

Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

## **STREAMLINING**

**A racionalização dos procedimentos de atribuição de apoios  
financeiros ao Cinema e Audiovisual**

**Nuno de Quadros e Silva Coutinho de Faria**

Trabalho de projeto submetido como requisito parcial para obtenção do grau de  
**Mestre em Administração Pública**

**Orientador(a):**  
**Doutor Juan Mozzicafreddo, Professor Catedrático,**  
**ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa**

Novembro, 2014



## **AGRADECIMENTO**

Ao Professor Juan Mozzicafreddo, pela sua disponibilidade e importantíssimo apoio na preparação deste trabalho de projeto.

Aos meus colegas do CEAGP que me acompanharam neste mestrado, pela sua paciência e, especialmente, à Catarina Guadalpi pelo importantíssimo impulso que me deu durante todo o percurso.

À presidente do Conselho Diretivo do Instituto do Cinema e do Audiovisual, Dra. Filomena Serras Pereira e, em especial, ao Diretor de Serviços do Cinema e do Audiovisual, Dr. Paulo Gonçalves, por me terem facultado a informação e detalhes que permitiram realizar este trabalho.

Aos meus colegas do Gabinete Jurídico do Instituto do Cinema e do Audiovisual, Manuela Correia, Fernanda Lopes e Cláudia Martins de Carvalho, com quem longamente discuti as hipóteses e implicações jurídicas e logísticas do redesenho processual que agora apresento.

Aos meus pais.



## RESUMO

Cabe ao Estado garantir o acesso à cultura para todos os cidadãos. A realização deste imperativo constitucional, especialmente no contexto de crise económica e social, não é isenta de dificuldades. E se saúde, proteção social e segurança são fatores vitais da existência do Estado – como na sua formação eram os exércitos – a cultura, enquanto agregadora de relações sociais, não deixa de desempenhar um importantíssimo papel na paz e bem-estar social.

Desde a formação dos Estados à época moderna que conhecemos, a Administração Pública, que nasceu para a execução das tarefas crescentes do Estado tem-se vindo a orientar gradualmente para o cidadão. Esse movimento vem-se verificando desde o fim da 2.<sup>a</sup> Guerra Mundial, mas refocou-se no Novo Serviço Público, no dealbar do presente século.

Desde 1974, o Estado entendeu ser de apoiar financeiramente o cinema português através do Instituto do Cinema e do Audiovisual. Em resultado das diferentes políticas do sector, o cinema português conseguiu chegar a distantes países onde é reconhecido, sendo um importante veículo para o conhecimento do país lá fora e para a atração de turismo.

O procedimento atual do Instituto do Cinema e do Audiovisual, normalmente moroso e complicado, de atribuição de subvenções é aqui revisto – *streamlined* – para que, aproveitando as tecnologias existentes, com reduzido investimento, se torne eficiente e, mantendo as garantias legais, reduza a sua duração e discricionariedade. O resultado obtido, surpreendente pelo retorno económico e eficiência alcançáveis, enquadra esta reforma na redução da despesa que a crise impõe e serve melhor um setor carente de apoio para a geração de riqueza (que muito claramente gera!).

### Palavras-chave:

Instituto do Cinema e do Audiovisual, Cinema, subvenções, apoio financeiro, concursos, informática, garantias administrativas.



## ABSTRACT

The State warrants the access of all citizens to Culture. The implementation of such a constitutional rule, especially in this context of economic and social crisis, is not without issues. Public health, social protection and safety are vital to the survival of the State – as armies were in its shaping – however, Culture, as a social aggregator, plays an important role in social welfare.

From their beginning to the modern States, as we know them, the public service, charged with the execution of the growing tasks assumed by the State, has been turning towards a more citizen oriented efficiency. This is particularly evident since World War II, but, in the beginning of this new century, the New Public Service School refocused it.

In 1974, the Portuguese State decided to take upon itself to financially support, through the Portuguese Film Institute, the national cinema industry. The subsequent sectoral policies helped Portuguese film reach far away countries where public recognition came soon enough, helping to promote Portugal's image abroad and to attract tourism.

The lengthy and complex grant procedure now in place at the Institute is, in this study, *streamlined*, taking advantage of the pre-existing technologies, and a rather low investment amount, to make it much more efficient, shorter and less discretionary, in keeping with the legal warranties. The result, with a surprising foreseen return on investment and raised efficiency, is in tune with the need to decrease public expenditure and to better serve a sector that needs the public support to generate wealth (which it very clearly does!).

### Keywords:

Instituto do Cinema e do Audiovisual, Portuguese Film Institute, support, public funding, cinema, grants, IT, legal warranties.



## ÍNDICE

INTRODUÇÃO .....	1
I. O ESTADO E A CULTURA.....	3
I.1. O ESTADO A CAMINHO DA MODERNIDADE .....	7
I.1.1. O Estado Feudal .....	9
I.1.2. O Estado Absolutista.....	13
I.1.3. O Estado Providência .....	18
I.2. A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	21
I.2.1. Administração Pública Clássica .....	22
I.2.2. Nova Gestão Pública .....	25
I.2.3. Novo Serviço Público .....	29
II. RACIONALIZAÇÃO PROCESSUAL NO ICA.....	39
II.1. ENQUADRAMENTO DO ORGANISMO .....	39
II.1.1. Missão.....	39
II.1.2. Atribuições .....	40
II.1.3. Orgânica e Recursos Humanos .....	41
II.1.4. Recursos Financeiros .....	41
II.1.5. Execução do Plano de Trabalho .....	42
II.2. O PROCESSO-CHAVE – PROCESSO CONCURSAL DO ICA .....	45
II.2.1. Processo-chave na forma atual .....	45
II.2.2. Processo-chave redesenhado .....	52
III. CONCRETIZAÇÃO DA RACIONALIZAÇÃO .....	60
III.1. INICIATIVAS DE MELHORIA.....	60
III.2. IMPLEMENTAÇÃO DAS INICIATIVAS DE MELHORIA.....	65
III.3. CUSTOS DA PROPOSTA E GESTÃO DE BENEFÍCIOS .....	69
III.4. ANÁLISE CUSTO-BENEFÍCIO .....	73
CONCLUSÃO.....	75
BIBLIOGRAFIA .....	78
LEGISLAÇÃO.....	79
ANEXO – Curriculum Vitae .....	1

**ÍNDICE DE QUADROS**

Quadro II.1 – Candidaturas e projetos apoiados pelo Instituto do Cinema e do Audiovisual entre 2008 e 2013 .....	43
Quadro III.1 - Tabela de precedências.....	65
Quadro III.2 – Análise dos custos tangíveis .....	73
Quadro III.3 – Análise dos benefícios tangíveis .....	73
Quadro III.4 – Análise de cash-flows.....	73
Quadro III.5 – Análise de custo-benefício .....	74

**ÍNDICE DE FIGURAS**

Figura I.1 - Despesa e Receita na Cultura entre 2008 e 2012.....	5
Figura I.2 - As 5 formas principais de sistemas de estado.....	8
Figura II.1 - Diagrama de atividades do processo concursal na forma atual .....	50
Figura II.2 - Diagrama de atividades do processo concursal redesenhado .....	59
Figura III.1 – Diagrama de precedências para implementação das iniciativas de melhoria ..	66



## INTRODUÇÃO

O presente trabalho de projeto, elaborado no âmbito do Mestrado em Administração Pública, no ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa, pretende partir da construção do Estado, realçando especificamente o seu papel na promoção da cultura e da facilitação do acesso a esta pelos cidadãos, para, de seguida se debruçar sobre uma melhoria no procedimento de atribuição de subvenções ao setor do cinema e do audiovisual.

Para levar a bom termo esta análise, importa compreender que o Estado não é uma realidade inata, mas que é uma criação humana que passou por vários estádios de desenvolvimento até à realidade que conhecemos hoje, e que mesmo nestes tempos continua em constante mutação.

De uma organização feudal e primitiva, protegendo os direitos senhoriais, a uma existência sobrerregulada cuja ingerência se espalha a quase todos os aspetos da vida social e pessoal, conheceremos as principais formas de organização por que passou a entidade a que chamamos Estado. Importa conhecer esta evolução histórica para compreender o papel do Estado na Cultura e o porquê de esta ser mais importante do que normalmente nos apercebemos, seja pela riqueza gerada, seja como veículo para a educação social, seja ainda como transporte do engenho de Portugal além-fronteiras.

Reconhecendo a importância da Cultura na sociedade, debruçamo-nos sobre uma área específica da mesma que tem progressivamente encontrado notoriedade no panorama interno e internacional, precisamente por causa do papel que as políticas sectoriais têm desempenhado na sua promoção e dinamização: o cinema e audiovisual português. O Instituto do Cinema e do Audiovisual, organismo do Estado responsável pela execução de parte importante daquelas políticas sectoriais, tem a seu cargo o apoio à produção e distribuição da cinematografia portuguesa através das subvenções que distribui por meio de concursos para os agentes cinematográficos. Faz sentido, por isso, sendo este um trabalho de projecto, analisar e propor alterações que visem melhorar os procedimentos que compõem estes concursos, de forma a torná-los mais céleres, mais transparentes e *ultimately* mais eficientes. Trata-se de tornar o procedimento *streamlined*<sup>1</sup>.

É nossa esperança – e é nessa base que é realizado este estudo – que das nossas propostas possa resultar um projeto sério e exequível que venha a ser adotado, na sua

---

<sup>1</sup> De “to streamline”, verbo que significa, na engenharia, construir ou desenhar uma forma que oferece máxima fluidez e mínima resistência. Simplificar.



totalidade ou como base de trabalho, pelo Instituto do Cinema e do Audiovisual para melhorar o processo concursal existente.



## I. O ESTADO E A CULTURA

*O Estado promove a democratização da cultura, incentivando e assegurando o acesso de todos os cidadãos à fruição e criação cultural, em colaboração com os órgãos de comunicação social, as associações e fundações de fins culturais, as coletividades de cultura e recreio, as associações de defesa do património cultural, as organizações de moradores e outros agentes culturais.*

Art.º 73.º, n.º 3, Constituição da República Portuguesa

A cultura é uma das dimensões mais importantes da nossa identidade e afirmação enquanto pessoa, coletividade e nação. O legislador constituinte teve consciência deste facto, quando proclamou em 1976 que a República Portuguesa é um Estado de Direito assente na realização da democracia cultural<sup>2</sup>.

Com efeito, além dos direitos fundamentais relativos à realização individual da pessoa (e.g. a liberdade, a igualdade e a propriedade) e dos direitos de participação política inerentes à vida cívica (e.g. o sufrágio, a reunião e a manifestação), a cultura é tida como um direito e dever fundamental que a todos cumpre honrar. Segundo o constitucionalista Jorge Miranda há

direitos da pessoa situados na sociedade (...) correspondentes à teia de relações sociais em que a pessoa se move para realizar a sua vida em todas as suas potencialidades; ou advenientes da inserção das múltiplas sociedades sem as quais ela não poderia alcançar e fruir os bens económicos, culturais e sociais *stricto sensu* de que necessita.

(Miranda, 2000)

Neste sentido, sob o Título III relativo aos direitos económicos, sociais e culturais, a Constituição reserva um capítulo autónomo para os direitos e deveres culturais (artigos 73.º a 79.º) o que atesta a relevância atribuída à cultura, enquanto marca civilizacional e humana<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Cfr., o artigo 2.º (Estado de Direito Democrático) da Constituição da República Portuguesa.

<sup>3</sup> Outras referências à cultura também se podem encontrar noutras passagens do articulado constitucional. A título exemplificativo, cfr. o artigo 42.º (Liberdade de criação cultural), o artigo 43.º (Liberdade de aprender e de ensinar), o artigo 52.º (Direito de petição e direito de ação popular), o artigo 66.º (Ambiente e qualidade de vida), o artigo 90.º (Objetivos dos planos), o artigo 93.º



Em concreto, podemos encontrar uma síntese deste ideário no n.º 1 do artigo 78.º da nossa Lei Fundamental nos termos do qual todos os cidadãos têm o direito à fruição e criação cultural, bem como o dever de preservar, defender e valorizar o património cultural<sup>4</sup>.

Porque considerada uma tarefa fundamental do nosso Estado, a Constituição republicana incumbe ao Estado<sup>5</sup>, em colaboração com todos os agentes culturais, a realização das iniciativas tendentes à satisfação das necessidades culturais:

- Incentivar e assegurar o acesso de todos os cidadãos aos meios e instrumentos de ação cultural, bem como corrigir as assimetrias existentes no país em tal domínio;
- Apoiar as iniciativas que estimulem a criação individual e coletiva, nas suas múltiplas formas e expressões, e uma maior circulação das obras e dos bens culturais de qualidade.
- Promover a salvaguarda e a valorização do património cultural, tornando-o elemento vivificador da identidade cultural comum.
- Desenvolver as relações culturais com todos os povos, especialmente os povos de língua portuguesa, e assegurar a defesa e a promoção da cultura portuguesa no estrangeiro; e
- Articular a política cultural e as demais políticas sectoriais.

Com efeito, a efetivação dos direitos culturais não depende apenas da aplicação dos preceitos contidos na nossa Constituição. Apesar da nobreza de intenções que possa presidir às opções constitucionais, a concretização dos direitos culturais depende também dos próprios meios económicos e financeiros ao dispor do Estado, e da capacidade institucional de atuação da nossa Administração Pública<sup>6</sup>.

Do ponto de vista prático, o investimento na cultura tem custos que não são tão diminutos quanto se possa julgar:

---

(Objetivos da Política Agrícola), o artigo 165.º (Reserva relativa de competência legislativa), o artigo 225.º (Regime Político-administrativo dos Açores e da Madeira).

<sup>4</sup> Cfr., o n.º 1 do artigo 78.º (Fruição e criação cultural) da CRP.

<sup>5</sup> Cfr., o n.º 2 do artigo 9.º (Tarefas Fundamentais do Estado).

<sup>6</sup> Este entendimento também decorre do artigo 22.º da Declaração Universal dos Direitos do Homem: «Toda a pessoa, como membro da sociedade, tem direito à segurança social; e pode legitimamente exigir a satisfação dos direitos económicos, sociais e culturais indispensáveis, graças ao esforço nacional e à cooperação internacional, de harmonia com a organização e os recursos de cada país.»

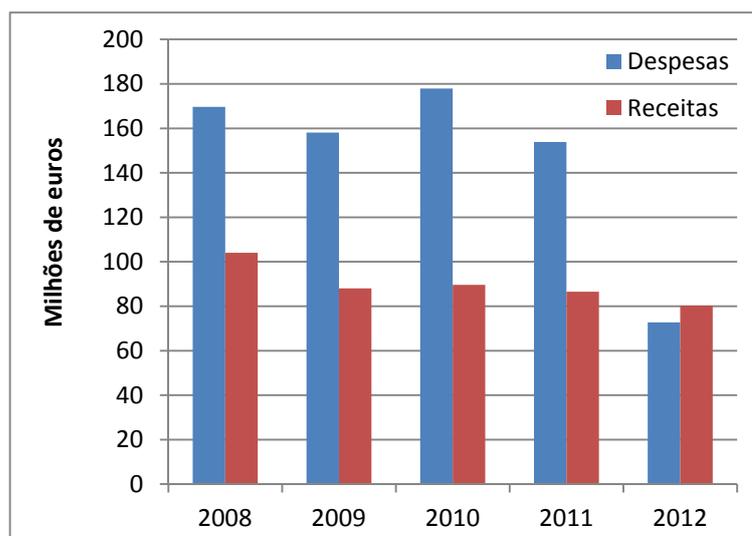


Figura I.1 - Despesa e Receita na Cultura entre 2008 e 2012<sup>7</sup>

A análise da figura acima releva que, no período 2008-2011, os valores da despesa na cultura variaram entre 150 e 180 M€, não tendo a receita ultrapassado os 105 M€. Como se pode observar, neste período os valores da despesa associada à cultura suplantaram em larga escala, os valores da receita. Ao invés, no ano de 2012, foi possível apurar um equilíbrio entre as despesas e as receitas, em grande parte decorrente da diminuição drástica do investimento, por forma a cumprir com as metas do défice impostas pelo *Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica (Maio 2011)*. Assistiu-se, pois, a uma mudança de rumo no ano de 2012, tornando-se relevante enquadrar o setor da cultura no atual contexto socioeconómico. Ainda assim, para a geração de 1,4% do Produto Interno Bruto, o sector cultural em Portugal recebeu, em 2013, pouco menos de 0,3% do Investimento Público, o equivalente a 0,56% dos impostos que pagamos.

A cultura é apenas um dos menores exemplos de áreas onde o Estado é forçado a intervir em favor dos seus deveres de promoção social. Muitos outros como a saúde, a educação ou os transportes públicos, e especialmente a proteção social dos cidadãos têm um peso impressionante e crescente no Produto Interno Bruto. Afinal de contas, «a administração pública responde tanto às necessidades e características do cidadão como às políticas definidas pelo governo e pelas normas constitucionais» (Mozzicafreddo, 2001a: 148). Esta é a epítome do Estado Moderno!

<sup>7</sup> Fonte: Receitas com base no Mapa V: Receitas nos serviços e fundos autónomos, por classificação orgânica. Despesas com base no Mapa II: Despesas dos serviços integrados por classificação orgânica, especificadas por capítulos.



A administração pública está numa encruzilhada: a evolução da complexidade e da democratização das sociedades nas últimas décadas e o papel que o estado tem vindo a assumir na regulação política, social e económica, bem como os constrangimentos fiscais manifestados dos últimos anos, põem-na em causa. Acrescente-se a estes fatores a importância que adquire a mudança de expectativas dos cidadãos, nomeadamente em termos fiscais, e a alteração de valores no sentido de maior exigência nos seus direitos de cidadania.

(Mozzicafreddo, 2001a: 149)

E se hoje é relativamente pacífico que esses são efetivamente deveres dos Estados, é também sabido que nem sempre foi assim.

*Como chegámos então a este momento da construção do Estado em que ele tem responsabilidade objetiva e legal não apenas sobre a sua própria existência mas de forma crescente sobre a qualidade de vida dos seus cidadãos?*



## I.1. O ESTADO A CAMINHO DA MODERNIDADE

*The state is not an eternal and unchanging element in human affairs.*

(Pierson, 2011: 27)

Ao problematizar a inserção do Estado na era moderna, Christopher Pierson pondera o mesmo desafio que nos traz a este estudo: «If states are not an eternal and inevitable aspect of the human condition, how and why have they become so ubiquitous in the modern world?» (Pierson, 2011: 27).

Efetivamente, Pierson apoia-se em Mann e em Tilly para defender a noção de que os Estados são uma criação relativamente recente porquanto mesmo os mais “tradicionais” tipos de Estado surgiram há cerca de 10 mil anos. Mesmo o que consideramos hoje os Estados modernos emergiram há menos de 300 anos, pelo que facilmente podemos afirmar que desde que a humanidade começou a caminhar sobre a Terra, menos de 1% desse tempo foi enquadrado por estados politicamente organizados. Mann chega, inclusive, a arguir que as «developed nation-states are largely a product of the twentieth century, with many of them emerging only after 1945» (Mann, 1993: 117-118).

Por outro lado, Tilly considera que os estados são «coercion-wielding organizations that are distinct from households and kinship groups and exercise clear priority in some respects over all other organizations within substantial territories» (Tilly, 1992: 1304), sendo o carácter da capacidade coerciva dos estados importante para compreender o pensamento de Tilly relativamente à formação dos estados.

Neste contexto, Pierson segue os demais autores na distinção dos estados entre modernos e tradicionais. Para o autor, os estados tradicionais, isto é “pré-modernos”, assumiam uma variedade de formas: cidades-estado, sistemas feudais, impérios patrimoniais, impérios nómadas e de conquista e impérios centralizados e historicamente burocratizados. Na Europa, a maior preponderância recaiu sobre as cidades-estado.

Na essência, a capacidade de exercer a força e defender a territorialidade, atrás pugnada por Tilly, permite à partida aceitar esta diferença subjacente entre estados tradicionais e estados modernos que se refere ao uso da força entre si.

Uma outra diferença fundamental, Pierson encontra-a no facto de que os estados tradicionais (especialmente nos impérios expansionistas) serem delimitados por fronteiras pouco precisas na medida em que o exercício da tutela/posse de territórios dificilmente se encontra acompanhada de uma efetiva capacidade de governo das regiões tuteladas



através de uma estrutura administrativa e militar que permitisse exercer um controle e vigilância quotidiano sobre as populações residentes e não residentes. A captação dos “recursos públicos” – era uma noção ainda inexistente, mas que permite condensar os meios com que a chefia do estado fazia face às despesas da guerra e da corte – baseava-se na extorsão ou na cobrança irregular de impostos às populações e não num verdadeiro sistema fiscal.

(...) these traditional state forms generally lacked conceptions of sovereignty, monopolistic authority, nationality, constitutionality and so on. They also lacked the self-consciousness of themselves as states among other states which is characteristic of the state in modernity.

(Pierson, 2011: 31)

Em 1992, David Held vai ao encontro de Pierson, relativamente à transição dos Estados mais tradicionais para os considerados modernos, elencando 5 formas principais de sistemas de estado:

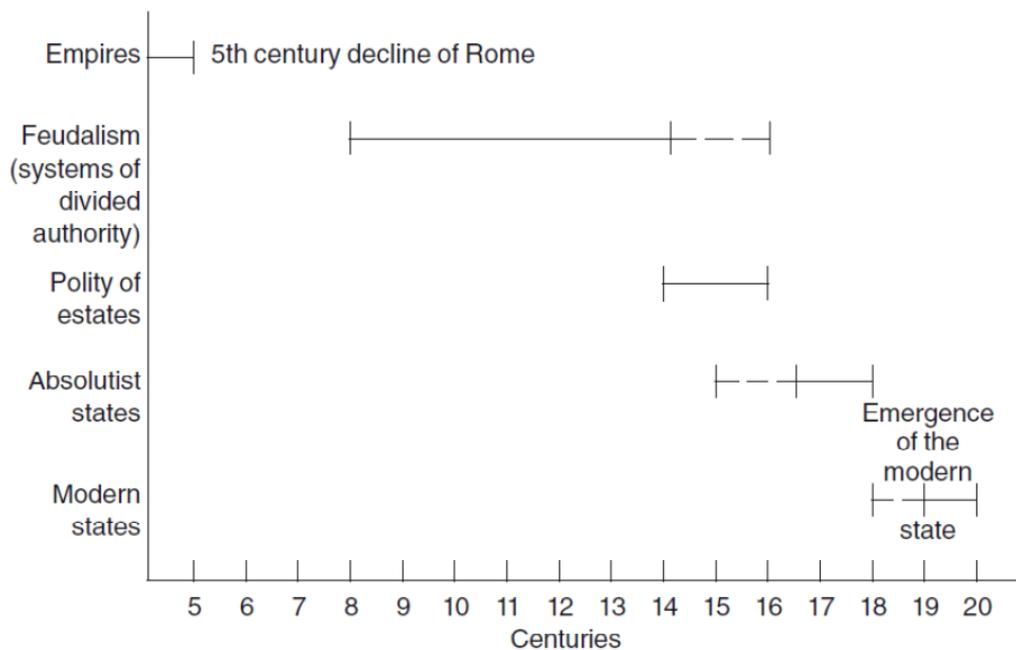


Figura I.2 - As 5 formas principais de sistemas de estado (Held, 1992: 78)



### I.1.1. O Estado Feudal

*Since our account of the origins of the modern state can hardly begin at the beginning (given that the first 99 per cent of humanity's worldly sojourn has gone largely unrecorded), it may make sense to start in the epoch of feudalism.*

(Pierson, 2011: 32)

Ao analisar a evolução para o estado moderno, Pierson defende que o seu gérmen se encontra no Estado feudal que, mesmo sendo um estado tradicional no sentido que anteriormente se expõe, já começa a formar algumas noções do que consideramos hoje ser um estado moderno.

Superficialmente, Pierson considera que o feudalismo é um mundo de autoridades que se confundem e se partilham, um quadro pouco organizado de relações interpessoais e de clientela (entre senhores e vassalos) que forma, no seu conjunto, uma pirâmide social.

Feudalism typically involves the juridical serfdom and military protection of the peasantry by a social class of nobles, enjoying individual authority and property, and exercising an exclusive monopoly of law and private rights of justice within a political framework of fragmented sovereignty and subordinate fiscality, and an aristocratic ideology exalting rural life.

(Anderson, 1974: 407)

O feudalismo é, pois, um desenvolvimento do estado primariamente europeu, com algum equivalente no Japão (Anderson, 1974: 4, 12-13). Pierson não é tão veementemente concordante com esta circunscrição geográfica, mas aceita o cunho específico do feudalismo europeu na formação do estado moderno (Pierson, 2011: 32)

Nascido da Idade Média, o feudalismo surge, em parte resultado da dissolução do Império Romano no séc. VIII, em parte graças à emergência tardia do Sacro-Império Romano-Germânico cuja organização administrativa e militar se foi espalhando pela Europa a par com a necessidade de os povos se defenderem das invasões do Império Otomano. A sua organização é também reflexo do avanço da organização eclesiástica e da conversão progressiva das tribos ao Cristianismo, desde o séc. IV.

No dealbar do segundo milénio, a organização dos territórios resume-se ao laço pessoal quase contratual, entre os grandes Senhores feudais e os seus vassalos, sobre a terra (e a sua produção) que era tributada aos Reis e Príncipes em troca do apoio militar às populações e aos seus meios de produção. Já Hobbes defendera que:



(...) quando alguém transfere seu direito, ou a ele renuncia, fá-lo em consideração a outro direito que reciprocamente lhe foi transferido, ou a qualquer outro bem que daí espera. Pois é um ato voluntário, e o objetivo de todos os atos voluntários dos homens é algum bem para si mesmos. (...) De quem cumpre primeiro a sua parte no caso de um contrato se diz que merece o que há-de vir a receber do cumprimento da parte do outro, o qual tem como devido.

(Hobbes de Malmesbury, 1651: 48-49)

Esta relação principal era replicada entre dignitários menores e servos colocados sob sua tutela pelos mesmos Reis e Príncipes, afinal,

A única maneira de instituir um tal poder comum, capaz de defendê-los das invasões dos estrangeiros e das injúrias uns dos outros, garantindo-lhes assim uma segurança suficiente para que, mediante seu próprio labor e graças aos frutos da terra, possam alimentar-se e viver satisfeitos, é conferir toda sua força e poder a um homem, ou a uma assembleia de homens, que possa reduzir suas diversas vontades, por pluralidade de votos, a uma só vontade. O que equivale a dizer: designar um homem ou uma assembleia de homens como representante de suas pessoas, considerando-se e reconhecendo-se cada um como autor de todos os atos que aquele que representa sua pessoa praticar ou levar a praticar, em tudo o que disser respeito à paz e segurança comuns; todos submetendo assim suas vontades à vontade do representante, e suas decisões a sua decisão. Isto é mais do que consentimento, ou concórdia, é uma verdadeira unidade de todos eles, numa só e mesma pessoa, realizada por um pacto de cada homem com todos os homens, de um modo que é como se cada homem dissesse a cada homem: Cedo e transfiro meu direito de governar-me a mim mesmo a este homem, ou a esta assembleia de homens, com a condição de transferires a ele teu direito, autorizando de maneira semelhante todas as suas ações. Feito isto, à multidão assim unida numa só pessoa se chama Estado, em latim *civitas*. É esta a geração daquele grande Leviatã, (...) ao qual devemos, abaixo do Deus Imortal, nossa paz e defesa. Pois graças a esta autoridade que lhe é dada por cada indivíduo no Estado, é-lhe conferido o uso de tamanho poder e força que o terror assim inspirado o torna capaz de conformar as vontades de todos eles, no sentido da paz em seu próprio país, e ela ajuda mútua contra os inimigos estrangeiros. É nele que consiste a essência do testado, a qual pode ser assim definida: Uma pessoa de cujos atos uma grande multidão, mediante pactos recíprocos uns com os outros, foi instituída por cada um como autora, de modo a ela poder usar a força e os recursos de todos, da maneira que considerar conveniente, para assegurar paz e a defesa comum.

(Hobbes de Malmesbury, 1651: 61)

As populações estavam, assim, na base da pirâmide, sendo vistas como «the objects of rule, never the subjects of a political relationship» (Poggi, 1978: 23). Por esse motivo, as



lealdades entre senhor e vassalo podiam ser facilmente trocadas, e nobres com exércitos pessoais eram muitas vezes tentados a usar esses exércitos contra os demais senhores feudais. O regime feudal é, pois, um regime frágil e potenciador de discórdias e até de guerra aberta. Charles Tilly expressa-o bem ao afirmar que:

The emperors, kings, princes, dukes, caliphs, sultans, and other potentates of AD 990 prevailed as conquerors, tribute-takers, and rentiers, not as heads of state that durably and densely regulated life within their realms. Inside their jurisdictions, furthermore, rivals and ostensible subordinates commonly used force on behalf of their own interests while paying little attention to the interests of their nominal sovereigns. Private armies proliferated through much of the continent. Nothing like a centralized national state existed anywhere in Europe.

(Tilly, 1992: 39-40)

Neste contexto de constante dissensão, a Igreja Católica passa a assumir-se como a autoridade universal, que lhe vem da reverência que é devida ao Papa enquanto representante de Deus na Terra – em que todos os senhores feudais acreditam ou, pelo menos, temem – e que lhe confere inclusive o direito a coroar e a destituir reis e senhores.

Aliás, a coroação de Carlos Magno, no Natal do ano 800, como Sacro-Imperador Romano-Germânico, parecia finalmente realizar a pretensão papal de ligar a autoridade temporal e espiritual, contudo a manutenção de um sistema separado de tribunais eclesiásticos foi testemunho da profunda divisão do poder que existia na ordem feudal. A par desta divisão, a crescente proliferação do comércio e das actividades a ele ligadas entre as várias regiões da europa, facilitada pelo transporte marítimo ou por estradas protegidas pelos senhores feudais, permitiu o crescimento de vilas e cidades e o conseqüente nascimento de um novo sistema de classes em que os mais ricos já não são, necessariamente, os senhores feudais, mas sim as famílias de mercadores.

Cada vez mais, a ordem rural e aristocrática é desafiada por uma crescente concentração física dos recursos sociais e materiais em grandes centros populacionais.

Segundo Gianfranco Poggi, a crescente concentração de recursos materiais e populações nas vilas e cidades dá origem a um novo tipo de estado que chama de *Ständestaat* – Estado Corporativo – porquanto este período vê nascer e fortalecerem-se as guildas ou corporações profissionais que passam verdadeiramente a governar os destinos da polis.

[O Estado Corporativo] differed from the feudal system essentially in being more institutionalized in its operations, in having an explicit territorial reference, and in being



dualistic, since it confronted the ruler with the Stände and associated the two elements in rule as distinct power centres.

(Poggi, 1990: 40-41)

Pierson prefere não se entusiasmar como Poggi ao apontar esta evolução como uma nova forma de estado. Para Pierson este continua a ser um estado feudal no grosso das suas premissas e do território europeu:

It would be inappropriate, for example, to project back upon these late medieval institutions distinctively modern conceptions of legitimacy, sovereignty, territoriality and representation. It is appropriate, however, to see this as a prelude to the period of absolutism which we can legitimately describe as the proximate source of the modern state.

(Pierson, 2011: 34).



### I.1.2. O Estado Absolutista

*Absolutism signaled the emergence of a form of state based upon: the absorption of smaller and weaker political units into larger and stronger political structures; a strengthened ability to rule over a unified territorial area; a tightened system of law and order enforced throughout a territory; the application of a 'more unitary, continuous, calculable and effective' rule by a single, sovereign head; and the development of a relatively small number of states engaged in an open-ended, competitive, and risk-laden power struggle.*

(Poggi 1978: 60–1)

Ao feudalismo europeu, Pierson faz seguir o Absolutismo. Ainda não se trata de uma nova forma de Estado, como Poggi defende, mas é «perhaps best seen as a *transitional* form, albeit one that spanned several centuries» (Pierson, 2011: 34).

Começou no séc. XVI, em circunstâncias claramente feudais e evoluiu para modelos suficientemente enquadráveis nos estados modernos, nos finais do séc. VIII<sup>8</sup>.

Struggles between monarchs and barons over the domain of rightful authority; peasant rebellions against the weight of excess taxation and social obligation; the spread of trade, commerce and market relations; the flourishing of Renaissance culture with its renewed interest in classical political ideas (including Athenian democracy and Roman law); changes in technology, particularly military technology; the consolidation of national monarchies (notably in England, France and Spain); religious strife and the challenge to the universal claims of Catholicism; the struggle between Church and State.

(Held, 1992: 83)

Para David Held, concordante com Pierson, estes são sinais suficientes de que este não é um período consolidado do estado.

O nascimento de uma nova classe social ligada aos centros urbanos e ao comércio, atrás referida, é uma ameaça aos poderes tradicionais. Por isso o Absolutismo é entendido por Perry Anderson como uma reação da nobreza latifundiária para preservar a sua posição perante uma crescente corporativização das populações e o desaparecimento progressivo das servidões de vassalagem que lhes mantinham as rendas e terrenos e asseguravam a produção agropecuária e os recursos militares.

---

<sup>8</sup> Reino Unido e Países Baixos excluem-se desta fase de transição porque os seus regimes constitucionalistas dificilmente se poderão considerar absolutistas, segundo Pierson.



Anderson assinala 5 inovações que marcam a implantação do Absolutismo: um exército na mão do soberano<sup>9</sup>, a burocracia centralizada, um regime fiscal sistematizado e de grande cobertura territorial, um serviço diplomático formal com embaixadas permanentes fora do território, e políticas estaduais que promovem o comércio e o desenvolvimento económico (Anderson, 1974).

Naturalmente, estas inovações virão a ser importantes pilares do estado moderno, mas não se pode ir tão longe ao ponto de afirmar, como Poggi, que este período é «the first major institutional embodiment of the modern state» (Poggi, 1990: 42).

Particularmente importante, segundo Pierson, é a implementação da diplomacia entre os estados, criando um verdadeiro sistema de Relações Internacionais, de carácter permanente, destinado a facilitar o relacionamento entre estados e a manter a paz e as trocas comerciais. Segundo Anderson, o Absolutismo é «the first international state system in the modern world» (Anderson, 1974: 11) e com ele nasceu a primeira noção da balança de poderes no contexto internacional que imputa o reconhecimento da legitimidade dos outros estados estabelecidos.

É neste primitivo esquema de relações internacionais que se pode, pela primeira vez, falar na noção de *soberania*. Trata-se de um esquema de relações nascido da Paz de Vestefália que em 1648 pôs fim à Revolta Holandesa e à fase alemã da Guerra dos Trinta Anos. O modelo de Vestefália, como é descrito por David Held, tem, em suma, as seguintes características (Held, 1995: 78):

- The world consists of, and is divided by, sovereign states which recognize no superior authority.
- The processes of law-making, the settlement of disputes and law enforcement are largely in the hands of individual states subject to the logic of ‘the competitive struggle for power’.
- Differences among states are often settled by force: the principle of effective power holds sway. Virtually no legal fetters exist to curb the resort to force; international legal standards afford minimal protection.
- Responsibility for cross-border wrongful acts are a private matter concerning only those affected; no collective interest in compliance with international law is recognized.
- All states are regarded as equal before the law; legal rules do not take account of asymmetries of power.
- International law is oriented to the establishment of minimal rules of coexistence; the creation of enduring relationships among states and peoples is an aim only to the extent that it allows military objectives to be met.
- The minimization of impediments on state freedom is the ‘collective’ priority.

---

<sup>9</sup> No caso de Inglaterra, fomentou-se a Marinha Militar.



Segundo Pierson, a Paz de Vestefália tem consequências importantíssimas nas relações entre estados, que facilmente se retiram do modelo acima, mas é preciso ter a noção de que todo o período Absolutista foi marcado por constantes conflitos armados (Anderson, 1974: 33). A necessidade de manter os exércitos também se refletiu nas relações entre os Estados. Os que não produziam riqueza suficiente ou não conseguiam cobrar impostos em montante bastante para equipar a máquina militar viam-se forçados a endividar-se junto de outros Estados sob pena de se encontrarem do lado perdedor das batalhas.

A existência de créditos sobre outros Estados e outros soberanos era, em si próprio, um fator de preponderância de uns sobre outros, e não apenas as vitórias bélicas (Tilly, 1992: 86). Cada vez mais, os Estados preponderantes e vencedores são aqueles em que o capitalismo se encontra mais desenvolvido, pelo que não é, obviamente, despiciente o papel que o capitalismo teve na modernização dos Estados. Aliás, a discussão sobre «who *really* rules in the modern liberal-democratic state (capitalists or governments) [has] raged for at least a hundred years» (Pierson, 2011: 40).

Além da face externa da soberania, este poder tinha uma face interna não menos importante. Dentro do próprio Estado o soberano tinha o poder exclusivo de intervir, e nenhum outro Estado podia ingerir nesses assuntos.

O Estado Absoluto transforma-se no Leviatã, o monstro lendário que absorve toda a vida civil e militar:

Pertence à soberania todo o poder de prescrever as regras através das quais todo homem pode saber quais os bens de que pode gozar, e quais as ações que pode praticar, sem ser molestado por qualquer dos seus concidadãos: é a isto que os homens chamam propriedade. Porque antes da constituição do poder soberano (...) todos os homens tinham direito todas as coisas, o que necessariamente provocava a guerra. Portanto esta propriedade, dado que é necessária à paz e depende do poder soberano, é um ato de poder, tendo em vista a paz pública. Essas regras da propriedade (ou *meum* e *tuum*), tal como o bom e o mau, ou o legítimo e o ilegítimo nas ações dos súditos, são as leis civis. (...) Compete à soberania a escolha de todos os conselheiros, ministros, magistrados e funcionários, tanto na paz como na guerra. Dado que o soberano está encarregado dos fins, que são a paz e a defesa comuns, entende-se que ele possui o poder daqueles meios que considerar mais adequados para seu propósito.

(Hobbes de Malmesbury, 1651: 63)

E a autoridade do Leviatã não pertence a uma elite, ainda que possa por ela ser exercida, por mandato. A suprema autoridade do Estado reside única e exclusivamente na



pessoa do Rei, a quem cabe o direito divino de governar. Talvez Luís XIV de França nunca tenha proferido as palavras «L'état, c'est moi», mas certamente as viveu diariamente.

O estado absolutista também viu crescer a burocracia como uma forma de exercício do poder, mas ainda assim Pierson não ousa comparar com a vivência da cidadania no estado moderno:

(...) new forms of communication, new apparatuses of surveillance, new methods of accountancy, new technologies of social control all increased the *infrastructural* power of the state. (...) Of course, the infrastructural powers of the absolutist state were but a fraction of the huge intrusive capacity for surveillance of the modern state, but they do betoken the beginnings of this hugely consequential development.

(Pierson, 2011: 39)

Ordenando ideias, Pierson resume assim o Estado Absolutista:

- that the more successful states of the absolutist period tended to be found in the more affluent societies, and these generally had a well-developed capitalist sector;
- that the coercive extraction of resources by the state in these economies was made more difficult by the increasingly less-qualified status of private property.
- At the same time we should note, however, that:
- their extraction through the selling of public debt became easier;
- the generation of this public indebtedness greatly strengthened the position of those who underwrote those debts, and these were generally the holders of (frequently international) capital.

(Pierson, 2011: 40)

A leitura do pensamento de Pierson pode levar a concluir que o Estado Absolutista esmagava as populações com impostos para alimentar a sua capacidade bélica e a sua organização administrativa, contudo o próprio autor, seguindo Charles Tilly, exemplifica concretamente com o “Dia da Libertação Fiscal”, reportando-se ao dia do ano em que a produção de riqueza deixa de ser retida pela carga fiscal. Segundo o autor, enquanto no Estado Moderno, os cidadãos chegam a trabalhar cerca de 6 meses para se libertarem da carga fiscal, no pior período do Estado Absolutista, durante as guerras napoleónicas, os cidadãos franceses teriam produzido a riqueza suficiente para corresponder à sua carga fiscal até Fevereiro de cada ano. E reforça:

Three points seem in order here. First, the modern state is a *tax state* in a way that previous state forms, even absolutism, were not. Second, there is a downside to the historical process of democratization and enhanced citizenship to which we shall shortly turn. Historically, many people did not very much bother with the state because the state did not very much bother with them. In part, the aspiration to participate is a response to an increasingly interventionist state. Given this, it is worth observing that ‘tax resistance’,



which is often described as a characteristic of the disenchanted citizens of overgrown welfare states, is as old as the state itself.

(Pierson, 2011: 40)

O Estado Absolutista, na sua fase amadurecida é, sem dúvida, precursor de algumas características do Estado Moderno. Assim acontece com o monopólio do exercício da força, a territorialidade, a soberania, a burocracia e a fiscalidade.

É ainda durante o absolutismo que, não obstante o direito divino dos reis para governar, surge a noção de que o Estado persiste para além da pessoa régia, o que vai levar ao afastamento progressivo daquele direito divino em prol de um direito limitado pela constitucionalidade. Já Hobbes antevia em 1651 que,

Em todo Estado, a lei fundamental é aquela que, se eliminada, o Estado é destruído e irremediavelmente dissolvido, como um edifício cujos alicerces se arruínam. Portanto lei fundamental é aquela pela qual os súditos são obrigados a sustentar qualquer poder que seja conferido ao soberano, quer se trate de um monarca ou de uma assembleia soberana, sem o qual o Estado não poderia subsistir, como é o caso do poder da guerra e da paz, o da judicatura, o da designação dos funcionários, e o de fazer o que considerar necessário para o bem público. Uma lei não fundamental é aquela cuja revogação não acarreta a dissolução do Estado, como é o caso das leis relativas às controvérsias entre súditos.

(Hobbes de Malmesbury, 1651: 98)

E o exercício da soberania regulado constitucionalmente tem, não só o carácter de legitimação do poder régio, mas também como consequência, com grande relevância, o primado do direito. «The exercise of public power might be unlimited, but it should not be arbitrary. A growing function of the state was to uphold lawful relationships within the society it governed, more especially maintaining the sanctity of contract and the claims of private property» (Pierson, 2011: 42). Por outro lado, há uma noção que se encontra claramente subdesenvolvida no absolutismo: a cidadania.



### I.1.3. O Estado Providência

*É de assinalar a importância que detêm as práticas estatais nomeadamente na modelação da ação coletiva, nos comportamentos dos grupos socioprofissionais, na reestruturação das relações económicas e na estratificação social, bem como na potenciação das ações concretas no âmbito das políticas sociais.*

(Mozzicafreddo, 2000: 3-4)

No início do séc. XVIII as tarefas a cargo do Estado eram relativamente limitadas prendendo-se principalmente com a manutenção da ordem e segurança públicas, com a defesa contra agressões externas e a proteção contra os desastres naturais. Aliás, o séc. XVIII foi um período de conflito armado constante, que culminou com as guerras napoleónicas de dimensão pan-europeia. Neste período, à Administração Pública emergente apenas cabia intervir nos casos de violação da lei e perturbação da ordem pública.

Em contraposição, o séc. XIX foi mormente um século de paz na Europa que veio potenciar o decréscimo dos custos da máquina de guerra e o desenvolvimento das “atividades civis” dos estados. Com o desenvolvimento industrial, a competência genérica de manter a lei e a ordem tornou-se mais especializada. O comércio, a construção e a atividade empresarial passaram a submeter-se à supervisão do Estado.

O Estado Providência – *Welfare State* – surge devido às transformações ocorridas neste período, como a industrialização e consequente concentração da população nas cidades. Com o séc. XX, e as duas grandes guerras que assolaram o continente europeu no primeiro lustre do século e correspondentes consequências na economia, criaram-se novas necessidades sociais que, no caminho para a era moderna, passaram a assumir-se como direitos básicos dos cidadãos.

Nos orçamentos dos Estados, as despesas sociais crescem exponencialmente nas áreas da saúde, educação e segurança social.

In 1900, no more than one or two European states devoted as much as 3 per cent of GNP to social expenditure. By 1940, nearly all had reached social expenditure levels in excess of 5 per cent. In the early 1950s, this figure ranged between 10 and 20 per cent. By the mid-1970s, among the European welfare states, between one-quarter and something more than one third of GNP was devoted to social expenditure. Even the most ‘reluctant’ welfare states saw a wholesale transformation of their public budgets. In the USA, total social expenditure rose from 2.4 per cent of GNP in 1890 to 20.2 per cent in 1981. Even in Japan, where an exceptional proportion of welfare is organized and



delivered through private corporations, the social budget expanded from 1.4 per cent of GDP in 1890 to 16.2 per cent in 1985.

(Pierson, 2011: 42)

Neste contexto, as forças armadas, ainda que vitais para a integridade dos estados, segundo Pierson, passam a consumir muito menos recursos. Por outro lado, a Administração Pública ganha um corpo organizado e cresce de forma avassaladora de modo a conseguir corresponder a todas as expectativas dos cidadãos. Os governos tornam-se, assim os principais empregadores civis. Na maioria dos Estados, os governos desenvolvem uma participação cada vez mais ativa na condução, e muitas vezes na apropriação, de sectores das economias nacionais – veja-se o exemplo das nacionalizações pós-25 de Abril em Portugal. Mesmo nos países em que a intervenção do Estado na economia tinha carácter limitado, o papel do Estado enquanto grande empregador, grande investidor e garante da moeda, deu-lhe um papel preponderante na vida económica e social.

O sistema fiscal, finalmente, consolida-se como um sistema absolutamente necessário à natureza dos Estados, que dependem da sua regularidade, certeza, abrangência e reduzida capacidade de evasão pelos cidadãos. Para Pierson, o estado moderno aparece como «an active and as a proactive state, increasingly managing, shaping, even creating its constituent population (...) with the rise of statistics (in origin, 'state-istics') and with a growing desire to measure, describe and variously investigate its population» (Pierson, 2011: 44). Já em 1851 o anarquista Pierre-Joseph Proudhon previa, de forma cáustica, o controle do estado moderno sobre os seus cidadãos:

Être GOUVERNÉ, c'est être, à chaque opération, à chaque transaction, à chaque mouvement, noté, enregistré, recensé, tarifé, timbré, toisé, coté, cotisé, patenté, licencié, autorisé, apostillé, admonesté, empêché, réformé, redressé, corrigé. C'est, sous prétexte d'utilité publique, et au nom de l'intérêt général, être mis à contribution, exercé, rançonné, exploité, monopolisé, concussionné, pressuré, mystifié, volé; puis, à la moindre résistance, au premier mot de plainte, réprimé, amendé, vilipendé, vexé, traqué, houspillé, assommé, désarmé, garrotté, emprisonné, fusillé, mitraillé, jugé, condamné, déporté, sacrifié, vendu, trahi, et pour comble, joué, berné, outragé, déshonoré. Voilà le gouvernement, voilà sa justice, voilà sa morale!

(Proudhon, 1851: 341)





## **I.2. A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

*A prominent trend for more than a century (and an abiding concern for many schools of sociology) has been the emergence of the modern world as an (admittedly extremely drawn-out) event.*

(Pierson, 2011: 28)

O dealbar do século XX caracteriza-se pela expansão da atividade do Estado. O estado moderno, na forma como entendemos hoje, deve não apenas proteger as liberdades e os direitos individuais, mas também garantir a proteção dos cidadãos e promover o bem-estar e a paz sociais. A autoridade administrativa de hoje não se preocupa apenas com a juventude, a saúde, a educação universal, etc., mas tem que lidar também com os transportes públicos, o direito à habitação e a proteção do ambiente, entre muitos outros exemplos. O problema evidente na evolução do estado moderno tem a ver com a capacidade de adaptação das instituições administrativas atuais perante uma sociedade em constante mudança. Após a II Guerra Mundial, como resposta à grande depressão, o Estado começou a intervir na economia, passando a ter a iniciativa na formulação de políticas. O peso do Estado na economia aumentou, e com ele o número de funcionários públicos. A despesa, com a nova conceção do Estado, virado para o social, cresceu, começando a ganhar terreno no mercado político. Neste raciocínio, o alcance dos deveres públicos alargou-se a extremos nunca antes vistos. E para conseguir levá-los a cabo, têm que surgir novas formas de organização.

A segunda metade do século assistiu, em muitos países, à introdução de reformas administrativas profundas. A necessidade de modernizar a Administração Pública foi ditada por várias razões, nomeadamente a insatisfação dos cidadãos com o desempenho da administração, as dificuldades financeiras do Estado – obrigando a reduzir a administração e os seus custos –, a crescente interação com entidades supranacionais no âmbito da globalização económica e política, como é o caso da União Europeia (UE), entre outros fatores.

Ao longo desses 70 anos, o movimento de modernização ou reforma do Estado tem procurado integrar vários modelos:



### I.2.1. Administração Pública Clássica

Perante a necessidade de corresponder às novas tarefas, foram concebidas novas estruturas e procedimentos administrativos para a organização e exercício do poder público. Desta nova e muito detalhada regulação de procedimentos, organismos, atos e carreiras dos servidores públicos, nasceu o que hoje chamamos modelo burocrático.

O modelo da administração pública clássica apresenta dois grandes blocos de pensamento:

- Henri Fayol (1841-1925) e Frederik Winslow Taylor (1856-1915), com a teoria da organização científica do trabalho;
- Max Weber (1864-1920) e Woodrow Wilson (1856-1924), cujos fundamentos teóricos se baseiam na administração legal-burocrática.

O modelo de Weber foi o mais reconhecido no século XX, depois da publicação póstuma do seu livro «Economia e Sociedade» em 1922. Na perspectiva de Weber as bases teóricas da burocracia foram construídas sobre uma estrutura organizacional onde o que interessa é a estrutura e não o indivíduo. Weber defendia que a burocracia era um sistema administrativo executado por profissionais com competências técnicas, deveres e responsabilidades bem definidas e com regras escritas (Weber, 1964: 177). Ao pensar no novo modelo de Administração Pública, Max Weber desenhou o modelo burocrático ideal:

- Hierarquia no funcionalismo público;
- Sistema de regras e regulamentos para a implementação das leis e para as decisões administrativas;
- Especialização funcional das unidades administrativas e dos funcionários públicos;
- e
- Relação impessoal com o ambiente da Administração Pública.

Neste modelo o poder vem das normas, pois existe uma legislação própria, escrita, com uma única interpretação e com poder coercivo sobre os indivíduos. Qualquer ato administrativo que envolva o cidadão deve ser enquadrado por lei. É a lei que define a organização interna e estabelece os procedimentos administrativos. No âmbito da sua atividade reguladora a Administração Pública tem como dever primordial a implementação da lei. Sob o primado da lei, no Estado moderno, as regras não só impõem limites à atividade administrativa como são condição para essa atividade.

Os cargos são estabelecidos segundo o princípio da hierarquia e as atividades inerentes a cada cargo são desempenhadas segundo regras bem definidas. A avaliação e a



escolha dos funcionários são feitas com base no mérito e na competência técnica. Aliás a carreira vitalícia dos funcionários públicos – que, pesem embora as reformas mais recentes, ainda se mantém – presume a sua responsabilidade perante o cidadão e perante a lei, bem como a sua sujeição a contínua supervisão interna e externa.

Décadas depois da implementação das ideias de Weber, percebemos que este modelo sobre regulado trazia vantagens, mas também algumas desvantagens em termos de boa governança e eficiência. Por um lado, na medida em que a Administração é absolutamente hierarquizada, a chefia tem a possibilidade de melhor coordenar a atividade administrativa, mantendo a uniformidade e a legalidade dos atos e procedimentos administrativos. Acresce que, na realização das tarefas de rotina, a especialização funcional aumenta a eficiência e produtividade da Administração e a relação impessoal dos funcionários garante um tratamento imparcial e objetivo das pretensões dos cidadãos.

Por outro lado, o modelo burocrático limita a iniciativa individual dos funcionários públicos, bem como a participação dos cidadãos na atividade administrativa. Dada a centralização das decisões administrativas, os funcionários nos níveis mais baixos da hierarquia dificilmente se sentirão responsáveis e empenhados no procedimento. Aliás, a sobre regulação da especialização funcional fomenta o aparecimento de organizações paralelas e o conseqüente aumento de custos de coordenação. E, no limite, a relação impessoal da burocracia tem como resultado uma indiferença absoluta perante direitos e necessidades individuais dos cidadãos. Um dos principais problemas desta Administração é sobre regulação legal da sua atividade. À lei acrescem as normas resultantes de acórdãos de aplicação geral em matéria administrativa, o que diminui de forma importante a flexibilidade para lidar com as necessidades variáveis e mutáveis dos clientes.

Weber deu um grande contributo às ciências sociais, evidenciando-se na forma como concebeu as organizações burocráticas. Estas seriam dominadas por um modelo organizacional mecanicista marcado pela previsibilidade, racionalidade, controlo e impessoalidade. Este autor via a Administração Pública como uma máquina:

All kinds of assignments of services and usufructs in kind as endowments for officials tend to loosen the bureaucratic mechanism, and especially to weaken hierarchic subordination. This subordination is most strictly developed in the discipline of modern officialdom.

(Weber *et al.*, 1947: 208-209)

Do contexto, percebe-se, contudo, que a eficácia do modelo burocrático é altamente dependente da natureza específica das tarefas e funções administrativas a desenvolver. Faz, por isso, sentido que a implementação deste modelo tenha tido a adesão que teve no



momento em que as tarefas principais do Estado se prendiam com a manutenção da lei, da ordem e da paz e segurança internas e externas.

Desde essa altura o papel e as tarefas do Estado desenvolveram-se em variadas direções. Com a emergência do Estado Providência, a Administração envolveu-se profundamente nos assuntos sociais e económicos da sociedade, tendo com resultado indesejado deste envolvimento uma crescente alienação dos cidadãos perante um poder exacerbado da burocracia.

Após a II Guerra Mundial, Simon (1947), Waldo (1948) e Merton (1949) lideraram um movimento que questionava a administração weberiana. Robert Merton apelidou as imperfeições do modelo como “disfunções da burocracia”. Aponta como principais críticas o exagero de apego aos regulamentos, a resistência à mudança e inovação, a baixa motivação pessoal e grande rigidez do sistema. Um dos principais problemas desta Administração é a sobre regulação legal da sua atividade. O aumento excessivo do número de funcionários públicos e a crescente importância dos grupos de pressão, bem como o uso de políticas viradas para a captação de votos e a excessiva rigidez de procedimentos criaram um ambiente propício para o esgotamento do modelo burocrático (Rocha, 2009: 22-34).

Ao ponderar um novo modelo de Administração faz todo o sentido procurar preservar as vantagens do modelo burocrático descartando as mencionadas desvantagens. Não devemos, no entanto, negar que a Administração Pública burocrática teve um papel fundamental no desenvolvimento da infraestrutura da sociedade.



### I.2.2. Nova Gestão Pública

A partir dos anos 70, a reforma do Estado torna-se um tema central em muitos países, como resposta ao processo de globalização. O *Welfare State* é colocado em cheque pela opinião pública que, conduzida pela comunicação social, e perante a crise económica resultante do choque petrolífero e à influência das políticas adotadas por Ronald Reagan e Margaret Thatcher, passou a exercer pressão sobre o Estado para aumentar a sua eficácia e eficiência.

É neste contexto que surge o *new public management*. Não existe uma definição precisa do que a nova gestão pública representa. É contudo, possível identificar um conjunto de princípios comuns à sua implementação em diferentes países:

1. to improve the services delivered to the public (and, hence, to citizen-clients);
2. to modernize the production process and, therefore, the productive organization of administrative services in such a way that it becomes more flexible and more adaptable;
3. to define more clearly the objectives to be achieved based on a service contract (or mandate) associated with a global budgetary envelope;
4. to assess more systematically collective and individual performance by defining assessment criteria; and
5. in many cases also, there is a clear desire to achieve savings by means of increasing organizational productivity, whilst reflecting on the means to find new sources of rewards.

(Giauque 2003: 573)

Destes princípios, defende Giauque (2003: 574), é possível idealizar alguns modelos que são «abstractions of reality that should never be confused with reality». Aquele autor apresenta assim, três modelos de administração no contexto da nova gestão pública (Giauque 2003: 573).

- O primeiro modelo da nova gestão pública, surgido nos anos 80, nos países anglo-saxónicos tinha como objetivo tornar as organizações públicas mais eficientes através da comparação da sua performance com a do setor privado. No centro deste modelo dominava a competitividade, a produtividade e o uso de instrumentos de gestão típicos do setor privado.
- O segundo modelo baseava-se na redução do número de trabalhadores, na descentralização e na flexibilização dos procedimentos decisórios. A ideia central deste modelo era tornar a máquina burocrática mais eficiente reforçando a estratégia operacional e redistribuindo o poder de decisão a níveis mais próximos dos “clientes”.



- Um terceiro modelo procurava a excelência e a qualidade recorrendo a mecanismos que pretendiam alterar a cultura organizacional estabelecida de forma a torná-la capaz de gerar atitudes conducentes à aprendizagem e melhoramento contínuo por parte dos funcionários.

Destes três modelos descortina-se facilmente que a nova gestão pública tem por base o pensamento neoliberal da superioridade dos mecanismos do mercado, da competitividade e do interesse pessoal na motivação para o trabalho. Resumidamente, esta escola apoia-se em análises económicas inspiradas pela teoria da nova economia política. Parte-se da premissa de que a gestão empresarial é melhor que a gestão pública. Trata-se, pois, de uma abordagem experimental da gestão administrativa, pós-burocrática, que procura aproximar o modelo de gestão pública ao modelo de gestão privada. Uma parte importante da nova gestão promove a transferência de competências governamentais para o setor privado através de privatizações e parcerias público-privadas, contudo, por não ser exequível a privatização de todas as atividades do Estado, o foco das operações administrativas residuais deve centrar-se nas práticas de gestão empresarial.

Independentemente das diferenças concretas encontradas na prática, a ideia da constituição de agendas autónomas de gestão baseia-se na separação das funções de conceção das funções de execução, atendendo a que, em princípio, a autonomia de gestão deverá levar a uma melhoria na qualidade dos serviços prestados e a uma melhor eficiência nas tarefas de execução.

(Mozzicafreddo, 2001a: 4)

Com intuito de corrigir a sobre burocratização da administração pública clássica, entende a escola da nova gestão pública ser necessário cortar o número de tarefas desenvolvidas pelo Estado. Cabe à administração analisar e decidir quais as tarefas indispensáveis e quais as que podem ser desenvolvidas por instituições privadas ou cidadãos individuais. No esforço contínuo de melhorar a governança e de reformar as autoridades burocráticas, o Estado moderno tem que simplificar as estruturas organizacionais e os procedimentos administrativos. No seio das organizações públicas a reformar, a regulamentação deverá incidir sobre novos mecanismos disciplinares, criando ameaças e oportunidades para os funcionários, o que se traduz na aceitação e legitimação deste novo modelo regulatório. Giauque (2003: 568) chama a este modelo a *burocracia liberal* sublinhando a natureza paradoxal deste processo que combina liberdade e limitação, neoliberalismo e burocracia, descentralização e concentração do poder.

De acordo com Pitschas, as reformas gestionárias levadas a cabo teriam os seguintes princípios orientadores:



- Administrative action should be user-oriented;
- Expertise and authority should rest with those who are closer to the customers or users;
- Competition between services should be allowed and institutionalised; and
- Internal organisational readaptation measures should be followed by a managerial approach through efficient use of financial and personnel resources.

(Pitschas, 1993: 650)

Assim, a nova gestão pública visa dotar os serviços de mecanismos próprios seguindo modelos praticados no setor privado. Os serviços públicos devem passar de um modelo altamente burocrático e denso para um arquétipo tecnológico onde o Estado passa a facultar novos serviços, através de mecanismos de acesso à informação e de controlo à própria atividade do Estado. Além disso para aumentar a sua eficiência, a Administração Pública deve procurar exercer o seu poder junto dos destinatários desse exercício, o que implica a realização de determinadas tarefas por autoridades públicas ou instituições privadas que funcionem junto das populações e tenham por isso melhor conhecimento das necessidades e da forma de atingir o bem-estar social local. Acresce que essas autoridades e instituições, com maior ou menor autonomia, são normalmente mais sensíveis à opinião pública do que os organismos da burocracia governamental central. No seu conjunto, o reforço do papel dos agentes regionais e locais facilita a reforma da Administração Pública e permite o estabelecimento de uma parceria entre o Estado, as entidades privadas, a sociedade e os grupos de pressão, de forma a reduzir custos e a modernizar e dinamizar as administrações públicas.

A abordagem do *New Public Management* aproxima Estado, economia e sociedade, e o Estado assume cada vez mais um papel de regulador. Em boa medida, o Estado transfere para a gestão empresarial/privada serviços e competências que estavam na esfera pública. Assim, a década de 80 mostra o Estado como um mero instrumento de ligação entre certos domínios do mercado e a sociedade. É um Estado que vê o cidadão como um “cliente”, consumidor de bens, serviços e direitos, que procura o interesse particular, e entende que a administração pública no geral tem o dever de justificar a sua razão de ser, para além da função pública ou jurídica, o seu desempenho no mercado.

Na arquitetura do estado moderno amadurecido, os cidadãos têm cada vez mais recursos e poder que lhes permite negociar com os governos para o cumprimento das suas expectativas – «the growth of the modern state is at the same time a story of enhanced citizenship and increasing democratization» (Pierson, 2011: 45).



Qualquer intervenção social acrescida deixa de ser uma expressão da vontade exclusiva do Governo para passar a ser uma manifestação da vontade coletiva do povo, afinal,

(...) diz-se que um Estado foi instituído quando uma multidão de homens concordam e pactuam, cada um com cada um dos outros, que a qualquer homem ou assembleia de homens a quem seja atribuído pela maioria o direito de representar a pessoa de todos eles (ou seja, de ser seu representante), todos sem exceção, tanto os que votaram a favor dele como os que votaram contra ele, deverão autorizar todos os atos e decisões desse homem ou assembleia de homens, tal como se fossem seus próprios atos e decisões, a fim de viverem em paz uns com os outros e serem protegidos dos restantes homens. É desta instituição do Estado que derivam todos os direitos e faculdades daquele ou daqueles a quem o poder soberano é conferido mediante o consentimento do povo reunido. Em primeiro lugar, na medida em que pactuam, deve entender-se que não se encontram obrigados por um pacto anterior a qualquer coisa que contradiga o atual. Consequentemente, aqueles que já instituíram um Estado, dado que são obrigados pelo pacto a reconhecer como seus os atos e decisões de alguém, não podem legitimamente celebrar entre si um novo pacto no sentido de obedecer a outrem, seja no que for, sem sua licença».

(Hobbes de Malmesbury, 1651: 62)

Na teoria, por um lado tornam-se os serviços públicos mais eficientes e por outro alivia o papel do Estado em determinados setores. Na realidade, contudo, a gestão pública e a gestão privada atuam em campos distintos e possuem diferenças acentuadas. Enquanto o setor público se rege por uma lógica de serviço público e pela prossecução dos interesses comuns, o setor privado move-se pelo interesse individual e pela obtenção de lucro. No *new public management* conceitos como “serviço ao cliente ou consumidor” são termos comuns e a sua base de sustentação é o desempenho em detrimento dos processos; põe-se a ênfase nas receitas, em vez das despesas. *É imperioso, contudo, não esquecer que o objetivo do setor privado é a maximização do lucro, enquanto que do setor público é a prossecução dos interesses públicos.*

Erros nas estratégias adotadas através de privatizações indiscriminadas dos serviços sem ter em consideração as realidades específicas de cada país (desajustamento das políticas de reforma adotadas) e o tratamento de determinados setores de domínio público que não podem ser tratados como se fossem “simples negócios”, como é o caso da educação, saúde, investigação, entre outros setores, afetaram uma aplicação da nova gestão pública. Este panorama suscitou o aparecimento de um novo paradigma denominado *New Public Service* que vem colmatar algumas lacunas do anterior paradigma.



### I.2.3. Novo Serviço Público

Constituindo-se como uma superação dos modelos burocrático e gestionário, este novo paradigma pós-gestionário procura sintetizar e melhorar as virtudes dos modelos que o antecederam. Desenvolvido por Robert B. Denhart e Janet V. Denhart, no dealbar do séc. XXI, o *New Public Service* põe em causa a abordagem dicotómica entre modelo administrativo tradicional e a Nova Gestão Pública, reconhecendo os limites da lógica jurídico-legal que assiste ao primeiro modelo e da lógica económica ou de mercado que suporta o segundo. A nova teoria propõe uma *lógica apoiada na cidadania*, em que administração, cidadãos e empresas participam na definição do interesse público. Aqui, a administração deve gerir os diferentes interesses em conflito, de forma a encontrar valores e interesses comuns e indicar posteriormente quais os melhores meios de prosseguir esses interesses, que poderão não passar pela intervenção direta do Estado (Denhardt & Denhardt, 2007).

É talvez no confronto com a diferenciação de estrutura e de objetivos da esfera pública e da esfera privada e com a forma como é equacionada a questão do Estado, que a divergência nas orientações programática e prática entre a *new public management* e a *nova administração pública*<sup>10</sup> aparece mais distintamente.

(Mozzicafreddo, 2001b: 24)

Esta acaba por ser uma abordagem baseada numa cidadania ativa e comprometida com a sociedade, que vai para além dos interesses particulares, fundada em valores, crenças e preocupação pelos seus semelhantes. «Public spirit needs to be nourished and maintained, and that can be aided by constant attention to principles of justice, public participation, and deliberation» (Denhardt & Denhardt, 2007: 30).

Segundo esta mesma teoria, são estruturantes da Administração Pública a ideia de dignificação e valorização do serviço público, bem como os valores da democracia, cidadania e interesse público. Segundo Denhardt & Denhardt, o *New Public Service* é constituído por sete princípios-chave:

- serve citizens, not customers
- seek the public interest
- value citizenship over entrepreneurship
- think strategically, act democratically
- recognize that accountability is not simple
- serve, rather than steer

---

<sup>10</sup> Os autores Mozzicafreddo e Salis Gomes utilizam a denominação *nova administração pública* para se referir ao movimento do novo serviço público.



- value people, not just productivity

Esta conceção reage, de forma veemente, a três posições adotadas pelo *New Public Management*. A primeira dessas posições consiste na adoção dos valores do mercado e da economia para a gestão pública. A segunda versa sobre a conceção de interesse público como critério democrático e social. Finalmente, a terceira diz respeito ao tipo de padrões legais e políticos orientadores da ação e políticas públicas.

O enfoque principal para a teoria em análise é colocado no cidadão, onde segundo a mesma o servidor público deve partilhar interesses com ele. O interesse público tem a sua substância na Constituição, na lei, nos valores da comunidade, nas normas políticas e deontológicas. Esta perspetiva advoga que a democracia e a política devem ser prioritárias e só posteriormente se deverá atentar no mercado e na economia. Critica a falta de *accountability* política, democrática e jurídica do serviço público orientado para o consumidor. No fundo, o *New Public Service* aposta na valorização da cidadania, no envolvimento e participação dos cidadãos, na intervenção dos mesmos em todas as fases de conceção de políticas públicas, bem como na confiança comunitária. A valorização e o *empowerment* das pessoas sejam elas funcionários, gestores ou apenas cidadãos é também uma marca indelével deste modelo.

Esta teoria aborda a governança de uma perspetiva sistemática, assentando na ética e cidadania democráticas. Axiologicamente, os autores defendem um processo partilhado e coletivo de decisão pública entre o público e o privado. O centro da ação política é a valorização do cidadão e da comunidade. A *accountability* é vista como uma teia complexa, constituída por normas, responsabilidades, respostas e um conjunto de controlos externos, tais como normas de conduta, preferências dos cidadãos, questões morais e interesse público, mas que importa valorizar. O modelo de Estado que é proposto pelo *New Public Service* assenta nas redes sociais cívicas, na transparência e participação, na existência de parcerias entre o setor público e privado, na *governance*. Assume-se, pois, que os governos já não governam, que a política pública já não é governamental e o Estado deve ser jogador e árbitro, sem estar numa posição de supremacia face aos cidadãos.

[A] modernização da administração pública, ao contrário da ideia de uma liberalização e desregulamentação das funções e dum aligeiramento dos encargos com o pessoal, apela mais a uma ação pública de regulação mais adequada da estrutura e do funcionamento dessa administração. Uma forma de administração e de regulação que, inserindo-se mais eficazmente na sociedade com mecanismos aperfeiçoados, aprofundando as relações de legalidade, de controlo e de serviço público entretida com o Estado, esteja mais capacitada para se adequar aos imperativos de funcionamento democrático e equitativo para com os cidadãos.

(Mozzicafreddo, 2001b: 24)



### I.3. REFORMA E MODERNIZAÇÃO DO ESTADO

*Quando se fala em reforma significa que é necessário uma mudança de paradigma, alguns cortes conceptuais, e não apenas medidas de melhoria que devem fazer, cada vez mais, parte integrante de uma gestão que assume a mudança como processo contínuo. A reforma da Administração, como qualquer mudança organizacional e ainda mais por se tratar de uma entidade de grande dimensão, exige visão, empenhamento e persistência, amplo consenso sobre uma nova visão e cultura de serviço público.*

(Neves, 2010: 169)

As reformas que têm sido implementadas no setor público não têm sido sempre consistentes ou uniformes. Muitas foram inclusive contraditórias. Mudança e continuidade têm existido lado a lado ao longo da história da Administração Pública. Aliás, se há uma importante certeza que resulta dos modelos implementados nas últimas décadas, é a de que a tendência pós-modernizante tem estado associada ao declínio das certezas que associávamos ao sistema burocrático.

É de sublinhar que, até ao presente, o modelo burocrático não foi substituído por um modelo que devolva aos cidadãos e aos servidores públicos a sua certeza prescritiva e descritiva. O legalismo e a formalidade do modelo weberiano pretendiam assegurar a equidade dos serviços e a neutralidade política dos funcionários. A ênfase em processos e regras garantia a previsibilidade tanto para funcionários como para clientes, realidade bem diferente da discricionariedade extrema que caracterizava os sistemas administrativos pré-burocráticos. Por esse motivo, o modelo weberiano continua a servir de fundamento intelectual para pensar a governança e tornou-se um meio importante para perceber o que aconteceu na Administração após as reformas da nova gestão pública e as ideias do novo serviço público. A lógica das novas reformas procura manter os valores da eficiência ligados à nova gestão pública e da *accountability* do novo serviço público, procurando reintroduzir a ênfase na imparcialidade e responsabilidade que caracterizavam a Administração Pública clássica.

A mais evidente mudança do papel do serviço público é a diminuição da previsibilidade e uma realidade em que, não raras vezes, se apresentam necessidades conflitantes que é necessário satisfazer. A exigência de fazer escolhas apropriadas neste quadro aumenta a probabilidade de serem cometidos erros e resulta numa perda de motivação individual dos trabalhadores. A certeza que resultava da lei e das regras absolutamente formais no seio da organização garantiam uma solução que, mais ou menos apropriada, defendia a Administração das decisões erradas. A realidade hodierna sublinha, contudo, que em alguns



casos o enquadramento burocrático produz eficácia, mas em muitas outras situações o serviço público não pode ser coartado pelo legalismo excessivo. Este papel em constante mutação deve ser entendido no contexto de mudanças mais alargadas no próprio setor público. O desvio de algumas reformas das últimas décadas fez surgir a necessidade de regressar a um modelo de maior controle sobre as políticas governativas revelando-se, portanto, necessário conferir uma maior autonomia e capacidade técnica aos servidores públicos a quem incumbe traduzir a orientação política central em processos descentralizados (Peters, 2009: 19).

Em Portugal, nas últimas décadas, a ideia de reforma ou modernização da Administração Pública tem sido uma preocupação constante e um assunto transversal aos diversos ciclos eleitorais e ideologias de governação. Não obstante à transversalidade do tema, existe uma elevada imprecisão nos conceitos de *modernização* e *reforma* no contexto da Administração Pública. Os princípios constitucionais sobre a reforma administrativa que visam a modernização da Administração Pública são, em síntese: o princípio da desburocratização; o princípio da aproximação dos serviços às populações; o princípio da participação dos interessados; o princípio da descentralização e o princípio da desconcentração. (Bilhim, 2000: 273) A modernização da sociedade exige a reforma do Estado e da Administração Pública: «a *modernização do Estado*, a que alguns chamam de refundação ou reconstrução do Estado, a partir dos escombros ideológicos do Estado mínimo, e a modernização do braço operativo do Estado, a administração pública». (Oliveira, 2001: 11). Este novo Estado deve estabelecer uma relação interativa entre a Administração, as entidades privadas empresariais e as organizações não governamentais, com intuito de desenvolver as suas tarefas de forma mais eficiente e com menor custo possível.

Por oposição ao Estado, o papel do próprio indivíduo mudou grandemente. Na lógica democrática, o Estado e seu poder executivo existem para o serviço aos cidadãos e não para a sua própria subsistência:

People must never become mere objects of state power. All state authority derives from the people and shall be exercised by the people by means of elections and voting. That underlines the individual's importance in the modern state.

(Pitschas, 1993: 647-648)

Neste contexto, é habitual confundir-se o conceito de reforma com modernização, no entanto estes são conceitos autónomos mas complementares entre si. «A reforma da Administração corresponde ao que é determinado pelas reformas no Estado. A modernização prende-se à atualização de métodos, procedimentos, estatutos, que melhor ajustem a organização às necessidades da produção» (Rodrigues, 2000: 326). Segundo



Mozzicafreddo e Gomes, «a modernização exige contributos, planeamento e sobretudo continuidades das fases de reforma implementadas (...) é um processo difícil, afetando a vários aspetos da sociedade, alongado no tempo e com exigências de continuidade». Acresce que, «a reforma é um facto político que deve ser relacionado com a necessidade, com a possibilidade e com a oportunidade da reforma, mesmo se alguns dos aspetos obtêm um menos grau de consenso» (Mozzicafreddo e Salis Gomes, 2007: 2).

A reforma administrativa poderá ser encarada como um projeto integrado, complexo e diversificado onde é realmente necessária uma gestão atenta e conciliadora dos diversos atores, dos seus comportamentos e das suas expectativas, de forma a que se possam servir todos sem arbítrios.

(Madureira e Rodrigues, 2006: 157)

O ato de *reformular* implica uma mudança com o objetivo de melhorar pode igualmente envolver *uma nova organização ou modificação de uma organização existente*. A modernização corresponde a uma reorganização de acordo com as tendências ou métodos mais recentes ou avançados. O debate em torno da problemática reformar ou modernizar a Administração Pública tem-se desenrolado ao longo dos anos sem que houvesse um especial cuidado com a utilização de conceitos. A reforma é um processo mais abrangente, de longo prazo, que obriga a cortes conceptuais e não apenas medidas de melhoria ou aperfeiçoamento, que no fundo são modernização de processos e práticas.

O que muda na modernização é muito mais superficial do que na reforma (...). Num caso, temos uma mudança de tipo incremental, e no outro, uma mudança de tipo radical (dado que o que muda são as raízes, a cultura, conjunto de normas, valores e crenças, característicos da administração pública.

(Bilhim, 2000: 280)

Ao repensar o papel da Administração Pública, tarefa necessária em qualquer reforma, é necessário aceitar que o mundo real das organizações públicas é inerentemente diferente do setor privado. Segundo Giauque (2003), é sempre necessário ter em linha de conta três aspetos fundamentais das organizações públicas:

- *A natureza política das organizações públicas*

A organização pública funciona com base no orçamento normalmente aprovado por Parlamento. Se, por um lado, tal como as organizações privadas as Administrações dispõem de um conjunto limitado de recursos (orçamento, pessoal, gabinete, instalações, equipamentos, etc.) e têm a obrigação de gerar bens e ou serviços, por outro lado, por oposição ao setor privado, as organizações públicas exercem também uma gestão política.



Aliás a gestão de políticas públicas é extremamente restritiva para a Administração Pública, tolhendo qualquer tipo de liberdade ou flexibilidade como as de que dispõem as entidades privadas.

- *A natureza legalista e democrática das organizações públicas*

Os valores da legalidade e da democracia estão para a cidadania enquanto os valores privados são sinónimo de uma visão clientelista. Para alcançar os seus objetivos, a Administração está sujeita às muitas regras e procedimentos que governam os comportamentos dos agentes envolvidos e a maneira como as organizações públicas devem levar a cabo as suas atividades. Estas a regras, escritas ou não, traduzem um conjunto de princípios éticos de atuação. As regras internas do funcionalismo público são, por isso, impessoais, procurando alcançar uma total imparcialidade no tratamento das questões. Por outro lado, as organizações públicas dependem profundamente da relação estabelecida com as autoridades públicas do país ou região onde se encontram. Ao mesmo tempo, cabe-lhes ter em atenção as necessidades dos cidadãos, associações civis e demais grupos sociais. Tais necessidades são, em princípio, definidas democraticamente e a sua solução deve ser acessível a todos os cidadãos. Ignorar estes aspetos da sua natureza implica desconsiderar uma característica essencial das organizações públicas procurando anular as diferenças entre as esferas pública e privada, entre democracia e iniciativa privada, entre interesses específicos e serviço ao cidadão.

- *A cultura específica das organizações públicas*

A missão de serviço público deve ser um incentivo mais importante que o nível salarial. Contudo, é inegável que apenas a missão não é suficiente para motivar os indivíduos. Aliás, as organizações públicas estão imersas no grande conjunto de valores ligados entre si, mas cujo quadro instituído é de difícil mudança. Os conflitos nascem precisamente porque, em processos de reforma, os valores específicos do setor público são frequentemente ignorados ou subestimados.

No contexto das reformas vindouras importa ainda, como defende Guy Peters (2009), compreender os vários papéis que os funcionários públicos têm vindo a desempenhar na Administração Pública contemporânea:

1. *Burocrata*

Embora se possa considerar um retorno a modelos anteriores, a certeza e previsibilidade que resultava de uma gestão mais formalizada não são despiciendas. Ainda que as reformas das últimas décadas tenham trazido renovada eficiência ao setor público, e a lógica do mercado tenha sido largamente aceite importa não esquecer que a



Administração desempenha o serviço público. E a burocracia, pese embora o seu formalismo, assegura um tratamento igualitário para todos os cidadãos. As reformas que reduziram o formalismo produziram uma maior variabilidade nas decisões tomadas. Como diria Peters (2009: 11), «choice is good, provided that there is some certainty for adequate and equitable services».

## 2. Gestor

As reformas recentes têm procurado fomentar uma Administração Pública autónoma e resoluto. Da nova gestão pública deve ser reforçada a promoção da qualidade dos serviços prestados ao “cliente”. Ao prestar um melhor serviço, a visão gestonária irá reduzir a despesa e simultaneamente assegurar a legitimidade da governação. De aproveitar daquela escola é ainda a filosofia do *empowerment*. Um funcionário com uma tarefa mais motivadora e interessante, e bem assim mais autonomia, tem como resultado uma melhoria dos serviços prestados. Por outro lado, «if all the actors involved in the policy process believe that they are empowered, then no one really is» (Peters, 2009: 12).

## 3. Decisor político

O papel do decisor político era visto como alternativa ao papel do burocrata implementador dos regulamentos e gestor do pessoal. Na lógica da nova gestão pública os gestores passaram a ter um papel mais ativo na decisão política, reduzindo o papel de decisor político dos [frequentemente inexperientes e facciosos] líderes políticos. Pretende-se assim que os funcionários públicos anónimos sejam substituídos por técnicos com maior experiência e conhecimento mas sem a proteção laboral que gozaram até agora. Segundo Peters (2009: 13), «in many ways they have become the unelected policy-makers that critics of the bureaucracy have frequently accused them of being».

## 4. Negociador

A implementação das políticas públicas contemporâneas depende essencialmente dos agentes do mercado, ligados ao setor público através de contratos e parcerias. A dependência do mercado ultrapassou largamente a delegação inicial das funções de limpeza e recolha de lixo. Parcerias e contratos absorvem hoje em dia um quadro muito alargado de atividades do setor público, incluindo frequentemente tarefas complexas como o financiamento das obras públicas ou fornecimento de serviços sociais. Neste quadro, a existência de um funcionalismo público competente que assegure uma contratação eficiente, livre de influências políticas, é primordial: «Politicians may come and go, but the public servants tend to remain» (Peters, 2009: 12). É de sublinhar que os servidores públicos têm



um papel mais importante que os políticos na definição das parcerias com os agentes privados visto que cabe a eles assegurar a sua implementação e execução e garantir que os serviços contratados são efetivamente prestados.

### 5. *Democrata*

Apesar de parecer uma antítese da natureza do funcionalismo público, o servidor público contemporâneo é frequentemente chamado a desempenhar um papel de envolvimento na definição do serviço público. Num contexto em que a democracia representativa se deve traduzir na atividade administrativa torna-se ainda mais crucial que os funcionários públicos assumam a responsabilidade de assegurar a satisfação das necessidades dos cidadãos, não apenas com eficácia, mas com a qualidade que a exigência moderna preconiza. «The manner in which they treat their clients influence the way the public views their government. For the average citizens, the policeman on the beat, the social worker, or the postal clerk is the State, and how they are treated does matter» (Peters, 2009: 15).

A adaptabilidade do funcionário público pós-moderno desempenha um papel fundamental na sua *performance*. Nem todas as escolhas são claras e mesmo as que parecem ser podem acarretar consequências nefastas. Para proteger o interesse público o funcionário poderá muitas vezes ter que recorrer a um papel mais legalista e burocrático que assegure uma atuação irrepreensível perante a lei. Em circunstâncias ambíguas o legalismo é uma proteção para o funcionário e para a própria Administração. Por outro lado o risco de uma atuação mais ambiciosa pode resultar em soluções que melhor servem os cidadãos e a opinião pública.

[G]overnance is no longer a simple, hierarchical activity but rather involves more complex interactions between the public and private sectors and among a number of organizations within the public sector itself. That complexity, in turn, creates a need for individuals who have themselves greater flexibility. With that flexibility must go a significant commitment to the integrity of the policy process in order to manage the inherent complexity of governing.

(Peters, 2009: 18)

Apesar de todas as definições apresentadas, o conceito de reforma administrativa permanece em constante mutação e torna-se difícil de definir de forma rigorosa. Rigorosa, sim, é a noção de que a aprendizagem do papel do funcionário público é hoje muito mais difícil do que o passado.

Em síntese, a reforma da administração pública é assim condicionada, pelo contexto histórico, pela complexidade do social e pela orientação do poder político das



sociedades, onde as escolhas coletivas e individuais dos cidadãos, em regime democrático, são de ter em conta para que tanto a reforma da administração pública, como a legitimidade dos seus objetivos e funções sejam reconhecidas pelos indivíduos que contribuem para o seu funcionamento.

(Mozzicafreddo, 2001b: 24)





## II. RACIONALIZAÇÃO PROCESSUAL NO ICA

### II.1. ENQUADRAMENTO DO ORGANISMO

Depois de reconhecer a importância do papel do estado na promoção da cultura, e de acompanhar a evolução histórica e organizacional da qual resultou aquilo a que hoje se chama o Estado de Direito, retomamos aquele propósito constitucional:

O Estado promove a democratização da cultura, incentivando e assegurando o acesso de todos os cidadãos à fruição e criação cultural, em colaboração com os órgãos de comunicação social, as associações e fundações de fins culturais, as coletividades de cultura e recreio, as associações de defesa do património cultural, as organizações de moradores e outros agentes culturais.

Art.º 73.º, n.º 3, Constituição da República Portuguesa

Neste estudo, debruçamo-nos agora sobre uma pequena parte da forma como se realiza este propósito em Portugal, na área do Cinema e do Audiovisual. A execução da política nacional nesta área compete ao Instituto do Cinema e do Audiovisual, a par com a Cinemateca Portuguesa (a quem incumbe a conservação e promoção do património filmográfico), a Inspeção-Geral das Atividades Culturais (a quem compete o registo de obras e a verificação do cumprimento da lei em matéria de direitos de autor e direitos conexos) e o Ministério Adjunto (que tutela os meios de comunicação social).

#### II.1.1. Missão

A Lei Orgânica do Instituto do Cinema e do Audiovisual, I.P., exposta no Decreto-Lei n.º 79/2012, de 27 de Março, determina que, *em consonância com o disposto na orgânica da Presidência do Conselho de Ministros*, da qual o organismo depende após extinção do Ministério da Cultura pelo atual governo, o Instituto do Cinema e do Audiovisual tem *no seu âmbito de atuação a responsabilidade pelo apoio ao desenvolvimento das atividades cinematográficas e audiovisuais* em Portugal.

É missão do Instituto do Cinema e do Audiovisual apoiar o desenvolvimento das atividades cinematográficas e audiovisuais, desde a criação até à divulgação e circulação nacional e internacional das obras, potenciando o surgimento de novos valores, contribuindo para a diversidade de oferta cultural e para os setores cinematográfico e audiovisual em conformidade com a sua missão.



## II.1.2. Atribuições

São atribuições do Instituto do Cinema e do Audiovisual:

- Apoiar o membro do Governo responsável pela área da cultura na definição de políticas públicas para os setores cinematográficos e audiovisuais em conformidade com a sua missão;
- Assegurar diretamente em colaboração ou através de outras entidades a execução das políticas cinematográficas e audiovisuais;
- Propor programas, medidas e ações com vista a melhorar a eficácia e a eficiência das políticas referidas na alínea anterior e a assegurar a adequação destas às evoluções dos setores abrangidos;
- Promover uma efetiva divulgação e circulação nacional e internacional das obras, diretamente ou em cooperação com outras entidades;
- Assegurar a representação nacional nas instituições e órgãos internacionais nos domínios cinematográficos e audiovisual, nomeadamente a nível da União Europeia, do Conselho da Europa, da Cooperação Ibero-americana e da Comunidade dos países de Língua Portuguesa, bem como de outras plataformas de cooperação ou integração, sem prejuízo das atribuições próximas do Ministério dos Negócios Estrangeiros;
- Colaborar com as entidades competentes na elaboração de acordos internacionais no domínio cinematográfico e audiovisual e assegurar as tarefas relativas à aplicação dos acordos existentes, bem como estabelecer e aplicar parcerias e colaborações com instituições congéneres de outros países, sem prejuízo das atribuições próprias do Ministério dos Negócios Estrangeiros;
- Contribuir para um melhor conhecimento dos setores do cinema e do audiovisual, recolhendo, tratando e divulgando informação estatística ou outra relevante, por si próprio ou em colaboração com outras entidades vocacionadas para o efeito;
- Acompanhar a gestão do Fundo de Investimento para o Cinema e o Audiovisual (FICA).



### **II.1.3. Orgânica e Recursos Humanos**

Legalmente, são órgãos do Instituto do Cinema e do Audiovisual:

1. O Conselho Diretivo;
2. O Fiscal Único, entidade com funções fiscalizadoras, que é uma entidade independente de auditoria, designada conforme o previsto na Lei-quadro dos Institutos Públicos

A organização interna do Instituto do Cinema e do Audiovisual é prevista nos respetivos estatutos – Portaria n.º 189/2012, de 15 de Junho. Assim, o Instituto do Cinema e do Audiovisual compõe-se nos seguintes moldes:

- Conselho Diretivo, composto por 2 membros (Presidente e Vice-Presidente);
- Gabinete de Apoio ao Conselho Diretivo, composto por 2 técnicos superiores e 1 assistente operacional;
- Gabinete Jurídico, composto por 1 coordenador e 4 técnicos superiores;
- Departamento de Gestão, composto por 1 diretor de serviços, 5 técnicos superiores e 3 assistentes técnicos ou operacionais;
- Departamento do Cinema e do Audiovisual, composto por 1 diretor de serviços, 9 técnicos superiores e 5 assistentes técnicos ou operacionais.

### **II.1.4. Recursos Financeiros**

Enquanto Instituto Público, o Instituto do Cinema e do Audiovisual dispõe de património próprio bem como de tesouraria própria, o que lhe permite uma mais eficiente e rápida afetação e utilização dos recursos disponíveis.

O orçamento anual do Instituto do Cinema e do Audiovisual não resulta de qualquer transferência do Orçamento de Estado, e ronda habitualmente os 9 milhões de euros anuais, tendo, em 2014, sofrido um acréscimo em 2 milhões de euros resultantes da cobrança da nova taxa imposta pela Lei do Cinema e do Audiovisual – Lei n.º 55/2012, de 6 de Setembro – aos operadores de televisão por subscrição.

Apesar da autonomia financeira de que dispõe desde a sua fundação em 1974 e do facto de o seu orçamento não resultar de impostos ou outras fontes do Estado, o Instituto do Cinema e do Audiovisual deve sempre observar os normais procedimentos legais no que concerne à atribuição dos apoios ou à utilização dos dinheiros. Aliás, os apoios atribuídos anualmente são objeto de um plano estratégico quinquenal aprovado pela Secção Especializada do Cinema e Audiovisual do Conselho Nacional de Cultura e homologado



pelo Secretário de Estado da Cultura. Anualmente, é ainda necessário submeter à apreciação do Secretário de Estado da Cultura e do Ministro das Finanças os regulamentos de extensão que autorizam ao Instituto do Cinema e do Audiovisual celebrar os contratos com os beneficiários dos apoios.

### **II.1.5. Execução do Plano de Trabalho**

A orgânica do Instituto do Cinema e do Audiovisual, acima detalhada, reflete as atribuições do organismo e permite destrinçar 4 principais processos organizacionais:

1. Processo concursal de atribuição de apoios ao Cinema e Audiovisual, que é, aliás, a face mais visível do Instituto do Cinema e do Audiovisual, porquanto garante verdadeiramente a existência de uma variada cinematografia portuguesa. É também neste processo em que 98% do orçamento do Instituto do Cinema e do Audiovisual é despendido.
2. Promoção do Cinema e Audiovisual Português, que é realizado através de:
  - a. projeto Cinema Português em Movimento, que decorre nos meses de Verão, itinerando filmes portugueses em aldeias e bairros onde os habitantes não têm acesso regular a cinema comercial e menos ainda português;
  - b. protocolos com autarquias locais, bibliotecas, cineclubes e cineteatros, de forma a realizar sessões regulares de cinema português, a custo zero;
  - c. facilitação de contatos e disponibilização de condições em eventos internacionais e festivais do setor para a celebração de coproduções e acordos de distribuição internacional.
3. Acompanhamento da atividade política e legislativa do setor do Cinema e Audiovisual, que se realiza em colaboração com o Gabinete do Secretário de Estado da Cultura e demais organismos do Estado envolvidos, e bem assim nas instâncias internacionais, na definição de políticas e programas de apoio ao setor;
4. Atividades de suporte, desenvolvidas especialmente ao nível da contabilidade e recursos humanos, da auditoria e do acompanhamento da execução dos contratos de apoio.



Naturalmente, os processos organizacionais elencados articulam-se entre si, e estão em execução permanente e simultânea. Como se depreende do elenco, até pelo peso orçamental que acarreta, o processo dos concursos de apoio é o processo-chave da organização e aquele sobre o qual incide este trabalho de projeto.

### CANDIDATURAS NO ÂMBITO DOS CONCURSOS DE APOIO FINANCEIRO À CRIAÇÃO E PRODUÇÃO CINEMATOGRAFICA

Candidaturas Apresentadas					Candidaturas Admitidas					Candidaturas Apoiadas				
2008	2009	2010	2011	2013	2008	2009	2010	2011	2013	2008	2009	2010	2011	2013
488	516	507	539	513	436	494	487	523	491	61	57	57	57	53

Quadro II.1 – Candidaturas e projetos apoiados pelo Instituto do Cinema e do Audiovisual entre 2008 e 2013<sup>11</sup>

A tabela acima demonstra a importância de um caminho procedimental eficiente que permita adequadamente fazer face ao volume de candidaturas recebido e admitido a concurso. Em 2014 foram abertos 27 concursos, nos quais se incluem os dos apoios plurianuais, pelo que o número de candidaturas tenderá a crescer. Importa, por isso, compreender o processo concursal na realidade atual, para, de seguida, propor uma reengenharia do mesmo. Aliás,

A Administração Pública é, por um lado, poder na medida em que atua segundo procedimentos específicos que delimitam comportamentos, obrigações e direitos e, por outro, é serviço coletivo, porque os seus poderes e direitos de intervenção não se legitimam mais do que pela função que realiza e pelos serviços que prestam à coletividade. Nesse sentido, malgrado o desfasamento entretanto produzido, tanto a eficiência e a eficácia, como a equidade no tratamento são partes constitutivas da natureza e dos objetivos inscritos na matriz da administração pública.

(Mozzicafreddo, 2001b: 2)

---

<sup>11</sup> Fonte: Departamento de Cinema e Audiovisual, do ICA





## **II.2. O PROCESSO-CHAVE – PROCESSO CONCURSAL DO ICA**

O processo-chave que importa analisar na atividade do Instituto do Cinema e do Audiovisual é o processo dos concursos de atribuição de apoios aos operadores cinematográficos e audiovisuais portugueses. Naturalmente, o processo concursal, como o designamos neste trabalho, subdivide-se nas várias variantes de apoios concedidos pelo ICA (em número superior a 20, anualmente), contudo, a linha procedimental seguida é igual, ou muito semelhante, em todos, exceção feita aos poucos apoios automáticos que não carecem de calendário nem da participação de júris.

O atual modelo processual segue a prática dos 40 anos de existência do Instituto do Cinema e do Audiovisual (sob diferentes denominações), apenas com alterações menores ao longo dos tempos. Na verdade, a principal alteração sofrida por este processo foi determinada muito recentemente pelo Decreto-Lei n.º 124/2013, de 30 de Agosto, tendo apenas entrado em vigor no início de 2014, pelo que nos debruçaremos já sobre este novo formalismo que, em muito, racionalizou os procedimentos. Ainda assim, é relevante colher da prática de outros países e dos apoios comunitários as melhores práticas, de forma a tornar esta atividade mais eficiente, mais célere e mais transparente. É preciso sublinhar que, por ser essencial à sobrevivência do cinema e audiovisual português, este processo é escrutinado diariamente pelos agentes do setor, pelo que qualquer melhoria e especialmente maior transparência reduzirão substancialmente o nível de objeções e problemas levantados que implicam atrasos e redução na eficiência do Instituto do Cinema e do Audiovisual.

### **II.2.1. Processo-chave na forma atual**

Em termos práticos, o processo concursal para a atribuição de apoios ao setor do cinema e do audiovisual de corre da seguinte forma:

1. Até 31 de Outubro de cada ano, são publicados a Declaração Anual de Prioridades, que indica o tipo de apoios a privilegiar no ano seguinte e que pré-distribui os montantes a disponibilizar pelas diversas linhas de apoio.
2. Uma súmula da Declaração Anual de Prioridades é publicada no *site* do Instituto do Cinema e do Audiovisual e em dois jornais de grande circulação e cobertura geográfica.
3. Entretanto também são efetuados, como parte da atividade regular do Instituto do Cinema e do Audiovisual, os registos das empresas do setor audiovisual e



cinematográfico. Este registo é requisito de elegibilidade para qualquer candidatura aos apoios do Instituto.

4. Os concursos abrem todos no dia 1 de Janeiro de cada ano, e vão sendo encerrados de acordo com o calendário pré-publicado, às 18h00 do último dia do prazo, nunca decorrendo menos de 1 mês entre a abertura e o encerramento das candidaturas. Há, no entanto, concursos que se mantêm abertos todo o ano (automáticos) porquanto a atribuição de financiamentos presume o cumprimento de requisitos formais, não sendo necessária a avaliação de mérito feita por um júri – é o caso dos concursos de apoio à promoção e à internacionalização. Há ainda concursos que têm 2 fases de candidaturas anuais.
5. Logo desde o início do ano, mas especialmente perto das datas de encerramento das candidaturas, 4 técnicos superiores acompanham a plataforma *online* onde os candidatos vão inserindo os documentos de candidatura, de forma a, preventivamente, evitar que as candidaturas sejam entregues de forma incompleta o que determinaria a sua exclusão. Até ao encerramento do período de candidatura, as candidaturas podem ser alteradas, eliminadas ou completadas pelos candidatos.
6. Encerrada a fase de candidaturas de um concurso, ou recebida uma candidatura nos concursos automáticos, 4 técnicos superiores validam as peças das candidaturas, verificando se estão cumpridos os requisitos formais de elegibilidade (não há, nesta fase, qualquer apreciação do mérito da candidatura). Alguns requisitos são verificados com os 2 técnicos superiores do departamento encarregue do registo de empresas cinematográficas e audiovisuais, já que implicam a análise de documentos estatutários, certidões de registo e atas societárias que se encontram nesse departamento. Em caso de dúvidas, é colocada à consideração da coordenação (diretor de serviços) a manutenção do candidato na lista dos elegíveis ou inelegíveis.
7. Verificados os requisitos é elaborada por 2 técnicos superiores e pela coordenação uma lista provisória dos candidatos a admitir ou a excluir, que é proposta ao decisor (conselho diretivo) que a aceita.
8. A lista provisória é objeto de notificação a todos os candidatos, por correio eletrónico registado, pelo coordenador com o apoio de 2 técnicos superiores e 2 assistentes técnicos, para efeitos de audiência prévia previsto nos artigos 100.º e ss. do Código de Procedimento Administrativo.
9. 2 técnicos superiores recebem (2 assistentes técnicos acompanham o registo das entradas) e analisam as pronúncias dos candidatos (que podem reclamar de qualquer elemento do processo, seja ao nível dos requisitos, seja da sua não



- admissão, seja da exclusão ou admissão de outro concorrente), eventualmente propondo alterações à lista provisória. A nova lista é apresentada ao decisor que a aprova. O coordenador, com o apoio de 2 técnicos superiores e 2 assistentes técnicos, notifica apenas os candidatos excluídos, que têm 5 dias após a receção da comunicação para reclamar da decisão.
10. As reclamações recebidas (2 assistentes técnicos acompanham o registo das entradas) são analisadas por 2 membros do Gabinete Jurídico (ou os 5 membros em questões mais sensíveis) sendo proposta ao decisor a manutenção ou alteração da decisão para o caso concreto. Esta decisão torna-se final e já só pode ser impugnada judicialmente, caso existam fundamentos para isso.
  11. A lista, agora definitiva, é novamente notificada por correio eletrónico registado, pelo coordenador com o apoio de 2 técnicos superiores e 2 assistentes técnicos, a todos os candidatos, e 2 técnicos superiores registam a qualidade de admitido ou excluído, na plataforma dos concursos de forma a que apenas as candidaturas dos admitidos possam prosseguir.
  12. Nos concursos não automáticos inicia-se a fase de júri, sendo as candidaturas admitidas colocadas à apreciação de um júri de 5 ou 3 membros efetivos e 3 suplentes. Os jurados são escolhidos no ano anterior, pela Secção Especializada do Cinema e Audiovisual do Conselho Nacional de Cultura, de entre personalidades de reconhecido mérito e experiência na área.
  13. Cada júri é presidido por um técnico superior do Instituto do Cinema e do Audiovisual (sem direito de voto), e secretariado por um assistente técnico (a quem cabe elaborar as atas).
  14. Todas as candidaturas são analisadas, por concurso, por todos os membros do júri desse concurso. Da/s reunião/ões de júri resulta, para cada concurso, uma lista ordenada dos candidatos, por classificação decrescente, bem como uma ficha sumária de cada candidatura, com as observações dos jurados.
  15. A lista classificada é notificada pelo presidente do Júri, com o apoio de 2 técnicos superiores e 2 assistentes técnicos, por correio eletrónico, aos candidatos, para efeitos de audiência prévia.
  16. As pronúncias dos candidatos são analisadas pelo presidente do júri com o apoio de 2 técnicos superiores (2 assistentes técnicos acompanham o registo das entradas), convocando uma nova reunião do júri caso o conteúdo da pronúncia produza fundamento para a alteração da classificação. Sempre que a pronúncia incida sobre a idoneidade dos jurados é objeto de análise pelo Gabinete Jurídico, cuja proposta de resposta é acolhida pela presidente do júri.



17. Uma vez determinada a lista ordenada final de cada concurso, esta é proposta pelo presidente do júri ao decisor (conselho diretivo) que decide, de acordo com os montantes disponíveis para cada concurso e os montantes solicitados pelos candidatos o número de candidatos a apoiar.
18. Se for caso disso, poderá haver nesta fase uma notificação aos candidatos a apoiar para que completem a candidatura com a entrega de documentação que não era necessária à admissão a concurso mas que é obrigatória para a celebração dos contratos de apoio. Se não o fizerem, o apoio é entregue ao candidato seguinte na lista. A título de exemplo, podem ser solicitados:
  - A indicação do produtor;
  - Autorizações;
  - Declarações de cedência de direitos;
  - Contratos de coprodução;
  - Outra documentação relevante.
19. Os elementos entregues são validados por 2 técnicos superiores. A lista dos financiados e dos não financiados é objeto de notificação pelo coordenador dos concursos, com o apoio de 2 técnicos superiores e 2 assistentes técnicos, para efeitos de informação.
20. Com base nos montantes disponíveis para cada concurso e os montantes solicitados pelos candidatos escolhidos, o decisor determina o apoio a conceder a cada candidato, estando na sua disponibilidade reduzir o montante a subvencionar para poder cobrir o número de candidatos pré-escolhido.
21. De acordo com a decisão de distribuição dos montantes, 3 técnicos superiores do departamento encarregue da contabilidade cabimentam e comprometem os valores em causa.
22. O coordenador dos concursos, com o apoio de 2 técnicos superiores e 2 assistentes técnicos, notifica os candidatos financiados, agora beneficiários, para que, aceitando a subvenção, se apresentem nas instalações do Instituto do Cinema e do Audiovisual dentro de 10 dias úteis, para celebrar o contrato de apoio.
23. Celebrado o contrato de apoio, 2 técnicos superiores do departamento de contabilidade ordenam a transferência de 20 a 50% da subvenção para o beneficiário.
24. Concluído este processo, a execução dos contratos passa a ser acompanhada por uma outra equipa do Instituto do Cinema e do Audiovisual.



***Streamlining***

A racionalização dos procedimentos de atribuição de apoios financeiros ao Cinema e Audiovisual

---



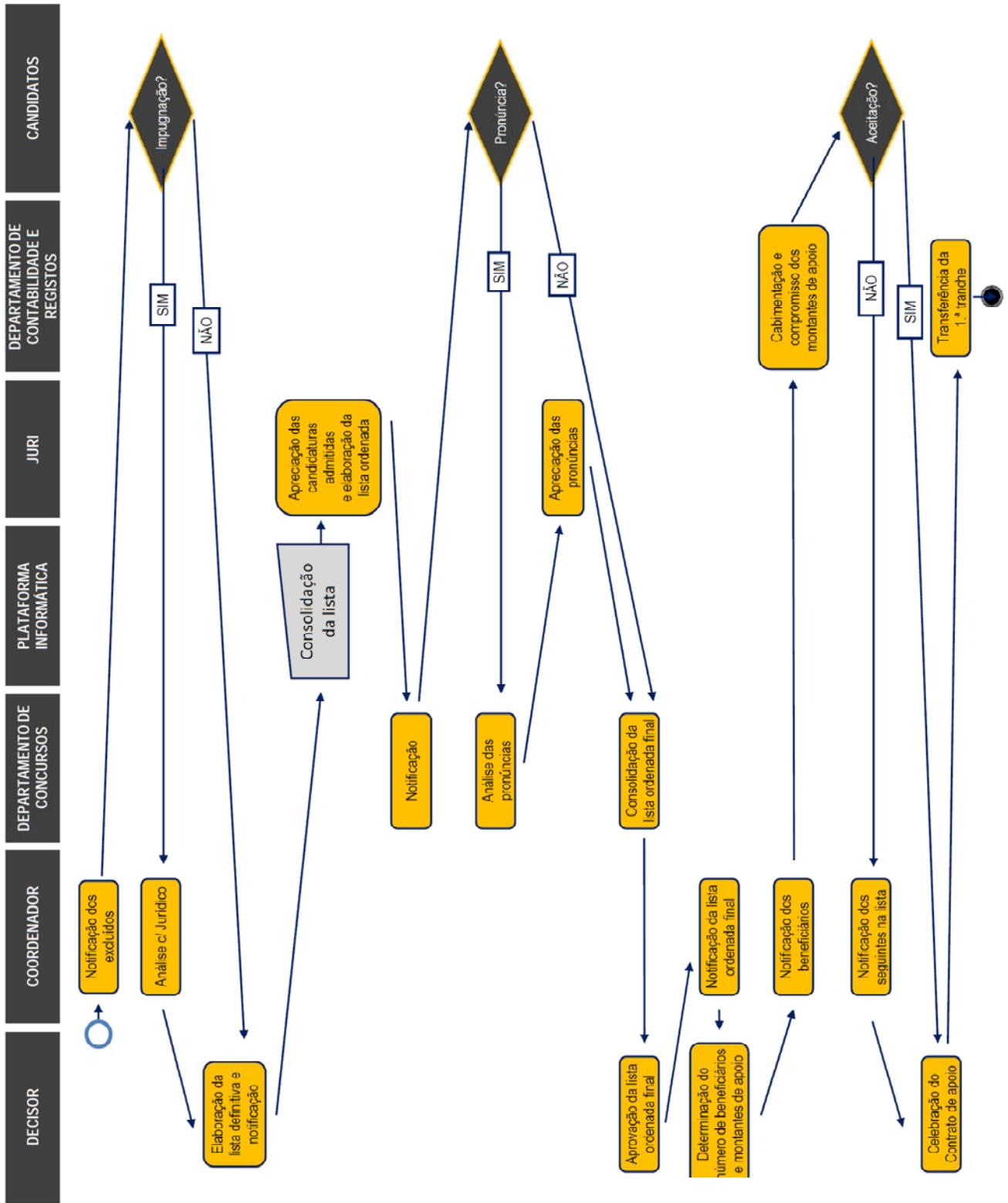


Figura II.1 - Diagrama de atividades do processo concursal na forma atual



## II.2.2. Processo-chave redesenhado

O redesenho do processo concursal que agora se propõe norteia-se por 4 prioridades:

- **Transparência processual:** além de exigência legal, a transparência do processo concursal é essencial para o seu sucesso na medida em que evita o surgimento de questões ou impugnações resultantes de decisões dúbias ou infundadas.
- **Celeridade processual:** tendo em conta a necessidade de fazer correr entre 23 e 28 procedimentos concursais por ano, é de suma importância acelerar a linha procedimental com prazos mais controlados, reduzindo o número de etapas administrativas e reforçando os automatismos que as tecnologias de informação permitem facilmente programar.
- **Manutenção das garantias legais:** porque é imperativo de lei (Constituição da República Portuguesa, Código do Procedimento Administrativo e demais legislação aplicável aos Concursos de apoio financeiro e à contratação pública) as garantias de reclamação e de fundamentação das decisões de apoio ou não apoio não podem de forma alguma ser restringidas. Por outro lado, o imperativo legal determina que as mesmas sejam adequadas ao processo administrativo em causa, para que não sejam um fator que conduz à dilação desnecessária dos procedimentos e à inatividade da Administração Pública.
- **Responsabilização dos interessados:** como partes interessadas na atividade administrativa, especialmente enquanto potenciais beneficiários dos apoios do Instituto do Cinema e do Audiovisual, os candidatos devem colaborar com a administração, cumprindo escrupulosamente os regulamentos dos concursos, de modo a evitar consequências nefastas no seu processo de candidatura. Neste espírito, deve passar a estar na sua responsabilidade o cumprimento de todos os critérios de admissibilidade ao concurso, retirando da esfera do Instituto do Cinema e do Audiovisual a decisão formal sobre a sua exclusão por incumprimento dos requisitos.

A racionalização do processo envolve, necessariamente um *streamlining* procedimental ao nível da rentabilização dos meios humanos e técnicos disponíveis, seja através de uma redistribuição de competências entre o pessoal envolvido, seja, até com especial incidência, num melhor aproveitamento da plataforma informática que serve já de base ao processo concursal, aditando-lhe automatismos e áreas de utilizador que permitem uma mais fácil e fidedigna interatividade com os candidatos, na prática torna-la mais *user-friendly*. Pretende-se ainda desmaterializar o procedimento, tornando-o mais amigo do ambiente, evitando a produção de documentação em papel, algo que a lei já permite pelo n.º



9 do art.º 19.º, n.º 9, da Lei Geral Tributária e que já se encontra prevista na proposta de lei de revisão do Código de Procedimento Administrativo para se alargar a todas as interações entre cidadãos e Administração Pública: qualquer interação entre os candidatos e o Instituto do Cinema e do Audiovisual relativa à candidatura (notificações, informações, pronúncias, reclamações, etc.) passa a ser realizada primariamente através dessa área de utilizador, e subsidiariamente pelo correio eletrónico de registo na plataforma.

Se não é proposta uma maior alteração ao esquema processual, é apenas porque neste exercício cognitivo nos atemos à realidade legal presente, designadamente ao Decreto-Lei n.º 124/2013, de 30 de Agosto, que regula os apoios a serem concedidos pelo Instituto do Cinema e do Audiovisual, e os regulamentos em execução para os procedimentos concursais respetivos, que, sem prejuízo de pequenos ajustes admissíveis, na sua essência não podem ser alterados. Por outro lado, pretende-se que esta proposta não se fique por um mero exercício cognitivo, mas resulte exequível na realidade institucional em causa.

Assim, em termos práticos, o novo processo concursal para a atribuição de apoios ao setor do cinema e do audiovisual decorreria da seguinte forma:

1. Até 31 de Outubro de cada ano, são publicados a Declaração Anual de Prioridades, que indica o tipo de apoios a privilegiar no ano seguinte e que pré-distribui os montantes a disponibilizar pelas diversas linhas de apoio.
2. No mesmo período é aprovado pelo decisor o calendário de concursos, que, de acordo com os números habituais de candidaturas rateia as aberturas dos vários concursos ao longo do ano, procurando evitar períodos de sobrecarga do departamento dos concursos. O prazo máximo de candidatura não deverá ultrapassar os 3 meses, tempo mais do que razoável para a instrução da candidatura, nem o prazo mínimo deverá ser inferior a 1 mês. Os concursos automáticos deverão ter 2 períodos de candidatura por ano, nos períodos de menor atividade nos demais procedimentos concursais.
3. Uma súmula da Declaração Anual de Prioridades e o calendário são publicados no *síte* do Instituto do Cinema e do Audiovisual e em dois jornais de grande circulação e cobertura geográfica.
4. Entretanto também são efetuados, como parte da atividade regular do Instituto do Cinema e do Audiovisual, os registos das empresas do setor audiovisual e cinematográfico. Este registo é requisito de elegibilidade para qualquer candidatura aos apoios do Instituto.



5. Os concursos vão abrindo e sendo encerrados às 12H00 do último dia do prazo de acordo com o calendário pré-publicado. Ao registarem a candidatura na plataforma informática, os candidatos assumem a responsabilidade de acompanhar na sua área de utilizador o progresso do concurso.
6. Logo desde o início de cada concurso, à medida que as candidaturas vão sendo registadas na plataforma informática, 2 técnicos superiores acompanham esse registo, de forma a, preventivamente, evitar que as candidaturas sejam entregues de forma incompleta o que determinaria a sua inadmissibilidade. Até ao encerramento do período de candidatura, estas podem ser alteradas, eliminadas ou completadas pelos candidatos. A plataforma informática, deteta automaticamente o preenchimento dos campos necessários da candidatura, bem como a entrega dos elementos probatórios, e, no final do prazo, notifica automaticamente os candidatos, para o correio eletrónico registado, que a candidatura se encontra fechada.
7. Encerrada a fase de candidaturas de um concurso, ou recebida uma candidatura nos concursos automáticos, 4 técnicos superiores validam as peças das candidaturas, verificando se estão cumpridos os requisitos formais de admissibilidade (não há, nesta fase, qualquer apreciação do mérito da candidatura). Os requisitos de admissibilidade são taxativamente e rigorosamente elencados na lei, e dessa forma devem ser validados. Alguns requisitos são verificados com os 2 técnicos superiores do departamento encarregue do registo de empresas cinematográficas e audiovisuais, já que implicam a análise de documentos estatutários, certidões de registo e atas societárias que se encontram nesse departamento, e também, se se revelar necessário, consultando o Gabinete Jurídico. Em casos de insuficiência de algum elemento da candidatura, os técnicos encarregues da validação notificam, através da plataforma, os candidatos para que, no prazo de 10 dias úteis, entreguem os documentos devidos.
8. A não entrega no prazo determinado ou a entrega de documentos diferentes dos que são elencados no regulamento aplicável equivale a desistência do concurso. Apenas as candidaturas admitidas prosseguem no procedimento.
9. Nos concursos não automáticos inicia-se a fase de júri, sendo as candidaturas admitidas colocadas à apreciação de um júri de 5 ou 3 membros efetivos e 3 suplentes. Cada júri é presidido por um técnico superior do Instituto do Cinema e do Audiovisual (sem direito de voto), e secretariado por um assistente técnico (a quem cabe elaborar as atas, a serem inseridas na plataforma informática).
10. Todas as candidaturas são analisadas, por concurso, por todos os membros do júri desse concurso. Da/s reunião/ões de júri resulta, para cada concurso, uma lista



ordenada dos candidatos, por classificação decrescente, uma ficha sumária de cada candidatura com as observações dos jurados. Cabe ainda ao júri determinar a distribuição dos montantes disponíveis para o concurso às candidaturas melhor classificadas tendo em conta os montantes solicitados pelos candidatos e o número de candidatos a apoiar, estando na sua disponibilidade reduzir o montante a subvencionar para poder cobrir um maior número de projetos. É ainda elaborada uma lista de reserva também com uma distribuição dos montantes.

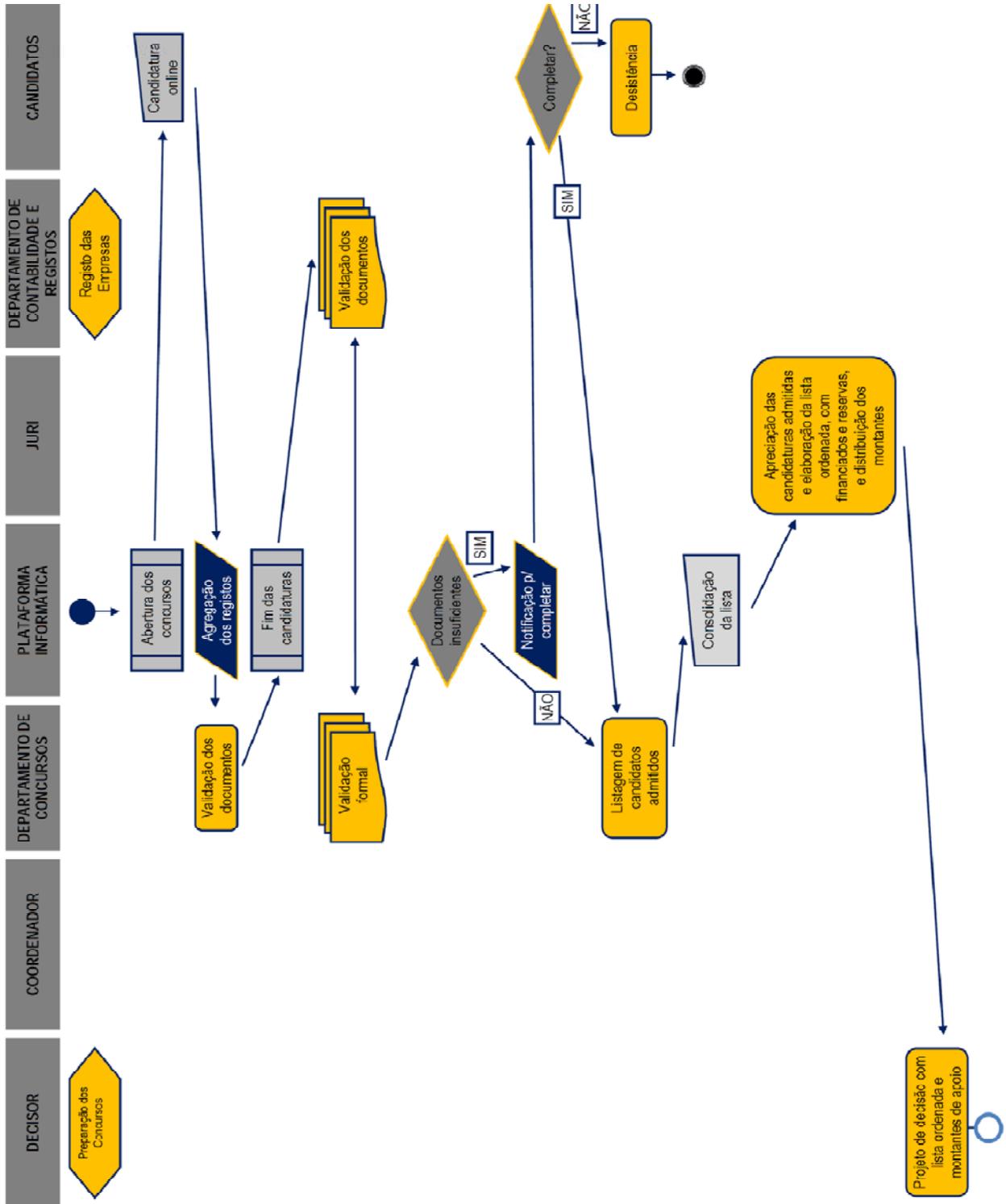
11. A lista ordenada é apresentada pelo presidente do júri ao decisor (conselho diretivo) que elabora um projeto de decisão acolhendo o parecer do júri.
12. O projeto de decisão sobre a ordenação bem como sobre os projetos financiados é notificado, através da plataforma informática, aos candidatos que ainda se mantêm no concurso, para se pronunciarem, em sede de audiência de interessados, nos termos do art.º 100.º e ss. do Código de Procedimento Administrativo, sobre as matérias da decisão (classificação atribuída, idoneidade dos membros do júri, distribuição dos montantes financeiros, etc.).
13. As pronúncias dos candidatos, entregues através da plataforma, são analisadas pelo presidente do júri com o apoio de 2 técnicos superiores, convocando uma nova reunião do júri caso o conteúdo da pronúncia produza fundamento para a alteração da classificação. Sempre que a pronúncia incida sobre a idoneidade dos jurados é objeto de análise pelo Gabinete Jurídico, cuja proposta de resposta é acolhida pela presidente do júri.
14. Uma vez determinada a lista ordenada final de cada concurso, e ajustados o número de beneficiários e os montantes a subvencionar, bem como a lista de reservas, são notificados os candidatos a apoiar para que indiquem se aceitam a subvenção atribuída e, se for caso disso, completem a candidatura com a entrega de documentação que não era necessária à admissão a concurso mas que é obrigatória para a celebração dos contratos de apoio. Se não o fizerem, o apoio é entregue ao candidato seguinte pela ordem da lista de reserva. Os elementos entregues são validados por 2 técnicos superiores. A título de exemplo, podem ser solicitados:
  - Certidões de situação regularizada na Autoridade Tributária e na Segurança Social da entidade e dos gestores
  - A indicação do produtor;
  - Autorizações;
  - Declarações de cedência de direitos;



- Contratos de coprodução;
  - Outra documentação relevante.
15. A lista consolidada dos financiados e dos não financiados é aprovada pelo decisor e é publicada na plataforma informática e dessa decisão final do concurso são notificados pela mesma plataforma todos os candidatos admitidos e não admitidos, para efeitos das garantias legalmente previstas.
16. De acordo com a decisão de distribuição dos montantes, 3 técnicos superiores do departamento encarregue da contabilidade cabimentam e comprometem os valores em causa.
17. Através da plataforma são notificados os candidatos financiados, agora beneficiários para que se apresentem nas instalações do Instituto do Cinema e do Audiovisual dentro de 10 dias úteis, para celebrar o contrato de apoio.
18. Celebrado o contrato de apoio, 2 técnicos superiores do departamento de contabilidade ordenam a transferência de 20 a 50% da subvenção para o beneficiário.

Concluído este processo, a execução dos contratos passa a ser dirigida por uma outra equipa do Instituto do Cinema e do Audiovisual.





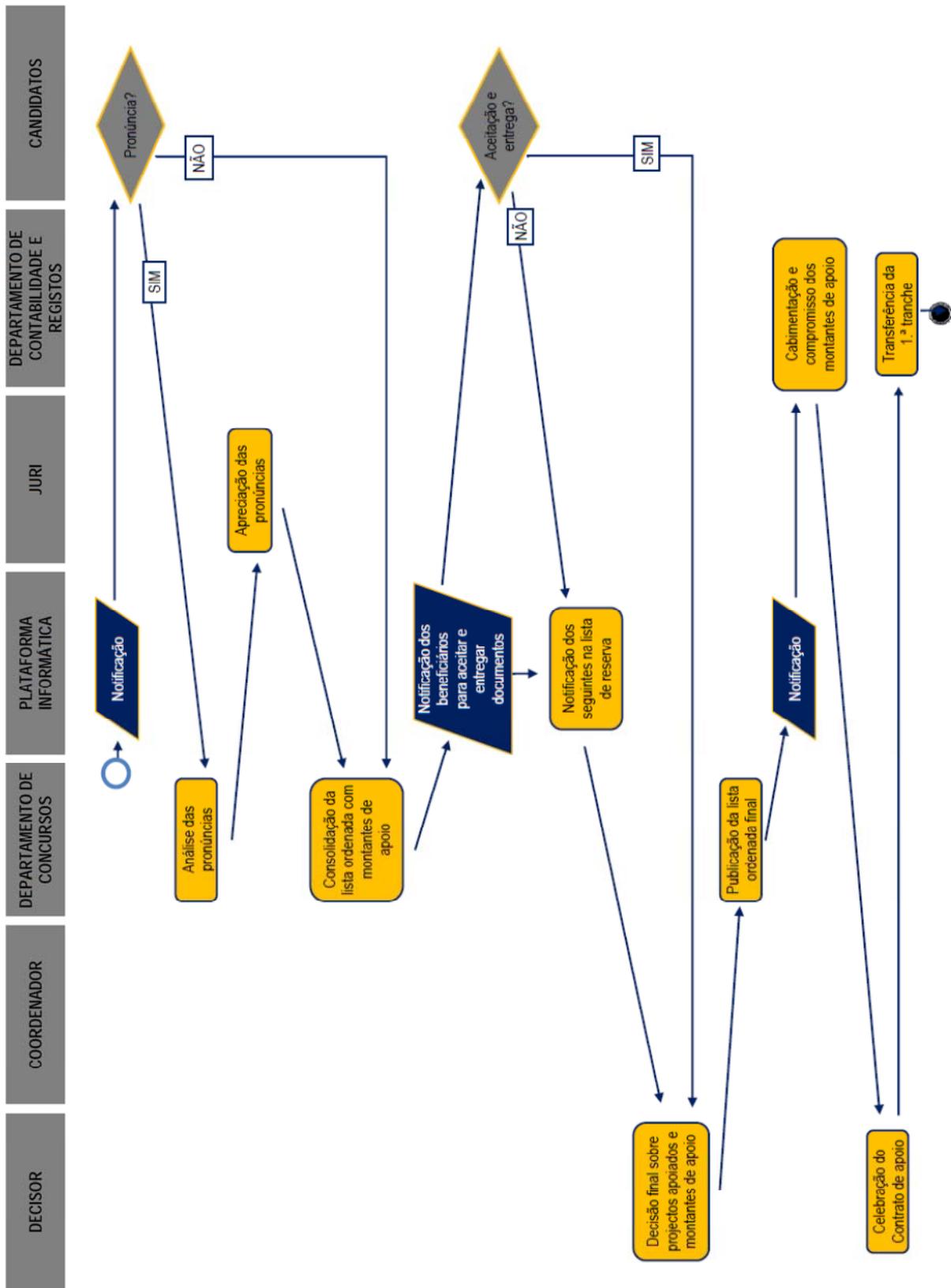


Figura II.2 - Diagrama de atividades do processo concursal redesenhado



### **III. CONCRETIZAÇÃO DA RACIONALIZAÇÃO**

#### **III.1. INICIATIVAS DE MELHORIA**

Cumpra agora efetuar uma caracterização sumária das principais iniciativas de melhoria que podem ser desenvolvidas pelo Instituto do Cinema e do Audiovisual de forma a melhorar o desempenho nos domínios da qualidade do serviço prestado, da reorganização processual e na promoção da mudança.

##### **III.1.1. Gestão da Informação e Reorganização Processual**

No contexto da proposta apresentada para a reengenharia do processo concursal do Instituto do Cinema e do Audiovisual, as tecnologias da informação constituirão uma ferramenta essencial para melhorar o desempenho do Departamento de Concursos, potenciando a redução de custos, especialmente de comunicação, ganhos de tempo, diminuição de erros, desburocratização e desmaterialização dos procedimentos e a prestação de informação coerente e de qualidade.

Estes benefícios estendem-se ainda aos demais processos organizacionais de trabalho do Instituto do Cinema e do Audiovisual.

Neste contexto, propõe-se:

##### **III.1.1.1 Melhoria da informação na plataforma de concursos, com introdução de automatismos e áreas de utilizador**

As alterações à plataforma informática de concursos que agora são propostas permitirão uma melhor interação com os operadores cinematográficos e audiovisuais que são o principal stakeholder da atividade do Instituto do Cinema e do Audiovisual. Além de admitir a redução nos custos, recursos humanos, tempos em comunicações postais e na pegada ambiental – na medida em que promove uma desmaterialização dos processos – a plataforma permite ao Instituto do Cinema e do Audiovisual uma visão global dos vários procedimentos concursais e ainda a consulta do histórico das candidaturas de anos anteriores, dos pareceres dos jurados, bem como um melhor cruzamento de informação que permite evitar falhar e detetar a prestação de falsas informações. Ao servir de veículo de



notificações aos candidatos e de receção das pronúncias ou reclamações destes, a plataforma permite, de forma acessível e completa, responder ao enquadramento legal das garantias de oposição aos atos administrativos, enquanto simultaneamente, através da área de utilizador, possibilita o acompanhamento pelo candidato da situação em que se encontra a sua candidatura no processo concursal.

### **III.1.2. Gestão da Qualidade**

No âmbito da gestão da qualidade, a proposta de reengenharia que ora é apresentada compreende a realização de 2 iniciativas com vista garantir a melhoria contínua do desempenho e a eliminação de atividades sem valor acrescentado de forma a corresponder e se possível superar as expectativas dos candidatos com quem o Instituto do Cinema e do Audiovisual interage:

#### **III.1.2.1. Elaboração e publicação de um vademecum do candidato**

Este guia terá como objetivo auxiliar as entidades que estejam interessadas em apresentar candidaturas aos concursos de apoio do Instituto do Cinema e do Audiovisual. Nele encontram-se definidas de forma compreensível os requisitos a cumprir, bem como os procedimentos necessários à instrução de uma boa candidatura.

#### **III.1.2.2. Avaliação do grau de satisfação de utilização da plataforma informática de candidaturas**

No âmbito da introdução de melhoramentos e automatismos (que se integram na reengenharia do processo concursal), importa conhecer se o objetivo de tornar a plataforma mais *user-friendly* com os automatismos previstos, informação sucinta, integrada e de fácil acesso, foi cumprido. Assim, no momento em que o utilizador termina a candidatura, ser-lhe-á solicitado, através de um *pop-up*, que responda à questão “encontrou dificuldades na apresentação desta candidatura?”, sendo-lhe dadas enquanto opções de resposta “Sim” (com opções de resposta múltipla), “Não” ou “Contatar Instituto do Cinema e do Audiovisual”. O resultado dos inquéritos será analisado e dará lugar a afinações ou alterações à plataforma para a adequar melhor aos utilizadores.



### III.1.3. Gestão da Mudança

No domínio da gestão da mudança é crucial recorrer aos pontos fortes da equipa do Instituto do Cinema e do Audiovisual, especialmente ao dinamismo que revela perante os desafios que se lhe colocam diariamente para levar a cabo as funções que lhe estão confiadas. A reengenharia proposta procura tirar vantagem desse dinamismo e pró-atividade de modo a alcançar a excelência não só dos trabalhadores individualmente mas também do Instituto do Cinema e do Audiovisual enquanto organismo. Aliás, dada a média de idades relativamente baixa dos seus elementos (aprox. 35 anos), a equipa demonstra à partida uma maior predisposição para a utilização das tecnologias de informação.

As melhorias propostas incidem em 5 pontos fundamentais:

#### III.1.3.1. Fim dos procedimentos concursais às 12h00 do último dia do prazo

Com a prática atual em que os concursos terminam às 18h00 do último dia do prazo, muitos problemas de validações e entradas tardias que bloqueiam o servidor resultam em prolongamentos de prazos e obrigam a que a resolução dos problemas aconteça até altas horas da noite. Seguindo a prática dos concursos europeus, a proposta de terminar os prazos às 12h00 permite ter em conta os problemas referidos e evitar que a resolução dos mesmos se prolongue para além das horas de serviço, poupando custos em horas extraordinárias.

#### III.1.3.2. Fim da decisão de exclusão ou admissão

Ainda seguindo a prática europeia, a responsabilização dos *stakeholders*, acompanhada de uma legística rigorosa na redação dos regulamentos concursais, permitirá retirar a discricionariedade à admissão de candidatos cuja documentação seja insuficiente nos termos dos referidos regulamentos. Sem discricionariedade, deixa de haver necessidade de uma decisão formal da Administração na primeira fase do processo concursal que concerne à admissão ou exclusão dos candidatos. Ora a inexistência da decisão, que configura nos termos do Código de Procedimento Administrativo um ato administrativo, retira do processo a necessidade de audiências prévias e prazos de reclamação que necessariamente dilatam um procedimento. A inexistência de decisão de admissão ou exclusão permite ainda libertar o decisor para outros processos do Instituto do Cinema e do Audiovisual.

Introduz-se, no contexto da responsabilização dos stakeholders, neste caso potenciais candidatos aos apoios, a figura da desistência processual – que é muito habitual em contextos autárquicos, judiciais e em outras relações que dependem da iniciativa dos



particulares junto da entidade pública. Através da desistência, fica automaticamente excluído, dir-se-ia por ação ou omissão do próprio, o candidato que no prazo devido não remete a documentação apropriada nos termos dos regulamentos.

Se, *in extremis*, a sua inadmissão resultar de um erro ou dolo da entidade pública, as garantias legais ficam asseguradas na medida em que o candidato “não admissível” pode sempre reclamar da decisão final do concurso.

### **III.1.3.3. Determinação dos montantes de apoio pelo júri**

Na medida em que os jurados analisam com profundidade as candidaturas, desde o argumento à montagem financeira, entende-se que eles terão – ou deverão ter – uma maior capacidade para verificar a exequibilidade dos projetos em análise e compará-la com os montantes pedidos pelos candidatos. Assim, é argumento de lógica que, tendo em conta os montantes disponíveis por concurso, transcritos na Declaração Anual de Prioridades, bem como o número desejável de projetos a apoiar, seja o próprio júri a distribuir os montantes de acordo com a exequibilidade do projeto dando, consoante o caso, a totalidade do montante pedido ou apenas a parte que se considere suficiente.

É ainda argumento de lógica que, podendo haver recusa de um ou mais candidatos à subvenção proposta pelo júri, o mesmo montante regresse à distribuição para projetos classificados abaixo do/s recusante/s, pelo que também caberá ao júri propor uma lista de reserva que siga a ordenação global com um número suficiente de projetos que possam vir a receber as subvenções, e em que valores, caso haja substituição dos inicialmente escolhidos.

Pretende-se, por fim, com esta proposta, ilibar o decisor de qualquer dúvida sobre a imparcialidade que deve governar a distribuição dos montantes de apoio.

### **III.1.3.4. Formação dos colaboradores**

No que concerne aos recursos humanos, tendo em conta a utilização necessária de um instrumento de trabalho renovado – a plataforma informática – deverão ser despendidas cerca de 5 horas de formação em sistemas e tecnologias de informação e comunicação para os colaboradores do Departamento de Concursos, com especial incidência na utilização do *backoffice* da plataforma, colocação de avisos, criação de automatismos e notificações, definição de lembretes e outras funções automáticas do instrumento, e ainda procedimentos de validação de conteúdos e documentos.



### **III.1.3.5. Novas práticas de trabalho**

No contexto da reengenharia do processo dos concursos do Instituto do Cinema e do Audiovisual, deverá ser prevista a facilitação das tarefas administrativas e de comunicação através do recurso às funcionalidades da plataforma informática entretanto renovada.

Esta nova realidade implicará a alteração de métodos de trabalho habitualmente analógicos, que passarão a ser assumidos pela própria plataforma, aligeirando de forma relevante a carga laboral dos trabalhadores do Departamento de Concursos, e especificamente dos Assistentes Técnicos anteriormente adstritos aos registos de entradas e saídas, e reduzindo os custos em consumíveis e comunicações. Os recursos humanos assim libertados serão reencaminhados para outras funções, designadamente na contabilidade e no apoio à gestão, onde os trabalhadores estão sobrecarregados.



### III.2. IMPLEMENTAÇÃO DAS INICIATIVAS DE MELHORIA

Com o intuito de compreender os prazos de execução do processo redesenhado, deve ser estabelecido um conjunto de precedências que possibilita monitorizar atividades, identificar dificuldades e corrigir as mesmas. Eis a nossa proposta:

ATIVIDADE	DESCRIÇÃO	DURAÇÃO (dias)	PRECEDÊNCIA
A	Processo de contratação da empresa web design	60	-
B	Design e proposta de alterações à plataforma	30	A
C	Introdução das alterações à plataforma	30	B
D	Afinações e início de funcionamento da plataforma	30	C
E	Formação dos colaboradores	5	D
F	Elaboração e publicação do <i>vademecum</i> do candidato	90	-
G	Apresentação de candidaturas e avaliação do grau de satisfação de utilização da plataforma	30	D, F
H	Avaliação das candidaturas e processo de atribuição das subvenções	60	G
I	Notificação da proposta de decisão e audiência dos interessados	20	H
J	Decisão final e 1.ª transferência	15	I
K	Análise e relatório de avaliação	30	J
L	Feedback e processo de acompanhamento técnico	15	K (IF +30)

Quadro III.1 - Tabela de precedências

O diagrama de precedências permite ter uma ideia aproximada do *timing* de implementação e duração do novo processo concursal, tal como aqui é proposto:

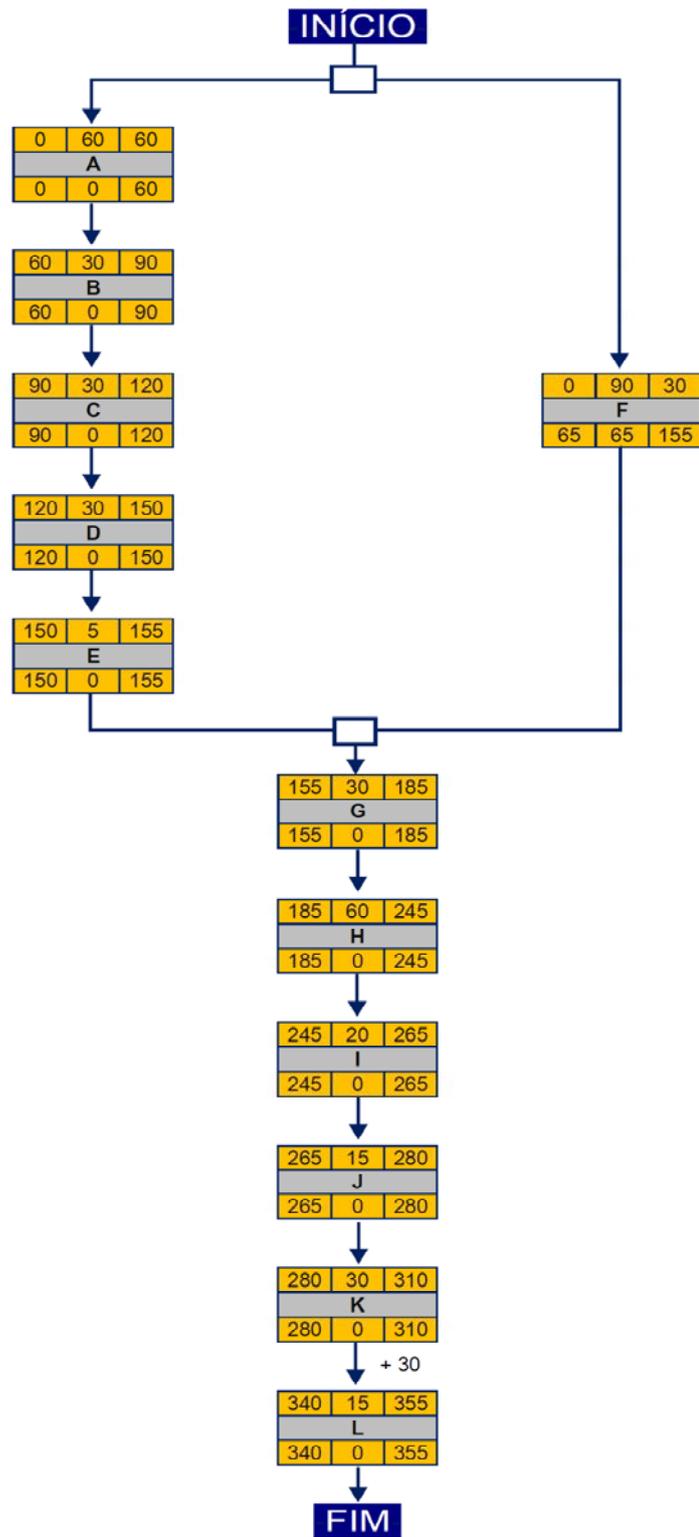


Figura III.1 – Diagrama de precedências para implementação das iniciativas de melhoria, em dias<sup>12</sup>

<sup>12</sup> As atividades A a L referem-se às iniciativas previstas no Quadro III.1, na pág.65



Como se deduz do diagrama de precedências, a implementação do processo redesenhado obedece à execução de 2 subprocessos cruciais:

1. Alteração e colocação em funcionamento da plataforma de concursos;
2. Elaboração e publicação de um *vademecum* do candidato.

A elaboração e publicação do *vademecum*, embora útil para um agente que esteja a ponderar seriamente apresentar uma candidatura, assume, na proposta de reengenharia processual, um papel secundário. Prioritária é a alteração e colocação em funcionamento plataforma, sem a qual a racionalização processual propriamente dita, com todos os automatismos e novas funcionalidades que se propõem, não poderá acontecer.

É também de sublinhar que, no primeiro ano de aplicação a implementação demorará sensivelmente um ano, mas, a partir do segundo ano, em que, já consolidada a plataforma e a prática interna, apenas terá lugar o procedimento concursal, a duração desde o momento da candidatura até à receção da primeira tranche é de cerca de 5 meses, muito inferior ao período atual de quase 9 meses.





### **III.3. CUSTOS DA PROPOSTA E GESTÃO DE BENEFÍCIOS**

A análise custo-benefício da reengenharia do processo dos concursos de atribuição de apoios aos operadores cinematográficos e audiovisuais portugueses que aqui se propõe é uma boa prática no âmbito de uma avaliação *ex-ante* (estudos prévios de viabilidade) que visa apurar a bondade das alterações propostas. A sua existência irá permitir a realização da avaliação *ex-post* (auditoria) e a respetiva possibilidade de correção e criação de um repositório de boas práticas.

Trata-se de uma ferramenta essencial à gestão de qualquer organização pública, uma vez que de acordo com os princípios económicos subjacentes ao custo de oportunidade, especialmente em face da orientação para a redução da despesa e aumento da eficiência que resultam da conjuntura económica e política atuais, impõe-se a necessidade de se efetuarem escolhas em função dos custos e benefícios que o redesenho irá gerar e determinar as respetivas consequências no cumprimento dos objetivos e da missão do organismo (prossecação do interesse comunitário).

Tendo em consideração a fase de implementação das alterações, a respetiva monitorização e avaliação final, foi considerado um prazo de 5 anos para a análise custo-benefício.

Nesse sentido, elencam-se em seguida, face à proposta apresentada, uma descrição estimada dos seus custos e benefícios (tangíveis e intangíveis). São tangíveis os custos ou benefícios que se podem medir através de preços, Por outro lado, são intangíveis aqueles cuja medida não se traduz por preços reais ou mensuráveis, mas sim em valores que no limite podem ser concretizados pelo estabelecimento de preços-sombra.

Releva o facto de o redesenho do processo contar com os meios já existentes na estrutura do organismo, designadamente os seus colaboradores, os espaços e equipamentos ao seu cuidado, a dinâmica da equipa e a sua capacidade de adaptação. Estes elementos constituem custos ou benefícios que não são imputados ao estudo presente pelo facto de não se alterarem entre o processo na forma atual e o processo redesenhado. Pelo mesmo facto, não se revela necessária a criação de uma nova equipa nem a contratação de gestores da mudança externos.



### III.3.1. Custos Tangíveis

- **Aquisição de Serviços**
  - Alteração à plataforma de concursos, por uma empresa de web-design, cujo custo se reflete num pagamento único no momento do lançamento do instrumento. Este valor compreende a manutenção e alterações à plataforma durante 1 ano;
  - Manutenção da plataforma, cujo custo se reflete anualmente a partir do segundo ano (já que o primeiro ano se encontra contratado nas alterações iniciais);
- **Software**, que inclui a aquisição das licenças de utilização vitalícia do Teamviewer (que permite o apoio à distancia aos candidatos);
- **Serviço de Formação**, onde se incluem as 20 horas de formação (5h/colaborador) para utilização avançada do *backoffice* da plataforma, colocação de avisos, criação de automatismos e notificações, definição de lembretes e outras funções automáticas do instrumento, procedimentos de validação de conteúdos e documentos e ainda treino em apoio técnico à distância através do programa Teamviewer.

### III.3.2. Custos Intangíveis

- **Resistência à mudança**, por parte dos colaboradores do departamento de concursos, que embora dinâmicos têm procurado estabilizar os procedimentos de atuação.
- **Custo de uma falha procedimental**, que a ser impugnado no momento da decisão final, poderia determinar a invalidade de todo o concurso.

### III.3.3. Benefícios Tangíveis

- **Poupança em Custos Operacionais**
  - **Correspondência**, que passa a ser em grande parte remetida pelo Portal;
  - **Consumíveis** de escritório, tendo em conta a desmaterialização processual;
  - **Comunicações**, que se tornam em grande parte dispensáveis por intervenção automática da plataforma;



- **Recursos humanos**, designadamente os assistentes técnicos adstritos à correspondência, e também do decisor e coordenador cuja intervenção se torna muito mais reduzida, libertando-os para outros processos do organismo. Para efeitos de cálculo e porque mesmo os assistentes técnicos têm outras funções além do apoio aos concursos, prevê-se, com a diminuição do volume de trabalho, a possibilidade de colocação de um assistente técnico em regime de mobilidade, reportando-se o benefício à redução dos custos operacionais no salário médio de um assistente técnico por ano.

Pelo facto de a implementação das alterações à plataforma ter uma duração mínima de 3 a 6 meses (fora fase de afinações), no primeiro ano do programa foram previstos benefícios apenas a partir do 6.º mês do início da implementação das melhorias.

### III.3.4. Benefícios Intangíveis

No contexto desta reengenharia processual, a maior parte dos benefícios são intangíveis que, dada a sua natureza, são particularmente difíceis de quantificar, sendo que os benefícios originados pelos investimentos em sistemas e tecnologias de informação e comunicação (como no presente caso), podem levar vários anos a gerar retorno financeiro, não sendo o mesmo garantido, uma vez que apenas resultados são garantidos e não os benefícios: só têm relevância se resultarem numa efetiva melhoria, ou seja, permitirem aos colaboradores e aos *stakeholders* serem mais eficazes e eficientes usando as tecnologias de informação e comunicação.

- **Aumento das competências e qualificações dos colaboradores**, com implicações na redução das falhas e incorreções, o que vai permitir a redução do tempo de resposta aos *stakeholders*;
- **Quantidade de informação acessível aos *stakeholders***;
- **Satisfação dos *stakeholders***;
- Satisfação no trabalho pelos colaboradores;
- Rentabilização do tempo pelos colaboradores;
- Maior celeridade na atribuição dos apoios financeiros;
- Maior transparência;
- Melhor imagem pública do Instituto do Cinema e do Audiovisual, em particular, e dos procedimentos concursais, em geral.





### III.4. ANÁLISE CUSTO-BENEFÍCIO

Nas tabelas seguintes é apresentado o modelo econométrico correspondente à análise custo-benefício da reengenharia do processo concursal do Instituto do Cinema e do Audiovisual:

CUSTOS	Anos						Total
	0	1	2	3	4	5	
<b>Aquisição de Serviços</b>							
Alterações à plataforma	6.500						
Manutenção da plataforma			1.200	1.200	1.200	1.200	
<b>Software</b>	1.000						
<b>Serviço de Formação</b>	1.000						
<b>Total Outflow</b>	<b>8.500</b>	<b>0</b>	<b>1.200</b>	<b>1.200</b>	<b>1.200</b>	<b>1.200</b>	<b>13.300</b>

Quadro III.2 – Análise dos custos tangíveis

BENEFÍCIOS	Anos						Total
	0	1	2	3	4	5	
<b>Poupança em custos operacionais</b>							
Correspondência	0	100	200	200	200	200	
Consumíveis	0	100	200	200	200	200	
Comunicações	0	100	200	200	200	200	
Recursos humanos (secretariado)	0	5.250	10.500	10.500	10.500	10.500	
<b>Total Inflow</b>		<b>5.550</b>	<b>11.100</b>	<b>11.100</b>	<b>11.100</b>	<b>11.100</b>	<b>49.950</b>

Quadro III.3 – Análise dos benefícios tangíveis

CASH-FLOWS	Anos					
	0	1	2	3	4	5
<b>Cash flow líquido</b>	-8.500	5.550	9.900	9.900	9.900	9.900
<b>Cash flow atualizados (5.5%)</b>	-8.500	5.261	8.895	8.431	7.991	7.575
<b>Cash Flow Acumulado</b>	<b>-8.500</b>	<b>-3.239</b>	<b>5.655</b>	<b>14.086</b>	<b>22.078</b>	<b>29.653</b>

Quadro III.4 – Análise de cash-flows



- Taxa de Remuneração Real de Ativos: 3,00%
- Taxa de Risco: 2,50%
- Taxa de Atualização: 5,50%

*As taxas aplicáveis resultam do memorando da troika, aplicado ao Plano de Assistência Económica e Financeira do Estado Português*

Valor Atual Líquido	29.652,59 €
Taxa Interna de Retorno	88%
<i>Return on Investment (%)</i>	69,7708084
Período de Recuperação do Investimento	1,39154161
Índice de Rendibilidade	4,48854042
$\Sigma CFL_a$	38.153

**Quadro III.5 – Análise de custo-benefício**

A taxa interna de rentabilidade (TIR) é de 88%. Comparativamente à taxa de atualização considerada (5,5%), verifica-se que se trata de uma proposta cuja rentabilidade é muito alta, sendo o investimento largamente compensado pelo retorno obtido. Tal facto pode ser também verificado pelo VAL, que é positivo, permitindo a conclusão de que a *proposta é economicamente viável*.

O *payback period* (Período de Recuperação do Investimento - PRI) é de aproximadamente 14 meses, um período notoriamente reduzido face à complexidade da reengenharia. A recuperação do investimento (ROI) é de 349% em 5 anos, que traduz um retorno assinalável sobre os montantes investidos inicialmente, tendo sido calculado através do rácio do VAL anual sobre o investimento realizado no ano 0 (zero).

O índice de rendibilidade obteve-se através do quociente entre o somatório dos *cash-flows* atualizados (5,5%) e o investimento realizado no ano 0 (zero). Isto significa que o valor do investimento efetuado foi recuperado em cerca de 3,4 vezes.



## CONCLUSÃO

### A Tendência Modernizante

*A administração deve igualmente estar ao serviço do estado democrático e não apenas ao do cidadão. A ideia base nesta perspetiva é que, por um lado, o modelo racional, burocrático e normativo que caracteriza a administração pública é, apesar das enormes deficiências de funcionamento, adequado a uma sociedade democrática e de regulação institucional das relações sociais. A normalização das situações, benefícios e procedimentos administrativos é um dos instrumentos que um estado democrático tem ao seu dispor para introduzir igualdade de tratamento e de limitação das assimetrias produzidas pela evolução das sociedades democráticas e de mercado. Por outro lado, esta ideia de a administração estar ao serviço de um estado democrático diz respeito tanto ao necessário controlo, por via dos atos administrativos e processuais, das políticas públicas e da sua orientação para a igualdade de tratamento dos cidadãos, como à necessária limitação do corporativismo da sociedade civil, seja por parte dos cidadãos, seja dos agentes sociais e económicos.*

(Mozzicafreddo, 2001a: 150)

Hobbes acrescentaria à capacidade de correção das assimetrias democráticas a questão da justiça distributiva, pela qual o legislador e quem tem o dever de aplicar a lei «distribuiu a cada um o que lhe era devido. Com efeito, esta é uma distribuição justa, e pode ser chamada (embora impropriamente) justiça distributiva. Mais próprio seria chamar-lhe equidade» (Hobbes de Malmesbury, 1651: 54)

Pierson reconhece que os estados modernos são tipicamente nações-estado nascidas da democracia liberal da Europa ocidental, baseadas largamente em modelos de organização económica de cariz capitalista cuja intervenção da vontade coletiva dos cidadãos obriga a constantes reformas e adaptações.

Por isso, qualquer reforma ou modernização implica ter em conta a realidade de cada país e não um mundo virtual, onde funciona o mesmo receituário. À medida que a sociedade se vai tornando mais complexa, levantam-se novas questões e exigem-se novas respostas, contudo, o paradigma de atuação em matéria de reforma e/ou modernização não é uma novidade na Administração Pública. Este arquétipo tem vinculado os últimos 70 anos. Aliás, “uma cultura administrativa não se muda tão depressa como seria desejável. E, sobretudo, não se muda apenas por força de uma lei, por mais importante que ela seja.” (Marques, 2009: 65).

Se concebemos que a tendência modernizante nos trouxe às nações-estado que hoje conhecemos, vindos de realidades sociais que não cabiam na definição de Estados, temos



também que aceitar que a mesma tendência poderá conduzir-nos a sociedades pós-estaduais cujo modelo organizacional ainda não podemos descortinar.

Defende Juan Mozzicafreddo que «a arquitetura principal da administração carece de maior modernização» (Mozzicafreddo, 2001a: 150).

Por este meio, retoma-se o início desta exposição mediante a qual se entende que a intervenção do Estado na Cultura é essencial para assegurar a satisfação das expectativas dos cidadãos. Trata-se de uma exigência de razão, mais do que económica, e demonstra essencialmente a constante busca da felicidade individual que a tendência modernizante do estado reflete enquanto manifestação da vontade coletiva dos seus cidadãos.

Além disso, a Administração Pública portuguesa é fortemente influenciada pelo projeto europeu, cuja dinâmica renovada com o Tratado de Lisboa, esmoreceu rapidamente com as debilidades demonstradas pela crise da moeda única e pela degradação da solidariedade regional numa época de declínio económico.

Neste contexto, torna-se premente como nunca, a ideia presente na Declaração Schumann de que "a Europa far-se-á por realizações concretas desenvolvendo antes de mais uma solidariedade de facto". Essa solidariedade só pode ser alcançada através do diálogo intercultural, daí a importância crucial da Cultura. A promoção da Cultura, e no caso específico do Instituto do Cinema e do Audiovisual, da cinematografia portuguesa é elemento essencial no processo do diálogo intercultural entre Portugal e o resto do mundo. Cinema aparte, que outro meio tem a faculdade de transmitir a vivência, cultura, e sentir de um povo?

O cinema é também um fator relevante na educação para a cidadania, na promoção do turismo, e no desenvolvimento da economia. E cabe ao Instituto do Cinema e do Audiovisual permitir que o cinema português continue a existir e se desenvolva de modo a levar cultura às populações do país e Portugal a outros países.

Nesta época marcada pela complexidade crescente das sociedades decorrente da globalização, a que crescem as dificuldades geradas pela crise económico-financeira, impõe-se cada vez mais uma adaptação e reinvenção da Administração e dos seus organismos. Daí a importância do planeamento estratégico de uma organização que garanta a prossecução do interesse público, justificando a sua existência. Nessa perspetiva, destacou-se o processo concursal do Instituto do Cinema e do Audiovisual que é a porta de financiamento do filme português, e através da sua descrição detalhada propôs-se a racionalização de alguns procedimentos de modo a poupar em custos, recursos humanos e tempo. A reengenharia proposta procurou incluir uma melhor utilização de sistemas e tecnologias da informação e da comunicação já existentes que, no caso em análise, passou pela adição de automatismos.



Esta reengenharia visou a reformulação de todo o processo concursal, procurando otimizar os recursos de forma a eliminar atividades que não geram valor acrescentado, aumentar a eficiência e os resultados práticos positivos do mesmo e a decrescer exponencialmente os custos operacionais.

Adicionalmente foram propostas iniciativas no âmbito da gestão da qualidade e da mudança, designadamente no que respeita ao investimento na qualificação dos colaboradores do Instituto do Cinema e do Audiovisual através do recurso à formação em tecnologias da informação e comunicação.

Tendo-se constatado que o início de recuperação do investimento previsto se dá logo no segundo ano, e evidenciando-se uma clara superação dos benefícios tangíveis (poupanças) face aos custos com a reengenharia, considera-se que a proposta é francamente viável.

Esta reengenharia aliada a uma realidade endógena caracterizada por uma equipa dinâmica, multidisciplinar, dotada de um elevado conhecimento técnico da área de trabalho e por um forte espírito de equipa, poderá contribuir para tornar o Instituto do Cinema e do Audiovisual num exemplo a seguir pela Administração Pública portuguesa.

Efetivamente, este trabalho evidenciou que uma otimização de custos pode contribuir, através do recurso mais orientado para o utilizador das novas tecnologias, para a melhoria do desempenho de uma organização na prossecução do interesse público, e ainda, no presente caso para o interesse de todo um setor em crise.

A introdução da estratégia sugerida, e a reengenharia aplicada a este processo nuclear do Instituto do Cinema e do Audiovisual, constituirão um passo fundamental no cumprimento da sua visão, ou seja, a sua afirmação enquanto garante da promoção do cinema português e chave de que depende o futuro do audiovisual português nos mercados internacionais e na economia nacional.



## BIBLIOGRAFIA

- Anderson, Perry (1974), *Lineages of the Absolutist State*, London, New Left Books.
- Andreani, Gilles (2001) "Le Fédéralisme et la Reforme des Institutions Européennes." *Annuaire Français de Relations Internationales*, II, janeiro.
- Buiter, Willem H. e Clemens Grafe (2002), "Anchor, Float or Abandon Ship: Exchange Rate Regimes for the Accession Countries" *Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review*, 55.
- Caldeira, Jorge (2009), *Implementação do Balanced Scorecard no Estado*, Coimbra, Almedina.
- Casaca, Augusto et al. (2006) *Sociedade da informação e a Administração Pública*, Lisboa, INA.
- Denhardt, Janet V. e Robert B. Denhardt (2007), *The New Public Service: Serving, Not Steering (extended ed.)*, New York e London, M.E. Sharpe.
- Giauque, David (2003), "New public management and organizational regulation: the liberal bureaucracy." *International Review of Administrative Sciences*, 69.
- Held, David (1992), "The development of the modern state." in Stuart Hall e Bram Gieben (orgs.), *Formations of Modernity*, Oxford, Polity Press.
- Held, David (1995), *Democracy and the Global Order: From the Modern State to Cosmopolitan Governance*, Cambridge, Polity Press.
- Hobbes de Malmesbury, Thomas (1651), *Leviatã ou Matéria, Forma e Poder de um Estado Eclesiástico e Civil*, Lisboa, Imprensa Nacional da Casa da Moeda.
- Lopes, Edgard (2002), *A Natureza Jurídica da Comunidade Europeia, sob a Ótica do Magistério de Paulo Borba Casella*, Juiz de Fora, Universo Jurídico.
- Mann, Michael (1986), *The Sources of Social Power*, Vol. 1, Cambridge, Cambridge University Press.
- Mann, Michael (1996), *The Sources of Social Power*, Vol. 2, Cambridge, Cambridge University Press.
- Marques, Maria (2009), *Serviço Público, que Futuro?*, Coimbra, Almedina.
- Miranda, Jorge (2000), *Manual de Direito Constitucional*, 3<sup>rd</sup> ed., Coimbra, Coimbra Editora.
- Morgan, Gareth (2006), *Images of Organization*, Califórnia - E.U.A., Sage Publications.
- Mozzicafreddo, Juan. 2000. *Estado-Providência e Cidadania em Portugal*. Oeiras: Celta Editora.
- Mozzicafreddo, Juan (2001a), "Cidadania e Administração Pública em Portugal." in Juan Mozzicafreddo e João Salis Gomes (orgs.), *Administração e Política: Perspectiva da Reforma na Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos*, Oeiras, Celta Editora.
- Mozzicafreddo, Juan (2001b) "Modernização da Administração Pública e Poder Político." in Juan Mozzicafreddo and João Salis Gomes (orgs.) *Administração e Política - Perspectivas de Reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos*, Oeiras, Celta Editora.
- O'Neill, Henrique, (2008), *Manual de Sistemas de Informação*, Lisboa, FCA.
- Peters, Brainard G. (2009), "Still the century of bureaucracy?: The Roles of Public Servants." *Public Policy and Administration*, 30.
- Pierson, Christopher (2011), "Placing the state in modernity." in *The Modern State*, 3<sup>rd</sup> ed., Nova Iorque, Routledge.
- Pitschas, Rainer (1993), "Aspects of Max Weber's Theory on Bureaucracy and New Public Management Approach." *The Indian Journal of Public Administration*, XXXIX.
- Poggi, Gianfranco (1978), *The Development of the Modern State: A Sociological Introduction*. Stanford, Califórnia, Stanford University Press.
- Poggi, Gianfranco (1990), *The State: Its Nature, Development and Prospects*. Cambridge: Polity Press.



- Proudhon, Pierre-Joseph (1851), “Idée générale de la Révolution au 19e siècle.” in *Idée générale de la Révolution au 19e siècle*, Garnier Frères.
- Rocha, José A. (2009), *Gestão Pública e Modernização Administrativa*, Lisboa, INA.
- Rodrigues, Eduardo L. (2011), “Que modelo de integração económica e política consideraria adequado à União Europeia?” in *25 Anos da União Europeia - 125 Reflexões*, Lisboa, Almedina.
- Stiglitz, Joseph (2002), *Economics of the Public Sector*, 3<sup>rd</sup> ed., Barcelona, Antoni Bosch, editor. S.A. Edição em Castelhana.
- Tilly, Charles (1992), “Cities and States in World History”, *Coercion, Capital, and European States, AD 990–1992*, Oxford, Blackwell.
- Weber, Max (1964), *Economia y Sociedad*. Mexico, Fondo de Cultura Economica.
- Weber, Max *et al.* (1947), *Essays in Sociology*, New York, Oxford University Press.
- Zaleznik, Abraham (1970), “Power and Politics in Organizational Life.” *Harvard Business Review* 47-60.

## LEGISLAÇÃO

Constituição da República Portuguesa

Lei n.º 55/2012, de 6 de Setembro

Decreto-Lei n.º 124/2013, de 30 de Agosto

Decreto-Lei n.º 79/2012, de 27 de Março

Portaria n.º 189/2012, de 15 de Junho



**ANEXO – Curriculum Vitae****Personal information**

First name(s) / Surname(s) **Nuno Coutinho de Faria**  
Address(es) Rua Capitão Leitão, 20 - 1º esq, 2775-226 Parede, Portugal  
Telephone(s) +351 21 324 19 30 Mobile, +351 91 996 38 97  
E-mail nunodefaria@gpeari.pt  
Nationality Portuguese  
Date of birth 28.01.1982  
Gender Male

**Work experience**

Position held **PR / Events Manager**  
Dates Start Date, 01-OCT-02  
End Date, 01-OCT-03  
Main activities and responsibilities Organization of International Events, contacting sponsors, logistics concerning Diplomats present at the events, logistics concerning the places and the services necessary for the events  
Name and address of employer International Events, Viale Cipriani 1, Milano, Italia  
Type of business or sector Public Relations

Position held **Legal consultant, intern**  
Dates Start Date, 01-OCT-03  
End Date, 01-JUN-04  
Main activities and responsibilities ACIME, today ACIDI, is the High Commissariat for immigration and ethnic minorities, in Lisbon. Treatment of specific situations concerning illegal immigrants and functioning as legal liaison between the ACIME and the Immigration Office.  
Name and address of employer ACIDI – Anjos, 1000 Lisboa, Portugal  
Type of business or sector Foreign Affairs, Immigration, Social Affairs, Legal

Position held **Legal consultant, Lawyer**  
Dates Start Date, 01-AUG-05  
End Date, 29-DEC-06  
Main activities and responsibilities Legal advice, analysis and defence in administrative and disciplinary actions, law interpretation, liaison between the Ministry and the Public Prosecutor's office, assisting the State Protocol in welcoming foreign dignitaries.  
Name and address of employer Department of Legal Affairs – Ministry of Foreign Affairs, Largo das Necessidades, Lisboa, Portugal  
Type of business or sector Legal

Position held **Apprentice Barrister, Lawyer**  
Dates Start Date, 01-FEB-07  
End Date, 15-AUG-07  
Main activities and responsibilities Preparation of trials, legal audits, property transfers, legal advice on commercial, administrative, civil and penal law.  
Name and address of employer PMBGR – Lawyers, Av. Conselheiro Fernando de Sousa, 19, 1000 Lisboa, Portugal  
Type of business or sector Legal



Position held	<b>Legal Consultant and Cultural Contact Point</b>
Dates	Start Date, 01-SEP-07 End Date, 21-AUG-13
Main activities and responsibilities	Legal advice and coordination of meeting and other events in the area of Culture for the Portuguese Presidency of the EU on the second semester of 2007. Cultural Contact Point and Consultant since January 2008, promoting the Culture 2007-2013 programme.
Name and address of employer	GPEARl - Planning, Strategy, Assessment and International Affairs Bureau of the Ministry of Culture of Portugal, Avenida Conselheiro Fernando de Sousa, 21- A, 1070-072 Lisboa, Portugal
Type of business or sector	Legal, Culture, International Public Affairs, Cultural Politics
Position held	<b>Legal Consultant and Policy Advisor</b>
Dates	Start Date, 01-SEP-13 End Date, 14-NOV-14
Main activities and responsibilities	Legal advice, sectoral policy and international affairs work in cinema and audiovisual matters, ensuring the representation of Portugal in the European Audiovisual observatory and the Creative Europe Programme and assisting the Management Department in contracts and acquisitions.
Name and address of employer	ICA – Portuguese Film Institute, Rua Luís Pastor de Macedo 25, 1750-156 Lisboa, Portugal
Type of business or sector	Legal, Culture, International Public Affairs, Cultural Politics, Cinema, Audiovisual
Position held	<b>Legal Consultant and Policy Advisor to the Secretary of State</b>
Dates	Start Date, 15-NOV-14 to present
Main activities and responsibilities	Legal advice, sectoral policy work in administrative modernization matters. Project Manager.
Name and address of employer	Cabinet of the Secretary of State for Administrative Modernization Presidency of the Council of Ministers, Rua Prof Gomes Teixeira 2, 1399-022 Lisboa, Portugal
Type of business or sector	Legal, Administrative Modernization, International Public Affairs, Local Politics
<b>Education and training</b>	
Dates	Start Date, 15-SEP-00 End Date, 08-JUL-05
Title of qualification awarded	University Degree (3+2, advanced degree equivalent to Master)
Course	Law and Political Science, major in International and Public Law
Name of organisation providing education and training	Universitas Catholica Lusitana – Portuguese Catholic University



**Personal skills and competences**

Mother tongue(s)

**English and Portuguese**

Other language

Self-assessment

*European level (\*)*

**French**

**Italian**

**Spanish**

Understanding				Speaking				Writing	
Listening		Reading		Spoken interaction		Spoken production			
B2	Independent user	B2	Independent user	B1	Independent user	B1	Independent user	B2	Independent user
C2	Proficient user	C2	Proficient user	C2	Proficient user	C2	Proficient user	B2	Independent user
B2	Independent user	B2	Independent user	C1	Proficient user	B2	Independent user	A2	Basic user

*(\*) Common European Framework of Reference for Languages*

Computer skills and competences

Advanced PC User with Extensive knowledge of Office Programs

Driving licence

Yes (European)