Proibição de práticas baseadas em informações privilegiadas; • Acesso igual a factos relevantes divulgados por conselheiros e directores.
Papel das partes interessadas	<p>A estrutura da governação deve reconhecer direitos de outras partes interessadas na criação de riqueza e na sustentação de empresas economicamente sólidas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • respeito aos direitos das partes interessadas; • incentivar cooperação na criação de riqueza e na sustentação de empresas economicamente sólidas; • reparação, no caso de violação de direitos; • adopção de mecanismos para maior participação e melhor desempenho; • acesso a informação pertinente de seu interesse.
Divulgação e transparência	<p>A governação deverá assegurar a divulgação oportuna e precisa de todos os factos relevantes referentes à empresa:</p> <ul style="list-style-type: none"> • estrutura e política de governação; • objectivos e estratégia da empresa; • factores previsíveis de risco e vulnerabilidades; • informação preparada e auditada segundo os mais altos critérios contabilísticos;
Responsabilidades do Conselho de Administração	<p>A governação deverá definir as responsabilidades dos conselhos, envolvendo orientação, fiscalização e prestação de contas das empresas ou organizações:</p> <ul style="list-style-type: none"> • orientar e homologar a estratégia organizacional; • estabelecer objectivos de desempenho; • fiscalizar e gerir conflitos potenciais de interesses; • garantir a integridade dos sistemas contabilístico e financeiro; • ter posicionamento independente sobre assuntos de interesse corporativo.

Fonte: OCDE (1999, 2004)

Desde a segunda metade da década de 90 que a OCDE tem vindo a manifestar grande interesse pelas boas práticas de governação, entendendo-as como o elo de ligação entre os objectivos de desenvolvimento dos mercados, das empresas e das nações. Neste âmbito, a OCDE, em Maio de 1999, constituiu um grupo de trabalho para reflectir sobre a governação,

tendo culminado na elaboração de um documento intitulado “Princípios de governação” que, mais tarde, no ano de 2004, foram actualizados (OCDE, 1999, 2004).

A partir dos princípios de governação da OCDE (1999, 2004), descritos no Quadro nº 8, podem resumir-se as conclusões seguintes:

- não há um modelo único de governação, embora possam ser identificados elementos comuns que dão suporte às melhores práticas;
- os princípios de governação são de natureza evolutiva e devem ser revistos sempre que ocorrerem mudanças significativas, dentro das empresas e organizações e no seu meio envolvente;
- para manterem a competitividade, num mundo em grande transformação, as empresas e organizações precisam inovar e adaptar as suas práticas de governação, para atender a novas exigências e alavancar novas oportunidades;
- os governos têm grande responsabilidade na criação de uma estrutura reguladora que proporcione flexibilidade suficiente para que os mercados funcionem de maneira eficaz e atendam aos interesses dos accionistas e de outras partes interessadas;
- são os diversos interessados (*stakeholders*), como os governos, os órgãos reguladores do mercado de capitais, as empresas e os seus accionistas que devem decidir os princípios de governação, levando em conta os custos e os benefícios da sua regulamentação.

No âmbito das várias Organizações Internacionais, também a União Europeia tem vindo a manifestar grande interesse pela “boa” governação. Pode mesmo dizer-se que é um tema que está inserido na agenda política da U E de uma forma permanente (Governação Europeia, 2001). A importância das boas práticas de governação é, sobretudo no actual contexto de alargamento, fundamental para uma maior participação e empenhamento de todos os Estados, aos vários níveis. Segundo a Comissão da União Europeia, são cinco os princípios em que se baseiam a boa governação (Governação Europeia, 2001):

- abertura: as instituições devem adoptar formas mais transparentes de trabalho. Os Estados-Membros devem desenvolver estratégias de comunicação activas sobre as

tarefas da U E e as suas principais decisões, devendo para isso utilizar uma linguagem acessível ao grande público;

- participação: a qualidade, a pertinência e a eficácia das políticas da U E dependem de uma participação através de toda a cadeia política. O reforço da participação provocará uma maior confiança no resultado final. A participação está dependente da prática de uma abordagem aberta e abrangente, por parte das instituições;
- responsabilização: torna-se necessário definir atribuições no âmbito dos processos legislativos e executivo. Cada instituição da U E terá de explicar a sua acção e assumir as responsabilidades;
- eficácia: as políticas deverão ser eficazes e oportunas, sendo necessário avaliar o impacto futuro. As políticas da U E devem ser aplicadas de uma forma proporcional e ao nível estrutural mais adequado;
- coerência: as políticas e as medidas devem ser alinhadas coerentemente e perfeitamente acessíveis.

2.6. SÍNTESE CONCLUSIVA

A problemática da governação empresarial é multidisciplinar e pode ser sintetizada no estudo das interacções entre os diferentes interessados no funcionamento de uma empresa, que são enquadrados e avaliados pelos valores, cultura e ordem jurídica vigente. A governação empresarial congrega várias áreas do conhecimento, como são, a teoria organizacional, a microeconomia, a economia organizacional, o direito, a teoria da informação, a contabilidade, as finanças, a psicologia organizacional, a sociologia das organizações e a ciência política. Não obstante as diferentes perspectivas, os princípios gerais de boa governação a eles adstritos, confluem, de modo geral, no sentido de considerar como aspectos fundamentais, a transparência e a prestação responsável de contas. A governação empresarial procura o equilíbrio entre objectivos económicos e sociais e entre os objectivos individuais e colectivos. A estrutura conceptual da governação empresarial encoraja o uso eficaz e eficiente dos recursos e exige a responsabilidade na sua gestão. A finalidade é a de aproximar o mais possível os interesses dos indivíduos, das organizações e da sociedade. De

facto, a governação organizacional estabelece uma relação entre as organizações e o desenvolvimento sustentável, pois, as organizações criam interdependências entre os diversos grupos de actores interessados: accionistas, pessoal, clientes, fornecedores, credores e outros actores. A rendibilidade empresarial, a longo prazo depende, essencialmente, da capacidade da organização satisfazer harmoniosamente os interesses legítimos do conjunto daqueles interessados.

Numa perspectiva mais ampla a governação está relacionada com o exercício da cidadania e a construção de arranjos éticos institucionais que orientam os negócios das empresas, em suma, a governação organizacional reveste-se da função de protecção dos interesses legítimos, dos diferentes participantes.

CAPÍTULO 3 - GOVERNAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS

3.1. INTRODUÇÃO

O nosso objecto de estudo recai sobre a problemática da governação (*governance*), sobretudo, no âmbito das organizações públicas. Já pudemos constatar, no capítulo anterior, que existem muitas definições de governação e que as teorias da governação empresarial têm vindo a evoluir. Principalmente, nas últimas duas décadas, temos vindo a viver uma situação paradoxal: por um lado, observamos a evolução da teoria da governação empresarial a assumir uma tomada de consciência da necessidade de compromissos em matéria de responsabilidade social e de desenvolvimento sustentável (Santos *et al.*, 2005; Laszlo, 2003). Por outro lado, assistimos no âmbito da governação pública ao desenvolvimento de inúmeras medidas no sentido da introdução de valores e técnicas empresariais. Ou seja, temos tido por um lado, o sector empresarial a reforçar os valores da eficácia, designadamente, através do alargamento da participação de diferentes *stakeholders*, enquanto, por outro lado, o sector público se viu forçado, nos últimos anos, a introduzir a eficiência e uma visão empresarial nas suas actividades. No entanto, tal como já atrás identificamos, o problema fundamental da modernização do sector público parece situar-se ao nível da eficácia e não da eficiência, ou seja, a questão essencial passa pelo sistema de governação de cada organização pública, tendo em conta as interações com o conjunto das restantes organizações. Portanto, algo tem que ser feito ao nível do sistema de governação de cada tipo de organização pública, porquanto a gestão centralizada com base no sistema unitário de governação tradicional, há muito tempo parece ser geradora de ineficácia e de muitas ineficiências.

Assim, a abordagem sob o ponto de vista da governação na Administração Pública pretende superar a tradicional perspectiva, da gestão pública, sendo necessário considerar também, como intervenientes activos, outros actores interessados (*stakeholders*) dos sectores privado e social. A governação é, deste modo, um conceito complexo e amplo que vai para além do conceito mais restrito de governo, procurando uma nova visão para os problemas e as necessidades existentes na actual sociedade.

Neste capítulo, dedicado ao sistema de governação pública, vamos começar por fundamentar a necessidade de modelos diferenciados nas organizações públicas com maior autonomia. Desenvolveremos, em seguida, a delimitação do conceito de governação, através de um modelo composto por quatro dimensões.

3.2. A NECESSIDADE DE MODELOS DIFERENCIADOS

O problema da modernização das organizações públicas tem sido, essencialmente, focado na eficiência da Administração Pública, ou seja, as tentativas de resolução do problema tem recaído, sobretudo, no “modo como se fazem as coisas” e não tanto “naquilo que deve ser feito” a nível das organizações públicas. Na perspectiva mais tradicional, parte-se, quase sempre, do princípio que se devem encontrar soluções únicas de eficiência para toda a Administração Pública, como se esta fosse constituída por um sistema unitário e homogéneo.

Porém, actualmente nem todas as organizações que fazem parte do sistema de Administração Pública estão sujeitas ao poder de direcção do Governo, especialmente por isso, necessitam de um sistema de governação que lhes assegure um sentido de missão no âmbito do interesse público. De facto, a Administração Pública portuguesa fragmentou-se, sendo hoje constituída por um vasto conjunto de diferentes organizações públicas, muitas delas, bastante heterogéneas. De um modo geral, podemos dizer que grande parte das organizações públicas está confrontada com processos de desconcentração que implicam uma maior autonomia da gestão e uma maior aproximação e abertura aos diferentes interessados (*stakeholders*). Todavia, esta abertura do sistema organizacional ao meio envolvente específico cria condições para uma adaptação ao jogo de interesses atomizados, o que naturalmente obriga a uma salvaguarda do interesse público através de um sistema formal de governação. Encontram-se, especialmente nesta situação, as organizações públicas que são objecto de investigação neste trabalho, como são, os institutos, os agrupamentos de escolas, os politécnicos, os hospitais, tribunais, municípios, entidades reguladoras, cuja natureza heterogénea não parece poder proporcionar um funcionamento viável segundo um mesmo modelo único. Na verdade deparamo-nos com uma pulverização de modelos organizacionais, tudo parecendo indicar que estes se foram esboçando, em termos reactivos, a partir da

adaptação esporádica, aos interesses atomizados que passaram a caracterizar a nossa sociedade.

Realçamos uma ideia base, descrita por António (2003), em que o autor coloca em destaque o problema fundamental da gestão, ou seja, o paradoxo da gestão das organizações continua a ser o de encontrar o equilíbrio frágil entre uma adaptação necessária às pressões do meio envolvente e a manutenção da coesão e eficácia do sistema organizacional. De facto, a instabilidade actual do meio envolvente faz com que a gestão tenha de se desenvolver num espaço paradoxal em que confluem necessidades opostas, ou seja, pretende-se que a organização actue em simultâneo, com certeza e flexibilidade. Com efeito, a organização considerada como um sistema complexo (Zorrinho *et al.* 2003) contém, em si mesma, lógicas contraditórias e complementares (Morin, 2001) que a gestão tenta gerir através da redução da variedade e da incerteza mas, ao mesmo tempo, com inovação. Para Zorrinho *et al.* (2003) uma dialéctica inteligente consiste na procura de “equilíbrio” entre estabilidade e evolução, entre ordem e desordem, sendo que, a nova lógica construtiva deve dar prioridade à lógica de inovação no seio da qual serão estabelecidas zonas de estabilidade, molduras determinadas, pontos de referência, rotinas que aparentam viabilidade económica e estão bem adaptadas a uma situação parcial dada. Segundo os mesmos autores, esta concepção sistémica da organização evidencia sistemas auto-regulados para tratar certas categorias de incidentes, sistemas capazes de aprender e construir organizações adaptativas, de transformar incertezas em oportunidades, ou seja, sistemas em que a desordem é “apenas” uma eventual ocasião de inovação.

A governação de uma organização pública está intimamente ligada às actividades que lhe asseguram a continuidade, articulando as pressões do meio envolvente com o cumprimento da missão para a qual foi criada. É essencialmente ao sistema de governação que pertence assegurar a viabilidade e a continuidade da existência com sustentabilidade da organização. Segundo o pensamento complexo enunciado por Zorrinho *et al.* (2003), os vários interessados de uma organização são parte integrante da realidade sobre a qual actuam, por isso, a organização de um sistema não é independente dos seres humanos que o compõem. Assim, para os mesmos autores, o conceito de organização é inseparável do conceito de autonomia, pois a capacidade de organizar contém, ela própria, capacidade para desenvolver comportamentos autónomos coerentes, sendo uma emergência progressiva e contínua a partir das suas representações.

De facto, a governação de uma organização pública está relacionada com a capacidade de sustentar uma identidade e criar uma cultura adequada à sobrevivência dessa organização (Lopes e Reto, 1990). Nesta perspectiva, podemos defender a ideia de que a viabilidade tem a ver com o conceito de auto-organização. Se um sistema organizacional não tem viabilidade é porque o actual nível de capacidades internas está desajustado relativamente ao meio envolvente. Portanto, se a organização estiver a ser totalmente determinada do exterior, tal como acontece com os sistemas físicos ou mecânicos, então, não é governável pelos seus dirigentes, pois o controlo está fora do alcance das suas decisões.

Neste sentido, uma organização só é viável quando toma em consideração os limites, os acordos e as condições que os seus participantes definiram e aceitaram para a sua missão. Não existe viabilidade fora do âmbito das condições acordadas na missão. Fora dessas condições não se pode considerar um caso de autonomia, mas sim de transformação ou refundação da própria organização. Por exemplo, considerar uma escola pública como uma empresa, numa pura lógica de lucro, pode constituir uma alternativa para os seus actuais dirigentes, mas também, é de certeza uma perda de identidade para os fundadores que a criaram a pensar no ensino. Ou, por exemplo, um tribunal que possa estar ao serviço dos interesses políticos não é viável para os juízes, porém, se eventualmente fosse aceite esta substancial diferença de lógica, era um outro sistema que emergia distinto do tribunal.

A análise da viabilidade desenvolvida por Ashby (1973) proporciona-nos a compreensão de como uma organização pode manter a autonomia face à incerteza e complexidade do actual meio envolvente. A resposta essencial é, segundo Ashby (1973), a de que os mecanismos internos para regular um sistema devem estar em consonância com a diversidade que caracteriza o meio envolvente onde está inserida a organização. Para, Zorrinho et al. (2003), é necessário enfrentar a complexidade crescente, segundo uma visão construtivista, ou seja, quanto mais a complexidade aumenta, mais e melhores mecanismos de regulação são necessários de modo a controlar a variedade de informações e de acontecimentos.

Nesta perspectiva, para manter a viabilidade de uma organização, torna-se indispensável que esta disponha de um sistema de monitorização para acompanhar as relações que se desenvolvem entre si e o meio envolvente e as práticas de gestão, sendo que esse sistema situa-se precisamente no nível da governação.

Tendo em conta o contexto paradoxal em que os mais diversos actores se movimentam, no sentido da optimização dos seus interesses, Lopes e Barrosa (2008) chamam a atenção da necessidade crucial de se assumir que a realidade é complexa e caótica, que ela esconde uma lógica subjacente, que importa revelar, de cada vez que as disrupções ocorrem, e que todos esses interesses divergentes deverão ser geridos através de um processo de liderança e da criação de um sistema de governação adequado. Foi, sobretudo, no decurso dos últimos trinta anos que o problema do equilíbrio de interesses se afirmou, como uma necessidade de gestão dos conflitos latentes ou manifestos entre todas as partes interessadas e participantes da realidade organizacional (Lopes e Barrosa, 2008).

Em sede de orientação, deste trabalho, muitas vezes, no diálogo com o Prof. Albino Lopes, se suscitou a questão: como se poderá aplicar um modelo de “gestão pela negociação de conflito de interesses em assimetria de informação do cliente” como são as escolas, os tribunais ou os hospitais, só para dar alguns exemplos?

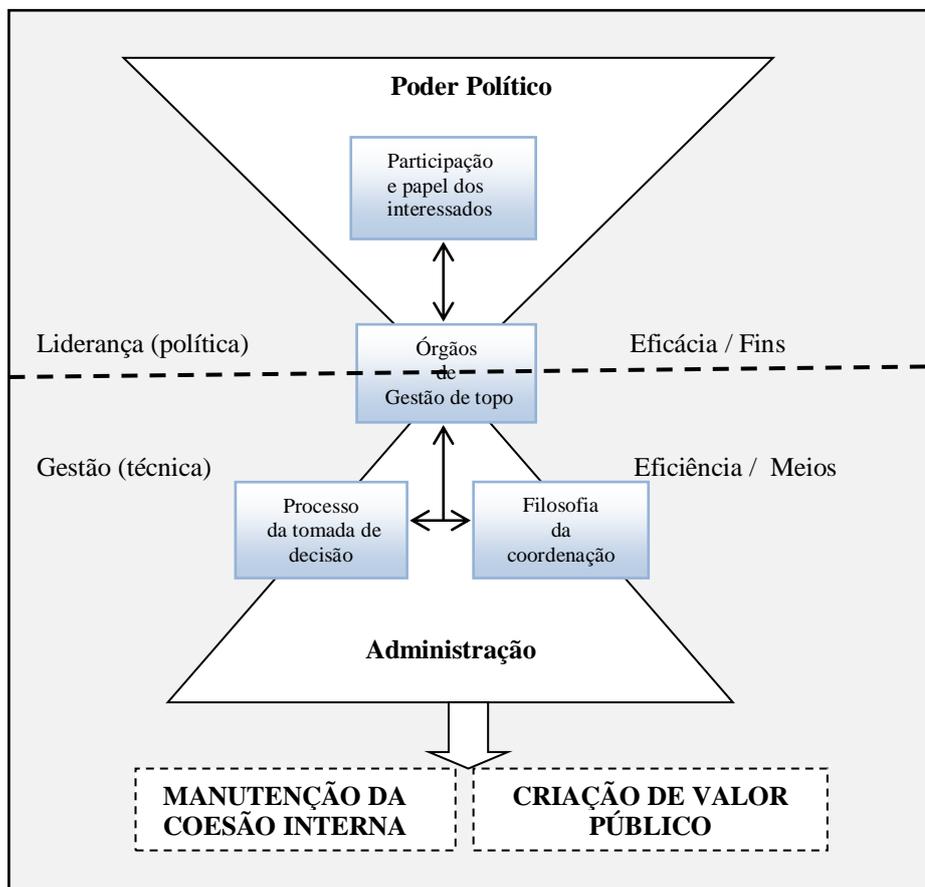
Com base no exemplo das organizações de saúde, o Prof. Albino Lopes, citando o “The Kennedy Report (2001)”, refere que a gestão adequada destas organizações só pode ser conseguida com a participação activa de todos os actores pertinentes: público, pacientes, profissionais, empresas, autoridades de saúde e governo. Mas como fazê-lo, sem tentar esconder a realidade através da retórica, seja ela de tipo socializante ou liberalizante? E como se pode conciliar o interesse dos clientes, dos trabalhadores, dos accionistas, do Estado, sabendo-se que a evolução tecnológica pressiona a realidade organizacional criando tensões e disrupções no tecido social interno, os grupos profissionais mais poderosos retiram benefícios dessas mesmas tensões e conduzem os financiadores à desconfiança e os clientes a procurar alternativas geradas pela evolução dos mercados que a evolução tecnológica propicia?

Neste diálogo, entre orientador-orientando a resposta, mais uma vez, vem da parte do Prof. Albino Lopes que defende a ideia de que é preciso assumir que a realidade é complexa e caótica, que ela esconde uma lógica subjacente que importa revelar de cada vez que as disfunções ocorrem e que todos estes interesses divergentes deverão ser geridos através de um processo de liderança e da criação de um sistema de governação adequado, podendo, assim, constituir uma das condições indispensáveis à formulação do problema da confiança nas organizações do século XXI.

3.3. MODELO E DIMENSÕES DA GOVERNAÇÃO PÚBLICA

A definição de governação das organizações públicas que servirá de base à discussão teórica e empírica deste trabalho, baseia-se fundamentalmente na reapreciação da teoria weberiana, na contribuição das várias teorias da governação empresarial, bem como, na abordagem da teoria da gestão pública. Assim, partindo da definição já assumida, neste trabalho, de que a governação das organizações públicas é entendida como o modo de estabelecer e estruturar a relação entre os vários *stakeholders* (internos e externos) a fim de responder adequadamente a um duplo desafio: proporcionar condições para a coesão interna e aumentar a capacidade de intervenção externa, para criar valor público. Esta definição engloba quatro dimensões que serão objecto de desenvolvimento nos próximos pontos (a participação e o papel dos vários interessados; o sistema de órgãos de governo; o processo de tomada de decisão; a filosofia base da coordenação das actividades). A Figura nº 8, procura ilustrar o posicionamento e a composição dos elementos do sistema de governação.

Figura nº 8 - O Modelo de sistema de governação das organizações públicas



Fonte: elaborado a partir de Lopes e Barrosa (2008)

Nesta perspectiva, o modelo é representado por duas pirâmides que significam dois espaços distintos: a primeira pirâmide (invertida) diz respeito ao espaço político que é ocupado pelos actores, que em nome da “propriedade” colectiva desempenham um papel político, enquanto que a segunda pirâmide representa a Administração Pública, ou seja, o espaço de racionalidade técnica, que é desempenhado pelos gestores e outros técnicos. Nesta figura estão representados os dois níveis do sistema: ao nível político, decide-se através de uma liderança de natureza política, com base na legitimidade da sua representação, actuando sobre a organização no global, na sua relação com o meio envolvente, sendo a principal preocupação ligada ao rumo do sistema, à negociação com outros sistemas e às decisões sobre os fins, ou prioridades da organização como um todo. Ao nível da administração / gestão, a preocupação principal recai sobre o alcance de resultados definidos pela política, através da coordenação e a aplicação de recursos com base, essencialmente, em critérios de eficiência. Neste nível, a legitimidade é essencialmente técnica e o processo de decisão faz-se sob a forma de deliberação, no âmbito do conjunto dos restantes elementos técnicos.

O nosso modelo de governação necessita de funcionar segundo uma racionalidade organizacional, ou seja, racionalidade no sentido aplicado por Weber, que implica uma adequação dos meios utilizados aos fins que se deseja alcançar (Chiavenato, 1982). Parte do pressuposto fundamental, da diferenciação entre os dois espaços e compõe-se por quatro dimensões (representadas pelas quatro caixas) que funcionam como mecanismos de coordenação do sistema organizacional. Estas quatro dimensões assentam e articulam-se através dos dois subsistemas (político / gestão), actuando em interacção, com base nos valores do serviço público, com vista a coordenar os diversos interesses dos participantes / interessados, e criar as condições para o necessário equilíbrio de interesses e o desenvolvimento da missão, bem como, em simultâneo, assegurar a manutenção da coesão interna do sistema.

A concepção deste modelo de governação está ancorada naquilo a que Charreaux (2003) denomina como um modelo de criação e de repartição de valor. Esta lógica aplica-se a qualquer tipo de organização, quer seja de natureza pública ou privada (Rodrigues, 2008). Na verdade, entendemos que as organizações públicas existem essencialmente para criar valor público, tal como, desenvolvemos no ponto 3.4.5. Esta ideia baseia-se no paradigma da “Gestão do Valor Público”. No entanto, para assegurar que a organização pública possa efectivamente criar e repartir valor é necessário que a sua missão seja eficaz, ou seja, a

prosecução da missão tem de corresponder “aquilo que deve ser feito”. É claro que esta definição essencial tem de passar pela integração das expectativas conflituantes dos diferentes actores organizacionais e, portanto, uma das dimensões consideradas no nosso modelo é a “definição da participação e do papel dos interessados” no desenvolvimento da missão, ou seja, a definição de um projecto organizacional.

A segunda dimensão é a que se refere à “estrutura e ao funcionamento dos órgãos de gestão de topo”, ou seja, a definição da composição dos respectivos órgãos. Trata-se, sobretudo, da criação de condições de equilíbrio de poderes e da eficiência necessária para a governação e gestão públicas. Uma outra dimensão considerada é a do “processo da tomada de decisão”, que oscila entre a situação tradicional de muito centralizado e os processos mais recentes de desconcentração e descentralização.

Por último, mas não menos importante, a dimensão da “filosofia da coordenação da prestação dos serviços públicos”. Nesta dimensão, consideramos os três tipos de instrumentos teóricos para a coordenação da actividade mais utilizados pela bibliografia da especialidade: a integração hierárquica, a integração pelo mercado e a integração em rede.

Neste contexto, o conceito de sistema de governação das organizações públicas, tendo como pano de fundo de actuação os dois subsistemas (político e de gestão), passa essencialmente pela aplicação das quatro dimensões, como mecanismos de coordenação, quer a nível externo para criar valor público, quer a nível interno para promover a manutenção da coesão do sistema organizacional. Sendo possível a existência de diferentes modelos de governação, estes dependem essencialmente do paradigma da Administração Pública que se tenha como referência.

Vejamos, mais detalhadamente, cada um destes elementos, primeiro debruçamo-nos sobre a justificação da necessidade da separação dos subsistemas político e de gestão, em seguida, aprofundaremos as quatro dimensões do modelo.

3.3.1. RACIONALIDADE ORGANIZACIONAL

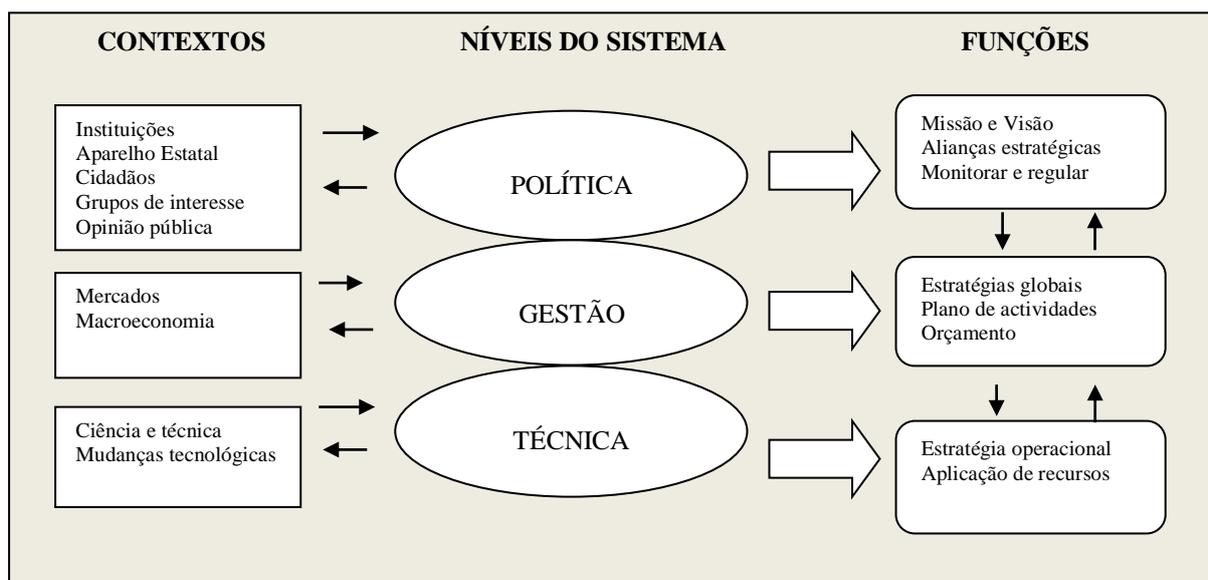
Actualmente, as organizações públicas, confrontam-se quotidianamente com um meio envolvente em grande mudança, nomeadamente, o enquadramento económico, social, político, legal, tecnológico. Na verdade, qualquer tipo de organização pública ou privada funciona hoje segundo um sistema instável, quer por via das suas interacções internas, quer pelas pressões do meio envolvente a que está sujeita. Em consequência, torna-se necessário, frequentemente, ajustar e alterar as estratégias de actuação com grande rapidez e qualidade. No entanto, estas respostas só são eficazes com estruturas organizacionais caracterizadas por grande flexibilidade. Desde os estudos, já clássicos, de Chandler que ficou demonstrada a importância da adequação entre a estratégia e a estrutura organizacional. Mais tarde, Lawrence e Lorsh (1972) confirmaram que a relação entre a estratégia e a estrutura se verifica nos dois sentidos.

Como as organizações têm necessidade de funcionarem com alguma harmonia requerem uma condução desenvolvida pelas estruturas do próprio sistema organizacional. Com efeito, a principal finalidade de um sistema de governação é a de manter a viabilidade de uma organização, desenvolvendo para isso, a coordenação das várias partes interessadas externas e internas, que compõem essa organização, a fim de realizar os projectos e cumprir a missão dessa organização. Assim, uma organização pode ser vista como uma unidade que actua, que toma decisões e adopta comportamentos, muitas vezes não coincidentes com as acções individuais dos seus membros. O conceito e a realidade do funcionamento das organizações colocam à vista a existência de certos acordos, regras e comportamentos que derivam de uma acção coordenada, significando que essa acção não é apenas a vontade de uma pessoa isolada, mas sim, o resultado de um processo conjunto. Portanto, este processo colectivo não é isento de divergências o que naturalmente só confirma a realidade complexa que caracteriza a vida organizacional. As empresas ou os hospitais, as escolas, os tribunais, as universidades, etc, são tudo organizações com vários interesses que actuam em contextos específicos e que necessitam todas elas de serem governadas. A governação funciona sobre sistemas mais ou menos complexos e a diferentes níveis, podendo falar-se das estruturas de governação de um país, como até de uma escola, de uma universidade, de um hospital ou de qualquer outro tipo de organização pública ou privada. Cada uma destas organizações pode ser considerada, só por si, um sistema que interage com outros e que pode ser decomposta em subsistemas. Beer (1987) acentua que um dos problemas da gestão é precisamente o da dificuldade de tratar a grande diversidade de informação.

Já observamos, anteriormente, que um dos problemas centrais da governação é o da coordenação de várias ordens relacionais e que, dificilmente, se consegue coordenar um sistema organizacional, através apenas de um simples mecanismo de coordenação (Reis, 2007). De facto, a governação exige um conjunto de processos, cuja complexidade apela para a noção de sistema⁵. Ora, os modelos de governação criam as estruturas e procedimentos de exercício de poder que os vários actores interessados precisam para sentirem a obrigação de respeitar. Tal como refere Velho (2004), sem um modelo de governação poderá haver forma mas faltará governo na colaboração e competição entre os vários interessados.

A Figura nº 9 procura ilustrar a necessidade de uma organização pública funcionar simultaneamente segundo três lógicas: uma lógica política, a nível institucional, uma lógica gestonária, a nível intermédio e uma lógica técnica, a nível operacional.

Figura nº 9 – Alinhamento da estrutura organizacional



Fonte: elaboração própria

Já há mais de 40 anos que Parsons (1960) introduziu na teoria organizacional, independentemente da sua natureza ou tamanho, a análise das organizações sob o prisma de três níveis de responsabilidade, ou seja, a responsabilidade pela solução de problemas organizacionais é atribuída a três diferentes partes ou níveis hierárquicos: o nível institucional, o nível intermédio ou gestor e o nível técnico.

⁵ A noção de sistema assenta na inter-relação dos seus elementos como subsistemas.

Contextualizando a teoria de Parsons nas organizações públicas é possível observar que o nível institucional pertence ao nível político e que está representado no triângulo de cima, na Figura nº 9, tal como, o nível gestor e o nível técnico estão representados na mesma figura, mas no triângulo de baixo. Cada um destes níveis desenvolve-se num dado contexto, requerendo uma determinada função e um desempenho por actores diferentes a que correspondem interesses e responsabilidades distintas, embora interdependentes e complementares, conforme a Figura nº 9. Ora, se não atendermos ao necessário alinhamento entre o contexto, o nível do sistema e a respectiva função podemos correr o risco de alterar a racionalidade organizacional e gerar disfunções. Aliás, esta é uma disfunção susceptível de acontecer nas organizações públicas sempre que são nomeados “políticos” ou “técnicos” para órgãos de “gestão”. Segundo um estudo efectuado no âmbito da tese de mestrado de Rodrigues (1999) é possível constatar que a politização dos cargos dirigentes é amplamente rejeitada, tal como, num estudo mais recente (Carneiro, 2007), em que a primeira medida apontada como relevante para mudar a Administração Pública é precisamente a despolitização.

Qualquer organização funciona segundo uma racionalidade que lhe é própria. A racionalidade está ligada aos meios, métodos e processos capazes de proporcionar o alcance de determinados objectivos (Chiavenato, 1982). A racionalidade é complexa e pode referir-se a múltiplos aspectos. A racionalidade política depende do cálculo do poder e influencia política que se pretende obter e procura a eficácia organizacional; a racionalidade técnica é fundamentada na evidência científica e procura a eficiência organizacional. A racionalidade organizacional tem de estar presente no sistema de governação. Efectivamente, a concepção do sistema de governação assenta na necessidade de articular os três tipos de racionalidades, a política, a gestora e a técnica, que embora, separadas, têm de funcionar de modo harmonioso para proporcionar eficácia na racionalidade organizacional.

Esta questão, mais do que um problema de perfil de pessoas, parece colocar-se no âmbito da configuração do sistema de governação. A gestão política dos recursos humanos tem nas mãos este dilema de harmonização de interesses frequentemente divergentes (Lopes e Barrosa, 2008). Ou seja, o sistema de governação das organizações públicas, enquanto factor crítico da racionalidade organizacional, terá de encontrar o design adequado para proporcionar um desempenho eficaz. Face à complexidade organizacional há necessidade de assegurar um funcionamento eficaz das organizações públicas, através da concepção de um

adequado sistema de governação que tome em consideração o alinhamento das três racionalidades indicadas. Este sistema tem de promover a racionalidade organizacional com a participação balanceada dos seus principais constituintes, designadamente, dos políticos, dos gestores e outros interessados.

Tal, como na governação empresarial, o sistema de governação das organizações públicas baseia-se na ideia defendida, sem reservas, por todos os autores, de que a governação deve assentar na separação entre a propriedade e o seu controlo. No âmbito do sector público, as ideias pioneiras de Wilson, nos Estados Unidos, como as de Max Weber, na Alemanha seguiram a mesma linha de pensamento, na defesa da separação entre a política e a administração. Principalmente, o modelo weberiano coloca em destaque a necessidade de separação de racionalidades entre a política e a gestão, através de um modelo dualístico que contemple a existência de dois órgãos que promovam responsabilidades de accountability: por um lado, o conselho de administração (ou conselho geral ou conselho de vigilância) representativo da política e da comunidade e, por outro lado, a direcção executiva. Trata-se, de facto, de duas actividades com racionalidades distintas, com actores que defendem interesses diferentes, portanto, com legitimidades distintas e lógicas de actuação consideradas em espaços coerentemente diferentes. A Figura nº 9 procura ilustrar a necessidade de separação das racionalidades e interesses.

Neste contexto, um dos problemas centrais com que as organizações públicas se debatem está relacionado principalmente com a interdependência entre a política e a gestão: a definição da finalidade da Administração Pública pertence ao Poder Político, mas a gestão das organizações é uma função técnico-administrativa. Estamos confrontados, por um lado, com uma legitimidade política e, por outro, com uma legitimidade técnica de gestão a quem se exige neutralidade e independência na sua actuação, embora ela dependa da nomeação e orientação política. Esta inter-relação de actividades e interesses quando não acompanhadas de mecanismos de controlo indutores de uma maior transparência, podem colocar em causa a prossecução do interesse público e gerar ineficiências. Este problema da autonomia da gestão relativamente à política é vasto e parece ser comum a muitos outros países que se encontram em situações semelhantes. Segundo, Ferraz (2008) estas são questões que se têm vindo a colocar desde os finais do século XIX, muito embora, continuem hoje sem resposta única, imediata e indubitável.

3.3.2. A PARTICIPAÇÃO E O PAPEL DOS INTERESSADOS

Segundo Davies (2006), a governação organizacional é um sistema que serve para otimizar os contributos de várias partes distintas para uma finalidade partilhada por todos. Este autor, esclarece que estas partes distintas são as partes interessadas ou *stakeholders*, que, em si mesmas, possuem um potencial para apoiar ou constringer o desempenho organizacional, consoante as circunstâncias.

Neste contexto, a governação surge como um processo político no qual o poder não está exclusivamente concentrado num único órgão. A noção de governação pública aparece, assim, ligada à reflexão sobre os modos de estabelecer e estruturar a relação entre os vários interessados nas missões das organizações da Administração Pública. O esgotamento das formas tradicionais de acção pública, caracterizadas essencialmente por uma fraca participação, tem vindo a suscitar o desenvolvimento de formas de acção mais adaptadas ao contexto actual, em que, cada vez mais, há diferentes interessados em pretender colocar em comum os seus recursos, as suas capacidades e os seus projectos, partilhando responsabilidades com o Estado e outros parceiros públicos e privados.

Com efeito, há muitas responsabilidades, até agora entendidas como exclusivamente públicas, que não têm necessariamente de ser asseguradas pelos próprios instrumentos do Estado. Em vez disso, nos últimos anos os vários Estados têm vindo a fomentar a existência de possibilidades de autocontrolo na sociedade, e proporcionar o espaço de manobra necessário (Pitchas, 2001). Esta nova realidade exige que as pessoas envolvidas, quer pertençam total ou parcialmente a organismos do Estado, quer sejam pessoas com estatuto privado, unam esforços para realizar os objectivos de serviço público. Isto exige uma parceria de responsabilidades entre as organizações públicas, os cidadãos e outros interessados. Na verdade, cada vez mais, os cidadãos têm de ser considerados parceiros, em pé de igualdade, no cumprimento das suas responsabilidades; mas em consequência deste envolvimento, a Administração Pública tem de melhorar substancialmente a transparência da sua actividade, através da adopção de modelos de governação mais eficientes e participativos.

As sucessivas transformações do sistema organizacional da Administração Pública no sentido da diversificação e descentralização provocaram, também, formas de participação por parte dos cidadãos e de grupos organizados. A Administração Pública já não é dona do interesse

público, sendo, em vez disso, chamada, dada a sua inserção no Estado social e democrático de direito, a articular uma intercomunicação adequada com os agentes sociais para redefinir as políticas públicas (Arana, 2003). Quer isto dizer que os cidadãos já não são apenas sujeitos passivos dos poderes públicos, mas sim legítimos colaboradores e protagonistas da própria Administração Pública, na gestão dos interesses que os afectam. O próprio quadro legal resultante desta evolução, ilustra essa preocupação pela aproximação da Administração ao cidadão, desde a própria Constituição da República Portuguesa até ao Código do Procedimento Administrativo, passando por diversos diplomas criados pelos diferentes governos.

Assim, as organizações públicas passaram, muitas delas, a reconhecer a necessidade de contar com várias modalidades de participação e de diferentes *stakeholders*, tanto externos como internos. Para uma melhor sistematização, desta problemática, efectuámos, em seguida, abordagens quanto à natureza da participação e quanto à natureza dos participantes.

Quanto à natureza da participação

Sob o ponto de vista, da natureza da participação, Moreira (1997) baseado em Breuer, aponta dois tipos: um é a simples participação no procedimento, mediante audições, recolha de pareceres, propostas, etc, continuando a decisão a caber em última instância exclusivamente ao órgão de gestão; o outro tipo é a participação decisória, a qual, implica intervenção na decisão, seja em conjunto com os titulares dos órgãos, seja por delegação de poderes de decisão. Moreira (1997) adianta, ainda, uma outra classificação em que distingue quatro estádios de intensidade participativa (Quadro nº 9).

Quadro nº 9 – Graus de Participação

Consulta	Participação meramente consultiva
Concertação entre a Administração e os interessados	Entendimento entre as partes
Representação nos órgãos de decisão (Co-decisão)	Participação nos órgãos de decisão
Investidura em competências decisórias próprias (auto-administração)	Participação nos procedimentos

Fonte: elaborado a partir de Moreira (1997)

Uma outra visão da participação, levada a cabo por Arnstein (1969), propõe oito graus de participação relativamente aos processos de envolvimento dos cidadãos nas políticas públicas (Quadro nº 10). Para este autor os graus 1 e 2, respectivamente “Manipulação” e “Terapia”, não são propriamente participativos.

Quadro nº 10 - Escala de participação de Arnstein

1- Manipulação	Não há participação efectiva.
2- Terapia	Não há participação efectiva.
3- Informação	Este é o primeiro degrau para legitimar a participação, embora não haja interacção, ou seja, não existe <i>feed-back</i> .
4- Consulta	Normalmente concretiza-se através de inquéritos.
5- Conciliação	Permite aos cidadãos opinar ou planear, mas relativamente aos detentores do poder dá-lhes o direito de julgar a legitimidade ou plausibilidade da opinião.
6- Parceria	O planeamento e a tomada de decisão são partilhados. O poder está de facto redistribuído por meio de negociação entre os parceiros.
7- Delegação de poder	Os cidadãos têm lugar nas comissões conjuntas com poderes delegados para tomar decisões.
8- Controlo dos cidadãos	Os cidadãos têm poder para planear, decidir e controlar decisões.

Fonte: Arnstein (1969)

Ainda, em matéria de participação, uma outra classificação desenvolvida por Koryakov e Sisk (2003) propõe uma escala de quatro graus de participação (Quadro nº 11).

Quadro nº 11 - Graus de Participação de Koryakov e Sisk

1- Recolha e partilha da informação	Este é um grau de participação mínimo
2- Consulta	Informação e partilha de ideias
3- Elaboração das políticas e o processo de decisão	A concepção conjunta das políticas pressupõe um grande envolvimento das partes interessadas.
4- Implementação conjunta	Trata-se do grau mais elevado de participação.

Fonte: Koryakov e Sisk (2003)

Quanto à natureza dos participantes

Relativamente à natureza dos participantes das organizações públicas é possível distinguir dois tipos de classificações: uma, tem a ver com a participação individual ou colectiva dos cidadãos, a outra prende-se, com a situação interna ou externa dos interessados.

De facto, individualmente o cidadão pode participar nos actos administrativos que lhe dizem respeito, sendo este, um direito garantido, quer a nível da própria Constituição da República, através do art.º 267 - 5 quer, pelo Código de Procedimento Administrativo no art.º 100 e seguintes. Sob o ponto de vista colectivo, a participação do cidadão faz-se, normalmente, a partir de organizações sociais ou por via de representantes designados para órgãos da Administração Pública (por exemplo: conselhos consultivos), de acordo com o art.º 267 - 1, da CRP.

As organizações influenciam e sofrem a influência do meio envolvente que é composto por vários participantes, como são por exemplo, (Moreira, 1997): os utentes dos serviços públicos, os membros das categorias especialmente afectadas pela actividade administrativa e os cidadãos interessados em geral. Nos Quadros nº 12, 13 e 14 podemos observar características destes vários tipos de *stakeholders*, dos vários serviços públicos.

Quadro nº 12 - Uma classificação de *stakeholders* dos Serviços Públicos

Utentes	Exemplo: estudantes das escolas públicas
Membros das categorias especialmente afectadas pela actividade administrativa	Exemplo: membros de uma profissão regulada
Cidadãos	Exemplo: grupos de interesse público, ecologistas, etc
Funcionários	

Fonte: elaborado com base em (Moreira, 1997).

Quadro nº 13- Perspectiva tripartida dos destinatários dos serviços públicos

Consumidor	As pessoas a quem são fornecidos bens ou prestados serviços, para uso não profissional. (Segundo a Lei nº 24 /96, de 31 de Julho – Lei da Defesa do Consumidor).
Utente	O conceito de utente é mais abrangente que o de consumidor, abrange todas as pessoas que utilizam os serviços.
Cidadãos	Este conceito está ligado à participação social plena, ou seja, os utilizadores mais do que consumidores são cidadãos titulares de direitos fundamentais.

Fonte: elaborado a partir de Gouveia (2001)

Quadro nº 14 – Perspectiva dos diferentes estatutos dos destinatários dos serviços públicos

Cidadão-administrado	Subordinado; dependente; sujeito à vontade de outrem; quando não existe alternativa (exemplo pagamento dos impostos)
Cidadão-Utente:	Aquele que usa; diz-se daquele que usa bens ou serviços públicos, tem direito ao serviço, mas não pode escolher.
Cidadão-Cliente:	Quando há uma transacção paga, mas tem acesso a várias opções de escolha de qualquer serviço público ou privado.

Fonte: Fiorentini (1990)

A estas categorias de interessados podemos acrescentar os próprios funcionários públicos, como *stakeholders* internos que, naturalmente, exercem grande influência no funcionamento das organizações públicas. Como vimos, a participação destes, torna-se cada vez mais importante, na actual sociedade do conhecimento. Para Moreira (1997) a participação dos funcionários públicos, Quadro nº 15, na respectiva gestão pode assumir três graus de intensidade: de carácter meramente consultivo, de participação decisional (co-gestão) ou de auto-gestão.

Quadro nº 15 – Graus de participação dos funcionários públicos

Consultivo	Apenas de consulta
Co-gestão	Participação na decisão
Auto-gestão	Gestão pelos próprios

Fonte: Moreira (1997)

Com efeito, Drucker (2000) chama a atenção para o surgimento do trabalhador do conhecimento, como podem ser considerados a maioria dos funcionários públicos, pois,

segundo aquele autor, dentro de um espaço de tempo relativamente curto vamos enfrentar um problema de governação, devido à necessidade da redefinição do propósito da organização empregadora e da sua gestão. Refere, este autor, que gradualmente a capacidade das organizações - e não apenas as empresas - para sobreviver dependerá da vantagem comparativa em tornar o trabalhador do conhecimento mais produtivo. Para Drucker, vai ser necessário satisfazer ao mesmo tempo, tanto os proprietários legais das empresas, bem como, os proprietários do capital humano, que dão à organização o seu poder para produzir riqueza.

É claro que todas estas categorias de *stakeholders* podem constituir-se em aliados ou adversários, supostamente qualquer dos *stakeholders* defende os seus interesses, cabendo especialmente ao modelo de governação adoptado, gerir esses interesses tendo presente a missão da organização.

3.3.3. SISTEMA DE ÓRGÃOS

De facto, numa empresa ou em qualquer organização privada, as questões ligadas ao sistema de órgãos de topo (órgãos de gestão e órgãos de controlo) são muito importantes. Porém, esta relevância parece não ser menor nas organizações públicas, pois, estas apresentam questões muito complexas ligadas à legitimidade da propriedade colectiva e de interesse geral, que necessitam de serem salvaguardadas. Na verdade, para além dos aspectos ligados à composição e eficácia dos órgãos, há que considerar, igualmente, questões fundamentais tais como, a independência, a neutralidade e a imparcialidade na composição e funcionamento das organizações.

A existência de órgãos próprios é uma das condições para o desenvolvimento da governação das organizações públicas. Como vimos, os sistemas de governação organizacional procuram assegurar o equilíbrio de poderes no âmbito das organizações públicas, através da existência de órgãos de gestão e de órgãos de controlo. Assim, relativamente à problemática que envolve a arquitectura dos órgãos e o seu papel no sistema de governação, podemos sintetizá-la na seguinte questão: que tipo de órgãos de topo são os mais adequados para as organizações públicas?

Os órgãos que integram as várias organizações reflectem geralmente a cultura de cada sociedade. O maior ou menor número de membros, a diferente proporção de membros

internos e externos a essa organização, a separação de funções entre a política e a gestão, são alguns dos aspectos relativos ao sistema de governação, que os órgãos de topo acabam por exprimir na sua composição e funcionamento. É claro que a estrutura e o funcionamento dos órgãos de topo podem variar segundo o tipo de organização, mas também, dentro da mesma organização, é possível verificarem-se mudanças no decurso do tempo.

No âmbito da Administração Pública, os vários tipos de organizações (institutos, agrupamentos de escolas, hospitais, tribunais, autarquias, etc.) são dotadas de órgãos⁶ de governação como são, por exemplo, o conselho directivo, o órgão de fiscalização e o conselho consultivo. Cada um destes órgãos tem uma função específica e, em simultâneo, uma função complementar, isto é, cada órgão funciona de forma separada, embora a sua existência complete as funções exercidas pelos outros órgãos. Trata-se, fundamentalmente, de um funcionamento sistémico, onde cada órgão corresponde a um subsistema em interacção com os demais órgãos.

Segundo a teoria do direito administrativo, desenvolvida por Caetano (1977) uma pessoa colectiva é sempre dotada de um centro de vontade a que se dá o nome de órgão. Este distingue-se da pessoa dos seus titulares. Portanto, é através dos seus órgãos que, tal como as pessoas físicas, as pessoas jurídicas conhecem, pensam e exprimem as decisões. O indivíduo provido como titular de um órgão ocupa-se dos interesses da pessoa colectiva e procura, em função desses, exprimir aquilo que em cada caso deve ser necessário para os realizar convenientemente. É importante, também, distinguir entre órgãos singulares – com um só titular – e colegiais ou colegiados – com uma pluralidade de titulares, que só em reunião possam deliberar. Se, por exemplo, o órgão é colegiado os seus titulares só podem exprimir vontade imputável à pessoa colectiva quando estão juntos em reunião. Ou seja, o titular do órgão só assume as suas vestes funcionais durante a reunião convocada e conduzida regularmente. Todavia, para agilizar os processos de decisão, o que é frequente, os órgãos podem delegar poderes em cada um dos titulares ou mesmo noutros agentes, passando estes a tomar decisões em seu lugar (Caetano, 1977).

É neste contexto, que a governação nas organizações públicas tem de considerar a necessária separação de funções, através de órgãos distintos. Já vimos que a função dos políticos e a função dos gestores devem ser entendidas como duas actividades, com conteúdos e

responsabilidades diferentes: a função política define os fins (o que fazer) e a função de gestão debruça-se sobre os meios (o como fazer). A função política é uma actividade comandada pelo interesse geral e desenvolve-se no sentido de assegurar a unidade e a coesão nacionais, definir os ideais colectivos, escolher os objectivos concretos a prosseguir em cada época (Easton, 1974). A função de gestão tem por objecto levar à prática a realização desse mesmo interesse geral, ou, mais concretamente, promover o alcance de resultados através de uma aplicação de meios, segundo critérios de eficácia e eficiência.

Deste modo, e de uma maneira geral, a tendência crescente para a autonomia de muitas das organizações públicas poderia ser efectivamente concretizada a partir da adopção do sistema de governação proposto (figura nº 9, da página 81), ou seja, a instituição de dois órgãos: um de liderança política (por exemplo, um conselho geral) e outro de gestão profissional. O primeiro seria um órgão representativo dos interesses relativos à missão da respectiva organização pública, o outro, seria um órgão colegial de carácter técnico-gestionário. Assim, os valores de participação, eficácia e eficiência, poderiam mais facilmente serem salvaguardados, desde que, com estes dois tipos de órgãos, se atenda a uma ponderação, no equilíbrio da sua composição.

3.3.4. CARACTERÍSTICAS DOS PROCESSOS DE DECISÃO

O grau de centralização / descentralização refere-se ao posicionamento da autoridade, na tomada de decisão, ou seja, a autoridade pode estar concentrada no topo ou dispersa pela estrutura da organização. A centralização significa que todos os poderes para decidir estão localizados num único ponto da organização, ao passo que, a descentralização indica que a autoridade de decisão está dispersa a vários níveis organizacionais, geralmente, mais próximos da execução. Tal como Mintzberg (1995) refere, a centralização e a descentralização não devem ser tratadas como conceitos absolutos, mas sim como as duas extremidades de um contínuum. Este autor tenta clarificar o conceito de descentralização chamando a atenção para a sua utilização de três maneiras diferentes:

- Descentralização vertical: trata-se da dispersão do poder formal no sentido descendente da hierarquia. Em princípio, o poder formal está situado no cume do vértice estratégico. Aqui pode permanecer ou pode ser delegado para níveis inferiores da hierarquia.

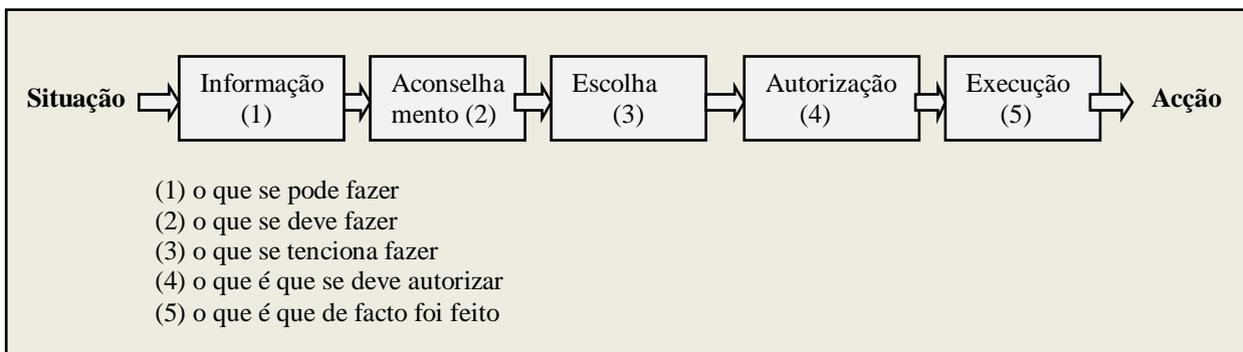
⁶ Por exemplo, os institutos públicos regulados pela Lei nº 3/2004, de 15 de Janeiro.

- Descentralização horizontal: é a passagem do controlo dos processos de decisão para as pessoas situadas fora da linha hierárquica, ou seja, para pessoas que ocupam posições de aconselhamento / assessoria.

- Finalmente, o termo descentralização é utilizado muitas vezes para referir a dispersão física dos serviços, como por exemplo, as forças policiais estão “centralizadas” em locais únicos ou “descentralizadas” por estarem perto dos utentes. Neste sentido, o termo descentralização nada tem a ver com o poder de tomar decisões.

Como é evidente, o poder de decisão é extremamente importante. Porém, mais importante que o controlo sobre as decisões é, de facto, o controlo sobre as acções, sobre aquilo que efectivamente a organização realiza. As acções podem ser controladas de muitas outras formas, para além do simples exercício da escolha. O poder sobre cada uma das fases do processo de decisão constitui um certo poder sobre o conjunto do mesmo. Para ilustrar o processo de decisão Mintzberg (1995) baseia-se num modelo desenvolvido por Paterson representado por uma série de fases, tal como se apresenta na Figura nº 10.

Figura nº 10 - Um contínuo do controlo sobre o processo de decisão



Fonte: adaptado de Mintzberg (1995)

A fase (1) inicia-se com a recolha de informação para passar ao decisor, sem qualquer comentário sobre o que se pode ou não fazer; (2) o processamento desta informação para aconselhar o decisor, sobre o que deve ser feito; (3) o exercício da escolha, ou seja, a determinação do que se tenciona fazer; (4) a autorização para se fazer o que se escolheu; (5) finalmente a execução do que foi decidido e autorizado. Portanto, o poder de um indivíduo é determinado pelo seu controlo sobre estas fases do processo. O poder é máximo – o processo de decisão é centralizado – quando se controlam todas as fases desse processo. Sempre que outras pessoas interferem nas fases deste processo, o poder do indivíduo diminui e o processo torna-se mais descentralizado.

O controlo sobre a informação inicial permite que outra pessoa seleccione os factores que serão ou não introduzidos no processo final de decisão. Quando a informação é totalmente filtrada, tal controlo pode ser equivalente ao controlo sobre a própria escolha. Mas o poder mais importante é o poder de aconselhar, porque empurra a pessoa que vai tomar a decisão numa determinada direcção. Apesar das distinções clássicas entre as funções operacionais e as funcionais, há ocasiões em que a linha que as separa – entre quem aconselha e quem decide – se torna muito indefinida. A literatura das ciências de gestão está recheada de exemplos de desvirtuamentos de objectivos a partir de aconselhamentos irresponsáveis.

O controlo sobre o que acontece, depois da escolha ter sido efectuada, também pode constituir uma fonte de poder. O direito de autorizar uma escolha dá, bem entendido, o direito de bloquear ou mesmo modificar essa escolha. O direito de executar uma decisão, também confere, normalmente, o poder de influenciar ou mesmo de modificar essa decisão.

Segundo, Mintzberg (1995), um processo de decisão é mais descentralizado quando o indivíduo que toma a decisão controla apenas o exercício da escolha, ou seja, na hierarquia da organização, perde um certo poder a favor dos indivíduos que recolhem a informação e também dos conselheiros, situados no mesmo nível; perde poder a favor dos quadros que autorizam a decisão, situados acima dele, e perde também poder a favor daqueles, situados abaixo dele, que executam a decisão. Assim, o controlo sobre o exercício da escolha, em oposição ao controlo sobre a totalidade do processo de decisão, não constitui necessariamente uma forte centralização.

No actual contexto de grande turbulência há, de um modo geral, uma tendência para a descentralização. Em muitas organizações existe um sistema de delegação formal da autoridade que especifica as pessoas responsáveis por determinadas decisões. Nos trabalhos desenvolvidos por Albi et al. (1997), os autores, embora, reconheçam as especificidades próprias de cada país, apresentam dois modelos de administração pública com base nas características da centralização / descentralização, procurando traduzir a realidade dos países da OCDE. A Quadro nº 16 dá-nos conta das principais características dos dois modelos. Os dois modelos representam duas soluções extremas pelo, que, se entende poder haver, entre ambos, situações híbridas com graus diversos de centralização / descentralização.

Quadro nº 16 - Características da centralização / descentralização nos países da OCDE

Características	Modelo Centralizado	Modelo Descentralizado
Filosofia e cultura de gestão	Ênfase nos procedimentos Legalidade ex ante Escassa autonomia dos gestores Cidadão: “administrado”	Ênfase nos resultados Auditoria ex post Grande autonomia dos gestores Cidadão: “cliente”
Separação da responsabilidade política e de gestão	Escassa	Elevada
Gestão económica e financeira	Centralizada	Descentralizada
Rigidez da envolvente financeira na negociação orçamental	Escassa	Elevada
Relação entre orçamento e planeamento plurianual	Escassa	Elevada
Finalidade do controlo interno	Legalidade e aplicação de procedimentos contabilísticos ex ante	Resultados e objectivos (legalidade ex post)
Gestão de recursos humanos	Centralizada	Descentralizada
Presença de elementos competitivos	Escassa	Elevada
Relação entre a estrutura organizativa / áreas funcionais / responsabilidades de gestão	Escassa	Elevada
Adaptação à procura dos cidadãos	Escassa	Elevada
Países mais representativos	França, Espanha, Portugal, Itália e a Grécia	Suécia, Reino Unido, USA, Nova Zelândia e Canadá

Fonte: Elaborado a partir de Albi et al. (1997)

O modelo descentralizado ou flexível aponta no sentido de uma descentralização vertical, ou seja, uma descentralização do poder do Governo para a Administração, ou seja, da política para a gestão, de modo a criar um espaço de responsabilização a ser exercido por gestores profissionais.

Quanto ao modelo centralizado, é aquele em que a Administração mantém uma cultura de regras baseada no princípio da desconfiança relativa à utilização dos recursos públicos. Este modelo caracteriza-se também, pela ênfase que coloca nos controlos de legalidade *ex ante* e no cumprimento escrupuloso dos procedimentos administrativos, na regulamentação da actividade dos gestores para reduzir a discricionariedade de poderem reafectar os recursos

disponíveis e de se adaptarem a mudanças. Neste modelo, os autores Albi et al. (1997), incluem as administrações públicas de França, Espanha, Portugal, Itália e a Grécia. Este modelo de funcionamento corresponde ao “modelo napoleónico” caracterizado por Loughlin et. al (1997).

Segundo, Crozier (1991) essas práticas são, tradicionalmente, baseadas no controlo pela hierarquia, na distância e no segredo. Porém, segundo Crozier, a hierarquia burocrática, com regras e ordens autoritárias é cada vez menos eficaz, sobretudo, quando na nossa sociedade passou a existir a possibilidade de ampla discussão, de acesso à informação e de escolha. A uma evolução irresistível para a liberdade de escolha em todos os domínios, juntamente com um nível educacional crescente, provoca a possibilidade de uma maior autonomia pessoal. A distância diminui porque as relações humanas simplificaram-se e não se admite mais a diferença de classes ou de estatuto como no passado. O segredo também já não existe mais, com todos os meios modernos de comunicação.

Constata-se, assim, a necessidade de uma mudança profunda que altere os sistemas que geram e reforçam a cultura, a partir das regras, das tradições e dos hábitos. A mudança parece passar pela substituição do modelo hierárquico tradicional, baseado mais na preocupação do estrito cumprimento de normas de controlo, do que em práticas de gestão, que beneficiem a efectiva maximização dos resultados. Em oposição ao modelo anterior, são cada vez mais as vozes que defendem o modelo descentralizado e flexível ou autónomo, ao qual corresponde uma vocação de serviço público ao cidadão, considerado mais um “cliente”, do que propriamente um administrado. A ênfase do modelo descentralizado é colocada na gestão por objectivos, na prossecução de resultados, na redução de custos e na flexibilidade da resposta à mudança do meio envolvente. Estas características são possíveis porque estão associadas a uma elevada autonomia dos gestores e a uma clara delimitação de responsabilidades do desempenho. Segundo Albi et al. (1997) constata-se a presença deste modelo em administrações públicas tais, como, a Suécia, o Reino Unido, Estados Unidos, Nova Zelândia e Canadá.

3.3.5. A FILOSOFIA DA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS

A actividade organizacional baseia-se fundamentalmente em três formas de coordenação: por integração hierárquica, pelo mercado e através de estruturas em rede. A escolha da forma de coordenação passa pela questão de saber por que é que as organizações não levam a cabo todas as actividades de forma hierárquica e recorrem frequentemente ao mercado ou, também, mais recentemente, a estruturas em rede?

A resposta a esta importante questão começou por ser dada pela Teoria dos Custos de Transacção, ou seja, aqueles custos que surgem das relações que se estabelecem entre os agentes económicos. Um dos principais autores de referência desta corrente teórica é Williamson (1975) que começou por se debruçar sobre as duas formas clássicas de governação: governação pela hierarquia, que assenta em quem recai a autorização legal da gestão e a governação pelo mercado, que se baseia fundamentalmente na preocupação com os preços. Para este autor, a escolha da forma de governação faz-se a partir da natureza das transacções a serem empreendidas. Para tal, define-se a natureza das transacções com base em três elementos: a especificidade dos activos envolvidos nas transacções, a frequência com que essas transacções são efectuadas e o número de negociadores envolvidos. Estes três elementos são indicadores do nível de “incerteza” e de “oportunismo” a que estão sujeitas as transacções no mercado.

Com efeito, Williamson (1975, 1981 e 1985) dedicou-se à investigação da origem dos custos de transacção, tendo concluído que os agentes económicos envolvidos na troca têm limitações cognitivas que se traduzem numa “racionalidade limitada” e podem assumir um “comportamento oportunista”. De facto, mesmo que os actores queiram decidir de forma racional, existem limites à capacidade de processar informação e de resolver problemas. Estes limites, que decorrem do facto de existirem problemas que são muito complexos e também da possibilidade de existirem fontes de incerteza, fazem com que nem sempre seja possível equacionar todas as alternativas para a resolução de um problema e, portanto, a decisão tenha que ser tomada com base num conjunto limitado de informações. A racionalidade limitada também coloca problemas particularmente difíceis quanto à realização de transacções no mercado, devido à possibilidade de alguns actores económicos terem comportamentos oportunistas. Uma das manifestações desse comportamento prende-se com a possibilidade de existir informação assimétrica entre os participantes numa transacção. Por isso, muitas vezes, as organizações optam por produzir internamente os bens que são críticos para o

desenvolvimento da sua missão, pois é mais fácil evitar o comportamento oportunista dentro da organização do que entre partes independentes que se relacionam através do mercado. Por um lado, enquanto que a coordenação através do mercado tem que se realizar por meio de acordos, a produção interna subordina-se a hierarquia dentro da organização. Por outro lado, as relações dentro de uma organização são relações que se repetem ao longo do tempo, por isso, os comportamentos oportunistas são mais fáceis de evitar do que se esses comportamentos ocorressem no mercado, onde as partes não se encontram com a mesma frequência.

As diversas investigações levadas a cabo por Williamson permitiram compreender que, quanto maior for o grau de incerteza percebido pelos agentes económicos na transacção, maior a necessidade de complexificar os contratos, ou seja, maior é o efeito da racionalidade limitada. Nesta perspectiva, a probabilidade de recorrer à integração hierárquica, em vez da transacção livre de mercado, aumenta. Em relação ao oportunismo, a sua ameaça cresce à medida que a especificidade do investimento aumenta. Por sua vez, os custos a suportar com as garantias aumentam de tal forma que a probabilidade de recorrer à integração hierárquica é também maior.

Para Williamson (1975) a integração hierárquica procura resolver os problemas da governação pelo mercado, nomeadamente, quando os investimentos são específicos e a transacção é realizada em condições de incerteza. No entanto, Barney e Hesterly (1996) referem que apesar da integração hierárquica dar solução ao problema dos investimentos específicos da transacção em condições de incerteza, existem, alguns limites à utilização da hierarquia, sobretudo, nas grandes organizações.

Segundo Moreira (2007) a integração pela hierarquia é uma forma de governação característica da Sociedade Industrial, enquanto que a integração pelo mercado tem nortado a maior parte das estratégias empresariais dos anos oitenta e noventa. O Quadro nº 17, elaborada por este autor, procura sintetizar as vantagens e desvantagens de cada uma destas formas de governação.

Quadro nº 17 - Comparação entre os dois modos tradicionais de governação

Formas Organizacionais	Vantagens	Desvantagens
Integração pela hierarquia	Baixos custos de transacção	Altas (des) economias de escala
Integração pelo mercado	Baixas (des) economias de escala	Altos custos de transacção

Fonte: Moreira (2007)

No âmbito do sector público, a Teoria dos Custos de Transacção, também poderá ajudar a encontrar justificações na escolha das formas de governação bem como, para entender alguns dos problemas na Administração Pública (Albi *et. al.*, 1997). Os custos de transacção neste sector não são muito diferentes dos custos das organizações privadas, embora, naturalmente existam algumas características particulares.

Na verdade, para corrigir as falhas do Estado recorre-se ao mercado, através da privatização, a liberalização e a desregulação e, também, com a subcontratação e a introdução de mecanismos de mercado. Mas, no âmbito do processo de satisfação da procura dos cidadãos o mercado também pode apresentar falhas. Perante esta situação, o Estado ou intervém ele próprio, através das organizações públicas, ou, recorre ao sector privado para gerir determinados serviços públicos, ou ainda, poderá o Estado aliar-se em parceria com empresas e outras organizações privadas ou do sector social para prestar alguns tipos de serviços públicos. É claro que o recurso a empresas privadas e organizações do sector social pode acontecer em consequência das deficiências das organizações públicas, sem existirem falhas de mercado.

Em seguida, abordaremos as características relativas aos três tipos de coordenação por integração hierárquica, mercados e redes. A coordenação é indispensável para evitar a criação de contradições entre objectivos e meios, entre os objectivos e interesses diferentes, assim como se torna importante para uma demarcação de responsabilidades entre a organização pública e os cidadãos. A prestação de serviços públicos exige uma coordenação de responsabilidades que se prende com os direitos e deveres dos diversos actores, desde aqueles que desenham os serviços até aos cidadãos seus destinatários.

3.3.5.1. Integração hierárquica

A forma de governação hierárquica, sobretudo, aquela que é praticada nas organizações públicas tradicionais, exige um alto grau de controlo do Estado sobre as unidades organizacionais prestadoras de serviços públicos. Estas unidades organizacionais podem estar ou não integradas num só departamento ministerial e depender ou não directamente do ministro. A relação hierárquica pode não ser desenvolvida, apenas no interior de uma mesma organização, mas também, entre unidades organizacionais diferentes, como por exemplo, entre ministérios.

De acordo com a teoria weberiana, a burocracia hierárquica representa o modo racional de dominação da era contemporânea, caracterizando-se por alguns princípios rígidos de administração, como são a especialização de funções e a submissão a uma autoridade hierárquica. Para a teoria weberiana, o processo burocrático desenvolve-se através de uma linha de comando que se pode decompor em várias fases, podendo alongar-se por uma longa cadeia de diferentes actores e responsabilidades, havendo, no entanto, a necessidade de uma coordenação a fim de se conseguir os objectivos últimos da organização.

A Administração Pública organizada, sob a forma de hierarquia, tem legitimidade para intervir na sociedade, integrando os vários grupos sociais no processo político. O seu modo de actuação permitiu, durante muitas décadas, um alto grau de consenso entre os funcionários e os políticos sobre a adopção de decisões e o seu papel no governo. A linha de responsabilidade nas organizações hierárquicas aparece bastante clara, pois, geralmente, segue a linha de comando desde o funcionário mais modesto até ao cume da pirâmide – o presidente ou director-geral. Este, por sua vez, depende hierarquicamente do ministro.

Porém, a integração hierárquica, desde há vários anos, vem sendo contestada, embora, em muitos casos pareça não poder ser abandonada totalmente.

3.3.5.2. Integração pelo mercado

As grandes críticas efectuadas à ineficiência do Sector Público e à sua incapacidade de adaptação à evolução do meio envolvente têm levado à privatização das actividades públicas, a uma redução do papel do Estado na economia, à divisão das grandes organizações em unidades mais pequenas, designadamente, a uma especialização entre unidades planeadoras e

as prestadoras de serviços. Na realidade, o serviço público pode ser prestado, em alternativa às organizações públicas, através do mercado ou, também, pelo sector social.

O modelo de mercado baseia-se na concorrência entre as empresas, levando a que se crie um equilíbrio entre a procura e a oferta. O preço é o mecanismo principal que faz gerar esse equilíbrio e, segundo os seus defensores, o processo competitivo proporcionado pelo mercado tem efeitos positivos. Num mundo de concorrência perfeita, a racionalidade dos actores teria consequências positivas, mas o mercado perfeito produz um impacto desigual, gerando desigualdades de rendimento, de níveis de vida e de assimetrias regionais. Perante esta situação, o Estado procura equilíbrios para resolver estes problemas. Além, da possibilidade de recorrer a subsídios destinados a grupos carenciados, o Estado também actua como regulador da actividade privada que gere serviços públicos e da própria actividade pública que funciona num regime competitivo.

A linha de responsabilidade da tradicional hierarquia burocrática pública tende a alterar-se substancialmente quando se introduzem mecanismos de mercado. De facto, a coordenação pelo mercado não proporciona uma linha clara e directa de responsabilidades, como aquela que é baseada no princípio de hierarquia. No âmbito do mercado a assumpção de responsabilidades é, geralmente, assumida na base da elaboração de contratos escritos. Também, a divisão entre quem planeia e quem executa introduz problemas na definição de responsabilidades. Ora, para se superar os problemas de coordenação e as dificuldades dos actores participantes na prestação do serviço recorre-se à regulação, não só para detalhar as condições do contrato, mas também para controlar a sua correcta aplicação. Na verdade, tanto as situações de monopólio como as de fragmentação de organizações motivam a criação de entidades reguladoras, porque no primeiro caso, estamos-nos a referir a um monopólio de empresa privada enquanto, no segundo, referimo-nos à descentralização funcional mediante a criação de agências, ou seja, em qualquer dos dois casos as tendências liberalizadoras conduzem-nos a uma nova regulação. De facto, uma empresa privada, que actue em situação de monopólio na gestão de serviços públicos, tem de estar sujeita a regras para salvaguarda dos interesses dos cidadãos em geral. Claro que existem outras “falhas de mercado” que devem ser prevenidas, por exemplo, os intercâmbios de informação entre operadores geram, muitas vezes, desvantagem relativamente a outros.

O recurso a uma entidade reguladora não é o único instrumento para coordenar a actividade descentralizada. Numa situação em que, por exemplo, uma universidade tem autonomia, mas não corre o risco de perder alunos devido à estabilidade da taxa de população em idade universitária e, além disso, com uma clientela de estudantes constante, na sua zona geográfica, não existe a necessidade de regular a actividade docente. Estes profissionais podem auto-regular-se. No entanto, se a população de estudantes começar a diminuir e as universidades tiverem que competir entre si para conquistarem alunos, torna-se necessária uma entidade reguladora para controlo de alguns factores importantes, como a qualidade do ensino, o nível de exigência dos exames e a qualidade dos docentes. De facto, se os próprios profissionais se auto-regularem, a entidade reguladora pode não ser necessária, mas em meios envolventes competitivos deverá haver uma entidade reguladora que se encarregue de assegurar o cumprimento de regras de qualidade.

Segundo Confraria (2005), o papel regulador do Estado nas economias de mercado, também deve ser equacionado com algum cuidado. Este autor chama atenção de que a regulação deve partir de uma identificação das situações onde não existem mercados, onde estes funcionem mal ou onde a concorrência pode enfrentar limitações severas e contrárias ao interesse geral. Estas situações são designadas como falhas e imperfeições de mercado, podendo considerar-se, principalmente, as seguintes: bens públicos, monopólio natural, externalidades, deficiências na informação acessível aos agentes económicos, casos específicos de risco e incerteza, problemas de concorrência imperfeita e custos de ajustamento (Confraria, 2005).

Portanto, o movimento das privatizações, a diminuição do tamanho das grandes organizações públicas e a introdução de mecanismos de mercado tendem a substituir uma Administração Produtora e Prestadora por uma Administração Reguladora. Esta caracteriza-se por um acentuado recurso a formas de gestão jurídico-privadas (privatização, desregulação, outsourcing, empresarialização).

3.3.5.3. Integração através de redes

Os grandes movimentos de reestruturação económica que caracterizaram os anos 80 induziram várias estratégias de reorganização das empresas e outras organizações. Vários autores, em particular Castells (2002), argumentam que a crise económica da década de 70 resultou do esgotamento do sistema de produção em série. Para Lopes (2007) a tensão gerada

pelas duas estratégias de coordenação tradicionais (a integração hierárquica e a integração pelo mercado) está relativamente esgotada, dado que nenhuma delas consegue, no contexto actual, garantir a eficiência indispensável para potenciar o conjunto de realidades emergentes dos últimos trinta anos que passaram a determinar uma boa parte das condições de competitividade.

A teoria das redes começou por ser observada pela Teoria dos Custos de Transacção, tendo sido apelidada inicialmente como uma forma híbrida pois, segundo Williamson (1975), trata-se de uma forma de governação intermédia às formas mais puras, da integração pela hierarquia e da integração pelo mercado.

Mas, afinal o que é uma rede? Uma rede pode ser vista como um conjunto de nós e de relações que se estabelecem entre eles (Fombrun, 1992). Para Grandori e Soda (1995) as redes são modos de organização das actividades económicas através de mecanismos de coordenação e de cooperação por parte das organizações.

Os termos “relações” e “parcerias” assumem uma relevância especial no âmbito deste conceito de rede. Quer os mercados quer as hierarquias estão associados a baixos níveis de confiança entre as partes, enquanto que na rede, pelo contrário, se verifica um elevado nível de confiança. Portanto, a confiança é um elemento de importância fulcral nas situações em que os relacionamentos constituem um aspecto importante da análise.

Para Johanson e Mattsson (1988) o desenvolvimento da confiança entre as partes é responsável pela diminuição dos custos envolvidos na transacção, designadamente com a salvaguarda do oportunismo. Estes autores acentuam um papel de maior protagonismo para as redes, afirmando que estas não podem ser vistas apenas como um modo de organização alternativo conforme o defendia a Teoria dos custos de Transacção.

De facto, enquanto alguns autores vêem a existência das redes como modo de organização dos recursos em paralelo ou em complementaridade com as formas de governação tradicionais, mercado e hierarquia, outros há, para quem as redes constituem a forma de actuação privilegiada. Para Agranoff e McGuire (1999) a rede é definida como arranjos inter-organizacionais para resolver problemas que não podem ser abordados facilmente através de uma única organização.

A ideia de comportamento em rede é vista, actualmente, como o modelo emergente para o crescimento económico. No modelo das redes predomina o tipo de gestão desconcentrada e descentralizada. Normalmente, as redes estão configuradas horizontalmente em contraste com a organização vertical e hierárquica dos modelos anteriores. Os macrosistemas organizacionais horizontais, normalmente, promovem relações de igualdade entre os diferentes agentes sociais e actores públicos.

Segundo referem Rodenes *et al.*, (1997), a forte dinâmica dos actuais meios envolventes colocam as organizações isoladas, sem capacidades suficientes para responderem com eficácia, eficiência e tempo útil, ao ritmo da mudança actual. Por isso, estes autores, chamam a atenção para a necessidade de se conseguir fazer, cada vez mais, com menos recursos, o que implica olhar com maior atenção para o meio envolvente da organização, pois as crescentes necessidades de IDE, produção e comercialização, só se tornam viáveis, quando partilhadas com outras organizações, mediante acordos de colaboração e de estabelecimento de alianças estratégicas. Trata-se, afinal, de substituir as relações de mercado por relações inter-organizacionais. Estas deverão proporcionar benefícios mútuos, para cada organização, mediante uma coordenação sem perdas de identidade, ou seja, conservando cada organização a sua cultura, a sua estrutura de gestão, ainda que se aceite reduzir a sua autonomia de decisão nas áreas de realização conjunta.

Astley e Fombrun (1983) explicam as vantagens económicas que se podem recolher pela pertença ao acordo de colaboração e pela posição de domínio de mercado que pode ter a empresa núcleo e as que beneficiam dessa integração. É neste contexto que surgem padrões de comportamento compartilhados pelos membros, fenómeno este que estes autores denominam por estratégia colectiva. De facto, estes autores, caracterizam as diferentes formas de relações inter-organizacionais, que se podem desenvolver numa estratégia colectiva, utilizando um modelo de duas dimensões baseado em conceitos da biologia:

- a) O tipo de relação inter-organizacional pode ser directa ou indirecta. Para estes autores, quanto maior for o número de participantes no conjunto das organizações, maiores serão as dificuldades de comunicação entre elas e, por consequência, estruturar-se-ão em relações indirectas de cooperação. Por outro lado, quanto menor for o numero de participantes, maiores serão as facilidades de comunicação e, portanto, as relações de cooperação desenvolver-se-ão sob a forma directa.

- b) O tipo de interdependência entre os membros da relação pode ser *comensalística* ou *simbiótica*. A interdependência é *comensalística*, sempre que se estabelece entre organizações pertencentes ao mesmo sector ou *espécie*; por outro lado, a interdependência é *simbiótica* quando se efectua entre organizações pertencentes a diferentes sectores ou *espécies*.

Nesta perspectiva, Astley e Fombrun (1983) construíram uma matriz com quatro formas básicas de relacionamentos entre organizações tal, como é apresentado no Quadro nº 18.

Quadro nº 18 - Modalidades de relações entre organizações

		Tipos de interdependência	
		<i>Comensalística</i>	<i>Simbiótica</i>
Tipos de relação Inter-organizacional	Directa	Colectivo confederado	Colectivo conjugado
	Indirecta	Colectivo aglomerado	Colectivo orgânico

Fonte: Astley e Fombrun (1983).

- *Colectivos confederados*: formam-se entre um pequeno número de organizações do mesmo sector que mantêm relações de forma directa. Esta modalidade estabelece-se quando várias organizações deixam de assumir uma estratégia competitiva entre si para passar a uma relação de cooperação face a outros competidores. Geralmente, trata-se de acordos informais, não escritos e confidenciais, tipo acordo entre cavalheiros, para se repartir o mercado entre si ou fixarem-se preços, assumindo muitas vezes práticas claramente ilegais. Segundo os autores, são pactos instáveis, facilmente denunciados por qualquer das partes, motivo pelo qual, logo que se atinge o objectivo previsto extingue-se o acordo existente.

- *Colectivos aglomerados*: normalmente, surgem no âmbito de um grande conjunto de organizações do mesmo sector que se relacionam entre si, de modo esporádico. Portanto, para se desenvolverem estratégias colectivas é necessário a existência de estruturas formais com regulamentação e controlos administrativos que esclareçam os possíveis conflitos que se criam entre as partes. Trata-se de relações, muitas vezes contraditórias, visto que, por um lado, as organizações competem entre si, mas por outro lado, cooperam em muitos aspectos concretos;

- *Colectivos conjugados*: são formados por empresas ou organizações pertencentes a diferentes sectores, mas que mantêm relações de complementaridade entre si. No geral, trata-se de acordos de colaboração entre os fabricantes de uma indústria e os seus financiadores, gerando-se uma crescente especialização de actividades por diferentes organizações que participam na cadeia comum de criação de valor;

- *Colectivos orgânicos*: são formados por um grupo numeroso de organizações pertencentes a diferentes sectores, que complementam as suas actividades entre si, mediante várias formas de relacionamentos.

Geralmente, as relações inter-organizacionais desenvolvem-se sob a forma de alianças estratégicas. Segundo Rodenes *et. al.* (1997), entende-se por aliança estratégica um acordo entre várias organizações, cuja colaboração é de longo prazo e dá origem a transacções que colocam em acção um conjunto de recursos comuns. Ainda, de acordo com estes autores, podem existir três diferentes tipos de alianças, segundo o grau de cooperação e de compromisso entre os participantes, como são:

- alianças de serviços ou consórcios: formadas por um grupo de organizações com necessidades idênticas, que através da criação de uma nova entidade específica procuram satisfazer essa necessidade comum. Esta aliança dá lugar a uma certa integração horizontal, devido ao investimento necessário ser demasiado elevado para que se possa realizar apenas por uma única organização.
- alianças de valor acrescentado: são coligações entre empresas complementares na execução de diferentes fases da cadeia de valor, ou seja, implicam a participação de financiadores, fornecedores e clientes com a finalidade de promoverem a redução de custos, a melhoria da qualidade e a inovação no produto, em cada um dos sócios contributivos. Estas alianças pressupõem a influência mútua e a coordenação de actividades entre as empresas participantes, a fim de oferecerem ao cliente um produto / serviço com um maior valor acrescentado e, deste modo, conseguir melhorar conjuntamente os respectivos resultados. Esta aliança implica uma certa integração vertical nas diferentes fases do processo produtivo e da comercialização.
- alianças de oportunidades: são acordos de colaboração entre empresas, para o desenvolvimento e execução de determinadas operações, que não poderiam ter lugar se

cada uma das organizações actuasse individualmente. Estas associações resultam, muitas vezes são de carácter temporal, ou seja, uma vez explorada a oportunidade a associação dissolve-se. O exemplo dado pelos autores é o de associações de empresas que pretendem aceder a tecnologias raras ou de associações para o acesso a novos mercados (*joint ventures*).

Assim, pode dizer-se que há relações inter-organizacionais sempre que existam interdependências entre duas ou mais organizações. Todavia, essas relações inter-organizacionais podem evoluir para o conceito de rede organizacional, através de uma maior integração de actividades entre os membros do grupo, o que pressupõe a existência de um processo comum de tomada de decisão. Este processo pode assentar num simples comportamento informal baseado na mútua confiança ou num acordo formal estabelecido coordenadamente pelas administrações das respectivas organizações participantes, ou ainda, por negociação específica, de cada um dos problemas através de uma estrutura de gestão criada para esse efeito. Portanto, uma relação inter-organizacional estabelece-se a partir de um conjunto de organizações que se desenvolvem através de relações estreitas de cooperação entre elas. Estas relações podem representar-se por uma configuração sob a forma de círculos concêntricos, em que os círculos mais próximos do centro representam uma maior intensidade de relações, enquanto os outros, mais afastados, representam relações esporádicas que não afectam o núcleo central do negócio. Estes conjuntos de empresas ou organizações apresentam estruturas pouco formalizadas, ainda que possam apresentar uma grande estabilidade, influenciando o comportamento, especialmente na tomada de decisões das empresas que fazem parte do conjunto.

Para Corvelo *et al.* (2001), citado por Moreira (2007) há ainda que realçar, no estabelecimento das redes, a necessidade de o intercâmbio entre as organizações ser interdependente e recíproco, dinâmico e contínuo. Nessa mesma linha, Moreira e Corvelo (2002) destacam a importância do prolongamento no tempo que está subjacente ao conceito de rede de relacionamentos, pois grande parte das iniciativas de cooperação não são duradouras. Por isso, esses relacionamentos não podem ser considerados efectivamente “redes inter-organizacionais”.

Ora, as dificuldades orçamentais dos Estados e o novo papel assumido por estes na esfera económica criaram condições para a Administração Pública adoptar formas de relacionamento inter-organizacional e de redes dentro do universo das organizações públicas, mas também, entre estas e as organizações privadas, e do sector social. Para além das razões orçamentais, juntou-se a circunstância de o conceito de parceria público e privado (PPP) se ter tornado emblemático de uma orientação política que visa a criação e legitimação de um novo contrato-social (Ferreira e Rebelo, 2004).

3.4. A ESPECIFICIDADE DO SERVIÇO PÚBLICO

Abordar o conceito de serviço público significa caracterizar determinado serviço que deve ser prestado segundo o pressuposto do interesse público e da qualidade, através de organizações, com a finalidade de criar valor para o cidadão e para a sociedade.

Neste ponto, começaremos por enquadrar e analisar a evolução do conceito de serviço público, percorrendo brevemente, as suas origens, a sua adaptação em Portugal, para depois constatar, já no âmbito da União Europeia, a evolução da noção clássica para conceitos novos, construídos de acordo com o pulsar de uma nova realidade.

Em seguida, debruçar-nos-emos sobre os pressupostos em que assentam os conceitos de serviço público, ou seja, importa sistematizar as características do interesse público e da qualidade de serviço.

Concluiremos este ponto, com a constatação da existência de algumas particularidades, relativas ao universo das organizações da Administração Pública que, face à realidade do seu contexto organizacional e cultural, reclamam uma abordagem específica da governação e da gestão.

3.4.1. CONCEITO E EVOLUÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO

O serviço público tem evoluído ao longo do tempo e a sua importância não tem sido constante. Defendida por uns e criticada por outros, a noção de serviço público tem flutuado em função de sensibilidades políticas e de exigências do mercado, embora as necessidades colectivas persistam numa linha de continuidade. A noção de serviço público surgiu em França, no séc. XIX e foi a partir deste país que se difundiu, principalmente, para os países latinos. Trata-se de um conceito relacionado com a assumpção de determinado tipo de actividades que o Estado presta aos seus cidadãos, para a satisfação de necessidades colectivas. Nesta perspectiva, o serviço público começou por ser uma actividade reservada exclusivamente ao Estado, considerando-se que só este estaria em condições de fornecer determinados tipos de bens ou serviços a toda a população, assegurando uma equidade e o suporte de um preço, muitas vezes, abaixo do seu custo.

Com efeito, em 1910, Haurriou, citado por Lachaume (1989) definia o serviço público como um serviço técnico prestado ao público, por uma organização pública de maneira regular e contínua para satisfazer necessidades colectivas. Foi, com base nesta ideia, da prestação exclusiva de determinadas tipo de actividades que se construiu inicialmente o conceito de serviço público, segundo o qual, seriam actividades de serviço público todas as que são desenvolvidas no âmbito da Administração Pública.

Em Portugal, este conceito não assumiu inicialmente a importância que ocorreu em França. No entanto, a partir do séc. XX, alguns autores não deixaram de referir-se ao conceito de serviço público. Segundo Pinto (1987), a primeira referência apareceu com Magalhães Collaço, no seu curso de 1915/16, leccionado em Coimbra, mas a primeira teorização em torno deste conceito surgiria apenas com Carlos Moreira, em 1924 e, mais tarde, com Marcello Caetano. Foi com este último autor que sobreveio a teoria geral do serviço público, na mesma linha dos primeiros autores franceses. Assim, na sua obra, Caetano (1980), define o serviço público como o modo de actuar da autoridade pública a fim de facultar, por forma regular e contínua, os meios idóneos para satisfação de uma necessidade colectiva, individualmente sentida por todos quantos dela carecessem. O serviço público propunha-se, assim, satisfazer necessidades colectivas sentidas directamente pelos indivíduos (v.g., de comunicação), ao contrário das demais necessidades colectivas essenciais, que eram sentidas pela colectividade de forma mais difusa (v.g., diplomacia, defesa nacional). Quanto ao modo da prestação destes serviços, considerava que a gestão pública poderia ser executada de forma

directa, através de uma pessoa colectiva de direito público ou, de modo indirecto, isto é, por intermédio de entidades privadas. Quanto à gestão indirecta, ela poderia ser exequível por delegação e por concessão. No primeiro caso confiava-se o funcionamento de um serviço público a certa entidade privada de utilidade pública, enquanto que, no segundo caso, atribuía-se a exploração do serviço público a uma empresa privada, que actuaria por sua conta e risco, durante um determinado prazo previamente convencionado.

Esta teorização, realizada por Caetano (1980), é aquela que presidiu à orientação dominante no nosso universo da Administração Pública. Naturalmente, houve que adaptá-la aos novos princípios constantes da Constituição de 1976 e a um novo regime político. E é isso que tem vindo a ser feito, por exemplo, em meados dos anos noventa Amaral (1994) enunciou como sendo de serviço público as organizações humanas criadas no seio de cada pessoa colectiva, com o objectivo de prosseguir os seus fins e sob a direcção dos respectivos órgãos. Como se pode reconhecer, há aqui uma certa identificação desta noção com o conceito de serviço administrativo defendido por Caetano (1980), o que é aliás reconhecido pelo autor.

De um modo geral, o serviço público tornou-se uma actividade fundamental em países como Portugal, além de outros como a França, a Espanha ou Itália. A ideia de que o Estado deve assegurar e prestar directamente aos seus cidadãos determinados tipos de serviços, desde há muito que surgiu da constatação do funcionamento livre do mercado pois, este pode, nalguns casos, gerar distorções e injustiças sociais. Nesta perspectiva, o Estado, no desenvolvimento da função de afectação (Pereira *et al.* 2005), promove a provisão de serviços públicos que, sendo desejados pelos cidadãos, não encontram provisão através do funcionamento do mercado.

A intervenção directa do Estado, na prestação de bens e serviços, começou por se fazer sentir através de alguns serviços públicos em domínios tão importantes como o correio e o telefone, os caminhos-de-ferro, a distribuição de água, gás e electricidade, etc. Estas actividades consideradas fundamentais para o bem-estar da colectividade foram assumidas pelo Estado justamente pela existência das chamadas falhas do mercado. Mesmo, que a forma organizacional da economia fosse a de concorrência perfeita haveria possibilidades do Estado aumentar a eficiência económica, fornecendo bens e serviços públicos, pois há certas falhas a que o mercado não consegue atender. De facto, existem bens para os quais não existem mercados, o sistema de preços não se conjuga com determinados tipos de bens e as

imperfeições da concorrência podem surgir. Assim, pelo menos teoricamente, os bens e serviços fornecidos pelo sector público têm determinadas características que não motivam o sector privado a assegurar o seu fornecimento, cabendo ao Estado esse papel, o que se traduzirá em aumento da eficiência económica (Barbosa, 1997; Pereira *et al.*, 2005).

Ora, o serviço público é, deste modo, uma das formas a que o Estado pode recorrer para suprir as falhas do mercado. O serviço público está intimamente associado à actividade de prestação, com o fim de satisfazer necessidades colectivas dos cidadãos, em condições, sobretudo, de justiça e equidade. Assim, os serviços públicos assumem características específicas que, segundo, Guyon (1997), são as seguintes: prosseguem o interesse geral; garantem a coesão social (dimensão colectiva) e os direitos fundamentais das pessoas (dimensão individual); e substituem-se às insuficiências do sector privado.

Entre nós, sob o ponto de vista jurídico, o serviço público tem sido caracterizado com os seguintes princípios (Amaral, 1991):

- o serviço público está associado a uma pessoa colectiva;
- o serviço público está vinculado à prossecução do interesse público;
- só através da lei é possível criar ou extinguir serviços públicos;
- deve ser sempre assegurada a continuidade do serviço público;
- os serviços públicos devem ser prestados, em termos de igualdade, a todos os cidadãos;
- a utilização dos serviços públicos é, em principio, onerosa;
- os serviços públicos podem ser prestados em termos de exclusividade ou em concorrência;
- a lei admite vários modos de gestão dos serviços públicos;
- os cidadãos na sua qualidade de utentes estão sujeitos a regras jurídicas.

Na verdade, a prestação do serviço público, além de ser um elemento decisivo para o bem-estar das populações, garante uma coesão social e contribui para instaurar em todo o território um conjunto de valores e de signos comuns, ligados ao serviço público, que acabam por

alimentar um sentimento de identidade nacional. Mas, também a nível da governação do sistema de Administração Pública, o serviço público é um denominador comum através do qual a coesão interna das organizações públicas é garantida, na ordem simbólica, com a promoção da ideologia do serviço público. Para Chevalier (1997) o serviço público tornou-se num operador ideológico e um mito legitimador, que esculpe a imagem de um Estado generoso, benevolente, unicamente preocupado com o bem-estar de todos.

De facto, não podemos ignorar que até há poucos anos atrás, a Administração Pública portuguesa era constituída por um conjunto de funcionários públicos que detinham um estatuto específico, exclusivamente baseado num único modelo de Função Pública. Chevallier (1997) chama atenção que o estatuto da Função Pública é fundado sobre a ideia de que ser funcionário público não é uma profissão como as outras. De facto, em termos de gestão, este modelo caracteriza-se por um conjunto de direitos e deveres que se baseia num sistema de carreiras, com um vínculo definitivo para toda a vida, ou seja, todos os trabalhadores, independentemente das profissões e categorias, eram funcionários públicos, com segurança de emprego. Este vínculo definitivo ao Estado e não especificamente a uma organização pública, proporcionou a todos os funcionários públicos uma forte socialização de cultura de serviço público, que era assegurada em continuidade pelo modelo unitário, hierarquizado e centralizado. Na verdade, o funcionamento deste modelo tradicional, assenta na possibilidade de afectação e mobilidade dos funcionários públicos a qualquer das organizações pertencentes ao sistema de Administração Pública, desenvolvendo-se e perpetuando-se, desta forma, uma cultura organizacional baseada num “espírito” comum de serviço público.

Neste contexto, a Função Pública, sendo dotada de um quadro axiológico próprio e de um sistema de legitimação das suas práticas profissionais, criou e fortaleceu uma identidade social, através das especificidades do serviço público. Deste modo, a Administração Pública conseguiu traçar uma linha de demarcação nítida entre o sector público e sector privado. Cada um dos sectores baseia-se em lógicas diferentes, pois enquanto a empresa privada está orientada para o interesse individual, a Administração Pública está orientada para a prossecução do interesse público, ou seja, como refere Chevallier (1997), ao egoísmo e o espírito de lucro da empresa corresponde o altruísmo e o desinteresse da Administração Pública. Deste modo, o serviço público seria a causa capaz de preservar e garantir o interesse de todos, contribuindo para a redução das desigualdades sociais, permitindo a todos os

cidadãos, sobretudo, aos mais desfavorecidos, mesmo aos excluídos dos mecanismos de distribuição, acederem ao consumo dos bens por eles fornecidos.

De facto, é inegável o papel essencial que os serviços públicos desempenham, quer no tocante às relações estabelecidas entre os cidadãos e o Estado, quer também ao papel por este assumido relativamente a essas actividades. Porém, este é um conceito que tem vindo a sofrer algumas alterações, tanto em Portugal, como no conjunto dos países pertencentes à União Europeia.

Na União Europeia, que configura um mercado único, com um mínimo de regras restritivas à livre concorrência, o conceito tradicional de serviço público foi substituído, mas no nosso entendimento, não alterou a sua finalidade essencial, como veremos em seguida. O problema coloca-se, principalmente, nos países latinos europeus, nos quais o serviço público esteve sempre vinculado a monopólios naturais, geridos pelo Estado. Todavia, houve a necessidade de harmonizar a legislação comunitária, sobretudo, para compatibilizá-la com as regras de concorrência estabelecidas pelos Tratados, pelas instituições e particularmente pelas práticas da Comissão Europeia. Nesta perspectiva, as instituições da União não deixaram de prever uma figura como são os “serviços de interesse geral” e outros conceitos afins, cuja missão corresponde basicamente ao anterior conceito de serviço público.

Na verdade, a liberalização tem sido uma das fortes características da filosofia de enquadramento económico da União Europeia, o que contribuiu para a alteração do conceito tradicional de serviço público. Esta nova vaga de liberalização, assumida pela União Europeia, não significa, porém, uma atitude inteiramente passiva, dos poderes públicos, idêntica à actuação de um Estado-Liberal tipo. Parece existir uma intervenção qualitativamente diferente, sobretudo em relação a determinados sectores considerados especialmente importantes na sociedade actual.

Nas administrações públicas europeias tem sido evidente a multiplicação de organizações públicas dedicadas à regulação, ou seja, a substituição da publicização pela regulação é um fenómeno relativamente recente, sobretudo, em Portugal. Geralmente, são possíveis duas vias para que o Estado intervenha no controlo de sectores considerados fundamentais para a sociedade: uma é pela publicização, ou seja, o Estado, directamente, faz com que determinada actividade se desenvolva segundo os padrões clássicos do serviço público; a outra forma, é

pela regulação, em que uma organização independente, mediante disposições muito pormenorizadas e, utilizando os mecanismos de controlo administrativo, estabelece proibições e obrigações, instrumentalizando um sistema de autorizações para controlar o exercício da actividade e aplicar sanções correspondentes a infracções previamente tipificadas. Foram exactamente estes os caminhos escolhidos pela União Europeia (U.E.).

Para o efeito, a U.E. criou a figura de “serviço de interesse geral” cujo objectivo é o de adaptar o conceito clássico de serviço público a um contexto de livre concorrência do mercado. Para tal, adoptou como modelo a figura do *public utility* norteamericano, isto é, um funcionamento de mercado livre, em concorrência, onde procura salvaguardar o interesse público através de uma regulação específica.

Neste contexto, o conceito de serviços de interesse geral passou a ser assumido, como um serviço que satisfaz necessidades básicas das generalidades dos cidadãos, quer elas sejam económicas, sociais ou culturais e cuja existência seja essencial à vida, à saúde ou à participação social dos cidadãos (Gouveia, 2001).

Um boletim da Comissão Europeia (COM 580 /2000), procura explicitar que os serviços de interesse geral são elementos fundamentais no modelo societário europeu e, como tal, é da responsabilidade das autoridades públicas a definição dos objectivos e das formas como estes são realizados. De facto, o serviço de interesse geral não é uma tarefa para ser executada obrigatoriamente por uma organização pertencente à Administração Pública. Esse serviço poderá ser prestado por entidades privadas. Aliás, é precisamente pelo facto de se considerar que a Administração Pública deixou de ser o único operador responsável pela execução destes serviços que, no seio da União Europeia, nasce este conceito de serviço de interesse geral. Não obstante, pela análise daquela Comunicação, podemos definir os serviços de interesse geral como sendo as actividades de serviços comerciais, económicas, ou não, consideradas de interesse geral pelas autoridades públicas dos estados membros, estando por essa via sujeitas a obrigações de serviço público. Esta classificação de “serviços de interesse geral”, por ser muito geral e englobar um conjunto muito heterogéneo de actividades, a União Europeia distingue, dentro desta, outras subcategorias mais específicas, como é o caso dos “serviços de interesse económico geral”. Reservam-se para esta subcategoria, as actividades consideradas exclusivamente como económicas, ou seja, são os serviços que satisfazem necessidades básicas, de natureza económica, dos cidadãos. Relativamente às restantes actividades, que se

incluem neste âmbito dos serviços de interesse geral, é possível classificá-las, também, de acordo com a sua natureza conforme o Quadro nº 19. Esta classificação de serviços será objecto de um maior desenvolvimento no ponto seguinte.

Quadro nº 19 - Classificação dos serviços de interesse geral

Serviços de interesse geral	Serviços de interesse económico geral
	Serviços de interesse social e cultural geral
	Serviços relacionados com a autoridade do Estado

Podemos, então, reafirmar que os serviços de interesse geral são considerados pela U.E., serviços essenciais à vida, à saúde ou à participação dos cidadãos, que a generalidade dos cidadãos utiliza como uma verdadeira necessidade. Segundo o boletim informativo da Comissão da U.E. (COM 580 / 2000), os serviços de interesse geral são criados sob a responsabilidade do poder político, sendo este o responsável pela definição dos objectivos e as formas de os alcançar. Cabe, no entanto, à União Europeia assegurar o respeito pelo cumprimento das regras dos Tratados. Como já referimos, estes diferentes serviços de interesse geral tanto podem ser executados directamente pelo Estado, através de organizações públicas, como por outros tipos de organizações privadas, ou do sector social. No entanto, caso esses serviços de interesse geral sejam desenvolvidos por organizações pertencentes ao Estado, esses serviços são qualificados de “serviço público”.

Em complemento à existência dos diferentes serviços de interesse geral, a U.E. acrescenta um outro termo, de “serviço universal”, para designar um conjunto de princípios e de obrigações que determinados serviços deverão cumprir, por forma a que estes sejam garantidos a todos os cidadãos, a preços razoáveis. Trata-se de um conjunto de exigências que devem ser respeitadas, precisamente, para se alcançar a satisfação do interesse geral. Na verdade, o mercado onde actuam os serviços de interesse geral pode, eventualmente, não proporcionar as condições para que a prestação desses serviços seja efectivamente assegurada, por exemplo, a cidadãos-utentes com rendimentos muito baixos. Ou, noutros casos, onde eventualmente as regras de mercado poderão conduzir a situações em que, um determinado serviço de interesse geral, não seja activado ou fornecido por razões de falta de viabilidade económica. Portanto, as exigências de “serviço universal” são a forma de obstar a efeitos indesejáveis de actuação

do mercado. Também, algumas vezes, a Comissão da U.E. utiliza expressões como “serviço público” e “exigências de serviço público” para caracterizar o conceito de “serviço universal”, ou seja, os princípios e obrigações que visam assegurar o acesso de todos os cidadãos aos serviços de interesse geral. É de referir que, em regra, os serviços de interesse geral contêm exigências de serviço universal, como forma de salvaguardar possíveis falhas do mercado. Embora, dependendo dos sectores, tais exigências podem assumir um maior ou menor grau, face às circunstâncias concretas de cada mercado.

Neste contexto, a evolução tecnológica e a globalização são dois factos muito relevantes a ter em linha de conta. De facto, nas sociedades modernas, por via das novas tecnologias de informação e comunicação e da sua aplicação a áreas como, por exemplo, a tecnologia digital no âmbito das telecomunicações, desenvolveram-se novos tipos de serviços e um intercâmbio do conhecimento. Por sua vez, a globalização da economia tem vindo a implicar a necessidade da criação e desenvolvimento de redes e infra-estruturas, que vão muito para além do âmbito territorial nacional, tanto nas telecomunicações, como também nos sectores dos transportes e energia. Foi precisamente neste contexto do mercado das telecomunicações, que se divulgou, de modo mais intenso, o conceito de serviço universal. Pretendeu-se com ele assegurar o acesso ininterrupto a todos os utilizadores, em condições de qualidade e a preços razoáveis dos serviços estabelecidos. A Comissão Europeia (COM 580 / 2000) refere que o conceito de serviço universal é aplicado aos serviços de interesse geral, fundamentalmente, para assegurar aos cidadãos, uma garantia de acesso universal com acessibilidade dos preços e uma elevada qualidade na prestação dos serviços.

3.4.2. CARACTERÍSTICAS E CLASSIFICAÇÕES DO SERVIÇO PÚBLICO

Como vimos, os serviços de interesse geral são essenciais à vida, à saúde e à participação dos cidadãos, sendo a nível da Europa considerados como um elemento chave, no funcionamento do modelo social europeu. A actividade de serviço público ou de interesse geral, embora com características específicas, não pode deixar de ser considerada à luz do conceito geral de serviço. As características de serviço evidenciam uma lógica própria, que apela a um conhecimento específico relativos à prestação de serviços. Importa, pois, aprofundar as características do serviço público, à luz do conceito geral de “serviço”.

De facto, a definição de serviço é mais facilmente inteligível quando é contraposta à de produto. Pode dizer-se, desde logo, que um produto é um objecto concreto, enquanto que o serviço é uma representação abstracta. Em segundo lugar, um produto é tangível, apropriável e transferível, enquanto que num processo de criação de serviço, além deste não poder ser apropriado, a sua prestação é simultânea ao consumo. Por último, pode ainda acrescentar-se que o serviço faz apelo ao imaginário e à resposta para um problema a resolver.

Neste contexto, Kotler (1994) define um serviço como qualquer acto ou desempenho que uma parte pode oferecer a outra e que seja, essencialmente, intangível e não resulte na propriedade de nada. A sua prestação pode ou não estar vinculada a um produto físico. Na mesma linha, Gronroos (1990) propõe uma definição que considera um serviço como uma actividade, ou uma série de actividades, de natureza mais ou menos intangível que, normalmente, mas não necessariamente, tem lugar na interacção entre o cliente e o pessoal da organização. Um serviço pode ser uma prestação totalmente imaterial ou incorporar bens materiais, com a finalidade de satisfazer necessidades. Esta natureza híbrida torna-se um pouco mais clara se compararmos algumas das características que diferenciam os bens tangíveis e os serviços como se poderá observar no Quadro nº 20.

Quadro nº20 - Distinção entre produto e serviço

Produtos	Serviços
Tangíveis	Intangíveis
Homogeneidade	Heterogeneidade
Produção e distribuição são actividades separadas do consumo	Produção, distribuição e consumo constituem um processo simultâneo
Uma coisa	Uma actividade ou processo
O núcleo do seu valor produz-se na fábrica	O núcleo do seu valor cria-se na interacção prestador-utilizador
Os clientes não participam no processo de produção	Os clientes participam na sua produção
Pode ser armazenado	Não pode ser armazenado
Pode transferir-se a propriedade	Não é transferível

Fonte: Gronroos, G. (1990)

Em torno das várias diferenças que distinguem os serviços dos produtos é possível isolar quatro características principais inerentes aos serviços: intangibilidade, inseparabilidade, heterogeneidade e perecibilidade.

- A intangibilidade é a característica que faz com que um serviço se percepcione de forma subjectiva e se traduza numa impossibilidade de transacção ou transferência de propriedade. A aquisição de um serviço, sendo intangível, não pode ser sentida antes de ser adquirida, e a sua apreciação é feita, normalmente, sob critérios abstractos. Por exemplo, poderemos qualificá-lo de seguro, rápido, importante, interessante, ainda que muitos dos serviços incluam elementos tangíveis, como uma estrada, um carro de bombeiros ou um conjunto de documentos. Assim, a essência de um serviço é a intangibilidade do próprio fenómeno da prestação, ou seja, por exemplo, o transporte, a extinção do incêndio, a obtenção da carta de condução, etc.

- A inseparabilidade é outra das características principais que caracterizam os serviços. Como prestações que são, os serviços são produzidos e consumidos simultaneamente, isto é, em geral, prestador e consumidor interagem, directamente, no momento e local da transacção.

- A heterogeneidade decorre da profunda interação prestador / consumidor, ou seja, na generalidade os serviços são menos estandardizados e menos uniformes que os produtos, dependendo muito dos elementos que interactuam.

- Por último, a perecibilidade significa que, embora a sua capacidade esteja disponível intemporalmente, a sua produção não é armazenável, mas sim perecível, pelo que a capacidade produtiva não utilizada, perde-se.

Neste contexto, o conceito de serviço constitui uma ferramenta útil na gestão dos recursos e das actividades de prestação, possibilitando a integração das diferentes partes de uma organização prestadora de serviços como a Administração Pública. No entanto, atendendo a que esta é constituída por muitas e diferentes organizações, há necessidade de encontrar formas úteis de agrupar os serviços públicos em categorias que partilhem características relevantes para melhorar a gestão das organizações públicas. É, claro que existe sempre o risco reducionista inerente a qualquer esforço de classificação, mas a sua realização sobre os serviços públicos deriva da necessidade de identificar as suas especificidades de gestão, de modo a que se amplie a margem de manobra da mesma gestão.

Existem várias classificações possíveis de serviços públicos. Podemos começar por uma classificação muito abrangente desenvolvida pelo Banco Mundial (1997). Esta classificação, apresentada no Quadro nº 21, pretende ilustrar os vários graus da intervenção do Estado e os consequentes tipos de serviços públicos.

Quadro nº 21- Uma perspectiva dos serviços públicos a partir das funções do Estado

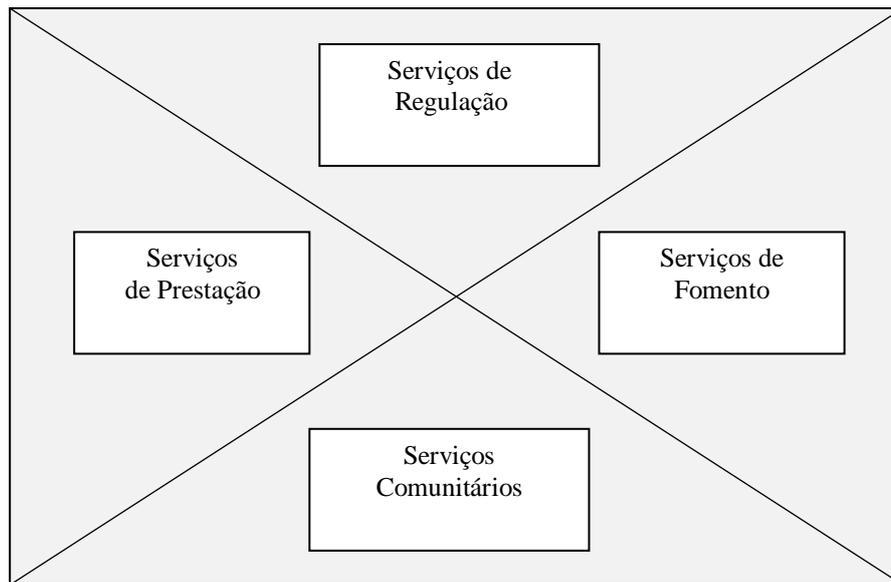
Actuação do Estado	Promoção da eficiência			Promoção da equidade
Intervenção mínima	<u>Fornecimento de bens públicos puros:</u> <ul style="list-style-type: none"> • Defesa; • Ordem Pública; • Direitos de propriedade; • Gestão macro-económica; • Saúde Pública. 			<u>Protecção dos mais carenciados:</u> <ul style="list-style-type: none"> • Programas de luta contra a pobreza. • Socorro em casos de catástrofe.
Intervenção moderada	<u>Externalidades</u> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Educação de base. ▪ Protecção do meio ambiente. 	<u>Monopólios</u> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Regulação de serviços públicos. ▪ Políticas anti-monopolistas. 	<u>Assimetrias de informação</u> <ul style="list-style-type: none"> • Seguros: (Saúde, vida, pensões); • Regulamentação Financeira; • Protecção do Consumidor 	<u>Fornecer Segurança Social:</u> <ul style="list-style-type: none"> • Pensões redistributivas; • Subsídios familiares; • Seguros de desemprego.
Intervenção dinâmica	<u>Coordenação da actividade privada:</u> <ul style="list-style-type: none"> • Incentivos aos mercados; • Iniciativas relativas a todo um sector. 			<u>Redistribuição:</u> <ul style="list-style-type: none"> • Redistribuição de activos.

Fonte: adaptado do Banco Mundial (1997)

Com efeito, segundo o Banco Mundial, o Estado no desenvolvimento dos seus dois grandes objectivos (promoção da eficiência e promoção da equidade), poderá assumir uma intervenção na sociedade de forma mínima, moderada ou dinâmica. Do grau de intervenção assumido pelos órgãos do Estado resultarão diferentes tipos de serviços públicos.

Numa perspectiva de marketing, Chias (1995) desenvolve uma classificação baseada na oferta de tipos de serviços públicos ao cidadão, apresentada na Figura nº 11.

Figura nº 11 - Tipos de Serviços na perspectiva da relação cidadão /Administração Pública



Fonte: Chias (1995)

Assim, nesta perspectiva, os serviços públicos podem ser classificados como os seguintes:

- Os serviços comunitários: são os que têm uma utilização colectiva dependente de certas infra-estruturas e de serviços especiais (administração interna, relações exteriores e defesa), são especialmente aqueles que cumprem os fins essenciais do Estado.
- Serviços de fomento: que referenciam e impulsionam a actividade socioeconómica.
- Os serviços de regulação: são os que ordenam, condicionam e regulam de modo coactivo a actividade dos cidadãos;
- Serviços de prestação directa: são os serviços finalizados, ou seja, são serviços que se destinam a satisfazer directamente os cidadãos.

Uma outra classificação, também muito utilizada (Bilhim, 2000; Santos *et al.*, 1999) é a que agrega os serviços públicos em termos na Administração Produtora e Prestadora e na Administração Reguladora.

De acordo com a Comissão Europeia (COM 374/2004), pertence às autoridades políticas de cada Estado membro a definição, organização, financiamento e o controlo dos serviços de

interesse geral. Portanto, no âmbito do princípio da subsidiariedade compete a cada Estado a definição do serviço de interesse geral, designadamente, se esse serviço é prosseguido por uma organização pública ou outro tipo de organização.

Perante a existência de uma grande diversidade de serviços públicos e a multiplicidade de critérios para a sua distinção, optamos por salientar as classificações destes serviços na perspectiva da Comissão Europeia. Relativamente ao seu objecto, é possível distinguir três grandes áreas de serviços de interesse geral, conforme a Quadro nº 22:

Quadro nº22 - Diversidade dos serviços de interesse geral

Serviços de Interesse Geral	Serviços de interesse económico geral	Sectores eléctrico, das comunicações, das águas e resíduos, do gás, dos transportes, dos seguros, etc.
	Serviços de interesse social e cultural geral	Sectores da saúde, educação, segurança social e cultura.
	Serviços públicos relacionados com a autoridade do Estado	Sectores da Justiça, da Segurança Pública e do Sistema Fiscal.

- Os serviços de interesse económico geral visam a satisfação de necessidades básicas, de natureza económica, dos cidadãos. Na concepção da União Europeia, os mecanismos de mercado são o principal meio de satisfação dos interesses individuais e colectivos, constituindo estes serviços um elemento fundamental para assegurar a articulação entre o primado do mercado e os valores sociais.
- Os serviços de interesse social e cultural geral são constituídos, especialmente, pelos sectores da prestação de cuidados de saúde, da educação, da segurança social e da cultura. Estes serviços são assegurados pelo Estado, com aplicação dos princípios do serviço universal. A prestação destes serviços é subordinada a uma lógica social e cultural, e não a critérios económicos, o que implica normalmente custos elevados no seu funcionamento.
- Os serviços relacionados com a autoridade do Estado, são normalmente serviços públicos, como são, por exemplo, os relativos à justiça, à segurança pública e ao sistema fiscal.

Como se pode observar, estamos perante vários critérios de classificação que traduzem, também uma grande variedade de serviços a desenvolver pela Administração Pública. Estes serviços, não obstante terem como finalidade comum - a satisfação de necessidades colectivas- a verdade é que se destinam efectivamente a abranger públicos com interesses muito diferentes. De facto, face a uma Administração Pública tão heterogénea a relação entre esta e os cidadãos assume uma qualidade e postura que está longe de ser idêntica para os diferentes serviços públicos. Isto, porque, fundamentalmente, entre os cidadãos e as várias organizações públicas há interesses nem sempre coincidentes.

No âmbito da Reforma Administrativa, foi elaborado um Relatório (1994) que contém uma grelha para análise qualitativa das actividades desenvolvidas pela Administração Pública.

Quadro nº 23 - Grelha de análise da realidade administrativa

• Actividades operativas com prerrogativas de autoridade e produzidas em monopólio;
• Actividades operativas com prerrogativas de autoridade e com produção concorrencial da Administração Pública;
• Actividades instrumentais com prerrogativas de autoridade e produzidas em monopólio;
• Actividades operativas sem prerrogativas de autoridade e com produção concorrencial na Administração Pública;
• Actividades operativas sem prerrogativas de autoridade e com produção concorrencial ao sector privado;
• Actividades instrumentais sem prerrogativas de autoridade e com produção concorrencial no sector privado.

Fonte: Relatório (1994)

A análise qualitativa dessas actividades, enumerada no Quadro nº 23, assenta nos seguintes conceitos (Relatório, 1994):

- Em função da sua natureza: operacional ou instrumental;
- Em função do uso de prerrogativas de autoridade: com ou sem o exercício de poderes de autoridade;

- Em função da sua prestação: em monopólio ou concorrencial, (dentro destas, distinguir, entre concorrência na Administração Pública e / ou concorrência com a actividade privada).

Para efeitos de operacionalização da grelha, consideram-se os seguintes conceitos (Relatório, 1994):

- são actividades operacionais, as que realizam directamente os objectivos do sistema (exemplos: efectuar licenciamentos, prestar serviços de interesse geral, etc.);
- são actividades instrumentais, as que suportam indirectamente a obtenção de resultados (exemplos: segurança das instalações, serviço de limpezas, etc);
- têm prerrogativas de autoridade, aquelas actividades onde se manifestam poderes próprios do serviço público (exemplos: fiscalização do cumprimento de normas, concessão de autorizações e licenças, liquidação de impostos).

3.4.3. INTERESSE PÚBLICO

A noção de interesse público, embora seja frequentemente utilizada por políticos, politólogos, votantes e membros de grupos de pressão, é uma expressão que está longe de alcançar um consenso relativamente ao seu conteúdo. Na verdade, ao procurarmos investigar o seu preciso significado acabamos por deparar, muitas vezes, com uma confusão de trivialidades, generalidades e argumentos filosóficos que não ajudam a esclarecer o vocábulo em causa. Esta mesma dificuldade já Downs (1962) tinha manifestado no seu trabalho de há mais de quarenta anos atrás. Para este autor não existe consenso quanto ao significado do termo “interesse público”, mas mesmo assim, adianta uma definição: acções do sistema político-administrativo que mais beneficiam o conjunto da sociedade.

Porém, como o interesse público é um conceito bastante subjectivo, está sujeito a um juízo de valor variado, Downs (1962) adianta que, numa sociedade democrática, ele pode assumir três funções específicas:

- serve como mecanismo de julgamento para os cidadãos criticarem as actividades político-administrativas e comunicarem a sua opinião a outros cidadãos;

- como se trata de um conceito que implica um apelo ao bem-comum, pode empregar-se para sensibilização da renúncia a um egoísmo imediato, de um bem individual, em favor de uma política pública que abrange toda a sociedade;
- serve, muitas vezes, como guia moral para actuação dos funcionários públicos.

É claro que, mesmo assim, não deixam de existir dúvidas quanto ao conteúdo dessas acções, do seu impacto na sociedade e, sobretudo, quem são os actores que definem esse “interesse público”.

Segundo a Constituição da República Portuguesa (CRP), é tarefa fundamental do Estado promover o bem-estar e a qualidade de vida do povo, através da efectivação dos direitos económicos e sociais, fomentando a transformação e modernização das estruturas económicas e sociais. Admitindo que o interesse público está essencialmente ligado ao bem-comum da sociedade (Amaral, 1999), o interesse público está associado à ideia do que é justo ou bom. De facto, não se trata de um conceito absoluto, nem pode ser definido de forma rígida e, por isso mesmo, tem de ser visto como uma noção que tende a ser explicada à luz do entendimento que se faz, em cada contexto, da relação entre o Estado e a sociedade.

Numa tentativa de procurar saber quem tem poder para definir o interesse público, poderemos dizer que o “interesse” é inerente à vida em sociedade, sendo entendido geralmente como a relação entre um sujeito e um determinado bem, apto a satisfazer a necessidade por ele manifestada. Portanto, o interesse situa-se na relação entre a pessoa que experimenta a necessidade e o bem capaz de a satisfazer. O interesse é algo que se reporta a um sujeito, daí resultando uma multiplicidade de interesses, em virtude da possibilidade de existirem diversas relações. Nestas, é possível que a satisfação de um sujeito exclua a do outro ou, pelo contrário, possa haver a satisfação em simultâneo de vários outros sujeitos. Nesta perspectiva, poderemos estar perante situações de conflito de interesses ou de solidariedade de interesses. Ora, o termo “interesse colectivo” é aquele que é utilizado precisamente para exprimir uma solidariedade de interesses. Segundo refere Antunes (1989), o conceito de interesse colectivo diz respeito, em primeiro lugar, a um grupo de sujeitos, cujos interesses individuais vêm a ser unificados e reunidos por um fim comum, que é prosseguido comunitariamente. Neste sentido, o interesse colectivo não se distingue do interesse individual pelo seu aspecto

quantitativo, mas sim pela qualidade daquilo que resulta da coesão de tais interesses, enquanto membros / participantes desta nova qualidade de grupo, com uma mesma finalidade.

Assim, a Administração Pública actua a coberto de um poder representativo, podendo ser expresso de duas formas diferentes, no modo de conceber a relação Estado-Sociedade (Antunes, 1989):

- por um lado, pode conceber-se como interesse público algo que é diferente da mera soma dos interesses privados e cuja determinação, em alguns casos, é da própria responsabilidade da Administração;
- por outro lado, o interesse geral ou interesse colectivo, resulta da conjugação dos interesses privados que, por sua vez, dá lugar a uma relação de cooperação entre o Estado e a sociedade, podendo conduzir, no limite, ao interesse público.

Outros autores que se têm debruçado sobre o conceito de interesse geral, bem como o de interesse público que lhe está associado, consideram que se trata de conceitos puramente ideológicos tendo como função principal a de legitimarem as decisões públicas (Chevallier e Loschak, 1980; Cruz, 2002). Para Cruz (2002), o interesse geral constitui uma ideologia que pretende estabelecer o consenso sobre o aparelho do Estado e os diferentes grupos que integram a sociedade.

É, pois, com base na diferença fundamental dos interesses em jogo na acção pública e na acção privada que, segundo Chevallier (1997), se constrói a axiologia administrativa: os fins prosseguidos pela Administração Pública não podem ser reduzidos aos fins que regem as organizações privadas. Para este autor, a diferença fundamental entre público e privado é de ordem axiológica, situando-se ao nível dos valores que dominam numa ou noutra esfera, ao nível das finalidades atribuídas às organizações, ao nível das suas respectivas lógicas de acção. Esta distinção traduziu-se na submissão de cada uma das duas esferas a diferentes sistemas de valores e de normas. Essa distinção é mais ou menos acentuada consoante os países: bastante marcada na Europa continental, nomeadamente em França, Espanha, Portugal e Itália, tendo sido sempre menos nítida nos países anglo-saxónicos, nomeadamente nos Estados Unidos.

Para Chevallier (1997), é a oposição existente entre estas duas axiologias que cria a tensão dinâmica necessária para manter a sociedade viva. Assim, o sector público e o sector privado remetem, antes de mais, para axiologias opostas. O público é dominado pelo interesse geral; em contrapartida, o privado é dominado pelo interesse particular, dando a cada sujeito a possibilidade de prosseguir na realização dos seus próprios fins, garantindo a sua autonomia e protegendo a sua intimidade. A sociedade seria, assim, constituída por duas esferas distintas, separadas por uma barreira estanque: de um lado a esfera privada, baseada na livre iniciativa individual, e estruturada em torno das relações de interacção que se estabelecem entre os indivíduos e os grupos; do outro lado, a esfera pública, que condensa as relações de autoridade e imposição e cobre o conjunto das funções de direcção e de gestão da colectividade. Esta representação é indissociável de uma racionalização dos modos de organização social e política, ilustrada pelo aparecimento do Estado (Chevallier, 1997).

Porém, se a distinção entre os dois sectores público / privado foi durante muito tempo vivida como uma evidência, essa certeza fica comprometida pela interferência das fronteiras e dos sinais distintivos que marcavam a especificidade do público. Cada vez mais, há autores que colocam em causa a validade tradicional do conceito de interesse público. Segundo, Mozzicafreddo (2001) a ideia de uma administração desinteressada e apostada apenas na imparcialidade e universalidade das medidas não é tão evidente ou pacífica e, da mesma maneira, a ideia de o sector privado prosseguir apenas o interesse próprio sem preocupações públicas também fez o seu caminho de transformação.

Com efeito, a teoria do interesse público parte do pressuposto que o Estado-Administração, na sua relação com os cidadãos, é uma entidade acima dos interesses individuais e que pretende obter sempre o bem-comum, ou seja, o máximo de bem-estar e de justiça para a sociedade. Porém, hoje, dadas as grandes transformações operadas na nossa sociedade é comumente aceite o princípio de que o bem-comum é plural, é composto por vários interesses públicos, e que estes resultam da conciliação e equilíbrio entre interesses privados (Carvalho, 2000).

Compete à governação pública a satisfação das necessidades públicas. Ao conjunto dessas necessidades públicas pode designar-se por interesse público ou bem-comum, competindo, justamente à gestão pública ponderar, adequadamente, todos os interesses relevantes e dignos de protecção (Tavares, 2007). Na verdade, este dever de ponderação de interesses constitui um princípio inscrito na própria CRP, no artº 266, nº 1 e do artº 4º do CPA. Ora, a eficácia

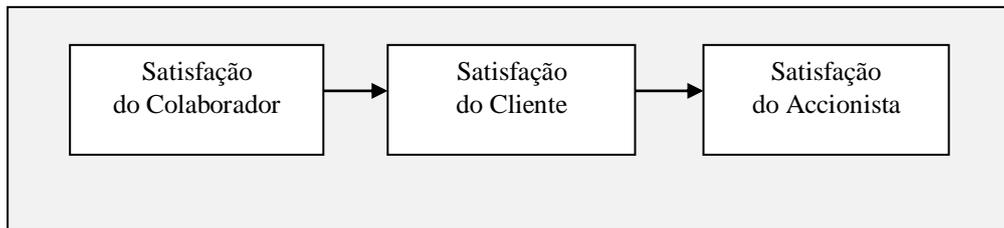
desta ponderação dificilmente pode ser atingida fora de um quadro comum integrado no relacionamento dos vários interessados, para além, do próprio poder político, ou seja, o mesmo é dizer, que a definição do interesse público é melhor conseguida no âmbito de um sistema de governação das organizações públicas.

3.4.4. QUALIDADE EM SERVIÇOS PÚBLICOS

O conceito de qualidade sofreu uma grande evolução, desde a Revolução Industrial, com a produção em massa em que a preocupação principal era a da inspecção do produto, até aos dias de hoje, em que passando por várias etapas chegamos à teoria da Gestão pela Qualidade Total (*Total Quality Management - TQM*) (Machado, 1999; Carapeto e Fonseca, 2005; Rocha, 2006; Lopes e Capricho, 2007). De facto, a partir dos anos 80, a qualidade passou a ser encarada como uma alternativa à gestão tradicional, passando a Qualidade Total a constituir uma filosofia de gestão, que pressupõe o envolvimento de todos os membros da organização, em busca da melhoria contínua. Tal, como referem Lopes e Capricho (2007) após os trinta gloriosos anos de crescimento contínuo, a gestão das organizações enfrentava a necessidade de uma passagem inevitável para a *TQM*, possibilitando a mudança, a flexibilidade e a inovação. A ênfase na melhoria contínua reflecte a tentativa de manter uma vantagem de qualidade ao longo do tempo, sempre na procura de novos caminhos para melhorar incrementalmente o desempenho. Para Juran (1995), a filosofia básica da melhoria contínua – *Kaisen*⁷ - é a alma do processo da qualidade, ou seja, cada pessoa não pode conformar-se com o que faz, pois deve estar sempre disponível para um aperfeiçoamento constante.

Actualmente, a qualidade é encarada como um conjunto de boas práticas de gestão, que não pode ser dissociada das soluções organizacionais. A qualidade não se determina na fase final do processo da prestação dos serviços, pois, nesta última fase, apenas se pode garantir que os produtos ou serviços são produzidos ou prestados de acordo com as especificações. São as pessoas envolvidas e comprometidas com a cultura de gestão da *TQM*, que podem compatibilizar as exigências da qualidade do produto, com a resposta às necessidades e às expectativas do cliente (Lopes e Capricho, 2007). Para González de Santamaria (1995) a Gestão pela Qualidade Total pretende alcançar a sequência seguinte (Figura nº 12):

Figura nº 12 - Objectivos da Gestão pela Qualidade Total



Fonte: elaborado na base de González de Santamaria (1995).

Para este autor, qualquer empresa tem como finalidade prosseguir a satisfação dos accionistas, dos colaboradores e os clientes a quem se destina os seus produtos ou serviços. Portanto, partindo desta finalidade, González de Santamaria (1995) relaciona essas três partes interessadas da forma seguinte:

Δ de participação $\rightarrow \Delta$ satisfação do colaborador

Δ de competitividade $\rightarrow \Delta$ satisfação do consumidor

Δ de beneficio $\rightarrow \Delta$ satisfação do accionista

A Gestão pela Qualidade Total permite relacionar estes três elementos e possibilita a actuação simultânea segundo duas ópticas:

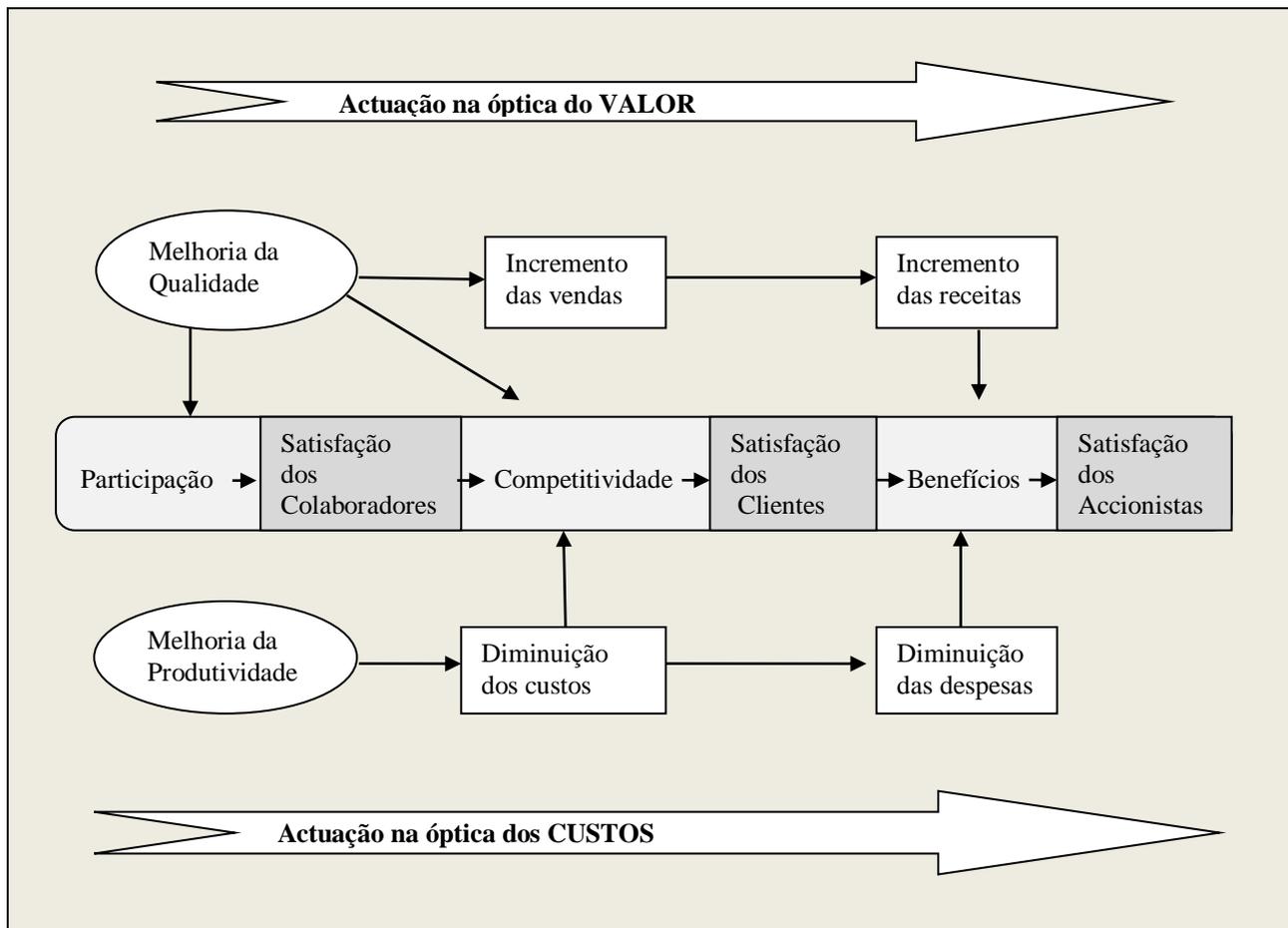
a) a óptica do valor: Δ Qualidade $\rightarrow \Delta$ Vendas $\rightarrow \Delta$ Receitas

b) a óptica dos custos: Δ Produtividade \rightarrow V Custos \rightarrow V Gastos

A Gestão pela Qualidade Total integra estas duas vertentes, com a vantagem de não descurar a importância dos recursos humanos implicados no processo, tal como se procura demonstrar na Figura nº 13.

⁷ *Kaisen* é o termo utilizado pelos japoneses para caracterizar a necessidade constante de uma melhoria contínua.

Figura nº 13 - Incidência da Gestão pela Qualidade Total sobre a competitividade empresarial



Fonte: adaptado de González de Santamaria (1995)

De um modo geral, os objectivos das empresas são prosseguidos tradicionalmente através de uma actuação na óptica dos custos, mas quando a melhoria por esta via se esgota, a actuação sob o ponto de vista do valor passa a assumir uma maior relevância. Na verdade, a Gestão pela Qualidade Total permite a gestão conjunta destas duas dimensões. Assim, segundo, González de Santamaria (1995) a Gestão pela Qualidade Total assume uma importância que supera as técnicas tradicionais de gestão porque proporciona uma capacidade de actuar simultaneamente sobre os factores fundamentais da competitividade: a qualidade e a produtividade.

A competitividade é geralmente definida como a capacidade de se produzir bens e serviços que satisfaçam as exigências da competição internacional, de forma a que resulte um aumento, sustentado a longo prazo, do nível de vida dos cidadãos (Tyson, 1992). A

competitividade tem, evidentemente, interesse central para a prosperidade dos países, mas é para as empresas e outras organizações, que têm de competir a nível internacional cada vez mais alargado, que essa questão se torna mais decisiva. São as próprias empresas e organizações que têm de saber o que é mais importante na determinação da sua capacidade de criar vantagens competitivas. Por exemplo, Drucker (2000), chama a atenção que é necessário, para todas as instituições tomarem a competitividade global como um objectivo estratégico, acrescentando que nenhuma organização, quer seja empresa, universidade ou hospital, etc. pode esperar sobreviver, quanto mais ter sucesso, sem se comparar aos padrões fixados pelos líderes no seu sector, em qualquer lugar do mundo.

Embora sejam as empresas os principais actores criadores de riqueza, não podendo, por isso, descurar a questão da competitividade, mas efectivamente, as organizações públicas como as universidades, os tribunais, as escolas, os hospitais, institutos, etc., ou seja, todo o sistema em que a actividade económica se desenvolve, não pode igualmente, deixar de ser globalmente competitivo. De facto, esta ideia é válida para todos os tipos de organizações, com especial relevo para as organizações públicas, tal como é admitido concretamente pela criação do Sistema de Qualidade em Serviços Públicos ⁸. Neste diploma reconhece-se que a qualidade nos serviços públicos é hoje um imperativo, quer porque os cidadãos são cada vez mais exigentes em relação aos serviços que a Administração Pública lhes presta, quer porque os funcionários e agentes aspiram a que o seu trabalho seja mais responsável, mais gratificante e mais rico, sob o ponto de vista do seu conteúdo funcional.

A qualidade e a produtividade são dois factores importantes que, desde há vários anos, têm vindo a fazer parte dos objectivos dos programas de modernização na Administração Pública. A produtividade identifica-se com a produção ou a prestação de serviços, através da aplicação do mínimo de recursos por unidade, de acordo com especificações pré-definidas. Trata-se de um conceito muito próximo da eficiência. Quanto à qualidade, pode ser entendida como o conjunto de características de um produto ou serviço, capaz de preencher o leque de resposta às necessidades e expectativas do destinatário. Esta, é uma condição necessária, sem a qual ficam seriamente comprometidos os contributos da produtividade e, também da competitividade.

⁸ O Sistema de Qualidade em Serviços Públicos foi criado pelo Decreto-Lei n° 166-A/99, de 13 de Maio.

Assim, podemos referir que a qualidade, a produtividade e a competitividade não estão apenas nas características dos serviços (ou produtos), mas, fundamentalmente, no que poderíamos chamar de qualidade da organização, entendida como a sua aptidão para entender as necessidades dos clientes e a sua capacidade para transpô-las, nas características dos meios adequados à sua realização. De facto, as actividades-chave para alcançar a qualidade deslocam-se cada vez mais para as fases anteriores à efectiva prestação do serviço.

A noção de Gestão pela Qualidade Total está associada às normas ISO, ou seja, às normas internacionais elaboradas pela Organização Internacional de Normalização (*International Standardization Organisation* – ISO). A série das normas ISO 9000 é a expressão de um consenso internacional sobre as práticas de gestão, permitindo assegurar produtos e serviços de qualidade constante, em resposta às necessidades dos clientes. Estas práticas estão sistematizadas de modo a constituírem um sistema de gestão da qualidade que podem ser apropriadas por qualquer organização.

Relativamente ao conteúdo da norma ISO 9000:2000, podemos enumerar oito princípios que se destinam a propiciar uma melhoria de desempenho organizacional e que, segundo Carapeto e Fonseca (2005) podem ser adaptados à Administração Pública:

- orientação para o cidadão: a fim de compreender as necessidades e expectativas dos cidadãos, para as poder satisfazer com eficácia;
- liderança: os gestores da organização têm obrigação de criarem um bom clima de trabalho e envolver os funcionários no alcance dos objectivos;
- participação dos funcionários: os funcionários constituem um dos principais grupos de interessados, cuja participação activa possibilita um empenhamento útil para um bom desempenho;
- orientação para os processos: os resultados são alcançados com maior eficiência quando as actividades são organizadas como um processo;
- orientação para o sistema de gestão: identificar, compreender e gerir os processos-chave do sistema contribui para um acréscimo da eficácia e eficiência e do alcance dos objectivos da organização;

- melhoria contínua: desenvolver continuamente um esforço de melhoria para corresponder às expectativas dos cidadãos;
- decisões baseadas em factos: as decisões são mais eficazes quando se baseiam na análise de dados e informação, recolhidos através da realização de inquéritos, consultas, reclamações, sugestões, etc.
- relações mutuamente vantajosas com os fornecedores: a inter-relação que se cria entre a organização e os seus fornecedores contribui para uma aprendizagem e criação de valor.

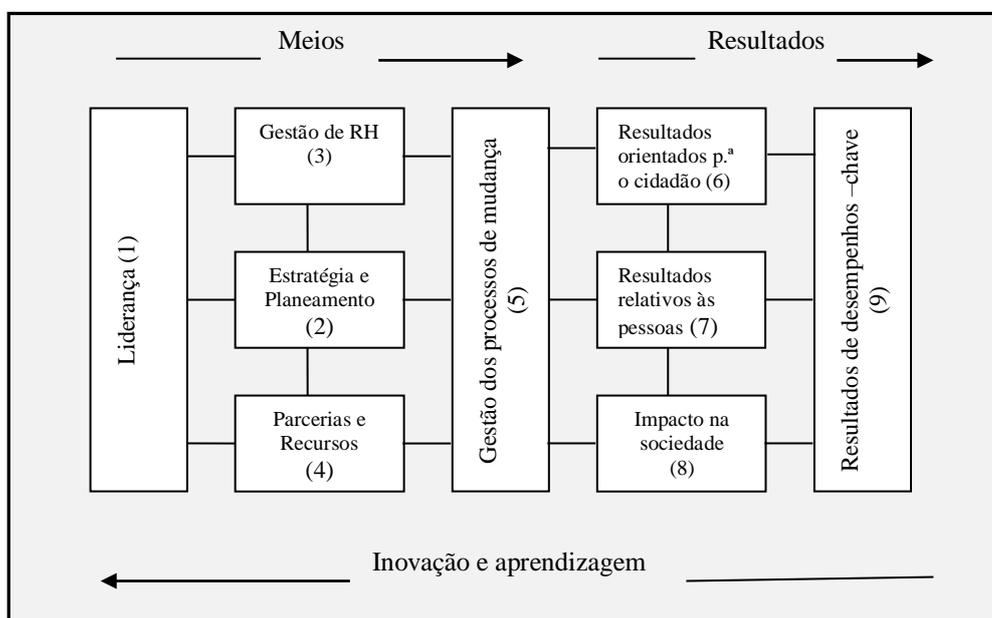
Porém, a implementação da TQM nas empresas e outras organizações coloca alguns desafios que, na perspectiva de Lopes (1996), podem ser encarados segundo duas estratégias possíveis: a normativa/economicista e a organizacional/recursos humanos. Para este autor, a primeira abordagem decorre das organizações adoptarem como objectivos uma normalização e uma standardização de procedimentos, para garantir uma certificação segundo os postulados das normas ISO, apenas como mera estratégia de marketing. Ora, segundo Lopes (1996) esta é uma via que pode levar ao reforço da cultura de controlo própria do taylorismo, ao contrário, da estratégia organizacional / recursos humanos que assenta nas relações clientes / fornecedores internos, centrados na resolução dos disfuncionamentos organizacionais, proporciona uma verdadeira cultura de qualidade. Pois, de acordo com o mesmo autor, quando o cliente tem condições para verificar a conformidade do produto ou serviço, a abordagem normativo-economicista parece funcionar sem problemas de maior. Mas, nos casos que envolvem garantias de natureza ético-moral, como por exemplo, a saúde ou a educação, estes exigem um envolvimento da cadeia cliente / fornecedor interno, levando a que a abordagem da qualidade, na perspectiva da organização-recursos humanos, se torne determinante para a institucionalização de uma verdadeira cultura de qualidade.

A operacionalização desta filosofia de Gestão pela Qualidade Total tem vindo a ser especialmente consagrada, através de um Modelo Europeu de Excelência (*European Foundation for Quality Management – EFQM*), o qual tem subjacente uma metodologia de análise que visa o desenvolvimento organizacional, com repercussões no aumento da competitividade dos serviços. Segundo, Lopes e Lopes (2000), a operacionalização deste modelo assenta num processo contínuo de inovação e aprendizagem, cuja sustentabilidade

reside nos designados critérios de meios (Liderança, Política e Estratégia, Gestão de Pessoas, Recursos e Processos), nos valores culturais da organização, pela mão da liderança, que se quer transformacional, bem como, na auscultação sistemática dos barómetros da eficácia e eficiência do desempenho alcançado pela organização, que são nomeadamente, os seus Utentes, Colaboradores, Colectividade em geral e Resultados Líquidos realizados, ou seja, os quatro critérios de resultados.

Com base no modelo EFQM e no sentido de uma maior aproximação aos serviços públicos, em 1998, os directores-gerais das administrações públicas europeias, através de um grupo de trabalho especializado, desenvolveram um modelo específico alternativo para implementação da qualidade em organizações públicas, que veio a designar-se como *Common Assessment Framework* (CAF), decalcado do primeiro. Dois anos mais tarde, este modelo foi adoptado pela Administração Pública portuguesa, sob a designação de “Estrutura Comum de Avaliação da Qualidade das Administrações Públicas da U E” (Figura n.º14) e divulgado ao nível de todas as estruturas públicas.

Figura n.º 14 - Modelo da Estrutura Comum de Avaliação da Qualidade



Fonte: *Common Assessment Framework* (CAF)

A concepção deste modelo de auto avaliação baseou-se no reconhecimento das características específicas das organizações públicas, através de uma estrutura de nove critérios que contemplam os factores mais importantes em qualquer análise organizacional, permitindo,

deste modo, a comparação de desempenhos entre organizações. Os cinco primeiros critérios representam “os meios” como uma organização pode desenvolver o seu desempenho para alcançar “os resultados”. Estes, por sua vez, correspondem aos quatro últimos critérios que indicam o que a organização obterá como resultados.

Cada um dos nove critérios do modelo é composto ainda, por sub-critérios, relativamente aos quais se concebem indicadores para orientação da sua gestão, podendo-se, igualmente, comparar desempenhos entre organizações da mesma natureza. A definição de cada critério do modelo, por si só, pode ser considerada como um objecto de estudo quase independente dos restantes. Vejamos, em seguida, de forma resumida cada um deles:

- critério Liderança (1): visa desenvolver o alcance da missão e visão do serviço público, desenvolver os valores requeridos para o sucesso a longo prazo, bem como, de os implementar através de acções e comportamentos apropriados;
- critério Estratégia e Planeamento (2): como a organização implementa a sua missão e visão através de uma estratégia orientada para todas as partes interessadas e suportada em políticas, planos, objectivos e processos adequados;
- critério da Gestão de Recursos Humanos (3): como a organização gere, desenvolve e liberta o conhecimento e todo o potencial das pessoas que a compõem, tanto a nível individual, como de equipa e da organização no seu conjunto; como planeia essas actividades de forma a prosseguir a política e a estratégia definidas e a garantir a eficácia operacional do seu pessoal;
- critério Parcerias e Recursos (4): como a organização planeia e gere as suas parcerias externas e os seus recursos internos de forma a garantir a prossecução da política e da estratégia e o eficaz funcionamento dos processos;
- critério Gestão dos Processos e da Mudança (5): como a organização concebe, gere e melhora os seus processos de modo a apoiar a política e a estratégia definidas, a garantir a satisfação plena e a gerar mais-valias para os seus clientes e para os outros grupos interessados;
- critério Resultados Orientados para o Cidadão-Cliente (6): que resultados a organização atinge em relação à satisfação dos seus clientes externos;

- critério Resultados Relativos às Pessoas (7): que resultados a organização atinge em relação à satisfação dos seus colaboradores;
- critério Impacto na Sociedade (8): que resultados a organização atinge na satisfação das necessidades e expectativas da comunidade local, nacional ou até internacional (se for caso disso);
- critério Resultados de Desempenho-Chave (9): que resultados a organização atinge em relação desempenho planeado quanto à sua missão ou actividade principal, quanto a objectivos específicos e quanto à satisfação das necessidades e expectativas de todos aqueles que têm interesse (financeiro ou outro) na organização.

A partir destes nove critérios, do modelo CAF, torna-se possível construir indicadores que testem a organização em todos os domínios importantes, permitindo fazer um diagnóstico da situação actual e promover as mudanças necessárias.

3.4.5. ESPECIFICIDADE DA GESTÃO PÚBLICA

Quando se aborda o tema da reforma e modernização da Administração Pública há uma certa tendência, muito vulgar, para se contrapor a gestão privada à gestão pública, como se a solução da boa gestão passasse apenas pela opção entre um destes dois tipos de gestão. Na verdade, para além dos modelos de gestão não se confinarem a estes dois tipos, também fica, cada vez mais evidente, que os problemas organizacionais não se resolvem apenas com a importação pura e simples de processos e métodos de gestão de uma empresa ou organização, para outra diferente.

É claro que os princípios da gestão não deixam de ser os mesmos para qualquer tipo de organização e, nesse sentido, acompanhamos Albi *et al.* (1997) quando afirmam que a gestão pública é gestão, ou seja, um conjunto de regras e decisões destinadas a incentivar e a coordenar acções, sendo classificada de “pública” porque se desenvolve num meio envolvente específico com restrições político-administrativas. Estes autores, referem que são essas restrições institucionais do Estado que acabam por condicionar os elementos básicos da

gestão, no âmbito da Administração Pública, tornando-a específica nos seguintes aspectos: a natureza dos objectivos; a escolha dos gestores; e os incentivos individuais e organizacionais.

Para Baena del Alcázar (1988), a Administração Pública é uma organização que pertence ao mesmo género de todas as outras, embora se caracterize como uma espécie diferente e, portanto, a necessitar de uma gestão também específica.

De facto, só a partir da década de 70 do século passado, com o aprofundamento dos vários movimentos de reforma e modernização, é que esta questão da especificidade da gestão pública passou a ser objecto de reflexão. Segundo Neves (2002) o conceito de gestão não foi considerado aplicável aos dirigentes da Administração Pública, considerando-se que o seu papel era administrar, de acordo com regras preestabelecidas, os recursos afectos aos seus serviços, garantindo, assim, o cumprimento de atribuições e o exercício de competências igualmente predefinidas em diploma orgânico.

No ano de 1975, o professor norte-americano Michael Murray realizou um estudo colocando como questão central a de determinar se existem diferenças intrínsecas entre os contextos de gestão pública e gestão privada. A resposta deste trabalho levou o autor a concluir por um “não cauteloso” (Murray, 1975). Todavia, durante este estudo, o autor denunciou a forma desigual com que a literatura da especialidade trata este tema, dando grande destaque às linhas de opinião, de carácter geral e menospreza os trabalhos de investigação empírica.

Um outro trabalho, realizado por Rainey (1976), com a finalidade de questionar o estudo de Murray, chegou a uma conclusão quase idêntica. Nesta obra o autor efectuou uma revisão da literatura da especialidade, indicando as especificidades das administrações públicas mais frequentemente apontadas pelos diversos autores: as considerações políticas; o problema dos objectivos; as diferenças do contexto legal; as pressões dos consumidores e a carência de um mercado competitivo. Neste trabalho, Rainey (1976) conclui que é prematuro ignorar o significado do público e as diferenças relativamente ao sector privado.

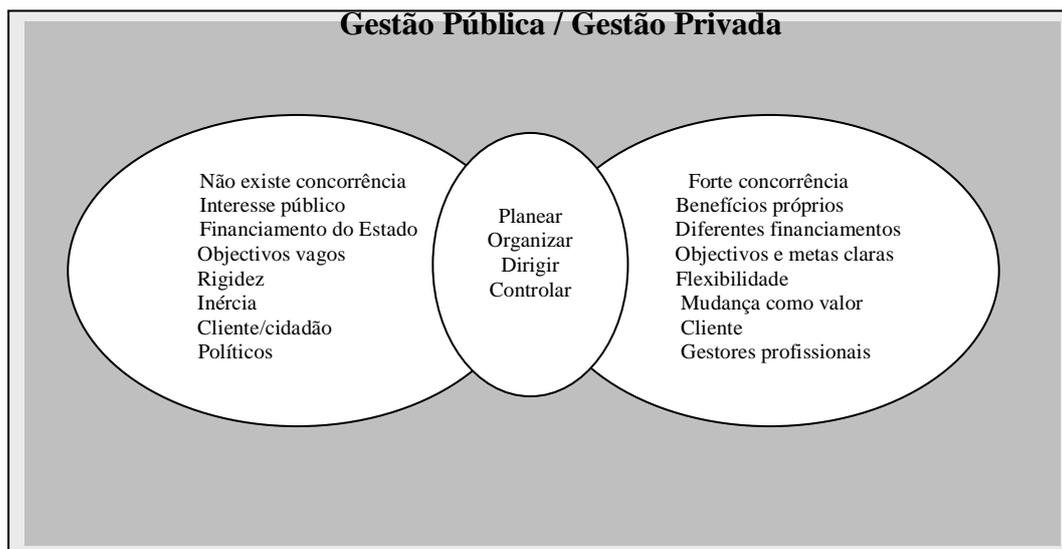
Na mesma linha de investigação, um outro trabalho desenvolvido por Fottler (1981) colocou como questão de partida precisamente a de saber se a gestão tem um significado geral, independentemente das organizações serem públicas ou privadas. Neste estudo, o autor estabeleceu uma classificação de organizações-tipo, reconhecendo quatro categorias: a)

organizações privadas com objectivos de lucro; b) organizações privadas sem objectivos de lucro; c) organizações privadas quase públicas (que em princípio foram criadas pelo poder político com características de instituição pública); d) organizações públicas. A conclusão geral deste estudo de Fottler foi a de confirmar algumas das ideias apontadas anteriormente por Rainey, adiantando que a confiança nos diversos indivíduos, grupos e organizações do meio envolvente cria diferentes valores, incentivos e obstáculos no contexto da gestão. Estas diferenças da gestão acentuam-se à medida que se vão desenvolvendo os aspectos mais concretos, parecendo haver maior especificidade na gestão pública do que aquela que é reconhecida, em geral, pela teoria de gestão” (Fottler, 1981).

Nos anos 80, a investigação empírica encarregou-se de reforçar a ideia do carácter específico das organizações públicas relativamente a outros tipos de organizações. O investigador Soloman (1986) realizou um estudo com uma amostra de 240 peritos, onde enumera uma série de diferenças substanciais entre os gestores do sector público relativamente aos do sector privado. Segundo este autor, as diferenças entre as organizações que oferecem serviços públicos e as que oferecem serviços privados são tão claras como as que se podem apreciar entre as empresas de produção industrial pública e as de indústria privada.

Muito embora, grande parte da literatura dedicada à especialidade da gestão pública seja de origem estrangeira, o que também, muitas vezes, por razões de enquadramento cultural, não ajuda à compreensão dos problemas da Administração portuguesa, parece haver um certo consenso, entre os autores que se dedicam a esta área do conhecimento, nos países pertencentes à OCDE, que a gestão pública apresenta especificidades mais ou menos acentuadas que a distinguem da gestão privada (Guzmán, 2001; Chevallier, 1997; Pollitt, 1993; Stewart e Ranson, 1988). A Figura nº15 procura ilustrar algumas diferenças entre os tipos de gestão pública e gestão privada destacadas por Guzmán (2001).

Figura nº15 - Diferenças entre gestão pública e gestão privada



Fonte: adaptado de Guzmán (2001)

Muito embora, possamos observar que, em termos de princípios gerais da gestão, o modelo clássico das tarefas dos gestores é considerado comum para os dois tipos de gestão (planejar, organizar, dirigir e controlar), a verdade é que Guzmán distingue várias características, conforme se observa na Figura nº 15. Esta autora coloca em confronto as duas esferas, a pública e a privada, afirmando que aquilo que caracteriza a cultura é substancialmente diferente, designadamente, alguns aspectos que as diferenciam, como sejam: a concorrência entre organizações, os objectivos prosseguidos, a origem do financiamento, o tipo de gestores e todo um conjunto de valores, crenças e normas sociais que afectam a forma de sentir e estar, levando a que na cultura da administração pública se desenvolva tendencialmente uma inércia, comodidade, rigidez e um excessivo ênfase no cumprimento de regras, ao contrário das empresas privadas que tendem a funcionar com maior abertura à mudança e uma maior flexibilidade.

De facto, a revisão da bibliografia da especialidade vai colocando à luz do dia as várias especificidades que os autores apontam para distinguir a gestão pública da gestão privada. Pollitt (1993), por exemplo, enumera sete diferenças que constituem especificidades da gestão pública: a responsabilidade perante os representantes eleitos; os múltiplos objectivos e prioridades conflitantes; a ausência ou a escassa competição; a relação entre a oferta e o rendimento; a orientação para o cidadão / cliente; a gestão de recursos humanos; o enquadramento legal.

Outros autores, em vez de enumerarem as especificidades da gestão constatáveis entre os dois sectores, debruçam-se naquilo que consideram as causas essenciais que estão na origem dessas diferenças. Por exemplo, Hussenot (1983) sublinha a especificidade da Administração Pública com origem em duas características essenciais: a pertença a um sector não mercantil e a dependência do Poder Político. Um outro autor, de grande referência internacional, como Mintzberg (1996), refere que a gestão pública possui uma realidade, objectivos e valores diferentes. Também, Chevallier (1997) refere, de forma ampla, que as diferenças entre gestão pública e gestão privada se situam, principalmente, ao nível dos valores que dominam numa ou noutra esfera, ao nível das finalidades atribuídas às organizações e ao nível das suas respectivas lógicas de acção. Por seu lado, Kikert (1999) adianta que a diferença da gestão pública faz-se, sobretudo, pelos valores pois, além da eficácia e eficiência há que ter em conta outros valores como a legalidade, a legitimidade e a equidade.

Nesta mesma linha, Drucker (2000) reforça a explicação dos vários tipos de gestão, através da diferença entre as respectivas culturas organizacionais. Segundo este autor, até há poucos anos manteve-se um pressuposto errado em relação à actividade de gestão, pois generalizou-se a ideia de que a gestão era gestão de empresas. Na verdade, Drucker procura desfazer este equívoco, afirmando que gestão não é gestão de empresas, do mesmo modo que, por exemplo, medicina não é obstetrícia. No entanto, Drucker (2000) considera haver diferenças de gestão entre organizações, pois a missão define, afinal, a estratégia e a estratégia define a estrutura, mas as maiores diferenças são ao nível da cultura organizacional, porque nos outros aspectos, as diferenças encontram-se principalmente na aplicação e não nos princípios.

Também, em Portugal, vários autores, como Rodrigues (1999); Bilhim (2000); Rocha (2000); Araújo (2002); Mozzicafreddo e Gomes (2001); Neves (2002) têm vindo a debruçar-se sobre o estudo da Administração Pública, reconhecendo diversas características que evidenciam as especificidades na gestão das organizações públicas.

Neste contexto, um dos principais problemas da gestão na Administração Pública prende-se, principalmente, com a capacidade de ler a realidade específica dos serviços públicos, em geral, e de cada tipo de serviço, em particular, operacionalizando, de forma própria, conceitos e instrumentos de acção (Neves, 2002).

Ora, se considerarmos este problema na perspectiva do conceito de governação, a diferença entre gestão pública / gestão privada, não faz muito sentido, pois a existirem diferenças, essas, situam-se principalmente ao nível da governação e não propriamente no âmbito da gestão. A governação prossegue a eficácia, abrange a definição dos interesses dos vários *stakeholders* e do contexto onde esses interesses se desenvolvem e se coordenam. Ao nível da gestão prossegue-se a eficiência, através da aplicação dos métodos e instrumentos em subordinação à filosofia definida no patamar da governação. Portanto, as diferenças de filosofia e de valores são, fundamentalmente, assumidas ao nível do sistema de governação e não nos instrumentos de eficiência.

3.5. OS MODELOS DE GOVERNAÇÃO PÚBLICA

As organizações públicas estão confrontadas com um meio envolvente, cada vez mais exigente, com maiores e diferentes necessidades que apelam a uma governação mais complexa. De facto, o desejo de uma maior participação, com muitos actores e com a organização de debates sobre os fins colectivos, requer a agregação e uma ponderação dos diferentes interesses, a fim de se poder definir o interesse geral. É, neste contexto, que a noção de governação emerge actualmente, com maior ênfase, para dar resposta ao diagnóstico de uma incapacidade da governação tradicional.

De facto, a grande turbulência que caracteriza o meio envolvente torna crucial que as organizações públicas procurem encontrar modelos de governação, que proporcionem o equilíbrio entre uma adaptação necessária às pressões externas e a manutenção da coesão e da eficácia do sistema organizacional.

Assim, quando nos debruçamos sobre a problemática dos modelos de governação na Administração Pública, deparamo-nos com a existência de vários paradigmas. Não há propriamente unanimidade entre os autores, mas também as divergências não são grandes, ou seja, há autores que defendem três grandes paradigmas, enquanto que há outros que desdobram esses paradigmas em cinco modelos. No grupo dos primeiros, por exemplo, Stoker (2008) considera a Administração Pública Tradicional, a Nova Gestão Pública e a Gestão do Valor Público. Em Portugal, Bilhim (2004) também defende a existência de três modelos: Administração Tradicional, a Nova Administração Pública e o Novo Serviço Público. No segundo grupo, Rocha (2000) caracteriza e desenvolve cinco modelos: Administração Legal-Burocrática, a Administração Profissional, a Gestão Política, o Modelo Gestionário e a Governação como Nova Abordagem.

Neste nosso trabalho, optámos por considerar a existência de cinco modelos que correspondem basicamente às principais teorias que estão subjacentes aos modelos defendidos por Oliveira Rocha. No entanto, relativamente aos títulos dos modelos não coincidimos na denominação da “Gestão Política”, pois consideramos que todos os modelos estão no âmbito da envolvente política, por isso, damos-lhe o nome da teoria que o sustenta teoricamente: a “Escolha Pública”. No que diz respeito à “Governação como Nova Abordagem”, creio que no momento em que Rocha (2000) desenvolveu esta matéria, tal, como Bilhim (2004), no que

respeita ao “Novo Serviço Público”, ainda estavam em emergência alguns contornos desta nova teoria, por isso o nome do modelo não estaria estabilizado. Daí que, actualmente, tenha ganho força a ideia do nome de “Gestão do Valor Público” (Dowding, 2008, Stoker, 2008; Pitschas, 2007), que tudo indica corresponder fundamentalmente aos conteúdos dos modelos da “Governação como Nova Abordagem” ou do “Novo Serviço Público”.

Nesta perspectiva, desenvolveremos em seguida, neste ponto, os cinco modelos de governação das organizações públicas:

- Modelo da Administração Tradicional, baseado no modelo Napoleónico e na teoria da burocracia weberiana, mas adulterada na sua transposição para a cultura portuguesa;
- Modelo da Administração Profissional, com base na teoria da burocracia profissional de Mintzberg (1995);
- Modelo da Escolha Pública (*Public Choice*), como alternativa à burocracia e como modo de repor o poder dos políticos face aos excessos de poder dos “profissionais”;
- Modelo da Nova Gestão Pública (*New Public Management*), centrada no conceito de mercado, promotora da desestatização e da desregulação, com base numa gestão do tipo empresarial;
- Modelo da Gestão do Valor Público (*Public Value Management*), actualmente a emergir sob a constatação de um certo esgotamento dos modelos anteriores, fundamentalmente, pela necessidade de uma mudança na gestão centrada no respeito pelos valores do serviço público.

3.5.1. MODELO DE ADMINISTRAÇÃO TRADICIONAL

O sistema administrativo português assenta as suas origens nas bases jurídicas e doutrinárias da reforma liberal promovida por Mouzinho da Silveira, em 1832, e da influência de outros factores externos, designadamente de alguns princípios e regras inspirados no modelo Burocrático weberiano, a partir do Estado Novo.

Com efeito, em 1832, Mouzinho da Silveira foi o responsável pela adopção de um vasto conjunto de leis das finanças públicas, da administração civil e da administração judicial, todas elas inspiradas no modelo Napoleónico. Para Marques (1978), este período constitui um marco histórico importante, pois considera que estamos perante os fundamentos básicos do Portugal moderno. É neste contexto que surge, designadamente, o Tribunal do Tesouro Público, antecessor do actual Tribunal de Contas e, pela primeira vez, dá-se a separação entre a administração e a justiça, ou seja, as funções administrativas e judiciais não podiam e não deviam estar confundidas, como anteriormente. Mas, além daqueles objectivos a reforma administrativa visou introduzir uma forte marca de centralismo em todo o aparelho da Administração Pública. O país foi dividido em distritos, cada qual englobando um certo número de concelhos. Em cada distrito, o governo estaria representado por administradores gerais, de nomeação régia, enquanto os concelhos elegiam os seus representantes, através de uma junta administrativa de apoio aos administradores. De acordo com o mesmo autor, todos estes princípios exarados na nova legislação, mudaram por completo a maioria das normas vigentes. A Administração Pública, doravante, passou a caracterizar-se por traços muito centralizadores e por amplos poderes atribuídos aos representantes do governo. Para aquele autor, todos estes princípios seguiam de perto a legislação francesa.

Também Manique (1989), ao referir-se a esta reforma administrativa, afirma que ela foi totalmente inspirada no modelo napoleónico, tratando-se, como no modelo seguido, da transformação do sistema da Administração Pública numa instituição altamente centralizada. Mas, tal como observa Oliveira (1993), citando Marcello Caetano, o espírito centralizador daquelas leis, impostas à Nação, chocaram os povos secularmente afeitos às liberdades municipais. De facto, esta reforma de Mouzinho da Silveira, segundo Oliveira (1993), não foi bem recebida no país, provocando fortes críticas especialmente dirigidas contra os poderes considerados excessivos dos “Prefeitos” (administração distrital) e contra os abusos dos “Provedores” (administração concelhia).

Parece estranho que um político como Mouzinho da Silveira tenha ousado destruir a autonomia do poder local, que vinha já do tempo de D. Afonso III, em cujo reinado se destacou a activa participação dos concelhos e conseqüente consciência da autonomia municipal, face aos privilégios do clero e da nobreza (Ventura, 2006).

Na França esta centralização justificava-se, segundo Chevallier e Loschak (1980), para dar resposta à necessidade de destruir as feudalidades, ainda existentes, através de um Estado forte. Nesta perspectiva, estes autores acrescentam que a Administração francesa é então reconstruída segundo um esquema unitário e centralizado, como se fosse um aparelho racional, disciplinado e eficaz, cujas regras de organização seriam decalcadas da instituição Exército.

Porém, no caso do sistema da Administração Pública portuguesa, a adopção deste centralismo seria eventualmente questionável, visto que o Feudalismo não se terá imposto da mesma maneira, como em França, segundo a generalidade dos historiadores. É certo, quanto a Portugal, que a partir da vigência do Estado Novo, o sistema administrativo sofre a influência de outros factores externos, designadamente de alguns princípios e regras inspirados no modelo Burocrático weberiano, mas destituído de coerência intrínseca, como se verá adiante.

O conceito de “Administração Burocrática” surge no contexto do grande desenvolvimento económico e social, na sequência da Revolução Industrial e da implantação do Estado liberal. A concepção deste modelo vem de encontro à necessidade de acabar com a “Administração patrimonialista” caracterizada por traços de nepotismo e de grande corrupção (Pereira, 2000). É perante esta situação que os governantes dos Estados liberais da Europa germânico-nórdica organizam a Administração Pública com base na teoria weberiana, introduzindo uma racionalidade burocrática, sendo esta considerada uma das maiores reformas conseguidas no sector público. De acordo com Pereira (2000), a reforma burocrática foi um grande avanço ao romper com o patrimonialismo e estabelecer as bases para o surgimento da profissão de funcionário público. Para este autor, a administração patrimonialista é do Estado mas não é pública, na medida que não visa o interesse público. É uma administração típica dos Estados que antecederam o capitalismo industrial, mais particularmente das monarquias absolutas que antecederam imediatamente o capitalismo e a democracia. O Estado e os seus agentes, no modelo Patrimonialista, detinham um estatuto de nobreza, que os colocava no topo da pirâmide, bem distantes dos cidadãos que se mantinham confinados à base, afastados dos

interesses de natureza pública. O modelo de administração patrimonialista, que confunde o património privado do príncipe com o património público, embora, formalmente, seja um modelo extinto, por vezes tende a manifestar a sua sobrevivência nos regimes políticos mais imperfeitos, através do chamado “clientelismo partidário”.

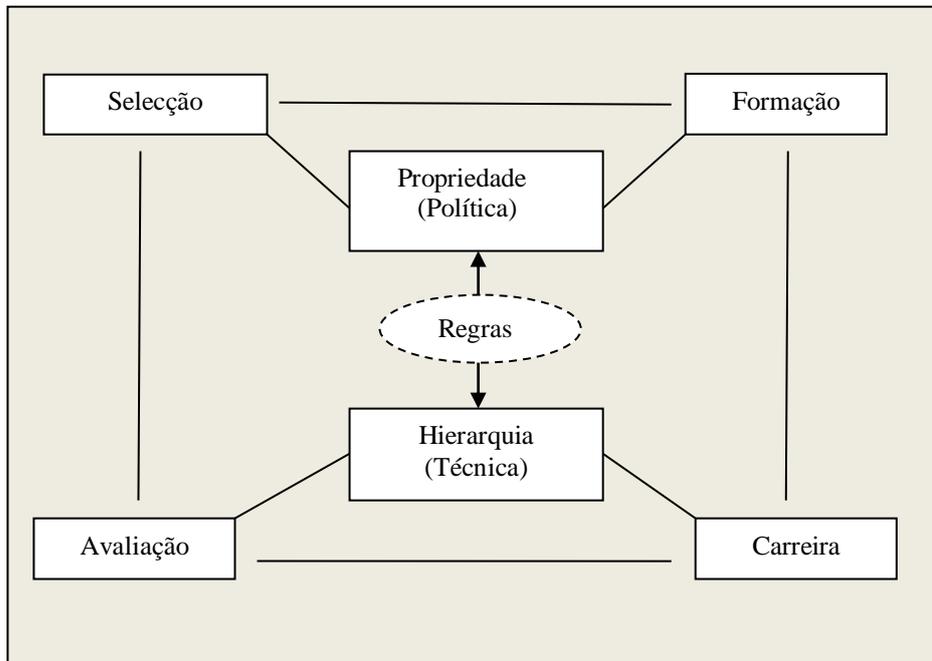
Assim, a necessidade de combater as injustiças, a corrupção e de aumentar a eficiência e a eficácia da Administração Pública, fez surgir uma governação assente no modelo burocrático. De facto, este modelo defende a necessidade da separação entre as actividades da política e as de gestão, como forma de racionalizar a actividade organizacional. Segundo Waldo (1966), a ideia não é exclusivamente weberiana, devendo-se a Woodrow Wilson o primeiro trabalho sobre Administração Pública, onde o autor expressa a necessidade de uma clara separação entre política e administração. No entanto, é com Max Weber que esta se aprofunda e generaliza. Para Weber, competia aos políticos a definição estratégica das políticas (a definição dos fins) e aos administradores, a implementação operacional dessas mesmas políticas, segundo as regras de uma boa gestão, ou seja, a definição dos meios. Para tal, pela primeira vez, defende-se a profissionalização dos administradores públicos como a melhor forma de promover a eficácia da Administração Pública.

Max Weber, perante um contexto económico e social caracterizado por um grande desenvolvimento industrial, teorizou a legitimidade da teoria que designou de racional-legal. Este é o tipo de legitimidade que admite uma alteração de regras, para uma adequação ao meio envolvente económico, com flexibilidade, mas sempre com o respeito por um procedimento bem claro, sem flutuações arbitrárias. Para Weber, o tipo de legitimidade racional é aquele que melhor se adapta à necessidade de proporcionar um desenvolvimento das organizações e da burocracia, no contexto da sociedade industrial. Para tal, havia que aplicar uma administração de tipo burocrático nas empresas, nas instituições e organizações da sociedade e do Estado. Assim, ao tipo de legitimidade racional-legal corresponde uma forma de organização a que Max Weber chama de burocracia e que se caracteriza por diversos atributos.

Segundo Lopes e Barrosa (2008), o modelo desenvolvido por Max Weber é organizado com base em sete atributos, que procuram conferir eficácia às organizações. Estes estão organizados em três atributos nucleares (propriedade, hierarquia e regras) e outros quatro, designados por práticas (selecção, formação, remuneração e avaliação), conforme a Figura

nº 16.

Figura nº16 - Modelo burocrático weberiano



Fonte: adaptado de Lopes e Barrosa (2008)

Neste sentido, o modelo burocrático tenta preservar, desde logo, uma rigorosa separação entre a política e a Administração Pública (a “propriedade” e a “hierarquia”). Para Weber a actuação de cada um destes actores (políticos e gestores) é caracterizada por uma racionalidade diferente, com consequentes responsabilidades distintas, pelo que estas duas funções têm forçosamente que ser separadas: o comando político, pela via da legitimação eleitoral e a implementação das políticas, por parte da hierarquia técnica, ou seja, a instância política deverá estar centrada nas finalidades sufragadas politicamente, enquanto a instância técnica assentaria na maneira de criar as condições para que as finalidades se cumpram, sem comprometer a rigorosa autonomia de cada uma das duas instâncias.

É com base na interacção e nos interesses, entre estas duas funções, que são elaboradas as “regras” organizacionais para o cumprimento de todos. Portanto, daquelas duas partes, dimanam as “regras” que configuram um verdadeiro projecto organizacional e profissional. Para além dos citados três factores nucleares, o modelo weberiano é, ainda, composto por outras quatro práticas (atributos): o recrutamento e selecção que assenta na noção de impessoalidade; a avaliação de desempenho, entendida como prestação de contas, ou mesmo

como transparência; a formação profissional, como modo de fazer de cada profissional um verdadeiro especialista; o sistema remuneratório e a carreira, com base no mérito.

Porém, tanto os atributos nucleares como as práticas de gestão, correspondentes aos atributos mais periféricos do modelo, têm subjacentes três princípios fundamentais, que suportam a coerência do todo. Estes três princípios são apresentados de forma a revelarem a sua natureza dicotómica, a qual parece estar subjacente à complexidade própria da gestão de pessoas concebida por Weber (Lopes e Barrosa, 2008):

- Organização do trabalho / projecto partilhável;
- Deliberação participada / decisão assumida individualmente;
- Comunicação vertical e transversal / desenvolvimento de uma cidadania organizacional.

O primeiro princípio decorre das condicionantes técnicas e de mercado, obedecendo, por isso, a uma racionalidade técnica; o segundo princípio é de natureza ética e fundamenta a partilha da responsabilidade organizacional, sustentando igualmente a lógica do processo decisório ou de racionalidade organizacional; o terceiro princípio está relacionado com a dimensão política da necessidade da criação de divergências e de acesso à capacidade de crítica construtiva e de elaboração e de cenários alternativos, sustentáculo de uma racionalidade política.

O modelo de Administração burocrática aparece como fechado à participação do exterior, ou seja, não obstante o destinatário do serviço público ser o cidadão, na sua qualidade de utente, com direitos e deveres, a verdade é que a defesa dos seus interesses não é feita no âmbito da relação directa com a Administração, mas sim na arena política, em último caso, através dos processos eleitorais. Para o modelo weberiano, a abertura da Administração Pública à participação do “cidadão-utente” era considerado anti-democrático, visto que a ideia prevalecente era a de que sendo o interesse geral definido por normas iguais para todos, os interesses específicos devem submeter-se às mesmas regras de todos. Por isso, aplicar as normas de modo impessoal e com imparcialidade é um imperativo ético, entendido á luz do contexto weberiano.

A imparcialidade do sistema é igualmente garantida pela existência de um corpo de funcionários públicos que, para tal, são dotados de um estatuto específico que os obriga ao

cumprimento rígido de regras, mas ao mesmo tempo os protege, assegurando-lhes uma carreira profissional para toda a vida, independentemente, das orientações político-partidárias do governo. O recrutamento com base no mérito, a estrutura hierárquica e o sistema de carreiras são instrumentos que procuram reforçar a neutralidade dos funcionários públicos.

Neste contexto, o modelo burocrático weberiano proporciona o desenvolvimento de uma cultura de separação de interesses, onde a distinção entre público e privado surge como uma categoria de pensamento constitutiva da própria sociedade. O sector público e o sector privado remetem para axiologias opostas em que a sociedade passa a ser vista como constituída por duas esferas distintas, separadas por uma barreira estanque: de um lado a esfera privada, baseada na livre iniciativa individual e estruturada em torno das relações de interacção que se estabelecem entre os indivíduos e os grupos; do outro lado, a esfera pública, condensando as relações de autoridade e imposição, cobrindo o conjunto das funções de orientação e protecção da sociedade.

Na verdade, o modelo burocrático weberiano, construído na base destes princípios, proporcionou uma cultura de serviço público sólida para a governação eficaz da maioria das administrações públicas, sobretudo, dos países do Centro e Norte da Europa. Todavia, não podemos esquecer que o modelo weberiano deve ser lido à luz da cultura germânica e, portanto, ao ser importado e adaptado segundo a cultura de cada um dos diversos países, sofreu adaptações que, em muitos casos, adulteraram os princípios originais. Naturalmente, que as características culturais de cada país influenciam e acabam por diferenciar e condicionar o desenvolvimento dos sistemas administrativos.

No caso português, tudo parece indicar que não foi exactamente o modelo burocrático, concebido por Max Weber, que foi transposto para o nosso sistema administrativo. Segundo referem Lopes e Barrosa (2008), foi a rigidez das práticas de gestão, esvaziada dos valores inscritos nos princípios, que gerou a perversão da burocracia e não propriamente o modelo weberiano em si. Também, Perrow (1986), efectua uma crítica aos críticos da burocracia, pelo simplismo com que tratam uma questão tão complexa como a da gestão suportada em regras. O inverso seria o caminho do arbitrário e da dominação nas relações de trabalho. Tanto Perrow (1986) como Lopes e Barroso (2008), defendem que é efectivamente a burocracia que assegura os usos legítimos (porque igualitários) dos instrumentos de gestão, indo ao encontro da cidadania como resultado do trabalho comunicacional. É ela que permite, igualmente, o

controlo do poder discricionário de uns sobre os outros, dando espaço à noção de obediência a um projecto. Ela permite, enfim, uma protecção contra o erro e a sanção, dado que objectiva as regras do jogo, estabelecendo o primado da escrita e a possibilidade de superar interpretações dúbias, forçando uma interpretação consensual antes da tomada de decisão.

Perrow (1986) comenta estes princípios weberianos dizendo que o modelo contempla um equilíbrio entre mudança e estabilidade, em que as regras guardam a memória organizacional e constituem, por isso mesmo, os próprios meios da mudança. Procurando os fundamentos do estabelecimento das regras e das razões que levaram à sua definição, encontra-se mais facilmente, a base para um novo quadro de mudança negociada. Este autor concorda, ainda, com Weber quando conclui que a liberdade de agir de que o carisma se reclama recobre, com muita frequência, propósitos autocráticos.

Nesta mesma linha, uma das edições da *Revue Française de Gestion* (RFG, nº 115), reconhecia claramente que a pertinência da cultura de serviço público emergia com o modelo burocrático e que ao expurgá-lo dos aspectos obsoletos não podia ser confundido o bebé e a água do banho. Tal como, Pitschas (2007) refere que não há razões para se pôr o “modelo burocrático” totalmente de parte pois, segundo este autor, este modelo ainda constitui uma ferramenta valiosa e indispensável do Estado moderno.

Não se pode deixar de reflectir sobre o efeito cultural e o quadro de valores convocado por uma imitação acrítica dos modelos de gestão, seja ele o weberiano ou outro. A este respeito, D'Iribarne (1989) insiste largamente sobre as diferenças fundamentais, derivadas das culturas nacionais, que se encontrariam por detrás das mesmas práticas e dos mesmos métodos de gestão, em diferentes contextos organizacionais. Na verdade, a resistência à mudança necessária para acompanhar a evolução do contexto pode sempre emergir e rigidificar a estrutura, mas pode, igualmente, ser diagnosticada e gerida por uma liderança adequada. Neste caso, segundo alerta Lopes e Barrosa (2008), há que contar com a tradição portuguesa de gestão, e mais especificamente com a gestão da cultura nacional, nem sempre favorável à flexibilização da estrutura.

Este modelo de Administração Pública implementado em Portugal parece apresentar, assim, muitas disfunções potenciadas ainda pelo facto da gestão desenvolvida pelos líderes estar profundamente influenciada por uma cultura, que Hofstede (1991) caracteriza como

“distância hierárquica”. Na verdade, deduz-se, na base dos estudos de Crozier, que aquele tipo de liderança favorece um acréscimo de inflexibilidade, ou seja, para entravar a influência das relações imprevistas e indesejáveis, a organização reforça o formalismo das suas estruturas, levando a que esta inflexibilidade, por sua vez, tenha um recurso assistido dos poderes paralelos, criando-se um verdadeiro círculo vicioso.

Nesta perspectiva, podemos afirmar que o modelo de Administração Burocrática weberiano, embora tivesse inspirado a construção da nossa Administração Pública, a verdade é que alguns princípios fundamentais foram completamente adulterados na sua adaptação. De facto, um dos pressupostos fundamentais para o funcionamento do modelo weberiano é o da separação da política e da administração. Este é um dos princípios que há muito não é cumprido na Administração portuguesa. A politização da Administração Pública, por via da nomeação de dirigentes afectos ao partido que exerce o poder, tem sido uma prática constante. Os principais dirigentes das organizações públicas – director-geral e subdirector-geral – são designados pelo Poder Político, sem obrigação de se cumprirem critérios mínimos de escolha de perfis adequados à função de gestão.

Como facilmente se constata, não é o modelo weberiano que é criticado mas o que designamos de *mix* dos dois modelos importados (napoleónico na estrutura, cujo topo é ocupado pelo nível político, e weberiano em regras, o que estaria conforme, desde que os interesses privados o não pudessem invadir, sendo a sua transparência auditável). É ao modelo resultante deste *mix* que apelidamos de Modelo de Administração Tradicional.

O Modelo de Administração Tradicional deixou, assim, de proporcionar uma protecção imparcial aos interesses dos cidadãos, pois estes, além de não terem um acesso facilitado à participação nas decisões da Administração Pública (o que corresponde ao ideal burocrático), também não têm os órgãos de gestão como entidades independentes, porque não há uma verdadeira separação entre a política e a gestão (como o modelo burocrático impõe). A adulteração deste último princípio acaba por se repercutir em todos os actos de gestão. Todo o sistema de funcionamento é afectado por esta “promiscuidade” e ausência de accountability .

O modelo de Administração Tradicional é, ainda, bastante criticado por corresponder a um aparelho complexo, lento, que reage mal às inovações, não dialoga com os cidadãos e com os grupos de interesses, e que prefere o segredo à transparência. Além do mais, o carácter

hierarquizado favorece a irresponsabilidade e a lentidão dos processos de decisão (Moreira e Maças, 2003; Neves, 2002; Araújo, 2002). Segundo, estes mesmos autores, já se instalou na opinião pública uma forte corrente no sentido da desconfiança perante a imparcialidade da Administração, por esta se ter deixado dominar pela influência político-partidária. Todavia, apesar das muitas críticas negativas, parece não ter sido ainda substituído na sua totalidade.

3.5.2. MODELO DA ADMINISTRAÇÃO PROFISSIONAL

Com a criação do Estado-Providência verificou-se um grande aumento e diversidade de funções, que se repercutiu na estrutura da Administração Pública e no crescimento da despesa pública, sobretudo, nas áreas da saúde, educação e segurança social. Este alargamento das funções do Estado provocou o aparecimento e a multiplicação de inúmeras organizações públicas fornecedoras de serviços, como os hospitais, as universidades, os estabelecimentos escolares e outros tipos de organizações, como institutos públicos, fundações, etc. Estas organizações públicas caracterizam-se por serem constituídas essencialmente por um grande predomínio de determinados profissionais de uma só área (por exemplo: médicos, enfermeiros, professores, engenheiros, etc), fugindo às características típicas da organização clássica, designadamente, no que diz respeito ao tipo de funcionários, que passaram a ter um perfil bastante mais acentuado em competências técnico-científicas do que nas tradicionais competências jurídico-administrativas.

Para Rocha (2005), a existência destes profissionais nas organizações públicas tem implicações de grande importância, porque estes tendem a ser leais de preferência às associações profissionais, em vez do estrito cumprimento de ordens vindas da hierarquia burocrática, o que em muitos casos gera conflitos. Este autor adianta que estes novos funcionários (médicos, enfermeiros, professores) não se identificam com os funcionários públicos tradicionais, pois a sua lógica de actuação, os seus valores e os seus objectivos não são os mesmos.

Ora, estas organizações públicas identificam-se com a classificação de Mintzberg (1995), que as denomina como “Burocracias Profissionais”, e que nós, na mesma linha de Rocha (2000), denominamos de modelo da Administração Profissional. Este tipo de estrutura organizacional

é típico de universidades, hospitais e organismos de segurança social. Todas estas organizações assentam a sua eficácia de funcionamento nas competências dos seus operacionais que são profissionais. Segundo Mintzberg (1995), o modelo da burocracia profissional caracteriza-se, essencialmente, pelo tipo de mecanismos de coordenação que utiliza, ou seja, um tipo de estrutura organizacional que se apoia na estandardização das qualificações e nos parâmetros de concepção, que são a formação e a socialização. A burocracia profissional recruta especialistas devidamente formados e socializados - que são profissionais - para o seu centro operacional, permitindo-lhes uma considerável amplitude no controlo do seu próprio trabalho. Por exemplo, o professor trabalha sozinho na sala de aula, relativamente isolado dos seus colegas e dos seus superiores, e dispõe de uma margem de manobra bastante importante, tal como, por exemplo, o médico no desenvolvimento da sua actividade possui uma larga margem de autonomia, proporcionando-lhe a manutenção de uma relação pessoal com os utentes, através de um contacto muito próximo.

A formação e a socialização dos profissionais são processos quase sempre bastante longos cuja finalidade leva a interiorização das normas, que servem o utente e coordenam o trabalho profissional. Por outras palavras, a estrutura destas organizações é essencialmente burocrática, a sua coordenação é assegurada pelos padrões que pré-determinam o que deve ser feito. Verifica-se que, ao contrário do modelo de Administração Tradicional, as normas deste tipo de organizações da burocracia profissional são, em grande parte, elaboradas fora da estrutura organizacional, nomeadamente, em associações profissionais e nas Ordens respectivas. Assim, enquanto a Administração tradicional é fundada sobre a autoridade da posição hierárquica, a burocracia profissional realça a importância do poder das competências.

Segundo Mintzberg (1995), as organizações da burocracia profissional possuem uma estrutura muito descentralizada. Uma grande parte do poder sobre o trabalho operacional está situada na base da estrutura, partilhada com os profissionais do centro operacional. Mintzberg, refere que, muitas vezes, cada um desses profissionais trabalha com os seus próprios utentes, submetidos apenas ao controlo colectivo dos seus colegas, que inicialmente o formaram e o socializaram e, daí em diante, reservam-se o direito de censurar a sua actividade no caso de falta profissional. Este poder associado a estes profissionais tem duas origens (Mintzberg, 1995): em primeiro lugar, o seu trabalho é considerado demasiado complexo para poder ser supervisionado por um superior hierárquico ou estandardizado pelos analistas, mas também porque os seus serviços são muito procurados. Esta última característica confere ao

profissional uma mobilidade que lhe permite exigir uma autonomia considerável no seu trabalho. O profissional tende a identificar-se mais com a sua profissão do que com a organização onde a pratica, como são por exemplo, o caso dos médicos, professores, engenheiros, etc.

Neste contexto, podemos observar que a burocracia profissional apresenta um tipo de estrutura que se afasta bastante da lógica da Administração tradicional. Na realidade, Mintzberg adianta que os profissionais não só controlam o seu próprio trabalho como procuram exercer o controlo colectivo sobre as decisões administrativas que os afectam, como por exemplo, o recrutamento dos seus colegas ou a influência nas decisões sobre as promoções e a distribuição dos recursos. A influência nestas decisões exige o controlo da linha hierárquica da organização, o que geralmente, os profissionais fazem assegurando que os seus membros sejam alguém “dos seus”. Para Mintzberg (1995) a burocracia profissional apresenta frequentemente duas hierarquias paralelas, uma para os profissionais, no sentido ascendente e que é de natureza democrática, e a outra para as funções de apoio logístico, no sentido descendente e que tem a natureza de uma burocracia mecanicista.

No âmbito das organizações públicas criadas para o desenvolvimento das políticas sociais, o seu modelo de governação, também apresenta características específicas, que se afastam do anterior modelo Administrativo Tradicional. Este modelo tem tendência a criar condições de colocar em causa a linha de separação da política / administração, baseada no princípio clássico weberiano, devido à assumpção política dos profissionais. Na verdade, dentro deste modelo de governação, surge um novo tipo de gestor para as organizações públicas a que Clarke e Newman (1997) denomina como “profissional”, não no sentido da profissionalização da gestão, mas sim, como a ascensão dos profissionais à função de gestão. Neste modelo, os profissionais no desempenho do cargo de gestores assumem um papel de grande amplitude técnico-política, na medida em que passa por eles, para além da conciliação de interesses organizados na sociedade, também a concepção das políticas sociais. Segundo Rocha (2000), a estes profissionais-gestores de topo é-lhes exigido um perfil com sensibilidade política e capacidade técnica.

O Estado-Providência, segundo Santos (1990), conseguiu criar uma imagem muito complexa e contraditória em relação à autonomia da política e da economia. A transformação profunda que o Estado-Providência trouxe não reside apenas, nem sequer predominantemente, nas

novas funções que o Estado passou a desempenhar, mas sobretudo nas novas formas de actuação política e nas alterações que elas provocam na Administração Pública. As novas despesas públicas, tanto em investimento social, como em consumo social, não significaram simples dispêndios de dinheiro. Envolveram a criação de muitas e novas organizações públicas, que regularam ou prestaram os novos serviços públicos, da administração da segurança social, dos hospitais, das escolas, das universidades, do planeamento urbano, etc. Na verdade, este processo contínuo de intervenção do Estado na sociedade civil significou, simultaneamente, intervenções do Estado em si mesmo.

Esta expansão da Administração Pública teve várias consequências (Santos, 1990): antes de mais, tornou-se claro que a actuação do Estado era guiada por um interesse próprio, não necessariamente um “interesse geral”, mas um interesse irreduzível a qualquer dos interesses sectoriais em confronto na sociedade. Este interesse autónomo teve como base social imediata o número de funcionários públicos e o número de organizações públicas num crescimento contínuo. De facto, todas as estatísticas disponíveis revelam uma evolução acentuada do contingente da Administração Pública independentemente das diferentes orientações político-partidárias dos governos: em 1968, havia 196.755 efectivos, passou para 372.086 em 1979, para 485.368 em 1988, para 682.614 em 1999 e para 716.000 em 2002. Segundo os dados de 1999, aproximadamente 62% dos efectivos estão afectos às funções sociais do Estado (educação, saúde e segurança social) e 20% às principais funções de soberania do Estado (justiça, administração interna, segurança).

Particularizando o modelo da Burocracia Profissional, no ambiente da Administração Pública, Rocha (2000) refere que neste tipo de organizações é muito difícil racionalizar a gestão, pois coexistem várias estruturas. A mudança, neste modelo de Administração Profissional, só acontece depois de um longo processo em que se torna necessário afrontar as organizações profissionais que, de fora do sistema, impõem a sua lógica às organizações públicas.

3.5.3. MODELO DA ESCOLHA PÚBLICA

A grande expansão da Administração Pública, no âmbito do Estado Providência, criou sucessivamente grandes dificuldades às finanças públicas e à própria organização da governação. A maioria das políticas sociais não se limitam a transferências de dinheiro, pressupõem a criação de estruturas administrativas destinadas à sua execução. Esta proliferação de organizações públicas que daqui resulta tem como por consequência, para além do acréscimo da despesa pública, a dificuldade da coordenação central da actividade administrativa do Estado. Assim, cada organização pública tende a criar uma certa autonomia própria traduzida na capacidade de tornar os objectivos negociados ou que lhe são impostos pelo governo, de modo a fazer aumentar o seu peso relativo no conjunto da Administração Pública.

Esta tendência da autonomia de muitas das organizações públicas, também é potenciada pelo modo como os interesses sectoriais pressionam o Estado. Segundo Santos (1990), o carácter repetitivo das solicitações e a organização dos interesses sectoriais em associações e grupos de pressão contribuem para estabelecer formas de conveniência e de convivência entre certos interesses sectoriais e certos aparelhos políticos ou administrativos do Estado, entre empreiteiros e o ministério das obras públicas e as suas estruturas administrativas, entre construtores de auto-estradas e a administração central, entre investidores na produção da saúde (ordem dos médicos, associações de farmácias, produtores de medicamentos e de equipamentos clínicos) e o ministério da saúde ou da segurança social. Para este autor, estas formas de interacção continuada, selectiva e privilegiada tornam ainda mais heterogénea a actuação do Estado. As autonomias relativas, que se criam no interior do Estado entre os diferentes aparelhos, atingem por vezes um tal grau, que se pode falar na existência de vários micro-estados dentro do próprio Estado (Santos, 1990).

O estudo do crescimento do Estado e a compreensão das decisões públicas têm suscitado muito interesse aos investigadores, o que levou ao surgimento e consolidação da disciplina que se debruça especificamente sobre esses fenómenos: a *Public Choice*. Segundo Cruz (1998) esta disciplina conjuga a análise económica com a análise das instituições políticas, no sentido de apreender a racionalidade das escolhas que emergem do funcionamento do mercado político.

No entanto, dentro desta área do conhecimento, coexistem várias perspectivas concorrentes para explicar o funcionamento e o crescimento do sector público. Não é de estranhar, portanto, o aparecimento de várias hipóteses alternativas na explicação das decisões públicas. Uma das alternativas muito estudadas é, de facto, a hipótese do poder de influência dos grupos de interesse, principalmente um grupo que pode ser autonomizado dentro de todos os outros, que é constituído por “burocratas” ou “políticos”.

A teoria da Escolha Pública, ao proporcionar um enquadramento teórico sobre a acção política e burocrática, veio contribuir, segundo Alves e Moreira (2004), para a melhor interpretação das realidades empiricamente observadas, relativamente ao funcionamento dos governos e dos aparelhos da Administração Pública.

Um estudo já clássico, efectuado por Niskanen (1971) desenvolveu um modelo em que afirma que os burocratas desejam maximizar o tamanho dos seus orçamentos, o que implica que estes sejam maiores que os desejados pela legislatura por razões de poder e prestígio, tendo em conta, como restrição, no caso dos políticos, a possibilidade de não virem a ser reeleitos.

Trabalhos desenvolvidos por Romer e Rosenthal (1982) referem que o poder dos burocratas tem como fontes, para além do conhecimento de informação especial, também a possibilidade do controlo da agenda política; esse poder pode influenciar o resultado das decisões públicas.

Dos diversos estudos, no âmbito da teoria da *Escolha Pública*, ressalta a ideia de que os dirigentes da Administração Pública parecem estar mais preocupados com a sua carreira, e o seu prestígio, do que propriamente com o interesse público. É com base neste pressuposto que o pêndulo, que oscila entre a política / administração, neste modelo de governação, vai pesar mais em favor do lado da política. Pois, segundo Aucoin (1996), o conjunto de ideias que se desenvolvem em torno da teoria da *Public Choice* centra-se na necessidade de restabelecer a primazia da política sobre a administração. Segundo esta teoria, os dirigentes da Administração Pública, no âmbito do modelo da Administração Profissional, assumiram um poder exagerado⁹; portanto, o *Modelo da Escolha Pública* pretende repor esse poder a favor dos políticos, substituindo os burocratas dos postos onde poderiam exercer poder.

⁹ Este poder foi caricaturado e muito popularizado pela série da televisão “Sim! Sr. Ministro”.

Nesta perspectiva, Aucoin (1996) refere a existência do desenvolvimento do chamado *governo de gabinete*¹⁰ e da sua dinâmica político-partidária, no sentido de assegurar que os políticos eleitos possam exercer, efectivamente, o poder sobre as finanças públicas e todo o aparelho da Administração Pública. Para este autor, o modelo da Escolha Pública privilegia a concentração do poder na política, através de acções de centralização, de coordenação e de controlo. A centralização tem sido uma das características marcantes na reforma administrativa, através de um estilo de liderança política, para manter o controlo directo sobre as organizações públicas, convertendo-se, muitas vezes, em gestores dessas organizações. A coordenação está intimamente relacionada com a concentração do poder, significando que os vários departamentos, agências e organizações, fragmentaram-se. Por isso, têm de ser objecto de uma maior coordenação através de vários mecanismos, designadamente, de natureza orçamental e de intervenção directa por assessores técnico-políticos. O controlo é outro dos mecanismos que segue a mesma linha da concentração do poder nos políticos. Entre os diversos mecanismos, destaca-se a politização dos cargos dirigentes. Nalguns casos, Aucoin (1996), refere a grande proliferação de cargos de confiança política destinados a reforçar o poder dos políticos nos cargos de maior responsabilidade. Noutros, o mesmo autor refere ainda a restrição de promoções de funcionários públicos, tendo em conta a adesão partidária.

Assim, segundo Rocha (2000), neste modelo faz sentido que os cargos dirigentes da Administração Pública sejam de nomeação política e tenham um comportamento político aferido pelo ciclo político-económico. A influência maior deste modelo, da teoria da *Escolha Pública*, faz-se sentir, sobretudo, na defesa de uma Administração Pública minimalista e de um apelo ao maior poder a favor dos políticos, na tradicional relação política / administração. Nesta perspectiva, os dirigentes da Administração Pública respondem perante os políticos e não perante os cidadãos, mesmo como clientes (Rocha, 2000).

¹⁰ “Governo de gabinete” significa reforçar o centro do poder nos gabinetes, através de uma relação directa com os legisladores sem passar pelos burocratas (Suleiman, 1986).

3.5.4. MODELO DA NOVA GESTÃO PÚBLICA (*NEW PUBLIC MANAGEMENT*)

O modelo de governação da Nova Gestão Pública emerge nos anos oitenta, ancorado nas correntes de modernização da gestão empresarial, também divulgada sob a designação de *managerialism*¹¹. Tendo como referência a gestão empresarial privada, esta corrente modernizadora coloca em destaque alguns princípios, no sentido de reforçar o poder dos gestores através da clarificação da missão e objectivos das organizações públicas, e da sua responsabilização perante os clientes e dos colaboradores (Pollit, 1990). Assim, segundo este autor, a desconcentração do poder é essencial para uma boa gestão, contrariando, deste modo, os modelos assentes na hierarquia tradicional.

Este modelo da *New Public Management* não significa o aparecimento de ideias novas, mas apenas preconiza a substituição da gestão pública tradicional por processos e técnicas de gestão empresarial (Rocha, 2000).

Esta corrente teórica da Nova Gestão Pública (NGP) surge no panorama das reformas administrativas e da modernização como um modelo alternativo à gestão pública tradicional. Para Hood (2000), o aparecimento de vários movimentos de reforma e modernização, com designações distintas em diferentes países como o *Project de Service* em França, o *Next Steps* no Reino Unido, o *Public Service 2000* no Canadá, o *Novo Modelo de Controlo* na Alemanha, deram origem a uma etiqueta comum para universalizar a mesma filosofia de gestão – a *New Public Management*. A NGP é, assim, constituída por um corpo de conhecimentos e técnicas de gestão, com diversas fontes de inspiração, mas com uma mesma finalidade: a de promover a eficiência no Sector Público Administrativo.

Para Aucoin (1990), a escola gestionária caracteriza-se por enquadrar os seguintes princípios: descentralização, desregulação e delegação. O princípio da descentralização é crucial para a desconcentração do poder, pois só, deste modo, é que se torna possível os gestores serem eles próprios responsáveis pelos objectivos previamente fixados. Na defesa deste princípio, Aucoin argumenta que a descentralização só se pode tornar efectiva se houver uma redução dos níveis hierárquicos da organização. Para este autor, só encurtando os níveis de gestão,

¹¹ *Managerialism* é o termo utilizado por Christopher Pollit para criticar negativamente o desajustamento da importação de técnicas de gestão empresarial privada para a gestão pública resultante.

haverá um maior poder concentrado nos gestores existentes e, portanto, maior capacidade de resposta tanto para subordinados como para os clientes.

A desregulação é igualmente outro dos princípios importantes para afirmação da autoridade dos gestores. Estes devem possuir capacidade para gerirem as pessoas, e os demais recursos, a fim de prosseguirem a sua missão e atingirem os objectivos. Os gestores não devem ser controlados de modo tão centralizado, por estruturas funcionais com a capacidade de lhe imporem regras e regulamentos, relativamente à gestão dos recursos humanos e da gestão financeira. O pessoal da estrutura funcional central, a que Mintzberg (1995) chama de tecnoestrutura, deve ser reduzido para se minimizar a sua interferência na função de gestão. Pela mesma razão, os gestores não devem escudar-se atrás dos mecanismos protectores, como as regras e regulamentos, a fim de serem efectivamente responsáveis pelas suas acções. Hansey e Levine (1988) chamam a atenção de que os gestores terão de gerir segundo critérios de racionalidade de gestão e não mediante um “livro de instruções”.

O terceiro princípio é o da delegação de competências. Depois de clarificada a missão e definidos os objectivos da organização, segundo a teoria de gestão, deve competir aos funcionários-gestores assumirem a responsabilidade da gestão das organizações públicas. Aos políticos pertence a definição geral das políticas públicas, responsabilizando-se os gestores pela sua implementação, prestando contas apenas em termos de resultados finais. Este princípio vai implicar um afastamento dos políticos em relação à implementação das políticas públicas, ou seja, mais concretamente trata-se de criar um espaço próprio, com uma delegação de poderes suficientemente flexíveis para um exercício efectivo da função de gestão das organizações públicas, a exemplo do que é a prática no sector privado. Na perspectiva desta escola de gestão, fica clara a distinção entre a função política e a função de gestão, podendo ter como consequências a substituição do modelo burocrático, já que este modelo não se coaduna com um amplo espaço de competências no âmbito da gestão. Para além disso, a responsabilidade dos gestores também passa a ser aferida pelos clientes dos serviços públicos e não reportada, a regras ou regulamentos (Rocha, 2000).

Assim, este modelo de governação assenta na ideia generalista das organizações públicas, ou seja, parte da experiência da gestão empresarial, propondo para a gestão das organizações públicas aquilo que considera as boas práticas da gestão em qualquer tipo de organização, seja ela pública ou privada. No âmbito desta teoria da NGP estão agregadas várias correntes, todas

elas de natureza gestonária, como a TQM, a Reengenharia e a Reinvenção, cujos propósitos são o de se afirmarem como alternativa à governação Administrativa Tradicional. Todas estas correntes partem da mesma ideia base, de que a gestão empresarial privada é o padrão ideal para uma boa gestão pública.

Segundo Hood (1996), a *NGP*, pode ser caracterizada por defender os seguintes aspectos (Quadro nº 24):

Quadro nº 24 - Componentes doutrinárias da Nova Gestão Pública

Doutrina	Significado	Justificação
Profissionalização da gestão nas organizações públicas.	Gestores bem visíveis no topo das organizações, com liberdade de gerir e com poder discricionário.	A responsabilidade requer concentração de autoridade e não difusão do poder.
<i>Standars</i> explícitos e medida de performance.	Objectivos bem definidos e mensuráveis como indicadores de sucesso.	Responsabilidade significa objectivos claramente definidos; eficiência necessita de atenção aos objectivos.
Ênfase no controlo de outputs	Alocação de recursos e recompensas com ligação à performance.	Necessidade de insistir nos resultados e não nos processos.
Viragem no sentido de desagregação das unidades do sector público.	Divisão do sector público em unidades corporizadas, organizadas por produtos, com orçamentos próprios e com negociação com cada uma delas.	Tornar as unidades capazes de serem geridas; separar provisão de produção, usando contratos e franchises dentro e fora do sector público.
Insuflar competição no sector público.	Mudança no sentido de contratos a prazo.	A competição é a chave para baixar custos e melhorar <i>standards</i> .
Insistência em estilos de gestão e práticas de gestão privada	Mudança dum estilo de serviço público para o mais flexível, quanto aos salários e duração dos contratos.	Necessidade de gerir instrumentos de gestão empresarial ao sector público.
Insistência na parcimónia e disciplina no uso de recursos.	Cortar custos, aumentar a disciplina de trabalho.	Necessidade de verificar a procura de recursos do sector público e fazer mais com menos.

Fonte: Hood (1996) publicado em Rocha (2000).

Para Keraudren (1998), a *NGP* é um modelo que combina princípios de gestão moderna, como a desconcentração das decisões, a responsabilização dos gestores, etc., com ensinamentos próprios da teoria da *Escolha Pública*, como a privatização ou a contratualização de serviços, a organização da concorrência inter-organizacional, a adopção

de sistemas de compensação, na base do desempenho, tudo com o propósito de obter menor Estado, mas um melhor Estado.

Uma revisão da literatura da especialidade não é uma tarefa fácil de realizar, dada a ausência de uma sistematização coerente do conteúdo desta NGP. As ideias da NGP invocam um vasto e disperso conjunto de conceitos, técnicas e práticas, muitas vezes de discutível coerência, mas que apesar disso, nos últimos anos, se converteu num tema obrigatório de discussão, na maioria das administrações públicas dos países da OCDE. Embora, não existindo um acordo sobre os conteúdos, nem mesmo sobre os resultados a atingir, com a introdução da NGP, há uma ideia base comum que parte de uma severa crítica de certos privilégios da Função Pública e da pretensão de aproximar o modo de gestão do público ao privado.

- **Reinvenção da Governação**

Dos Estados Unidos da América surge um movimento que ficou conhecido pela “Reinvenção” e que representa a versão americana desta escola de modernização. A *Reinventing Government* deve-se a Osborn e Gaebler (1992) que desenvolveram uma obra em que fazem a defesa de dez princípios considerados essenciais para uma mudança da Administração Pública. Para os autores a assumpção e implementação desses dez princípios provocará uma mudança tão radical que merecerá a expressão de “Reinvenção”. Estes autores pretendem demonstrar que é possível mudar radicalmente a Administração burocrática para uma Administração empresarial. São os dez princípios da Administração empresarial que o Quadro nº 25, da página seguinte, procura ilustrar.

Na verdade, as principais características das propostas da NGP preconizam uma importação da filosofia e das técnicas de gestão mais utilizadas nas empresas privadas, significando uma aproximação da esfera pública à privada e, portanto, uma tentativa de introduzir na Administração Pública as mesmas condições de funcionamento do sector empresarial. Nesta perspectiva, um dos temas recorrentes desta abordagem da Nova Gestão Pública é a da necessidade de um novo paradigma de gestão no sentido de uma grande transformação das administrações públicas.

Quadro nº 25 - Os dez Princípios de uma Administração Empresarial

- Administração Catalisadora: dirigir em vez de remar, ou seja, assegurar que seja feito ainda que seja através de terceiros;
- Administração Pertencente à Comunidade: dar poderes à comunidade para assumirem responsabilidades pela satisfação dos seus próprios interesses em vez de ser a Administração a fazê-lo directamente;
- Administração Competitiva: criar competição, através de incentivos de mercado, no fornecimento de serviços públicos;
- Administração dirigida pela Missão: transformar as organizações guiadas por regras por uma filosofia de valores, adoptando uma orientação estratégica;
- Administração Orientada por Resultados: financiar resultados e não *inputs*;
- Administração Orientada para o Cliente: satisfazer as necessidades do cliente e não da burocracia;
- Administração Empresarial: ganhar e não gastar apenas;
- Administração Proactiva: prevenir em vez de remediar;
- Administração Descentralizada: passar da hierarquia a um trabalho em equipa;
- Administração Orientada para o Mercado: potenciar a mudança através do mercado.

Fonte: Osborne e Gaebler (1992)

A NGP aparece, geralmente, com uma roupagem politicamente neutra. A difusão da sua principal mensagem tem como filosofia de base a forte capacidade que a gestão empresarial tem para dar resposta aos problemas do mundo actual, designadamente, aos resultantes dos altos custos e dos disfuncionamentos da burocracia. Esta visão, apresentada de certo modo como sendo asséptica e tecnocrata, tende a considerar a NGP como uma resposta instrumental que produz uma alternativa válida ao modelo da Administração Tradicional de Max Weber. Todavia, vários autores chamam a atenção que este movimento tem como forte inspiração as correntes de pensamento neoliberal e neotaylorista. Nesta perspectiva, não podemos ignorar que as fontes teóricas mais próximas da NGP podem encontrar-se, principalmente, nas escolas da *Escolha Pública (Public Choice)* e do Taylorismo.

3.5.5. MODELO DA GESTÃO DO VALOR PÚBLICO (*PUBLIC VALUE MANAGEMENT*)

Os serviços públicos justificam a sua existência através do desenvolvimento de actividades que satisfaçam as necessidades colectivas, ou seja, que tenham resultados desejados pelos cidadãos, satisfazendo o interesse público. Na verdade, o conceito de interesse público é uma referência ideológica para a missão pública, mas não deixa de continuar a causar uma interpretação muito subjectiva que esta teoria, da Gestão do Valor Público, tende a uma maior clarificação.

O conceito de Valor Público (*Public Value*) tem como referência o conceito equivalente do sector privado – a criação de valor para os investidores. A ideia do Valor Público foi desenvolvida inicialmente por Moore (1995), como forma de caracterizar a especificidade da gestão pública. Para este autor, o Valor Público é o valor criado pelas organizações públicas, através da prestação de serviços, da aplicação de leis, de regulamentações e outras actividades. Este valor é, nas sociedades democráticas, fundamentalmente definido pela própria sociedade, pois são os cidadãos que exprimem as suas preferências através das decisões representadas pelo Poder Político. Para Moore (1995), o valor acrescentado pelos serviços públicos é a diferença entre os benefícios recebidos e os recursos que os cidadãos estão dispostos a contribuir sob a forma de impostos. Esta atribuição de recursos tem subjacente um contrato implícito sobre a contrapartida de Valor Público a receber pelos cidadãos, sendo a legitimidade dos governos, geralmente, julgada de acordo com essa contrapartida de valor para os cidadãos.

Para Stoker (2008) esta nova corrente da Gestão do Valor Público é tomada como um paradigma que possibilita dar respostas específicas aos desafios do serviço público neste início do século XXI. De facto, para um conjunto de autores, cada vez mais alargado, (Moore, 1995; Stoker, 1998; Smith, 2003), esta corrente de ideias denominada de Gestão do Valor Público baseia-se na compreensão clara de que a actividade do serviço público é diferente do sector privado, ou seja, o serviço público tem uma dimensão de gestão que se fundamenta em valores específicos, distintos da gestão empresarial.

Numa perspectiva crítica, compreende-se que o paradigma do *New Public Management* não tenha tido sucesso, na modernização da Administração Pública, precisamente porque

preconiza valores, muitos deles, contrários à tradicional cultura do serviço público. Deste modo, a teoria da Gestão do Valor Público vem colocar uma ênfase naquilo que é específico das organizações de serviço público, para fazer face às exigências rigorosas do valor público, colocando à disposição dos gestores um conjunto de ideias e de mecanismos para identificar e canalizar os esforços da actividade pública.

Segundo Stoker (2008), o paradigma da Gestão do Valor Público pode ser explicitado através dos quatro pressupostos seguintes: a) as intervenções públicas são definidas pelo Valor Público; b) a legitimidade, perante o alargamento dos *stakeholders*; c) uma visão sem preconceitos relativamente à prestação de serviços públicos; d) a prestação do serviço público requer processos flexíveis e baseados na aprendizagem.

- **As intervenções públicas são definidas pelo Valor Público.**

Esta é uma das principais ideias-força que fazem parte do conjunto das propostas desta corrente teórica. Segundo Moore (1995), os gestores públicos criam valor público, o que significa ser diferente de alcançar apenas resultados. Para este autor, não é suficiente atingir resultados é preciso demonstrar que esses resultados obtidos têm valor público.

Afinal, que resultados são esses que originam valor público? Essa é uma questão central que podemos encontrar resposta na obra de Cole e Partson (2006). Com efeito, estes autores consideram subjacentes ao modelo do Valor Público dois conceitos essenciais na criação de valor para o cidadão: os *outcomes*¹² e o custo-eficácia.

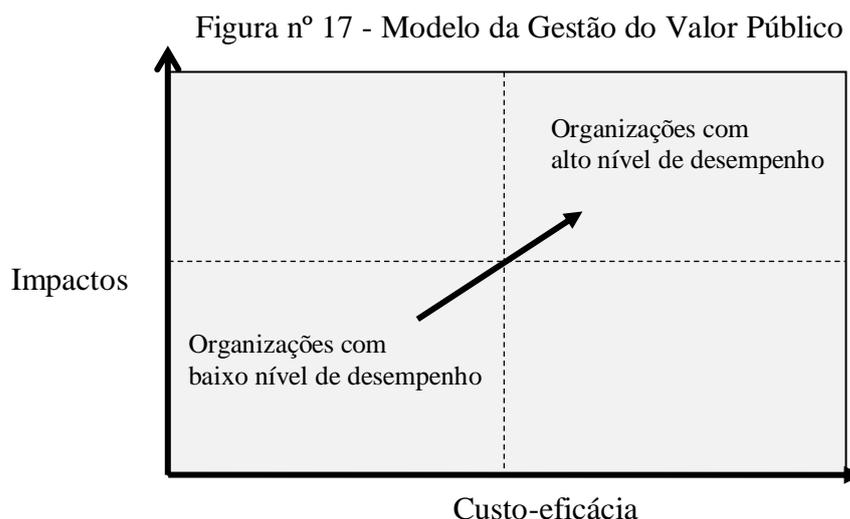
Os *outcomes* ou impactos são os resultados obtidos, mas um resultado final que se distingue do output. Os *outputs* são os produtos ou serviços fornecidos, enquanto que os *outcomes* são os impactos / efeitos que esses produtos ou serviços produzem de transformação na sociedade. Os bens ou serviços públicos (por exemplo: saúde, segurança pública, protecção social) fornecidos aos cidadãos (outputs) representam o que foi executado ou disponibilizado por um programa público. Pretende-se que esses *outputs* provoquem efeitos / impactos de mudança (*outcomes*) na sociedade, por exemplo, mais saúde, mais segurança, mais protecção social, etc.

¹² O termo *outcomes* costuma ser traduzido por impactos.

O custo-eficácia relaciona o custo com os resultados finais (*outcomes*). Segundo Camacho *et al.* (1982), a análise custo-eficácia (ACE) é uma técnica de apoio à decisão pública aplicável a escolhas selectivas (vários projectos), mediante a aplicação dum critério baseado no confronto de relações, entre os valores de eficácia e de custo, associados a cada objecto de escolha.

Assim, uma organização cria valor público quando produz um conjunto de impactos sociais ou económicos, alinhados com as prioridades e preferências dos cidadãos, aplicando princípios de custo-eficácia. Se existir uma melhoria dos impactos ou do custo-eficácia, haverá criação de valor público. Se houver uma melhoria num dos factores em prejuízo do outro, a organização está a fazer uma escolha entre as duas principais formas de criação de valor. É claro que havendo uma redução do nível de ambos os factores, repercutir-se-á logicamente na diminuição do valor público. Um dos grandes desafios que se deparam aos gestores públicos é, precisamente, a gestão do valor público, tendo em conta duas grandes forças de pressão, por um lado, a necessidade de aumentar os impactos e, por outro, a necessidade de redução de custos.

A figura nº 17 procura mostrar a importância do modelo da Gestão do Valor Público, através da aplicação da relação entre os dois indicadores: de resultados finais (impactos) e do custo-eficácia.



Fonte: adaptado de Martin e Parston (2006)

Considerando a relação existente entre os impactos e o custo-eficácia, num determinado período de tempo, é possível evidenciar um percurso de desempenho organizacional, tal como a Figura nº16 procura mostrar.

Assim, na perspectiva desta nova corrente teórica, o fornecimento de serviços públicos, por administração directa do Estado ou por adjudicação a organizações privadas, é uma opção que tem de ser justificada em termos de valor público. Portanto, a questão que este novo paradigma coloca é a de saber se o serviço público produz resultados (impactos) sociais ou económicos com valor público. A resposta passa por uma apreciação que só pode ser feita no contexto do debate e da deliberação. Ou seja, saber se o valor público está a ser alcançado requer para além da gestão dos indicadores (impactos e custo-eficácia) o envolvimento e a comunicação entre as partes interessadas.

- **A legitimidade perante o alargamento dos *stakeholders*:**

A Administração Pública depende do Governo. Este detém uma legitimidade própria que deriva do processo eleitoral democrático. Mas, além dos governantes e dos funcionários públicos, a teoria da Gestão do Valor Público aceita a existência de outras reivindicações válidas quanto à legitimidade. Segundo Goss (2001), há diversas fontes de legitimidade que não podem ser simplesmente descartadas no âmbito do sector público, como é o caso de parceiros privados, líderes locais, aqueles que possuem um conhecimento sobre serviços enquanto profissionais ou utentes e aqueles que se encontram numa posição de avaliação como auditores ou reguladores. De facto, o paradigma da Gestão do Valor Público assenta na ideia de que uma decisão será tanto mais legítima quanto mais partes interessadas estiverem envolvidas.

Neste contexto, Stoker (2004) chama a atenção que há necessidade de acontecer uma transição da cultura que aceita a aquiescência pública na tomada de decisão, para uma outra cultura que espera o apoio de uma cidadania activa.

Na verdade, o que se verifica é que só em ocasiões muito excepcionais acontece as pessoas entusiasmarem-se com os assuntos públicos. De facto, verifica-se na actual sociedade um desinteresse e até uma grande apatia relativamente às questões de participação pública. É constatável estatisticamente a baixa percentagem de participação dos cidadãos em geral, nos

assuntos públicos. Para a grande maioria dos cidadãos, a única participação pública parece fazer-se apenas de quatro em quatro anos com o processo eleitoral, embora, mesmo este, com uma alta taxa de absentismo. Na legislação portuguesa é reconhecida a necessidade da participação dos interessados, na gestão pública, não apenas como um direito de cidadania, mas também como modo de assegurar um processo, mais eficaz, na tomada de decisão. Desde o nível mais elevado da hierarquia da legislação – a Constituição da República Portuguesa (CRP), até aos níveis de diplomas mais operacionais – como decretos-lei, regulamentos, despachos, etc. todos eles, consagram direitos de acesso à informação e de participação dos interessados. Salientamos, por exemplo, o Código de Procedimento Administrativo (CPA) que dispõe de alguns princípios obrigatórios para a Administração Pública:

- princípio da colaboração, que se traduz na obrigação da Administração de prestar informação e esclarecimentos aos particulares e no apoio e estímulo às suas iniciativas e recepção das suas sugestões e informações;

- princípio da participação, segundo o qual a Administração deve assegurar a participação dos particulares e das suas associações, na forma das decisões que lhes disserem respeito.

O grande desafio deste novo paradigma da Gestão do Valor Público é precisamente o de conseguir envolver as pessoas na governação pública. De um modo geral, há necessidade de reconstruir a confiança na relação dos cidadãos com a Administração Pública, sendo que a forma mais eficaz de o fazer é através da implicação, por parte de cidadãos activos, nas políticas das diversas organizações públicas (Stoker, 2008).

- **Uma visão sem preconceitos relativamente à prestação de serviços público**

A prestação de serviços públicos de forma eficaz requer uma perspectiva aberta para identificar o melhor fornecedor, quer ele se encontre no sector público, no privado ou no sector social. Para esta corrente de pensamento, não deve existir uma dimensão ideológica na decisão de quem presta os serviços, e nenhuma virtude moral particular no facto das pessoas receberem o seu vencimento do Estado (Stoker, 2008).

De facto, independentemente da natureza da organização, o que Stoker (2008) considera vital é que o fornecimento do serviço público seja suportado por uma cultura específica, baseada num compromisso forte com o serviço a prestar aos cidadãos e à comunidade, reforçada pela

formação, pelo apoio e por sistemas que garantam a sustentabilidade da cultura de serviço e de melhoria contínua.

Nesta perspectiva, assuntos relacionados com a *accountability* e a contribuição para o bem-estar da comunidade são vistos como elementos relevantes do ambiente do serviço público (Aldridge e Stoker, 2002).

- **A prestação do serviço público requer processos flexíveis e baseados na aprendizagem**

Neste *Modelo da Gestão do Valor Público* os gestores têm um papel muito activo para fazer funcionar o sistema, visto que este não trabalhará eficazmente se não houver um permanente ajustamento. Portanto, a *Gestão do Valor Público* exige um compromisso com objectivos muito mais exigentes, para estes gestores públicos, do que aqueles que constituíam os paradigmas anteriores. Os gestores têm como tarefa a coordenação de redes de deliberação e de fornecimento de serviços públicos, bem como, a manutenção da eficácia do conjunto do sistema. Porém, as questões que se colocam face à procura do valor público são muito mais exigentes e acarretam maiores desafios.

Segundo Dowding (2008), este paradigma defende a possibilidade de o consumidor manifestar aos gestores públicos que expectativas têm relativamente ao tipo, nível e qualidade do serviço público. Contudo, esta interacção não se estabelece através dos antigos meios da administração pública, desde a direcção política à política eleitoral e partidária, mas antes através de mensagens directas comandadas pela “escolha” e “voz”. Ou seja, pela escolha quando o consumidor se move de um fornecedor do sector público para outro e, pela voz, quando o consumidor faz directamente exigências – quer politicamente, quer de forma privada. Portanto, há aqui de facto uma participação activa, entre os cidadãos e os órgãos de gestão das organizações. Por outro lado, admite-se a possibilidade de novas formas de fornecer serviços públicos, abrindo novos espaços para a provisão pública.

Na defesa deste modelo, Dowding (2008) refere que, ao permitir-se a escolha, possibilita-se uma maior diversidade, que pode conduzir a uma maior eficiência: tanto eficiência alocativa – na medida em que os cidadãos recebem mais daquilo que deseja – como eficiência produtiva, se a concorrência entre fornecedores privados, entre fornecedores públicos e entre

fornecedores públicos e privados, forçar a diminuição de custos. Este autor, acrescenta ainda, que esta nova realidade pressupõe também, que essa possibilidade de escolha transfira responsabilidades do Estado para os cidadãos.

É, claro que a abertura a novas possibilidades de escolha pelos cidadãos sobre os serviços públicos, à partida, parece ser, de um modo geral, favorável, embora seja mais fácil de implementar para alguns bens e serviços do que para outros.

Nesta perspectiva, Dowding (2008), sugere alguns critérios para auxiliar na tomada de decisões, relativas à oportunidade da introdução da escolha:

- primeiro, é necessário considerar a natureza da escolha a ser oferecida. Por vezes, ao acrescentar alternativas extra, pode-se também, excluir algumas e estas podem ser as mais valorizadas.
- segundo, a escolha do mercado, e quase mercado, tanto pode reduzir as opções (já que alguns fornecedores podem ir à falência), como aumentá-las.
- terceiro, o aspecto crucial da introdução da escolha está na implementação. Por exemplo: no âmbito da saúde, a escolha dos pacientes deve implicar a oferta de alternativas reais que tragam vantagens às pessoas e não simplesmente um menu de alternativas. Os médicos e os hospitais precisam, muitas vezes, de mais tempo para dedicar aos pacientes mais problemáticos, pelo que são necessários dados sobre os contextos sociais e médicos dos pacientes, para avaliar resultados. De igual modo, avaliar as escolas simplesmente com base no exame de resultados finais, sem considerar os contextos socioeconómicos dos alunos, encoraja a que as escolas tentem seleccionar os melhores alunos. No âmbito do ensino, os *vouchers* (cheques-ensino) constituem um elemento que tem em vista estimular a livre escolha das escolas, através do financiamento directo às famílias. Neste caso, Dowding (2008), citando Bowles e Gintis (1998), sugere um programa de *vouchers* (cheques-ensino), em que o *voucher* tenha um valor variável, dependendo das características socioeconómico do aluno e da composição socioeconómica da escola.

Assim, esta corrente teórica defende a introdução da escolha alternativa para os serviços públicos, por parte dos cidadãos, mas também chama a atenção de que não basta os governos anunciarem alternativas, pois é necessário constatar se há, efectivamente, um acrescentar de

bem-estar público. De facto, dados os custos de implementação, pode até haver perdas de bem-estar. A escolha tem de ser vista de forma mais ampla, em termos dos benefícios de bem-estar que pode proporcionar, dos ganhos de eficiência através da concorrência e informação e do sentimento de autonomia que ela pode acrescentar. Todos estes factores devem ser encorajados, mas por outro lado devemos estar atentos aos custos que a implementação da escolha acarreta. Na verdade, a possibilidade de escolha não é grátis e os seus custos devem ser cuidadosamente examinados. No entanto, com uma análise completa e a garantia da existência das pré-condições necessárias, a introdução da escolha pode muito bem ser promotora do bem-estar social nos próximos anos (Dowding, 2008).

A Gestão do Valor Público enfatiza o papel da reflexão, da aprendizagem pela experiência e da adaptação contínua, requerendo um tipo de governação em rede, onde a adaptabilidade e a flexibilidade são aspectos cruciais (Jessop, 2000; Rhodes, 1997).

Nesta perspectiva, há necessidade de inovação nos sistemas de governação, para racionalizar os diversos interesses das relações entre os vários actores, externos e internos, que se desenvolvem num ambiente essencialmente político e de crescente complexidade. Nas organizações públicas, cada vez mais, se torna necessário integrar mais e diversos actores num conjunto organizado e coerente, tendo em vista o desenvolvimento da missão pública.

Kooiman (2003) refere a necessidade de uma nova governação assente sobre a negociação, a coordenação e procedimentos de consulta, a fim de fazer emergir consensos mais alargados para que se possa definir, de forma despolitizada, o interesse geral.

A este propósito, Galés (2004) procura exprimir os principais traços da governação (Quadro nº 26) que, segundo o autor, tem subjacentes três características: a interdependência de diferentes níveis de governo; a multiplicação de actores e de interesses organizados não estáticos; e a existência de redes mais ou menos organizadas, de subsistemas políticos e sociais com interdependência múltiplas.

Quadro nº 26 – A evolução dos sistemas de governação

	Governação tradicional	Governação negociada
Número de actores	Reduzido	Alargado
Organização	Hierarquia – intervenção directa	Redes Mandar fazer
Regulação	Comando e controlo Administração Pública	Consulta, negociação Parcerias público-privado
Redes	Fechadas	Abertas, diversas
Políticas públicas	Rotineiras, programas, agências.	Inovações, aprendizagem, instrumentos

Fonte: adaptado de Patrick Le Galés (2004)

Na verdade, o Modelo da Gestão do Valor Público parece corresponder às exigências da turbulência do meio envolvente actual e das necessidades de integrar um número mais alargado de *stakeholders*, através de processos negociados. Para autores como Kelly e Muers (2002) ou Rhodes (1997) muitos dos objectivos da Gestão do Valor Público podem ser alcançados através de uma dinâmica de gestão de redes.

Para Stoker (2008), o modelo da Gestão do Valor Público implica um novo perfil de gestor que, entre outras competências, necessita de confiar em processos interpessoais e inter-organizacionais, em vez da tradicional autoridade. Necessitam, também, de compreender como enfrentar os desafios perante valores como, a eficiência, a *accountability* e a equidade.

- Para fazer face aos desafios da eficiência: os gestores públicos têm de procurar envolver os cidadãos interessados num diálogo acerca das suas preferências, de modo a propiciar a deliberação sobre as opções e alternativas; O paradigma da Gestão do Valor Público assume que as pessoas são capazes de mudar de atitude; A procura da eficiência implica gestores públicos que verifiquem, de forma continuada, se as actividades desenvolvidas atendem a uma finalidade valorizada pelo público.
- Para fazer face aos desafios da *accountability*: este modelo da Gestão do Valor Público, defende que a *accountability* é conseguida pela supervisão atenta e pela negociação dos objectivos; a *accountability* depende de uma troca complexa e contínua

entre liderança e cidadãos e também da avaliação dessa liderança; aqueles que assumem funções políticas nestas circunstâncias têm que ser representantes activos, fornecendo informação sobre as acções (propostas) e serem sujeitos à existência da *accountability* sobre os resultados conseguidos. A *accountability* pressupõe, assim, a existência de justificação e a possibilidade de ser responsabilizado.

- Para fazer face aos desafios da equidade: teremos que começar por dizer que a equidade, para este modelo da Gestão do Valor Público, significa dar às pessoas a oportunidade para ter sucesso e esperar que estes contribuam para o processo. Assim, da parte dos gestores do serviço público e dos seus utentes ou clientes, a procura da equidade envolve um compromisso moral em dois sentidos: por um lado, há uma ênfase na oportunidade, em permitir que os indivíduos realizem todo o seu potencial; por outro lado, há uma preocupação com a responsabilidade cívica, ou seja, um reconhecimento de que os indivíduos têm obrigações, assim como direitos, para com eles e para com os seus concidadãos. Para este modelo, as preocupações com a equidade são respondidas através do desenvolvimento das capacidades individuais, para que as pessoas possam garantir os seus direitos e assumir as suas responsabilidades.

Actualmente, poderá dizer-se que existem alguns sinais positivos, por parte de algumas organizações públicas, no sentido de uma aproximação à adopção do Modelo de Governação da Gestão do Valor Público.

3.5. SÍNTESE CONCLUSIVA E HIPÓTESES DE TRABALHO

Nesta Primeira Parte, dedicada ao enquadramento teórico, procuramos percorrer as principais teorias sobre a problemática da governação, primeiro na área empresarial, depois no âmbito dos serviços públicos. Efectuamos uma revisão bibliográfica, a partir dos autores da especialidade, em redor do nosso tema de estudo, e constatamos a escassez de obras e a dificuldade de consenso na existência de um modelo conceptual, que sistematize e englobe todas as vertentes do sistema de governação.

A escassez de bibliografia sobre governação empresarial, em Portugal, é uma realidade, embora, se verifique, nos últimos anos, uma preocupação crescente pelo tema e a emergência de várias obras, sobretudo, a nível de outros países da Europa e dos Estados Unidos. Mas, relativamente à governação no âmbito do sector público, há, de facto, uma grande carência de reflexão sobre a governação das organizações públicas, designadamente, em Portugal. Este é um problema grave porque está em causa o sector público, cuja importância e repercussões em todos os outros sectores é evidente.

De facto, partimos da ideia de que as práticas de governação existentes, na Administração portuguesa, são geradoras de disfuncionamentos e de ineficácias e ineficiências, porque se baseiam num modelo híbrido de teorias, algumas delas contraditórias. Este modelo resulta do cruzamento de uma deficiente adaptação do Modelo Napoleónico e da tentativa de compatibilização com a Burocracia Weberiana, tendo gerado uma “pseudo” burocracia, cuja denominação pode ser a de Modelo de Administração Tradicional;

Nesta perspectiva, as práticas de governação, que resultam deste *Modelo de Administração Tradicional*, passaram a constituir uma fonte de conflitos, entre os principais actores, criando uma falta de confiança que se repercute na gestão das organizações públicas, através dos mais diversos indicadores atrás descritos. Como alternativa, ao *Modelo de Administração Tradicional*, eventualmente incoerente, surgiram, em contextos diferentes, vários movimentos de reforma e modernização que se podem classificar em quatro modelos: *Administração Profissional*, *Escolha Pública*, *Nova Gestão Pública* e *Gestão do Valor Público*. Cada um destes modelos de governação apresenta-se com um conjunto de ideias que se podem resumir no Quadro nº 27, da página seguinte.

Quadro nº 27 - Características dos modelos de governação das organizações públicas

Modelos / Dimensões	Administração Tradicional	Administração Profissional	Escolha Pública	Nova Gestão Pública	Gestão do Valor Público
Participação e papel dos interessados	Cidadão-administrado, limitado ao voto e à pressão sobre os eleitos.	Cidadão-utente, procura resposta nos profissionais-gestores.	Cidadão-utente, questiona as “falhas do Governo” e desconfia do interesse público.	Cidadão-cliente, estes podem ser auscultados quanto à sua satisfação.	Cidadão-cliente e outros <i>stakeholders</i> , participação crucial e multi-facetada.
Papel dos gestores e Sistema de órgãos	Dar resposta às orientações políticas.	Influenciar a concepção das políticas públicas e gerir a sua implementação.	Os gestores respondem perante os políticos e não aos cidadãos.	Procuram atingir metas acordadas. Os gestores são responsáveis por resultados.	Responder às preferências dos cidadãos-clientes.
	Antiguidade e competência técnica no acesso aos órgãos.	Representatividade dos profissionais nos órgãos de gestão.	Controlo político dos órgãos. Não há independência nem neutralidade.	Profissionalização da gestão. Os gestores têm o direito de gerir.	Há que gerir bem a participação diversificada dos três sectores.
Filosofia da prestação de serviços públicos	Integração hierárquica.	Integração hierárquica.	Utilização o mais possível dos mecanismos de mercado.	Há que melhorar o serviço ao cliente através do sector privado / mercado.	Papel activo na condução de redes de deliberação e de prestação de serviços públicos (parcerias).
Processo de Decisão	Centralizado	Descentralizado	Reforço da centralização	Descentralizado	Descentralizado
Cultura de serviço público	O sector público tem o monopólio dos serviços públicos.	Expansão dos serviços públicos para dar resposta aos desafios sociais.	Perante a incerteza da escolha colectiva o mercado serve melhor o interesse público.	Percepção da falta de eficiência do sector público. O quadro de referência para a modernização é o sector privado.	Nenhum sector tem o monopólio do serviço público. Defende-se a opção de escolha para o cidadão-cliente.

Fonte: elaborada a partir de Moreira (1997); Rocha (2000); Alves e Moreira (2004); Bilhim (2004); Stoker (2008).

A conclusão, desta Primeira Parte de enquadramento teórico, implica um estudo sobre o que se terá passado noutros contextos culturais e políticos e como é que, entretanto, recentemente a Administração Pública se tem procurado adaptar às necessidades induzidas pelo contexto de competição / cooperação entre países, para responder aos desafios da globalização enfrentada pela Europa. Neste sentido, optou-se preferencialmente por estudar alguns traços principais dos sistemas administrativos europeus com interesse para a caracterização dos modelos de governação. No que respeita às novas correntes teóricas da reforma e modernização administrativas, apontadas no decorrer do estudo teórico, definiu-se uma série de organizações públicas com natureza de prestação de serviços e com uma relativa autonomia face ao Governo, onde mais facilmente pudessem ser testadas as influências dessas mesmas correntes sobre o Modelo da Administração Tradicional.

Neste contexto, esta investigação visa obter fundamentalmente resposta aos objectivos propostos; para tal, consideramos importante formular uma hipótese geral e quatro hipóteses específicas:

- 1) **Hipótese Geral:** a evolução da governação das organizações públicas, em Portugal, caracteriza-se pelas tentativas de correcção que se filiam nas diferentes teorias de reforma e modernização administrativas sem, contudo, se terem estruturado numa lógica coerente; ou seja, deram origem a um *mix* de modelos diferenciados, inspirados pelas várias teorias, tais como, a Administração Tradicional, a Administração Profissional, a Escolha Pública, a Nova Gestão Pública e a Gestão do Valor Público.
- 2) **Hipótese nº 1:** consideramos que o nosso sistema de Administração Pública é o resultado do cruzamento de uma deficiente adaptação do Modelo Napoleónico e da tentativa de compatibilização com a Burocracia Weberiana, tendo gerado uma “pseudo” burocracia denominada por *Modelo de Administração Tradicional*.
- 3) **Hipótese nº 2:** o modelo de Administração Tradicional não foi substituído na sua totalidade. Apesar das pressões externas, designadamente da evolução do papel do Estado e da crescente exigência dos cidadãos, muitas das organizações públicas continuam a manter o modelo de governação da Administração Tradicional. Portanto, as tentativas de modernização não surtiram efeito, pois, efectivamente, a mudança não se efectuou em muitas das organizações tradicionais. De facto, apesar das pressões

externas, subsiste a imobilidade dessas organizações o que nos leva a acentuar que a não mudança se deve a aspectos da estrutura organizacional relacionados com um erro fundamental do sistema de governação adoptado. Assim, independentemente da actividade ou sector, a ineficácia das organizações públicas deve-se a um problema essencial fundado na irracionalidade do design e composição dos órgãos de governação, cujo problema, tem origem na falta de separação das racionalidades política / gestonária / técnica, no sistema de governação, originando uma confusão de papéis e de interesses conflitantes, levando à sua paralisia.

- 4) **Hipótese nº 3:** a satisfação profissional dos RH é afectada pelas circunstâncias actuais de grande mudança no estatuto profissional. Com efeito, depois de mais de três dezenas de anos de programas de mudança, dirigidas especialmente à modernização organizacional, presumivelmente para mudar a cultura organizacional, surgiram nos últimos anos, medidas mais directamente ligadas à mudança no estatuto dos funcionários públicos. Estas medidas (por exemplo, a alteração do vínculo profissional, a mudança nas regras de aposentação, a alteração da estrutura da carreira, etc.) criaram grande descontentamento e provocaram sérios danos na motivação de serviço público. Esta situação, não exclusiva de Portugal, tem vindo a originar um grande debate a nível das administrações públicas, dos países mais desenvolvidos, tal como se pode apreciar num recente número especial, dedicado ao tema da motivação de serviço público e do desempenho, na *Revue Internationale des Sciences Administratives* (Hondegheem et Perry, 2009).
- 5) **Hipótese nº 4:** as organizações públicas que funcionam na base de actividades que requerem grandes interdependências, tendem a adoptar o modelo de governação da Gestão do Valor Público. A necessidade de participação de vários interessados, em muitas das actividades públicas, impulsiona a constituição de redes que são melhor geridas através do modelo da Gestão do Valor Público, pois este, é considerado mais adequado para gerir os interesses conflitantes emergentes da actual sociedade de informação.

PARTE II

ESTUDOS EMPÍRICOS

CAPÍTULO 4 - ESTUDOS EMPÍRICOS SOBRE A EVOLUÇÃO DA GOVERNAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS EM PORTUGAL

4.1. INTRODUÇÃO

Este capítulo é dedicado aos estudos empíricos. Inicia-se com a descrição da metodologia utilizada no âmbito da investigação empírica, nomeadamente, a justificação e explicitação da opção pela realização de dois estudos de caso. São justificados e definidos os procedimentos adoptados no método de pesquisa e a estratégia de investigação seguida. Finalmente, apresentam-se os critérios da amostra, o processo seguido na recolha de dados, bem como, a sua análise, para cada um dos estudos efectuados.

4.2. JUSTIFICAÇÃO DAS OPÇÕES METODOLÓGICAS

O objecto do presente trabalho, como já foi referido, centra-se no estudo da evolução dos modelos de governação das organizações públicas. Interessa-nos compreender qual a evolução da governação das organizações públicas, em Portugal, saber quais os novos modelos em emergência e de que maneira estes afectam a qualidade dos serviços, sendo esta, medida pela satisfação dos profissionais.

Na base da concepção deste trabalho está o pressuposto teórico de que o sistema da Administração portuguesa é o resultado de uma deficiente adaptação de vários modelos. Com efeito, a influência dos modelos importados, tais como, o Modelo Napoleónico e o Modelo Burocrático Weberiano, foi decisiva na concepção dos alicerces do actual sistema administrativo português. A Constituição liberal portuguesa de 1822, foi baseada na Constituição francesa de 1791, e as reformas administrativas introduzidas no sistema de Administração Pública, em 1832, por Mouzinho da Silveira, foram integralmente decalcadas do Modelo Napoleónico (Manique, 1989; Araújo, 2002). Na sequência destas reformas, continuaram a seguir-se constantes alterações de natureza jurídica, no sentido da adaptação do sistema de Administração Pública às novas condições da sociedade portuguesa (Manique, 1989). A Administração Pública portuguesa, segundo Franco (1992), teve dos anos 30 aos anos 50, do século passado, um período de qualidade bastante acentuada, mas depois

envelheceu e foi sendo atingida por todo um conjunto de medidas desconexas e sem um rumo claro.

De facto, as correcções entretanto introduzidas, sobretudo, a partir dos anos 80, por via das várias correntes da modernização administrativa, de diferentes origens, também, não contribuíram para um funcionamento harmonioso e coerente do sistema de Administração Pública. Pelo contrário, essas teorias quando agrupadas evidenciam um *mix* muito variado e, por vezes, até contraditório. Actualmente, a Administração Pública portuguesa parece caracterizar-se, ainda, por um sistema administrativo muito centralizado, mas também, com elementos muito heterogéneos. O sistema parece ter deixado de ser unitário, tendo-se fragmentado, por vários e diferentes tipos de organizações, que passaram a actuar em meios envolventes específicos. Esta pluralidade estrutural da Administração Pública e a crescente tendência para uma maior interligação de cada unidade organizacional ao seu meio envolvente específico, com uma participação cada vez mais activa e exigente dos vários *stakeholders*, têm vindo a provocar alterações na tradicional cultura de serviço público e, conseqüentemente, desajustamentos na forma de governação e gestão das organizações públicas.

De facto, as organizações públicas necessitam de reflectir a mudança, fundamentalmente a partir do sistema de governação. Este deve proporcionar as condições básicas para que as organizações públicas prossigam com isenção o interesse-geral, que promovam valor público para a sociedade, garantindo, em simultâneo, um funcionamento na base de valores como a eficácia e a eficiência, mas também, com outros valores tão importantes como a qualidade, a equidade, a transparência, a legalidade e a *accountability*.

Porém, antes de nos debruçarmos, em concreto, sobre a pesquisa dos modelos de governação, a nível dos vários tipos de organizações públicas portuguesas, é útil observarmos o que se passa a nível das grandes tendências dos sistemas de Administração Pública, doutros países europeus, nomeadamente, França, Reino Unido, Alemanha e Suécia, além de Portugal. Não se trata de estudar especialmente o sistema administrativo, de cada um daqueles países, mas sim de nos debruçarmos sobre alguns aspectos caracterizadores da evolução do seu sistema de governação. Deste modo, comparamos algumas das características dos sistemas de governação dos principais sistemas europeus com o sistema português para nos ajudar a compreender melhor as tendências possíveis da cultura de serviço público. Em seguida,

importa verificar, no âmbito da Administração portuguesa, em relação a alguns tipos de organizações, designadamente, aquelas cuja actividade de prestação de serviços não depende quotidianamente de orientações do Poder Político, qual a evolução do sistema de governação dessas organizações. Interessa-nos compreender, relativamente a essas organizações que, de um modo geral, não estão sujeitas ao poder de direcção do Governo, quais os novos modelos de governação que estão a emergir e qual o seu impacto na qualidade dos serviços.

Para que os objectivos enunciados sejam exequíveis e considerando que a apreciação das ligações teóricas privilegia essencialmente variáveis de decisão dificilmente quantificáveis, optámos pelo método estudos de caso, por nos parecer a metodologia empírica melhor adaptada a este tipo de abordagem (Yin, 1989). O estudo de caso é caracterizado pelo estudo profundo e exaustivo de um ou de poucos objectos, de modo a permitir o seu conhecimento amplo e detalhado (Gil, 1999) e proporciona uma visão holística do fenómeno. O estudo de caso tem como principal objectivo apreender as características e os significados dos eventos, através da realização de uma indagação em profundidade de algum aspecto particular de uma situação ou de um facto específico mais apropriado (Carvalho, 2002).

O estudo de caso é adequado quando o investigador deseja definir o sujeito da investigação nas suas grandes linhas antes do detalhe (Yin, 1993), o que se insere na nossa linha de pensamento do tipo exploratório. O estudo de caso é utilizado para determinar a explicação mais plausível de um fenómeno real e para aprofundar a compreensão dos seus factores determinantes. Para Yin (1993) trata-se de uma metodologia de estudo empírica que investiga fenómenos contemporâneos em contexto de vida real, quando as fronteiras entre os fenómenos a analisar e o contexto não são evidentes, devendo o investigador alargar o seu horizonte temporal até compreender esse contexto, antes de se concentrar sobre o fenómeno que estuda. No âmbito desta investigação, trata-se de compreender um complexo processo de relações que não serão compreendidas completamente, se forem analisados isoladamente os subsistemas aos quais elas pertencem.

O estudo de caso favorece a utilização de várias fontes de informação, embora deva existir, por parte do investigador, uma grande preocupação de validação no momento da análise dos dados (Yin, 1993). Este autor aconselha, designadamente, para alcançar a maior transparência nas conclusões obtidas e possibilitar a sua validação por outros investigadores, que os critérios de interpretação dos dados qualitativos sejam sempre explicitados. Na utilização de

métodos variados, o mesmo autor, refere a necessidade de, para além da simples descrição dos instrumentos utilizados, procurar-se sistematicamente evidenciar as ligações entre estes indicadores, o meio envolvente e as suas mudanças. Também, a par da descrição dos dados objectivos, Yin, aconselha a proceder-se a uma interpretação das motivações e das atitudes dos actores.

Neste contexto, a opção metodológica pelo trabalho empírico é a da realização de dois estudos de caso: o primeiro, trata da comparação de alguns aspectos caracterizadores dos principais sistemas administrativos europeus com o sistema português; o segundo, procura verificar que modelos de governação são utilizados em diferentes tipos de organizações da Administração portuguesa. Tal, como já referimos, com esta investigação pretende-se estudar um fenómeno contemporâneo dentro de um contexto de vida real, não sendo as fronteiras entre fenómeno e contexto claramente evidentes. Ou seja, a governação das organizações públicas, enquanto fenómeno contemporâneo que se pretende estudar, é inseparável do contexto em que se procura implementar, quer num plano mais restrito do sistema de governação, quer ao nível mais global do sistema administrativo a que pertence. De acordo com Yin (1989, 1993) a escolha da realização de estudos de caso é adequada para o estudo de acontecimentos contemporâneos que, para serem compreendidos, têm de ser inseridos num contexto, podendo ser possível utilizar mais do que uma fonte de evidencia, e cujos comportamentos relevantes dos seus participantes não podem ser manipulados pelo investigador. Também, Feagin *et al.* (1991) consideram que a característica fundamental dos estudos de caso é a compreensão global de sistemas culturais de acção, referindo-se estes ao conjunto de actividades inter-relacionadas e envolvidas por actores numa situação social.

Assim, a estratégia de investigação desenvolvida assenta em dois estudos de caso, através de dados recolhidos, por técnicas, tais como, entrevistas, documentos e a aplicação de questionário.

4.3. ESTUDO DE ALGUMAS CARACTERÍSTICAS DOS PRINCIPAIS SISTEMAS ADMINISTRATIVOS EUROPEUS E SUA COMPARAÇÃO COM O SISTEMA PORTUGUÊS

Com este estudo pretendeu-se efectuar a comparação de algumas características relativas aos sistemas de governação, dos sistemas de administração pública europeus, com o sistema português. Partindo da ideia de que os sistemas administrativos europeus têm vindo, na generalidade, a experimentar um processo de fragmentação organizacional, pretendemos verificar que tipo de evolução tem vindo a ser seguida, no que toca a aspectos, tão fundamentais, como (a) a estrutura territorial para se observar a tendência do processo de centralização / descentralização; (b) o modo como se estabelece a distinção entre política / gestão e (c) a forma como se desenvolve o exercício do poder de coordenação.

Para tal, efectuou-se uma recolha de dados, na estrita medida do necessário, para se interpretar e compreender a informação relativa à caracterização da evolução dos diferentes sistemas de governação e observar comparativamente os principais traços culturais da Administração Pública portuguesa.

Nos três pontos seguintes, referimo-nos à definição da amostra, dos procedimentos adoptados e da análise de dados.

4.3.1. AMOSTRA

Para confirmar ou infirmar uma teoria o estudo de caso requer entre 3 a 10 casos, dependendo dos objectivos da investigação (Yin, 1993), enquanto Eisenhardt (1986) recomenda entre 4 a 10 bons casos. Tendo por base este referencial, foi seleccionada uma amostra de conveniência, cuja dimensão de cinco países (França, Reino Unido, Alemanha, Suécia e Portugal) resultou da aplicação dos critérios de selecção pré-estabelecidos de modo a que as relações observadas entre os conceitos pudessem ser nitidamente acentuadas. Esta amostra é constituída por algumas das características dos sistemas administrativos francês, britânico, alemão e sueco e português. A justificação para esta preferência de países tem subjacente alguns critérios que importa clarificar. Antes de mais, a referência ao sistema que nasceu em França, advém da proximidade cultural e da adopção de determinadas

características que se estenderam por muitos países continentais da Europa ocidental. Segundo vários autores (Manique, 1989; Amaral, 1999; Araújo, 2002), o sistema administrativo português adoptou, desde 1832, este modelo, o qual também é conhecido por sistema de administração executiva, ou ainda, de acordo com Loughlin e Peters (1997), por modelo napoleónico. O sistema administrativo britânico, embora originariamente diferente do português, não deixa de ser útil a sua comparação, pois, além de ter exercido historicamente alguma influência cultural, por se tratar da mais antiga aliança de Estado, também, actualmente, conjuga esforços comuns de modernização administrativa no âmbito da União Europeia. No final da década de 80, do século passado, muitas das medidas de modernização administrativa desenvolvidas pelo Governo da Sra. Thatcher e inseridas na corrente teórica da *New Public Management*, foram adoptadas pelo sistema de Administração portuguesa. No que diz respeito ao sistema administrativo da Alemanha, não podemos deixar de considerar a influência do Modelo Burocrático de Max Weber que se divulgou por todo o mundo, influenciando o sistema português. Embora, a matriz do sistema administrativo germânico seja a mesma do sistema francês, a verdade é que a burocracia weberiana moldou e configurou-o como uma variante específica que, ainda hoje, mantém os seus traços principais. Relativamente à escolha da Administração Pública da Suécia, embora sob o ponto de vista cultural não pareça existir traços de afinidade, interessa-nos, porém, evidenciar as características da Administração que é considerada, pela literatura da especialidade, um paradigma da eficiência pública.

4.3.2. PROCEDIMENTOS

Com o objectivo de adquirir informação sobre os sistemas administrativos da França, do Reino Unido, da Alemanha e da Suécia, realizamos uma recolha de dados com base no uso da análise documental, designadamente, através de textos legais, dados estatísticos publicados por Organizações Internacionais ou, ainda, nalguns casos em obras de autores de referência. Os processos usados na obtenção da informação foram implementados de acordo com a metodologia da investigação qualitativa (Bogdan e Bilken, 1982).

Efectuamos uma análise de conteúdo aos diferentes documentos. Nos casos em que não foi possível ter acesso às fontes primárias, designadamente, aos diplomas legais, utilizámos autores de referência, e sintetizámos a informação para deduzir alguns aspectos da caracterização de cada um dos sistemas de Administração Pública, na estrita medida do nosso interesse em compreender a evolução da governação.

4.3.3. ANÁLISE DOS DADOS

Segundo os procedimentos sugeridos por Bogdan e Bilken (1982) efectuou-se a organização dos dados por categorias. A análise dos dados dos documentos foi desenvolvida de acordo com a própria natureza dos documentos (legislação publicada, documentos oficiais, produzidos e publicados pelo próprio governo ou pela Administração Pública, relatórios e obras publicadas por organizações internacionais ou por autores de referência). O trabalho consistiu em procurar continuamente semelhanças e diferenças, modelos e questões de importância significativa. Este processo produziu diversas categorias que foram integradas e organizadas em três categorias principais: 1) a estrutura orgânica: refere-se à organização estrutural da Administração Pública, a fim de proporcionar a compreensão da intensidade de descentralização política e administrativa, dos elementos que compõem o sistema administrativo; 2) o grau de separação entre a política e a gestão; 3) a principal forma de coordenação seguidas em cada Administração Pública analisada.

- **ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FRANCESA**

O actual sistema político-administrativo é fundamentalmente fruto da Constituição de 1958 e da sua revisão de 1962. A França é geralmente caracterizada por ser um Estado unitário centralizado, apesar, da reforma iniciada em 1982, ter criado uma maior autonomia territorial, com as regiões, departamentos e municípios. Em 1985 deram-se mais alguns passos no reforço da autonomia regional e local, tendo em 1992 a uma nova desconcentração e descentralização de serviços. A França possui três níveis administrativos: Administração do Estado, Administração Regional e Administração Local. Relativamente à Função Pública, esta é fortemente segmentada em quatro domínios: a função pública do Estado, a função pública territorial, a função pública hospitalar e, ainda, as empresas públicas e outros organismos públicos.

- **Administração do Estado**

Os ministérios funcionam na dependência do respectivo ministro que, eventualmente, pode ser coadjuvado por outro ministro delegado ou por um ou mais secretários de Estado. A organização dos ministérios é complexa e algumas vezes difere de ministério para ministério. Em primeiro lugar há que destacar a importância do Gabinete do Ministro que é composto por

cerca de dez elementos de assessoria, que são nomeados pelo respectivo ministro, segundo um princípio de confiança política. As funções deste gabinete são de staff, embora, nas ausências do ministro, seja o director do gabinete que o substitui na direcção do ministério. Dependendo do ministro, há Secretarias de Estado que têm a responsabilidade de dirigir e coordenar as actuações das direcções-gerais. Estas representam as unidades básicas da estrutura dos ministérios, as quais tanto podem depender das Secretarias de Estado, ou directamente do ministro. As organizações pertencentes ao Estado são geralmente estruturadas em dois tipos de entidades: os serviços centrais e os serviços periféricos. Os primeiros coordenam e definem as grandes orientações, os segundos aplicam no terreno as políticas nacionais.

o Administração Regional e Local

No âmbito regional e local, a Administração Pública francesa é composta por três níveis: a região, o departamento e o município. As 26 regiões existentes foram criadas e organizadas em 1972, sendo 22 situadas no território europeu e 4 nos territórios ultramarinos (Guadalupe, Guiana, Martinica e Reunião). Dez anos depois, as regiões foram objecto de uma reforma profunda, que lhes proporcionou um estatuto de verdadeiras colectividades territoriais, dotando-as de vastos poderes e de um órgão de administração - Conselho Regional - eleito por sufrágio directo e universal. O Conselho Regional elege o presidente, os vice-presidentes e os restantes membros para formar a Comissão permanente. As regiões possuem ainda um Conselho Consultivo de natureza económico-social, não eleito.

As regiões dispõem de atribuições nos domínios do ensino profissional e secundário (competindo-lhe a criação, manutenção e gestão das escolas dos três últimos anos do ensino secundário), do ordenamento do território e urbanismo, do desenvolvimento económico e apoio às PME, dos transportes, portos e vias fluviais.

Relativamente aos departamentos, o território está dividido em 100. Estes possuem um órgão – Conselho Geral – eleito por sufrágio directo, o qual por sua vez elege um presidente. A cidade de Paris constitui uma excepção, pois é simultaneamente um município e um departamento, sendo estas funções desempenhadas pelas instituições municipais.

No que diz respeito às atribuições dos departamentos, compete-lhes, designadamente, a gestão dos benefícios no âmbito da segurança social e da saúde, o exercício de competências no

domínio dos transportes públicos e do ensino, incumbindo-lhes a criação, manutenção e gestão das escolas referentes aos quatro primeiros anos do ensino secundário.

As comunas (municípios) são cerca de 36.772. A maioria dos municípios tem características rurais, pois somente 2% possuem mais de 10.000 habitantes, representando 50 % da população total. Como órgãos, têm o Conselho Municipal e o seu Presidente. Os municípios dispõem de atribuições nos seguintes domínios: planeamento urbanístico, infra-estruturas e habitação social, serviços públicos locais de abastecimento de água e electricidade, recolha e tratamento de resíduos, transportes públicos, cultura, polícia municipal, apoio ao emprego e às empresas, serviços de saúde e acção social, sendo ainda responsáveis, na área da educação, pela construção e manutenção das escolas do ensino primário.

Em cada Região e Departamento, a representação do Estado está a cargo de um funcionário (Prefeito) nomeado pelo governo, ao qual compete a coordenação dos serviços desconcentrados da Administração Central, no respectivo âmbito territorial. Nos municípios, o Estado é representado pelo Presidente eleito pelo Conselho Municipal, que dispõe de poderes de manutenção da ordem pública, sendo também responsável pela investigação criminal e registo civil.

- Estratégias de modernização

Quadro nº 28 - Principais estratégias de modernização adoptadas na Administração francesa

Descentralização de algumas competências da Administração Central para a Administração Regional e Local;
Estabelecimento de alguns princípios sobre a gestão de recursos humanos, finanças, gestão por objectivos e resultados;
Programas de modernização para melhoria da prestação de serviços aos utentes / clientes;

Fonte: OCDE (1997); OCDE (2004).

- **ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO REINO UNIDO**

O Reino Unido é uma monarquia constitucional sem Constituição escrita, embora seja evolutiva e baseada no acordo permanente. A fonte do poder do sistema político-administrativo advém, sobretudo, da importância do Parlamento, apesar do processo legislativo ser dominado pelo governo, como consequência do sistema eleitoral. Como se sabe, o sistema eleitoral instituído propicia ao partido vencedor das eleições uma maioria clara e suficiente para o exercício do poder, criando uma grande base de estabilidade para a decisão de todos os assuntos públicos, normalmente, para além de um mandato. O Parlamento pode legislar sobre qualquer matéria sem obstáculos jurídico-políticos. De facto, existe uma enorme flexibilidade do sistema político, fundamentalmente, por via da ausência de um texto constitucional. É, claro que existem leis, convenções e disposições judiciais que ao longo dos tempos regulam as relações entre a Coroa e os seus súbditos, entre os poderes públicos e os cidadãos.

O sistema político institucionalizado caracteriza-se essencialmente por uma grande estabilidade. Muitas das instituições do Estado (Coroa, Câmara dos Comuns, Câmara dos Lordes) preservam de maneira especial as suas tradições, havendo, no entanto, uma preocupação pela evolução sem necessidade de revoluções ao longo dos últimos oito séculos.

Vejamos, em seguida, a estrutura da Administração Pública e a respectiva composição organizada pelos níveis central, regional e local.

- Departamentos Ministeriais

O Primeiro-ministro é formalmente nomeado pelo Monarca. O Primeiro-ministro nomeia os ministros e preside às reuniões do Conselho de Ministros. O gabinete do Primeiro-ministro é constituído por cerca de 80 pessoas, sendo a maioria dos quais funcionários públicos de carreira. Este gabinete tem como missão principal assessorar a organização da agenda política do Primeiro-ministro. O Conselho de Ministros é um comité de ministros principais, cujo número pode variar até ao máximo de 22. Os ministros no RU têm diferentes designações e funções. Há ministros que não são membros do Conselho, mas que podem ser convidados a participar nas reuniões que tratem de assuntos relativos ao seu ministério. Alguns têm designações tradicionais, tais como, Chanceler do Tesouro (Finanças), o lorde Chanceler (Justiça). Há secretários de estado para a Escócia, Irlanda do Norte e País de Gales. Os departamentos sectoriais são: o tesouro; estrangeiros e comunidade; interior; educação e emprego; saúde; cultura, comunicação social e desporto; desenvolvimento internacional;

segurança social; agricultura, pescas e alimentação; comércio e indústria. A maioria de cada um dos grandes ministérios (os doze atrás mencionados) têm como responsável um ministro que pertence ao Conselho de Ministros e podem ter *junior ministers*¹, com funções de assessoria, ou até como responsáveis de áreas específicas no âmbito do departamento ministerial.

Actualmente, os departamentos ministeriais podem ser caracterizados pelo seu reduzido tamanho e pela sua fragmentação. Apenas cerca de 10% do total dos funcionários públicos estão afectos aos departamentos centrais, estando os restantes distribuídos pelas agências e *quangos* (organizações semi-públicas quase autónomas). O processo de fragmentação da Administração resultou da transformação dos ministérios tradicionais numa divisão funcional em três grupos: ministérios que planeiam e programam, agências executivas e organizações privadas que prestam serviço público e, por último, agências reguladoras que controlam. A provisão dos serviços públicos é actualmente desenvolvida de forma mista, ou seja, parece funcionar sob a forma da filosofia de rede, onde interagem vários tipos de organizações públicas, do terceiro sector e privadas. Esta diversificação tem provocado naturalmente problemas de coordenação, parecendo indicar que as soluções encontradas pela Administração britânica já não se situam na base da coordenação hierárquica, mas sim no âmbito da governação pelo mercado e por redes.

○ Agências Públicas

As agências executivas são consideradas unidades organizacionais com bastante autonomia, embora façam parte da Administração Central, dependendo do respectivo ministro a quem tem de prestar contas. O ministro estabelece os objectivos para a agência e esta é dotada dos recursos necessários para realizar as tarefas. Porém, o director executivo possui uma margem de autonomia bastante razoável na gestão dos recursos de acordo com o plano apresentado previamente ao respectivo ministro. O Quadro nº 29 procura traduzir a atribuição de papéis para cada um dos responsáveis, segundo a análise de Phippard (1993).

¹ Os *junior ministers* são elementos pertencentes à juventude partidária do partido do governo que estão em formação para mais tarde ocuparem lugares políticos de maior relevância.

Quadro nº 29 Os papéis do ministro e do director executivo da agência

Papel do ministro	Papel do director executivo
<ul style="list-style-type: none"> • Estabelece a finalidade e objectivos; • Define a relação e a prestação de contas; • Define o financiamento; • Define as Auditorias, e avaliação; • Aprova o pessoal, salários e formação; • Nomeia o director executivo; • Efectua delegação de competências; • Aprova planos / orçamentos / metas; • Negoceia recursos; • Acompanha e avalia os resultados. 	<ul style="list-style-type: none"> • Selecciona o pessoal; • Efectua a gestão do dia-a-dia; • Propõe planos, orçamentos e metas; • Aplica os recursos; • Informa sobre os resultados.

Fonte: Phippard (1993).

O ministro assume a responsabilidade última da agência e tem de prestar contas ao Parlamento. A maior ou menor autoridade do director executivo da agência depende da delegação de poderes do próprio ministro. Anualmente, o ministro fixa os objectivos e aprova o plano proposto pelo director executivo. O ministro negoceia com o Departamento do Tesouro os recursos que necessita para o seu departamento e afecta um quantitativo a cada agência. No final do ano espera que o director executivo relate os resultados obtidos. No caso específico da utilização de recursos financeiros a nível da agência é o chefe da contabilidade, nomeado pelo director executivo, que tem de responder perante a Comissão de Contas Públicas.

o Administração Regional e Local

No âmbito da Administração Regional e Local, as entidades públicas distribuem-se nalguns casos por dois, noutros por três níveis. O primeiro, é constituído pelos condados (*counties*), embora na Escócia se denominem regiões. Este nível, é responsável pelo desenvolvimento dos serviços públicos, com maior peso financeiro, designadamente, a educação e os serviços sociais. O segundo nível é formado pelos distritos (*districts*) que podem ser metropolitanos e não metropolitanos. Por razões históricas, alguns deles podem tomar a designação da cidade ou de município (*boroughs*). O distrito pode não coincidir com uma só cidade pois pode agrupar várias outras. São os distritos que são responsáveis pelos serviços públicos mais ligados às necessidades locais. Em Londres existe uma área metropolitana cujo responsável político foi eleito, pela primeira vez, no ano de 2000. Nas zonas não metropolitanas da Grã-Bretanha existe um terceiro nível formado pelas paróquias

(*parishes*), na Inglaterra os “povos” e em Gales e na Escócia são os concelhos (*community councils*).

Da análise efectuada, podemos referir que a política de regionalização no Reino Unido só assumiu um impulso mais activo a partir do ano de 1999. Antes do início deste processo de descentralização, o Governo Central nomeava um ministro para cada uma das regiões da Escócia, de Gales e da Irlanda do Norte, a fim de desempenharem um duplo papel, ou seja, por um lado representavam os interesses regionais perante a Administração Central, por outro lado, geriam a aplicação das políticas públicas nacionais com expressão regional, nas áreas da habitação, educação e agricultura. Com efeito, foi sob a responsabilidade do Primeiro-Ministro Tony Blair, que aquelas regiões da Escócia, Gales e da Irlanda do Norte, foram dotadas de uma maior autonomia através da criação de governos próprios.

- Estratégias de modernização da Administração do Reino Unido

Quadro nº30 - Principais estratégias de modernização na Administração do Reino Unido

As estruturas monolíticas de governo, assentes em departamentos, deram lugar a pequenas unidades de gestão, com objectivos e missões direccionadas pelos ministérios ou pelo parlamento;
Na função pública, o programa <i>Nex Steps</i> foi concebido para desenvolver e implementar novas formas de governação e prestação de melhores serviços (qualidade) aos cidadãos;
Criação progressiva de agências para desenvolverem funções executivas anteriormente prestadas pelos departamentos ministeriais;
Programa de privatizações;
Ênfase na prestação de serviços com qualidade ao cliente
Maior e mais transparência de informação
Competição e contratação de serviços fora da Administração

Fonte: OCDE (1997); OCDE (2004).

O Reino Unido é um Estado unitário que foi sujeito a vários processos de modernização administrativa que parecem ter resultado numa grande fragmentação da Administração Pública. No âmbito organizacional, transitou-se de um sistema unitário de Administração Pública de prestação directa de serviços, para uma prestação mista, através de vários tipos de

organizações: agências autónomas; *quangos* (organizações semi-públicas quase autónomas); empresas e organizações sociais. Esta prestação mista de serviços públicos, também se desenvolveu a nível local. Ao mesmo tempo que se reduziram o número de municípios e condados, foram criados ao nível regional os governos regionais de Gales, Escócia e Irlanda do Norte. No âmbito de toda a problemática de modernização, desenvolveram-se vários programas de privatização e da introdução de medidas de maior eficiência, designadamente, através da adopção de técnicas de gestão empresarial privada.

• ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ALEMÃ

O governo federal é dirigido por um Chanceler federal que se caracteriza, com muita diferença dos modelos francês ou do Reino Unido, por uma relativa ausência de poder hierárquico, como chefe do governo, sobre os ministros. Compete ao Chanceler escolher e propor para nomeação (pelo Presidente da República) os vários ministros, mas uma vez em exercício de funções, os ministros dispõem de uma grande margem de autonomia. A Chancelaria federal é um órgão composto por mais ou menos 500 efectivos, que trabalham a informação para apoio à decisão do chanceler e auxiliam-no nas tarefas de coordenação. Nesta estrutura, também há um serviço de imprensa e de informação do Governo federal (equivalente ao porta-voz do Governo), onde se planeia e governa todo um sistema de informação do governo: os dados importantes relativos a cada projecto a desenvolver pelos vários ministérios são comunicados à Chancelaria. Todos os ministérios têm acesso a estes dados. Quanto aos serviços transversais, pertence ao Ministério do Interior a gestão dos recursos humanos e a gestão das novas tecnologias de informação e comunicação, enquanto a gestão dos recursos financeiros, é da responsabilidade do Ministério das Finanças.

O Governo federal é normalmente organizado em 18 ministérios, cuja liderança pertence a cada um dos ministros que, por sua vez, é coadjuvado por secretários de Estado (geralmente, entre um a três). A unidade básica da Administração Pública é o “serviço”. No máximo seis serviços constituem uma subdirecção-geral; estas subdirecções agrupam-se em direcções-gerais, que funcionam na dependência de cada secretário de Estado. O secretário de Estado e o director-geral podem ser funcionários ou políticos, pois tratam-se de cargos de nomeação discricionária, cuja característica principal é a de cessarem funções a todo o tempo, por

decisão do ministro. Todos os outros cargos, inferiores a director-geral, ou sejam, os subdirectores-gerais e os chefes de divisão, são de natureza profissional, ocupados por funcionários públicos, cuja promoção assenta em critérios de mérito.

A Alemanha tem uma organização administrativa que se articula em três níveis: o Estado Federado (*Land*), o Distrito (*Kreise*) e o Município (*Gemeinde*). Cada um destes níveis tem uma grande autonomia e é responsável, relativamente às tarefas que lhe estão definidas constitucionalmente.

- Estados Federados (*Länder*)

A República Federal da Alemanha é constituída por 16 Estados Federados (os *Länder*): 11 existem desde 1945 e os outros 5 foram constituídos em 1990, com a união do território da antiga República Democrática Alemã. Cada Estado Federado dispõe da sua própria Constituição e de atribuições específicas, que incluem poder legislativo, administrativo e jurisdicional, podendo celebrar tratados com países estrangeiros.

Os *länder* são bastante diferentes, quer pelas dimensões territoriais, quer pelo seu peso político. Cada *land* tem um Parlamento, um Governo e a sua Administração Pública. Cada *land* possui um Primeiro-Ministro e respectivo gabinete, normalmente tem cerca de dez ministérios e tem competências para organizar a sua própria Administração Pública. Na maioria dos *länder*, o aparelho administrativo está organizado em três níveis. Um nível superior, que depende directamente dos ministérios, assumindo o tipo de funções de concepção e coordenação; a nível intermédio, desempenhando funções correspondentes a um distrito do *land*, no entanto, não existem nos *länder* de reduzidas dimensões. Num terceiro nível, é constituído por instituições de prestação de serviços, das próprias necessidades do *Land* (serviços de saúde, serviços de infra-estruturas públicas, etc).

- Administração Regional e Local

A Administração Regional e Local está organizada em dois níveis: os distritos (*Kreise*), e os municípios (*Gemeinde*). Os distritos são agrupamentos regionais de municípios. Existem 323 distritos e 16.071 municípios. Estes dois níveis funcionam segundo o princípio da subsidiariedade, que implica a responsabilidade de se solucionar os assuntos locais ao nível dos municípios; mas quando este não consegue fazê-lo é ao distrito que passa a competir essas responsabilidades. As grandes cidades (há 115 que possuem mais de 100.000

habitantes) não dependem do distrito, sendo dotadas de grande autonomia, e assumem todas as competências dos dois níveis da Administração Regional e Local.

A organização dos municípios é muito variável, pois os *lander* têm liberdade para definir a estrutura organizativa no âmbito dos respectivos territórios. O Presidente do município pode ser eleito directa ou indirectamente segundo as normas de cada *land* onde está inserido o município. Estes, gerem vários serviços públicos como são, os serviços sociais locais, o fornecimento de água e gás, transportes locais, etc. Além das suas próprias funções, os municípios aplicam a legislação federal e a legislação do *land*. O financiamento dos municípios é proveniente dos impostos locais (impostos sobre imóveis e sobre os negócios) e 15 % do imposto sobre o rendimento, além dos subsídios e transferências por parte dos *lander*.

o Estratégias de modernização

Quadro nº 31 - Principais estratégias de modernização adoptadas na Administração Alemã

Transferência de recursos humanos da Administração central para outros níveis mais operacionais;
Medidas para resolução de problemas financeiros nos municípios e nos <i>Lander</i> ;
Privatização de serviços e implementação do <i>outsourcing</i> ;
Aumento de fiscalização da administração fiscal;

Fonte: OCDE (1997) e OCDE (2004)

• **ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DA SUÉCIA**

Em termos relativos, a Suécia possui o maior sector público do mundo ocidental. A Suécia distancia-se bastante, em relação a muitos outros países desenvolvidos, pelos seus já tradicionais serviços e prestações sociais, que são inteiramente prestados por organizações públicas, completamente financiadas pelos impostos pagos por todos os cidadãos.

O Sector Público sueco está organizado em três níveis de administração: central, regional e local. O nível central é constituído pelos departamentos ministeriais, as agências e as empresas públicas. O nível regional – nível territorial intermédio – é composto por dois tipos

de entidades públicas: os conselhos de distrito e a administração distrital. Relativamente ao nível local, este é constituído pelos municípios.

o Departamentos ministeriais

Na Suécia, os departamentos ministeriais são unidades organizacionais relativamente pequenas. O número de funcionários públicos afectos a cada departamento pode variar entre 50 a 300 pessoas no máximo. Em 1999, o governo sueco estava organizado em treze departamentos ministeriais, embora existissem dezoito ministros, pois há departamentos ministeriais que podem repartir-se em funções que vão para além da responsabilidade de dois ou mais ministros. No ano de 2001 o governo reduziu para dez os departamentos ministeriais. O Quadro nº 32 indica-nos a evolução do número de funcionários, mas é, sobretudo, ilustrativo em relação ao propósito do modelo sueco, ou seja, manter um número restrito de funcionários a nível central, de apoio à decisão política, e desconcentrar o mais possível a execução das políticas públicas nas agências independentes.

Quadro nº 32 - Pessoal afecto aos Departamentos Ministeriais

Ano	Nº de funcionários
1956	575
1973	1345
1982	2020
1991	1835

Fonte: Dahlberg (1994)

O gabinete de cada ministro é, normalmente, composto por um chefe de gabinete e alguns assessores, que são nomeados pelo ministro, e cessam funções em simultâneo com o respectivo titular da pasta. Podem existir secretários de Estado, quando os ministérios são muito complexos, e necessitam de ser desdobrados em termos de matérias. Em cada Departamento ministerial existe um subsecretário para os assuntos de intendência geral e um secretário-geral para os assuntos legais. Estes dois cargos são de carreira e são providos na base do mérito do desempenho.

Os ministros apenas adoptam decisões individuais em matérias de organização do seu departamento, porque as decisões relacionadas com os programas públicos são sempre tomada em conjunto no seio do governo. Portanto, a preparação, o planeamento e a coordenação dos assuntos de interesse geral, realizam-se de forma colectiva pelo governo. Se algum dos ministros adoptar decisões sem o consentimento escrito dos colegas coloca em risco a continuidade do seu cargo, ou seja, não existe responsabilidade ministerial individual (Larsson, 2001).

Para a coordenação do sistema, o Primeiro-Ministro dispõe de um gabinete com cerca de 40 pessoas. Este gabinete não tem o propósito de acompanhar ou monitorizar o trabalho que se desenvolve nas agências, nem se imiscui nas tarefas de implementação das políticas, como consequência da separação entre as decisões políticas e a sua implementação prática. Os membros do gabinete do Primeiro-Ministro são nomeados pelo próprio, com base em critérios políticos, e cessam a actividade em simultâneo com o do seu titular. É a partir deste gabinete que se efectua a monitorização da actividade dos ministérios e se desenvolve a coordenação das relações com os partidos políticos que formam a coligação governamental (Larsson, 2001).

Para além das reuniões ministeriais de preparação e aprovação de diplomas legais, a Suécia diferencia-se dos outros sistemas administrativos na prática das suas relações interministeriais. Na verdade, as comissões interministeriais são substituídas normalmente por comissões de peritos, que estudam os temas interdepartamentais. Estas comissões de peritos podem ser formadas por parlamentares, funcionários das agências e consultores privados. Para controlo destas comissões o governo elabora um documento base com as principais instruções e os limites, dentro dos quais a comissão pode encontrar e propor soluções. Na redacção destas instruções, participa um alto funcionário que, por sua vez, também participa nos trabalhos da comissão, sendo considerado “os olhos e ouvidos do ministro”. Desta forma, o governo controla o processo, tentando alinhar os seus resultados com a política governamental. Os documentos elaborados nestas comissões são transmitidos às respectivas agências públicas, para estas incorporarem as modificações oportunas. Os cidadãos também podem elaborar observações a título individual. Toda a documentação que se gera, na fase de estudo, pode servir para suportar a decisão governamental ou para elaboração de propostas legais (Statskontoret, 1998). As comissões de peritos constituem, assim, um dos elementos

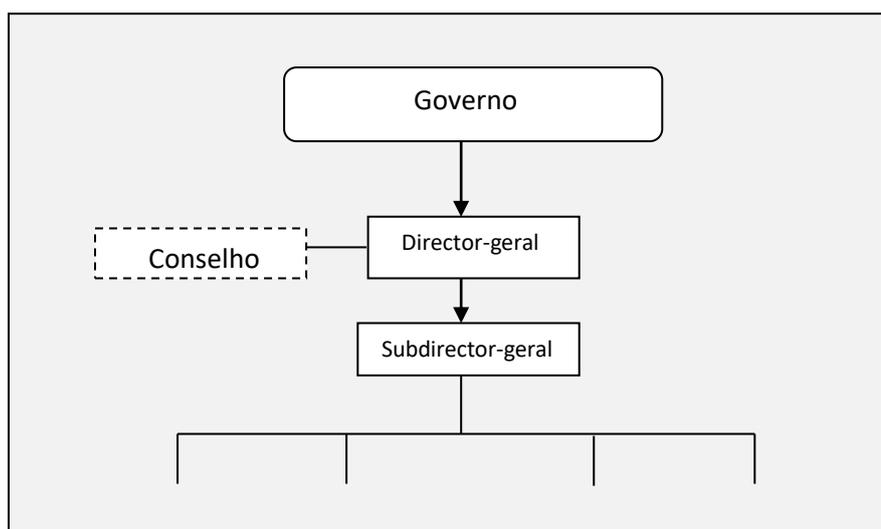
participativos do modo como se elaboram as políticas públicas, no âmbito do sistema administrativo sueco.

o Agências Públicas

O governo encarrega-se de promover o planeamento e a elaboração dos programas públicos, enquanto que a sua implementação prática é uma actividade das agências. Existem cerca de 300 agências públicas, onde trabalham um número próximo das 160.000 pessoas.

A Figura nº 18 - procura ilustrar a relação entre o Governo e a agência. Pertence ao governo a designação do director-geral da agência. Ao lado do director-geral existe um Conselho Geral constituído por pessoas independentes da gestão da agência. O director-geral é normalmente o presidente desse Conselho. Normalmente, apontam-se três motivos para a existência deste Conselho: primeiro, a necessidade da agência ter acesso a conhecimentos especializados de diversos peritos; segundo, os representantes dos grupos de interesse, afectados pela actividade da agência, devem ter oportunidade de expressar o seu ponto de vista e participar nas decisões; a terceira razão reside na maior influência e controlo sobre a Administração por parte dos cidadãos.

Figura nº 18- A relação governo / agência



Fonte: elaborado a partir de Dahlberg (1994).

Uma das questões que se pode colocar é a de saber em que qualidade esses cidadãos são representados, ou seja, quem são os membros desse Conselho? Na grande maioria são

políticos, muitos deles representantes do nível regional e local. Essa representação está relacionada com os interesses implicados no objecto da agência: sindicatos, empresários, diferentes sectores industriais, etc. Também é costume integrarem estes conselhos um bom número de académicos e peritos nas várias matérias de interesse da agência. O Conselho da agência só toma decisões sobre matérias muito determinadas, designadamente, sobre o plano e orçamento e, em geral, acompanha e examina a actividade da agência de maneira a verificar se ela é eficaz e em conformidade com a missão estabelecida (Dahlberg, 1994).

As agências dependem formalmente do governo, embora possuam uma ampla margem de autonomia de gestão. As agências possuem plena responsabilidade para poderem definir as suas políticas de pessoal, da sua gestão financeira e, em grande medida, dos seus investimentos. Podem, igualmente, determinar a sua estrutura orgânica, escolher os seus métodos de trabalho e estabelecer a combinação de *inputs* de produção que melhor se adapte às suas actividades. Como já se referiu, é o Governo que escolhe e nomeia o director-geral da agência, pertencendo a este efectuar a proposta de nomeação dos restantes dirigentes. Todo o restante pessoal é recrutado e seleccionado pela própria agência.

Na verdade, a Constituição não permite as relações formais entre os ministros e as agências, pois as agências apenas dependem do governo, na qualidade de órgão colectivo. Em resultado desta separação tão rígida, os ministros não são responsáveis pela interpretação da lei que os funcionários das agências realizam.

Não obstante esta formalização da independência das agências, na sua relação com os ministros, os contactos informais e os instrumentos indirectos de controlo governamental sobre a actividade das agências, constituem uma prática quotidiana. Na verdade, as fases da preparação das decisões e da sua implementação obrigam, naturalmente, a uma necessária interdependência entre o órgão político e o órgão executivo da agência. Portanto, ainda que seja de forma informal, o governo dispõe de vários instrumentos para controlar as agências públicas:

- a) Em primeiro lugar, o governo pode redigir directrizes sobre o modo como se deve interpretar as disposições legais;
- b) O governo também pode elaborar instruções detalhadas sobre a utilização dos fundos públicos;

- c) Um outro instrumento fundamental é a designação do responsável máximo da agência (director-geral). Cada uma das agências possui um director-geral nomeado por um período de 6 anos, sendo ele o responsável máximo pelas actividades da agência. Tendo em conta que o mandato dos governos é de quatro anos, torna-se possível que um director-geral de uma agência trabalhe com governos diferentes. Regra geral, um director-geral não pode ocupar o cargo para além de dois mandatos de 6 anos. Na base da preservação do princípio de que se deve manter a separação de actividades política / administração o director-geral não tem obrigação de demitir-se, com a entrada de um novo governo, seja ele maioritário ou não. Porém, se um director-geral é acusado de má gestão e perde a confiança do governo, então pode ser afastado do seu cargo.

Ora, sendo as agências públicas independentes hierarquicamente do ministro, como é que funcionam os mecanismos de responsabilidade? A Constituição sueca não permite aos ministros nem ao próprio Parlamento exercer um controlo directo sobre a actividade das agências. Segundo, adianta Ziller (2001) pertence ao *Ombudsman*² exercer um papel muito importante, com grande influência política e social, delegada pelo Parlamento. Enquanto, aquele órgão se encarrega de fazer respeitar o princípio da transparência da Administração Pública, perante todos os cidadãos, por outro lado, perante os tribunais, os funcionários são criminalmente responsáveis pelas suas acções.

As agências também funcionam como mecanismos de coordenação, designadamente, as agências com funções de avaliação, como por exemplo, a Agência Sueca de Gestão Financeira. Estas agências de avaliação controlam o cumprimento de objectivos de outras agências. Dado que o sistema sueco se baseia, em absoluto, no princípio de transparência, os documentos das agências destinados ao Governo e ao Parlamento são públicos praticamente desde o momento em que são elaborados, por isso, servem não apenas para a agência que os avalia, mas também para as restantes partes, em virtude da existência de uma certa homogeneidade nas práticas de gestão.

² Pode traduzir-se por “Provedor do cidadão”. Trata-se de um órgão com amplos poderes, com funções de fiscalização / controlo.

○ Administração Regional e local

O nível regional é governado por políticos eleitos, cujas funções principais são o planeamento e promoção regional, a gestão dos cuidados de saúde, os transportes públicos e comunicações, a distribuição de energia, as estradas, os parques, a assistência social, a educação e a cultura. Paralelamente, a estes, existem os serviços administrativos (Administração Distrital) dependentes do Estado, com uma fraca autonomia de decisão.

A nível local existem os municípios que se caracterizam tradicionalmente por uma grande autonomia. Cerca de 75 % da actividade dos municípios é financiada por impostos criados a nível local. As transferências financeiras do governo cobrem os restantes 25 % das necessidades dos municípios.

No período de 1960 a 1975, depois de um longo debate, cujo tema forte se situou em torno da defesa do equilíbrio entre a democracia e a eficiência, o número de municípios baixou de 2000 para 280. O motivo principal desta fusão de municípios deveu-se à necessidade de criar unidades administrativas, que apresentassem uma dimensão suficiente, para se poderem implementar reformas nos sectores do ensino e da segurança social. A provisão dos serviços sociais é uma função dos municípios e não do Estado. O mesmo acontece, por exemplo, com o ensino obrigatório, o ensino secundário e o ensino de adultos. Nos últimos anos, os municípios, em matérias do urbanismo e conservação da natureza, tem vindo a assumir um papel relevante. Esta descentralização tem tido repercussões em todo o sector público sueco. Antes de mais, verificou-se uma acentuada redução do controlo por parte do Estado nos municípios, e um conseqüente alargamento da margem de manobra para as iniciativas locais.

• Estratégias de modernização

Quadro nº33- Principais estratégias de modernização na Administração da Suécia

Esforços de tornar o sector público mais eficiente;
Reorganização do processo e formas de orçamentação;
Programa de ajustamento e emagrecimento da Administração Pública;
Diminuição da despesa pública como estratégia de longo prazo.

Fonte: OCDE (1997); OCDE (2004)

- **ADMINISTRAÇÃO PORTUGUESA**

Actualmente, em termos de análise, só por comodidade de linguagem se pode falar no singular em Administração Pública porque, na verdade, o que se pode constatar é a existência de várias administrações públicas, aliás, tal, como se passa nas restantes administrações europeias analisadas. Há uma enorme constelação de administrações públicas, ou seja, milhares de organizações, embora todas elas pertençam ao mesmo sistema de Administração Pública. Esta é, de facto, uma macro-organização que actua através de um conjunto de instituições e organizações dotadas de meios cedidos pela sociedade, a fim de realizar objectivos que esta considera necessários. Nesta perspectiva, depreende-se que as organizações que fazem parte da Administração Pública, por um lado, realizam propósitos destinados a satisfazer necessidades colectivas, a nível da Constituição, por leis e pelo processo político e, por outro lado, são dotadas de poderes específicos, de natureza pública, resultantes da autoridade que a sociedade deposita no Estado para satisfazer essas necessidades.

Em Portugal, a organização da Administração Pública inclui, para além do próprio Estado, os institutos públicos, empresas públicas, associações públicas, entidades reguladoras, autarquias locais e regiões autónomas. Trata-se, na verdade, de um vasto conjunto de organizações públicas, de tipos diferentes que, para efeitos de análise, importa sistematizar. De acordo com esta definição, estão integrados no âmbito do Sector Público Administrativo: a Administração Central e a Administração Local (Quadro nº34):

Neste sentido, incluem-se na Administração Central os departamentos ministeriais e todas as unidades organizacionais dependentes, nas modalidades de administração directa e administração indirecta, bem como, o caso especial da administração independente. A Administração Local, compreende o tipo de organizações com características de auto-governo – as autarquias locais -, que não pertencem propriamente ao Estado (são administração autónoma) e, por isso, não dependem do governo central a não ser no que diz respeito ao cumprimento na aplicação da legislação.

Quadro nº34 - Classificação do Sector Público Administrativo

Âmbito da Administração Pública	Modalidades de Administração	Tipos organizacionais
Administração do Estado	administração directa	Ministérios organizados em direcções-gerais (e outros departamentos equiparados como inspecções-gerais e secretarias-gerais)
	administração indirecta	Institutos públicos.
	administração independente	Entidades reguladoras
Administração Local	administração autónoma	Autarquias locais: municípios e freguesias

Em seguida, faremos uma breve análise, sobre a Administração do Estado e, particularmente, dentro desta, realçaremos as várias modalidades da administração e alguns aspectos relativos aos processos de reforma e modernização.

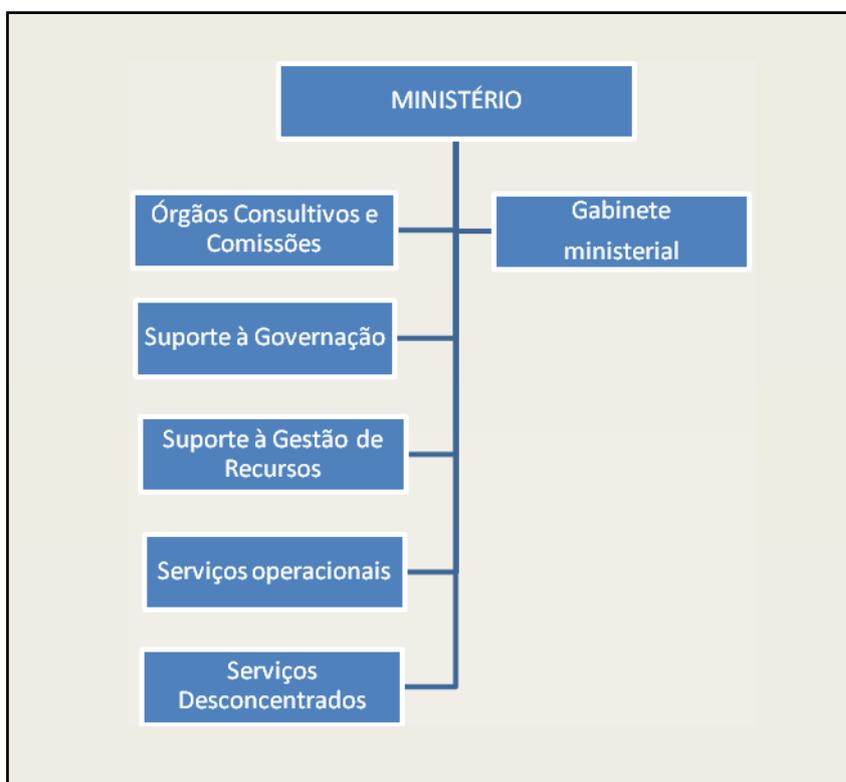
○ Administração do Estado

O principal órgão da Administração do Estado é o Governo. Este é composto pelo Primeiro-Ministro, dos ministros, dos secretários de Estado e dos subsecretários de Estado. A organização e coordenação da Administração Pública Central efectua-se a partir dos ministros e respectivos gabinetes, cujo número e denominação dependem da orgânica adoptada em cada governo. De acordo com o texto constitucional, o governo para além de ser “o órgão de condução da política geral do país” é também o “órgão superior da Administração Pública” (CRP, Artº 185).

Para prosseguirem os seus objectivos, cada governo cria a sua própria estrutura ministerial. Embora seja escassa a teoria desenvolvida sobre a organização de governo é possível enumerar uma classificação mais habitual dos tipos de ministérios. Segundo o critério adoptado por Amaral (1999), os ministérios agrupam-se em cinco categorias: ministérios políticos; ministérios militares; ministérios económicos; ministérios sociais e ministérios técnicos. Os ministérios políticos, a par dos ministérios militares, correspondem às áreas mais

tradicionais do Estado. Os primeiros são aqueles em que as atribuições políticas são predominantes, por lhes estar confiado o exercício das principais funções do Estado, como são a Administração Interna, a Justiça, os Negócios Estrangeiros. Os ministérios militares são, por natureza, aqueles em que se organizam e estruturam as Forças Armadas do país, como a Marinha, Exército, Força Aérea – ou, simplesmente, a Defesa Nacional. São ministérios económicos aqueles que superintendem nos assuntos de carácter económico e monetário (Finanças, Planeamento, agricultura, Comércio, Indústria). Os ministérios sociais são os que se destinam a realizar a intervenção do Estado nas questões de natureza social e cultural e no mundo do trabalho (Educação, Cultura, Ciência, Juventude, Desportos, População, Emprego, Saúde, Trabalho, Segurança Social). Ministérios técnicos, são os que se dedicam à promoção das infra-estruturas e dos grandes equipamentos colectivos, exercendo funções predominantemente técnicas (Obras Públicas, Habitação, Urbanismo, Ambiente, Transportes, Comunicações). Os ministérios, regra geral, são organizados segundo a configuração que a figura nº 19 procura mostrar.

Figura nº 19- Organização dos ministérios



Fonte: PCM – Presidência do Conselho de Ministros

Os ministérios são constituídos, para além do próprio titular – o ministro – pelo seu gabinete, por órgãos de consulta e comissões, por unidades de suporte à governação, por unidades de suporte à gestão de recursos, de unidades operacionais e possíveis unidades de serviços desconcentrados.

O gabinete ministerial é constituído por um chefe de gabinete (equiparado a director-geral), adjuntos, assessores, secretariado e pessoal de apoio administrativo. O gabinete tem como finalidades o apoio à decisão e coordenação dos vários serviços dependentes do ministro. Este pessoal é escolhido discricionariamente pelo respectivo ministro, entre funcionários ou não funcionários, cessando estas funções em simultâneo com o exercício do titular.

Os órgãos de consulta e, eventualmente, comissões que se destinam, muitas vezes, a representar e fazer participar determinados sectores da sociedade civil, são órgãos de composição mista e, geralmente, não têm um funcionamento permanente. As unidades de suporte à governação são, por princípio, aquelas unidades especializadas na formulação de políticas públicas, que não prestam o serviço directo aos cidadãos, mas que se dedicam ao estudo da concepção e planeamento dos bens e serviços públicos. As unidades de suporte à gestão de recursos, encarregam-se sobretudo da coordenação. A Lei nº 4 / 2004 de 15 de Janeiro, estabelece o desenho organizacional da administração directa do Estado, ou seja, aquela que está sujeita a um poder de direcção do respectivo membro do governo.

As unidades de serviços operacionais dessa área governativa são aquelas unidades que contactam directamente com os cidadãos. As unidades de serviços operacionais desconcentrados, são constituídas essencialmente por organizações com uma relativa autonomia. Estas unidades organizacionais não dependem directamente das ordens do Governo, estão autonomizadas, têm órgãos próprios de direcção ou gestão. É o caso, por exemplo, dos institutos públicos, dos hospitais, das escolas e das universidades. A Lei nº 3 / 2004, de 15 de Janeiro, estabelece o quadro normativo da organização e funcionamento dos institutos públicos.

Quanto à Administração independente, esta constitui, porventura, um dos traços mais marcantes das recentes alterações do papel do Estado na economia e na sociedade. Trata-se da criação das entidades de regulação, essencialmente, independentes do Governo. A abertura de sectores de actividade económica, até aí reservados ao sector público, à livre iniciativa

privada, trouxe consigo a necessidade de separar a função de estabelecer regras de funcionamento desse mercado, em relação à função de intervir directamente no mesmo enquanto sujeito económico.

Assim, a regulação passou a caber, cada vez mais, a organizações públicas não dependentes directamente das orientações do Governo - autoridades reguladoras independentes. Estas entidades passaram a funcionar segundo um novo paradigma de actuação, o regulador deve gerir os interesses dos profissionais do sector e igualmente o interesse público e os interesses dos consumidores. De uma forma linear, podemos referir que os principais interesses em conflito são os profissionais do sector, os consumidores e o interesse público e à entidade reguladora compete gerir esses interesses de forma clara e eficaz, assegurando a qualidade de serviço. Para tal, têm vindo a ser criadas várias autoridades reguladoras independentes que visam assegurar um conjunto de regras e princípios que poderão promover a credibilidade do sistema em causa³.

o Administração autónoma

Segundo o Artigo nº 235, da Constituição “ a organização democrática do Estado compreende a existência de autarquias locais”. A Administração Local refere-se ao conjunto das autarquias locais, que são: as regiões administrativas, os municípios e as freguesias. Estas entidades, englobam-se na modalidade de Administração autónoma, que pode ser definida como uma das modalidades de administração pública caracterizada, essencialmente, com duas dimensões: a autodeterminação, isto é, a capacidade de definir a sua própria orientação administrativa, sem submissão a orientações superiores, designadamente do governo; e a auto-responsabilização, que significa a não submissão do mérito dos seus actos ao controlo da Administração do Estado. Ora, decorrente destas duas dimensões anteriores, surge a característica mais evidente da Administração autónoma que é o auto-governo. Entende-se por auto-governo, o governo próprio por meio de órgãos representativos eleitos, directa ou indirectamente, pela colectividade base.

A existência constitucional de autarquias locais e o reconhecimento da sua autonomia face ao Poder Político central, traduz-se operacionalmente no conceito de descentralização. Portanto,

³ Consultar, por exemplo: o projecto de Lei-Quadro (Moreira e Maçãs, 2003); o Decreto-Lei nº 309 / 2003 que criou a Entidade Reguladora da Saúde; o Decreto-Lei nº 10 / 2003, de 18 de Janeiro, que criou a Autoridade da Concorrência.

são classificadas de autarquias⁴: os municípios e as freguesias. Qualquer destas entidades é dotada de órgãos próprios. O Artigo nº 239, da Constituição, estabelece os órgãos deliberativos e executivos das autarquias locais.

o Modernização administrativa

No decorrer das últimas décadas a Administração portuguesa tem vindo a sofrer grandes mudanças, através da implementação de vários processos de modernização administrativa. O Quadro nº35 pretende referir apenas uma pequena parte das medidas, mais significativas, tomadas nos últimos anos.

Quadro nº 35-Principais estratégias de modernização adoptadas na Administração portuguesa

Revisão do Estatuto do Pessoal Dirigente
Organização da Administração Central e dos Institutos públicos
Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho (SIADAP)
Transferência de funções da Administração Central para a Administração Local
Programa de Reestruturação da Administração Central (PRACE) que tem como objectivos: - Modernizar e Racionalizar a Administração Central; - Melhorar a Qualidade de Serviços prestados aos Cidadãos pela Administração; - Colocar a Administração Central mais próxima e dialogante com o Cidadão.
Regime jurídico do contrato individual de trabalho
Regime de mobilidade; regime de vínculos, carreiras e remunerações
Introdução de sistemas de simplificação administrativa

Fonte: resumo de vários diplomas legais em anexo; Programa PRACE (MFAP).

⁴ As Regiões Administrativas, também, são consideradas autarquias face à Constituição, embora, não estejam activadas na prática.

4.3.4. SÍNTESE DA ANÁLISE DE DADOS E TESTE DA HIPÓTESE

Depois de termos analisado algumas características de cada sistema administrativo, efectuamos uma síntese de leitura a partir das três categorias seleccionadas: estrutura organizativa do território, o grau de separação da política / gestão e o exercício do poder de coordenação. O Quadro nº36 procura mostrar as principais características da análise das três categorias, relativas aos cinco sistemas administrativos.

Quadro nº36 - Breve comparação dos sistemas de administrações públicas

Países	França	Reino Unido	Alemanha	Suécia	Portugal
Categorias					
Estrutura organizativa territorial	Estado Unitário	Estado Unitário	Estado Federado	Estado Unitário	Estado Unitário
	Centralizada	Descentralizada	Relativamente descentralizada	Muito descentralizada	Muito centralizada
Grau de separação política / gestão	Reduzida separação	Grande separação	Grande separação	Grande separação	Reduzida separação
Principal poder de coordenação	Em torno dos gabinetes ministeriais	Elite administrativa	Princípio da hierarquia e funcionários profissionais	Práticas assentes na procura do consenso	Em torno do Primeiro Ministro e dos gabinetes

Em seguida iremos comparar, de forma simplificada, as características mais importantes das várias administrações públicas com o sistema português. Começaremos por analisar o peso relativo do Estado, medido através do rácio da despesa pública total em percentagem do PIB. Esta é uma das medidas normalmente utilizadas para avaliar a dimensão do Estado. O Quadro nº36 procura mostrar a evolução da despesa pública em Portugal, em comparação com os países, das administrações públicas analisadas. Com efeito, desde a década de 70 até meados dos anos 80 observou-se um aumento da dimensão do Estado na generalidade dos países. Dos anos 85 para 90, de um modo geral, as administrações públicas fizeram um esforço de diminuição da despesa pública, embora nos anos 95 o valor da despesa voltou a subir ligeiramente. A partir do ano de 1995 verifica-se uma contenção da despesa pública com tendência para uma descida na generalidade, embora com intensidades diferentes.

Quadro nº37 - Despesa pública total em % do PIB

	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2007
Alemanha	37,7	47,6	47,1	46,0	44,1	49,6	45,1	46,8	44,2
França	37,1	42,6	45,4	52,0	49,7	55,2	51,6	53,4	52,4
Portugal	19,7	28,3	36,1	42,8	38,8	45,0	43,1	47,6	45,8
Reino Unido	36,9	44,5	43,2	44,3	39,2	44,5	39,1	44,1	44,4
Suécia	42,1	47,5	60,0	62,9	58,5	67,7	55,6	55,2	52,7
U E (15)	35,8	43,0	45,4	49,1	47,4	51,3	45,4	47,1	46,2
U E (27)	-	-	-	-	-	-	-	46,9	45,8

Fonte: dos anos 1970 a 1995 (Base de dados da AMECO, Novº de 2003); dos anos 2000 a 2007 Eurostat.

A nível dos países da U E as imposições ditadas pelo Tratado da União Europeia e pelo Pacto de Estabilidade e Crescimento levaram a limitar o crescimento das despesas públicas, a partir de meados dos anos noventa. Verifica-se, assim, que no âmbito da U E (15) inverteu-se a tendência de subida de há várias décadas.

Um outro indicador revelador da dimensão do Estado é o do peso da despesa com os salários da Função Pública. Conforme podemos observar no Quadro nº 38 a Função Pública portuguesa no conjunto da média europeia atinge uma elevada percentagem dos salários relativamente ao PIB, apenas é ultrapassada pela Suécia. No entanto, verifica-se no ano de 2007, uma ligeira descida.

Quadro nº 38 - Despesa pública com o pessoal em % do PIB

Países	Ano				
	1995	2000	2003	2005	2007
Alemanha	8,7	8,1	7,8	7,5	6,9
França	13,6	13,3	13,5	13,2	12,9
Portugal	12,9	14,2	14,1	14,4	12,9
Reino Unido	10,6	9,7	10,7	11,2	10,9
Suécia	16,4	15,3	16,1	15,7	15,1
U E (15)	11,2	10,5	10,8	10,8	10,5
U E (27)	–	10,5	10,8	10,7	10,4

Fonte: Comissão Europeia “Annual macro-economic database” actualização de 23 de Outubro de 2008.

Note-se que, de um modo geral, as políticas de modernização seguidas pela esmagadora maioria dos países da UE incluíram acções tão diversas como, privatizações, a redução e a externalização de serviços não essenciais, a introdução de novas tecnologias de informação e comunicação, etc., dando origem a uma redução do peso relativo do pessoal, enquanto que a Administração portuguesa não conseguiu contrariar esta tendência, de forma expressiva.

No que diz respeito à estrutura organizativa territorial, Os sistemas analisados, diferenciam-se na maneira como repartem as competências de actuação entre o nível central e o níveis local. Para analisar esta distribuição de tarefas, recorreremos a um indicador indirecto, tal como, a despesa pública por níveis de Administração (Quadro nº39). Neste Quadro deve ler-se a percentagem de gasto na Administração Central (AC), a percentagem de gasto na Administração Federal (AF), apenas no caso da Alemanha, e a percentagem da despesa no nível local (AL). É de referir que a soma das duas percentagens não é igual a 100%, visto que, à componente da despesa pública total falta acrescentar a despesa com a Segurança Social, conforme mapas da Eurostat.

Das administrações públicas analisadas a França e Portugal evidenciam o gasto público mais centralizado. A Administração portuguesa é a que apresenta o maior desequilíbrio entre a

despesa pública afecta aos dois níveis da Administração. O caso inverso verifica-se na Suécia onde a Administração reserva uma fatia significativa de gasto público para o nível local. Com efeito, a Suécia, tem tradições de um governo local bastante forte e com grande autonomia o que explica a elevada descentralização da despesa pública.

Quadro nº 39 - Componentes da despesa pública repartida pelos diferentes níveis de administração

Países	Ano Nível Administração	1996	2000	2005	2007
		Alemanha	AC	14,1	11,7
	AF	14,1	13,5	12,9	12,2
	AL	8,0	7,3	7,2	7,2
França	AC	25,3	23,3	23,5	21,7
	AL	10,0	9,7	10,9	11,2
Portugal	AC	31,2	29,5	32,1	30,5
	AL	5,4	6,0	6,2	6,1
Reino Unido	AC	39,5	35,7	40,4	40,6
	AL	11,4	11,5	12,9	12,9
Suécia	AC	37,1	32,1	30,9	28,2
	AL	24,7	23,8	24,5	24,5

Fonte: Eurostat

Do ponto de vista da configuração formal, apenas a Alemanha é um Estado Federal, sendo todos os restantes classificados como Estados unitários. No entanto, o que se verifica é que o grau de descentralização não está relacionado com a sua configuração formal, pois, um Estado unitário como a Suécia, distingue-se por ter uma administração local forte e com grande autonomia.

Dos dados analisados, realça-se que as administrações públicas com menor peso no nível central são a Alemanha, Reino Unido e Suécia. Deduz-se, portanto, que estes três sistemas de administrações públicas se caracterizam, ao nível central, por desenvolverem uma actividade de natureza mais de concepção e decisão, deixando para os níveis subnacionais, mais

próximos do cidadão, as tarefas de execução da prestação de serviços. O caso da Alemanha é paradigmático, o governo federal não possui administração central periférica para a execução das políticas, pertence ao Estado federal conceber e decidir e aos Estados federados a sua implementação.

Do grupo de administrações públicas analisadas, Portugal apresenta indicadores que levam a considerar o Estado mais centralizado e, portanto, com um peso político muito grande na cúpula da Administração Central. Não obstante existirem muitos organismos formalmente classificados por Administração indirecta, por exemplo, os institutos públicos, existe a possibilidade do Poder Político interferir na vida diária da gestão desses organismos. Neste sistema administrativo existe, de facto, uma escassa separação entre a política e a gestão, que se evidencia na nomeação e cessação discricionária dos principais responsáveis das organizações públicas (directores-gerais e subdirectores-gerais), invadindo, assim, a esfera da hierarquia técnica com critérios de natureza política.

Em França, tal como em Portugal, o exercício do poder na Administração Pública está ligado, especialmente, à cadeia de hierarquia política que se estabelece a partir dos gabinetes dos membros do governo, através das sucessivas nomeações dos principais dirigentes. No que diz respeito à relação da política / gestão, o sistema francês caracteriza-se por dois elementos fundamentais: os gabinetes ministeriais e os “grandes corpos” de funcionários. Os gabinetes constituem o núcleo duro do poder. É a partir dos gabinetes que se gerem as relações de poder entre a Presidência e o Primeiro-Ministro e entre este e os restantes ministérios. A chave deste poder não só deriva do grande leque de relações que se estabelecem com todos os sectores da sociedade, como também, da sua capacidade de intervenção nos assuntos ministeriais e administrativos de uma forma directa. Quanto aos “grandes corpos”, estes formam uma elite administrativa, que se caracteriza por dois elementos importantes: por um lado, o seu recrutamento e a socialização são fruto de um grupo reduzido de instituições universitárias (designadamente, a Escola Nacional de Administração), pelo que os seus membros aprendem a reconhecer-se e a criar redes informais de poder; por outro lado, a implantação da elite administrativa não se circunscreve à Administração Central, estende-se pela Administração Regional e Local, à esfera política e ao sector empresarial.

Os sistemas administrativos alemão e francês, embora tenham uma matriz comum, diferenciam-se em muitos aspectos. Na Alemanha, o poder é efectivamente exercido, em

termos políticos, pelos eleitos, que se confinam aos respectivos órgãos dos Estados, tanto nacional, como os federados. Na dependência da política está a Administração que funciona na base de uma hierarquia técnica levada a cabo pelos respectivos funcionários de carreira. Para evitar a politização da Administração Pública, a Alemanha instituiu, na fronteira entre a política e a gestão, uma categoria específica de “funcionários políticos”. Estes, são em número relativamente reduzido, sendo nomeados e destituídos pelos governos, gozando de um estatuto próprio confinado a funções técnico-políticas de confiança, embora, possam permanecer para além do governo que os nomeou. O restante pessoal da Função Pública está sujeito a normas rígidas de lealdade e isenção estabelecidas na Lei fundamental.

A Administração do Reino Unido parece ter sido aquela que sofreu maiores mudanças nas últimas décadas. De um Estado unitário com tradições de grande centralização, com um volume de grande prestação de serviços directos ao cidadão, passou para uma prestação mista, através de vários tipos de organizações: agências autónomas, *quangos* (organizações semi-públicas quase autónomas), empresas e outras organizações sociais. A modernização do sistema britânico inspirou-se fortemente no modelo sueco, no entanto, quando implementou o modelo de agência não adaptou todos os instrumentos utilizados na Suécia, como são, as práticas do *ombudsman*, a responsabilidade ministerial colectiva, a dependência das agências perante vários ministérios, a participação dos dirigentes das agências na formulação das políticas públicas, a estratégia de consenso e da transparência dos assuntos administrativos. Relativamente à clássica divisão dos poderes entre política e gestão, o Reino Unido possui grandes tradições dessa separação. Em primeiro lugar, os funcionários caracterizam-se por uma certa neutralidade, pois, não podem filiar-se em partidos políticos, nem podem manter relações com os partidos políticos no exercício das suas funções. Por outro lado, não existem gabinetes ministeriais ao estilo francês e o número de lugares de nomeação discricionária é muito reduzido. Acrescente-se, ainda, que existe uma elite administrativa muito coesa, recrutada predominantemente das universidades de Oxford e Cambridge, e que mantém uma rede informal muito forte no controlo do acesso aos lugares de topo da Administração, opondo-se sistematicamente a ingerências políticas no seio desse grupo administrativo.

O modelo de Administração sueco distingue-se com grande distância de todos os outros sistemas estudados. Na Suécia não existe apenas uma ou mesmo um grupo restrito de instituições universitárias que sejam predominantes no recrutamento dos dirigentes da Administração Pública, como acontece em França ou no reino Unido. Por outro lado, o Poder

Político não controla a Administração através dos gabinetes nem existem “corpos especiais” de funcionários que dominem as relações de poder nos ministérios. De um modo geral, parece haver uma tradição de confiança dos políticos no profissionalismo dos funcionários e na sua neutralidade. Por isso, o número de lugares políticos designados com critérios discricionários não tem praticamente expressão numérica. A existência de agências com grande autonomia de funcionamento, coloca em evidência a preocupação pelo elevado grau de separação da política / gestão. Acrescente-se que as agências não dependem de um só ministro, mas sim, do governo como órgão colectivo. A criação de agências não é um facto recente, tal como aconteceu nalguns países, como por exemplo no Reino Unido, na Suécia existem agências desde os princípios do século XIX, sendo a sua independência relativamente à política reconhecida a nível constitucional.

Assim, confrontando as principais características da Administração Pública portuguesa perante os traços que caracterizam os principais modelos administrativos europeus, podemos observar a confirmação da **hipótese nº1**: “consideramos que o nosso sistema de Administração Pública é o resultado do cruzamento de uma deficiente adaptação do Modelo Napoleónico e da tentativa de compatibilização com a Burocracia Weberiana, tendo gerado uma “pseudo” burocracia denominada por *Modelo de Administração Tradicional*”.

De facto, é possível observar que, apesar de partirem da mesma raiz – o modelo Napoleónico -, as administrações públicas francesa, alemã e portuguesa desenvolveram-se através de caminhos diferentes tendo, a cultura específica de cada um dos países, moldado as suas características, dando origem a modelos administrativos diferentes, tal como, acabamos de verificar. Relativamente, aos modelos das administrações públicas do Reino Unido e da Suécia não há, de facto, semelhanças significativas com a Administração portuguesa.

Podemos constatar, na Administração Pública portuguesa, que as suas principais características não se identificam na totalidade com qualquer dos modelos europeus estudados. Na verdade, a estrutura organizativa territorial, apesar de alguns esforços de desconcentração e descentralização, quando comparada com outras administrações públicas, as proporções do peso relativo da despesa pública e o número de funcionários públicos, facilmente nos apercebemos das grandes diferenças. A estrutura organizacional continua a ser altamente centralizada ao nível da Administração Central do Estado. Relativamente ao grau de separação entre a política e a gestão, também aqui, os indicadores disponíveis,

designadamente, o conteúdo do estatuto dos dirigentes (Lei nº 2 / 2004, de 15 de Janeiro), bem como, a lei que regula a organização dos institutos públicos (Lei nº 3 / 2004, de 15 de Janeiro), exprimem uma margem de discricionariedade total na escolha dos dirigentes, especialmente, os directores-gerais e subdirectores-gerais ou equiparados. No que toca à terceira categoria em análise, ou seja, o “principal poder de coordenação” é de referir que sendo o nosso sistema administrativo completamente dependente das nomeações políticas, accionadas pelo governo, todo o sistema de poder se estrutura numa cadeia hierárquica, de natureza política, que se inicia no gabinete do Primeiro-Ministro e estende-se pelos restantes gabinetes ministeriais.

4.4 - ESTUDO DOS MODELOS DE GOVERNAÇÃO UTILIZADOS NOS DIFERENTES TIPOS DE ORGANIZAÇÕES DA ADMINISTRAÇÃO PORTUGUESA

Um dos principais objectivos desta investigação é compreender qual a evolução da governação das organizações públicas, em Portugal, saber quais os novos modelos em emergência e de que maneira estes afectam a qualidade dos serviços, sendo esta, medida pela satisfação dos profissionais.

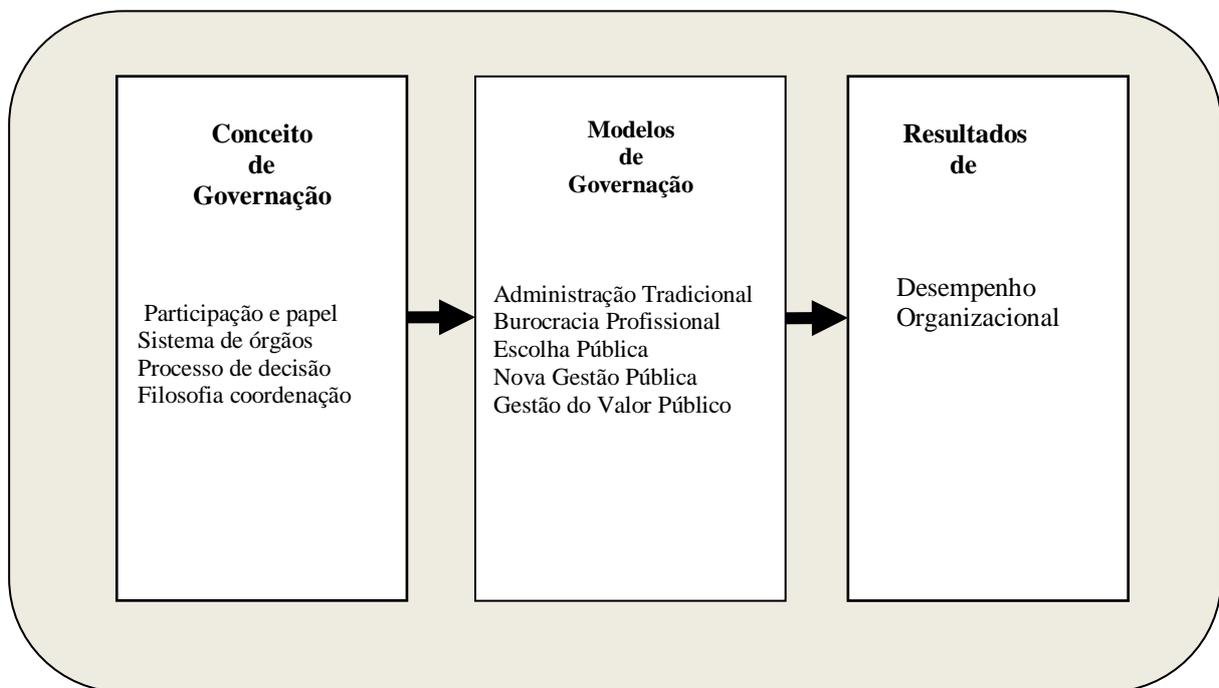
Neste ponto, começaremos por descrever e explicar o modelo de investigação, composto por quatro dimensões e vários indicadores. Em seguida, referimo-nos às técnicas de recolha de dados utilizadas, tais como, a entrevista, o questionário e a pesquisa documental. Definimos a amostra do estudo e passamos à descrição da análise dos dados. A análise centra-se na recolha de características organizacionais, dos vários tipos de organizações públicas em consideração: institutos públicos; agrupamentos de escolas; institutos politécnicos; hospitais; tribunais; autoridades reguladoras e municípios. Os dados recolhidos relativamente a cada um destes tipos organizacionais, são expostos e analisados à luz das categorias e indicadores que integram o nosso modelo de investigação a fim de se compreender quais os modelos de governação que estão em emergência e quais os seus resultados no desempenho organizacional.

Terminamos este ponto, relativo a este estudo empírico 2, com uma síntese da análise dos dados e o teste das hipóteses colocadas no capítulo anterior.

4.4.1. MODELO DE INVESTIGAÇÃO

No sentido de orientar a pesquisa empírica concebeu-se um modelo de investigação, representado na figura nº 20. O modelo de investigação proposto baseia-se, principalmente, no cruzamento das teorias weberiana, dos *stakeholders* e do valor público, oportunamente desenvolvidas no capítulo do enquadramento teórico. Trata-se de um modelo que estabelece uma relação entre o conceito de governação, como variável independente, e os resultados de desempenho organizacional, como variável dependente, tendo ainda, como variável moderadora os cinco modelos teóricos de governação.

Figura nº 20 - Modelo de Investigação



Através da aplicação deste modelo de investigação, procura-se compreender, na prática, quais os modelos de governação que estão em emergência e que resultados de desempenho organizacional se podem alcançar.

O funcionamento do modelo de investigação permite compreender melhor, através da utilização das quatro dimensões do conceito de governação (a participação e o papel dos vários interessados; o sistema de órgãos de governo; o processo de tomada de decisão; a filosofia da coordenação das actividades), a necessária separação de interesses e de

actividades entre a política e a gestão e a incorporação de uma rede de relações que ligam uma grande variedade de *stakeholders* internos e externos para, através da utilização do seu poder ou influência, contribuírem para os resultados do desempenho organizacional. O alcance desses resultados de desempenho organizacional está intimamente relacionado com o conceito da criação do valor público, cuja definição e operacionalização leva a considerar as várias perspectivas dos diferentes *stakeholders* internos e externos.

Vejamos, em seguida, cada um dos elementos que integram o modelo de investigação.

4.4.1.1. CONCEITO DE GOVERNAÇÃO

O modelo de investigação está elaborado com base no conceito de governação que se fundamenta no pensamento weberiano e na abordagem pluralista ou dos *stakeholders*, conjugadas com a recente teoria da Gestão do Valor Público, já desenvolvidas no capítulo do enquadramento teórico. Assumimos, oportunamente, que se trata de um conceito que explica o modo como se estabelece e estrutura a relação entre os vários *stakeholders* (internos e externos) a fim de responder adequadamente a um duplo desafio: proporcionar condições para a coesão interna e aumentar a capacidade de intervenção externa, para criar valor público.

Este conceito é composto por quatro dimensões e diferentes indicadores que o Quadro nº40 procura demonstrar:

Quadro nº 40 - Dimensões e indicadores do conceito de governação

Dimensões	Elementos da Dimensão	Indicadores
Participação e papel dos stakeholders	<ul style="list-style-type: none"> • Participação interna: natureza e papel dos <i>stakeholders</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • Natureza da participação interna <ul style="list-style-type: none"> ○ Consultiva ○ Co-gestão ○ Auto-gestão ○ Auto-governação • <i>Stakeholders</i> internos mais influentes <ul style="list-style-type: none"> ○ Governantes políticos ○ Gestores ○ Profissionais ○ Outros colaboradores
	<ul style="list-style-type: none"> • Participação externa: natureza e papel dos <i>stakeholders</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • Natureza da participação externa <ul style="list-style-type: none"> ○ Consulta ○ Concertação ○ Co-administração ○ Auto-administração • <i>Stakeholders</i> externos mais influentes <ul style="list-style-type: none"> ○ Cidadãos-Administrados / súbditos ○ Cidadãos-Utentes ○ Cidadãos-Clientes ○ Outros <i>stakeholders</i>
Sistema de órgãos	<ul style="list-style-type: none"> • Eficiência representatividade / • Independência neutralidade / 	<ul style="list-style-type: none"> • Estrutura e composição • Modo de designação (nomeação / auto-governo) • Regras de mandato • Controlo e sujeição a ordens • <i>Accountability</i>: responsabilidade pela prestação de contas
Filosofia da prestação dos Serviços públicos	<ul style="list-style-type: none"> • Hierarquia • Mercado • Redes / cooperação 	<ul style="list-style-type: none"> • Autoridade verticalizada • Preço /subcontratação / regulação • > 2 Organizações + interdependência + reciprocidade + dinamismo + continuidade
Autonomia / Processo de decisão	<ul style="list-style-type: none"> • Centralizado/ Descentralizado 	<ul style="list-style-type: none"> • Relação política/ administração • Gestão económico-financeira • Gestão dos recursos humanos • Flexibilidade na adaptação ao meio envolvente

• **Participação e papel dos *stakeholders* internos e externos**

No sentido de se pesquisar a natureza da participação, bem como, os diferentes interessados (*stakeholders*) que integram os vários tipos de organizações públicas a observar, utilizamos os indicadores, enumerados nos Quadros nº 41 e 42.

Quadro nº 41 - Natureza dos participantes internos

Graus de Intensidade	Descrição
• Consultiva	Da consulta em assuntos do interesse dos trabalhadores;
• Co-decisão	Da participação dos trabalhadores nas principais decisões que lhes dizem respeito;
• Co-gestão	Designa a participação dos trabalhadores na gestão do respectivo serviço público, mediante a sua presença nos órgãos de gestão;
• Auto-gestão	Casos em que a gestão é feita pelos próprios trabalhadores, independentemente do modo de designação;
• Auto-governo	Significa governo próprio por meio de órgãos representativos eleitos, directa ou indirectamente, pela colectividade base, e não por órgãos nomeados do exterior (Moreira, 1997);
<i>Stakeholders</i> internos	Papel a desempenhar
• Políticos - governantes	A quem compete, designadamente, definir as finalidades políticas. Essa definição pode assumir diferentes graus de acordo com o tipo de organização em causa, podendo ser caracterizada como hierárquica, de superintendência ou de tutela;
• Gestores	São formalmente os representantes da organização e responsáveis pela prossecução dos objectivos e a aplicação dos respectivos meios;
• Outros colaboradores	Integram os profissionais e demais funcionários que contribuem com o seu trabalho e as suas competências para o desempenho e resultados da organização.

Quadro nº 42 - Natureza da participação e interessados externos

Graus de Intensidade	
• Consulta	Traduz-se na participação de interessados em órgãos consultivos; no procedimento administrativo (CRP, artº 267 – 5 e CPA, artº 100 e seguintes);
• Concertação	Em que a actividade é determinada no seu conteúdo por negociações e acordos (protocolos / parcerias);
• Co-administração	Gestão compartilhada de serviços, mediante órgãos conjuntos. Colaboração ou cooperação administrativa (interessados na direcção de serviços públicos ou por exemplo: Adm Central + Adm local);
• Auto-administração	Gestão dos serviços públicos pelos próprios interessados;
Stakeholders externos	Papel a desempenhar
• Cidadão-administrado	Consideram-se administrados quando (se deparam com um só caminho) na sua relação com a Administração não têm alternativa, como por exemplo, o pagamento de impostos, a aquisição de passaporte, etc.;
• Cidadão-utente	Esta qualidade tem a ver com o direito ao serviço, mesmo que possa existir escolha, como por exemplo, a saúde ou a educação;
• Cidadão-cliente	Quando há transacções pagas, por exemplo, um serviço com opções públicas ou privadas;
• Outros stakeholders	Fornecedores, parceiros públicos ou privados, etc.;

As organizações públicas têm de contar com os seus parceiros, ou seja, para poderem desenvolver as suas actividades, dependem dos *stakeholders* internos e dos *stakeholders* externos, cuja participação / envolvimento pode assumir diferentes graus, conforme a natureza de cada um destes grupos.

- **Sistema de órgãos:**

Através das características enumeradas, no Quadro nº 43, procurar-se-á caracterizar os vários tipos de órgãos existentes nas organizações públicas.

Quadro nº 43 - Organização dos órgãos

Finalidade	Características dos órgãos
<ul style="list-style-type: none"> • Eficiência / Representatividade 	<ul style="list-style-type: none"> • Estrutura e composição: (órgãos unipessoais, órgãos colegiais, nº de elementos). • Tipo de representatividades: (dos interessados, dos colaboradores, dos profissionais).
<ul style="list-style-type: none"> • Independência / neutralidade 	<ul style="list-style-type: none"> • Modo de designação: nomeação / eleição. • Regras de mandato: (os titulares poderem ou não ser destituídos antes de terminado o mandato). • Controlo e a sujeição a ordens ou instruções ou censura ou controlo de mérito. • <i>Accountability</i>.

- **A filosofia de coordenação:**

De acordo com descrição das características pesquisadas, poder-se-á classificar os tipos de coordenação de acordo com o conteúdo do Quadro nº 44.

Quadro nº 44 - Filosofia da coordenação da prestação de serviços

Tipos de coordenação	Características
<ul style="list-style-type: none"> • Hierarquia 	<ul style="list-style-type: none"> • Autoridade verticalizada;
<ul style="list-style-type: none"> • Mercado 	<ul style="list-style-type: none"> • Preço / subcontratação / regulação;
<ul style="list-style-type: none"> • Redes 	<ul style="list-style-type: none"> • > 2 Organizações + interdependência + reciprocidade + dinamismo + continuidade.

• **Autonomia dos processos de decisão**

A decisão representa um aspecto fundamental, visto que, a maior ou menor amplitude de poder à volta daquilo que se decide e do modo como se decide, jogam-se os factores susceptíveis de influenciar a actividade do serviço público, como são: a relação política / gestão, os aspectos da gestão económico-financeira, a gestão de recursos humanos e a capacidade de adaptação ao meio envolvente. O Quadro nº45, sistematiza os indicadores utilizados na pesquisa, para caracterizar a centralização / descentralização dos processos de decisão.

Quadro nº45 - Grau de autonomia de gestão

Centralizado / Descentralizado	
<ul style="list-style-type: none"> • Relação política / administração 	<ul style="list-style-type: none"> • Dependência do Poder Político: hierarquia; superintendência; tutela. • Separação da responsabilidade política / gestão.
<ul style="list-style-type: none"> • Gestão económico-financeira 	<ul style="list-style-type: none"> • Grau de Autonomia (Administrativa e Financeira) • Relação entre Plano / orçamento.
<ul style="list-style-type: none"> • Gestão dos recursos humanos 	<ul style="list-style-type: none"> • Poder de decisão relativamente aos processos de recrutamento; promoções; remunerações; formação profissional.
<ul style="list-style-type: none"> • Flexibilidade na adaptação ao meio envolvente 	<ul style="list-style-type: none"> • Presença de elementos competitivos. • Inovações organizacionais.

4.4.1.2. MODELOS DE GOVERNAÇÃO

Como variável moderadora, utilizamos os modelos teóricos de governação, já desenvolvidos no capítulo do enquadramento teórico. Estes cinco modelos de governação representam estádios caracterizadores da governação das organizações públicas: Administração Tradicional, Administração Profissional, Escolha Pública, Nova Gestão Pública e Gestão do Valor Público.

4.4.1.3. RESULTADOS DO DESEMPENHO ORGANIZACIONAL

O actual debate sobre a governação das organizações constitui um sinal sobre a importância que Drucker (2000) atribui à necessidade de aprendermos a estabelecer novas definições do que significa “desempenho organizacional”. Para este autor, há que aprender como equilibrar resultados de curto prazo com resultados de longo prazo que tenham a ver com a sobrevivência da organização. Drucker, entende que o tempo do desempenho terá de ser definido de outra forma que não financeiramente, para que tenha algum significado para os trabalhadores do conhecimento e possa provocar um comprometimento da sua parte, sendo esse retorno não financeiro uma compensação de “valor” (Drucker, 2000).

O desempenho organizacional é geralmente um fenómeno complexo e multidimensional onde podem coexistir várias dimensões. O desempenho organizacional resulta da combinação dos activos tangíveis e intangíveis, os quais, como conjunto de recursos, capacidades e competências organizacionais, são a base da estratégia e combinam-se através de relações complexas de causa e efeito, que levam à criação ou destruição de valor (Cabrita, 2009).

De facto, sabemos, que a sobrevivência de qualquer organização privada ou pública acaba por estar dependente das medições sistemáticas e efectivas do seu desempenho. Se não o fizer, perde a noção da sua estratégia, não se adaptando à mudança constante, podendo colocar em causa a sua sobrevivência.

Um aspecto em debate na literatura é a relativa perda de relevância das medidas de natureza financeira no contexto da economia dos intangíveis (Cabrita, 2009). Os principais indicadores de desempenho das empresas e outras organizações, muitas delas, ainda se baseiam em dados financeiros, mas há uma certa tendência para a utilização de outras métricas, como por exemplo, a satisfação dos clientes, a inovação e a satisfação dos colaboradores (Laszlo, 2003). Para Cabrita (2009) é importante fazer a distinção entre a criação de valor e a realização de valor, pois enquanto a realização de valor está relacionada com os resultados alcançados (resultados financeiros) que reflectem o desempenho passado da organização; a criação de valor projecta a empresa para o futuro, ou seja, preocupa-se com o potencial de realização de valor. Esta autora, acrescenta ainda, que a satisfação dos clientes, a qualidade dos produtos e serviços e a motivação dos colaboradores são o reflexo de acções operacionais e os resultados financeiros são a consequência do bom desempenho.

Neste estudo, deparamo-nos com alguns obstáculos na apresentação de contas e outros resultados, pois estamos perante organizações da Administração Pública, em que não existe grande tradição no tratamento e na fluidez da informação de desempenho organizacional.

A Lei nº 66-B/2007, de 28 de Dezembro retomou e reordenou o “Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do desempenho na Administração Pública (SIADAP)”. Este sistema visa justamente, segundo aquela Lei, “contribuir para a melhoria do desempenho e qualidade de serviço da Administração Pública, para a coerência e harmonia da acção dos serviços, dirigentes e demais trabalhadores e para a promoção da sua motivação profissional e desenvolvimento de competência”. Assim, a avaliação do desempenho de cada organização pública assenta num Quadro de Avaliação e Responsabilização (QUAR) onde se evidenciam os objectivos, indicadores de desempenho, resultados alcançados, meios disponíveis e a avaliação final do desempenho do serviço. A avaliação do desempenho dos serviços realiza-se com base nos seguintes parâmetros:

- a) «Objectivos de eficácia», entendida como medida em que um serviço atinge os seus objectivos e obtém ou ultrapassa os resultados esperados;
- b) «Objectivos de eficiência», enquanto relação entre os bens produzidos e serviços prestados e os recursos utilizados;
- c) «Objectivos de qualidade», traduzida como o conjunto de propriedades e características de bens ou serviços, que lhes conferem aptidão para satisfazer necessidades explícitas ou implícitas dos utilizadores.

A Lei refere, ainda, que para avaliação dos resultados obtidos em cada objectivo são estabelecidos os seguintes níveis de graduação:

- a) Superou o objectivo;
- b) Atingiu o objectivo;
- c) Não atingiu o objectivo.

Porém, constata-se, nas organizações públicas, a escassez de informação sobre resultados financeiros e outros indicadores do desempenho organizacional, o que nos levou a considerar

como medida de desempenho organizacional a “satisfação profissional” dos colaboradores das organizações objecto do presente estudado. Para vários autores esta é uma medida de desempenho organizacional considerada fiável (Lopes e Capricho, 2007) que traduz resultados de valor público. Em sede da orientação deste trabalho, o orientador (Prof. Albino Lopes) aconselhou este indicador face a outras experiências desenvolvidas no âmbito do sector público.

A satisfação profissional é aqui entendida tal, como Vandenberghe (2009), desenvolve no seu recente estudo publicado na Revista Internacional de Ciências Administrativas. Este estudo debruça-se sobre a motivação de serviço público, definindo-o como um estado emocional agradável ou positivo, que decorre da apreciação do seu trabalho ou das suas experiências profissionais. Segundo este autor, a variável “satisfação profissional” tem um efeito mediador sobre a relação, entre a variável independente “motivação de serviço público” e a variável dependente “desempenho organizacional”. Com efeito, Vandenberghe (2009) adianta que nas investigações sobre a motivação de serviço público (MSP), a satisfação profissional é considerada como uma consequência dessa motivação, pois, a situação profissional, no contexto do sector público, assume individualmente um valor de ajuda à satisfação colectiva dos outros. Esta ideia, segundo o mesmo autor, é confirmada por vários estudos empíricos.

Pretende-se, pois, observar a partir de um instrumento de pesquisa já utilizado e testado por outros investigadores, em organizações portuguesas (Vala *et al.* 1994), a satisfação ou insatisfação profissional dos colaboradores, das organizações a estudar. Trata-se de um inquérito composto por uma escala de sete indicadores de satisfação com aspectos específicos do trabalho e um indicador de satisfação geral, na linha do que é referido por Vandenberghe (2009). Em anexo, encontra-se um exemplar do inquérito utilizado.

4.4.2. TÉCNICAS DE RECOLHA DE DADOS

Os trabalhos de recolha de dados empíricos iniciaram-se em Fevereiro de 2007 e concluíram-se em Maio de 2008. Os processos utilizados na obtenção da informação foram implementados de acordo com a metodologia exposta (Yin, 1993; Quivy e Campenhoudt, 1998). A recolha de dados foi feita directamente pelo investigador, através de quatro técnicas principais: a) entrevistas; b) aplicação de questionários; e c) pesquisa documental.

4.4.2.1. ENTREVISTAS

As entrevistas com os gestores de topo, de cada organização pública, foram agendadas através de contactos prévios, por e-mail e ou por via telefónica. Nestes contactos, explicaram-se os objectivos da investigação e estabeleceram-se as datas. Todas as entrevistas foram realizadas nas instalações das respectivas organizações investigadas. Com base no guião entregue ao entrevistado, na mesma ocasião da entrevista, foram colocadas as questões ao entrevistado. Todas as entrevistas foram gravadas com o consentimento dos entrevistados, após o investigador lhes ter assegurado que as suas identidades seriam protegidas. Com excepção de um caso (um hospital), em que participaram dois membros do conselho de administração, todas as entrevistas foram realizadas apenas com um interlocutor, normalmente o gestor de topo, ou nalguns casos, o respectivo substituto legal.

As entrevistas obedeceram em linhas gerais a um guião, previamente elaborado, embora conduzidas de forma a evitar uma rigidez de questões com respostas do tipo “sim” ou “não”. Na maioria dos casos o investigador tentou enquadrar e explicar alguns conceitos fundamentais para obter respostas mais objectivas, embora sempre com a preocupação de criar condições para os entrevistados falarem livremente sobre os assuntos.

A estrutura do guião das entrevistas, composta por quarenta questões, foi elaborada a partir do conceito de governação e das suas dimensões, e dos respectivos indicadores. Assim, a redacção do guião foi elaborada em torno de seis grupos de questões, sobre os assuntos seguintes (Anexo II):

- I - Grau de participação dos vários interessados (*stakeholders*);
- II - Dimensão e composição do sistema de órgãos de governação;
- III - Filosofia de gestão;

IV- Caracterização do processo de decisão;

V – Resultados alcançados;

VI - Breve caracterização da organização e do respondente.

4.4.2.2. APLICAÇÃO DE QUESTIONÁRIO

Foram aplicados inquéritos aos funcionários das organizações analisadas. Este instrumento de medida foi aplicado tendo em vista a operacionalização do conceito de satisfação profissional. Trata-se de um questionário que inclui sete indicadores com aspectos específicos do trabalho e um indicador de satisfação geral, construído e já testado pelos autores (Vala *et al.* 1994), em vários trabalhos de organizações portuguesas.

4.4.2.3. PESQUISA DOCUMENTAL

Neste estudo empírico a recolha de informação documental centrou-se, numa primeira fase, na análise do “site” de cada uma das organizações estudadas e na sua Lei Orgânica. Numa segunda fase, procurou-se recolher e analisar outros tipos de documentos, como o Plano de Actividades, o Relatório de Actividades e outras publicações da própria organização, embora, na maioria dos casos não foi possível aceder a esta informação.

4.4.3. AMOSTRA

Tendo como referência metodológica as obras de Yin (1993) e de Eisenhardt (1986) os quais recomendam, nos estudos de caso, respectivamente, entre 3 a 10 ou entre 4 a 10 casos para confirmar ou infirmar uma teoria, foi seleccionada uma amostra de conveniência, cuja dimensão recaiu em catorze organizações públicas.

O contexto da formulação do problema situa-se preferencialmente em torno da evolução do sistema de governação de instituições públicas, vocacionadas especificamente para a prestação directa de serviços ao cidadão, excluindo explicitamente organizações vocacionadas para a defesa do Estado ou de suporte técnico à instância política ou a outras instituições públicas. A intenção era a de estudar organizações públicas que possuam características de uma relativa autonomia, de diferentes sectores de actividade, e que não dependessem

directamente do poder de direcção do Governo. A nossa amostra recaiu em 2 organizações, por cada tipo, dentro de sete tipos organizacionais diferentes, tais como, institutos politécnicos, agrupamentos escolares, hospitais, municípios, tribunais, entidades reguladoras independentes, municípios e institutos públicos, pertencentes a diferentes ministérios, num total de 14 organizações. Assim, foram estudadas sete tipos diferentes de organizações, num total de catorze (Quadro nº 46):

Quadro nº 46 - Entrevistas e questionários realizados e tipos de organizações públicas

Tipos de Organizações	Nº de organizações estudadas	Nº de entrevistas realizadas	Nº de respostas aos questionários
Institutos Públicos	2	2	122
Institutos Politécnicos	2	2	54
Agrupamentos de escolas	2	2	60
Hospitais	2	2	42
Tribunais	2	2	59
Autoridades Reguladoras Independentes	2	2	40
Municípios	2	2	76
SOMA.....	14	14	453

Em cada uma destas organizações públicas foi realizada uma entrevista ao gestor de topo e entregue um conjunto de cerca de 50 a 60 questionários (de satisfação profissional) para serem distribuídos pelos vários departamentos e aplicados ao maior número de funcionários. A amostra, por dificuldades de clima organizacional, obedeceu simplesmente a critérios de conveniência. Na verdade, é extremamente difícil, no actual contexto de grande mudança na Função Pública, designadamente, alteração de estatutos, congelamento de promoções na carreira, perda de outras regalias, etc., conseguir uma adesão ao preenchimento das respostas aos questionários, quer por parte dos dirigentes, quer pelos próprios funcionários.

4.4.4. ANÁLISE DE DADOS

Este ponto expõe a análise dos dados, de forma global, organizada segundo o critério das variáveis do nosso modelo de investigação, ou seja, apresenta-se a análise dos dados relativos às dimensões do sistema de governação.

4.4.4.1. DIMENSÕES DO SISTEMA DE GOVERNAÇÃO

Os dados recolhidos, em função das quatro dimensões que compõem o nosso conceito de governação, apontam para uma heterogeneidade de características, face aos tipos de organizações públicas estudadas. Assim, vejamos a análise de cada uma dessas dimensões, podendo fazer-se uma leitura síntese a partir do Quadro nº47.

- **Participação e papel dos interessados**

Na análise da dimensão “participação e papel dos interessados” é possível observar que, de um modo geral, em todos os tipos de organizações públicas há formas de participação, a nível dos *stakeholders* externos. De facto, verifica-se, embora em graus diferentes, que a Administração Pública parece estar mais aberta à participação dos seus cidadãos. Esta abertura é mais intensa nas organizações que prestam serviço público na área da educação (institutos politécnicos e agrupamentos escolares) onde o grau de participação atinge um envolvimento de “concertação” estratégica com vários interessados (comunidade educativa). Noutras organizações, tais como, os institutos, as autoridades reguladoras independentes e os municípios a participação é diversa por motivos diferentes. Nos institutos e nos municípios verifica-se uma escassa separação entre a política e a gestão, sendo a participação dominada pelos principais *stakeholders* – os políticos-governantes. Nas autoridades reguladoras independentes, a participação dos *stakeholders* é escassa por razões da natureza da própria actividade de regulação, para salvaguarda da independência da gestão, isto é, há preocupações de evitar a “captura do regulador pelos regulados”.

Por outro lado, é nos tribunais que se verifica a menor intensidade de participação interna e externa. Existem traços bem vincados de cultura administrativa tradicional que pretendem evidenciar a “independência da actividade” ou seja, quase só existe participação formalizada em processos escritos.

No âmbito da participação interna e do papel dos vários actores, a preponderância do poder parece residir nalguns casos nos políticos governantes, noutros casos está associado aos

profissionais e mais raramente assenta em gestores. Na verdade, há tipos de organizações onde a política está mais presente, designadamente, nos institutos e nos municípios. Embora, se constate a existência de outros *stakeholders* externos, nestes casos é preponderante e mais visível o poder dos políticos-governantes. Relativamente, ao papel e poder dos profissionais são, de facto, mais relevantes em organizações como os politécnicos (professores), os agrupamentos de escolas (professores), os hospitais (médicos) e os tribunais (juízes). Os gestores são o grupo mais influente em organizações como as autoridades reguladoras independentes. Relativamente a todos os outros funcionários-colaboradores não se constata a existência de práticas de participação interna, para além do funcionamento hierárquico da maioria das organizações públicas.

Quadro nº 47 - Análise das características organizacionais

Dimensões	Institutos	Politécnicos	Agrupam escolas	Hospitais	Tribunais	Autoridades Reg Independentes	Municípios
Participação e papel dos interessados	Não há participação interna Governantes políticos Gestores	Auto-governo Profissionais	Auto-governo Profissionais	Co-gestão Profissionais	Auto-gestão Profissionais	Auto-gestão Gestores	Auto-governo Governantes políticos
	Consulta Concertação Cidadão-utente	Co-administração Cidadão-cliente	Concertação Cidadão-utente	Concertação Co-gestão Cidadão-utente	Auto-gestão Consulta Cidadãoadministrado	Auto-governação Consulta Cidadão-utente	Co-administração Cidadãoadministrad
Sistema de órgãos	Eficiência / representatividade Fiscalização Não independente e não neutral	Representatividade e Independência e neutralidade	Representatividade Independência e neutralidade	Representatividade Não independente e não neutral	Representatividade e Independência e Neutralidade	Eficiência Independência e neutralidade	Representatividade Vinculação política
Filosofia da coordenação	Hierarquia Mercado Rede	Hierarquia Mercado Rede	Hierarquia Mercado Rede	Hierarquia Mercado	Hierarquia	Hierarquia Mercado	Hierarquia Mercado Rede
Processos de Decisão	Centralizado e formalizado	Relativamente autónomo	Centralizado e formalizado	Relativamente autónomo	Centralizado e muito formalizado	Autónomo	Centralizado e formalizado
Modelos de Governação	Adm Tradicional Escolha Pública Valor Público	Adm Profissional Valor Público	Adm Tradicional Valor Público	Adm Profissional Nov Gestão Pública	Adm Tradicional	Nov Gestão Pública	Adm Tradicional Escolha Pública Nov Gestão Pública Valor Público
Desempenho organizacional	Nem satisfeito nem insatisfeito	Moderadamente satisfeitos	Nem satisfeito nem insatisfeito	Moderadamente insatisfeitos	Moderadamente satisfeito	Satisfeitos	Moderadamente satisfeito
	Atingiu os objectivos	Atingiu os objectivos	Atingiu os objectivos	Atingiu os objectivos	Não há Planos Actividades	Atingiu os objectivos	Atingiu os objectivos
	Orç Seg Social = 100%	OE (80%) + RP (20%)	OE (95%) +RP (5%)	OE (90%) + RP (10%)	OE (90%)+RP (10%)	Transf. do OE e RP	Transf. do OE e RP

- **Organização do sistema de órgãos**

Na análise da dimensão “organização do sistema de órgãos” constata-se a existência de estruturas organizadas em função da representatividade dos *stakeholders* mais influentes, da preocupação pela eficiência da função executiva e dos meios de controlo das respectivas organizações públicas. Desta análise dos dados constata-se que, na perspectiva da dicotomia política / gestão, são os conselhos directivos dos institutos públicos que sofrem uma maior influência da política, através da escolha e nomeação dos membros dos conselhos directivos. Relativamente à representatividade de outros *stakeholders*, designadamente, os cidadãos-utentes, o equilíbrio de poderes é reposto a partir da sua representação no órgão – conselho consultivo –, não obstante a lei entender a existência deste órgão como facultativo. Quanto à estrutura de fiscalização, os institutos possuem, obrigatoriamente, o fiscal único, que é um órgão responsável pelo controlo da legalidade, da regularidade e da boa gestão financeira e patrimonial. A prestação de contas no sentido do conceito de *accountability* parece estar centrada, principalmente, na informação e reporte ao Poder Político.

Noutras organizações públicas, tais como os politécnicos, os agrupamentos de escolas e os municípios estamos perante sistemas de auto-governo, em que todos os órgãos são eleitos ou pelos destinatários, como no caso dos municípios, ou por um núcleo de *stakeholders* mais restrito, onde os professores detêm o poder preponderante, como é o caso dos politécnicos e dos agrupamentos de escolas. Nos politécnicos, o órgão deliberativo - Assembleia de Representantes – é composto por docentes, funcionários e alunos tal, como, o Conselho Directivo. O Conselho Científico é especialmente ocupado por professores, enquanto que o Conselho Pedagógico é constituído por professores e alunos. Nos agrupamentos de escolas, também o Conselho Executivo e a Assembleia de Escola são órgãos representativos. O primeiro, é formado pelos professores eleitos em lista representativa dos três ciclos de ensino que constituem o agrupamento das escolas; a Assembleia de Escola tem representação dos encarregados de educação, autarquias e outras associações, mas onde os professores são maioritários. Os municípios possuem dois tipos de órgãos: o deliberativo – assembleia municipal - e o executivo – câmara municipal, ambos representativos e eleitos pelos destinatários da sua actividade – cidadão-administrado. A prestação de contas nestes três tipos de organizações está orientada predominantemente para os respectivos eleitores.

Nos hospitais, apesar de existirem dois regimes jurídicos, um de natureza administrativa e outro de natureza empresarial, os órgãos são idênticos, ou seja, o órgão de gestão de topo é o

Conselho de Administração, formado pelo Presidente, por um vogal executivo, o director clínico e o enfermeiro director. Os elementos deste órgão são nomeados, o presidente por escolha ministerial e os restantes, geralmente, por indicação do presidente. Trata-se de um órgão executivo com natureza representativa dos vários grupos profissionais mais influentes na área da saúde. Formalmente existe um outro órgão representativo – Conselho Consultivo – da comunidade a quem o hospital presta o serviço público. No entanto, este órgão, nos hospitais analisados, pouco ou nada influenciam a estratégia de actuação; apenas reúne uma só vez por ano e, num dos casos estudados, ainda aguarda a regulamentação da sua composição há mais de um ano. A preocupação pela prestação de contas em sentido geral é, em qualquer dos dois tipos de hospitais observados, a de transmitir dados positivos ao Ministro e às suas estruturas de apoio, designadamente, à ARS - Administração Regional de Saúde.

Nos tribunais e nas autoridades reguladoras independentes, os órgãos de gestão de topo têm características de auto-gestão. Os primeiros são dirigidos por juízes que constituem o principal e mais influente grupo profissional existente nos tribunais.

Nas autoridades reguladoras independentes a direcção desta pertence a gestores nomeados, embora estes, de um modo geral, sejam seleccionados no exterior da organização. A prestação de contas (*accountability*) destes dois tipos de organização não parece estar centrada no “cliente” nem no Poder Político, mas sim na sociedade em geral. Constata-se pelo tipo de relatórios anuais utilizados que há uma preocupação constante de reafirmar a independência e neutralidade dos órgãos e das suas actividades. No entanto, é visível a diferença na qualidade de informação produzida por cada um destes órgãos, sendo, de facto, as autoridades reguladoras independentes as que se distinguem pelo conteúdo mais rico, em termos de informação e resultados apresentados.

- **Filosofia da prestação de serviços públicos**

Na análise da “filosofia da prestação de serviços públicos”, é possível constatar que todos os sete tipos de organizações estudadas utilizam a integração hierárquica como forma básica de coordenação das actividades. Em complemento, o recurso aos mecanismos de mercado têm vindo a ser uma das formas de gestão utilizadas crescentemente pela maioria dos tipos de organizações públicas, designadamente, os institutos, os politécnicos, os agrupamentos de escolas, os hospitais, as autoridades reguladoras independentes e os municípios. As

organizações que não revelaram a utilização de mecanismos de coordenação, para além da integração hierárquica, foram os tribunais e um dos hospitais.

As redes surgem como uma terceira forma de coordenação de actividades, como uma nova filosofia de coordenação inter-organizacional, no sentido de se criarem teias de comunicação e de compromissos, para viabilizar o acesso mais rápido a recursos e conhecimentos, como alternativa às duas formas de coordenação anteriores, tal como vimos no Capítulo nº 3. Verifica-se, embora de forma tímida, que algumas das organizações públicas estudadas, desenvolvem uma filosofia de gestão em rede, designadamente, os institutos, os politécnicos, os agrupamentos de escolas e os municípios. Destas organizações, destacamos o Agrupamento de Escolas (AE-1) que de uma forma muito expressiva desenvolve as suas actividades através de uma ampla e variada rede de actores, conseguindo criar um clima de confiança, por parte de toda a comunidade educativa, numa das zonas periféricas de Lisboa, considerada das mais problemáticas, em termos sociais.

Nos politécnicos, também se constata uma tendência no sentido do desenvolvimento de redes, embora muito parcelares, como é o caso do POL-2, que mantém uma parceria de forma continuada com um hospital, para possibilitar estágios aos seus licenciados. No POL-1 desenvolvem-se relações de cooperação muito estreitas com organizações profissionais do sector. Nos municípios, verificam-se estreitas colaborações, com características de redes, nas áreas sociais e culturais.

Grau de autonomia dos processos de decisão

Quanto à análise da dimensão “grau de autonomia dos processos de decisão”, utilizamos como critério de apreciação a autonomia da gestão, na relação entre governantes-políticos / gestores das organizações públicas. Podemos considerar vários graus de um *continuum* que se pode caracterizar como centralizados até à situação de uma grande autonomia. No que respeita aos sete tipos de organização estudados podemos classificá-los em três grupos:

- a) Centralizados: os institutos públicos, os agrupamentos de escolas e os tribunais parecem ser os tipos de organizações que apresentam o maior grau de centralização e de formalização das decisões. Neste grupo incluímos, também, os municípios na perspectiva de que são os políticos (presidente e vereadores) que detêm uma grande concentração de poderes, quando comparados com os gestores (directores de departamento). Os

municípios são organizações com grande autonomia relativamente ao Governo, mas na verdade quando analisadas em termos da relação política / gestão, temos que admitir que essa separação é escassa. Os políticos eleitos dirigem, muitas vezes, directamente, os serviços técnicos e de apoio administrativo, parecendo assumir, na prática, o lugar de gestores operacionais.

- b) Relativamente autónomos¹⁶: no que diz respeito aos politécnicos e aos hospitais, podemos classificar a sua relação com o Poder Político como relativamente autónoma. A sua dependência do Poder Político é caracterizada, legalmente, ao nível da superintendência, ou seja, a margem de autonomia baseia-se, fundamentalmente, numa negociação de objectivos gerais. Sob o ponto de vista da gestão financeira, estes tipos de organizações possuem, legalmente, um regime de autonomia administrativa e financeira. No caso do hospital HOSP-1, tem regime empresarial, o que lhe proporciona um grau de autonomia ainda mais alargado.
- c) Grande autonomia: neste grupo apenas se pode incluir as autoridades reguladoras independentes. Estas, constituem o tipo de organização pública com maior autonomia face ao Poder Político, tal como é assumida na sua própria designação de “independente”.

4.4.4.2. MODELOS DE GOVERNAÇÃO

De um modo geral, é possível observar, em vários tipos de organizações públicas, certos traços que se identificam com o *Modelo de Administração Tradicional*, para tal, utilizaremos como referência científica, o trabalho de Mintzberg (1995), para caracterizar alguns traços principais das organizações estudadas.

Nesta perspectiva, verifica-se especialmente, no caso dos institutos, dos agrupamentos de escolas e dos tribunais traços bem evidentes do *Modelo de Administração Tradicional*, como são, por exemplo: a proliferação de regras, os regulamentos e a comunicação muito formalizada, uma centralização, relativamente importante, dos poderes de decisão, uma estrutura administrativa elaborada e uma distinção nítida entre os operacionais e os funcionais. Porém, não obstante esta identificação com o modelo de *Administração*

¹⁶ O termo utilizado não se baseia no conceito jurídico-administrativo, mas sim, na perspectiva do grau de autonomia de gestão.

Tradicional, os institutos públicos também se caracterizam por traços ligados ao *Modelo da Escolha Pública* e do *Modelo do Valor Público*. De facto, existe uma forte influência no sistema de governação dos institutos por parte dos políticos governantes, principalmente através da escolha, não neutral, dos membros do órgão de gestão de topo e das orientações políticas para a sua actuação. Por outro lado, também se verifica na gestão dos institutos, uma preocupação por dar um maior reconhecimento à legitimidade de outros *stakeholders*, designadamente, através da sua integração nos órgãos consultivos, na participação em parcerias público / privadas e na definição de estratégias de actuação concertadas com os interesses de outros *stakeholders*.

No caso dos agrupamentos de escolas, também coabitam traços do *Modelo de Administração Tradicional* com os do *Modelo do Valor Público*. Por um lado, os órgãos de gestão dos agrupamentos estão submetidos a uma vasta e forte regulamentação por parte do centro de decisão principal – o Ministério da Educação -, por outro lado, os órgãos de gestão, para prosseguirem a sua actividade, têm, cada vez mais necessidade de um envolvimento com muitos parceiros constituintes da comunidade educativa local. Para fazer face aos desafios da eficiência, os gestores escolares têm vindo a procurar envolver os vários interessados no diálogo acerca das suas preferências, de forma a possibilitar a deliberação sobre opções e alternativas do como fazer.

Relativamente aos politécnicos e aos hospitais constata-se que os seus sistemas de governação assentam fundamentalmente no *Modelo da Administração “Profissional”*. De facto, estes dois tipos de organização caracterizam-se por possuírem uma estrutura relativamente descentralizada, que realça a importância do poder da competência dos seus principais profissionais (professores e médicos). Todavia, tanto nos dois politécnicos (POL-1 e POL-2), como num dos hospitais (HOSP-1) que possui regime empresarial, também se constata algumas características, no seu modelo de governação, que vão para além da burocracia profissional. Verifica-se que, estes politécnicos assumem certos traços característicos do *Modelo do Valor Público*, designadamente, desenvolvem alguma actividade através de processos flexíveis, baseados na aprendizagem e em parcerias com outras organizações. No caso do referido hospital, este também se caracteriza pelo *Modelo da Nova Gestão Pública*, ou seja, através de incentivos orientados pelo mercado (objectivos, prémios e concorrência na contratação) para motivar os profissionais, assim como outros mecanismos de mercado, por

exemplo, o funcionamento de uma clínica privada nas próprias instalações do hospital público.

As autoridades reguladoras independentes e os municípios são os tipos de organização pública mais afastados da influência do Poder Político central. As autoridades reguladoras independentes possuem uma governação caracterizada pelo *Modelo da Nova Gestão Pública*, não estão sujeitas às regras da Função Pública e, portanto, a sua actuação guia-se fundamentalmente, em função das motivações do mercado, muito embora, respeitando uma ética de serviço público.

No que diz respeito aos municípios, estes apresentam uma grande complexidade no seu sistema de governação. Possuem nítidas características do *Modelo de Administração Tradicional*: trabalho organizado segundo uma hierarquia muito pronunciada, com regras prescritas, muitas delas por leis aprovadas por outras instituições políticas. No topo dessa pirâmide hierárquica de funcionários, não estão gestores profissionais, mas sim políticos eleitos que dirigem hierarquicamente os departamentos técnicos e administrativos. Este é um traço bem vincado do *Modelo da Escolha Pública* que, por sua vez, também promove o mercado como meio mais eficiente no fornecimento de serviços públicos (por exemplo, obras públicas), sendo este um traço comum ao *Modelo da Nova Gestão Pública*, que defende, designadamente, a empresarialização de serviços públicos e a subcontratação no mercado de muitas das actividades públicas tradicionais, e a contratação do pessoal público com regime jurídico privado. Também se pode constatar a presença do *Modelo do Valor Público*, principalmente em actividades da área social e cultural. Nestas áreas, os municípios baseiam-se normalmente na elaboração de protocolos com entidades sem fins lucrativos, desenvolvendo-se, entre si, verdadeiras redes de actores sociais, com características de continuidade e reciprocidade, com o propósito de apoio a crianças e idosos, mas, também, para a dinamização de eventos de natureza sócio-culturais.

4.4.4.3. RESULTADOS DO DESEMPENHO ORGANIZACIONAL

As melhores práticas para medir e avaliar o desempenho organizacional, tendem para uma combinação de indicadores múltiplos, financeiros e não financeiros. Os resultados do desempenho organizacional são um dos factores que seguramente constitui um dos pontos fracos da governação e da gestão públicas. A criação e implementação recente de um sistema de avaliação de desempenho organizacional é por si só o reconhecimento dessa grave lacuna de informação (Lei nº 66-B/2007, de 28 de Dezembro).

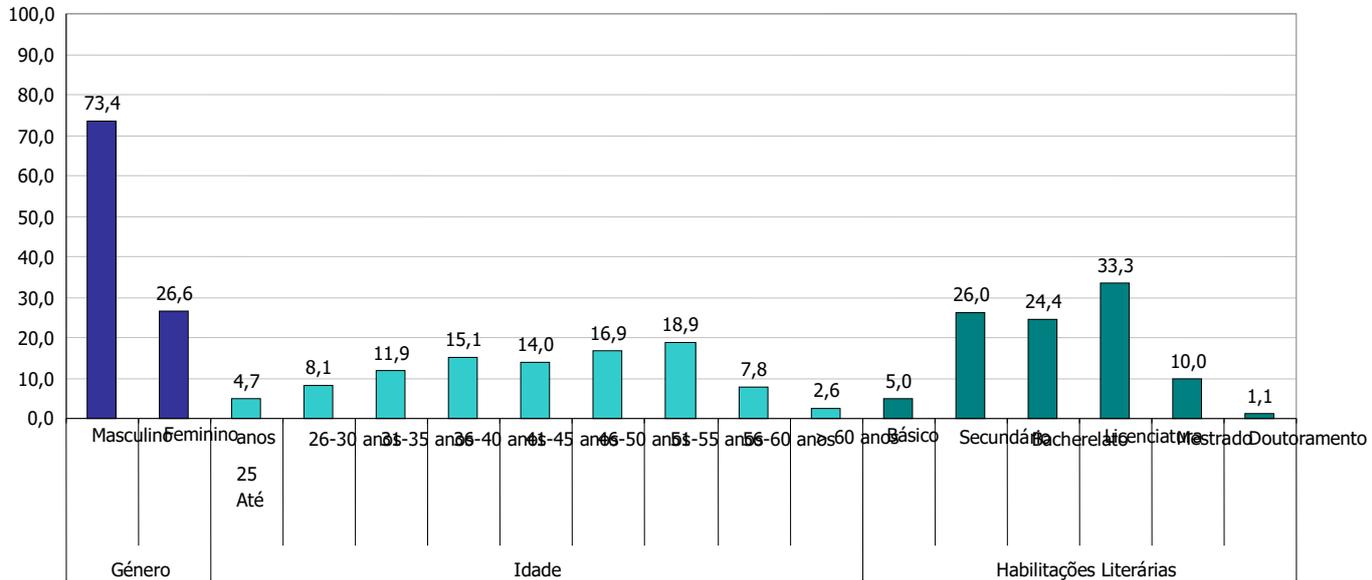
Relativamente a cada uma das organizações estudadas sentimos essa grande dificuldade de acesso à informação contabilística e aos relatórios de gestão. Tendo em conta, esses condicionalismos, o Quadro nº 47, da página 233, procura sintetizar os resultados apurados. Neste quadro pode constatar-se o alcance dos objectivos propostos, bem como, uma síntese da origem do financiamento dessas actividades: OE (Orçamento do Estado) e RP (Receitas próprias). De um modo geral, todos os gestores de topo declararam, durante as entrevistas, terem atingido os objectivos propostos. No entanto, por dificuldades de acesso e da falta de sistematização da informação não é fácil a confirmação ou não de tais afirmações, por isso, a avaliação dos resultados do desempenho organizacional recaiu na análise da satisfação dos colaboradores.

No âmbito das catorze organizações públicas estudadas, o número de respostas ao inquérito foi de 453, podendo caracterizar-se os respondentes de acordo com o género, a idade e as habilitações literárias, conforme Figura nº 21.

No inquérito, foi solicitado aos inquiridos que classificassem um conjunto de itens relacionados com a sua satisfação organizacional¹⁷. A análise dos dados, em termos de percentagens, permite constatar que sob o ponto de vista dos tipos organizacionais, apenas os colaboradores das autoridades reguladoras independentes se manifestaram com a resposta classificada como “satisfeitos”. As restantes respostas situam-se maioritariamente em três posições da escala, ou seja, desde “moderadamente insatisfeitos” (hospitais), até ao “moderadamente satisfeitos” (politécnicos, tribunais e municípios), passando pela resposta de “nem satisfeitos nem insatisfeitos” (institutos e agrupamentos de escolas).

¹⁷ Em que 1 correspondia a “extremamente insatisfeito” e 7 a “extremamente satisfeito”.

Figura nº 21 – Caracterização da amostra (%)



No sentido de se perceber a que aspectos os inquiridos dão mais importância verificou-se, em termos de médias, quais as variáveis mais valorizadas (Quadro nº48).

Quadro nº48 -A valorização das variáveis

	Mean	Std. Deviation	Analysis N
Perspectivas de Promoção	3,39	1,587	137
Organização e Funcionamento do Serviço	4,23	1,334	137
Colaboração e Clima de Relação	5,32	1,150	137
Remuneração	3,39	1,472	137
Competência e Desempenho do Superior Imediato	4,99	1,455	137
Conteúdo do Trabalho	4,94	1,365	137
Competência e Desempenho dos Colaboradores	4,73	1,364	137

Como se pode constatar no Quadro nº 48 os respondentes acentuam a colaboração e clima de relação, como mais importante relativamente a todas as outras variáveis.

- **Análise em Componentes Principais**

Tendo por base as respostas às mesmas perguntas, procedeu-se à realização de uma análise em componentes principais (ACP), com o objectivo de identificar os aspectos mais valorizados, pelos indivíduos nas organizações onde trabalham (Quadro nº 49).

Quadro nº 49 – Satisfação dos colaboradores (Análise em Componentes Principais)

Aspectos considerados	Componentes	
	1	2
Competência e desempenho do Superior Imediato	0,814	0,195
Colaboração e clima de relação	0,787	0,019
Competência e desempenho do Superior dos colaboradores	0,777	0,349
Organização e Funcionamento do Serviço	0,677	0,306
Conteúdo do Trabalho	0,633	0,423
Remuneração	0,135	0,882
Perspectivas de Promoção	0,292	0,832
Variância explicada (%)	53,46	14,42
Alpha de Cronbach	0,843	0,776

Nota: Os valores a negrito correspondem aos itens com mais peso em cada uma das componentes

A análise dos dados permitiu destacar dois tipos de factores que condicionam a satisfação global dos indivíduos. O primeiro, (componente 1) mais relacionado com o contexto e conteúdo da função explica 53,46% da variância total e o segundo, (componente 2) em que os aspectos mais ligados ao sistema de recompensas explicam 14,42%.

Assim, com base nos resultados da ACP foram construídos dois índices que denominamos: “contexto e conteúdo da função” e “sistema de recompensas”. Estes índices¹⁸ traduzem a média dos itens com maior peso em cada uma das componentes (a negrito) no Quadro nº49 .

A análise dos dados permite constatar que, em média, relativamente ao tipo de organização (Quadro nº50), são as autoridades reguladoras independentes que apresentam os valores mais elevados nos índices 1 e 2 com 5,6 e 4,2, respectivamente. Seguem-se os tribunais no índice

¹⁸ Os índices (conteúdo e contexto da função e sistema de recompensas) apresentam valores de *Alpha de Cronbach* de 0,843 e 0,776 respectivamente, logo são bastante consistentes.

1, com 5,3, embora, curiosamente o índice 2 não acompanhe a sequência das médias mais elevadas.

Quadro nº 50 - Relação entre o tipo de organização / índices 1 e 2

Tipo de organização	Ind_1	Ind_2
Escola	4,7	2,8
Autoridares	5,6	4,2
Municipios	4,5	3,3
Hospitais	4,6	2,8
Politecnicos	4,9	4,0
Institutos	5,1	2,2
Tribunais	5,3	3,5
Total	4,8	3,1

Numa perspectiva mais analítica do segmento de organização, (Quadro nº51) podemos confirmar que é a autoridade reguladora independente (ARI-1) e o tribunal (TRI-1) que assumem valores mais elevados no índice “contexto e conteúdo da função”, enquanto que no índice “sistema de recompensas”, mantém-se a ARI-1 com a média mais alta, mas na segunda posição já não é um tribunal, mas sim o POL-2 que, em termos de compensação, satisfaz os seus colaboradores.

Quadro nº51 - Segmento de organização / “contexto e conteúdo da função” e “sistema de recompensas

Segmento_organização	Ind_1	Ind_2
AE-1	4,4	2,5
AE-2	4,9	3,1
ARI-1	5,8	4,6
ARI-2	5,2	3,8
MUN-1	5,4	4,1
MUN-2	3,4	2,0
HOSP-1	4,4	3,1
HOSP-2	4,9	2,5
POL-1	4,7	3,7
POL-2	5,2	4,4
IP-1	5,1	2,2
IP-2	5,0	2,2
TRI-1	5,8	3,6
TRI-2	4,9	3,2
Total	4,8	3,1

Em termos da relação entre as características dos modelos de governação e a média das duas componentes principais, podemos observar, no Quadro nº52, que o *Modelo da Nova Gestão Pública* (NGP) e o *Modelo de Administração Tradicional* (AT) assumem o maior peso das médias da componente 1 (contexto e conteúdo da função), respectivamente com 5,6 e 5,3. Na componente 2 (sistema de compensações) o maior peso continua a ser atribuído à NGP, com 4,2, seguido da combinação de características dos modelos da *Administração Profissional* (AP) com o *Valor Público* (VP), que assume o valor de 4,0.

Quadro nº52 - Modelos de governação / contexto e conteúdo da função”
e “sistema de recompensas

Modelo de governação	Ind 1	Ind 2
AT	5,3	3,5
AP	4,9	2,5
NGP	5,6	4,2
AP+VP	4,9	4,0
AT+EP+VP	5,1	2,2
AT+VP	4,7	2,8
AP+NGP	4,4	3,1
AT+EP+NGP+VP	4,5	3,3
Total	4,8	3,1

Para verificar a existência de associações estatisticamente significativas entre o tipo de organização, o segmento de organização e o modelo de governação e cada uma das oito variáveis do inquérito (*perspectivas de promoção, organização e funcionamento do serviço, colaboração e clima de relação, remuneração, competência e desempenho do superior, conteúdo do trabalho, competência e desempenho dos colaboradores, satisfação global*), utilizamos o *Eta*¹⁹. Nos dois Quadros seguintes, nºs 53 e 54, podemos observar a relação entre o tipo de organização, o segmento de organização e o modelo de governação e cada um dos índices (*contexto e conteúdo da função e sistema de compensação*).

¹⁹ O *Eta* mede a associação entre variáveis qualitativas nominais e variáveis quantitativas, varia de 0 a 1

Quadro nº 53 - Relação do “contexto e conteúdo da função”

	Eta
Contexto e conteúdo da função * tipo_organização	0,296
Contexto e conteúdo da função * segmento organização	0,543***
Contexto e conteúdo da função * modelo de governação	0,315
Associação estatisticamente significativa ***p < 0,001	

Da análise dos dados sobressai o valor 0,543 na relação entre o segmento de organização e o *contexto e conteúdo da função*, como uma relação estatisticamente significativa, enquanto que as outras duas relações (o tipo de organização e o modelo de organização) não são estatisticamente significativas (Quadro nº53).

Quadro nº 54 -Relação do “sistema de compensação”

	Eta
Sistema de compensação * tipo_organização	0,479***
Sistema de compensação * segmento organização	0,587***
Sistema de compensação * modelo_governação	0,482***
Associações estatisticamente significativas ***p < 0,001	

No que diz respeito ao *sistema de compensação*, podemos observar que existe uma associação estatisticamente significativa com o tipo de organização, com o segmento de organização e com o modelo de governação, conforme o Quadro nº 54.

4.4.5. SÍNTESE DA ANÁLISE DE DADOS E TESTE DAS HIPÓTESES

Da análise dos dados, das catorze organizações públicas estudadas, é possível extrair uma ideia principal que vai de encontro à confirmação da nossa **hipótese geral**: a evolução da governação das organizações públicas, em Portugal, caracteriza-se pelas tentativas de correcção que se filiam nas diferentes teorias de reforma e modernização administrativas sem, contudo, se terem estruturado numa lógica coerente; ou seja, deram origem a um *mix* de modelos diferenciados, inspirados pelas várias teorias, tais como, a Administração Tradicional, a Administração Profissional, a Escolha Pública, a Nova Gestão Pública e a Gestão do Valor Público.

De facto, é possível observar que a maioria das organizações públicas assume características relativas a mais do que um modelo de governação. No entanto, também podemos constatar que algumas das organizações públicas, mais concretamente os tribunais, as autoridades reguladoras independentes e um dos hospitais caracterizam-se por traços relativos a um só modelo de governação, respectivamente, pelo *Modelo de Administração Tradicional*, pelo *Modelo da Nova Gestão Pública* e pelo *Modelo da Administração “Profissional”*.

Também podemos verificar que tipos de organização tão diferentes como institutos, agrupamentos de escolas, tribunais e municípios têm em comum características do mesmo *Modelo de Administração Tradicional*. Esta constatação prende-se com a continuidade do modelo de Administração Tradicional, ou seja, confirma-se a nossa **hipótese nº 2** de que *o modelo de Administração Tradicional* não foi substituído na sua totalidade. Não obstante, as pressões externas, designadamente a evolução do papel do Estado e a crescente exigência dos cidadãos, muitas das organizações públicas continuam a manter o mesmo modelo de governação da Administração Tradicional. Portanto, tudo leva a crer que as tentativas de modernização não surtiram efeito, pois, efectivamente, a mudança não se efectuou, subsistindo a imobilidade dessas organizações, o que nos leva a concluir que esse imobilismo se deve a aspectos da estrutura organizacional relacionados com um erro fundamental do sistema de governação adoptado.

Assim, independentemente da actividade ou sector, a ineficácia de organizações públicas tais, como, institutos, agrupamentos de escolas, tribunais e municípios deve-se a um problema

essencial fundado na irracionalidade do design e composição dos órgãos de governação, cujo problema, tem origem na falta de separação das racionalidades política / gestionária, no sistema de governação, originando uma confusão de papéis e de interesses conflitantes, levando à sua paralisia.

No que respeita aos resultados do desempenho organizacional, como medida de qualidade dos novos modelos de governação, em emergência, os resultados da satisfação profissional dos RH, obtidos pelos inquéritos, revelam que apenas os colaboradores das autoridades reguladoras independentes se manifestaram com a resposta classificada como “satisfeitos”. As restantes respostas situam-se maioritariamente em três posições negativas da escala, ou seja, desde “moderadamente insatisfeitos” (hospitais) até ao “moderadamente satisfeitos” (politécnicos, tribunais e municípios), passando pela resposta de “nem satisfeitos nem insatisfeitos” (institutos e agrupamentos de escolas).

No entanto, face ao inquérito da satisfação profissional dos RH colocamos a **hipótese nº 3**, de que a satisfação profissional dos RH é afectada pelas circunstâncias actuais de grande mudança no estatuto profissional. Com efeito, depois de mais de três dezenas de anos de programas de mudança, dirigidas especialmente à modernização organizacional, presumivelmente para mudar a cultura organizacional, surgiram nos últimos anos, medidas mais directamente ligadas à mudança no estatuto dos funcionários públicos. Estas medidas (por exemplo, a alteração do vínculo profissional, a mudança nas regras de aposentação, a alteração da estrutura da carreira, congelamento de progressões, etc.) criaram grande descontentamento e provocaram sérios danos na motivação de serviço público. De facto, a análise dos dados confirma a nossa hipótese, ou seja, todos os colaboradores revelam uma insatisfação profissional, com excepção, dos colaboradores das autoridades reguladoras independentes se manifestaram com a resposta classificada como “satisfeitos” e que apresentam os valores mais elevados das componentes relativas ao “contexto e conteúdo da função” e “sistema de recompensas” o que é sintomático, pois, são os únicos profissionais inquiridos que não são abrangidos pelo estatuto da Função Pública.

Por último, os dados recolhidos confirmam a nossa **hipótese nº 4**, de que as organizações ao funcionarem na base de actividades que requerem grandes interdependências, tendem a adoptar o modelo de governação do Valor Público. A necessidade de participação de vários interessados, em muitas das actividades públicas, impulsiona a constituição de redes que são

melhor geridas através do modelo da Gestão do Valor Público, pois este, é considerado mais adequado para gerir os interesses conflitantes emergentes da actual sociedade de informação. Encontra-se, de facto, uma estreita relação entre as organizações públicas que desenvolvem uma filosofia de prestação de serviços em rede e o *Modelo de Governação do Valor Público*. Os institutos, os politécnicos, os agrupamentos de escolas e os municípios são os tipos de organizações que desenvolvem actividades inter-organizacionais com características de rede e cujos modelos de governação apresentam traços do *Modelo do Valor Público*.

CAPÍTULO 5 – APRESENTAÇÃO DA DISCUSSÃO DE RESULTADOS

5.1. INTRODUÇÃO

Este capítulo apresenta a discussão integrada dos resultados obtidos relativamente aos dois estudos empíricos realizados. Na parte final, deste capítulo, a leitura dos resultados é efectuada segundo duas ópticas: uma, sob o ponto de vista do tipo de organização analisada e outra, sob o ponto de vista do modelo de governação.

5.2. DISCUSSÃO DE RESULTADOS

Numa perspectiva de análise, a Administração Pública pode ser vista como um sistema social, com as características de uma sociedade humana, que inclui um sistema cultural, com os seus valores, cuja ligação entre os dois sistemas se efectua pela institucionalização.

Na sua obra, Loughlin e Peters (1997) identificam a existência de quatro sistemas de administração pública: o napoleónico, o germânico, o anglo-saxónico e o escandinavo. Outros autores, como Ziller (2001), Pollit e Bouckaert (2000), utilizam como referência principal esta obra de Loughlin e Peters (1997). No entanto, Ziller, seguindo uma concepção mais jurídico-formal, propõe uma agregação dos modelos napoleónico, germânico e anglo-saxónico em apenas um, passando a denominá-lo como modelo clássico europeu, em contraposição ao modelo escandinavo. Para este autor, os modelos napoleónico, alemão e anglo-saxónico têm características muito comuns, pois, segundo ele, estes baseiam-se numa racionalidade burocrática do tipo ideal proposto por Max Weber. Portanto, para Ziller, o modelo clássico europeu possui as características de uma burocracia desenvolvida que responde perante os cidadãos, através da cadeia de responsabilidades que se estabelece entre a hierarquia das diversas unidades organizacionais, da Administração Pública, em cujo topo da pirâmide está situado o Governo. Este, por sua vez, é colectiva e individualmente responsável perante o parlamento que é, como se sabe, o depositário da soberania. Em relação ao modelo

escandinavo, Ziller (2001), caracteriza-o fundamentalmente como um sistema descentralizado e dualista de Administração Pública, ou seja, por um lado, temos o Governo como órgão decisor político, por outro, temos as agências, que são as organizações executoras das políticas, actuando de modo independente e com responsabilidades diferentes. Neste modelo a responsabilidade do Governo é assumida sob a forma colectiva perante o parlamento, enquanto que a responsabilidade das agências é exercida perante o *Ombudsman*.

Em Portugal, Amaral (1999), com base numa visão predominantemente jurídica, defende a existência de dois tipos de sistemas: o do tipo britânico ou de administração judiciária e o sistema de tipo francês ou de administração executiva. Relativamente ao primeiro, o sistema de tipo britânico, é caracterizado, especialmente, pela maior descentralização mas, também, pela sujeição da administração aos tribunais comuns, à subordinação da administração ao direito comum, à execução judicial das decisões administrativas e às garantias jurídicas dos administrados. Quanto ao sistema administrativo do tipo francês, são apontadas como características principais a grande centralização, a sujeição da administração aos tribunais administrativos e a subordinação da administração ao direito administrativo.

Também a OCDE (1997) distingue dois grandes conjuntos de administrações públicas: um grupo vincadamente caracterizado pela burocracia de matriz weberiana, constituído pela França, Alemanha, Itália, Espanha e Portugal e outro, de características mais gestionárias, do qual fazem parte os países de cultura anglo-saxónica, designadamente, o Reino Unido, os Estados Unidos e o Canadá. O primeiro grupo de países é essencialmente caracterizado por uma relação de desconfiança entre os cidadãos e as suas administrações públicas, e vice-versa, enquanto que as administrações públicas do segundo grupo, encaram a relação dos cidadãos mais como clientes consumidores de serviços. Nestes últimos, a preocupação é marcada pela eficácia, eficiência e qualidade, levando a que seja dada uma atenção especial ao sistema de gestão das organizações. Todavia, mesmo que se considere este conjunto de administrações públicas com a mesma característica comum de descentralização, há de facto algumas diferenças substanciais que levam Loughlin e Peters (1997) a evidenciar, dentro daquele conjunto, dois tipos de administração pública: o modelo escandinavo e o modelo anglo-saxónico.

Efectivamente, as administrações públicas dos países anglo-saxónicos não dispõem de um direito especial, como é o direito administrativo, que existe exclusivamente para regular as relações do sector público administrativo com o resto da sociedade. Esta primazia do direito administrativo é um sinal evidente da importância que é dada à actividade do Estado e da fronteira rígida que se estabelece entre os sectores público e privado. No Reino Unido, tal como nos Estados Unidos, os limites das relações entre o Estado e a sociedade são por natureza mais difusos, dos que caracterizam os outros países compreendidos no modelo europeu.

No que diz respeito às relações entre os grupos de interesse e o Estado, é possível observar grandes diferenças entre os países anglo-saxónicos e os restantes. Naqueles, as relações são caracterizadas pelo pluralismo. Segundo Schmitter (1970), pode entender-se por pluralismo o sistema de representação de interesses, em que as partes interessadas estão organizadas através de diversas entidades, que concorrem entre si, não necessitando de possuir qualquer autorização ou reconhecimento especial por parte das autoridades estatais. O pluralismo baseia-se num sistema aberto de livre acesso dos grupos de interesse ao poder, ao contrário do corporativismo que se caracteriza por um modelo de relações sociais restrito, em que basicamente apenas participam os grupos formais principais: o governo, as organizações patronais e as organizações sindicais. As relações que se desenvolvem entre estes três actores são normalmente de natureza formal e hierarquizadas. Cada um destes actores possui um reconhecimento formal, por parte do Estado, e tem o monopólio da representação dentro da respectiva área. Trata-se, de facto, de um sistema relativamente fechado às relações entre o Estado e os grupos sociais organizados, embora, segundo Schmitter (1970), qualquer dos dois modelos (pluralista e corporativista) devem-se entender como tendências e não como características absolutas.

No âmbito das administrações públicas europeias e face ao conjunto de tensões convergentes, o paradigma das reformas e modernização parece ter proporcionado a adopção de receitas, de natureza universal. Porém, frente à imagem de convergência que essas receitas oferecem, há, em cada sistema administrativo, um conjunto de instituições que acaba por moldar uma configuração específica. Essa configuração abarca não só as organizações públicas como as

organizações e empresas privadas, as regras formais e informais, os usos e costumes, ou seja, a cultura do sistema político-administrativo.

Na verdade, a análise dos dados efectuada a algumas características dos sistemas administrativos da França, Reino Unido, Alemanha, Suécia e Portugal revelaram diferenças que parecem confirmar a teoria de Loughlin e Peters (1997), cujo estudo identificou a existência de quatro sistemas de administração pública: o napoleónico, o germânico, o anglo-saxónico e o escandinavo. No entanto, estes autores não estudaram o sistema da Administração portuguesa. Para Amaral (1999), o sistema administrativo português é, desde 1832, caracterizado como modelo Napoleónico.

Perante a análise de dados efectuada, pudemos confirmar, no capítulo anterior, as nossas hipóteses colocadas. Ou seja, o actual sistema da Administração portuguesa já não encaixa nas características do Modelo Napoleónico, mas também, não corresponde ao Modelo alemão, herdeiro da Burocracia de Max Weber. A Administração portuguesa afastou-se de qualquer destes dois modelos: por um lado, a Administração francesa deu continuidade à sua cultura de centralização, tendo construído uma elite de funcionários que a domina completamente nos seus aspectos organizacionais e, também, políticos. Essa elite, inicialmente administrativa (*grands corps*), é a mesma que em circunstâncias diferentes assume o Poder Político e o controlo das grandes empresas. Deste modo, a separação entre a política e a gestão é muito reduzida, desenvolvendo-se um poder de influência, de natureza política, que se estende por todo o sistema administrativo a partir dos gabinetes ministeriais. Por outro lado, a Administração alemã, com suporte nas ideias fundamentais de Max Weber, acentuou as características do modelo burocrático, através da manutenção de um desenho de governação, em que separa a política da gestão. Esta separação de interesses e de lógicas cria responsabilidades distintas, as quais fazem funcionar a Administração através da coabitação de um comando político e de uma hierarquia técnica de funcionários profissionais.

Nesta perspectiva, o nosso sistema da Administração Pública é o resultado do cruzamento de uma deficiente adaptação do Modelo Napoleónico e da tentativa de compatibilização com o Modelo da Burocracia Weberiana. Trata-se de um modelo híbrido, uma “pseudo” burocracia denominada por *Modelo de Administração Tradicional*.

Ora, este modelo híbrido há muito tempo que deu sinais de não ser eficiente e eficaz, estando longe de vir a poder funcionar com a qualidade pretendida. Segundo, Moreira e Maçãs (2003) o sistema administrativo português está perante uma grave crise que afecta, o conseqüente prestígio face aos cidadãos, a erosão do interesse geral e deterioração da legitimidade da actuação, em virtude da sua politização. Para estes autores, a Administração tradicional corresponde a um aparelho complexo, burocratizado, lento, que reage mal às inovações, não dialoga com os cidadãos e os grupos de interesses, e que prefere o segredo à transparência. Em suma, está instalada, segundo aqueles autores, uma desconfiança em relação à Administração Pública, cuja organização tradicional se mostra insusceptível de assegurar a imparcialidade, o bom andamento, a democracia e a transparência.

Apesar dos esforços desenvolvidos nas últimas décadas, através dos processos de reforma e modernização, baseados nas diferentes teorias de modernização administrativa, estes não têm alcançado resultados proporcionais aos esforços desenvolvidos. Deste modo, as medidas que vêm sendo introduzidas na Administração Pública portuguesa baseiam-se nas diferentes teorias de modernização administrativa sem, contudo, se estruturarem numa lógica coerente, ou seja, deram origem a um *mix*, constituído por vários traços de diferentes modelos.

O tradicional modelo de governação das organizações públicas tem a sua origem numa adaptação à portuguesa dos modelos Napoleónico e Burocrático Weberiano. Este, a que nós chamamos de Modelo de Administração Tradicional é baseado essencialmente numa direcção hierárquica do Governo e um controlo de regras rígidas sobre a função de gestão das organizações públicas. Todavia, há vários anos que este modelo parece ter deixado de funcionar eficazmente, sendo a crescente politização das estruturas administrativas um dos principais factores, apontados para justificar a crise no funcionamento das organizações públicas (Moreira e Maçãs, 2003).

De facto, o Estado tem se mostrado impotente para garantir, através das organizações públicas tradicionais, os interesses colectivos relevantes que exigem, cada vez mais, participação e visibilidade das decisões, transparência de comportamentos, informação adequada, confiança nos operadores, eficiência e qualidade de serviços. Os autores são unânimes em afirmar que a

Administração tradicional é lenta, reage mal às inovações, não dialoga com os cidadãos e grupos de interesse e prefere o segredo à transparência (Moreira e Maças, 2003).

As iniciativas de modernização, para alterar esta situação, têm passado pela partição de grandes organizações e pela criação de diferentes modelos organizacionais concebidos para alargar a participação de interessados e aumentar a eficiência da gestão pública. Esta estratégia, apoiada teoricamente pelos mais recentes movimentos de modernização, tem levado a uma pulverização de organizações públicas, criadas para atender a diferentes meios envolventes e, também, a uma maior participação de interessados. Este processo tem vindo a acontecer sucessivamente, ao longo das últimas décadas, proporcionando interacções que geram reacções adaptativas do sistema organizacional, aos jogos de interesses dos respectivos *stakeholders*.

Esses movimentos de modernização administrativa englobam diversos conjuntos de teorias que associadas, sob o ponto de vista do conceito de governação, configuram diferentes modelos de governação, para além, da *Administração Tradicional*, temos os modelos da *Administração “Profissional”*, o da *Escolha Pública*, o da *Nova Gestão Pública* e o da *Gestão do Valor Público*.

Na pesquisa efectuada, os dados disponíveis forneceram a oportunidade para identificar quais as características emergentes relativamente aos modelos de governação dos diferentes tipos de organizações estudados (institutos, politécnicos, agrupamentos de escolas, hospitais, tribunais, autoridades reguladoras independentes e municípios). Desde logo, foi possível observar que os sistemas de governação, destas organizações, tendem a caracterizar-se, regra geral, por um *mix* de traços correspondentes a mais do que um modelo. As excepções verificaram-se relativamente às autoridades reguladoras independentes, aos tribunais e a um dos hospitais. Neste conjunto de organizações que se caracterizam apenas por um só modelo de governação, é possível reflectir o porquê dessas excepções. De facto, verificamos que as autoridades reguladoras independentes apresentam traços nítidos do *Modelo de Governação da Nova Gestão Pública*, enquanto que os tribunais se caracterizam pelo *Modelo de Administração Tradicional* e um dos hospitais pelo *Modelo da Administração “Profissional”*.

No que diz respeito às autoridades reguladoras independentes, estas são organizações criadas muito recentemente, a partir de uma filosofia de independência face ao Poder Político, e suportadas por um modelo que apresenta características adequadas às circunstâncias do contexto actual. Estas organizações, não obstante o seu estatuto público, são constituídas predominantemente com mecanismos de mercado. O regime do pessoal não está sujeito às regras da Função Pública e a gestão do seu orçamento é feita com grande autonomia, relativamente ao Governo. Agem com autoridade legal perante os sectores que regulam e prestam contas (*accountability*) formalmente à Assembleia da República. Nesta perspectiva, o *Modelo da Nova Gestão Pública* surge, desde logo, como modelo inicial, sem herdar qualquer cultura organizacional e com fortes referências teóricas ligadas ao funcionamento da filosofia do mercado e à correspondente gestão profissional. Há, ainda, que acrescentar ser este o único modelo de governação estudado que revelou resultados de *satisfação* por parte dos seus recursos humanos, bem como, resultados de desempenho organizacional e financeiro satisfatórios.

Quanto aos tribunais, são nítidos os traços do *Modelo de Administração Tradicional*. Este define-se, antes de mais, pela existência de um fluxo de trabalho muito racionalizado, cujas tarefas são simples e repetitivas. Outra das características associadas a este modelo é a do controlo externo. Segundo, Mintzberg (1995), quando uma organização é controlada a partir do exterior, a sua estrutura assume características de grande centralização e formalização. De facto, os tribunais portugueses sofrem de grande influência de controlo externo como é o caso do Conselho Superior da Magistratura, o Conselho Superior do Ministério Público, o Conselho dos Oficiais de Justiça e a Ordem dos Advogados. Segundo Cabral (2000), cada uma destas organizações gere o sector que lhe está adstrito numa visão parcelar e, muitas vezes, corporativa. Este autor, acrescenta ainda, que a consequência directa desta situação é a de que algumas destas decisões no sector são tomadas em função de informação parcelar e de interesses próprios e não, propriamente, em resultado de uma estratégia global, que efectivamente não existe.

Assim, cada um destes conjuntos de agentes da justiça constitui, por si, um segmento estanque, podendo mesmo dizer-se que há quase uma auto-gestão de cada sector, não deixando esta situação, de se reflectir na organização e funcionamento dos tribunais. Segundo

Dias (2000), a principal característica deste sistema é a “balcanização” da administração da justiça, do topo até à base. O Ministro da Justiça dispõe de poder hierárquico sobre os funcionários judiciais (pelo menos no que concerne ao recrutamento e selecção), dirige os serviços de apoio à justiça e é responsável, colegialmente com o governo, pelo orçamento, pelas instalações, pelo equipamento e pelos programas de implementação das novas tecnologias de informação e comunicação. A Assembleia da República dispõe do poder de legislar sobre a organização e o funcionamento dos tribunais (Artº 165, nº1, al.p). O Ministério Público dirige com autonomia os seus magistrados (CRP, artº 219, nº 2 e Lei 47/86, artº 2, nº 1). Ao Conselho Superior de Magistratura compete, em especial, nomear os juízes, superintender na gestão da respectiva carreira. Constata-se, portanto, uma clara opção de autonomizar, no topo, as competências de gestão de cada uma das magistraturas. Quanto aos funcionários judiciais, estes também integram uma estrutura paralela - o Conselho de Oficiais de Justiça -, que, claramente, constituem mais uma categoria profissional autonomizada, a ser gerida verticalmente.

Neste contexto, observa-se que no âmbito da administração de justiça, confrontam-se estas corporações, no mesmo espaço, mas não existe nenhum elemento de ligação ou de coordenação entre cada uma delas. Embora, possuam legitimidade legal, a verdade é que sob o ponto de vista da governação do tribunal, é um factor de grande incoerência e de emergência de problemas de responsabilidade, com natural reflexo na qualidade dos seus serviços.

A pesquisa também proporcionou a identificação de modelos de governação diferentes no âmbito do mesmo tipo de organizações. Com efeito, foi possível verificar que um dos hospitais, o HOSP-2, tem características do modelo da *Administração “Profissional”*, enquanto que o HOSP-1, além de possuir características deste modelo, apresenta igualmente, traços bem visíveis do *Modelo da Nova Gestão Pública*. Esta distinção faz-se sentir devido à diferença de filosofia de gestão, desenvolvida com um maior dinamismo do conselho de administração, ou seja, notam-se sinais de competitividade introduzidos por mecanismos de mercado, designadamente, na contratação externa de profissionais, no sistema de recompensas e na instalação de uma clínica privada, nas próprias instalações do hospital público. A esta caracterização não é alheia o facto do HOSP-1 possuir o estatuto jurídico de empresa (SA).

Embora, segundo uma tese de doutoramento desenvolvida por Rego (2008), não é apenas o estatuto jurídico das unidades hospitalares, mas também, as suas manifestações de preocupação em matéria de qualidade que parecem reflectir o nível de eficiência.

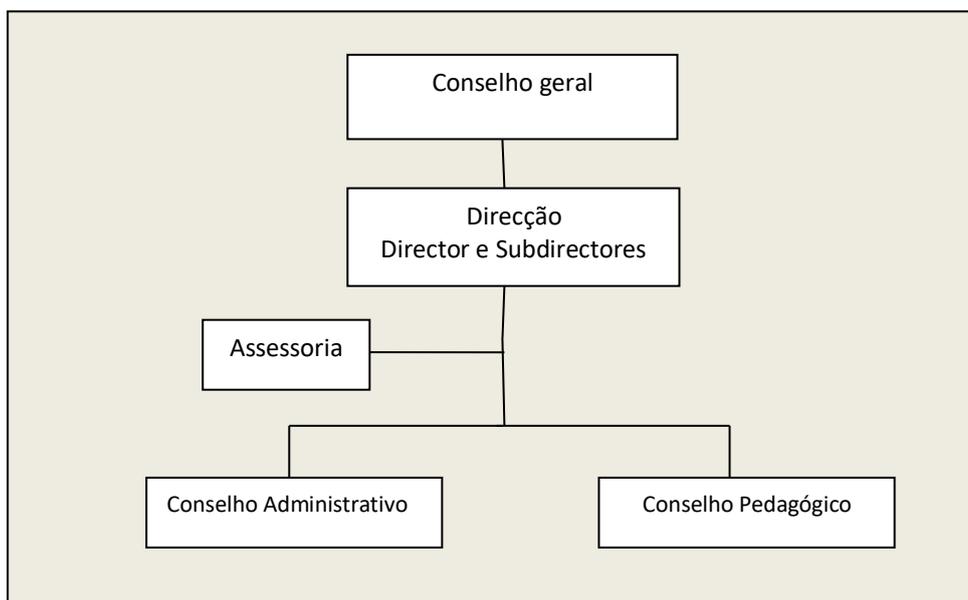
Quanto aos restantes tipos de organizações, de um modo geral, verifica-se uma tendência para uma maior abertura à sociedade, em termos de mais e melhor informação e de atenção ao utente ou ao cliente, incluindo, nalguns casos, uma aceitação da participação activa de interessados (*stakeholders*) externos. Portanto, constata-se uma tendência para a adopção de modelos de governação, que se baseiam numa efectiva separação política / gestão. Esta necessária separação parece ser melhor conseguida com uma intervenção e participação mais alargada de outros *stakeholders* do meio envolvente, para além dos políticos-governantes. Por exemplo, o caso dos agrupamentos de escolas, com traços evidentes do *Modelo de Administração Tradicional*, onde a centralização e a formalização de procedimentos por parte das estruturas ministeriais, é muito grande, com uma coordenação hierárquica na relação Ministério / Escola, não obstante, verifica-se que para além dessa relação, as escolas desenvolvem, cada vez mais, uma actuação baseada numa filosofia de grande envolvimento de interessados, revelada na análise de dados, que evidencia uma actuação com características do *Modelo da Gestão do Valor Público*. De facto, para além da coordenação hierárquica, a gestão da escola visa responder às preferências dos outros *stakeholders* (pais e encarregados de educação, associações de moradores, autarquias e outros elementos da comunidade educativa). Para isso, segundo, Stoker (2008), há que utilizar uma força motivacional que não depende só de regras ou incentivos para promover a prática do serviço público, pois as pessoas são motivadas pelo seu envolvimento em redes e parcerias, ou seja, pelas suas relações com outros, estabelecidas em contextos de respeito mútuo, de aprendizagem partilhada e com um sentido de objectivos comuns.

A análise dos dados para este trabalho foi efectuada, tendo por base os agrupamentos de escolas com suporte na Lei nº 115-A / 98 que, entretanto, foi alterada pelo Decreto-Lei nº 75 / 2008, de 22 de Abril, cujo organigrama pode ser representado pela Figura nº 22. Este novo modelo dos agrupamentos de escolas assenta as suas linhas básicas num modelo muito próximo daquele que é proposto pelo nosso conceito de governação: uma separação entre a liderança política e a gestão técnica, através de dois órgãos com papéis distintos, uma

participação mais qualitativa da comunidade educativa, uma profissionalização da gestão, uma maior autonomia e, por consequência, uma maior responsabilização.

Neste sentido, o modelo agora aprovado pode proporcionar melhores condições para a adopção de um *Modelo de Governação do Valor Público*, cuja dinâmica depende do desenvolvimento de uma filosofia de gestão predominantemente assente em redes, aliás como se verificou na análise dos dados. Todavia, a recente Lei nº 75 / 2008, não deixa de introduzir algumas incoerências, bem evidenciadas pela obra de Lopes e Barrosa (2008), que podem colocar em causa a necessária e essencial separação entre a política e a gestão, designadamente, através da liderança e composição do conselho geral. Com efeito, a legislação aprovada, permite que o presidente do conselho geral possa ser um professor, da própria escola, o que na verdade, acaba por retirar a independência ao presidente e reforçar excessivamente o poder do director, acabando por enfraquecer a necessária *accountability*.

Figura nº 22 - Principais órgãos de governação das escolas



Fonte: de acordo com o Decreto-Lei nº 75/2008, de 22 de Abril

Um outro aspecto a merecer reflexão prende-se com a tendência da evolução dos modelos de governação. Dos modelos de governação, já oportunamente descritos, podemos considerar que os modelos de *Administração Tradicional*, o da *Administração “Profissional”* e o da

Escolha Pública são três modelos já tradicionais que foram concebidos num contexto de organização piramidal, que actualmente se considera em crise. Com efeito, a organização piramidal tem vindo a dar lugar à organização em rede que, por sua vez, apela a um tipo de colaborador diferente. Segundo, Lopes e Barrosa (2008) o homem organizacional necessário ao funcionamento de um sistema produtivo em rede sofreu uma mudança radical: do *homo hierarquicus*, com o enfoque na dependência face às regras e aos processos internos definidos pela hierarquia, passou-se ao *homo reticularis*, agora com o enfoque na interdependência face à hierarquia.

Assim, dos resultados apurados, o que se pode confirmar é que as organizações caracterizadas com o modelo de governação da *Administração Tradicional* (institutos, agrupamentos de escolas e municípios) e da *Administração “Profissional”* (politécnicos e hospitais) tendem a evoluir e acoplar características de outros modelos mais recentes, como são, a *Nova Gestão Pública* e a *Gestão do Valor Público*. Tal como se verificou na fase da análise de dados, os institutos, os agrupamentos de escolas e os municípios parecem querer demonstrar que a sua génese organizativa pertence ao modelo da *Administração Tradicional*, mas, em simultâneo, revelam características das suas actividades, que se enquadram nitidamente noutros modelos de governação. A influência do modelo da *Escolha Pública* faz-se sentir, sobretudo, nos institutos públicos e nos municípios. Em qualquer destes dois tipos de organização está presente uma preocupação de concentração de poder, por parte dos políticos governantes que, em termos de governação, se manifesta em três aspectos fundamentais (Aucoin, 1996; Rocha, 2000): centralização das principais decisões, com repercussões na escolha não neutral dos gestores de topo; intensificação da coordenação dos serviços públicos; e controlo da implementação das políticas públicas. Por outro lado, paradoxalmente, a influência do *Modelo da Gestão do Valor Público*, também se faz sentir, tanto nos institutos como nos municípios. Qualquer destas duas organizações, concebem e implementam políticas públicas, sendo, muitas delas, resultantes da consulta, da concertação, da cooperação e, fundamentalmente, da interdependência de vários *stakeholders*, no âmbito dos sectores público e privado, sobretudo, nas áreas sociais e culturais. Aliás, a filosofia de gestão assente na cultura de rede é um dos aspectos centrais do modelo da *Gestão do Valor Público* (Rhodes, 2000).

Quanto ao *Modelo da Administração “Profissional”*, que caracteriza a base da governação dos politécnicos e de um dos hospitais, também merece alguma reflexão a forma como essa governação se efectua, bem como a tendência da sua evolução para outros modelos. Segundo Mintzberg (1995), a Burocracia Profissional é uma estrutura, cujo poder assenta essencialmente nos profissionais (por exemplo: médicos, professores). Este poder tem duas origens: em primeiro lugar, o trabalho dos profissionais é demasiado complexo para poder ser supervisionado por um superior hierárquico ou estandardizado pelos analistas, mas também porque os seus serviços são muito procurados. Esta última característica confere ao profissional uma mobilidade que lhe permite exigir uma autonomia considerável no seu trabalho. O profissional tende a identificar-se mais com a sua profissão do que com a organização onde a pratica. Por isso, as normas são, em grande parte, elaboradas fora da estrutura, designadamente, em associações, sindicatos e ordens.

Na verdade, os principais profissionais que integram os politécnicos e hospitais (professores e médicos) não só controlam o seu próprio trabalho como procuram exercer o controlo colectivo, sobre as decisões de gestão que os afectam. Nos politécnicos, os principais membros do órgão de gestão executivo são professores eleitos, maioritariamente, pelos seus pares. Nos hospitais, os membros do conselho de administração são nomeados por via ministerial, mas a sua composição, geralmente, integra uma representação dos profissionais: um médico, um enfermeiro e um administrador hospitalar, tal como, observamos nos dois conselhos de administração dos hospitais analisados.

Todavia, os modelos mais tradicionais como o da *Administração Tradicional*, da *Administração Profissional* e da *Escolha Pública*, são estruturas mais rígidas, bem adaptadas a um meio envolvente estável e a uma prestação de serviços públicos estandardizados, mas não são estruturas propícias à inovação, tal como o actual meio envolvente contexto requer.

- **Resultados mais especificamente sob a óptica dos modelos de governação**

Da nossa análise concluímos que quase todas as organizações públicas possuem características relativas a mais do que um modelo de governação, dependendo a sua estrutura, em grande parte, da intensidade relativa de cada uma das forças que compõem os cinco modelos: a *Administração Tradicional*, a *Administração “Profissional”*, a *Escolha Pública*, a *Nova Gestão Pública* e a *Gestão do Valor Público*.

- **A crise do paradigma da Administração Tradicional**

Aquando da definição do nosso problema de investigação, partimos desde logo, com a ideia de que o Modelo da Burocracia, tal como foi concebido por Max Weber, não foi fielmente adoptado pela Administração Pública portuguesa. O que a Administração portuguesa adaptou foi um “modelo” híbrido que nós denominamos por *Modelo da Administração Tradicional*, com algumas características que pouco têm a ver com a original burocracia weberiana, conforme já tivemos a oportunidade de desenvolver na primeira parte. Com efeito, no âmbito do liberalismo, o Estado torna-se centralizador como forma de afirmar o seu poder face às feudalidades ainda remanescentes, passando a Administração a funcionar na base de um quadro legal mais estruturado, inspirado no direito francês (Manique, 1989). Na verdade, o nosso sistema de Administração Pública foi essencialmente importado da Administração francesa, recebendo, posteriormente inspiração nas grandes linhas teorizadas, na época, por Max Weber.

Ora, para além da desadaptação inicial, por razões culturais, o nosso sistema de governação sofreu muitas e sucessivas intervenções, tornando-se incoerente e, portanto, com um funcionamento ineficaz e ineficiente. Para Franco (1992), a Administração Pública portuguesa teve, dos anos 30 aos anos 50 (do século passado), um período de qualidade bastante acentuada, que depois envelheceu, sendo atingida, sucessivamente, por um conjunto de medidas desconexas e sem rumo claro nos últimos anos.

De facto, a transposição do modelo burocrático exigia determinados princípios ligados ao contexto do Estado Liberal, que não foram respeitados, designadamente, três condições básicas criadas na época weberiana, para o funcionamento dos serviços públicos:

- Uma distinção rígida entre os sectores público e privado, assumindo-se como uma categoria de pensamento que implicou uma representação dicotómica da vida social. O público é dominado pelo interesse geral: é o princípio de ordem, que permite à sociedade atingir a integração, realizar a sua unidade. Em contrapartida, o privado é dominado pelo interesse particular: dá a cada um a possibilidade de prosseguir na realização dos seus próprios fins, garantindo a sua autonomia e protegendo a sua intimidade.
- A separação da política da gestão. Este é um dos pilares fundamentais do modelo da Burocracia weberiana, a necessidade de salvaguardar a separação entre a política e gestão e, como consequência, a defesa da neutralidade da Administração Pública.
- A suficiente protecção e gestão dos funcionários públicos, através da instituição de um sistema com base no mérito²² e nalguns princípios fundamentais, enumerados por Max Weber.

Relativamente ao primeiro aspecto, a Administração portuguesa durante muitas décadas actuou num contexto socioeconómico, com fronteiras bem delimitadas entre os sectores público e privado. Na perspectiva do *Modelo da Administração Tradicional*, a Administração Pública deveria estar fechada à manifestação da procura por parte dos cidadãos, para se salvaguardar das suas influências. Os cidadãos são considerados “administrados”, ou seja, estão subordinados à “administração”, sendo a abertura à participação dos cidadãos vista como um acto antidemocrático, pois o interesse geral assenta no cumprimento de normas iguais para todos, logo os interesses específicos não deveriam divergir dessas mesmas normas gerais. Assim, o Modelo de Governação da *Administração Tradicional* não contempla outros *stakeholders* para além do Poder Político. Este modelo de governação está justamente orientado para dar resposta ao Poder Político, afastando qualquer forma de participação. Deste modo, os funcionários através da aplicação de normas, têm de respeitar escrupulosamente a imparcialidade e a impessoalidade, sendo este, um imperativo ético da cultura de serviço público, desenvolvido nessa época.

²² Designadamente, exames competitivos à entrada no serviço público; estabilidade de emprego; uma definição clara dos seus direitos e deveres, promoções baseadas no mérito e neutralidade política

Ora, sendo o Estado português um “Estado-Garantista”, a Administração Pública necessita de funcionar através de processos previsíveis, com regras rígidas de controlo. Este modo de funcionamento, por ser rígido, não admite grande inovação. Porém, a necessidade de modernização da Administração Pública, levou a que esta tivesse de se repartir em organizações mais especializadas. Esta fragmentação criou abertura para que, cada organização pública tenha uma maior interacção com o seu meio envolvente específico e uma maior aproximação aos respectivos cidadãos-clientes. Desta abertura, surge uma interacção na prestação de serviços, em que a qualidade é, cada vez mais, exigida e participada pelos cidadãos. É claro que esta relação funcionário-cliente requer um funcionamento com maior flexibilidade do sistema organizacional. Já vimos que o modelo de governação da *Administração Tradicional* não é um modelo flexível, mas sim, sobretudo, um modelo de regras rígidas e de funcionamento em hierarquia.

Na perspectiva do modelo tradicional, a dimensão “participação e papel dos interessados” alterou-se, pois deixou de haver coerência e a não participação de outros interessados para além do Poder Político.

No que diz respeito à separação da política / gestão, representa um dos princípios cruciais da eficácia e eficiência preconizados pelo modelo de governação weberiana. Porém, as práticas de governação utilizadas pela Administração portuguesa (*Modelo de Administração Tradicional*) não souberam preservar este princípio fundamental. De facto, a desconfiança que se observa na relação entre a política e a gestão, que por sua vez se reflecte, também, na relação com os cidadãos²³, tendeu, quase sempre, a ser ultrapassada pela criação de regras e mais regras, para supostamente substituir a confiança, através da previsibilidade. Este modelo, para funcionar com eficiência e garantia de imparcialidade, necessita de uma pré-regulação no sistema, através de uma complexa teia de regras. Esta situação, sobejamente conhecida e sentida por todos os funcionários e cidadãos, é responsável pelo fenómeno das disfunções burocráticas (Merton, 1967). Aliás, são essas consequências não previstas ou indesejadas do funcionamento das burocracias que são, muitas vezes, incorrectamente denominadas por “burocracia” (Gonçalves, 1986).

²³ Não podemos deixar de encarar o papel da Administração Pública como organização mediadora entre a política e os cidadãos.

Por outro lado, a dimensão “estrutura dos órgãos de gestão de topo”, das diversas organizações públicas, é geralmente organizada para funcionar segundo a separação política / gestão. No âmbito deste modelo da *Administração Tradicional*, a escolha e a nomeação de dirigentes para os órgãos de gestão, passaram a recair predominantemente em critérios político-partidários, sendo esta uma outra das estratégias que os governantes têm largamente utilizado, para substituir a dicotomia política / gestão. Para Moreira e Maças (2003), há, de facto, uma desconfiança perante a imparcialidade da Administração, por esta se ter deixado dominar pela influência político-partidária.

A politização da Administração portuguesa é de tal forma grave, que é reconhecida, pela literatura internacional, como a principal razão para a falha das reformas e processos de modernização (Sotiropoulos, 2004).

Em relação à gestão dos recursos humanos na Função Pública, também aqui o *Modelo da Administração Tradicional*, deixou de lado o cumprimento dos princípios do mérito defendidos pelo modelo burocrático weberiano. A integração de todo o pessoal num sistema de carreira da Função Pública visa, essencialmente, que a sua actuação possa desenvolver-se sempre de modo a defender o interesse geral com objectividade e neutralidade. Para tal, criou-se uma protecção dos funcionários, com um estatuto próprio, evitando que aqueles pudessem ser afastados arbitrariamente pelos governos e os partidos que os sustentam. Nesta perspectiva, a gestão de recursos humanos deve, segundo a teoria weberiana (Lopes e Barrosa, 2008), contar com um recrutamento e selecção, (de forma impessoal); uma avaliação de desempenho (entendida como prestação de contas ou mesmo como transparência); uma formação profissional contínua (susceptível de fazer de cada profissional um especialista da sua área) e uma remuneração (com base no mérito revelado pela avaliação de desempenho, também relacionado com o desempenho global da organização).

De facto, o desenvolvimento das práticas de gestão nas organizações públicas deixou de respeitar os princípios de uma boa gestão, muitos deles consignados na própria lei, adulterando completamente o sistema de mérito. Por exemplo, o recrutamento na Função Pública há muitos anos que, regra geral, não se faz por concurso público, no entanto, a prática

tem sido a de anualmente serem admitidas milhares de pessoas²⁴, à revelia da própria lei. Relativamente, à avaliação de desempenho, até há bem poucos anos atrás, como se sabe, a prática existente era a da classificação de “muito bom” a todo e qualquer funcionário, independentemente do mérito. A formação profissional, em muitas organizações, não obedece a um levantamento de necessidades e muito menos a um Plano de Formação. As promoções da grande maioria das carreiras da Função Pública, até há três anos atrás, eram automáticas, apenas baseadas na antiguidade, bem como o sistema de remuneração o que é completamente desligado do mérito do desempenho. Para Lopes e Barroso (2008) foi a rigidez das práticas de GRH, esvaziada dos valores inscritos nos princípios, que gerou a perversão da burocracia.

Neste contexto, há vários anos que o sistema de governação das organizações públicas, baseado no *Modelo da Administração Tradicional*, entrou em profunda crise. No essencial, as dimensões deste modelo de governação deixaram de garantir a eficácia das organizações e não asseguram a necessária imparcialidade do serviço público.

Da análise efectuada, podemos constatar que as organizações estudadas, tais como, os institutos, agrupamentos de escolas, tribunais e municípios são caracterizadas pelo *Modelo da Administração Tradicional* e que, de um modo geral, tendem a acoplar características de outros modelos de governação, designadamente, dos modelos da *Nova Gestão Pública* e da *Gestão do Valor Público*. Os tribunais são o único tipo de organização pública analisada que se mantém confinado às características do modelo da *Administração Tradicional*, o que pode ser justificado à luz das quatro dimensões do nosso conceito de modelo de governação: primeiro, na dimensão “participação e papel dos interessados” há, de facto, pouca abertura dos tribunais relativamente ao meio envolvente, quer, pela ausência de participação de *stakeholders*, para além dos que integram a área pública, quer ainda, pela fraca responsabilização perante os existentes *stakeholders*; segundo, na dimensão “organização dos órgãos de gestão” não há uma definição clara de responsabilidades de gestão, conforme analisado no ponto anterior; terceiro, a “filosofia de gestão” confina-se a uma integração hierárquica, o que é muito limitativo num contexto da sociedade de informação; por último,

²⁴ De um modo geral, a prática mais comum é a dos dirigentes admitirem de forma precária profissionais (através de estágios, trabalhos esporádicos, estudos, pareceres técnicos ou jurídicos, etc.) dando-lhes continuidade na prestação de serviços, através de “recibo verde”. Mais tarde, tornam-se funcionários com vínculo quando os governos pressionados, para tal, acabam por legitimar legalmente a situação, normalmente, em vésperas de eleições.

não há “autonomia dos processos de gestão”, como consequência da falta de uma função de gestão devidamente adequada.

Nesta perspectiva, este modelo parece ter cumprido o seu papel, enquanto o meio envolvente foi relativamente estável. Actualmente, o modelo da *Administração Tradicional* demonstra um grande desajustamento ao meio envolvente e uma grande incoerência na coesão e gestão dos recursos humanos.

- **Administração “Profissional”**

O modelo da Administração “Profissional” surge na sequência do grande crescimento das administrações públicas, com a entrada e a tomada do poder administrativo pelos profissionais (médicos, professores, assistentes sociais, etc.) (Rocha, 2000). A governação deste tipo de organizações é dominada por esses profissionais que introduziram uma nova cultura mais técnica, deixando de lado os procedimentos administrativos, próprios do modelo anterior. São esses “profissionais” que além de passarem a gerir as organizações públicas, influenciam o Poder Político com a concepção das políticas públicas e a sua implementação na prática. Embora se afaste nalguns aspectos, este modelo tem em comum, com o anterior, as características das regras e a forma de coordenação pré-reguladora. A eficácia, mais do que a eficiência, é um dos valores mais assumidos por este modelo de governação.

Da nossa pesquisa, concluímos que são os politécnicos e os hospitais as organizações que possuem características mais evidentes do *Modelo de Administração “Profissional”*. Aliás, esta conclusão confirma a teoria existente das características da Burocracia Profissional (Mintzberg, 1995; Rocha, 2000).

Trata-se de um modelo de governação que, perante o actual meio envolvente, apresenta inúmeras deficiências. A participação dos *stakeholders* não é sistematizada a nível institucional. Faz-se, sobretudo, a partir da relação individual que se estabelece entre os profissionais e os utentes (médicos e pacientes / professores e alunos). O papel dos interessados não é assumido sob a postura de “cliente”, mas fica-se simplesmente pela de “utente”, sem grandes exigências de qualidade. Relativamente à “organização dos órgãos de gestão”, estes são estruturados tendo em conta a representação do peso dos profissionais e no

sentido de prestarem contas ao Poder Político. Deste modo, verifica-se não existir uma responsabilidade bem definida, por parte dos vários *stakeholders* principais, ou seja, quer os politécnicos, quer os hospitais só prestam contas aos *stakeholders* internos (aos profissionais e aos políticos governantes). Na “filosofia da coordenação”, é utilizada predominantemente a integração hierárquica o que se manifesta como uma limitação à inovação e, conseqüentemente, à flexibilidade na adaptação ao meio envolvente. No que diz respeito à “autonomia dos processos” de gestão, conclui-se existir um baixo grau de autonomia, com muitas regras de controlo, em contraste com a grande descentralização do trabalho operacional, por parte dos profissionais.

Contudo, as organizações caracterizadas por este modelo de governação da *Administração “Profissional”* tendem a acoplar traços de outros modelos de governação. Por exemplo, os politécnicos tem vindo a evoluir para o modelo do *Valor Público*, enquanto que os hospitais a evolução verifica-se pelo modelo da *Nova Gestão Pública*.

- ***Escolha Pública***

Este modelo surge, segundo Niskanen (1971), porque a Administração Pública está dominada pelos burocratas, que, sendo guiados pelo seu próprio interesse, maximizam os orçamentos como forma de exercício e ostentação do poder. Por isso, seria necessário devolver o poder aos políticos. Para esta corrente de pensamento, os políticos têm de afirmar o seu legítimo poder em relação aos “profissionais-gestores”. Este é o primeiro movimento de reforma administrativa que se insurge contra a “burocracia” dos modelos anteriores.

Face à grande extensão das funções do Estado-Providência e ao enorme gasto público, os políticos introduzem a “eficiência” como um valor a prosseguir. Para tal, tomam o mercado como padrão e passam eles próprios a influenciar a gestão das organizações, pois, entendem que os burocratas não prosseguem o interesse geral, mas sim, os seus próprios interesses. Nesta perspectiva, Aucoin (1996) refere que a *Escolha Pública* tem como princípios de actuação a centralização, a coordenação e o controlo. É claro que a adopção desta estratégia vai influenciar profundamente a governação das organizações.

No âmbito da nossa pesquisa, a influência da *Escolha Pública* fez-se notar, principalmente, no caso dos institutos e dos municípios. Nestes, a presença política é intensa e constante, quer no caso dos institutos, com a nomeação dos gestores e interferências na gestão, quer nos municípios, onde se estabelece praticamente uma relação hierárquica-funcional entre a política e a gestão.

A centralização concretiza-se principalmente através da adopção de um estilo de liderança política que permite aos políticos governantes o controlo directo das organizações públicas, convertendo-os em “gestores”. Desde logo, as dimensões da governação “*participação e papel dos stakeholders*” e “organização dos órgãos de gestão” são particularmente afectadas, colocando em causa o princípio fundamental da separação dos interesses política / gestão. Relativamente à coordenação, a ênfase é colocada no recurso ao mercado como forma de integração de actividades para além da hierarquia. Não surpreende, portanto, que muitas das iniciativas de modernização levadas a cabo, no âmbito da *Escolha Pública*, estejam associadas a programas de privatização de alguns serviços, a desregulação e a contratação externa de actividades. No que concerne à dimensão “autonomia dos processos de gestão”, este modelo de governação incide a sua preocupação no controlo, sobretudo, através da politização dos cargos de gestão.

- ***Nova Gestão Pública***

O modelo de governação da *Nova Gestão Pública* (NGP) procura desmontar os pilares do *Modelo da Administração Tradicional*, tendo como exemplo a seguir a gestão empresarial privada. A emergência desta corrente teórica relançou uma série de princípios organizativos no sentido de reforçar as capacidades dos gestores, designadamente, a clarificação das suas missões e o assumir de responsabilidades para além dos seus colaboradores, também, perante os cidadãos-clientes. A NGP considera que uma gestão eficaz pressupõe gestores profissionais. Segundo, Aucoin (1996), os princípios organizativos preconizados por esta corrente da *Nova Gestão Pública* são a descentralização, a desregulação e a delegação de competências.

A influência destes princípios, introduzidos pela *Nova Gestão Pública*, é bastante visível, por exemplo, num dos hospitais (HOSP-1), nas autoridades reguladoras independentes e nos

municípios. Com efeito, os princípios da descentralização, desregulação e delegação de poderes, concretizam-se, por exemplo, na atribuição do estatuto empresarial ao HOSP-1, proporcionando características de maior flexibilidade, fundamentalmente pelas dimensões “filosofia da coordenação” e “grau de autonomia dos processos”. De facto, este hospital adoptou, em grande parte, uma filosofia de coordenação das suas actividades, com base na integração pelo mercado, o que lhe permite uma dinâmica acrescida na prestação do serviço público. Por outro lado, a sua maior autonomia permitiu-lhe criar flexibilidades na aquisição de meios e na prestação de serviços.

Quanto às autoridades reguladoras independentes, toda a sua estrutura de governação possui características da NGP. Segundo Stoker (2008), esta corrente teórica defende organizações magras e autónomas retiradas dos sectores público e privado e uma gestão com liberdade para gerir. Conforme Moreira e Maças (2003), as autoridades reguladoras independentes configuram-se como entidades que dão garantias de separação face aos interesses organizados e da independência das decisões que sejam tomadas pelos seus órgãos. De facto, da nossa análise pudemos observar que toda a estrutura de governação destas entidades é organizada segundo critérios de independência e de eficiência, tanto nos órgãos como na filosofia de actuação, bem como, na autonomia dos processos de gestão.

Nos municípios constata-se a presença da NGP, sobretudo, na dimensão da “filosofia de actuação”. Com efeito, os municípios para o desenvolvimento de muitas das suas actividades recorrem ao mercado, sobretudo, através da externalização e subcontratação do fornecimento de muitos dos serviços.

A perspectiva subjacente à Nova Gestão Pública resulta essencialmente da constatação, de um modo geral, da baixa produtividade dos funcionários públicos e da identificação de estratégias mais eficientes, no âmbito da actividade privada, para satisfazer os cidadãos clientes. Foi assente neste pressuposto que se aplicou muita legislação relativa à flexibilidade laboral na Função Pública, designadamente, a transformação do vínculo de nomeação para a contratação idêntica à da actividade privada. Porém, segundo Pitchas (2007), esta corrente modernizadora está progressivamente a desenvolver uma função pública mais obrigada a obedecer à vontade política dos governos do que às condições de eficiência e rentabilidade sociais. Pois, de

acordo com este autor, a introdução dos métodos da “Nova Gestão Pública” falha cada vez mais o objectivo de criar verdadeiros gestores profissionais e, em vez disso, desenvolve o controlo político dos funcionários públicos, a parcialidade e o nepotismo.

- ***Gestão do Valor Público***

O objectivo principal da Gestão do Valor Público é reivindicar uma maior ambição para a Administração Pública à luz dos desafios da governação em rede (Stoker, 2008). Esta teoria parte da ideia de que a Administração Pública não pode ser vista como uma empresa, mas sim como uma organização à qual incumbe a gestão do bem comum. Para Pitchas (2007) as fontes deste entendimento são a teoria da justiça, desenvolvida por Rawls, e a teoria Weberiana da burocracia actualizada. Este autor, chama atenção para a necessidade de colocar em ênfase uma luta em torno da ética da Função Pública, porque as organizações públicas que se tornam menos burocráticas e mais empresariais, parecem perder os valores da neutralidade política e do profissionalismo. Para evitar a perda de valores, este mesmo autor, defende a necessidade de conciliar os valores do serviço público tradicionais com os “novos” valores provenientes das novas abordagens de organização e gestão das organizações públicas, sendo o papel da teoria muito importante para o sucesso das reformas.

Esta corrente teórica é a mais recente, embora possamos dizer que se trata de um conjunto de ideias que, de um modo geral, está presente na tradição de muitos dos dirigentes e funcionários públicos. Ao contrário do modelo da Nova Gestão Pública, a Gestão do Valor Público ajuda-nos a dar sentido ao que é específico das organizações do serviço público, promovendo estratégias adequadas para fazer face aos desafios da eficiência, da *accountability* e da equidade. Muitos destes objectivos pressupõe a aprendizagem de novas formas de dirigir as organizações públicas, fundamentalmente, são exequíveis através de uma governação em rede (Stoker, 2008).

A nossa pesquisa revelou características deste modelo em organizações, tais como, os institutos os politécnicos, os agrupamentos de escolas e nos municípios.

CAPÍTULO 6 - CONCLUSÕES

6.1. CONCLUSÕES GERAIS

O presente trabalho tem como principal propósito o de compreender qual a evolução da governação das organizações públicas, em Portugal, saber quais os novos modelos em emergência e de que maneira estes afectam a qualidade dos serviços, sendo esta, medida pela satisfação dos profissionais.

Ao longo deste percurso munimo-nos progressivamente de teorias e de instrumentos conceptuais que nos permitiram dar forma a uma definição de governação (*governance*) que serviu de base a toda a discussão teórica e empírica aplicada às organizações públicas. Assumimos como definição de governação, o modo como se estabelece e organiza a relação entre os vários *stakeholders*, das organizações públicas, a fim de manter a coesão do sistema interno e desenvolver capacidades de criar valor público.

Neste trabalho, desenvolvemos dois estudos empíricos. No primeiro, procurámos observar qual a evolução do nosso sistema de Administração Pública, comparando-o com os principais sistemas europeus. Para tal, desenvolvemos um estudo a nível dos modelos Napoleónico, Alemão, do Reino Unido e da Suécia, a fim de compararmos algumas das suas principais características de governação com o sistema administrativo português. Este trabalho permitiu-nos concluir que o actual sistema de governação português é o resultado do cruzamento de uma adaptação inadequada do Modelo Napoleónico e da tentativa da sua compatibilização posterior com os postulados da Burocracia Weberiana. Também, concluímos que o resultado dessa mistura de características gerou uma “pseudo” burocracia denominada por *Modelo de Administração Tradicional*.

No segundo estudo, partimos do conceito de governação e testámos empiricamente catorze organizações, pertencentes a sete tipos diferentes de organizações da Administração Pública portuguesas (institutos, agrupamentos de escolas, politécnicos, hospitais, tribunais, autoridades reguladoras independentes, municípios). O percurso realizado permitiu-nos

confirmar a ideia de emergência de modelos de governação diferenciados na Administração Pública portuguesa. Efectivamente, neste segundo estudo, esperávamos encontrar, no âmbito da pluralidade organizacional, uma cultura de serviço público unificadora, em emergência, traduzida num *mix* de características relativas aos diversos modelos de governação.

Uma das conclusões que podemos retirar consiste na confirmação da ideia de que não houve uma verdadeira reforma das organizações públicas tradicionais. Efectivamente, as várias correntes de modernização administrativa não substituíram o *Modelo de Administração Tradicional*, mas antes acoplaram características de outros modelos de governação, como são, os modelos da *Escolha Pública*, da *Nova Gestão Pública* e da *Gestão do Valor Público*, sem fazerem emergir uma verdadeira cultura de serviço público. Na verdade o *Modelo de Administração Tradicional*, a partir da incorporação dos postulados weberianos, caracteriza-se por algumas regras que pretendem assegurar valores como a impessoalidade, a regularidade e o controlo, mas ele não se mostra susceptível de modernização, ou seja, não permite uma evolução das suas características para valores como a eficiência, nem consegue fazer frente aos actuais desafios do serviço público, como são, principalmente, os valores da *accountability* e da equidade. De facto, apesar das pressões externas, subsiste a imobilidade dessas organizações o que nos leva a apontar que a origem dessa rigidez se deve a aspectos da estrutura organizacional relacionados com a existência de um erro fundamental do sistema de governação. Assim, independentemente da actividade ou sector, a ineficácia das organizações públicas parece dever-se a um problema essencial fundado na irracionalidade do modelo de governação, cujo problema tem origem na falta de separação das racionalidades política / gestionária / técnica, no sistema de governação, originando uma confusão de papéis e de interesses conflituantes, levando a uma incapacidade congénita de acompanhamento da sua adaptação a uma evolução necessária.

Constata-se, por exemplo, que os institutos, os agrupamentos de escolas e os municípios têm características do *Modelo de Administração Tradicional*, em simultâneo com características de outros modelos mais recentes, como são, a *Escolha Pública*, a *Nova Gestão Pública* e a *Gestão do Valor Público*. Uma outra constatação é relativa à persistência da cultura organizacional dos tribunais, em que estes se apresentam como o único tipo de organização pública estudada que mantém o seu funcionamento segundo um só modelo - o *Modelo de*

Administração Tradicional. Esperava-se encontrar nos tribunais novas tendências de governação e de gestão, sobretudo, tendo em conta a adopção do Decreto-Lei nº 176 /2000, de 9 de Agosto, que criou a figura do administrador do tribunal. Todavia, as características mais determinantes das dimensões de governação do *Modelo de Administração Tradicional* estão acentuadamente presentes nos tribunais analisados.

Concluimos, também, que actualmente a evolução do serviço público parece encaminhar-se para a adopção de características dos modelos da *Nova Gestão Pública* e da *Gestão do Valor Público*. Principalmente, o modelo da *Nova Gestão Pública* é aquele que, nas duas últimas décadas, mais tem inspirado as diversas medidas de modernização. Este modelo está ligado à introdução da filosofia da Qualidade Total, à integração de actividades pelo mercado ou na maioria dos casos pelo *quasi-mercado* e à gestão empresarial privada, podendo constatar-se no nosso estudo alguns destes sinais em organizações como, os hospitais, as autoridades reguladoras independentes e os municípios. Tendo como exemplo a gestão empresarial, compreende-se que, perante uma procura maciça de serviços públicos com crescente exigência dos cidadãos, as organizações públicas procurem responder com eficiência e qualidade. A *Nova Gestão Pública* é um dos instrumentos-chave neste processo de mudança, promovendo designadamente, a privatização de serviços públicos, a utilização de mecanismos de mercado, a descentralização, a aplicação de indicadores de desempenho e a atenção ao “cliente” e a filosofia da qualidade, a par da introdução de grandes alterações no âmbito do estatuto do funcionário público.

Efectivamente, a introdução de medidas da *Nova Gestão Pública* resolve muitos dos problemas relativos à eficiência das organizações públicas, mas não consegue fazer frente aos desafios da eficácia do serviço público, como são os valores da *accountability* e da equidade. Perante o sistema de governação tradicional, cujo órgão de gestão é de natureza política, este modelo da *Nova Gestão Pública* defende uma gestão profissional, mas não define verdadeiramente as suas responsabilidades; os gestores ficam sem saber verdadeiramente se respondem perante o poder político ou perante os cidadãos (utentes ou clientes). Acresce, por outro lado, que paralelamente às medidas dirigidas à modernização organizacional, este modelo preconiza, ainda, uma série de mudanças radicais, que têm vindo a ser aplicadas no âmbito do estatuto dos funcionários públicos (como por exemplo, a mudança do vínculo

contratual, a alteração da aposentação, a avaliação do desempenho, a alteração da estrutura de carreiras, etc.).

São algumas destas indefinições e a não salvaguarda de valores específicos do serviço público, que este modelo da *Nova Gestão Pública* não acautelou, que criaram condições para fazer surgir um outro conjunto de ideias. Efectivamente, a força do novo modelo da *Gestão do Valor Público* reside na redefinição do modo como o serviço público pode enfrentar os desafios da eficiência, da *accountability* e da equidade. A sua filosofia de actuação assenta essencialmente na gestão de redes e na Qualidade Total, estando actualmente a dar os primeiros passos no mundo da Administração Pública. Na nossa pesquisa encontramos alguns traços deste modelo, da *Gestão do Valor Público*, em organizações como, os institutos, os politécnicos, os agrupamentos de escolas e os municípios. De facto, este modelo permite descobrir formas de alinhar compromissos alargados entre o sector público, privado e social, incorporando um sentido de missão de serviço público para obter resultados com valor. Este modelo de governação utiliza a rede como forma predominante de coordenação de actividades, procurando conciliar a qualidade do serviço público, a resposta às exigências do regulador e a escolha livre do cidadão-cliente, através da integração estratégica e participada da decisão dos principais *stakeholders*.

É claro que as organizações públicas existem para desenvolver missões relativas ao interesse público, contando para isso com uma cultura organizacional de serviço público. Pode existir sempre a possibilidade de se introduzir correcções a essa cultura, mas se se opta por atacar o estatuto do funcionário público, alienando a sua participação activa na mudança, pode estar a comprometer-se, ainda mais, o que se encontra na origem da melhoria do serviço público, ou seja, o sistema de governação, designadamente, a sua racionalidade por via da separação política / gestão. De facto, os funcionários públicos podem estar a ser acusados daquilo que não lhes deve ser atribuído, pois, muitas das organizações públicas funcionam de modo irracional devido, fundamentalmente, ao seu sistema de governação se basear no modelo da Administração Tradicional. Esta situação, de suposta modernização, tem vindo a ter fortes consequências na eficácia organizacional e a afectar a qualidade dos serviços, tal como, se constatou através dos resultados obtidos pelo inquérito da satisfação profissional.

Para terminar, diremos que a nossa leitura desta problemática é a de que poderemos estar perante a irreversibilidade da emergência de uma nova cultura de serviço público, caracterizada essencialmente por um *mix* de traços não coincidente com as características de um só modelo. Dos resultados da nossa pesquisa, ficou claro que a governação das organizações do serviço público é prosseguida segundo um conjunto de valores que integram dimensões de vários modelos. Desta constatação, também se pode concluir que há, efectivamente, uma tendência para a evolução das características dos modelos mais tradicionais, primeiro, para o modelo da *Nova Gestão Pública* e, em seguida para o modelo da *Gestão do Valor Público*. Nesta perspectiva, também não podemos deixar de considerar que a “grande insatisfação” revelada pela esmagadora maioria dos funcionários constitui um dos factores condicionantes da evolução modernizadora dos actuais sistemas de governação, fundamentalmente, pela contradição presente nesses sistemas, ao pretenderem criar valor público externo sem cuidar da coesão e integração do sistema interno.

6.2. LIMITAÇÕES DO ESTUDO

Tendo em conta a escassa bibliografia relativa ao tema da *public governance*, houve necessidade de um esforço inicial de enquadramento muito desenvolvido, recolhendo conceitos de várias áreas, designadamente, com um paralelismo adaptativo da gestão empresarial. Enfrentamos outras dificuldades relacionadas com a recolha de dados, que se tornaram limitações do estudo, sobretudo, a rara e opaca informação de resultados financeiros e organizacionais e a grande resistência à obtenção de respostas aos inquéritos.

Desde início, tivemos consciência das dificuldades do desenvolvimento de um trabalho desta natureza num sector tradicionalmente pouco aberto à informação e participação. Propositadamente, procuramos entrevistar gestores de topo fora das nossas relações pessoais e profissionais; por isso mesmo, em dois casos, não foi possível obter respostas à marcação de entrevistas e, num outro caso, houve abertura para a entrevista, mas persistiu a recusa para a elaboração de inquéritos ao pessoal.

Uma das limitações principais prende-se com o número de respostas aos inquéritos. De facto, o clima de mudança e de grande contestação em toda a Função Pública foram determinantes para a opção de uma definição de amostra por conveniência. A outra grande limitação é relativa às enormes dificuldades de obtenção de dados e informação do desempenho organizacional, de natureza financeira. Esta limitação prende-se com a impossibilidade de comparação de resultados o que é, sobretudo, importante quando analisamos a filosofia da governação em questões associadas à transparência, responsabilização / prestação de contas e a eficiência dos órgãos de gestão.

6.3. INVESTIGAÇÃO FUTURA

A investigação na área da gestão pública é ainda relativamente escassa em Portugal. Se falarmos de governação pública a questão coloca-se ainda com maior acuidade. O estudo realizado permitiu identificar alguns temas que não foram tratados neste trabalho, mas que abrem caminho para futuras investigações. Algumas dessas linhas prendem-se com a proposta metodológica e que não puderam ser desenvolvidas nesta fase inicial do trabalho (por exemplo, a área do desempenho organizacional); outras estão relacionadas com necessidades suscitadas no decorrer da investigação. Assim, entre vários, identificamos como prioritários os seguintes estudos:

- Relacionar as práticas de governação com o desempenho organizacional, analisando os resultados através de indicadores de eficácia, eficiência e qualidade. Este estudo torna-se exequível nos próximos anos com o desenvolvimento da informação a disponibilizar pelo sistema “SIADAP / QUAR”;
- Levantamento e sistematização dos tipos de decisões tomadas pelos órgãos de gestão de topo. Este estudo é possível através do recurso à informação das actas de reuniões dos órgãos e aos planos de actividades e relatórios e contas;
- Estender o actual trabalho a outros tipos de organizações públicas de forma a obter-se a caracterização do seu modelo de governação;
- Estudo de modelos alternativos de governação, comparando, quer os existentes em Portugal, quer com outros países mais avançados.

6.4. CONTRIBUTOS DESTA INVESTIGAÇÃO

Com este trabalho de investigação, apesar das limitações mencionadas, estamos cientes de que teremos contribuído para:

- O conhecimento da caracterização da cultura de serviço público e se esta se encontra actualmente em emergência;
- Compreender qual a evolução da governação das organizações públicas, em Portugal e saber quais os novos modelos em emergência;
- O desenvolvimento e divulgação do estudo da governação das organizações públicas, proporcionando a clarificação de conceitos e de enquadramentos conceptuais, sobretudo, através de um modelo conceptual de análise e um instrumento de recolha de dados;
- A transparência, o rigor e a modernização da Administração Pública, suscitando a discussão e reflexão dos desafios que as práticas da boa governação colocam aos vários tipos de organizações públicas;
- A melhoria do desempenho organizacional, designadamente, através da distinção e clarificação dos papéis “político” e de “gestão” dos principais *stakeholders* envolvidos na actividade;
- Melhorar os mecanismos de transparência e prestação de contas, perante os vários *stakeholders*, e facilitar a participação destes na vida pública.

Apesar das limitações que o nosso estudo possa apresentar e das correcções que poderá vir a sofrer, julgamos que esta é uma primeira aproximação a esta importante problemática que no futuro poderá vir a ser enriquecida com novos trabalhos. De facto, conhecer a evolução da cultura de serviço público e o estado da arte da governação das organizações públicas, são aspectos essenciais para um bom diagnóstico da modernização de um sector tão importante como o da Administração Pública.

BIBLIOGRAFIA

- Abreu, J.M.C. (2006), *Governação das Sociedades Comerciais*. Coimbra: Almedina.
- Afonso, A., L. Schuknecht e V.Tanzi (2003), Public Sector Efficiency: An International Comparison, *Public Choice*. ECB Working Paper, 242.
- Agranoff, R. e M. McGire (1999), Manging in network settings, *Policy Studies Review* 16(1), 18-42.
- Al Gore (1994), *Reinventar a Administração Pública*. Lisboa: Quetzal Editores.
- Albi, E. (2000), *Público y privado. Un acuerdo necesario*. Barcelona: Editorial Ariel.
- Albi, E., J.M. Páramo e G.L.Casasnovas (1997), *Gestión Pública – Fundamentos, Técnicas e Casos*. Barcelona: Editorial Ariel.
- Alchian, A. e H. Demsetz (1972), Production, information costs and economic organization, *American Economic Review*, 72.
- Aldridge, R. e G. Stoker (2002), *Advancing a public service ethos*. London: New Local Government Network.
- Alecian, S. e D. Foucher (1994), *Guide du Management dans le Service Public*. Paris: Les Éditions D'Organization.
- Alvares, E., C. Giacometti e E. Gusso (2008), *Governança Corporativa – Um modelo brasileiro*. Rio de Janeiro: Elsevier Editora.
- Alves, A.A. e J.M. Moreira (2004), *O que é a Escolha Pública? Para uma análise económica da política*. Cascais: Publicações Universitárias e Científicas.
- Alves, C.F. (2005), Os Investidores Institucionais e o Governo das Sociedades: Disponibilidade, Condicionantes e Implicações, *Estudos sobre o Mercado de Valores Mobiliários*, Coimbra: Almedina.
- Amaral, D.F., J. Caupers, J.M. Claro, J. Raposo, P.S. Vieira e V.P. Silva (1992), *Código do Procedimento Administrativo* (Anotado). Coimbra: Almedina.
- Amaral, D.F. (1991), *Curso de Direito Administrativo*. Coimbra: Almedina.
- Amaral, D.F. (1994), *Curso de Direito Administrativo*. Coimbra: Almedina, Vol. I.
- Amaral, D.F. (1999), *Curso de Direito Administrativo*. Coimbra: Almedina, Vol. I.
- Andrade, A. e J.P. Rossetti (2004), *Governança Corporativa*. S. Paulo: Editora Atlas.
- António, N.S. (2003), *Estratégia Organizacional do Posicionamento ao Movimento*. Lisboa: Edições Sílabo.

António, N.S. (2007), Prefácio em *Corporate governance: Uma Introdução*, Mangualde: Edições Pedagogo.

Antunes, L.F.C. (1989), *A Tutela dos Interesses Difusos em Direito Administrativo: Para Uma Legitimação Procedimental*. Coimbra: Almedin.

Arana, J.R. (2003), O quadro das reformas administrativas, em Mozzicafredo, J., J.S. Gomes e J.S. Batista (Orgs.), *Ética e Administração*, Oeiras: Celta Editora, 125-142.

Araújo, J.F.E. (1993), *Tendência de Reforma da Administração Pública na Comunidade, Particularmente em Portugal*. Tese de Mestrado. Universidade do Minho.

Araújo, J.F.E. (2000), Continuidade e Mudança nas Organizações Públicas: a experiência de reforma do Reino Unido, *Revista Forum 2000*, Lisboa: Edição ISCS.

Araújo, J.F.E. (2002), *Gestão Pública em Portugal: Mudança e Persistência Institucional*. Coimbra: Quarteto Editora.

Arnstein, S.R. (1969), A Ladder of Citizen Participation, *Journal of the American Planning Association* 35(4), 216-224.

Ashby, W.R. (1973), *Design for a Brain*. New York: Mc Graw-Hill.

Astley, W.G. e C.J. Fombrun (1983), Collective strategy: Social ecology of organizational environments, *Academy of Management Review* 8(4), 576-587.

Aucoin, P. (1990), Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums, *Governance* 3(2), 115-137.

Aucoin, P. (1996), Reforma Administrativa en La Gestión Pública: Paradigmas, Principios, Paradojas y Péndulos, em *Lecturas de Gestión Pública*, MAP: Instituto Nacional de Administración Pública.

Babic, V. (2003), *Corporate governance problems in transition economies*. Winston-Salem: Wake Forest University, Social Science Research Seminar.

Baena de Alcázar, M. (1988), *Curso de Ciência de la Administración*. Madrid: Editorial Tecnos.

Baena del Alcazar, M. (1988a), Reflexiones sobre las relaciones entre políticos y altos funcionarios, em VV. AA. (Eds), *Gobierno y Administración en la Constitución*, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.

Barbosa, A.S.P. (1997), *Economia Pública*. Lisboa: McGraw-Hill.

Barney, J. e W. Hesterly (1996), Organizational Economics: Understanding the relationship between organizations and economic analysis, em Clegg, S., C. Hardy e W. North (Eds), *Handbook of Organization Studies*, London: Sage Publication, 115-147.

Baumol, W.J. (1967), *Business behavior, value and growth*. New York: Harcourt Brace.

Baysinger, B.D. e R.E. Hoskisson (1990), The composition of boards of directors and strategic control: effects on corporate strategy, *Academy of Management Review* 15.

Beer, S. (1987), *The Managerial Cybernetics of Organization*. Toronto: John Wiley & Sons.

Berger, P.L. e T. Luckmann (1966), *The Social construction of reality*. New York: Doubleday.

Berjkén, T. (1998), Administering the Summit in Sweden, em Eaadschelders, Jos C.N. e F.M. Van der Meer (Eds), *Administering the Summit*, Bruxelas: IIAS, 275-297.

Berle, A. e G. Means (1932), *The modern corporation and private property*. New York: Macmillan.

Bermejo, L.R. (2001), *La Economía de los Servicios a Empresas en Europa*. Madrid: Ediciones Pirámide.

Bilhim, J.A.F. (2000), *Ciência da Administração*. Lisboa: Ed. Universidade Aberta.

Bilhim, J.A.F. (2001), *Teoria Organizacional - Estruturas e Pessoas*. Lisboa: U.T.L.-ISCSP.

Bilhim, J.A.F. (2004), *Gestão Estratégica de Recursos Humanos*. Lisboa: U.T.L.-ISCSP.

Bjerkén, T. (1998), Administering the Summit in Sweden, em Rasdschelders, J.C.N. e Van der Meer, M. (Eds), *Administering the Summit*, Bruxelas: IIAS, 275-297.

Blair, M.M. (1995), *Ownership and control*. Washington, D.C: The Brookings Institution.

Bogdan, R.C. e S.K. Bilken (1982), *Qualitative research for education: an introduction to theory and methods*. Boston: Allyn and Bacon.

Bornholdt, W. (2005), *Governança na Empresa Familiar: Implementação e Prática*. Porto Alegre: Bookman.

Bowles, S. e H. Gintis (1998), Efficient redistribution: New Rules for Markets, States and Communities, em Wright, E.O. (Eds), *Recasting Egalitarianism: New Rules for Communities, States and Markets*, London: Verso.

Brunsson, N. (2006), *A Organização da Hipocrisia - Os Grupos em Acção: Dialogar, Decidir e Agir*. Porto: Edições Asa.

Bryman, A. (1988), *Doing research in Organization*. London: Routledge.

Buchanan, J.M. e R.D. Tollison (1972), *The Theory of Public Choice: Political Applications of Economics*, MI: University of Michigan Press.

Burrell, G. e G. Morgan (1979), *Sociological paradigms and organizational analysis*. Portsmouth, N.H.: Heinemann.

Cabral, A.S. (2000), Tribunais e Gestão: A Ambivalência do Sistema de Justiça, *Revista de Administração e Políticas Públicas* Vol.1(2), 62-67.

Cabrita, M.R. (2009), *Capital Intelectual e Desempenho Organizacional*. Porto. LIDEL.

Cadbury, A. (1999), The future of governance: the rules of the game, *Journal of General Management* 24.

Caetano, M. (1977), *Princípios Fundamentais do Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Companhia Editora Forense.

Caetano, M. (1980), *Manual de Direito Administrativo*. Coimbra: Almedina.

Camacho, A., C. Corujeira, J. Lucena e I. Pinho (1982), *Gestão Pública – uma abordagem integrada*. Lisboa: Editorial Portuguesa de Livros Técnicos e Científicos.

Canotilho, J.J.G. e V. Moreira (1998), *Constituição da República Portuguesa de 2 de Abril de 1976. Lei do Tribunal Constitucional*. Coimbra: Almedina.

Carapeto, C. e F. Fonseca (2005), *Administração Pública: Modernização, Qualidade e Inovação*. Lisboa: Edições Sílabo.

Carlson, M., A. Fisher e R. Giammarino (2004), Corporate investment and asset price dynamics: implications for the cross-section of returns, *The Journal of Finance* 59(6), 2577-2603.

Carneiro, R. (2003), Globalização, governança e cidadania, *A face oculta da governança. Cidadania, Administração Pública e Sociedade*, Oeiras: INA, 17-25.

Carneiro, R. (2007), *Serviço Público – Imagens e Percepções Públicas*. 5º Congresso INA, 26 de Outubro de 2007.

Carvalho, E.R. (2001), *Reengenharia na Administração Pública: a Procura de Novos Modelos de Gestão*. Lisboa: Universidade Técnica de Lisboa.

Carvalho, J.C. e J.C. Filipe (2002), *Metodologia do Trabalho Científico*. Lisboa: Escolar Editora.

Carvalho, J.E. (2002). *Metodologia do trabalho científico: “Saber-Fazer” da investigação para dissertações e teses*. Lisboa: Escolar Editora.

Carvalho, J.C. e J.C. Filipe (2006), *Manual de Estratégia: conceitos, prática e roteiro*. Lisboa: Edições Sílabo.

Carvalho, L.N. (2000), *Direito ao Lobbying: Teoria, meios e técnicas*. Lisboa: Edições Cosmos.

Castells, M. (2002), *A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura – A Sociedade em Rede*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

Caupers, J. (1994), *A Administração periférica do Estado*. Lisboa: Aequitas.

Caupers, J. (1998), *Direito Administrativo*. Lisboa : Editorial Notícias.

Charreaux, G. (2003), Le gouvernement d'entreprise, em Allouche, J. (Coord.), *Encyclopédie de Ressource Humaines*, Vuibert 9, 628-640.

Chevallier, J. (1981), L'association entre public et privé, *Revue de droit publique et de science politique en France et à l'étranger*, 887-918.

Chevallier, J. (1997), La Gestion Publique à L'heure de la Banalisation, *Revue Française de Gestion Public-Privé* 115, 26-37.

Chevallier, J. e D. Loschak (1980), *La Science Administrative*. Paris: Presses Universitaires de France.

Chias, J. (1995), *Marketing Público. Por un Gobierno y una Administración al servicio del público*. Madrid: McGraw-Hill.

Chiavenato I. (1982), *Administração de Empresas – uma abordagem contingencial*. S. Paulo: McGraw-Hill.

Chiavenato I. (2000), *Administração dos Novos Tempos*. Rio de Janeiro: Editora Campus.

Chitayat, G. (1984), Working relationships between the chairman of the board of directors and the CEO, *Management international Review*, 24, 65-70.

Claessens, S. (2003), *Corporate Governance and Development*. Global Corporate Governance Forum.

Clarke, J. e J. Newman (1997), *The Managerial State: Power, Politics and Ideology in the remaking of Social Welfare*. Oaks: Sage.

Clarkson, M.B.E. (1995), A Stakeholder Framework for Analyzing and Evaluating Corporate Social Performance, *Academy of Management Review* 20(1), 92-117.

CMVM (1999), Comissão de Mercado de Valores Mobiliários.

Cole, M. e G. Partson (2006), *Unlocking Public Value*. New Jersey: John Wiley.

Comissão Europeia, Base de dados – AMECO, Novembro de 2003.

Comissão Europeia, Boletim COM 580/2000.

Comissão Europeia, Boletim COM 374/2004.

- Confraria, J. (2005), *Regulação e concorrência, desafios do século XXI*. Lisboa: Universidade Católica Editora.
- Corvelo, S., P. Moreira e P. Carvalho (2001), *Redes Inter-Organizacionais*. Lisboa: INOFOR.
- Crozier, M. (1991), *État modeste État modern-stratégies pour un autre changement*. Paris : Éditions Fayard.
- Cruz, J.M. (1998), *Análise Económica da Procura no Mercado Político*. Porto: Vida Económica.
- Cruz, J.M.T. (2002), *A função pública e o poder político – as situações na Alemanha, em França, na Grã-Bretanha, nos Estados Unidos da América e em Portugal*. Dissertação de Doutoramento em Ciências Sociais, ISCSP.
- Cunha, M., A.Rego, R.Cunha e C.Cabral-Cardoso (2003), *Manual de Comportamento Organizacional e Gestão*. Lisboa: Editora RH.
- Cynthia, H.A. (1998), Usos y abusos del concepto de gobernabilidad, *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, Paris: UNESCO.
- Dahlberg, L. (1994), La Experiência Sueca en La Administracion Descentralizada Mediante Agencias, em Sindicatura de Cuentas de Cataluña (Org.), *Hacia una Administración Pública más Eficaz*, Barcelona: Sindicatura de Cuentas de Cataluña.
- Daily, C.M., D.R. Dalton e N. Raiagopalan (2003), Governance through ownership: centuries of practice, decades of research, *Academy of Management Journal* 46(2), 151-158.
- Dalton, D. e C. Daily (2000), The board and financial performance: bigger is better, *NAD Director's Monthly*, August.
- Dantas, J. (2001), *Gestão da Inovação*. Porto: Vida Económica.
- Dantas, J. e A. Coelho (2007), *O jogo do Futuro*. Porto: Vida Económica – Editorial.
- Davies, A. (2006), *Corporate Governance – Boas Práticas de Governo das Sociedades*. Lisboa: Monitor.
- Della Porta, D. (1999), *La Politica Locale*. Bolonia: Il Mulino.
- Deloitte (2003), *Lei Sarbanes-Oxley: guia para melhorar a governança corporativa através de eficazes controles internos*. São Paulo: Deloitte.
- Denhardt, R. (2003), *The New Public Service: Serving, not steering*. New York: M.E. Sharp.
- Derlien, H. (2000), Germany, em Hussein K., B. G. Peters e V. Wrigth (Eds), *The National Co-ordination of EU Policy*, Oxford: Oxford University Press, 54-77.

Dias, J.P.B. (2000), Crise do Estado e Administração da Justiça, *Revista de Administração e Políticas Públicas* 1(2), 68-82.

Domingues, L.H. (2003), *A Gestão de Recursos Humanos e o Desenvolvimento Social das Empresas*. Lisboa: U.T.L.- ISCSP.

Donaldson, G. e J.H. Davis (1994), Boards and company performance – research challenges the conventional wisdom, *Corporate Governance: An International Review* 2(3), 151-160.

Dowding, K. (2008), Desafios à Administração Pública: Dar Poder aos Consumidores, em Moreira, J.M., C. Jaladi e A.A. Alves (Coords.), *Estado, Sociedade Civil e Administração Pública, Para um Novo Paradigma do Serviço Público*, Coimbra: Almedina.

Downs, A. (1962), The public interest: its meaning in a democracy, *Social Research* 29(1), 1-36.

Drucker, P.F. (1986), *Inovação e Gestão*. Lisboa: Editorial Presença.

Drucker, P.F. (1998), *Introdução à Administração*. S. Paulo: Editora Pioneira.

Drucker, P.F. (2000), *Desafios da Gestão Para o Séc. XXI*. Barcelos: Livraria Civilização Editora.

Drucker, P.F. (2003), *Sociedade pós capitalista*. Lisboa: Actual Editora.

Easton, D. (1974), Analyse du Système Politique, *Collection Analyse Politique*, Paris: Librairie Armand Colin.

Eguidazu, S. (1999), *Creación de Valor y Gobierno de la Empresa*. Barcelona: Ediciones Gestión 2000.

Estorninho, M.J. (1999), *A Fuga para o Direito Privado*. Dissertação de Doutoramento em Ciências Jurídico – Políticas, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.

Fama, E. e M. Jensen (1983), Separation of ownership and control, *Jornal of Law and Economics* 16.

Fama, E.F. (1980), Agency Problems and the Theory of the Firm, *Journal of Political Economy* 88(2), 288-307.

Fan, P.J. (1996), Corporate governance and investment policy, *Working paper*, Center for Research on Contracts and the Structure of Enterprise.

Feagin, J. A., Orum e G. Sjoberg (1991), *A case for case study*. Chapel Hill, NC: University of North Carolina Press.

Fernández, A.R. (1995), *Los Recursos Humanos en las Administraciones Públicas*. Madrid: Editorial Tecnos.

Fernández, J.M.R. (2003), *El gobierno de la empresa: un enfoque alternativo*. Madrid: Ediciones AKAL.

Ferreira, E.P. e M. Rebelo (2004), *Manual prático de parcerias público - privadas*. Sintra:NPF – Pesquisa e Formação.

Fiorentin, G. (1990), *Amministrazione Pubblica e Cittadino. La relazioni di scambio*. Milán: Guridiche economiche.

Fombrun, C.J. (1992), Strategies for Network Research in Organizations, *Academy of Management Review* 7(2), 280-291.

Fonseca, F. (2003), Envolvimento dos cidadãos nas políticas da administração local, *Ética e Administração*, Oeiras: Celta Editora.

Fottler, M. (1981), Is Management really generic?, *Academy of Management Review* 6, 1-12.

Frade, M.F. (2003), *Gestão das Organizações Públicas e Controlo do Imobilizado*. Lisboa: Áreas Editora.

Frances, J., R. Levacic e Mitchell (1991), Introduction to Markets, Hierarchies and Network, em Frances, J., R. Levacic e Mitchell (Eds), *Markets, Hierarchies and Networks*, Londres: Sage, 1-19.

Franco, A.S. (1992), O conceito de gestão na modernização da administração pública, em Brás, N.G. (Coord), *Modernização do Estado – Instituições Públicas: que Modelos de Gestão?*, Lisboa: CEGE, Centro de Estudos de Gestão.

Freeman, R.E. (1984), *Strategic Management: A Stakeholder Approach*. Boston: Pitman

Freire, A. (1998), *Estratégia – Sucesso em Portugal*. Lisboa: Editorial Verbo.

Fukuyama, F. (1996), *Confiança: Valores Sociais e Criação de Prosperidade*. Lisboa: Gradiva.

Galbraith, J.K. (1979), *The new industrial state*. Boston: Houghton Mifflin.

GEPE (2002), Gabinete de Estudos e Planeamento da Educação, Ministério da Educação.

Ghuri, P., K. Gronhaug e I. Kristianslund (1992), *Research Methods in Business Studies*. Prentice Hall.

Gil, A.C. (1999), *Métodos e Técnicas de Pesquisa Social*. S.Paulo: Atlas.

Goetz, K.H. (2000), The Development and Current Features of the German Civil Service System, em Bekke, H.A.G.M. e F.M. Van der Meer (Eds), *Civil Service Systems in Western Europe*, Cheltenham: Edward Elgar, 61-91.

Gómez, J.A.O. (1999), *Ciencia de la Administracion-Teoria de la Organización y Gestión Pública*. Madrid: Universidad Nacional de Educación a Distancia.

- Gomez, P. (2001), *La République des Actionnaires: Le Gouvernement des Entreprises, entre Démocratie et Démagogie*. Paris: Syros.
- Gonçalves, E. (2003), Cidadania, Administração Pública e Sociedade, *A face oculta da governança*, Oeiras: INA, 27-48.
- Gonçalves, J.D.M. (1986), Desburocratização em busca de uma administração para o século XXI, *Revista da Administração Pública* 31, 11-24.
- Gonçalves, P. (1999), *A Concessão de Serviços Públicos*. Coimbra: Livraria Almedina.
- González de Santamaria, J.A. (1995), Objetivos de la empresa en el modelo TQM, *Calidad XXXIV* 5(5), 15-19.
- Goss, S. (2001), *Making local governance work*. London: Macmillan.
- Gournay, B. (1976), *L'Administration*. Vendôme: Presses Universitaires de France.
- Gouveia, R. (2001), *Os Serviços de Interesse Geral em Portugal*. Coimbra: Coimbra Editora.
- Governança Europeia (2001), Livro Branco.
- Grandori, A. e G. Soda (1995), Inter-firms Networks: Antecedents, Mechanisms and Forms, *Organization Studies*, 16(2), 183-214.
- Gronroos, C. (1990), Relationship Approach to the Marketing Function in Services Contexts: The Marketing and Organizational Behaviour Interface, *Journal of Business Research* 20(1), 3-12.
- Grossman, S. e O. Hart (1986), The costs and benefits of ownership: a theory of vertical and lateral integration, *Journal of Political Economy* 94(4).
- Guerra, I.C. (2006), *Participação e Acção Colectiva – Interesses, Conflitos e Consensos*. S. João do Estoril: Principia.
- Guyon, C. (1997), De la managérialisation du secteur public à un véritable métissage public-privé ?, *Revue Française de Gestion* 115, 141-154.
- Guzmán, C.A. (2001), *Análisis teórico de Las Implicaciones del Modelo de Nueva Gestión Pública en los Sistemas de Contabilidad de Gestión*. Santiago de Compostela: Univ. Santiago de Compostela.
- Hall, R.L. e C.J. Hitch (1939), Price theory and business behaviour, *Oxford Economic*, Paper 2.
- Hansey, M. e C. Levine (1988), The Centralization-Decentralization Tug-of-War, em Campbell e Peters (Eds), *The New Executive Branch*.
- Hitt, M.A., R.D. Ireland, e R.E. Hoskisson (2001), *Strategic management: competitiveness and globalization*. Cincinnati: South-Western College Publishing.

- Hofstede, G. (1991), *Culturas Organizacionais*. Lisboa: Edições Sílabo.
- Hood, C. (1991), A Public Administration for All Seasons? *Public Administration* 69(1).
- Hood, C. (1996), Exploring variations in Public Management reform of the 1980's, em Berkke, J.P. e T. Toonnen (Eds), *Civil Service Systems in Comparative Perspective*, Indianapolis: Indiana University Press, 269-287.
- Hood, C. (2000), *The Art of the State: Culture, Rhetoric and Public Management*. Oxford: Clarendon Press.
- Hussenot, P. (1983), *La gestion publique par objectifs - des ambitions à la pratique*. Paris: Les Editions d'Organizations.
- Jackson, J.H. e C.P. Morgan (1982), *Organization theory: a macro perspective for management*. New Jersey: Prentice-Hall.
- Jahn, D. (1997), Das politische System Schwedens, em Ismayr Wolfgang (Eds), *Die politischen Systeme westeuropas*, LeskeBudrich: Opladen, 91-124.
- Jensen, M.C. e W.H. Merckling (1976), Theory of the firm: managerial behaviour, agency costs and ownership structure, *Journal of Financial Economics* 3, 305-360.
- Jensen, M.C. e W.H. Merckling (1994), The nature of man, *Journal of Applied Corporate Finance* 7(2).
- Jessop, R. (2000), Governance failure, em Stoke, G. (Ed.), *The new politics of British local governance*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Johanson, J. e L.G. Mattsson (1988), Marketing Investments and Market Investments in Industrial Networks, *International Journal of Research in Marketing* Vol. 2, 185-195.
- Júnior, A.B.S. (2007), *A empresa em rede: desenvolvendo competências organizacionais*. Rio de Janeiro: Elsevier Editora.
- Juran, J. (1995), *Managerial Breakthrough*. New York: Macgraw-Hill.
- Kaufmann, G. (2006), *Governance Matters V - Governance Indicators for 1996-2005*. Washington D.C., World Bank Policy Research Working Paper.
- Kelly, G. e S. Muers, (2002), *Creating public value: An analytical framework for public service reform*. London: Cabinet Office Strateg Unity.
- Keraudren, P. (1998), New Public Management Reform in the United Kingdom, em Verheijen, T. e D. Coombes, *Innovations in Public Management. Perspectives from East and West Europe*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 223-249.
- Kickert, W.J.M. (1999), Public Management Reforms in Wester Governments, *Conferência sobre a Administração Pública no Limiar do Séc XXI: Os Grandes Desafios*, Lisboa: INA.

Kickert, W.J.M. (2008), Características distintivas da reforma administrativa e estatal na Europa Meridional, *Estado, Sociedade Civil e Administração Pública: Para um Novo Paradigma do Serviço Público*, Coimbra: Almedina.

Kickert, W.J.M. e T.B. Jorgensen (1995), Introduction: les tendances de la reforme de gestion en Europe occidentale, *Revue Internationale des Sciences Administratives*, LXI(4).

Klein, B. (1985), Contracting costs and residual claims: the separation of ownership and control, *Journal of Law e Economics* 26.

Kohler-Koch, B. (1998), A evolução e transformação da governação europeia, *Análise Social, Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa*, XXXIII, 659-684.

Kooiman, J. (1993), Governance and governability: using complexity, dynamics and diversity, *Modern Governance: New Government-Society Interaction*, London: Sage Publications.

Kooiman, J. (2003), *Dans Governing as Governance*. London: Sage Editions.

Koryakov, I. e T. Sisk (2003), *Democracy at the Local Level: A Guide for the South Caucasus*. Stockholm: International Idea.

Kotler, P. (1994), *Marketing - para organizações que não visam o lucro*. Brasília: Editora Atlas.

Kuhn, T. (1989), *A Tensão Essencial*. Lisboa: Edições 70.

Lachaume, J.F. (1989), *Grands Services Publics*. Paris: Ed. Mason Droit Sciences Economiques.

Lane, C. e R. Bachmann (1998), *Trust Within and Between Organizations*. New York: Oxford University Press.

Larsson, T. (1995), *Governing Sweden*. Estocolmo: Statskontoret.

Larsson, T. (2001), Bureaucratic Politicians or Political Bureaucrats? The Recruitment of Senior Civil Servants in Sweden, *Coloquio Bringing the top Civil Servants back in*. Quelle place pour les hauts fonctionnaires dans les process de gouvernement des sociétés européennes ?, Amiens.

Laszlo, C. (2003), *A Empresa Sustentável*. Lisboa: Instituto Piaget.

Le Galès, P. (2004), Les nouveaux instruments de l'État, *Alternatives Economiques* 6, Hors-Série.

Leisinger, K.M. e K. Schmitt (2001), *Ética Empresarial, responsabilidade global e gerenciamento moderno*. Rio de Janeiro: Vozes.

Livro Branco (2001), *Governança Europeia*, Bruxelas.

- Lopes, A. (1996), TQM – Neotaylorismo *versus* Cultura de Qualidade – Que Perspectivas para as organizações Portuguesas, *Revista Portuguesa de Gestão*, I, II, III e IV, 79 -77.
- Lopes, A. (2000), Economia social e cidadania: uma abordagem institucional, *Sociedade e Trabalho* 8/9, 16-21.
- Lopes, A.B. (2007), A governança compensa, Valor Económico.
- Lopes, A. e C. Lopes (2000), Auditorias de Sistema e Qualidade nas Unidades de Registo Nacionais, *Revista de Administração e Políticas Públicas* 2.
- Lopes, A. e L. Barrosa (2008), *A Comunidade Educativa e a Gestão Escolar: um Contributo da Gestão Estratégica de Recursos Humanos*. Mangualde: Edições Pedagogo.
- Lopes, A. e L. Capricho (2007), *Manual de Gestão da Qualidade*. Lisboa: Editora RH.
- Lopes, A. e L. Reto (1990), *A Identidade da empresa e gestão pela cultura*. Lisboa: Edições Sílabo.
- Lorsch, J.W. e P.R. Lawrence (1972), *Organization Planning: Cases and Concepts*. Homewood: The Dorsey Press.
- Lorsch, J.W. (2001), Empowerment do conselho de administração, *Experiências de governança corporativa*, Rio de Janeiro: Campus.
- Loughlin J. e B.G. Peters (1997), State Traditions, Administrative Reform and Regionalization, *The Political Economy of Regionalism* 41-62.
- Lowe, R. e N. Rollings (2000), Modernising Britain, 1957-64: a Classic Case of Centralisation and Fragmentation, em Rhodes, R.A.W., *Transforming British Government* 1, Changing Institutions, Londres: Macmillan.
- Macedo, B. (2004), Governação para nosso governo, *Expresso* 6.
- Machado Filho, C.A.P. (2006), *Responsabilidade Social e Governança: o Debate e as Implicações*. S. Paulo: Thompson Learning.
- Machado, A.M. (1999), *La Gestion de la Calidad Total en la Administration Pública*. Madrid: Ediciones Díaz de Santos.
- Manique, A.P. (1989), *Mouzinho da Silveira - Liberalismo e Administração Pública*. Lisboa: Livros Horizonte.
- Marques, O.A.H. (1998), *História de Portugal – das revoluções liberais aos nossos dias*. Palas Editores.
- Marques, R.C. (2005), *Regulação de Serviços Públicos*. Lisboa: Edições Sílabo.
- Marris, R. e A. Wood (1971), *The corporate economy: growth, competition and inovative power*. London: Macmillan.

- Martin, C. e G. Parston (2006), *Unlocking Public Value*. New Jersey: John Wiley e Sons.
- Martin, J. (1990), Breaking up the mono-method monopolies in organizational analysis, em Hassard, J e D. Pym (Eds), *The theory and philosophy of organizations: critical issues and new perspectives*, London: Routledge, 30-43.
- Martinet, A. e Payaud, M.A. (2010), Dinâmicas Actuais no Campo da Estratégia: A Complexificação do Governo da Empresa e da Gestão Estratégica dos Grupos, em Pereira, R. (Org.), *A Dinâmica nas Ciências Económicas e Empresariais – Contributos para uma Visão Abrangente*, Lisboa: Escolar Editora, 57-80.
- Mathiesen (2002), *Management ownership and financial performance*. Ph.D. Dissertation, Copenhagen Business School.
- Mendieta, M.V., E.P. Matute (1997), *Manual de Gestión de Recursos Humanos en las Administraciones Públicas*. Madrid: Editorial Tecnos.
- Mendoza, X. (1990), Técnicas gerenciais y modernización de la Administración pública en España, *Documentación Administrativa* 223.
- MEPAT (1998), *Descentralização, Regionalização e Reforma Democrática do Estado*. Comissão de Apoio à Reestruturação do Equipamento e da Administração do Território, Ministério do Equipamento do Planeamento e da Administração do Território.
- Merton, R. (1967), Estrutura Burocrática e Personalidade, em Etzioni, A., *Organizações Complexas*, S. Paulo: Editora Atlas, 57-58.
- Mintzberg, H. (1979), *The Structuring of Organizations*. N.J.: Prentice-Hall.
- Mintzberg, H. (1995), *Estrutura e Dinâmica das Organizações*. Lisboa: Publicações Dom Quixote.
- Mintzberg, H. (1996), *El proceso estratégico. Conceptos, contextos y casos*. México: Prentice Hall.
- Moe, T. (1984), The New Economics of Organization, *American Journal of Political Science* 28, 739-77.
- Monks, R.A.G. (1998), *The emperor's nightingale*. Oxford: Capstone.
- Monks, R.A.G. e N. Minow (1992), *Power and accountability*. New York: Harper Collins.
- Monks, R.A.G. e N. Minow (1995), *Corporate governance*. Oxford: Blackwell.
- Montalvo, A.R. (2003), *O Processo de Mudança e o Novo Modelo da Gestão Pública Municipal*. Coimbra: Livraria Almedina.
- Moore, M. (1995), *Creating Public Value – Strategic Management in Government*. Cambridge: Havard University Press.

- Moreira, J.M. (2002), *Ética, Democracia e Estado*. Cascais: Principia.
- Moreira, P. (2007), *Liderança e Cultura de Rede em Portugal. Casos de Sucesso*. Lisboa: Livros Horizonte.
- Moreira P. e S. Corvelo (2002), *Cooperação Inter - Organizacional: das Trajectórias às Redes*. Lisboa: INOFOR.
- Moreira, V. (1997), *Administração Autónoma e Associações Públicas*. Coimbra: Coimbra Editora.
- Moreira, V. e F. Maças (2003), *Autoridades Reguladoras Independentes: Estudo e Projecto de Lei-Quadro*. Coimbra: Coimbra Editora.
- Morin, E. (2001), *Introdução ao Pensamento Complexo*. Lisboa: Instituto Piaget.
- Mota, A. (2005), *Governo Local, Participação e Cidadania*. Lisboa: Nova Vaga.
- Moura E. (2000), *Gestão dos Recursos Humanos: Influências e Determinantes do Desempenho*. Lisboa: Edições Sílabo.
- Mozzicafreddo, J. (2001), Modernização da administração pública e poder político, em Mozzicafreddo, J. e J.S. Gomes (Orgs.), *Administração e Política: Perspectivas de Reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos*, Oeiras: Celta Editora.
- Mozzicafreddo, J. (2003), A responsabilidade e a cidadania na administração pública, em Mozzicafreddo, J., J.S. Gomes e J. Batista (Orgs.), *Ética e Administração: Como Modernizar os Serviços Públicos?*, Oeiras: Celta Editora.
- Mozzicafreddo, J. (2007), Interesse público e funções do Estado, em Mozzicafreddo, J., J.S. Gomes e J. Batista (Orgs.), *Interesse Público, Estado e Administração*, Oeiras: Celta Editora.
- Murray, M. (1975), Comparing public and private management, *Public Administration Review* 35, 364-371.
- Murray, R. (2000), Human Resources Management in Swedish Central Government, em Farnham, D. e S. Horton (Eds), *Human Resources Flexibilities in the Public Services. International Perspectives*, London: Macmillan, 169-188.
- Neves, A. (2002), *Gestão na Administração Pública*. Cascais: Editora Pergaminho.
- Niskanen, W. (1971), *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine Atherton.
- NPF - Pesquisa e Formação (2004), *Manual Prático de Parcerias Público-Privadas*. Sintra: NPF- Pesquisa e Formação Publicações.
- Nunes, C.B. (2004), *A Ética Empresarial*. Porto: Vida Económica Editorial.

- Nunes, R. (2005), *Regulação da saúde*. Porto: Vida Económica Editorial.
- Oberdorff, H. (1997), L'Administration des Sommets de l'Etat en France, *Revue Française d'Administration Publique* 83, 411-421.
- OCDE (1995), *Participatory Development and Good Governance*. Paris: OCDE Publications.
- OCDE (1997), *La transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE*. Madrid: BOE y del MAP.
- OCDE (1999), *OCDE Principles of Corporate Governance*. Paris: OCDE Publications.
- OCDE (2001), *Managing Public Expenditure*. Paris: Economic Department.
- OCDE (2002), *A Governância no Século XXI*. Lisboa: GEPE - Gabinete de Estudos e Prospectiva Económica do Ministério da Economia.
- OCDE (2004), *OCDE Principles of Corporate Governance*. Paris: OCDE Publications.
- OCDE (2004), *Revue Statistics - 1965/2003*. Paris: OECD.
- OCDE (2005), *Modernising Government : The way forward*. Paris: OCDE.
- Oliveira, A.C. (1993), *Direito das Autarquias Locais*. Coimbra: Coimbra Editora.
- Oliveira, L.V. (2001), A Governância, *Revista de Administração e Políticas Públicas* II(2), 8-20.
- Olmeda, J.A. e S. Parrado (2000), Los sistemas administrativos, *Ciência de la administración* 2, Madrid: UNED.
- Osborne, D. e T. Gaebler (1992), *Reinventing Government*. Mass.: Addison, Wesley Publi. Comp.
- Parsons, T. (1960), Some Ingredients of a General Theory of Formal Organizations, em Parsons, T. *Structure and Process in Modern Society*. Nova York: The Free of Glencoe.
- Pelto P. J. e G.H. Pelto (1978), *Anthropological research: the structure of inquiry*. New York: Cambridge University Press.
- Pereira, B. (2000), A reforma gerencial da administração pública brasileira de 1995, em *Moderna Gestão Pública*, Oeiras: INA.
- Pereira, L.C.B. e N.C. Grau (1999), *O Público Não - Estatal na Reforma do Estado*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getulio Vargas.
- Pereira, P.T., A. Afonso, M. Arcanjo e J.C.G. Santos (2005), *Economia e Finanças Públicas*. Lisboa: Escolar Editora.
- Pérez, R. (2003), *La gouvernance de l'entreprise*. Paris: Repère.

- Perrow, C. (1986), *Complex organizations. A critical essay*. New York: McGraw Hill.
- Phippard, S. (1993), La iniciativa "Next Steps": contexto, finalidad y operative del equipo next steps, em Sindicatura de Comptes de Catalunya (Org.), *Hacia una Administracion Pública mas Eficaz*, Barcelona: Sindicatura de Comptes de Catalunya.
- Pierre, J. (1995), Governing the Welfare State: Public Administration, the State and Society in Sweden, em Pierre J. (Ed.), *Bureaucracy in the Modern State: Introduction to comparative Public administration*, Edward Elgar, 140-160.
- Pinto, F. (2007), *Balanced Scorecard*. Lisboa: Edições Sílabo.
- Pinto, M.G. F. (1987), *Serviço Público*. Lisboa: Editorial Verbo.
- Pinto, R.L. e J.M.F. Almeida (2001), *O Sistema Político – Administrativo Português*. Oeiras: INA.
- Pinto, S.S. (2003), *Gestão dos Serviços: a Avaliação da Qualidade*. Lisboa: Editorial Verbo.
- Pitschas, R. (2001), As administrações públicas europeia e americana na actualidade e o modelo alemão, em Mozzicafreddo J. e J.S. Gomes (Orgs.), *Administração e Política: Perspectivas de Reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos*, Oeiras: Celta Editora.
- Pitschas, R. (2007), Gestão do valor público, em Mozzicafreddo J. e J.S. Gomes (Orgs.), *Interesse Público, Estado e Administração*, Oeiras: Celta Editora.
- Plumptre, T. e J. Graham (2000), *Governance in the New Millenium Challenges for Canada*, www.iog.ca.
- Pollitt, C. (1990), *Managerialism and the public services: the Anglo.American experience*. Oxford: Blackwell.
- Pollitt, C. (1993), *El gerencialismo y los servicios publicos. La experiencia anglo-norteamericana*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- Pollit, C. e G. Bouckaert (2000), *Public Management Reform. A Comparative Analysis*, Oxford: Oxford University Press.
- Pollit, C. e G. Bouckaert (2004), *Public Management Reform. A Comparative Analysis*, Oxford: Oxford University Press, 2ª ed.
- Pound, J. (1995), The promise of the governed corporation, *Harvard Business Review* 73(2).
- Quivy, R. e L. V. Campenhoudt (1998), *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. Lisboa: Gdativa.
- Rainey, H.G., R.W. Backoff e C.H. Levine (1976), Comparing Public and Private Organizations, *Public Administration Review* 36, 233-244.

Evolução da governação das organizações públicas em Portugal: a emergência de modelos diferenciados

Rego, G. (2008), *Gestão Empresarial dos Serviços Públicos – Uma Aplicação ao Sector da Saúde*. Porto: Vida Económica.

Reis, J. (2007), *Ensaio de Economia Impura*. Coimbra: Almedina.

Relatório (2003), *Caracterização das Funções do Estado*. Inspeção-Geral das Finanças, Lisboa.

Relatório da Comissão para a Qualidade e Racionalização da Administração Pública (1994), *Renovar a Administração*. Secretaria de Estado da Modernização Administrativa.

Renaud-Coulon, A. (2006), *A Delegação do Poder - Aplicações do princípio da subsidiariedade na vida das organizações*. Paris: Edições Cetop.

Rhodes, R.A.W. (1995), The State of Public Administration: a Professional History of the 1980s, *Public Administration* 73, 1-16

Rhodes, R.A.W. (1997), *Understanding governance*. Buckinghamshire: Open University Press.

Rhodes, R.A.W. (2000), *Transforming British Government*. Londres: Macmillan.

Richards, S. (1993), La Función Pública en Gran Bretaña a partir de 1979. Cambios en la gestion de las personas, *Política y Sociedad* 13.

Robbins, S.P. (2004), *Fundamentos do Comportamento Organizacional*. S. Paulo: Prentice Hall.

Rocha, J.A.O. (1995), Reforma Administrativa e Mudança Cultural nas Organizações Públicas, *Administração* IV (1), Ano IX, 6 e seguintes.

Rocha, J.A.O. (1997), Repensar a governação: Reforma ou reinvenção [on-line], *Administração* IV (6), Ano X.

Rocha, J.A.O. (1999), *Gestão Pública e Modernização Administrativa*. Oeiras: INA.

Rocha, J.A.O. (2000), *Gestão Pública e Modernização Administrativa*. Braga: Universidade do Minho.

Rocha, J.A.O. (2001), Os Institutos Públicos e a Reforma da Administração Pública, *Revista de Administração e Políticas Públicas* II (1), 64-70.

Rocha, J.A.O. (2005), *A Gestão de Recursos Humanos na Administração Pública*. Lisboa: Escolar Editora.

Rocha, J.A.O. (2006), *Gestão da Qualidade – Aplicação aos Serviços Públicos*. Lisboa: Escolar Editora.

Rodenas, M., J. Peydro e J.M. Del Campo (1997), Redes de empresas, la organización del futuro, *Alta Dirección* 193, 213-227.

Rodrigues, C.M.S. (1999), *O Perfil dos Dirigentes Face à Modernização da Administração Pública: o caso do Ministério da Agricultura, Pescas e Alimentação*. Tese de Mestrado em Políticas e Gestão de Recursos Humanos, Lisboa: ISCTE.

Rodrigues, J. (2000), *Corporate Governance – Retomar a confiança perdida*. Lisboa: Escolar Editora.

Rodrigues, J. (2008), *Corporate Governance: Uma Introdução*. Mangualde: Edições Pedagogo.

Rodriguez, M.V.R. (2005), *Gestão Estratégica*. S. Paulo: Editora Campus.

Romer, T. e H. Rosenthal (1982), Median Voters or Budget Maximizers: Evidence from School Expenditure Referenda, *Economic Inquiry*, October, 556-578.

Rose-Ackerman (1979), *Corruption: A Study in Political Economy*. New York: Academic Press.

Ross, S.A. (1973), The economic theory of agency: the principal's problem, *American Economic Review* 63(2).

Sainsaulieu, R. (1997), *Sociologia da Empresa: Organização, Cultura e Desenvolvimento*. Lisboa: Instituto Piaget.

Sánchez, F.J.S. (1999), *Metodología para a investigación en marketing y dirección de empresas*. Madrid: Ediciones Pirámide.

Santos, A.C., M.E. Gonçalves e M.M.L. Marques (1999), *Direito Económico*. Coimbra: Almedina.

Santos, B.S. (1990), *O Estado e a Sociedade em Portugal (1974-1988)*. Porto: Edições Afrontamento.

Santos, M.J.N., J.L.A. Silva, J.J. Sampaio, P.L.Henriques e C. Eusébio (2005), *Desenvolvimento Sustentável e Responsabilidade Empresarial*. Oeiras: Celta Editora.

Schmitter, P. (1970), Still the Century of Corporatism?, *Review of Politics*, 85-96.

Shleifer, A. e R.W. Vishny (1997), A survey of corporate governance, *Journal of Finance* 52.

Silberman, B. S. (1993), *Cages of Reason: The Rise of the Rational State in France, Japan, the United States, and Great Britain*, The University of Chicago Press.

Smith, R. (2003), *Focusing on public value: Something old and something new*. Monash University paper.

Soloman, E.E. (1986), Private and public sector managers: an empirical investigation of job characteristics and organizational climate, *Journal of Applied Psychology* 71, 247-259.

Sotiropoulos, D.A. (2004), Southern European public bureaucracies in comparative perspective, *West European Politics* 27(3), 405-422.

Sotiropoulos, D.A. (2006), *Patronage in South European bureaucracies in the 1980s and 1990s: the politicization of central public administration in Greece, Italy, Portugal and Spain*. Nicosia: ECPR Workshops.

Sousa, A.J., M. Cadilhe, J.P. Moura, A.C. Campos, T. Burr e L.V. Tavares (2005), *O Estado no Século XXI : Redefinição das suas Funções?*. Oeiras: INA.

Sousa, L. (2001), Political parties and corruption in Portugal, *West european Politics* 24(1), 157-180.

Statskontoret (1998), *The Swedish Central Government in Transition*. Estocolmo: Statskontoret.

Stewart, J. e S. Ranson (1988), Management in the Public domain, em *Public Money and Management* 8, 13-19.

Stoker, G. (1998), Cinq propositions pour une théorie de la gouvernance, *Revue Internationale des Sciences Sociales* 155, Paris: UNESCO.

Stoker, G. (2004), *Transforming local governance*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Stoker, G. (2008), Gestão do Valor Público: A Administração Pública orientada pela missão?, em Moreira, J.M., C. Jaladi e A.A. Alves (Coords.), *Estado, Sociedade Civil e Administração Pública: Para um Novo Paradigma do Serviço Público*, Coimbra: Almedina.

Suleiman, E.N. (1986), *Parliaments and Parliamentarians in Democratic Politics*. Nueva York: Holmes and Meier.

Swanson (1999), Background Note on Governance Indicators-Informal Board Seminar.

Tarschys, D. (2002), Riqueza, Valores, Instituições: as Tendências dos Governos e da Governância, em OCDE, *A Governância no Século XXI*, Lisboa: GEPE.

Tavares, J.F.F. (2007), A ponderação de interesses na gestão pública versus gestão privada, em Mozzicafreddo, J. Gomes, J.S. Batista (Orgs.), *Interesse Público, Estado e Administração*, Oeiras: Celta Editora.

Tricker, R.I. (2000), Valedictory editorial: So-long, and thaks for all the fish, *Corporate Governance* 8(4), 403-405.

Tullock, G. (1965), *The Politics of Bureaucracy*. Washington D.C.: Public Affairs Press.

Turnbull, S. (1997), Corporate Governance: Its scope, concerns & theories, *Corporate Governance* 5(4), 180-205.

Tyson, L. (1992), *Whos bashing whom: Trade conflict in high-technology industries*. Washington DC: Institute for International Economics.

Urquijo, J.L. e A. Crespo (2004), *El consejo de administración*. Barcelona: Ediciones Deusto.

Vala, J., M.B. Monteiro, e L. Lima (1994), A Satisfação Organizacional, em Vala J., M.B. Monteiro, L. Lima e A. Caetano (Orgs.), *Psicologia Social das Organizações - Estudos em Empresas Portuguesas*. Oeiras: Celta Editora.

Vandenabeele, W. (2009), L'effect médiateur de la satisfaction professionnelle et de l'engagement organisationnel sur la performance déclarée: forte mise en évidence de la relation entre la motivation de service public et la performance, em *Revue Internationale des Sciences Administratives* (75)1, 11-37.

Velho, A.V. (2004), *Arquitectura de Empresa*. Lisboa: Centro Atlântica.

Ventura, L.D. (2006), *D.Afonso III*. Editor: Círculo de Leitores.

Waldo, D. (1966), *Problemas e Aspectos da Administração Pública*. São Paulo: Pioneira.

Weber, M. (1947), *The theory of social and economic organization*. New York: Oxford University Press.

Weber, M. (1959), *Le savant et le politique*. Paris.

Weber, M. (1965), *Essais sur la théorie de la science*. Paris: Plon.

Weber, M. (1979), *Economía y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.

Williamson, O.E. (1964), *The economics of discretionary behavior: Managerial objectives in a theory of the firm*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.

Williamson, O.E. (1975), *Markets and Hierarchies*. New York: Free Press.

Williamson, O.E. (1981), The Modern Cooperation: Origins, Evolution, Attributes, *Journal of Economic Literature* 19, 1537-1568.

Williamson, O.E. (1985), *The Economic Institutions of capitalism*. New York: Free Press.

Williamson, O.E. (1989), Transaction cost economics, *The handbook of industrial organization*, Amsterdam: North-Holland.

Williamson, O.E. (1996), *The mechanisms of governance*. Oxford: Oxford University Press.

Wilson, D. e C. Game (1998), *Local Government in the United Kingdom*. London: Macmillan.

World Bank, (2003), *MENA Development Report: Better Governance for Development in the Middle East and North Africa – Enhancing Inclusiveness and Accountability*. Washington D.C., World Bank.

Evolução da governação das organizações públicas em Portugal: a emergência de modelos diferenciados

Wright, V. (1995), *Le cas britannique: le démantèlement de l'administration traditionnelle*, *Revue Française d'Administration Publique* 75, 355-365.

Wright, V. (1996), *Redefiniendo el estado: implicaciones para la Administración Pública*, *Gestión y Análisis de Políticas* 7-8.

Yin, R. (1989), *Case Study Research Design and Methods*. London: Sage.

Yin, R. (1993), *Applications of Case Study Research*. Newbury Park: Sage Publications.

Ziller, J. (2001), *European Models of Government: a Patchwork with Missing Pieces?*, *Parliamentary Affairs* 54(1), 102-119.

Zorrinho, C., A. Serrano e P. Lacerda (2003), *Gerir em Complexidade - um Novo Paradigma da Gestão*. Lisboa: Edições Sílabo.

LEGISLAÇÃO

Constituição da República Portuguesa;

Código das Sociedades Comerciais;

Código de Procedimento Administrativo (CPA)

Lei nº 24/96, de 31 de Julho – Lei da Defesa do Consumidor;

Decreto-lei nº 135/99, de 22 de Abril;

Decreto-lei nº 166-A/99, de 13 de Maio – Cria o Sistema de Qualidade em Serviços Públicos;

Decreto-Lei nº 558/99, de 17 de Dezembro (Empresas Públicas);

Despacho nº 19 246/2002, de 10 de Setembro (Projectos parcerias público-privado);

Decreto-Lei nº 10/2003, de 18 de Janeiro;

Decreto-Lei nº 86/2003, de 26 de Abril (Parcerias Público-Privadas);

Resolução do Conselho de Ministros nº 96/2003, de 30 de Julho – Cria o Conselho Consultivo da Reforma;

Resolução de Conselho de Ministros nº 108/2003, de 12 de Agosto;

Decreto-Lei nº 309/2003, de 10 de Dezembro (Entidade Reguladora de Saúde);

Lei nº 2/2004, de 15 de Janeiro, Estatuto do Pessoal Dirigente;

Lei nº 3/2004, de 15 de Janeiro, Lei-quadro dos institutos públicos;

Lei nº 4/2004, de 15 de Janeiro, Organização da Administração directa do Estado;

Lei nº 10/2004, que cria o Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho;

Resolução do Conselho de Ministros nº 90/2005, de 13 de Maio – Simplificação dos processos administrativos (Simplex).

Decreto-Lei nº 93/2005, de 7 de Junho (Transforma os Hospitais Sociedades Anónimas – SA- em entidades públicas empresariais – EPE);

Resolução do Conselho de Ministros nº 124 /2005, de 4 de Agosto – PRACE – Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado;

Lei nº 66-B/2007, de 28 de Dezembro, retoma e reordena o “Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do desempenho na Administração Pública (SIADAP)

Decreto-Lei nº 75/2008, de 22 de Abril, Regime jurídico de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário;

ANEXOS

ANEXO I – CARTA DE APRESENTAÇÃO

Exmº Senhor
(Nome)

Lisboa, de 2007

Sou actualmente estudante de doutoramento em Gestão no ISCTE - Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa, tendo como orientador da tese o Prof. Doutor Albino Lopes, num projecto que estuda os modelos de governação das organizações públicas. Um dos objectivos do meu estudo é relacionar a satisfação profissional dos colaboradores com o modelo de organização pública.

Nesta perspectiva, venho solicitar a V. Ex^a. a autorização para administrar um questionário (muito simples apenas com 8 questões) a uma amostra (de conveniência) de recursos humanos dessa instituição.

Os inquiridos não vão precisar mais do que 4 minutos para preencher o questionário. É um modelo de questionário, já testado e utilizado noutros estudos, construído especificamente para observar a satisfação organizacional, garantindo a confidencialidade absoluta dos respondentes.

Relativamente à Instituição não haverá qualquer divulgação de dados mantendo-se um sigilo de toda a informação que for eventualmente cedida para análise.

Agradecendo, desde já, toda a colaboração prestada apresento os meus melhores cumprimentos.

Carlos Rodrigues

ANEXO II - GUIÃO PARA AS ENTREVISTAS À GESTÃO DE TOPO

I – GRAU DE PARTICIPAÇÃO DOS VÁRIOS INTERESSADOS (STAKEHOLDERS)

- 1) Quem são as partes interessadas (*stakeholders*) na actividade / missão desta organização?
- 2) Hierarquize as “partes interessadas” relativamente ao seu grau de influência na actividade / missão da organização.
- 3) Na identificação das “partes interessadas” faça uma avaliação do “interesse” directo / indirecto que cada uma delas poderá ter na implementação da estratégia da organização. Se possível identifique as suas estratégias (expectativas, benefícios, recursos).
- 4) Qual das “partes interessadas” é mais propensa a criar conflitos? Que tipo de estratégias costuma utilizar para reduzir esses conflitos?
- 5) Alguma das “partes interessadas” participa na actividade interna da organização? Qual ou quais e em que medida (decisão / implementação)?
- 6) Existem mecanismos de audiência / e / ou de consulta de interessados? Se existem, como funcionam? São eficazes?
- 7) Quais as formas mais utilizadas para comunicar com o “cliente-cidadão” ? Utiliza algum sistema inovador de participação?
- 8) Relativamente à relação com o Poder Político acha viável / eficaz o funcionamento do órgão de topo (directão / gestão) com valores político-partidários opostos?
- 9) Existe uma relação com o Poder Político de forma assídua? Nessa relação o Poder Político, assume uma postura de que tipo? (hierárquica, parceria, interventora, passiva, construtiva, empreendedora, facilitadora, controladora, orientadora).

- 10) Na perspectiva do conceito de *accountability*, a quem é que o órgão de gestão de topo presta contas?

II - DIMENSÃO E COMPOSIÇÃO DO SISTEMA DE ÓRGÃOS DE GOVERNAÇÃO

- 11) Quais os órgãos de governação existentes?
- 12) Qual a dimensão e composição de cada um desses órgãos?
- 13) Qual o modo de designação dos respectivos titulares dos órgãos? A que regras de mandato obedecem e que regime de incompatibilidades?
- 14) Quais os perfis que considera mais adequados para a gestão de topo?
- 15) Concorda ou não com a profissionalização da gestão de topo?
- 16) Refira três critérios que considere importantes para a escolha dos gestores.

III - FILOSOFIA DE GESTÃO

- 17) Que tipo de “mecanismos” inovadores foi possível introduzir nas práticas de gestão? (ex: contratação externa de serviços, protocolos, acordos com outras entidades, etc.)
- 18) No prosseguimento das actividades desenvolve parcerias com outras organizações? De que tipo?
- 19) Utiliza o mecanismo jurídico das parcerias público/privados?
- 20) Será possível caracterizar a interacção que desenvolve com outras organizações, através de alguns dos conceitos seguintes: “interdependência”; “reciprocidade”; “dinamismo”; “continuidade”.

- 21) Primeiro filosofia de gestão desta organização pode ser classificada predominantemente como “ integração hierárquica”, “ mercado”, “rede” ou mista.

IV - CARACTERIZAÇÃO DO PROCESSO DE DECISÃO

- 22) Como é que na prática o órgão de gestão funciona, em termos do processo de decisão? Acção Individual / reuniões formais / informais / equipa?
- 23) Nesta Organização, como é definida a estratégia? Qual o grau de participação de cada um dos participantes (*stakeholders* internos e externos)?
- 24) Que tipo de valores são prosseguidos com maior ênfase (eficácia, eficiência, economia, equidade, transparência, qualidade)?
- 25) Nesta organização, pratica-se “gestão por objectivos” ? No caso de ser praticada, como é que se desenvolve o processo de fixação dos objectivos? Em cascata, de cima para baixo / de baixo para cima / negociados? Que tipo de indicadores são utilizados?
- 26) De que forma é feita a implementação / coordenação de orientações /ordens? Através de reuniões com a hierarquia / ordens escritas / informais?
- 27) O Plano de Actividades é elaborado a que níveis? Há participação de todas as áreas / dirigentes / chefias / técnicos? De outros interessados externos?
- 28) Qual a relação existente entre o Plano de actividades e o Orçamento?
- 29) Qual o regime jurídico-financeiro?
regime geral: autonomia administrativa, ou
regime excepcional: autonomia administrativa e financeira?
- 30) Como é feito o financiamento? Relativamente à despesa anual, qual o grau (%) de dependência do OE?
- 31) A receita própria é resultante de que serviços?
- 32) O regime financeiro é impeditivo de uma boa gestão? Porquê?

- 33) Qual a sua opinião / sugestão para uma maior flexibilidade e responsabilização da gestão financeira?
- 34) O Quadro de RH é constituído por funcionários / contratados ou é misto?
- 35) O recrutamento está condicionado à autorização política, ou outra? Qual?
- 36) Existe um plano de formação? De que modo é elaborado?
- 37) Quais os critérios de promoção utilizados? Quem define?

V- RESULTADOS ALCANÇADOS

- 38) Entende que esta Organização cumpre a missão, ou seja, responde às necessidades e expectativas dos clientes / outros interessados / sociedade.
- 39) A Organização atingiu os objectivos planeados? Qual o grau (%) de alcance dos objectivos? Anos anteriores e o ano em curso?
- 40) Qual a sua opinião para melhorar os resultados?

VI - BREVE CARACTERIZAÇÃO DA ORGANIZAÇÃO E DO RESPONDENTE:

- a) Tipo de organização:
- b) Sector de actuação:
- c) Função do respondente:
- d) Profissão:
- e) Sexo: M / F
- f) Idade:
- > 25
 - 30 - 40
 - 41 - 50
 - 51 - 60
 - 61 - 70
- g) Antiguidade na função:
- h) Origem: Quadro / Externo
- i) Habilitações:
- j) Tem formação em gestão?

Muito obrigado pela colaboração

ANEXO III - INQUÉRITO SOBRE A SATISFAÇÃO DOS COLABORADORES

Gostaríamos de saber em que medida se considera satisfeito(a) com o seu trabalho. Isto é, tudo somado, e nas actuais circunstâncias da sua vida profissional, até que ponto está satisfeito (a) com cada um dos seguintes aspectos do seu trabalho?

Assinale com um círculo o número correspondente à sua escolha.

<ul style="list-style-type: none">Em relação às suas <i>perspectivas de promoção</i>, diria que está: 1.....2.....3.....4.....5.....6.....7 Extremamente Insatisfeito (a) Extremamente satisfeito (a)
<ul style="list-style-type: none">Em relação à <i>organização e funcionamento do Serviço onde trabalha</i>, diria que está: 1.....2.....3.....4.....5.....6.....7 Extremamente Insatisfeito (a) Extremamente satisfeito (a)
<ul style="list-style-type: none">Em relação à <i>colaboração e clima de relação com os seus colegas de trabalho</i>, diria que está: 1.....2.....3.....4.....5.....6.....7 Extremamente Insatisfeito (a) Extremamente satisfeito (a)
<ul style="list-style-type: none">Em relação à <i>remuneração</i> que recebe, diria que está: 1.....2.....3.....4.....5.....6.....7 Extremamente Insatisfeito (a) Extremamente satisfeito (a)

• Em relação à competência e desempenho do seu superior imediato, diria que está:

1.....2.....3.....4.....5.....6.....7

Extremamente Insatisfeito (a) Extremamente satisfeito (a)

• Em relação ao *conteúdo do trabalho* que realiza, diria que está:

1.....2.....3.....4.....5.....6.....7

Extremamente Insatisfeito (a) Extremamente satisfeito (a)

• Em relação à *competência e desempenho dos seus colaboradores*, diria que está (Esta pergunta destina-se apenas a dirigentes):

1.....2.....3.....4.....5.....6.....7

Extremamente Insatisfeito (a) Extremamente satisfeito (a)

• Tudo somado, e considerando todos os aspectos do seu trabalho e da sua vida profissional nesta Organização, diria que está:

1.....2.....3.....4.....5.....6.....7

Extremamente Insatisfeito (a) Extremamente satisfeito (a)

Os seus dados:

IDADE		SEXO		HABILITAÇÕES		
		F	M			
<input type="checkbox"/>						
Básico	Secundário	Bacharelato	Licenciatura	Mestrado	Doutoramento	

Data: ____/____/____

Obrigado pela sua colaboração!