

UNIVERSIDADE FERNANDO PESSOA
Porto

**Provas Públicas para obtenção do Título Académico de Agregado em Ciências
Empresariais, especialização em Gestão**

Relatório apresentado nos termos da alínea b) do n.º 5 do Decreto-Lei n.º 239/2007, de 19 de Julho, no âmbito do ramo de conhecimento em **Ciências Empresariais, especialização em Gestão**

Unidade Curricular de **Modelos de Gestão Pública** — Plano de Estudos da Licenciatura em Gestão
Pública

1.º Ciclo - *Programa, conteúdos e métodos de ensino*

Pedro Manuel Miranda Nunes

26 de Março de 2012

Esta página ficou propositadamente em branco

Índice Geral

		<i>p.</i>
I Parte	1. A Unidade Curricular, nota introdutória	v
II Parte	1. Estrutura do programa e conteúdos da Unidade Curricular	<i>Xi</i>
	2. Índice detalhado das aulas distribuídas por 18 sessões de 2,5h cada, com bibliografia, orientações para o trabalho autónomo (fora da sala de aula) e nas horas de contacto	<i>xviii</i>
	3. Bibliografia Geral da Unidade Curricular	161
III Parte	1. Introdução	193
	2. Metodologias de ensino e aprendizagem	196
	3. Metodologias de Avaliação	198
	4. Material de apoio	198

Esta página ficou propositadamente em branco

I Parte

Nota introdutória

**A Unidade curricular de Modelos de Gestão Pública no Plano de Estudos da Licenciatura em
Gestão Pública (1.º Ciclo)**

Esta página ficou propositadamente em branco

1. Nota introdutória: A Unidade curricular de Modelos de Gestão Pública — no Plano de Estudos da Licenciatura em Gestão Pública (1.º Ciclo): A motivação e a escolha da unidade curricular

Nos termos da legislação em vigor, alínea b) do n.º 5 do Decreto-Lei n.º 239/2007, de 19 de Julho, os candidatos a provas públicas de agregação devem apresentar um “*relatório que inclua o programa, os conteúdos e os métodos do ensino*” de unidade curricular inscrita no conjunto de matérias abrangidas pela área científica em que são admitidos a concurso de provas públicas.

O decreto-lei n.º 74/2006, de 24 de Março, que procede à regulamentação das alterações introduzidas pela Lei de Bases do Sistema Educativo (lei n.º 46/86, de 14 de Outubro) relativas ao novo modelo de organização do ensino superior, no que respeita aos ciclos de estudo, introduziu novos e variados conceitos e nomenclaturas. Apesar de se tratar de uma regulamentação *ex-post* ao decreto-lei n.º 239/2007, de 19 de Julho, que aprovou o regime jurídico do título académico de agregado, este último já contemplava parte daquelas mesmas nomenclaturas, em particular o conceito de *unidade curricular*, enquanto *unidade de ensino com objectivos de formação próprios que é objecto de inscrição administrativa e de avaliação traduzida numa classificação final*, em vez do tradicional conceito de *disciplina*. Nesta decorrência, e para efeitos do presente relatório, o uso da nomenclatura *unidade curricular* far-se-á por correspondência ao conceito de *disciplina* tal como era usado até 2007, inserido no *Plano de estudos de um curso*, sendo este o *conjunto organizado de unidades curriculares em que um estudante deve ser aprovado para obter um determinado grau académico*.

Com este entendimento, a *unidade curricular* de **Modelos de Gestão Pública** envolverá objectivos de formação próprios e de avaliação incorporados e associados a um plano de estudos de forma organizada e coerente com vista à obtenção do grau académico de *licenciatura em Gestão Pública*, correspondente ao 1.º ciclo de formação (*cf.* tab. 1 e 2 seguintes).

Neste sentido e com este alcance, optámos pela *unidade curricular* de Modelos de Gestão Pública do plano de estudos da licenciatura em Gestão Pública (*cf.* tabelas seguintes) da Escola Superior de Gestão, do Instituto Politécnico do Cávado e do Ave. Escolhemos esta *unidade curricular*, não só pela correspondência do subsistema de ensino politécnico em que leccionámos há mais de 15 anos mas, também, por ser a *unidade curricular* que no nosso percurso académico e profissional esteve profundamente mais ligada à nossa investigação e leccionação, no âmbito das ciências sociais.

Esta página ficou propositadamente em branco

II Parte
Estrutura do Programa e Conteúdos

Esta página ficou propositadamente em branco

1. Estrutura do Programa e Conteúdos

O *Plano de estudos*, tradicionalmente conhecido como o *currículo do curso*, continua a ser frequentemente associado à sequência de matérias propostas para um dado ciclo de estudos, um nível de escolaridade ou um curso, cuja frequência e conclusão conduzem o Estudante à obtenção de um determinado grau. Julgámos que a pertinência do conceito se manteve e vai, também, no sentido do que sustenta RIBEIRO (1989)¹, onde se resguarda que o *plano curricular* se concretiza na atribuição de tempos lectivos semanais a cada uma das unidades curriculares que o integram, de acordo com o seu peso relativo no conjunto dessas matérias e nos vários anos de escolaridade que tal plano pode contemplar. Este conceito de currículo, muito contíguo à concepção de programa, como foi formulado por BOBBIT (1922, *apud* RIBEIRO, 1989), evoluiu para um conceito bem mais amplo e que privilegia o contexto escolar e todos os factores que nele interferem. Procurando traduzir estas novas concepções, o Autor (*idem*, 1989), propôs a seguinte definição mais operacional de currículo: "Plano estruturado de ensino-aprendizagem, incluindo objectivos ou resultados de aprendizagem a alcançar, matérias ou conteúdos a ensinar, processos ou experiências de aprendizagem a promover". Foi esta a aquiescência que fizemos como ponto de partida para a elaboração do programa da *unidade curricular* de Modelos de Gestão Pública.

Apesar do que se defende, o currículo não é apenas planificação, mas também a prática em que se estabelece o diálogo entre os agentes sociais, sendo também determinado pelo contexto, adquirindo diferentes sentidos conforme os diversos protagonistas, o mesmo é dizer que uma determinada unidade curricular pode, e deve, ter conteúdos diferentes e, por isso, adaptados a cursos, porventura diferentes, não sendo despiciente, até, que os conteúdos da unidade curricular se adaptem à realidade social e, fundamentalmente, laboral onde se ministra o curso, com vista à obtenção de perfis formativos adequados aos ritmos de obtenção de emprego e às necessidades do mercado de trabalho.

Na investigação que realizámos, ao longo dos últimos meses, e que culminou no programa que agora se apresenta, deparámo-nos com programas de unidades curriculares com a mesma designação, mas com conteúdos diferentes e, conteúdos iguais, para designações diferentes. Tal facto, ou observação, estendeu-se, também, ao curso como um todo. Assim, foi possível verificar que as licenciaturas no âmbito da Administração Pública, onde se inclui a Administração Autárquica, as áreas científicas predominantes nos planos de estudo e conteúdos programáticos, vão desde o predomínio das ciências económicas e da gestão, à predominância das ciências jurídicas e administrativas, subalternizando-se, umas e outras, sem aparente justificação. Foi possível constatar, até, que a licenciatura em Administração Pública e/ou

¹ In RIBEIRO, A.C. (1989). *Planificação e avaliação do ensino aprendizagem*. Lisboa: Universidade Aberta.

Gestão Pública é ministrada em Institutos ou Faculdades de Direito, de Economia e Gestão e das Ciências Sociais e Políticas. Sem fazer juízo sobre tal constatação, a nossa preocupação foi, como dissemos, elaborar um programa e respectivos conteúdos, que no contexto global do curso servisse o perfil formativo pretendido dos que o frequentam e venham a concluir e, essencialmente, do mercado de trabalho que os *absorverá* (organizações públicas, principalmente).

Salvaguardada esta questão prévia, assentimos que se mantêm, ainda hoje, muito actuais os princípios de TYLER (1949)², onde o autor define uma série de questões³ básicas que qualquer currículo deverá responder, destacando-se que deva contribuir para um resultado que concorra para as finalidades educacionais que a escola pretende atingir com as experiências de aprendizagem; diremos aqui, nós, que a *Universidade* ou *Instituto Politécnico* têm um papel altamente singular.

Contra uma tentação apressada de decretar reformas curriculares HOEBEN (1994)⁴ definiu parâmetros de uma avaliação do currículo centrada em resultados, e que deverá considerar e propor-se responder a várias questões, evidenciando-se, nomeadamente, os objectivos ou os efeitos pretendidos com o currículo a ser cumpridos, o tempo de ensino e de aprendizagem, a clareza da estruturação dos objectivos e dos conteúdos, a sua progressividade e, ainda, se é geradora de novas oportunidades de aprendizagem, etc.

Com este posicionamento propusemo-nos construir o programa da unidade curricular de Modelos de Gestão Pública de forma a questionarmos e problematizarmos todo o contexto formativo, integral, do licenciado em Gestão Pública.

Deste modo, e em abstracto, o grau de licenciado em Gestão Pública deverá traduzir, conforme dispõe a regulamentação geral⁵: (i) demonstração e posse de conhecimentos e capacidade de compreensão na área de formação (Administração Pública, para o caso) sustentando-se nos conhecimentos de nível secundário, agora desenvolvidos e aprofundados, apoiados em materiais de ensino de nível avançado (conhecimentos de ponta); (ii) saber aplicar os conhecimentos e a capacidade de compreensão adquiridos, de forma a evidenciarem uma abordagem profissional ao trabalho desenvolvido na área vocacional; (iii) capacidade de resolução de problemas no âmbito da área de formação e de construção e fundamentação da argumentação; (iv) capacidade de recolher, seleccionar e interpretar a informação

2 In TYLER, R. (1949). *Basic principles of curriculum and instruction*. Chicago: Univ. of Chicago Press, *apud*, José Augusto Pacheco, Estudos Curriculares: para a compreensão crítica da educação. CRIAP-ASA. *Correio da Educação* n.º 307 e, ainda, J. M. SOUSA e C. N. FINO (Org.). *A escola sob suspeita* (pp. 15-29). Porto. Edições ASA.

3 No original (inglês): 1. what educational purposes should the school seek to attain? (Defining appropriate learning objectives.); 2. How can learning experiences be selected which are likely to be useful in attaining these objectives? (Introducing useful learning experiences.); 3. How can learning experiences be organized for effective instruction? (Organizing experiences to maximize their effect.); e, 4. How can the effectiveness of learning experiences be evaluated? (Evaluating the process and revising the areas that were not effective.)

4 *Apud* FONTES, Carlos, <http://www3.uma.pt/>, visitado em 25 de Julho 2010.

5 Decreto-lei n.º 74/2006, de 24 de Março.

relevante, particularmente na área de formação, que habilite a fundamentarem as soluções que preconizam e juízos que emitem, incluindo na análise dos aspectos sociais, científicos e éticos relevantes; (v) competências que permitam comunicar informação, ideias, problemas e soluções, tanto a públicos constituídos por especialistas como por não especialistas; e, (vi) competências de aprendizagem que permitam uma aprendizagem ao longo da vida com elevado grau de autonomia.

O enquadramento, *a priori*, da unidade curricular de *Modelos de Gestão Pública* no *Plano de Estudos* da Licenciatura em Gestão Pública transcorre e justifica-se, assim, pelo facto da organização curricular nesta área de conhecimento, como noutras, assentar numa adequação das formações ao novo modelo de organização do ensino superior, devendo ser concretizada através de um trabalho desenvolvido pelas instituições, que deve ser participado por estudantes e professores, e que propenderá, particularmente, para uma passagem de um ensino baseado na transmissão de conhecimentos para um ensino baseado no desenvolvimento de competências (*cfr.*, a este propósito, parte III, métodos de ensino e aprendizagem).

A *unidade curricular* de *Modelos de Pública* aparece no 2.º ano curricular, no 2.º semestre, com um volume de trabalho total de 126 horas (45h teórico-práticas de contacto mais 81 horas de trabalho autónomo, fora da sala de aula) a que correspondem 4,5 créditos ECTS num total de 30 no semestre, materializadas em sessões semanais de 2,5 horas cada (18 sessões de horas de contacto em sala), acrescidas de 5,4 horas semanais de trabalho autónomo do estudante (fora da sala de aula) no semestre, ou semestres.

Duas notas nos pareceram de extrema importância, desde logo:

- (i) A primeira, tem a ver com o facto de a montante da unidade curricular de *Modelos de Gestão Pública*, existir no plano de estudos uma unidade curricular de *Direito Público*, em particular de *Direito Administrativo*, de *Teoria do Estado* e *Direito Constitucional* e a *Unidade curricular* de *Administração Pública*; e,
- (ii) A segunda, relacionada com a primeira, é a de que a unidade curricular de *Direito Administrativo*, leccionada a montante, no 1.º ano, 2.º semestre, só comporta o *Procedimento* e a *Actividade Administrativa*, ficando de fora toda a *estrutura e teoria das organizações públicas*, sendo que parte desta matéria da teoria das organizações públicas é leccionada na unidade curricular de *Administração Pública*.

Assim, a *unidade curricular* é antecedida das unidades curriculares que designámos de subsidiárias e que foram, portanto, estruturantes, para a formação do seu conteúdo programático e que são: Princípios de Gestão, Fundamentos de Direito, Economia Pública, Administração Pública, Gestão das Políticas e Programas Públicos, etc. (*cf.* tabela 1 e 2 seguintes) e, a montante, também subsidiárias, as unidades curriculares de Património Público, Direito do Trabalho em Funções Públicas, Contabilidade de Gestão nas Entidades Públicas, Gestão Autárquica, etc.

A identificação, *a priori*, das áreas de formação básicas e estruturantes ao curso, em particular a relação de conteúdos assumidos entre si é, hoje, um dos aspectos imperiosos na formação de nível superior, daqui resultando o que tanto se patrocina em termos de áreas científicas predominantes e créditos (ECTS) que devem ser reunidos para obtenção do grau ou diploma numa área de formação.

Com este sentido, a construção do programa da unidade curricular de Modelos de Gestão Pública teve em consideração o conteúdo programático existente nas unidades curriculares conexas a esta área de formação.

tabela 1: Plano de Estudos da Licenciatura em Gestão Pública

1º Ano /1.º Semestre					
Unidades curriculares	Área científica	Tipo	Tempo de trabalho (horas)		Créditos
			Total	Contacto	
Princípios de Gestão	G	Semestral	140	T:30; TP:15	5
Contabilidade Financeira Pública	C F	Semestral	126	TP:45	4.5
Fundamentos do Direito	D	Semestral	126	TP:45	4.5
Teoria do Estado e Direito Constitucional	D	Semestral	154	T:30;TP:30	5.5
Economia Pública	G	Semestral	154	T:30;TP:30	5.5
Finanças Públicas	G	Semestral	140	T:30;TP:15	5
1º Ano /2.º Semestre					
Administração Pública	G	Semestral	140	T: 30;TP: 15	5
Contabilidade Orçamental	CF	Semestral	126	TP: 45	4.5
Direito e Contencioso da União Europeia	D	Semestral	154	T: 30, TP: 30	5.5
Complementos de Finanças Públicas	G	Semestral	126	TP: 45	4.5
Direito e Procedimento Administrativo	D	Semestral	140	T: 30;TP: 30	5
Estatística Aplicada	M	Semestral	154	TP: 45	5.5
2º Ano /1.º Semestre					
Contabilidade Financeira Pública II	CF	Semestral	126	TP: 45	4.5
Direito dos Contratos na Administração Pública	D	Semestral	154	T: 30; TP: 30	5.5
Contabilidade Analítica Aplicada	CF	Semestral	140	TP: 60	5
Gestão dos Rec. Humanos na Administração Pública	G	Semestral	140	TP: 45	5
Gestão das Políticas e Programas Públicos	G	Semestral	140	TP: 45	5
Opção I	G/D/CF	Semestral	140	TP: 45	5
2º Ano /2.º Semestre					
Modelos de Gestão Pública	G	Semestral	126	TP: 45	4.5
Património Público	D/CF	Semestral	126	T: 30; TP: 15	4.5
Auditoria Pública Aplicada	CF	Semestral	126	TP: 45	4.5
Marketing Público	G	Semestral	154	T: 30; TP: 30	5.5
Direito do Trabalho em Funções Públicas	D	Semestral	168	T: 30;TP: 30	6
Opção II	G/D/CF	Semestral	140	TP: 45	5
3º Ano /1.º Semestre					
Tópicos de Fiscalidade	CF	Semestral	168	T: 30;TP: 30	6
Direito do Ambiente e do Desenv. Sustentável	D	Semestral	126	T: 30;TP: 15	4.5
Contabilidade de Gestão nas Entidades Públicas	CF	Semestral	126	TP: 45	4.5
Gestão Estratégica	G	Semestral	126	TP: 45	4.5
Gestão e Análise Financeira	G	Semestral	154	TP: 60	5.5
Opção III	G/D/CF	Semestral	140	TP: 45	5
3º Ano /2.º Semestre					
Avaliação e Gestão de Projectos	G	Semestral	154	T: 30; TP: 30	5.5
Gestão da Qualidade	G	Semestral	126	T: 30, TP: 15	4.5
Ética e Deontologia	G	Semestral	126	T30; TP: 15	4.5
Sistemas de Informação	STI	Semestral	140	TP: 45	5
Projecto em Gestão Pública	G	Semestral	154	TP: 60	5.5
Opção IV	G/D/CF	Semestral	140	TP: 45	5
Opções					
Gestão Autárquica	G	Semestral	140	TP: 45	5

Políticas de Ordenamento do Território	D	Semestral	140	TP: 45	5
Contabilidade Autárquica	CF	Semestral	140	TP: 45	5
Contabilidade Sector da Educação	CF	Semestral	140	TP: 45	5
Direito e Procedimento Tributário	D	Semestral	140	TP: 45	5
Economia Regional e Local	G	Semestral	140	TP: 45	5
Desenvolvimento Organizacional	G	Semestral	140	TP: 45	5
Contabilidade das IPSS	CF	Semestral	140	TP: 45	5
Finanças Públicas Europeias	G	Semestral	140	TP: 45	5
Direito Contra-ordenacional	D	Semestral	140	TP: 45	5
Contabilidade do Sector Público Empresarial	CF	Semestral	140	TP: 45	5
Economia e Fundamentos do Turismo	G	Semestral	140	TP: 45	5

Opções: Os estudantes escolhem, em cada um dos 4 semestres, uma das opções constantes desta lista.

tabela 2: Unidades curriculares subsidiárias na elaboração programática da unidade curricular de Modelos de Gestão Pública

1º Ano /1.º Semestre					
Unidades curriculares	Área científica	Tipo	Tempo de trabalho (horas)		Créditos
			Total	Contacto	
Princípios de Gestão	G	Semestral	140	T:30; TP:15	5
Fundamentos do Direito	D	Semestral	126	TP:45	4.5
Teoria do Estado e Direito Constitucional	D	Semestral	154	T:30;TP:30	5.5
Economia Pública	G	Semestral	154	T:30;TP:30	5.5
Administração Pública	G	Semestral	140	T: 30;TP: 15	5
Direito e Procedimento Administrativo	D	Semestral	140	T: 30;TP: 30	5
Gestão dos Rec. Humanos na Administração Pública	G	Semestral	140	TP: 45	5
Gestão das Políticas e Programas Públicos	G	Semestral	140	TP: 45	5
Direito do Trabalho em Funções Públicas	D	Semestral	168	T: 30;TP: 30	6
Gestão Autárquica	G	Semestral	140	TP: 45	5

No ensino politécnico, em concreto, o ciclo de estudos conducente ao grau de licenciado possui 180 créditos e uma duração normal de seis semestres curriculares de trabalho dos Estudantes. Os conteúdos programáticos da unidade curricular de Modelos de Gestão Pública compreendem 126 horas de volume total de trabalho, distribuídas por 45 horas semestrais teórico-práticas, como já se referiu, acrescidas de 81 horas de trabalho autónomo do estudante, e portanto, fora da sala de aula. Aqui, surge a primeira inovação, enquanto metodologia de ensino e aprendizagem. O trabalho autónomo do Estudante sempre existiu mas, agora, surge e é disciplinado e *controlado* pelo professor, entrando no cômputo global do volume total de trabalho e, portanto, também avaliado, para obtenção de determinado número de créditos ECTS.

Assim, todo o volume de trabalho total (do estudante) na unidade curricular foi pensado para o plano de estudos com a seguinte metodologia e/ou itinerário epistemológico: das ciências de base para as estruturantes e, destas, para as instrumentais. O objectivo final foi, como em qualquer curso, dotar os Estudantes de um perfil formativo no domínio da gestão pública e que encerre uma sólida formação avançada, sustentada em:

- Competências transversais, orientadas para o desenvolvimento pessoal, social e relacional; e,
- Competências técnicas, direccionadas para a obtenção de competências profissionais, potenciadoras de aumento de empregabilidade nos domínios da gestão pública e autárquica.

O contributo da *unidade curricular* de Modelos de Gestão Pública, em afinidade com as unidades curriculares que designámos de *subsidiárias*, por aproximação e/ou complemento aos conteúdos de administração pública, potenciarão e/ou permitirão, ao nível das competências genéricas:

- Utilização adequada da terminologia técnica e jurídica da linguagem dos fenómenos das organizações públicas;
- Demonstrar uma visão sistémica e, portanto, estrutural, de toda a administração pública (sentido orgânico ou subjectivo);
- Conhecimento e domínio dos aspectos funcionais (de actividade) de toda a administração pública (sentido material ou objectivo e dos sistemas de organização pública);
- Desenvolvimento, análise e implantação de sistemas administrativos com ênfase, ou aproximação, aos novos paradigmas de gestão;
- Elaboração de pareceres, relatórios, trabalhos e formulações de análise nos diversos domínios de administração pública;
- Exercer consultoria e assessoria em qualquer organização pública, nos vários tipos de administração do Estado, e em qualquer das suas actividades;
- Identificação das estruturas das organizações públicas e relaciona-las com processos específicos, e novas formas ou tipologias de serviços públicos;
- Avaliar e organizar informação relevante para o processo e procedimento administrativo;
- Elaborar procedimentos visando a definição de funções e os limites de responsabilidade;
- Avaliar o cumprimento dos procedimentos; e,
- Identificar a natureza e actividade das organizações públicas no seu todo, enquanto actividade que satisfaz *necessidades colectivas* públicas.

Resolvido o exercício anterior, pela relação entre conteúdos e entre programas que compõem o plano de estudos e, ainda, os objectivos do perfil formativo pretendido para o Estudante licenciado em Gestão Pública, propõe-se o seguinte programa e conteúdos, estruturados em capítulos. No I capítulo onde se encosta o estudo da ciência da Administração Pública e dos sistemas administrativos mais relevantes; do III ao IV capítulo abordam-se, no âmbito da Teoria Geral da Organização Administrativa, os Elementos e Sistemas da Organização Administrativa. Nos capítulos seguintes abordam-se as grandes problemáticas que se colocam hoje à Organização Administrativa no âmbito das Transformações da Actual Administração Pública, nomeadamente os Movimentos pré e pós-burocráticos, as Reformas da

Administração Pública, Reformas no Emprego Público, Reformas no modo de Estruturação das Organizações Públicas, Relação entre Políticos e Burocratas, Gestão Pública e Gestão Privada, a Nova Gestão Pública e os movimentos pós paradigma da Nova Gestão Pública.

Como nota final, acautela-se a circunstância de, intencionalmente, os conteúdos, em cada lição e sua apresentação no itinerário epistemológico, terem sido pensados, em termos de densidade, de um nível menos exaustivo, onde as lições se apresentam com relativa profundidade, para um nível mais complexo até um nível mais autónomo. Tal facto prendeu-se com a circunstância de se tratar de estudantes de primeiro ano de licenciatura, detalhe que considerámos de extrema importância para a elaboração do programa. Espera-se, assim, que com as orientações correspondentes e o apoio devido no percurso da leccionação, o estudante adquira autonomia ao longo do semestre e seja capaz de se tornar independente na sua pesquisa e estudo, daqui resultou que o trabalho (actividades) nas horas de contacto e fora das aulas de contacto (autónomo) tenha seguido um itinerário de questões simples a resolver até às leituras orientadas nos capítulos finais.

2. Índice detalhado da Unidade Curricular de Modelos de Gestão Pública

	Pg.
Capítulo I: Introdução ao estudo da Administração Pública	1
(Aula T/P n.º 1)	1
1. Apresentação da UC e respectivo planeamento.	1
2. Apresentação das metodologias de ensino e aprendizagem e do regime de avaliação	1
3. Introdução ao estudo da Ciência da Administração Pública e o seu estudo no contexto das várias ciências	2
4. As necessidades colectivas e a administração pública	2
5. Os vários sentidos da expressão administração pública (sentido orgânico e sentido material)	4
5.1. Administração pública em sentido orgânico ou subjectivo (AP) em sentido material ou objectivo (ap)	4
(Aula T/P n.º 2)	9
1. A Administração Pública e a administração privada	9
2. A Administração Pública e as funções do Estado	10
Capítulo II: Os sistemas administrativos	13
(Aula T/P n.º 3)	13
1. Introdução	13
2. Caracterização do Sistema administrativo tradicional	13
3. Sistemas administrativo de tipo britânico	14
5. Sistema administrativo de tipo francês	14
5. Confronto entre os sistemas administrativos	14
5.1. Evolução dos sistemas administrativos	15
Capítulo III: Teoria Geral da Organização Administrativa: Elementos de Organização	19
(Aula T/P n.º 4)	19
1. Identificação dos elementos de organização administrativa e Sistemas Administrativos	19
1.1. Conceito de organização administrativa	20
2. Elementos da organização administrativa	21
2.1 As pessoas colectivas públicas, conceito e espécies	21
2. Classificação dos órgãos	23
(Aula T/P n.º 5)	27
1. Atribuições e competências	27
2. Da competência em especial	27
2.1. Conflitos de atribuições e competências	29
(Aula T/P n.º 6)	33
1. Os serviços públicos	33
1.1. Conceito e sua organização	33
1.1.1. Espécies	34
1.1.2. Organização	34
2.1. Hierarquia	36
2.2. Os poderes do superior	37
Capítulo IV: Teoria Geral da Organização Administrativa: Sistemas de Organização	39
(Aula T/P n.º 7)	39
1. Introdução	39
2. Conceito de concentração e desconcentração	39
2.1. Espécies	40
3. A delegação de poderes	41
3.1. Espécies	42

Capítulo IV: Teoria Geral da Organização Administrativa: Sistemas de Organização	45
(Aula T/P n.º 8)	45
1. Centralização e descentralização	45
1.1. Espécies	46
1.2. A tutela administrativa - conceito	46
2. Integração e devolução de poderes	48
3. Princípios Constitucionais sobre a organização administrativa	49
Capítulo V: Gestão Pública e Gestão Privada	33
(Aula T/P n.º 9)	33
1. Introdução	53
2. Conceito de administração e conceito de gestão	54
2.1. Análise de perspectivas	54
3. Gestão pública e gestão privada	
Capítulo VI: A Organização administrativa no âmbito das transformações da actual administração pública: movimentos pré e pós burocráticos	63
(Aula T/P n.º 10)	63
1. Introdução	64
2. Introdução ao estudo da Burocracia	64
3. Permanência e (dis) Funcionalidade (s) da Burocracia: as organizações burocráticas e pós-burocráticas	66
Capítulo VI: A relação entre políticos e burocratas	73
(Aula T/P n.º 11)	73
1. Introdução	73
2. A relação entre políticos e burocratas	73
3. A Relação entre modelos de Direcção, Política e Administração	77
Capítulo VII: : Reforma da Administração Pública e Reforma do Estado: Que modelos	89
(Aula T/P n.º 12)	89
1. Introdução: conceito e âmbito da reforma	93
1.1. Breves considerações às resistências encontradas	93
2. Razões das reformas na Administração Pública	97
3. Soluções preconizadas para as reformas	106
3.1. Os modelos que se desenvolveram	106
Capítulo VIII: : Reformas no Emprego Público	131
(Aula T/P n.º 13 e 14)	131
1. Introdução	131
2. Definição e conceito de Serviço Público, Função Pública e Emprego Público	132
2.1. Natureza do funcionalismo público	134
3. Sistemas de emprego público versus modelos de administração pública	137
4. Os sistemas de emprego público	117
5. O significado do sistema de emprego público no século XXI	141
5.1. Representação dos modelos de emprego público <i>versus</i> flexibilidade e segurança	142
6. Valores essenciais ao serviço público	144
7. Modelos de Serviços Públicos assimilados nos sistemas de emprego público	145
8. Breves considerações à conceptualização e significado das palavras cidadão/cliente/utente/usuário	149
9. Interesse Público <i>versus</i> Emprego Público	150
10. Serviço Publico (Sector Público) e Serviço Privado (Sector Privado)	151

Capítulo VIII: A Nova Gestão Pública e os movimentos pós NGP	159
(Aula T/P n.º 15 e 16)	159
1. Introdução	159
2. A ambiguidade na definição dos modelos	160
3. As diferentes correntes da Nova Gestão Pública	163
3.1. A autonomização do modelo da Nova Gestão Pública	164
3.2. Os movimentos pós NGP	174
3.2.1. O Governance e o Novo Serviço Público	174

Capítulo I
Introdução ao estudo da Administração Pública

Aula T/P n.º 1
Horas de contacto: 2h,30m

Sumário:

Apresentação da Unidade Curricular e respectivo planeamento.
Apresentação das metodologias de ensino e aprendizagem e do regime de avaliação
Introdução ao estudo da Ciência da Administração Pública e o seu estudo no contexto das várias ciências
As *necessidades colectivas* e a administração pública
Os vários sentidos da expressão *administração pública* (sentido orgânico e sentido material)
Administração pública em sentido orgânico ou subjectivo (AP) e em sentido material ou objectivo (ap)

Objectivos da sessão:

- Compreensão dos objectivos do programa da Unidade Curricular no contexto global do curso;
- Conhecimento das metodologias de ensino e aprendizagem e, ainda, do tipo de avaliação a realizar nas aulas teórico-práticas da unidade curricular;
- Relação das metodologias de avaliação com a materialização de uma classificação final que resultará de uma avaliação contínua e, para os casos previstos na lei e em regulamento interno, no exame final da unidade curricular;
- Identificação e compreensão da importância da análise da ciência da administração pública no contexto das outras ciências e correntes teóricas;
- Compreensão do conceito de *necessidades colectivas* na administração pública e sua demarcação para com as necessidades individuais e privadas;
- Entender e identificar as *espécies* principais de *necessidades colectivas* na administração pública; e,
- Perceber os vários sentidos que a expressão *administração pública* comporta.

1. Apresentação da unidade curricular e respectivo planeamento

— Entrega do programa da unidade curricular e explicação dos seus assuntos com referência a conteúdos mais gerais de outras unidades curriculares de todo o plano de estudos do curso.
Explicação do funcionamento da unidade curricular.

2. Apresentação das metodologias de ensino e aprendizagem e do regime de avaliação

— Explicação da metodologia de ensino e aprendizagem e, ainda, do tipo de avaliação a realizar nas aulas, nomeadamente as tarefas propostas ao longo das sessões, quer em horas de contacto, quer em trabalho autónmo.

3. Introdução ao estudo da Ciência da Administração Pública e a sua análise no contexto das várias ciências

- Compreender a *ciência da administração* como uma ciência social, interdisciplinar, que se ocupa do estudo das instituições, visando a compreensão dos fenómenos administrativos (CARVALHO, 2001, p. 17).
- Identificar as origens da Ciência da Administração (perspectiva jurídica, de gestão e sociológica).
- Compreender o percurso da autonomização da Ciência da Administração.
- Conceptualizar a Ciência da Administração em sentido lato e em sentido estrito.
- Compreender e distinguir os conceitos: “administração” e “gestão”.
- Método e objecto do Direito Administrativo e da Ciência do Direito Administrativo: a Ciência da administração pública (ciência social que estuda as organizações públicas) e a ciência do direito administrativo (ciência jurídica que teoriza o sistema normativo).
- Conceito de Ciência da Administração Pública, em particular as origens do termo e a dificuldade na fixação de um conceito de administração.
- Compreender a relação entre organização (como grupo humano) e administração (objectivos e funcionamento da organização).

4. As necessidades colectivas e a administração pública

- Percepção e análise do conceito de *necessidade colectiva*, pela aproximação a exemplos do quotidiano, quer na perspectiva de quem fornece ou satisfaz as necessidades colectivas, quer na perspectiva de quem usufrui das mesmas (*cfr.* fig.1).

fig. 1: Satisfação das *necessidades colectivas*

Necessidade colectiva	Satisfeita por...
Necessidade de protecção de pessoas e bens contra incêndios...	Serviços de bombeiros
Salvação de navios e embarcações...	Serviços de socorros a náufragos
Segurança dos cidadãos contra perturbações da ordem pública	Serviços de polícia
Defesa militar	Forças Armadas
Identificação pública dos cidadãos e de pessoas colectivas	Serviços de registo civil, registo comercial, etc.

- Reter a proposição de que a *satisfação das necessidades colectivas* é percebida, de um modo geral, como *tarefa primordial da administração pública*. Onde quer que exista (e se expresse com intensidade suficiente) uma *necessidade colectiva*, aí surgirá um *serviço público* destinado a satisfazê-la, em nome e no interesse da colectividade.
- Apreciação de que, genericamente, a *segurança, a cultura e o bem-estar são exemplos de necessidades colectivas cuja satisfação está a cargo da administração pública* (FREITAS DO AMARAL, 2006, p. 27; JOÃO CAUPERS, 1996, p. 31; 2005, p.34) sendo, de resto, as que genericamente (em termos de espécies) são assumidas pelos serviços públicos.
- Percepcionar que nem todos os serviços que funcionam para a satisfação das *necessidades colectivas* têm a mesma origem ou mesma natureza e que:
 - a) Uns são criados e geridos pelo Estado;
 - b) Outros são entregues a organismos autónomos que se auto sustentam financeiramente; e,
 - c) Outros são entidades tradicionais de origem religiosa, hoje assumidas pelo Estado.
- Identificar e classificar as *necessidades colectivas* em espécies fundamentais:
 - a) A segurança;
 - b) A cultura; e,
 - c) O bem-estar.
- Ressalvar que fica excluído do âmbito administrativo a realização da justiça, sendo que se trata de uma função desempenhada pelos Tribunais, cometida constitucionalmente, ao poder judicial.

5. Os vários sentidos da expressão *administração pública*: sentido orgânico e sentido material

- Diferenciar os dois principais sentidos em que se utiliza a expressão *administração pública* (cfr. fig. 2), entendendo-se sob dois pontos de vista: a *administração pública como organização* — conjunto de serviços, organismos e entidades e, *administração pública como a actividade administrativa*.

fig. 2: Sentidos da expressão *administração pública*

No primeiro caso, a expressão é empregada no sentido da...	No segundo caso, a expressão é empregada no sentido da...
Organização: administração pública como sinónimo de organização administrativa	Actividade: administração pública aparece como sinónimo de actividade administrativa
É a administração pública em sentido orgânico ou subjectivo AP	É a administração pública em sentido material ou Objectivo ap

- Perceber que do ponto de vista *técnico-jurídico* é ainda possível um terceiro sentido: a administração pública em sentido formal. Matéria de que se ocupa a unidade curricular de Direito Administrativo.

5.1 Administração pública em sentido orgânico ou subjectivo (AP) ou noutra acepção, *organizatório*.

- Identificar o Estado como entidade principal da administração pública, sendo, até, a maior pessoa colectiva pública.
- Identificar o Governo como o órgão administrativo mais importante do País, sendo o principal órgão condutor da administração pública.
- Identificar os Ministérios, as direcções gerais e, ainda, repartições públicas como serviços de maior importância para o país.
- Esclarecer que o Estado não é só composto por serviços centrais, compreendendo, também, órgãos e serviços locais que actuam desconcentradamente, satisfazendo funções de interesse geral a várias localidades.
- Confirmar que a administração pública não é uma actividade exclusiva do Estado e que, para além deste, existem outras instituições com personalidade jurídica, como por exemplo os municípios, freguesias, regiões autónomas, universidades, institutos públicos, associações públicas, pessoas colectivas de utilidade pública.

- Interpretar os conceitos de Administração Pública em sentido orgânico, enquanto: (i) *sistema de órgãos, serviços e agentes do Estado, bem como das demais pessoas colectivas públicas, que asseguram em nome da colectividade a satisfação regular e contínua das necessidades colectivas de segurança, cultura e bem-estar* (FREITAS DO AMARAL, 2006, p. 33); ou, noutra perspectiva: (ii) o *conjunto de órgãos, serviços e agentes do Estado e demais organizações públicas que asseguram, em nome da colectividade, a satisfação disciplinada, regular e contínua das necessidades colectivas de segurança, cultura e bem-estar* (JOÃO CAUPERS, 2005, p. 37).
- Completar com a perspectiva de FIGUEIREDO DIAS e FERNANDA PAULA OLIVEIRA (2005, p.11) quando referem ser o *sistema de órgãos, serviços e agentes do Estado, bem como das demais pessoas colectivas públicas, que asseguram, em nome da colectividade, a satisfação regular e contínua dos interesses públicos secundários*.
- Relacionar a evolução do conceito anterior com uma posição mais clássica, de MARCELLO CAETANO (1997, p. 5) quando refere tratar-se do *sistema de órgãos hierarquizados ou coordenados a que está atribuída a promoção e realização dos interesses colectivos por iniciativa própria, para a execução de preceitos jurídicos ou por imposição do bem comum, e utilizando todas as técnicas adequadas à obtenção dos resultados visados, podendo também praticar actos jurisdicionais relacionados com a sua actividade fundamental*.

5.2. Administração pública em sentido material ou objectivo (ap)

- Exposição e explicação do conceito de administração pública em sentido material ou objectivo (ap), ou funcional na acepção de JOÃO CAUPERS (2005, p. 38) como sendo o *conjunto de acções e operações desenvolvidas pelos órgãos, serviços e agentes do Estado e demais organizações públicas ocupadas em assegurar, em nome da colectividade, a satisfação regular e contínua das necessidades colectivas de segurança, cultura e bem-estar*, e, ainda, noutra perspectiva, como sendo *a actividade típica dos serviços públicos e agentes administrativos desenvolvida no interesse geral da colectividade, com vista à satisfação regular e contínua das necessidades colectivas de segurança, cultura e bem-estar, obtendo para o efeito os recursos mais adequados e utilizando as formas mais convenientes* (FREITAS DO AMARAL, 2006, p. 36).
- Completar com a perspectiva de FIGUEIREDO DIAS e FERNANDA PAULA OLIVEIRA (2005, p.12) quando referem ser o *conjunto de tarefas (administração em sentido funcional-material), atribuídas a um sistema de serviços organizados de acordo com princípios específicos (Administração em sentido*

orgânico), que normalmente se manifestam por actos com valor e força jurídica próprios (administração em sentido formal).

- Relacionar a evolução do conceito anterior com uma posição mais *clássica*, de MARCELLO CAETANO (1997, p. 5) quando refere tratar-se do *conjunto de decisões e operações mediante as quais o Estado e outras entidades públicas procuram, dentro das orientações gerais traçadas pela Política e directamente ou mediante estímulo, coordenação e orientação das actividades privadas assegurar a satisfação regular das necessidades colectivas de segurança e de bem-estar dos indivíduos, obtendo e empregando racionalmente para esse efeito os recursos necessários.*

Actividade 1: no tempo lectivo de contacto:

Para além do diálogo resultante da exposição do tema principal, a aula teórico-prática n.º 1, dispõe das seguintes actividades:

- Organização pelos estudantes de uma lista das necessidades individuais sentidas no quotidiano;
- Debate e afastamento das *necessidades individuais* e que não se *consideram colectivas*; e,
- Debate com vista à obtenção do conceito de *necessidade colectiva*.

Actividade 2: no tempo autónomo (não contacto) do Estudante:

- Leitura do programa da unidade curricular, entretanto fornecido.
- Leitura dos textos no manual adoptado, sobre o tema principal da aula, pp. 25-38.

Resolução das seguintes questões:

1. No âmbito do conceito que estudou a propósito da satisfação das necessidades colectivas, assumidas como tarefa fundamental da Administração, identifique, com exemplos, algumas dessas necessidades cuja satisfação poderá estar a cargo de um conjunto de pessoas colectivas, de natureza e origem distintas.
2. A Administração Pública em sentido formal tem a ver com o modo próprio de agir em determinado tipo de sistemas da administração. A esta perspectiva técnico-jurídica é ainda possível apensar mais dois sentidos em que se utiliza a expressão administração pública. Socorrendo-se dos exemplos que estudou, identifique aqueles sentidos, descrevendo-os.

Referências bibliográficas da sessão:

- AMARAL, Diogo Freitas do (2006). "**Curso de Direito Administrativo**". Volume I. 3.ª Edição. Edições Almedina. Coimbra. 2006 (pp. 25-38).
- BILHIM, João (2000). "**Ciência da Administração**". Universidade Aberta. Lisboa.
- CAETANO, Marcello (1997). "**Manual de Direito Administrativo**". 10.ª Edição, volume I. Almedina. Coimbra.
- CARVALHO, Elisabete Reis de (2001). "**Reengenharia na Administração Pública – A procura de novos modelos**". ISCS-UTL. Lisboa (p. 17 e 32).

- CAUPERS, João (1996). “**Direito Administrativo**”. Editorial Notícias. Lisboa (pp. 25-29 e p. 44).
- CAUPERS, João (2005). “**Introdução ao Direito Administrativo**”. 8.ª Edição, Âncora Editora. Lisboa (pp. 31-38).
- CHEVALLIER, Jacques e LOSCHAK, Danièle (1980). “**A Ciência Administrativa**”. Publicações Europa-América, Coleção Saber, Povoia de Varzim.
- DIAS, José Eduardo Figueiredo, e OLIVEIRA, Fernanda Paula (2005). “**Noções Fundamentais de Direito Administrativo**”. Almedina (p. 9-13).
- D’OLIVEIRA MARTINS, Guilherme (2006). **Finanças Públicas**. Sebenta dos Cursos de Direito e de Solicitadoria. Universidade Lusíada de Lisboa (pp. 2-7).
- GOURNAY, Bernard (1978). “**Introdução à Ciência Administrativa**”. Publicações Europa-América. Biblioteca Universitária. Viseu.
- MOREIRA, José Manuel e ALVES, André Azevedo (2010). “Gestão Pública e Teoria das Burocracias”. Cadernos INA, papers 47, Editora INA, Lisboa, pp. 13-14; 15-17 e 19-21.
- PARDO, Isabel de Val (1999). “**Administración de Entidades Públicas**”. Colección Universidad (p. 27 e p. 105).
- REBELO DE SOUSA, Marcelo (1999). “**Lições de Direito Administrativo**”. Volume I. Editora Lex (pp.12-13).
- SOUSA FRANCO, A. L. (1992). “**Finanças Públicas e Direito Financeiro**”. 4.ª Edição. Coimbra (pp. 16 e ss).

Esta página ficou propositadamente em branco

Capítulo I Introdução ao estudo da Administração Pública	Aula T/P n.º 2 Horas de contacto: 2h,30m
Sumário: A Administração Pública e a administração privada A Administração Pública e as funções do Estado	

Objectivos da aula: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Recordar o conceito de Administração Pública e distingui-lo da administração privada; ▪ Identificar os fins e a missão da Administração Pública e da administração privada; ▪ Relacionar e distinguir os fins da Administração Pública dos fins ou funções do Estado; e, ▪ Aplicar e acomodar os conceitos às leituras orientadas.
--

Introdução

- Compreender que a Administração Pública não é apenas um aparato de instituições que têm por fim, ou se reduza, a um conjunto de actividades administrativas executivas.
- Perceber que a Administração Pública não se confunde com a administração privada e que, neste contexto ou sentido, também não se confunde com outras actividades públicas não administrativas.

1. A Administração Pública e a administração privada

- Distinguir no aspecto jurídico, a administração pública e a administração privada (embora tenham de comum o serem ambas administração: a administração pública e a administração privada) a distinção está no *objecto* que incidem, pelo *fim* que visam prosseguir e pelos *meios* que utilizam (FREITAS DO AMARAL, 2006, p. 39) (*cf.* fig. 3).

fig. 3: Administração pública e administração privada

Administração pública		Administração privada
Necessidades colectivas assumidas como tarefa e responsabilidade própria da colectividade	Objecto	Administração privada incide sobre necessidades individuais (a gestão dos bens desta ou daquela pessoa) ou sobre necessidades que não atingem a generalidade de uma colectividade
Interesse público	Fim	Fins pessoais ou particulares
O processo mais característico é o comando unilateral (quer sob a forma de acto normativo, regulamento administrativo, quer sob forma de decisão concreta e individual, o acto administrativo).	Meios	os meios jurídicos que cada pessoa utiliza para actuar caracterizam-se pela igualdade entre as partes: os particulares são iguais entre si (o contrato é, assim, o instrumento jurídico típico do mundo das relações privadas).

- Recorrer a exemplos do quotidiano no âmbito da separação da esfera pública e privada quanto ao objecto, meio e fim da administração pública.

2. A Administração Pública e as funções do Estado

- Compreender o fenómeno da actividade administrativa pública que apresenta características próprias.
- Relacionar estas características com o facto de a administração pública ser um *instrumento* do poder político e por tal facto as organizações públicas poderem encontrar-se dependentes da vontade política, enquanto representantes legítimos da colectividade.
- Identificar os constrangimentos especiais decorrentes da *dependência* das organizações públicas face ao poder político:
 - a) Os objectivos fixados pelo poder político para cada organização pública não podem ser alterados ou inviabilizados por estas organizações públicas;
 - b) Falta ou insuficiência de auto-financiamento, que muitas vezes afecta as organizações públicas; e,
 - c) O Direito, caso do Direito Administrativo, que limita, muitas vezes, os vários princípios na gestão dos recursos humanos e a fixação de preços dos serviços prestados ou dos bens produzidos.
- Perceber que a sobrevivência das organizações públicas depende apenas do poder político que as cria, mantém, modifica e extingue, uma vez que as mesmas não concorrem, nem com as privadas, nem entre si.
- Compreender que de entre as várias actividades públicas mais características, no quadro geral das funções do Estado, existem outras essenciais: (i) Política; (ii) Legislativa; e, (iii) Justiça.
- Compreender as funções anteriores na acepção de JOÃO CAUPERES que ao nível das funções do Estado as caracteriza como primárias (função política e a função legislativa) e secundárias (a função jurisdicional e a função administrativa).
- Identificar a relação da administração pública face ao conjunto das várias actividades públicas mais características:
 - a) Política e administração pública;
 - b) Legislação e administração pública; e,

c) Justiça e administração pública.

fig. 4: Diferenças entre Política e Administração

Política	Administração Pública
Grandes opções que o país enfrenta ao traçar rumos do seu destino colectivo	Satisfação regular e contínua das necessidades colectivas de segurança, cultura e bem-estar económico e social
Tem uma natureza criadora	Natureza executiva (põe em prática as orientações políticas)
Reveste carácter livre e primário apenas limitada a certas zonas pela constituição	Carácter condicionado e secundário (subordinada à orientação política e da legislação)
Pertence aos órgãos superiores do Estado	Sujeita à fiscalização dos órgãos superiores do Estado
Órgãos eleitos directamente pelo povo	Órgãos nomeados (ou então eleitos por colégios eleitorais restritos)

Fonte: FREITAS DO AMARAL, 2006. Construção própria.

- Conclusão da aula com referência ao conceito, agora muito mais completo, de Administração Pública que cobre, a exposição da aula anterior, em que se refere que a administração pública em sentido material ou objectivo será a *actividade típica dos organismos e indivíduos que, sob a direcção ou fiscalização do poder político, desempenham em nome da colectividade a tarefa de prover à satisfação regular e contínua das necessidades colectivas de segurança, cultura e bem-estar económico e social, nos termos estabelecidos pela legislação aplicável e sob controlo dos tribunais competentes* (FREITAS DO AMARAL, 2006, p. 48).

Actividade 1: no tempo lectivo de contacto:

- Para além do diálogo resultante da exposição do tema principal, a aula n.º 2 dispõe da seguinte actividade:

Resolução das seguintes questões:

1. É frágil e pouco perceptível, cada vez mais, o espaço e os meios com, e em, que actuam as organizações públicas. No limite, só verificando o objecto, o fim e os meios usados naquela actividade, se percebe se estamos em presença de administração pública ou administração privada. Comente a asserção, dissertando com argumentos a favor, ou contra, sobre o sentido de se tratar do mesmo, ou diferente, tipo de administração.
2. A Administração pública é muitas vezes encarada como um instrumento do poder político. Ponderando o que se afirma, aponte os motivos que podem ser causa de constrangimentos à actividade administrativa pública. Complemente a sua resposta com os fundamentos da distinção entre a função política, legislativa e administrativa.

Actividade 2: no tempo autónomo (não contacto) do Estudante:

- Leitura do texto no manual principal, pp. 39-48.

Referências bibliográficas da sessão:

- AMARAL, Diogo Freitas do (2006). "**Curso de Direito Administrativo**". Volume I. 3.^a Edição. Edições Almedina. Coimbra. 2006 (pp. 39-48).
- BERTI, Giorgio (1968). "**La pubblica amministrazione come organizzazione**". Pádua.
- CAUPERS, João (1996). "**Direito Administrativo**". Editorial Notícias. Lisboa (p. 29).
- CAUPERS, João (2005). "**Introdução ao Direito Administrativo**". 8.^a Edição, Âncora Editora. Lisboa (pp. 31-33).
- DIAS, José Eduardo Figueiredo, e OLIVEIRA, Fernanda Paula (2005). "**Noções Fundamentais de Direito Administrativo**". Almedina (p. 15 e 28-30).
- MARTORELL, Felio S. Bauzá (2001). "**Monografías Jurídicas - La Desadministración Pública**". Edições Marcial Pons (p. 21).
- MOZZICAFREDO, Juan e GOMES, João Salis (2001). "**Administração e Política**". Celta Editores (pp. 1-6).
- ROCHA, José António de Oliveira (2001). "**Gestão Pública e Modernização Administrativa**". Lisboa, INA, Instituto Nacional de Administração Pública. Lisboa.
- ROCHA, José António Oliveira (1991). "**Princípios de Gestão Pública**". Editorial Presença (pp. 13-14).

Capítulo II
Os Sistemas Administrativos

Aula T/P n.º 3
Horas de contacto: 2h,30m

Sumário:

Introdução
Sistema administrativo tradicional
Sistema administrativo de tipo britânico, ou de administração judiciária
Sistema administrativo de tipo francês, ou de administração executiva
Confronto entre os vários sistemas administrativos
Evolução dos sistemas administrativos: britânico e francês

Objectivos da aula:

- Compreender o interesse pelo estudo dos sistemas administrativos;
- Situar no tempo os vários sistemas administrativos;
- Caracterizar os aspectos principais do sistema tradicional, francês e britânico;
- Identificar as diferenças e semelhanças entre os vários sistemas administrativos, em particular o sistema francês e britânico; e,
- Confrontar os dois sistemas e perceber as evoluções sofridas nos últimos tempos, nomeadamente a aproximação entre eles.

1. Introdução

- Expor e contextualizar o conceito de *sistema administrativo*, enquanto *modo jurídico típico de organização, funcionamento e controlo da Administração Pública* (FREITAS DO AMARAL, 2006, p. 99; JOÃO CAUPERS, 1996, p. 32).
- Identificar os três tipos de sistemas administrativos mais abordados na literatura:
 - a) Sistema administrativo tradicional;
 - b) Sistema administrativo de tipo britânico (ou de administração judiciária); e,
 - c) Sistema administrativo de tipo francês (continental ou de administração executiva).

2. Caracterização do sistema administrativo tradicional

- Apresentar as características principais do sistema administrativo tradicional: (i) indiferenciação das funções administrativa e jurisdicional; e, (ii) a não subordinação da Administração Pública ao princípio da legalidade.

- Identificar no tempo (Revolução Francesa) da modificou da situação, passando a Administração Pública a estar vinculada a normas obrigatórias, subordinadas ao Direito, consequência simultânea do princípio da separação de poderes e da concepção da lei (geral, abstracta e de origem parlamentar) como reflexo da vontade geral.

3. Sistema administrativo de tipo britânico ou de administração judiciária

- Caracterizar o sistema administrativo britânico: (i) separação de poderes; (ii) Estado de Direito; (iii) descentralização; (iv) sujeição da Administração aos Tribunais Comuns; (v) sujeição da Administração ao Direito Comum; (vi) execução judicial das decisões administrativas; e, (vii) garantias jurídicas dos administrados.

4. Sistema administrativo de tipo francês ou de administração executiva

- Caracterizar o sistema administrativo francês: (i) separação de poderes; (ii) Estado de Direito; (iii) centralização; (iv) sujeição da Administração aos Tribunais Administrativos; (v) subordinação da Administração ao Direito Administrativo; (vi) *Privilégio da Execução Prévia*; (vii) garantias jurídicas dos administrados.
- Situar o aparecimento do sistema nascido em França, que vigora hoje em quase todos os países continentais da Europa Ocidental e em muitos dos novos Estados que acederam à independência no séc. XX depois de terem sido colónias desses países europeus.

5. Confronto entre os sistemas de tipo britânico e de tipo francês

- Compreender que no confronto entre sistema britânico e francês se pode observar que (*cfr.* fig. 5):
 - a) Quanto à *organização administrativa*, um é um sistema descentralizado. O outro é centralizado;
 - b) Quanto ao *controlo jurisdicional da administração*, o primeiro entrega-o aos Tribunais Comuns, o segundo aos Tribunais Administrativos. Em Inglaterra há pois, unidade de jurisdição, em França existe dualidade de Jurisdições;
 - c) Quanto ao *direito regulador da administração*, o sistema de tipo Britânico é o Direito Comum, que basicamente é Direito Privado, mas no sistema tipo Francês é o Direito Administrativo que é Direito Público;

- d) Quanto à *execução das decisões administrativas*, o sistema de administração judiciária fá-la depender da sentença do Tribunal, ao passo que o sistema de administração executiva atribui autoridade própria a essas decisões e dispensa a intervenção prévia de qualquer Tribunal;
- e) Quanto às *garantias jurídicas dos administrados*, a Inglaterra confere aos Tribunais Comuns amplos poderes de injunção face à Administração, que lhes fica subordinada como a generalidade dos cidadãos, enquanto França só permite aos Tribunais Administrativos que anulem as decisões ilegais das autoridades ou as condenem ao pagamento de indemnizações, ficando a Administração independente do poder judicial.

Têm vários traços específicos que os distinguem nitidamente (*cf.* fig. 1):

fig. 1: Confronto entre Sistemas Administrativos		
Sistema administrativo de tipo britânico ou de administração judiciária		Sistema administrativo de tipo francês ou de administração executiva
Consagra a separação de poderes	=	Consagra a separação de poderes
Descentralizado	Organização Administrativa	Centralizado
Tribunais Comuns, Unidade de jurisdição	Controlo Jurisdicional da Administração	Tribunais Administrativos, Dualidade de Jurisdições
Direito Comum, Direito Privado	Direito Regulador da Administração	Administrativo que é Direito Público
Fá-la depender da sentença do Tribunal	Execução das decisões administrativas	Autoridade própria a essas decisões e dispensa a intervenção prévia de qualquer Tribunal
Amplos poderes de injunção face à Administração, que lhes fica subordinada como a generalidade dos cidadãos	Garantias jurídicas dos particulares	Só permite aos Tribunais Administrativos que anulem as decisões ilegais das autoridades ou as condenem ao pagamento de indemnizações, ficando a Administração independente do poder judicial

5.1. Evolução dos sistemas administrativos: britânico e francês

- Verificar que a evolução ocorrida no século XX veio determinar a aproximação relativa dos dois sistemas em alguns aspectos (*cf.* fig. 2).

fig. 2: Evolução dos Sistemas Administrativos

Sistema administrativo de tipo britânico ou de administração judiciária		Sistema administrativo de tipo francês ou de administração executiva
Tornou-se mais centralizado (burocracia, criação de serviços)	Organização Administrativa	Tornou-se mais descentralizado (com autonomia de corpos intermédios)
Tribunais Comuns Unidade de jurisdição	Controlo Jurisdicional da Administração Mantém-se	Tribunais Administrativos Dualidade de Jurisdições
Direito Comum Direito Privado Aproximação entre os dois sistemas	Direito Regulator da Administração	Administrativo que é Direito Público Aproximação entre os dois sistemas
Fá-la depender da sentença do Tribunal Aproximação entre os dois sistemas, mas menos pronunciada	Execução das decisões administrativas	Autoridade própria a essas decisões e dispensa a intervenção prévia de qualquer Tribunal Aproximação entre os dois sistemas, mas menos pronunciada
Amplios poderes de injunção face à Administração, que lhes fica subordinada como a generalidade dos cidadãos (globalmente superiores)	Garantias jurídicas dos particulares	Só permite aos Tribunais Administrativos que anulem as decisões ilegais das autoridades ou as condenem ao pagamento de indemnizações, ficando a Administração independente do poder judicial

Conclusão:

- O princípio fundamental que inspira cada um dos sistemas é diverso; soluções diferentes, técnica jurídica diferente;
- Houve uma aproximação, nomeadamente:
 - a) A organização administrativa;
 - b) No direito regulador;
 - c) No regime de execução das decisões administrativas; e,
 - d) No elenco das garantias jurídicas dos particulares.
- Existem algumas diferenças que se mantêm mais nítidas, nomeadamente:
 - a) Nos tribunais onde, para Inglaterra, são os tribunais comuns e, para a França, os tribunais administrativos;
 - b) Unidade de Jurisdição (Inglaterra); e,
 - c) Dualidade de jurisdição (França).
- Concluir que a grande diferença entre o sistema britânico e francês reside, pois, no tipo de controlo jurisdicional da Administração; e,

- O facto de ambos os países pertencerem à EU, a médio ou longo prazo, reforçará uma aproximação que vem sendo seguida por ambos. O mesmo sucederá a Portugal. Um *direito comum europeu* começa a nascer e terá reflexos no *Direito Administrativo* dos países membros (FREITAS DO AMARAL, 2006, p.130).

Actividade 1: no tempo lectivo de contacto:

- Para além do diálogo resultante da exposição do tema principal, a aula n.º 3 dispõe da seguinte actividade:

Resolução das seguintes questões:

1. Refira o que entende por sistema administrativo e apresente, descritiva e justificadamente, os dois principais sistemas administrativos que estudou.
2. No âmbito da matéria que estudou sobre os sistemas administrativos, apresente argumentos que fazem separar, em termos de características distintivas, o sistema administrativo de tipo britânico ou de administração judiciária do sistema administrativo de tipo francês ou de administração executiva.
3. Estabeleça as semelhanças entre o sistema administrativo de tipo britânico ou de administração judiciária do sistema administrativo de tipo francês ou de administração executiva. Identifique, ainda, a evolução ocorrida no século XX e que veio aproximar aqueles sistemas.

Actividade 2: no tempo autónomo (não contacto) do Estudante:

- Leitura do texto do manual principal, pp. 100-113 e 114-130.

Referências bibliográficas da sessão:

- AMARAL, Diogo Freitas do (2006). **Curso de Direito Administrativo**. Volume I. 3.ª Edição. Edições Almedina. Coimbra. 2006 (pp. 100-113 e 114-130).
- CAUPERS, João (1996). "**Direito Administrativo**". Editorial Notícias. Lisboa (p. 33-37).
- CAUPERS, João (2005). "**Introdução ao Direito Administrativo**". 8.ª Edição, Âncora Editora. Lisboa (pp. 44-47).
- DIAS, José Eduardo Figueiredo, e OLIVEIRA, Fernanda Paula (2005). "**Noções Fundamentais de Direito Administrativo**". Almedina (pp. 30-36).

Esta página ficou propositadamente em branco

Capítulo III Teoria Geral da Organização Administrativa: Elementos da Organização Administrativa	Aula T/P n.º 4 Horas de contacto: 2h,30m
---	---

Sumário:

Introdução: Identificação entre *elementos de organização administrativa* e *Sistemas Administrativos*

Conceito de organização administrativa

Elementos da organização administrativa

As pessoas colectivas públicas, conceito e espécies

Classificação dos órgãos

/...

Objectivos da aula:

- Identificar nos conteúdos programáticos o contexto dos elementos de organização administrativa no âmbito da teoria geral da organização administrativa;
- Relacionar os três grandes elementos reguladores da actividade administrativa;
- Compreender o conceito de pessoa colectiva pública e respectivas espécies.
- Identificação do tipo (classificação) dos órgãos das pessoas colectivas;
- Compreensão do conceito e funcionamento de cada um dos órgãos;
- Percepção de toda a terminologia técnico-jurídica aplicada aos órgãos, em especial os órgãos colegiais; e,
- Aplicação dos conceitos aos trabalhos propostos.

1. Introdução: Identificação dos *Elementos da Organização Administrativa* e *Sistemas de Organização Administrativa*

— Entender a expressão *organização administrativa* como sendo o *modo de estruturação concreta que, em cada época, a lei dá à administração pública de um dado país* (FREITAS DO AMARAL, 1991, p. 749).

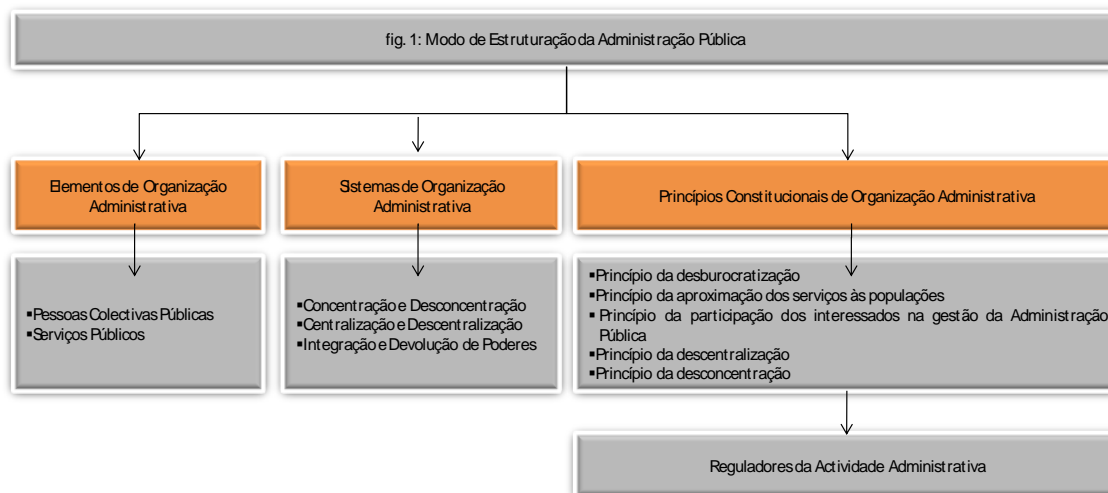
Ou noutra acepção, *o aparelho ou conjunto estruturado de unidades organizatórias que desempenham, a título principal, a função administrativa* (FIGUEIREDO DIAS *et al*, 2005, p. 39).

— Aquela teoria (da organização administrativa) comportará, assim (*cfr.* fig. 1):

- i. Elementos (a) e sistemas de organização (b) e,
- ii. Os princípios constitucionais (c) reguladores da organização administrativa.

— Quanto aos (a) elementos da organização administrativa são, basicamente, dois:

- a) As pessoas colectivas (já referidas); e,
- b) Os serviços públicos.



1.1. Conceito de Organização Pública

— Explicar o conceito de *organização pública* enquanto *grupo humano estruturado pelos representantes de uma comunidade com vista à satisfação de necessidades colectivas predeterminadas daquela* (JOÃO CAUPERS, 2005, p. 90).

— Reter que o conceito integra caracteres fundamentais (*cf.* fig. 2):

- Uma estrutura, isto é, um modo peculiar de relacionamento dos vários elementos da organização entre si e com o meio social em que ela se insere;
- Um grupo humano e o seu papel determinante dos representantes da colectividade do modo como se estrutura a organização; e,
- Uma finalidade, a satisfação de necessidades colectivas predeterminadas.

— Situar a posição de MARCELLO CAETANO (1997, p. 175) quando refere que *organizar é dispor de elementos necessários para prosseguir determinados objectivos segundo uma ordem estável que assegure a adequada integração e coordenação de actividades humanas empregadas sobre a base da divisão do trabalho.*



2. Elementos da Organização Administrativa

2.1. As Pessoas Colectivas Públicas

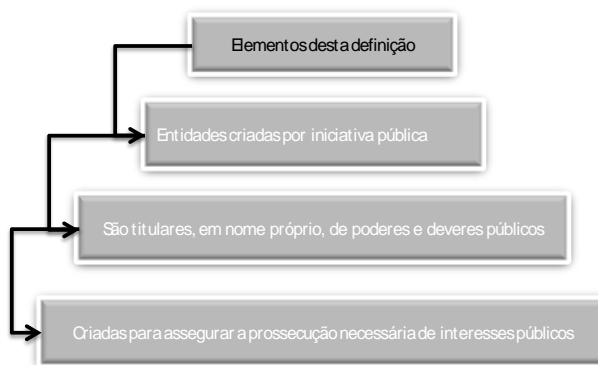
— Ressalvar que as expressões:

- a) *Pessoa colectiva pública* e *pessoa colectiva de Direito Público* são sinónimas
- b) *Pessoa colectiva privada* e *pessoa colectiva de Direito Privado* são sinónimas

— Compreender que a Administração Pública é sempre representada, nas suas relações com os particulares, por pessoas colectivas públicas: na relação jurídico-administrativa, um dos sujeitos, pelo menos, é em regra uma pessoa colectiva.

— Introduzir o conceito de *pessoa colectiva pública* enquanto *ente colectivo criado por iniciativa pública para assegurar a prossecução necessária de interesses públicos, dispondo de poderes políticos e estando submetidos a deveres públicos* (FREITAS DO AMARAL, 2006, p. 753) ou, noutra acepção, como sendo *as pessoas colectivas criadas por iniciativa pública, para assegurar a prossecução necessária de interesses públicos, e por isso dotadas em nome próprio de poderes públicos e deveres públicos* (FIGUEIREDO DIAS *et al*, 2005, p. 41).

fig. 3: Elementos da definição de organização pública

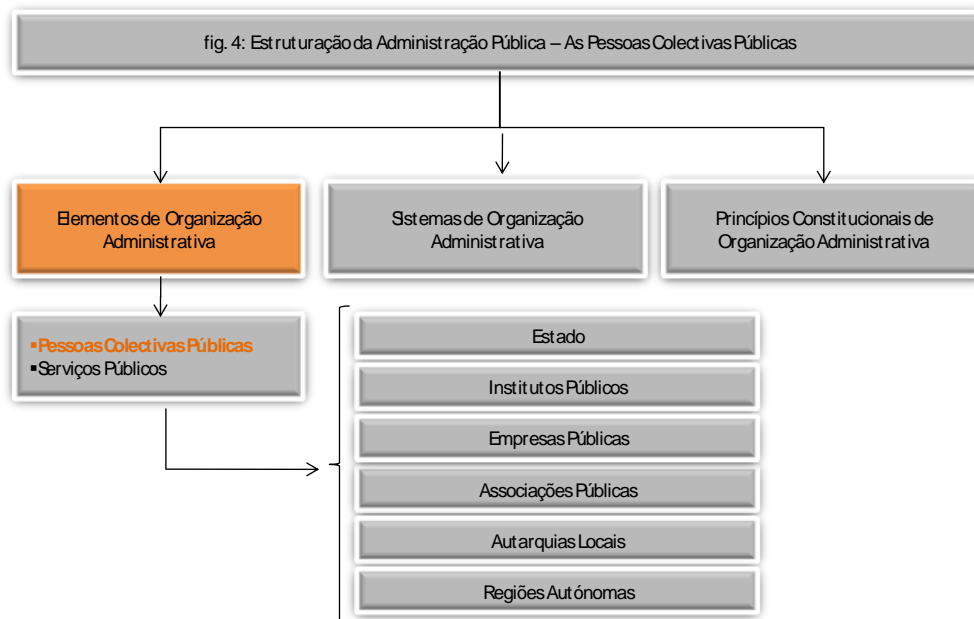


— Proposições à definição: (i) iniciativa da colectividade nacional, ou por comunidades regionais ou locais autónomas, ou proveniente de uma ou mais pessoas colectivas públicas já existentes; (ii) existem para prosseguir o interesse público – e não quaisquer outros fins; e, (iii) a referência à titularidade “*em nome próprio*” serve para distinguir as pessoas colectivas públicas das pessoas colectivas privadas que se dedicam ao exercício privado de funções públicas: estas podem exercer

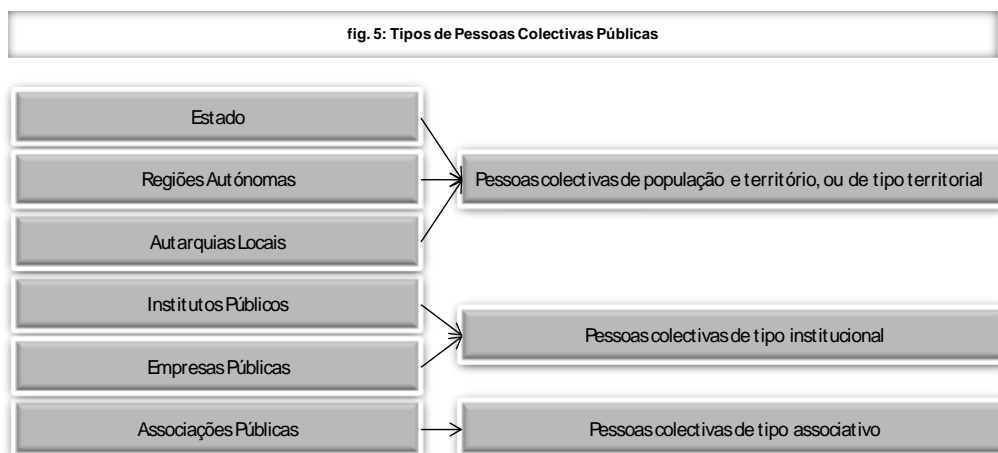
poderes públicos, mesmo poderes de autoridade, mas fazem-no em nome da Administração Pública, nunca em nome próprio.

Espécies

— Caracterizar as espécies de pessoas colectivas públicas no Direito português actual, como sendo seis (cfr. fig. 4):



— Tipos de pessoas colectivas públicas a que essas categorias se reconduzem (cfr. fig. 5).



- Acautelar a posição de JOÃO CAUPERS (1996, p. 78) que prefere uma classificação tripartida, do seguinte modo: *Estado, pessoas colectivas autónomas e as pessoas colectivas instrumentais*.

2.2. Classificação dos Órgãos

- Compreender os órgãos enquanto *centros de imputação de poderes funcionais* (JOÃO CAUPERS, 1996, p.79) ou centros institucionalizados de poderes funcionais a quem cabe tomar decisões em nome da pessoa colectiva (FIGUEIREDO DIAS *et al*, 2005, p. 45).
- Perceber que os órgãos se podem classificar de várias maneiras (por exemplo: pelo número de titulares, pelas funções ou pela forma de designação) mas as mais importantes são (*cf.* fig. 6):

fig. 6: Classificação dos Órgãos

Órgãos singulares	Órgãos colegiais	Órgãos centrais
Órgãos locais	Órgãos representativos	Órgãos não representativos
Órgãos decisórios	Órgãos executivos	Órgãos permanentes
Órgãos temporários	Órgãos complexos	Órgãos simples
Órgãos primários	Órgãos secundários	Órgãos vicários
Órgãos activos	Órgãos consultivos	Órgãos de controlo

- Conceptualizar, para cada uma das categorias em referência, a sua aplicação em concreto, numa realidade concreta, isto é, com exemplos do quotidiano ou da actividade administrativa.
- Identificar os principais termos técnicos que são utilizados para reconhecer as diferentes fases e operações em que se decompõe a constituição e o funcionamento dos órgãos administrativos colegiais (*cf.* fig. 7):

fig. 7: termos técnico-jurídicos dos funcionamento dos Órgãos

Composição e constituição	Marcação e convocação de reuniões	Reuniões e sessões
Funcionamento, deliberação e votação	Membros e vogais	"Quórum"
Modos de votação	Maioria	Voto de desempate e voto de qualidade
Decisão e deliberação	Adopção e aprovação	Actos e actas; Dissolução e demissão

Actividade 1: no tempo lectivo de contacto:

— Para além do diálogo resultante da exposição do tema principal, a aula n.º 4, dispõe da seguinte actividade:

Resolução das seguintes questões:

1. Defina e interprete o conceito de organização administrativa apresentando, exhaustivamente, os seus caracteres fundamentais.
2. Defina e interprete o conceito de pessoas colectivas públicas, exhaustivamente, e apresente os elementos essenciais da definição.
3. Identifique as Espécies de pessoas colectivas públicas existentes no Direito português actual e, ainda, quais são os tipos de pessoas colectivas públicas a que essas categorias se reconduzem.
4. Interprete a seguinte afirmação: "Aos órgãos cabe tomar decisões em nome da pessoa colectiva ou, noutra terminologia, manifestar a vontade imputável à pessoa colectiva, sendo, por isso, centros de imputação de poderes funcionais".
5. Defina e caracterize: órgãos singulares e colegiais; órgãos centrais e locais; órgãos primários, secundários e vicários; órgãos representativos e órgãos não representativos.
6. Distinga e caracterize: órgãos activos, consultivos e de controlo e, ainda, órgãos decisórios e executivos.
7. Identifique quando se está em presença de órgãos permanentes e em presença de órgãos temporários.
8. Defina e caracterize: órgãos simples e órgãos complexos.
9. No âmbito dos principais termos técnicos que são utilizados para identificar as diferentes fases e operações em que se decompõe a constituição e o funcionamento dos órgãos administrativos colegiais defina e caracterize: Composição e constituição; Marcação e convocação de reuniões.
10. No âmbito dos principais termos técnicos que são utilizados para identificar as diferentes fases e operações em que se decompõe a constituição e o funcionamento dos órgãos administrativos colegiais distinga e caracterize: Reuniões e sessões; Membros e vogais.

Actividade 2: no tempo autónomo (não contacto) do Estudante:

— Leitura do texto do manual principal, pp. 748-758 e 759-776.

Resolução das seguintes questões:

1. Defina, distinguindo, os conceitos de Funcionamento, Deliberação, e Votação.
2. Explique o que entende por Quórum, referindo quando se está em presença de quórum de reunião e quórum de deliberação.
3. Identifique os modos de votação que conhece e apresente uma definição de maioria.
4. Apresente as situações em que se está na presença do voto de desempate e do voto de qualidade. Mostre exemplos de ambas as condições.
5. No âmbito dos principais termos técnicos que são utilizados para identificar as diferentes fases e operações em que se decompõe a constituição e o funcionamento dos órgãos administrativos colegiais distinga e caracterize a figura da adopção e aprovação.
6. No âmbito dos principais termos técnicos que são utilizados para identificar as diferentes fases e operações em que se decompõe a constituição e o funcionamento dos órgãos administrativos colegiais distinga e caracterize a figura da decisão e da deliberação.

7. No âmbito dos principais termos técnicos que são utilizados para identificar as diferentes fases e operações em que se decompõe a constituição e o funcionamento dos órgãos administrativos colegiais caracterize o que entende por actos e actas.
8. No âmbito dos principais termos técnicos que são utilizados para identificar as diferentes fases e operações em que se decompõe a constituição e o funcionamento dos órgãos administrativos colegiais caracterize os conceitos de dissolução e demissão.

Referências bibliográficas da sessão:

- AMARAL, Diogo Freitas do (2006). **Curso de Direito Administrativo**. Volume I. 3.^a Edição. Edições Almedina. Coimbra. 2006 (pp. 749-758 e 759-776).
- BARRETO, António (1984). "Estado central e descentralização: antecedentes e evolução, 1974-84". **Análise Social**, Vol. XX (2.^o-3.^o), n.º 81-82, pp. 191-217.
- CAETANO, Marcello (1997). "**Manual de Direito Administrativo**". Vol. I, 10.^a edição, Almedina. Coimbra (pp. 175-185).
- CAUPERS, João (1996). "**Direito Administrativo**". Editorial Notícias. Lisboa (pp. 75-78).
- CAUPERS, João (2005). "**Introdução ao Direito Administrativo**". 8.^a Edição, Âncora Editora. Lisboa (pp. 89-119).
- DIAS, José Eduardo Figueiredo, e OLIVEIRA, Fernanda Paula (2005). "**Noções Fundamentais de Direito Administrativo**". Almedina (pp. 39 e 45-46).

Esta página ficou propositadamente em branco

Capítulo III Teoria Geral da Organização Administrativa: Elementos da Organização Administrativa	Aula T/P n.º 5 Horas de contacto: 2h,30m
---	---

.../

Sumário:

Atribuições e Competências

Da competência em especial

Conflitos de Atribuições e de Competência

/...

Objectivos da aula:

- Análise e distinção dos conceitos de *atribuição* e *competência*;
- Identificar as espécies de competência e as principais regras sobre a competência; e,
- Relacionar e compreender os conflitos de atribuição e competência.

1. Atribuições e Competências

- Compreender que qualquer órgão da Administração, ao agir, conhece e encontra pela frente uma dupla limitação: por um lado, a sua própria competência e, por outro, está limitado pelas atribuições da pessoa colectiva em cujo nome actua.
- Identificar os conceitos de *atribuição* (fins) e *competência* (poderes jurídicos) (*cfr.* fig. 14) a que JOÃO CAUPERS (1996, p. 81) acrescenta o conceito de *missão* (tarefas desenvolvidas).
- Perceber que cada pessoa colectiva possui fins que se traduzem na prossecução de determinados interesses (MARCELLO CAETANO, 1997, p. 202).
- Perceber que a cada pessoa colectiva cabem direitos necessários à realização daqueles fins (MARCELLO CAETANO, 1997, p. 211).

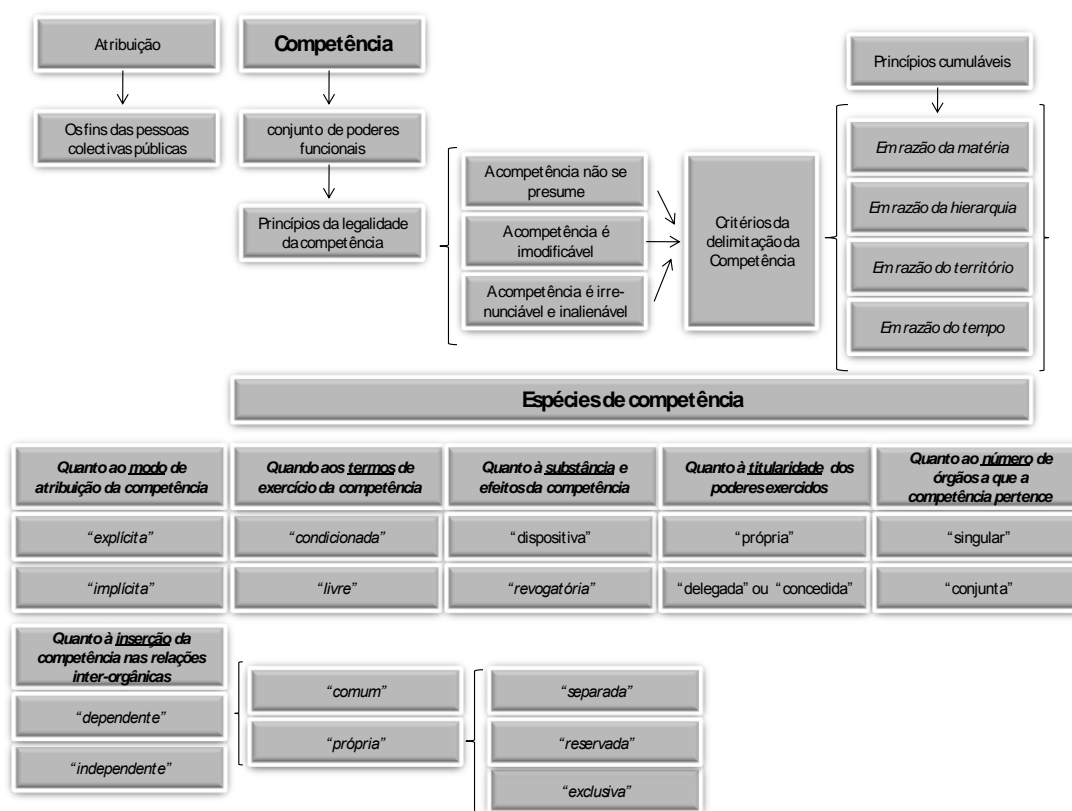
2. Da Competência em Especial

- Compreender o conceito de competência como o *conjunto de poderes funcionais que a lei confere para a prossecução das atribuições das pessoas colectivas* (FIGUEIREDO DIAS *et al*, 2005, p. 46).
- Compreender o primeiro princípio da competência que é o de que só pode ser conferida, delimitada ou retirada pela lei: é sempre a lei que fixa a competência dos órgãos da Administração Pública. É o

princípio da legalidade da competência, também expresso às vezes, pela ideia de que a competência é de ordem pública (*cfr.* fig. 8).

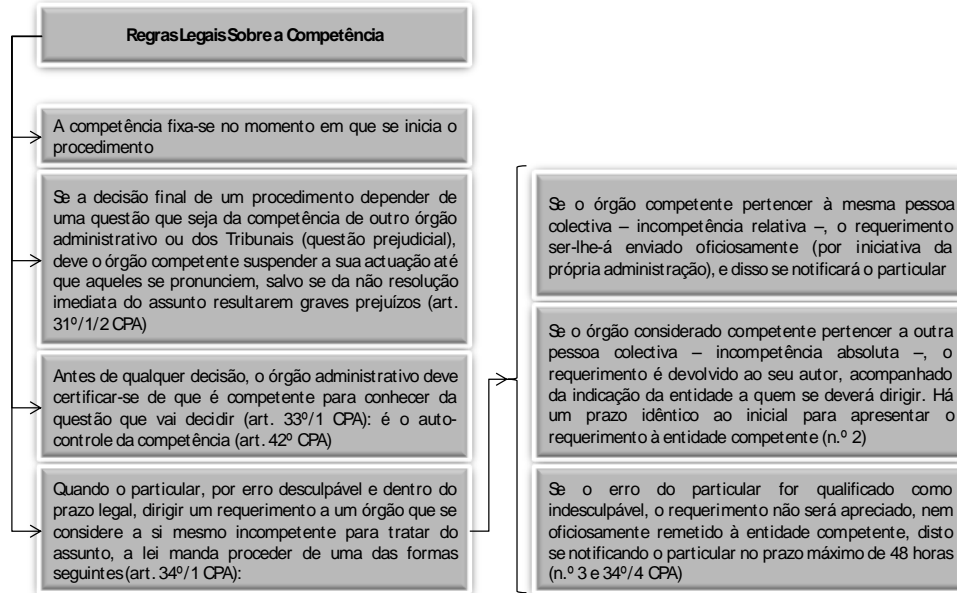
- Caracterizar os critérios de delimitação da competência (*cfr.* fig. 8).
- Identificar as espécies e subespécies de competência (*cfr.* fig. 8).
- Perceber as relações inter-orgânicas e relações intersubjectivas (*cfr.* fig. 8 e *fig.* 10).

fig. 8: Conceito de atribuição e competência, espécies de competência



- Analisar as regras legais sobre a competência, conforme dispõe o Código do Procedimento Administrativo (*cfr.* fig. 9):

fig. 9: Regras legais sobre a competência



2.1. Conflitos de Atribuições e de Competência

- Compreender a disputa ou litígios entre órgãos da Administração acerca das atribuições ou competências (*cf.* fig. 10).
- Identificar os conceitos inerentes aos conflitos (*cf.* fig. 10).

fig. 10: Conflito de atribuição e de competência



- Ressalvar que é do costume falar em *conflito de jurisdição*, quando o litígio opõe órgãos administrativos e órgãos judiciais, ou órgãos administrativos e órgãos legislativos.

- Identificar no CPA os critérios gerais de solução (cfr. fig. 11).

fig. 11: Critérios gerais de solução de litígios



- Ressalvar que embora o CPA não diga expressamente, está implícito que a Administração Pública deve dar preferência à resolução administrativa dos conflitos sobre a sua resolução judicial.
- Compreender que a resolução administrativa dos conflitos pode ser promovida por duas formas diversas, conforme dispõe o CPA:
 - a) Por iniciativa de qualquer particular interessado, isto é, que esteja prejudicado pelo conflito; e,
 - b) Oficiosamente, quer por iniciativa privada suscitada pelos órgãos em conflito, “*logo que dele tenham conhecimento*”, quer pelo próprio órgão competente para a decisão, se for informado do conflito.

Actividade 1: no tempo lectivo de contacto:

- Para além do diálogo resultante da exposição do tema principal, a aula n.º 5, dispõe da seguinte actividade:

Resolução das seguintes questões:

1. Distinga e caracterize os conceitos de atribuição e competência.
2. Tendo em conta o que estudou sobre o princípio da legalidade da competência, refira porque se diz que a competência não se presume, é imodificável e é irrenunciável e inalienável.
3. Quais os critérios de delimitação de competência que conhece?
4. Identifique as Espécies de Competências que estudou, nomeadamente: quanto ao modo de atribuição da competência e quanto aos termos de exercício da competência;
5. Identifique as Espécies de Competências que estudou, nomeadamente: quanto à substância e efeitos da competência e quanto à titularidade dos poderes exercidos.
6. Identifique as Espécies de Competências que estudou, nomeadamente: quanto ao número de órgãos a que a competência pertence e quanto à inserção da competência nas relações inter-orgânicas.

Actividade 2: no tempo autónomo (não contacto) do Estudante:

- Leitura do texto no manual principal, pp. 776-790, 791-806 e 806-831.

Resolução das seguintes questões:

1. Defina e caracterize, dentro da competência própria, as subespécies que conhece.
2. Defina e caracterize: Competência objectiva e subjectiva.
3. Situando-se no CPA, identifique as principais regras legais sobre a competência.
4. Descreva o que entende por conflitos de atribuições e de competência. Apresente exemplos para ambas as situações.
5. Quais os critérios gerais de solução de conflitos presentes no CPA.

Referências bibliográficas da sessão:

- AMARAL, Diogo Freitas do (2006). **Curso de Direito Administrativo**. Volume I. 3.^a Edição. Edições Almedina. Coimbra. 2006 (pp. 776-790, 791-806 e 806-831).
- CAETANO, Marcello (1997). **“Manual de Direito Administrativo”**. Vol. I, 10.^a edição, Almedina. Coimbra (pp. 202; 211; 237-247 e 244-245).
- CAUPERS, João (1996). **“Direito Administrativo”**. Editorial Notícias. Lisboa (pp. 78-96).
- CAUPERS, João (2005). **“Introdução ao Direito Administrativo”**. 8.^a Edição, Âncora Editora. Lisboa (pp. 119-145).
- DIAS, José Eduardo Figueiredo, e OLIVEIRA, Fernanda Paula (2005). **“Noções Fundamentais de Direito Administrativo”**. Almedina (pp. 346-50 e 69).
- GONÇALVES, Pedro (1999). **“A Concessão de Serviços Públicos”**. Almedina (pp. 25-35)
- ZBYSZEWSKI, João Paulo (2005). **“Regime de Atribuições e Competências das Autarquias Locais”**. Editora Lex.

Esta página ficou propositadamente em branco

Capítulo III Teoria Geral da Organização Administrativa: Elementos da Organização Administrativa	Aula T/P n.º 6 Horas de contacto: 2h,30m
.../	
Sumário: Os serviços públicos Conceito de organização Espécies Organização dos Serviços Públicos A hierarquia administrativa Conceito, espécies e sua organização Os poderes do superior e o dever de obediência	

Objectivos da aula:

- Situar os serviços públicos nos elementos da organização administrativa;
- Compreender o conceito de serviços públicos;
- Identificar as espécies, características principais, e organização dos serviços públicos;
- Situar o modelo hierárquico-funcional nos elementos da organização administrativa;
- Compreender o conceito de hierarquia administrativa e respectivas espécies de hierarquia; e,
- Relacionar o poder de direcção e o dever de obediência com a figura da hierarquia.

1. Os serviços públicos

- Caracterizar o conceito de serviço público enquanto célula que compõe internamente as pessoas colectivas públicas que são o sujeito de Direito (que trava relações jurídicas com outros sujeitos de Direito) ou noutra acepção, como sendo as organizações permanentes de actividades humanas ordenadas para o desempenho regular das atribuições de certa pessoa colectiva de direito público sob a direcção dos respectivos órgãos (MARCELLO CAETANO, 1997, p. 237).

1.1. Conceito e sua organização

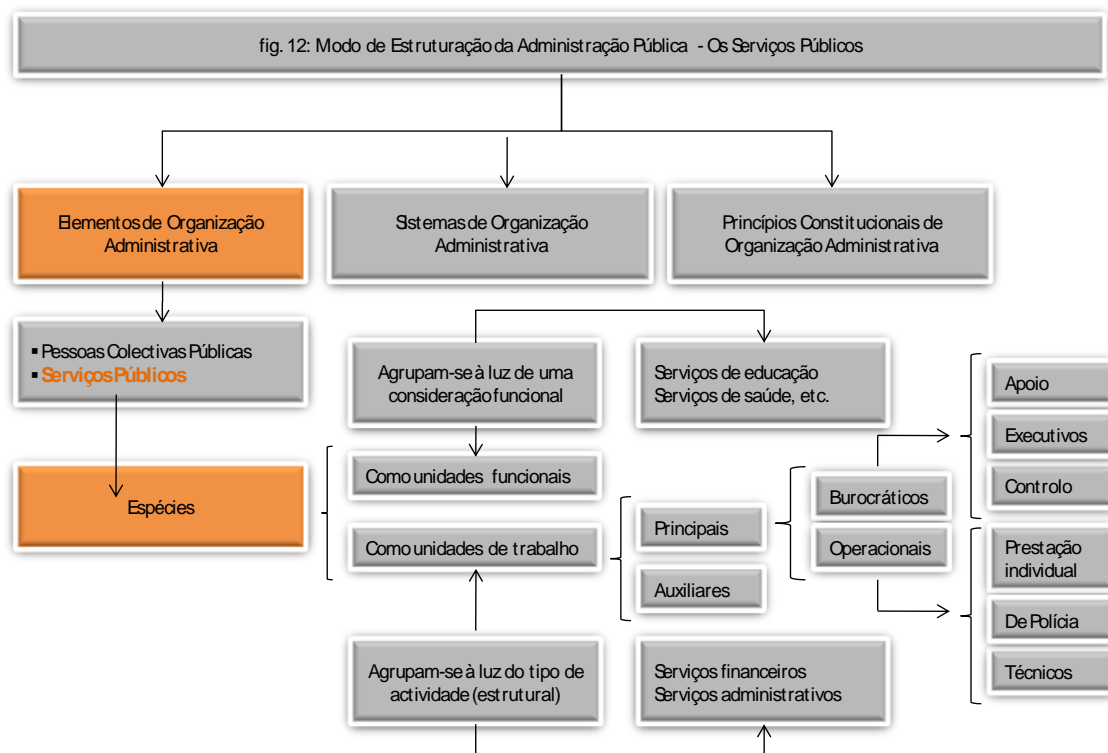
- Caracterizar os serviços públicos enquanto *organizações humanas criadas no seio de cada pessoa colectiva pública com o fim de desempenhar as atribuições desta, sob a direcção dos respectivos órgãos* (FREITAS DO AMARAL, 2006, p. 792), ou noutra conceptualização, como sendo *as estruturas organizativas encarregadas de preparar e executar as decisões dos órgãos das pessoas colectivas* (JOÃO CAUPERS, 1996, p. 80), sendo, portanto:
 - a) Organizações humanas;

- b) Existem no seio de cada pessoa colectiva pública;
- c) São criados para desempenhar as atribuições da pessoa colectiva pública; e,
- d) Actuam sob a direcção dos órgãos das pessoas colectivas públicas.

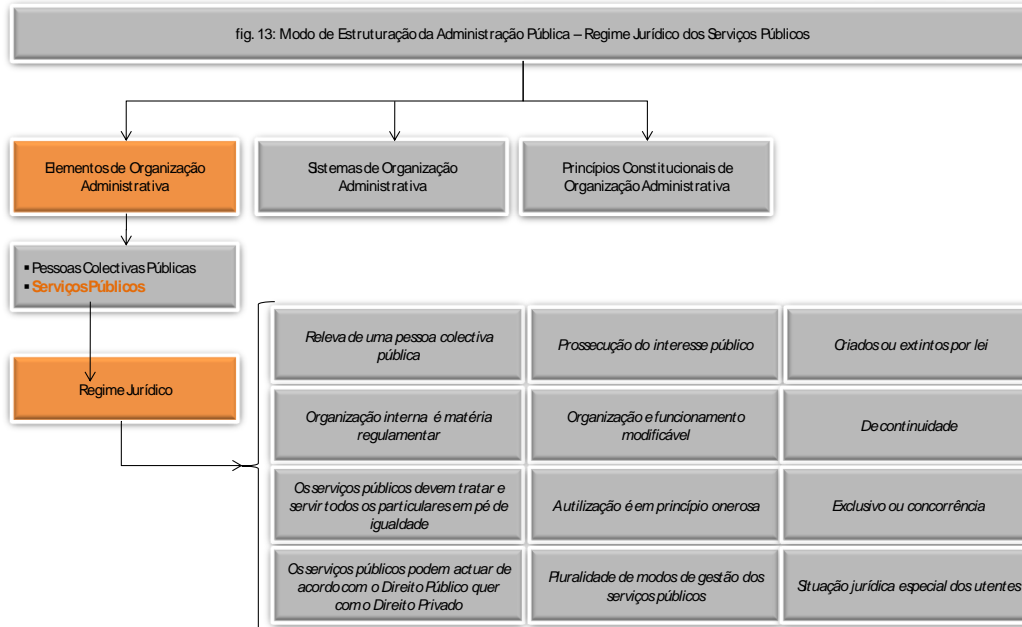
1.1.1. Espécies

— Situar os serviços públicos numa classificação segundo duas perspectivas diferentes – a perspectiva funcional e a perspectiva estrutural (MARCELLO CAETANO, 1997, p. 237; FREITAS DO AMARAL, 2006, pp. 794-795), (cfr. fig. 12):

- a) *Os serviços públicos como unidades funcionais*: à luz de uma consideração funcional, os serviços públicos distinguem-se de acordo com os seus fins; e,
- b) *Os serviços públicos como unidades de trabalho*: segundo uma perspectiva estrutural, os serviços públicos distinguem-se não já segundo os seus fins, mas antes segundo o tipo de actividades que desenvolvem.

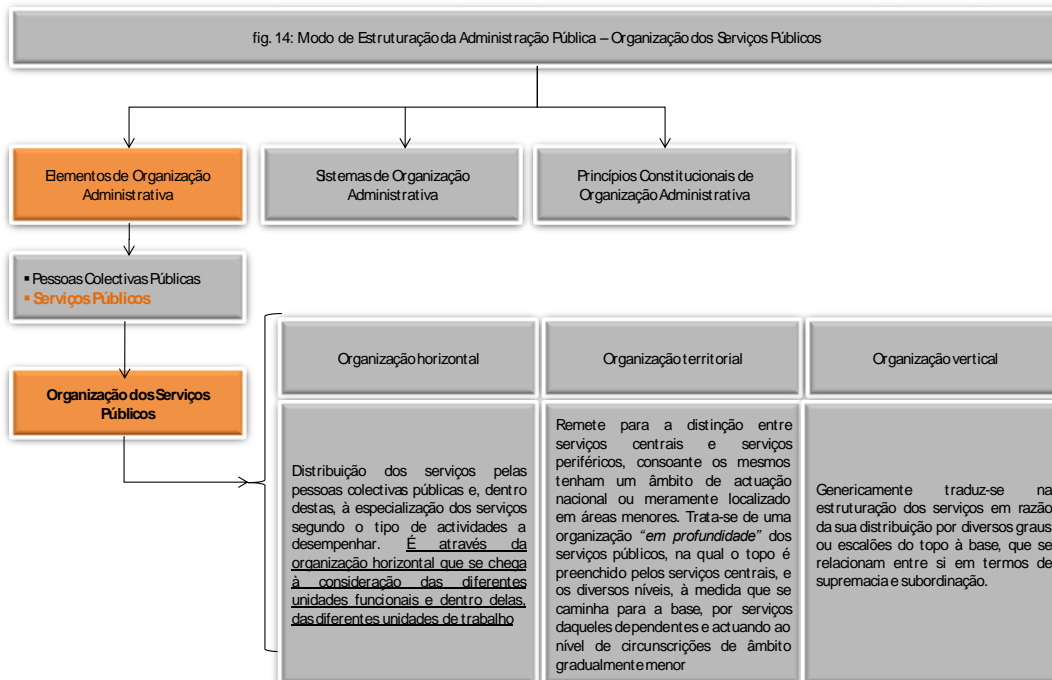


— Identificar os princípios fundamentais do regime jurídico dos serviços públicos como sendo os seguintes (cfr. fig. 13):



1.1.2. Organização dos Serviços Públicos

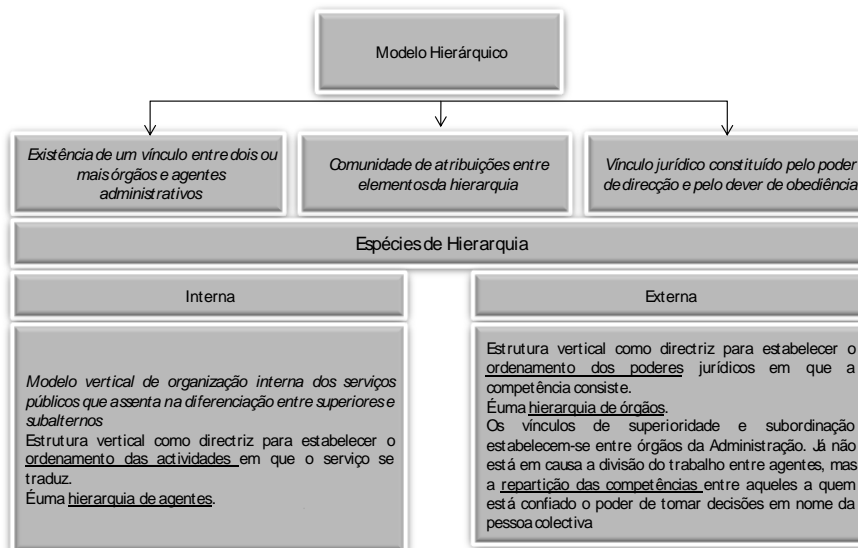
- Compreender que os *serviços públicos* podem ser organizados segundo três critérios – organização horizontal, territorial e vertical (*cf.* fig. 14). No primeiro caso, os serviços organizam-se em razão da matéria ou do fim; no segundo, em razão do território; e, no último caso, em razão da hierarquia.
- Situar esta caracterização com os serviços internos dos ministérios civis (figs. 8 e 9, na aula n.º 17).



2.1. Conceito de Hierarquia Administrativa, espécies e sua organização

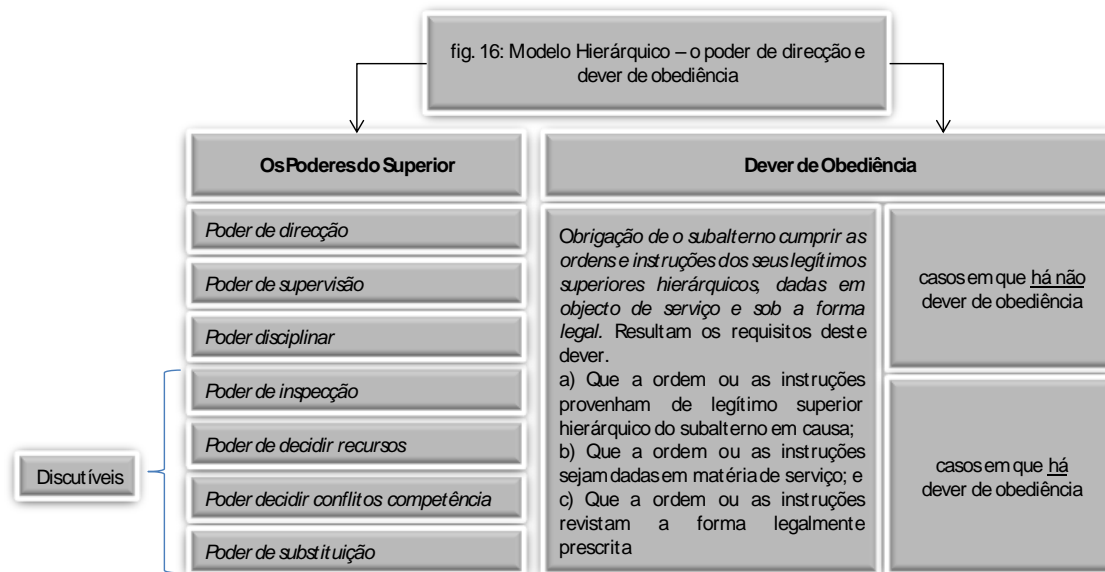
- Analisar o conceito de *hierarquia* enquanto *modelo de organização administrativa vertical, constituído por dois ou mais órgãos e agentes com atribuições comuns, ligados por um vínculo jurídico que confere ao superior o poder de direcção e impõe ao subalterno o dever de obediência* (FREITAS DO AMARAL, 2006, p. 808) ou, noutra conceptualização, o *modelo organizativo vertical que consubstancia uma relação jurídico-funcional entre órgãos empenhados na prossecução de atribuições comuns e agentes envolvidos nas mesmas tarefas, traduzida essencialmente no poder de direcção do superior e no correspondente dever de obediência do subordinado* (JOÃO CAUPERS, 2005, p. 130).
- Verificar a evolução do conceito por comparação com o de MARCELLO CAETANO (1997, p. 244-245) onde se refere que a *organização horizontal corresponde à especialização por objecto ou tipo de trabalho e da organização em profundidade que se traduz na existência de serviços locais, há que ter em conta a organização vertical dos serviços mediante a hierarquia. A hierarquia dos serviços consistirá no seu ordenamento em unidades que compreendem subunidades de um ou mais graus e podem agrupar-se em grandes unidades (...)*, e, ainda, a perspectiva de FIGUEIREDO DIAS *et al* (2005, p. 69) onde este descreve a *hierarquia como sendo um modelo de organização administrativa vertical, constituído por dois ou mais órgãos comuns (uma vez que integram a mesma pessoa colectiva pública), ligados por um vínculo jurídico que confere ao superior o poder de direcção e ao subalterno o dever de obediência*.
- Identificar as espécies de hierarquia administrativa (*cf.* fig. 15) e os seus traços específicos.

fig. 15: Espécies de Hierarquia Administrativa



2.2. Os poderes do superior

- Caracterizar o conceito de *poder de direcção* enquanto *poder típico da superioridade na ordem hierárquica* (MARCELLO CAETANO, 1997, p. 246) ou como a *faculdade de o superior dar ordens e instruções em matéria de serviço, ao subalterno* (FREITAS DO AMARAL, 2006, p. 816).
- Identificar os poderes do superior (cfr. fig. 16) ressaltando-se que o poder de direcção é o principal.



- Caracterizar, sumariamente, os outros poderes do superior, distinguindo-os do poder de direcção.
- No âmbito dos poderes de direcção e dever de obediência compreender os casos em que não há dever de obediência.
- No âmbito dos poderes de direcção e dever de obediência compreender os casos em que há dever de obediência.
- Distinguir *ordem* de *instrução*.
- Caracterizar com acuidade o dever de obediência

Actividade 1: no tempo lectivo de contacto:

- Para além do debate suscitado pela apresentação do tema, a aula n.º 6 dispõe da seguinte actividade:

Resolução das seguintes questões:

1. Refira o que entende sobre o conceito de serviços públicos. Apresente as espécies que conhece, socorrendo-se de exemplos.
2. Quais os princípios fundamentais do regime jurídico dos serviços públicos que estudou.
3. Apresente, de forma sumária, a forma como se organizam os Serviços Públicos.
4. Defina Hierarquia Administrativa e caracterize os principais aspectos do modelo hierárquico.
5. Apresente, de forma justificada, as espécies de hierarquia que conhece e estudou.

Actividade 2: no tempo autónomo (não contacto) do Estudante:

- Leitura do texto no manual principal, pp. 776-790, 791-806 e 806-831.

Resolução das seguintes questões:

1. Defina e distinga “poder de direcção” e “dever de obediência”. Distinga, ainda, ordens de instruções.
2. Distinga e defina “poder de supervisão” de “poder disciplinar” e “poder de inspecção” de “poder de decidir recursos”.
3. Distinga e defina “poder de decidir conflitos de competência” e “poder de substituição”.
4. Defina e distinga “dever de obediência” e apresente exemplos dos casos em que há esse dever, assim como os casos em que não há esse dever (em termos do seu cumprimento).

Referências bibliográficas da sessão:

- AMARAL, Diogo Freitas do (2006). **Curso de Direito Administrativo**. Volume I. 3.ª Edição. Edições Almedina. Coimbra. 2006 (pp. 776-790, 791-806 e 806-831).
- CAETANO, Marcello (1997). **“Manual de Direito Administrativo”**. Vol. I, 10.ª edição, Almedina. Coimbra (pp. 202; 211; 237-247 e 244-245).
- CARVALHO, ROGÉRIO (1998). “Avaliação dos Serviços Públicos”. **Acta geral do 1.º encontro INA, a Avaliação na Administração Pública**. Lisboa (p. 191-196).
- CAUPERS, João (1996). **“Direito Administrativo”**. Editorial Notícias. Lisboa (pp. 78-96).
- CAUPERS, João (2005). **“Introdução ao Direito Administrativo”**. 8.ª Edição, Âncora Editora. Lisboa (pp. 119-145).
- DIAS, José Eduardo Figueiredo, e OLIVEIRA, Fernanda Paula (2005). **“Noções Fundamentais de Direito Administrativo”**. Almedina (pp. 346-50 e 69).
- GONÇALVES, Pedro (1999). **“A Concessão de Serviços Públicos”**. Almedina (pp. 25-35).
- GOURNAY, Bernard (1978). **“Introdução à Ciência Administrativa”**. Publicações Europa-América. Biblioteca Universitária. Viseu (pp. 131-142 e 238-254).

Capítulo IV
Teoria Geral da Organização Administrativa Sistemas de Organização
Administrativa

Aula T/P n.º 7
Horas de contacto: 2h,30m

Sumário:

Introdução
Concentração e desconcentração
Espécies
Delegação de Poderes
Espécies e figuras afins
/...

Objectivos da aula:

- Aprender o conceito de *concentração* e *desconcentração*;
- Identificar os conceitos no modo de estruturação da administração pública; e,
- Relacionar os conceitos com a organização vertical dos serviços públicos.

1. Introdução

- Situar a *concentração* e a *desconcentração* no modo de estruturação da administração pública, enquanto sistemas de organização administrativa (*cf.* fig. 1).
- Contextualizar e explicar os *sistemas de concentração e desconcentração*, pelo facto de ambos respeitarem a uma organização administrativa de uma determinada pessoa colectiva pública.
- Reflexão sobre o problema da maior ou menor concentração ou desconcentração existente não ter a ver com as relações entre o Estado e as demais pessoas colectivas, sendo uma questão que se coloca apenas dentro do Estado, ou apenas dentro de qualquer outra entidade pública.
- Situar que a concentração ou desconcentração têm como pano de fundo a organização vertical dos serviços públicos.

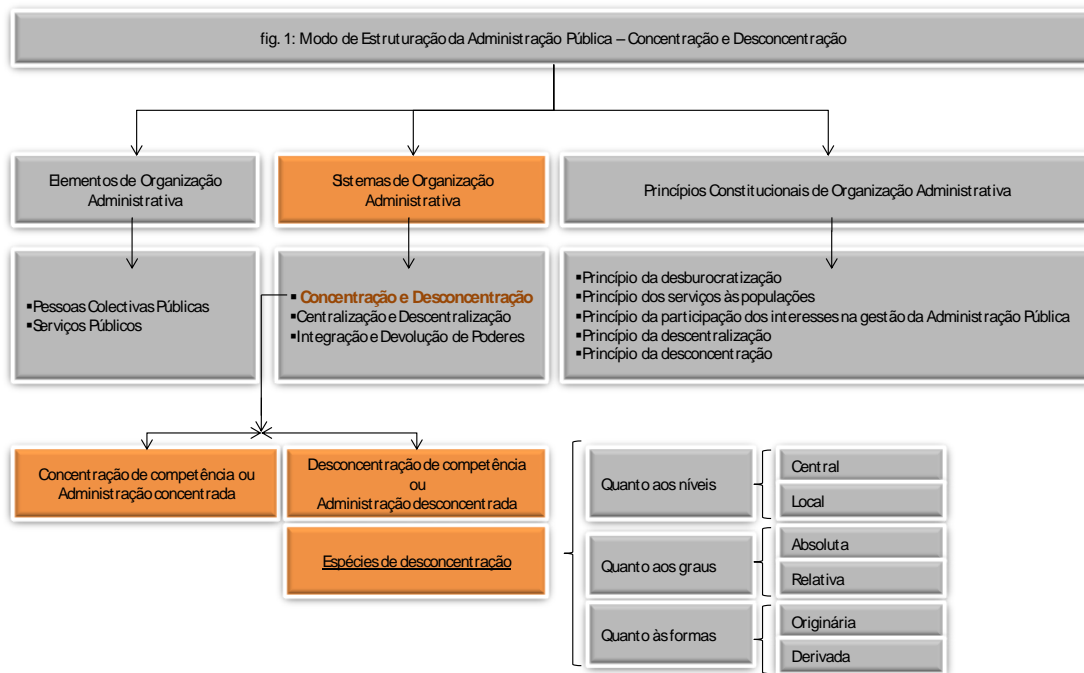
2. Conceito de Concentração e Desconcentração

- Desenvolver, para análise, o conceito de “*concentração de competência*” ou “*administração concentrada*” enquanto sistema *em que o superior hierárquico mais elevado é o único órgão competente para tomar decisões, ficando os subalternos limitados às tarefas de preparação e execução das decisões daquele* (FREITAS DO AMARAL, 2006, p. 834).

- Expor o conceito de “*desconcentração de competência*” ou “*administração desconcentrada*”, enquanto sistema em que o poder decisório se reparte entre superior e um ou vários órgãos subalternos, os quais, todavia, permanecem, em regra, sujeitos à direcção e supervisão daquele (FREITAS DO AMARAL, 2006, p. 834).
- Explicitar que a desconcentração se traduz num processo de descongestionamento de competências, conferindo-se a funcionários ou agentes subalternos certos poderes decisórios, os quais numa administração concentrada estariam reservados exclusivamente ao superior.
- Ressalvar que não existem sistemas integralmente concentrados, nem sistemas absolutamente desconcentrados. O que normalmente sucede é que os sistemas se nos apresentam mais ou menos concentrados – ou mais ou menos desconcentrados. Entre nós, o princípio da desconcentração administrativa encontra consagração constitucional no art.º 267º/2 CRP (*cf.* anexo IB).
- Identificar as vantagens e inconvenientes da concentração e da desconcentração.
- Situar que a tendência moderna, mesmo nos países centralizados é para favorecer e desenvolver fortemente a desconcentração.

2.1. Espécies de Desconcentração

- Apresentação das espécies de desconcentração, do seu apuramento em três critérios fundamentais – quanto aos níveis, quanto aos graus e quanto às formas (*cf.* fig. 1).

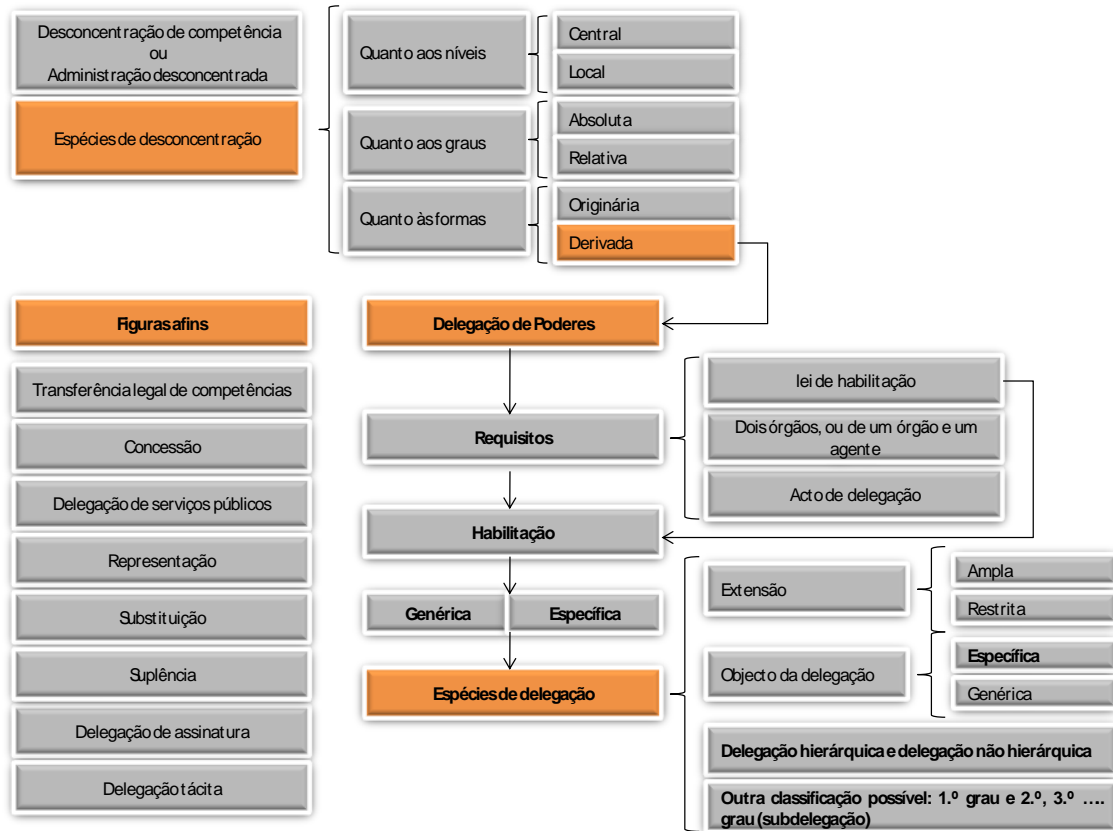


3. A Delegação de Poderes. Conceito

- Explicitar que a *delegação de poderes* resulta da desconcentração derivada, sucedendo, muitas vezes, que a lei, atribuindo a um órgão a competência normal para a prática de determinados actos, permite, no entanto, que esse órgão delegue noutro, parte dessa competência (art.º 35º/1 CPA) (cfr. anexo 9).
- Ressalvar que do ponto de vista da ciência da administração, a delegação de poderes é um instrumento de difusão do poder de decisão numa organização pública que repousa na iniciativa dos órgãos superiores desta.
- Perceber que do ponto de vista do Direito Administrativo, a “*delegação de competências*” (ou “*delegação de poderes*”) é o acto pelo qual um órgão da Administração, normalmente competente para decidir em determinada matéria, permite de acordo com a lei, que outro órgão ou agente pratiquem actos administrativos sobre a mesma matéria (FREITAS DO AMARAL, 2006, p. 839).

fig. 2: Espécies de Desconcentração versus Delegação de Poderes

/...



3.1. Espécies e figuras afins

— Identificar, distinguindo, as *espécies de habilitação* (cfr. fig. 2).

— Identificar e caracterizar as figuras afins da delegação de poderes e que não se confundem com esta (cfr. fig. 2).

Actividade 1: no tempo lectivo de contacto:

— Para além do debate suscitado pela apresentação do tema, a aula n.º 7 dispõe da seguinte actividade:

Resolução das seguintes questões:

1. Tanto o sistema da concentração como o sistema da desconcentração dizem respeito à organização administrativa de uma determinada pessoa colectiva pública. Neste sentido e tendo em conta o que se afirma defina *concentração de competência* ou a *administração concentrada*.
2. Apresente no âmbito da *concentração de competência* ou a *administração concentrada* as vantagens e inconvenientes daquele sistema.
3. As espécies de *desconcentração* podem apurar-se à luz de três critérios fundamentais: quanto aos *níveis*, quanto aos *graus* e quanto às *formas*. Considerando o que se afirma, caracterize cada uma das espécies que estou apresentando exemplos ilustrativos para cada uma das situações
4. Defina *delegação de competências* (ou *delegação de poderes*) e apresente os requisitos da delegação de poderes, de harmonia com a definição que manifestou.

Actividade 2: no tempo autónomo (não contacto) do Estudante:

— Leitura do texto no manual principal, pp. 833-871.

Resolução das seguintes questões:

1. No âmbito da delegação de poderes são conhecidas figuras afins, isto é, figuras análogas, mais ou menos próximas, mas que não devem ser confundidas com a delegação de poderes. Apresente tais figuras, caracterizando cada uma delas.
2. Defina *Transferência legal de competências*, *Concessão e Delegação de serviços públicos*.
3. Distinga *Representação de Substituição*.
4. Caracterize as figuras da *Suplência*, *Delegação de assinatura* e *Delegação tácita*.
5. Identifique as espécies de habilitação para a prática da delegação de poderes, e as espécies de delegações de poderes propriamente ditas, nomeadamente quanto à habilitação e quanto às espécies de delegação.
6. Identifique as espécies de delegação que conhece.

Referências bibliográficas da sessão:

— AMARAL, Diogo Freitas do (2006). **Curso de Direito Administrativo**. Volume I. 3.ª Edição. Edições Almedina. Coimbra. 2006 (pp. 833-871).

- GOURNAY, Bernard (1978). “**Introdução à Ciência Administrativa**”. Publicações Europa-América. Biblioteca Universitária. Viseu (pp. 155-166).
- TAVARES, F. José (2004). “**Estudos de Administração e Finanças Públicas**”. Almedina (p. 13).

Esta página ficou propositadamente em branco

/...

Sumário:

Centralização e descentralização
Espécies
A Tutela Administrativa
Integração e devolução de poderes
Princípios constitucionais sobre a organização administrativa

Objectivos da aula:

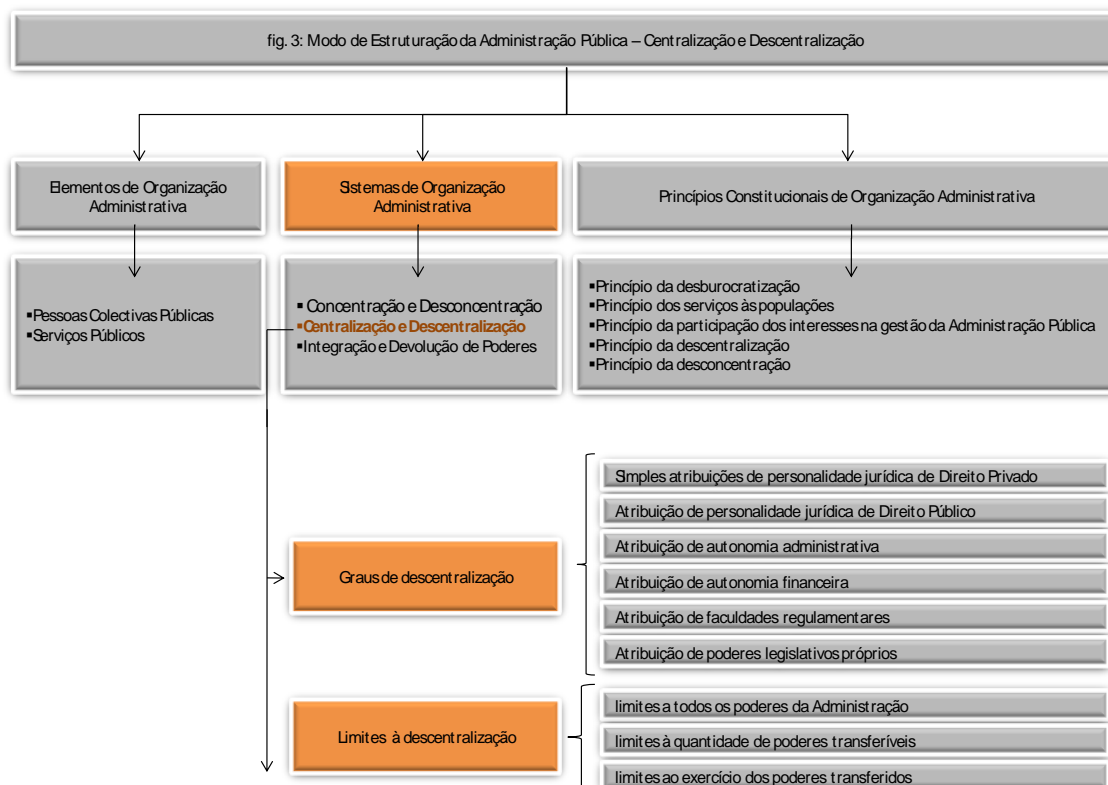
- Compreender o fenómeno da *descentralização* e *centralização* por oposição à concentração e desconcentração;
- Identificar os dois conceitos nos sistemas de organização administrativa;
- Relacionar os conceitos com a tutela administrativa;
- Situar a Integração e devolução de poderes; e,
- Compreender os princípios constitucionais de organização administrativa.

1. Centralização e Descentralização

- Situar a descentralização e a centralização no modo de estruturação da administração pública, enquanto sistemas de organização administrativa (*cf.* fig. 1 da aula anterior e 3 da presente aula).
- Contextualizar e explicar os sistemas de centralização e descentralização pelo facto de porem em causa várias pessoas colectivas públicas ao mesmo tempo.
- Compreender o fenómeno da descentralização enquanto atribuição de poderes públicos a entidades infra-estaduais.
- Expor os conceitos em dois planos: jurídico e político-administrativo, isto é, saber quando se está em presença de centralização ou descentralização no plano jurídico e no plano político-administrativo. Assim, no plano jurídico (i) temos: (a) “centralizado”, o sistema em que todas as atribuições administrativas de um dado país são por lei conferidas ao Estado; e, (b) “descentralizado”, o sistema em que a função administrativa não esteja apenas confiada ao Estado, mas também a outras pessoas colectivas territoriais; no segundo plano: (ii) *político-administrativo*, (a) quando os órgãos das autarquias locais sejam livremente nomeados ou demitidos pelos órgãos do Estado; e (b) descentralização quando os órgãos das autarquias locais são livremente eleitos pelas respectivas populações, por exemplo.
- Identificar as vantagens e inconvenientes da centralização e da descentralização.

1.1. Espécies de Descentralização

- Identificar as formas de descentralização e os graus de descentralização (cfr. fig. 3).
- Especificar que a descentralização territorial é a que dá origem à existência de autarquias locais; a descentralização institucional, a que dá origem aos institutos públicos e às empresas públicas; e a descentralização associativa, a que dá origem às associações públicas.



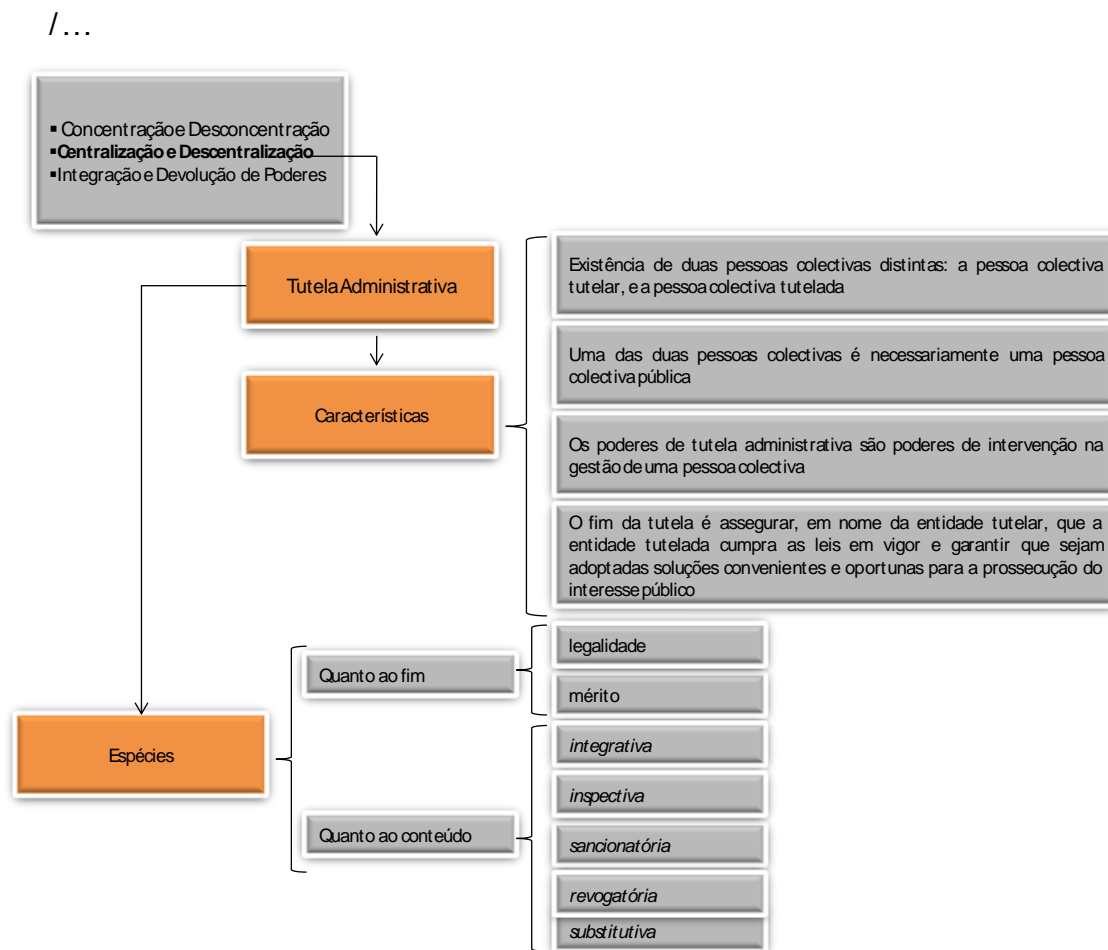
- Situar os limites da descentralização (cfr. fig. 3) e compreender o estabelecimento ou imposição destes limites.

1.2. A Tutela Administrativa. Conceito

- Compreender o conceito de tutela administrativa enquanto *conjunto dos poderes de intervenção de uma pessoa colectiva pública na gestão de outra pessoa colectiva, a fim de assegurar a legalidade ou o mérito da sua actuação* (FREITAS DO AMARAL, 2006, p. 880).
- Identificar no conceito as suas principais características:

- a) A tutela administrativa pressupõe a existência de duas pessoas colectivas distintas: a pessoa colectiva tutelar, e a pessoa colectiva tutelada;
- b) Destas duas pessoas colectivas, uma é necessariamente uma pessoa colectiva pública. A segunda – a entidade tutelada – será igualmente, na maior parte dos casos, uma pessoa colectiva pública;
- c) Os poderes de tutela administrativa são poderes de intervenção na gestão de uma pessoa colectiva; e,
- d) O fim da tutela administrativa é assegurar, em nome da entidade tutelar, que a entidade tutelada cumpra as leis em vigor e garantir que sejam adoptadas soluções convenientes e oportunas para a prossecução do interesse público.

fig. 4: Conceito, características e espécies de Tutela Administrativa

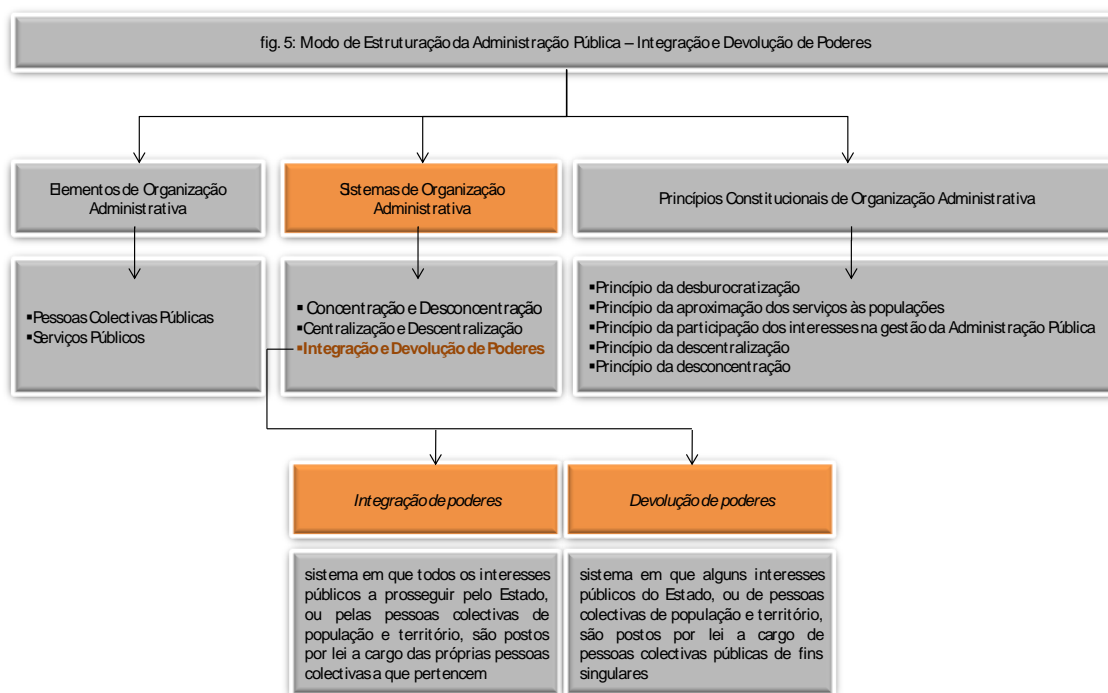


— Diferenciar as várias espécies de tutela administrativa quanto ao *fim* e quanto ao *conteúdo* (cfr. fig. 4).

- Identificar as figuras afins, uma vez que (i) a tutela não se confunde com a *hierarquia*; (ii) não se confunde com os poderes dos órgãos de controlo jurisdicional da Administração Pública; e, (iii) não se confunde com certos controlos internos da Administração.

2. Integração e devolução de poderes

- Compreender a *integração* e *devolução de poderes* no modo de estruturação da administração pública, enquanto sistema de organização administrativa (*cf.* fig. 5).
- Apresentação e análise dos conceitos de *integração* e *devolução de poderes* que resultam do facto dos interesses públicos a cargo do Estado, ou de qualquer outra pessoa colectiva de fins múltiplos, poderem ser mantidos pela lei no elenco das atribuições da entidade a que pertencem ou podem, diferentemente, ser transferidos para uma pessoa colectiva pública de fins singulares, especialmente incumbida de assegurar a sua prossecução (*cf.* fig. 5).

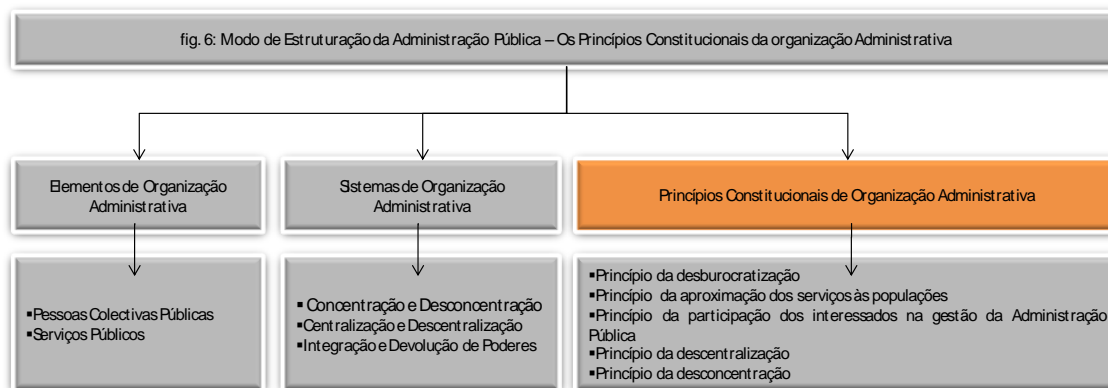


- Sistematizar as vantagens e inconvenientes da *integração* e *devolução de poderes*.
- Ressaltar que o regime Jurídico aponta para o facto da devolução de poderes ser feita sempre por lei.
- Compreensão do conceito de *superintendência* e sua relação com a tutela administrativa.
- Compreender a existência de três realidades distintas:

- a) *Na administração directa do Estado*: o Governo está em relação a ela na posição de superior hierárquico, dispondo nomeadamente do poder de direcção;
- b) *Na administração indirecta do Estado*: ao Governo cabe sobre ela a responsabilidade da superintendência, possuindo designadamente o poder de orientação; e,
- c) *Na administração autónoma*: pertence ao Governo desempenhar quanto a ela a função de tutela administrativa, competindo-lhe exercer em especial um conjunto de poderes de controlo.

3. Os Princípios Constitucionais sobre a Organização Administrativa

- Contextualizar os *princípios constitucionais sobre a organização administrativa* enquanto modo de estruturação da administração pública (cfr. fig. 6).
- Situar os *princípios constitucionais sobre a organização administrativa* no texto Constitucional (art.º 266.º) (cfr. anexo IB).
- Identificar os cinco *princípios constitucionais sobre a organização administrativa* (cfr. fig. 6).



- Compreender os limites estabelecidos na CRP (cfr. anexo IB), nomeadamente a descentralização e a desconcentração, a propósito dos serviços públicos.

Actividade 1: no tempo lectivo de contacto:

- Para além do debate suscitado pela apresentação do tema, a aula n.º 7 dispõe da seguinte actividade:

Resolução das seguintes questões:

1. A centralização e a descentralização põem em causa várias pessoas colectivas públicas ao mesmo

tempo. Na decorrência do que se afirma, caracterize no plano jurídico e no plano político a figura da centralização e da descentralização.

2. Apresente, por confronto, as vantagens e desvantagens do sistema centralizado e descentralizado.
3. Nas espécies de descentralização haverá que as distinguir quanto às formas de descentralização e quanto aos graus de descentralização. Conclua a caracterização em referência com auxílio de exemplos que estudou.
4. Quis os limites que conhece na Descentralização? Identifique-os no CPA pela ordem em que são representados.
5. O que entende por tutela Administrativa? Caracterize os elementos essenciais da definição que estudou.
6. Quais as figuras *afins* passíveis de serem confundidas com a tutela administrativa?
7. A principal distinção que se faz das espécies de tutela administrativa é, nomeadamente, quanto ao *fim* e quanto ao *conteúdo*. Referia o que entender por conveniente sobre o que se afirma tendo em conta aquela distinção.
8. Numa caracterização das espécies de tutela, quanto ao conteúdo, assistimos a que subespécies?
9. Distinga e caracterize *Tutela integrativa* de *Tutela inspectiva*.
10. Distinga e caracterize *Tutela sancionatória* de *Tutela revogatória*.
11. Defina *Tutela substitutiva*.

Actividade 2: no tempo autónomo (não contacto) do Estudante:

- Leitura do texto no manual principal, pp. 873-906, 907-912.

Resolução das seguintes questões:

1. Os interesses públicos a cargo do Estado, ou de qualquer outra pessoa colectiva de fins múltiplos, podem ser mantidos pela lei no elenco das atribuições da entidade a que pertencem ou podem, diferentemente, ser transferidos para uma pessoa colectiva pública de fins singulares, especialmente incumbida de assegurar a sua prossecução. De que figura jurídica se está em presença? Caracterize-a.
2. Distinga *integração e devolução de poderes*. Apresente as vantagens e Inconvenientes da *devolução de poderes*.
3. Define e caracterize a figura da *superintendência*, e apresente exemplos que estudou.
4. Relacione as figuras do *poder de direcção*, *superintendência* e da *tutela administrativa*, com a *administração directa do Estado*, a *administração indirecta do Estado* e *administração autónoma*.
5. Distinga, defina e apresente exemplos que estudou para os conceitos de: *ordens*, *directivas* e *recomendações*.
6. Enumere, socorrendo-se da CRP, os princípios constitucionais que conhece sobre a organização administrativa portuguesa.

Referências bibliográficas da sessão:

- AMARAL, Diogo Freitas do (2006). **Curso de Direito Administrativo**. Volume I. 3.^a Edição. Edições Almedina. Coimbra. 2006 (pp. 873-906 e 907-912).
- CAETANO, Marcello (1997). "**Manual de Direito Administrativo**". Vol. I, 10.^a edição, Almedina. Coimbra (p. 252).
- DIAS, José Eduardo Figueiredo, e OLIVEIRA, Fernanda Paula (2005). "**Noções Fundamentais de Direito Administrativo**". Almedina (pp. 80-81).
- GOURNAY, Bernard (1978). "**Introdução à Ciência Administrativa**". Publicações Europa-América. Biblioteca Universitária. Viseu (pp. 165-179).
- REBELO, Marta (2007). "**Descentralização e Justa Repartição de Recursos entre o Estado e as Autarquias Locais**". Almedina (p. 23).

Esta página ficou propositadamente em branco

Capítulo V
Gestão Pública e Gestão Privada

Aula T/P n.º 9
Horas de contacto: 2h,30m

Sumário:

Introdução

Conceito de Administração e conceito de Gestão

Análise das perspectivas que abordam a conceptualização daqueles conceitos

A Gestão Pública e a Gestão Privada

Objectivos da aula:

- Apreender as diferenças entre o sector público e o sector privado, cuja apresentação se iniciou na aula anterior;
- Conceptualizar a diferenças entre os conceitos de Administração e gestão;
- Conceptualizar as diferenças entre os conceitos de gestão pública e a gestão privada;
- Identificar as principais diferenças entre a gestão pública e a gestão privada; e,
- Aplicar e acomodar os conceitos às leituras orientadas.

1. Introdução

- Enquadrar o tema da aula com recurso à avocação dos conceitos apresentados na aula n.º 1, a propósito das diferenças e semelhanças entre administração pública e administração privada.
- Recordar os fins, meios e objectivos da administração pública.
- Arrumar conceptualmente o conceito de gestão e o conceito de administração.
- Compreender as diferenças entre Governo (gestão pública) e o sector privado (gestão privada) que assentam na premissa constitucional de que o Governo é baseado em leis e regras e não (apenas) em leis de mercado (RICCUCCI, 2001).
- Compreender que nenhuma organização pode permanecer a mesma, sem perder relevância, numa sociedade em mudança e que os governos são agora parte de um movimento global que é descrito por muitos como a era do *New Public Management* (NPM), (HOOD, 2000; BARZELAY, 2001; MOON, 2002, *apud* OCDE, 2002).

2. Conceito de Administração e conceito de Gestão

- Compreender o conceito de gestão com recurso à análise do conceito de administração.
- Identificar se são actividades semelhantes e se, porventura, têm significados iguais ou diferentes, quer na óptica do tipo de organização, quer na óptica dos domínios tratados.
- Análise das várias perspectivas que abordam a questão da conceptualização da gestão e da administração, a saber: (i) actividades semelhantes, para termos diferentes; (ii) diferenciação pela aplicação ao sector público ou ao sector privado; (iii) administração como forma de gestão; e, até, (iv) a perspectiva da *juventude* da própria área de conhecimento.
- Identificar as características genéricas das múltiplas definições *do termo administrar*, como sendo: (i) definição e interpretação de missão e objectivos; (ii) transformar missões e objectivos em acção organizacional; (iii) tomar decisões, definir operações e prosseguir objectivos; (iv) obter recursos mais adequados e utilizar as formas de funcionamento mais convenientes; (v) planear, dirigir, organizar e controlar esforços e recursos; e, (vi) traçar o rumo da organização e garantir condições para a sua sobrevivência no longo prazo, etc.

2.1. Análise das perspectivas que abordam a conceptualização daqueles conceitos

- Identificar a perspectiva de Mike Read (*apud* BILHIM, 2000, p. 26) do que é a gestão, nomeadamente:

fig. 1: Perspectivas de Mike Read sobre o conceito de Gestão

<i>Perspectiva técnica</i>	<i>Perspectiva política</i>	<i>Perspectiva crítica</i>
<p>Temática: – a gestão é um instrumento racionalmente concebido para a realização de objectivos instrumentais, i.e., centrada nos mecanismos estruturais (meios) que garantem a ordem, a coordenação e o controlo das organizações. Ênfase: – na estrutura formal, organizada para atingir a eficácia técnica na coordenação das tarefas sociais (organização = unidade social). Estratégia de acção: – valorização da eficácia da configuração organizacional</p>	<p>Temática: – a gestão é vista como um processo social de negociação, vocacionado para a regulação do conflito entre grupos de interesse, num meio envolvente caracterizado por incertezas acerca dos critérios de avaliação do desempenho organizacional. Ênfase: – no processo sociopolítico. Concentra-se nas permanentes transformações do equilíbrio de interesses e de poder no quadro dos órgãos de gestão (“coligação dominante”). Estratégia de acção: – Aperfeiçoamento das capacidades de negociação dos que exercem funções de gestão</p>	<p>Temática: – a gestão surge como um mecanismo de controlo destinado à maximização de mais-valias. Ênfase: – no contexto institucional e nos mecanismos de controlo – as estruturas e estratégias de gestão são tratadas como instrumentos que promovem e protegem os interesses políticos e económicos (da classe dominante) de um modo de produção específico. Estratégia de acção: – Evitar que os profissionais da gestão tenham visões distorcidas da realidade social</p>

Fonte: BILHIM, 2000, p. 26

- Compreender, identificar e relembrar que a partir dos 60 do século XX destacaram-se na Ciência da Administração três concepções diferentes: (i) *perspectiva jurídica*, cujo objectivo era conhecer as estruturas de funcionamento da administração pública, a partir da pesquisa documental. – Objecto: administração pública, considerada como uma instituição específica e diferente de outro tipo de organizações. – Abordagem predominantemente assente na ciência do direito. – Marcante em todos os países europeus, com excepção da Inglaterra; (ii) a *perspectiva de gestão*, cujo objectivo era investigar e implementar técnicas e métodos de gestão mais racionais e eficazes de organização. – Objecto: administração pública e privada. – Todavia, reconhece na administração pública a existência de certos particularismo administrativos, que não se encontram no campo das empresas. – Procura fazer uma assimilação da administração e da gestão – Perspectiva um tronco comum de gestão, com dois ramos: gestão privada e gestão pública; e, (iii) a *perspectiva sociológica*, cujo objectivo era investigar o fenómeno administrativo, com recurso às técnicas específicas da sociologia, em particular o inquérito sociológico. – Objecto: fenómenos da organização burocrática.

3. A Gestão Pública e a Gestão Privada

- Identificar no contexto evolucionário os fenómenos (paradigmas) graduais que foram surgindo da perspectiva gestionária, vulgarmente identificados como o *managerialismo* (*managerialist school*) e teoria da escolha pública (*public choice theory*⁶).
- Compreender que o *managerialismo* aparece como a face de uma nova e preocupada forma de repensar o Estado (POLLITT, 1990; 1994), uma das tendências mais notáveis (ECHEBARRÍA, 2000), convertendo-se na designação comum do conjunto de doutrinas, amplamente similares, que dominaram a agenda de reforma burocrática em numerosos países da OCDE desde finais dos anos setenta (HOOD, 1991).
- Perceber que os dois paradigmas geram princípios antinómicos e estilos de gestão diferentes quando aplicados, por exemplo à reforma administrativa. A teoria da escolha pública acentua a importância da centralização, coordenação e controlo por parte do poder político e a escola managerialista sustenta a descentralização, desregulação e delegação.

⁶ Segundo ROCHA (2001) os pressupostos da teoria da escolha pública são: (i) assume-se que os indivíduos são auto-interessados, isto é, têm as suas próprias preferências que variam de indivíduo para indivíduo; (ii) assume-se que os indivíduos são racionais, o que significa que são capazes de ordenar alternativas; e, (iii) assume-se que os indivíduos adoptam estratégias de maximização. Maximização como estratégia implica uma escolha consistente daquelas alternativas que um indivíduo pensa ter o mais alto benefício, medido pelas suas preferências. No pressuposto do autor (ROCHA, 2001, citando MUELLER, 1979) refere: "Public choice can be defined as the economic study of non-market decision-making, or simply the application of economics to political science. The subject matter of public choice is the same as that of political science: the theory of the state, voting roles, voting behaviour, party politics, the bureaucracy and so on. The methodology of public choice is that of economics, however. The basic behavioural postulate of public choice, as for economics, is that man is an egoistic, rational utility maximiser".

- Identificar sumariamente as características básicas daqueles paradigmas (ROCHA, 2001): (i) teoria da escolha pública⁷: ênfase na necessidade de restabelecer a primazia do governo representativo sobre a burocracia, cujos pressupostos são: assume-se que os indivíduos são auto-interessados, têm as suas próprias preferências que variam de indivíduo para indivíduo; assume-se que os indivíduos são racionais, o que significa que são capazes de ordenar alternativas (adoptam estratégias de maximização); assume-se que a satisfação dos interesses egoístas dos indivíduos (a quem chamam clientes), resultará na satisfação do interesse público geral. Para os defensores deste paradigma a função mais importante do governo consiste em fazer o melhor uso dos mercados, deixando-os funcionar espontaneamente. Ao nível das reformas defende-se um Estado forte, com uma Administração Pública minimalista e um controlo apertado do poder político sobre o sistema administrativo; e, (ii) perspectiva managerialista: com ênfase na necessidade de restabelecer a primazia dos princípios de gestão sobre a burocracia, isto é, venera a gestão como solução para os vários problemas que assolam as organizações. Baseia-se num conjunto de crenças e práticas, raramente testadas, fundadas na assunção de que uma melhor gestão será uma solução eficaz para um amplo campo de males económicos e sociais. Os princípios básicos da escola managerialista quando aplicados na administração pública materializam-se nos seguintes intentos: descentralização que implica a redução dos níveis hierárquicos e a cedência de direitos de gestão ao nível da gestão intermédia; desregulação que permite o exercício de autoridade aos gestores públicos na prossecução dos objectivos da organização. Desaparecem, assim, as regras e os regulamentos, sendo os gestores responsabilizados pelos seus actos e pelas suas decisões; e, a delegação (de competências) que definidos os objectivos da organização, os responsáveis políticos devem abster-se de intervir na sua gestão e implementação. O *contracting-out* é a forma extrema de delegação (RODRIGUES, 2005).
- Identificar segundo a perspectiva de ALLISON (1987, *apud* ROCHA, 2001) que são pelo menos tão diferentes quanto semelhantes, sendo as diferenças mais importantes que as semelhanças. Embora a gestão pública não represente um elixir maravilhoso para a área da administração pública (*idem*, 2001), trata-se de um movimento eclético com ênfase na gestão das políticas públicas e que em muitos casos significou a adopção de técnicas de gestão privada. Embora não se trate, como refere o autor, de uma nova disciplina (separada da administração pública), ressalta a importância do estudo das políticas públicas do *public management*, tendendo este a aproximar-se da gestão empresarial. Concluiu-se, pois, que o *management* público inclui a gestão das políticas públicas, a gestão dos recursos financeiros e humanos e ainda a gestão de programas e projectos.

⁷ Embora, como refere POLLITT (1994), enfatizando mais o controlo de pessoal do que o seu desenvolvimento, mais à avaliação do que ao estímulo e mais no controlo dos recursos do que na formação moral dos funcionários.

- GUZMÁN (2001) assinala como principais diferenças entre a gestão privada e a gestão pública as seguintes: (i) objectivos prosseguidos; (ii) falta de critérios para avaliar quais são os valores que devem proporcionar os serviços públicos; (iii) existência de externalidades associadas à realização de certas actividades ou à provisão de certos serviços; (iv) a diversidade das actividades que as ditas entidades desenvolvem e a multiplicidade de usuários que se propõem servir; (v) características das pessoas que levam a cabo a direcção e gestão das mesmas; (vi) origem dos recursos financeiros; e, por último, (vii) o facto de usuário pagar indirectamente os bens e serviços (ao contrário da gestão privada) que obtêm e que são pagos indirectamente através dos impostos. A autora (*idem*, 2001) refere, ainda, o facto de ser possível apreciar diferentes culturas organizacionais ou tipos organizacionais na gestão pública e na gestão privada. Por um lado a cultura organizacional das empresas está composta por um conjunto de valores, crenças e normas sociais compartilhadas pelos membros da organização que afectam a sua forma de ver e estar na organização e, por outro lado, a cultura organizativa da administração pública assenta na inércia, na comodidade e excessivo ênfase no cumprimento de regras e normas, os quais são tanto em número como em rigidez.
- Deste modo, PARDO (1999) refere que gestão pública significa a actividade levada a cabo pelo Estado através dos seus organismos, instituições e entidades, em benefício dos cidadãos; por seu lado Hoz (1997) define a expressão como sendo o conjunto de decisões dirigidas a motivar e coordenar as pessoas para alcançar metas individuais e colectivas no marco das restrições jurídico-políticas que condicionam e caracterizam a actividade pública.
- Também FERNÁNDEZ (1995) considera a gestão pública como o conjunto de padrões de actuações e comportamentos, que estão enreigados ou fazem parte das práticas habituais, que regem o funcionamento, tanto interno como externo, das distintas unidades que formam o sector público. Sem dissentir, CHAMBERS (1997) define a gestão pública como o processo pelo qual se organiza e dirige o sector público, na esfera do interesse público, a actividade de provisão de serviços e, a um domínio de lei equitativo, provisão de serviços básicos, gestão de finanças públicas e da direcção das burocracias do governo. Já MINOGUE (2000) refere-se à gestão pública como o conjunto de formas através das quais se ordenam as relações entre o Estado, a Sociedade e o mercado.
- Identificar segndo OLIVEIRA ROCHA (2001) as diferenças entre gestão pública e gestão privada e que resultam de:
 - i. Características ambientais distintas. As organizações públicas não estão expostas ao mercado, não tendo tanta pressão para reduzir custos e aumentar a eficiência, para além das

restrições legais e regulamentares à sua actuação. Sofrendo, ainda, influências políticas dos partidos e grupos de pressão;

- ii. As relações entre organizações públicas e ambiente, são diferentes, pois implicam relações de poder, por um lado, e, por outro, aceitação do pluralismo e impulso à concertação social e política; e,
- iii. Existem diferenças nos padrões organizacionais, designadamente na multiplicidade e complexidade dos objectivos e nas relações de autoridade. Os gestores públicos estão limitados na sua actuação sobre os funcionários e não podem usar incentivos e outros mecanismos de motivação a que as organizações privadas recorrem normalmente. Refere, ainda, o autor, que a teoria administrativa irá socorrer-se, de forma sistemática, dos instrumentos de gestão privada; mas, entretanto, na Europa a discussão sobre a crise da teoria administrativa teve outros contornos, passando pela oposição entre racionalidade jurídica e racionalidade de gestão, como se ilustra na fig. 2.

fig. 2: Racionalidade Jurídica e Racionalidade Managerial segundo CHEVALIER E LOSCHAK (1982)

	Racionalidade Jurídica	Racionalidade Managerial
Legitimidade	Fundada na regularidade dos processos	Eficácia das acções
Primazia	Dos meios	Dos fins
Prioridade	Estabilidade das estruturas formais da organização	Adaptação às mudanças e inovação
Modo de Raciocínio	Analítico, linear, dedutivo (=lógica jurídica)	Sintético, sistemático, teleológico. (= lógica de eficácia de acção).
Concepção da Organização	Fechada, funcionamento segundo lógica própria	Abertura ao ambiente e em adaptação constante
Autoridade	Hierarquização: ordens unilaterais emitidas do cume da pirâmide	Delegação de poderes; iniciativa e incitamento à negociação
Controlo	Sobre o respeito das regras; fases logicamente terminais dum processo linear	Sobre os resultados obtidos; existência de <i>feedback</i> permanente, a fim de ajustar a acção aos seus objectivos

Fonte: ROCHA, 2001

— Perceber que se procurou, pois, ultrapassar a crise da teoria administrativa (pelo facto, em parte, da acção administrativa consistir na emissão de actos jurídicos) substituindo-a pela racionalidade managerial. Para ROCHA (2001) o *management*, na medida em que pretende promover novos modelos de pensamento e actuação, entra em ruptura radical com os pressupostos que fundamentaram o modelo tradicional de administração, estando-se em presença de duas filosofias, lógicas e modelos diferentes e até mesmo contraditórios que dão origem a duas concepções distintas de gestão pública.

- Compreender que é hoje claro que a gestão pública está situada num campo de jogo político (SUBIRATS, 1996, *apud* VILLORIA, 2001) assumindo-se que não se trata de mudar o sistema político para que sirva as necessidades de uma melhor gestão, mas sim de mudar as formas de gestão para servir melhor o sistema democrático. É certo que a teoria tradicional das organizações não faz nenhuma diferença, nem Weber nem Taylor, nem McGregor se preocuparam em realçar as diferenças. Existem mesmo autores (RAINEY, 1997) que afirmam que o principal factor relacionado com comportamentos burocráticos não é a titularidade pública ou privada, mas o seu tamanho. Visão um pouco redutora (como se observa nas considerações feitas às disfunções da burocracia).
- Identificar que para outros autores (VILLORIA, 2001) existem de facto diferenças entre gestão privada e gestão pública e, deste modo, o enfoque *do public management*, como enfoque científico autónomo, com as suas próprias características tem origem:
 - i. Escolas de políticas públicas, denominadas *P-approach*. Sendo que nestas escolas se tendeu para um ensino muito quantitativo e economicista. Deu-se mais importância à análise das políticas, aprendizagem através dos gestores públicos, promoção do diálogo entre professores de gestão pública e altos cargos directivos públicos; e,
 - ii. Escolas de negócios, denominadas *B-approach*. Onde a distinção público privado se dilui e tende a centrar-se no processo de gestão. Promovem uma maior orientação à investigação e à teoria, uma maior interdisciplinaridade, uma tendência para a gestão estratégica, maior preocupação com os gestores públicos de nível intermédio e superior do que os altos directivos e políticos.
- Segundo VILLORIA (2001), a síntese em conjunto destes dois pontos de vista dão-nos o objecto da gestão pública: uma maior preocupação pelo enfoque externo — estratégia — mas sem descuidar os processos internos; uma maior e mais ampla definição do público, aspectos públicos das organizações privadas e de organizações mistas. Em resumo a gestão pública tem como objectivo o desenvolvimento da teoria que indique aos gestores como actuar em ambientes e situações diversos e a identificação e aprendizagem das capacidades necessárias para utilizar a teoria satisfatoriamente.

Actividade 1: no tempo lectivo de contacto:

- Para além do debate resultante da exposição do tema principal a aula não dispõe de outras actividades.

Actividade 2: no tempo autónomo (não contacto) do Estudante:

— Análise dos textos:

POLLITT, C. (1990). **"Managerialism and the public services: the Anglo-American experience"**. Oxford/Massachusetts, Blackwell.

WETTENHALL, Roger (2003). "Exploring Types of Public Sector Organizations: Past Exercises and Current Issues". **Public Organization Review: A Global Journal**, 3: 219–245.

Referências bibliográficas da sessão:

— BARZELEY, M. (2001). "La Nueva Gerencia Pública. Un ensayo bibliográfico para estudiosos latinoamericanos (y otros)." **Revista del CLAD, Reforma y Democracia**, Fev, n.º 19, Caracas.

— BILHIM, J. A. F. (2000). **"Ciência da Administração"**. ED. da Universidade Aberta. ISBN: 972-674-307-9. Lisboa.

— CHAMBERS, R. (1997). **"Public management: towards a radical agenda, beyond the new public management: Changing ideas and practices"**. Londres, Edward Elgar Publishing.

— ECHEBARRÍA, K. and X. MENDOZA (2000). **"La Especificidad de la Gestión Pública: El Concepto de Management Público"**. Banco Interamericano de Desenvolvimento. Washington. USA.

— FERNÁNDEZ, J. O. (1995). **"El Modelo Organizativo-institucional del sector público: la necesaria compatibilidad de los aspectos micro y macroeconómicos"**. V Congreso Nacional de Economía. Economía de los Servicios. Economía y Gestión de las Administraciones Públicas, Las Palmas de Gran Canaria. España.

— GUZMÁN, C. A. (2001). **"Análisis Teórico de Las Implicaciones del Modelo de Nueva Gestión Pública en los Sistemas de Contabilidad de Gestión"**. Departamento de Economía Financiera y Contabilidad. Santiago de Compostela, Universidad de Santiago de Compostela. España.

— HOOD, C. (1991). "A Public Management for All Seasons?". **Public Administration**, 69, pp. 3-4.

— HOOD, C. (2000). **"The Art of the State: Culture, Rhetoric, and Public Management"**. Oxford, Clarendon Press.

— HOZ, A. U. d. L. (1997). "El principio del devengo y la gestión pública". **Revista Presupuesto y Gasto Público**, n.º 20. España.

— MINOGUE, M., C. POLIDANO, *et al.* (2000). **"Beyond the New Public Management: Changing Ideas and Practices in Government"**. Massachusetts, USA, Cheltenham, Edward Elgar Publishing Limited.

— OCDE (2002). **"Public Service as an Employer of Choice"**. Paris, OCDE Observer, Policy Brief.

— PARDO, I. d. V. (1999). **"Administración de Entidades Públicas"**. Madrid, Instituto de Estudios Económicos. España.

— PERRY, James L. (2007). "Democracy and the New Public Service". **The American Review of Public Administration**. 37; 3.

— POLLITT, C. (1990). **"Managerialism and the public services: the Anglo-American experience"**. Oxford/Massachusetts, Blackwell.

— POLLITT, C. (1994). **"Managerialism and the Public Services: Cuts or Cultural Change in the 1990s?"**. Oxford, Blackwell.

— RAINEY, H. G. (1997). **"Understanding and Managing Public Organization"**. S. Francisco, Josley-Bass Publications.

— RATO, Helena e FERRAZ, David (2009). "Macro Avaliação dos Modelos de Organização das Administrações Públicas". **Revista Sociedade e Trabalho**. Julho 2009.

- RICCUCCI, N. M. (2001). "The "old" public management versus the "new" public management: where does public management fit in?". **Public Administration Review**, Washington, Mar/April 61(2), pp. 172-175.
- ROCHA, J. A. O. (2001). "**Gestão Pública e Modernização Administrativa**". Lisboa, INA, Instituto Nacional de Administração Pública. Lisboa.
- RODRIGUES, Miguel (2005). "**A Nova Gestão Pública na Governação Local: O caso dos municípios dos distritos de Vila Real e Bragança**". Dissertação de Mestrado em Administração Pública da Universidade do Minho. Disponível em [http://bibliotecadigital.ipb.pt/bitstream/10198/1314/1/Tese\(2\).pdf](http://bibliotecadigital.ipb.pt/bitstream/10198/1314/1/Tese(2).pdf).
- TAVARES, José F. F. (2008). **A Ponderação de Interesses na Gestão Pública Vs. Gestão Privada**. Edição Digital. Editora: Almedina.
- VILLORIA, M. (2001). "**Leadership in the Public Sector: Some Methodological and Ethical Questions**". Sixth National Public Management Research Conference, Bloomington, Indiana.
- WETTENHALL, Roger (2003). "Exploring Types of Public Sector Organizations: Past Exercises and Current Issues". **Public Organization Review: A Global Journal**, 3: 219–245.

Esta página ficou propositadamente em branco

Capítulo VI

A Organização Administrativa no âmbito das Transformações da Actual
Administração Pública: Movimentos Pré e Pós-burocráticos

Aula T/P n.º 10
Horas de contacto: 2h,30m

Sumário:

Introdução

Introdução ao estudo da Burocracia

A teoria da Burocracia

Permanência e (dis) Funcionalidade (s) da Burocracia: as organizações burocráticas e pós-burocráticas

Objectivos da sessão:

- Identificar o surgimento da Teoria da Burocracia e as suas origens;
- Compreender os seus fundamentos teóricos;
- Analisar os aspectos positivos e negativos do modelo;
- Identificar os factores que conduziram à evolução para outros modelos, e,
- Aplicar e acomodar os conceitos às leituras orientadas.

1. Introdução

- Compreender e situar as características que definiram o governo das sociedades pré-capitalistas e pré-democráticas.
- Compreender as incapacidades do *Estado Patrimonialista* para distinguir património público e património privado.
- Situar, para alguns autores, que a democracia e a administração pública burocrática emergiram como principais instituições que visavam proteger o património público contra as privatizações do Estado (PEREIRA, 2007, p. 26, *apud* RODRIGUES).
- Situar MAX WEBER (1864-1920), sociólogo alemão, como o principal analista daquele processo, colocando ênfase na superioridade da autoridade racional-legal sobre o poder patrimonialista. Identificar Max Weber, ainda, como o criador da Sociologia da Burocracia.
- Contextualizar e recordar a *Teoria da Burocracia*.
- Contextualizar a Burocracia e algumas asserções que se fazem comumente na literatura a seu respeito, como, por exemplo, a concepção de PETERS *et al* (1998) quando menciona, a propósito das

organizações burocráticas: *organizações lentas, ineficientes, obsessão pelas regras e indiferença às necessidades dos clientes* e, ainda, por POLLITT (1990) quando refere que o *modelo burocrático weberiano não responde mais às exigências da sociedade contemporânea*.

- Perceber que na sua forma pura, a burocracia racional-legal busca estabelecer certos princípios de administração: (i) um serviço apolítico, capaz de servir o Governo; (ii) uso de formas organizativas hierárquicas guiadas por regras e procedimentos claros; (iii) estabilidade laboral, com acesso meritocrático, tratamento igual para todos os empregados; e, (iv) estabelecimento de serviços públicos institucionalizados e com certo grau de autonomia e restrições ao uso do cargo para benefício pessoal.
- Situar a burocracia como forma de organização humana que se baseia na racionalidade, isto é, na adequação dos meios aos objectivos (fins) desejados, a fim de acautelar a máxima eficiência possível no alcance daqueles objectivos.
- Identificar *vantagens* e *desvantagens* na concepção, análise, aplicação e estudo da Teoria da Burocracia.

2.1. Introdução ao estudo da teoria da Burocracia

- Situar os antecedentes do *Welfare State*, nomeadamente o domínio dos governos absolutistas, sobretudo na Alemanha, Suécia, Rússia, Áustria e França e que levou a um aumento expressivo das funções do estado.
- Compreender o *Welfare State* como um Estado que propicia programas de combate à pobreza, ao desemprego, à exclusão social, crescimento de políticas que visam a redistribuição dos rendimentos, a igualdade de oportunidades, etc..
- Identificar movimentos e motivos que levaram ao aparecimento daquele tipo de estado, como (RODRIGUES, 2005, p. 29 e ss): (i) o *crash* da bolsa Americana (1929); (ii) depressão da economia mundial pela baixa do preço dos produtos, à falência das empresas, ao desemprego, à diminuição do rendimento das populações; (iii) crise financeira, o desenvolvimento e prosperidade industrial estava assente numa política arrogada de recurso ao crédito (Leon, 1978) onde os agentes económicos repudiam a moeda e recorrem ao ouro; (iv) escassos rendimentos das famílias; (v) incapacidade de recuperar os investimentos; (vi) intervenção governamental na vida económica e social (LEON, 1978)

(ARNDT, 1998); e, (vii) os Estados voltavam-se para si mesmos, apostando sobretudo na recuperação do seu mercado interno em prejuízo da globalização das transacções internacionais.

- Identificar uma segunda fase, com o fracasso das políticas de deflação, onde os governos assumiram políticas de relançamento económico, que passavam por grandes investimentos públicos para provocar a recuperação económica e aumentar do número de funcionários públicos de forma a absorver uma enorme massa de desempregados (LEON, 1978, *apud* RODRIGUES, 2005, p. 30).
- As consequências da segunda guerra mundial (1939-1945) que cimentaram ainda mais, a intervenção directa do Estado.
- Compreender as razões Políticas e Ideológicas, como as vulnerabilidades das opções Keynesianas que permitiram que alguns pensadores neoliberais, onde se destaca Milton Firedman da Escola de Chicago (entre outros como KNIGHT, VINER, SIMONS, BECKER, SCHULTZ, STIGLITZ, *apud* RODRIGUES, 2005, p. 41), ganhassem relevância e protagonismo.
- Situar a Teoria da Burocracia como tendo sido desenvolvida dentro da Administração por volta dos anos 40 em função dos seguintes aspectos: (i) a fragilidade e parcialidade da Teoria Clássica e da Teoria das Relações Humanas; (ii) a necessidade de um modelo de organização racional aplicável não somente à fábrica, mas a todas as formas de organização, principalmente às empresas; (iii) o tamanho e complexidade crescentes das empresas; e, (iv) o ressurgimento da Sociologia da Burocracia.
- Compreender o suporte e conceito central da Teoria da Burocracia, como sendo a autoridade legal, racional ou burocrática. Os subordinados aceitam as ordens dos superiores como justificadas, porque concordam com um conjunto de preceitos ou normas que consideram legítimos, e do qual procede o comando.
- Relacionar o facto do aparato administrativo ser definido por regras impessoais e escritas, que projectam de forma racional a hierarquia os direitos e deveres intrínsecos a cada posição.
- Compreender a burocracia como a organização típica da sociedade moderna democrática e das grandes empresas (*cf.* fig. 1).
- Identificar as características principais, pelo menos as mais populares, da Burocracia, como sendo: (i) carácter legal das normas e regulamentos; (ii) carácter formal das comunicações; (iii) carácter racional e divisão do trabalho; (iv) impessoalidade nas relações; (v) hierarquia da autoridade; (vi) rotinas e procedimentos padronizados; (vii) competência técnica e meritocracia; (viii) especialização da

administração; (ix) profissionalização dos participantes; e, (x) completa previsibilidade do funcionamento.

- Perceber e reconhecer, apesar das críticas, algumas das vantagens da Burocracia, como sendo: (i) racionalidade em relação ao alcance dos objectivos da organização; (ii) precisão na definição do cargo e na operação; (iii) rapidez nas decisões; (iv) unicidade de interpretação; (v) uniformidade de rotinas e procedimentos; (vi) continuidade da organização através da substituição do pessoal; (vii) redução do atrito entre as pessoas; (viii) subordinação dos mais novos aos mais antigos; e, (ix) confiabilidade.
- Identificar, também, as fragilidades da estrutura burocrática, como as pressões constantes de forças exteriores e enfraquecimento gradual do compromisso dos subordinados com as regras burocráticas, nomeadamente: (i) exagerado apego aos regulamentos; (ii) excesso de formalismo e de papéis; (iii) enorme resistência a mudanças; (iv) despersonalização do relacionamento; (v) categorização como base do processo decisório; (vi) superconformidade às rotinas e procedimentos; (vii) exibição de sinais de autoridade; e, (viii) dificuldade no atendimento a clientes e conflitos com o público.

3. Permanência e (dis) Funcionalidade (s) da Burocracia: as organizações burocráticas e pós-burocráticas

- Compreender que as organizações públicas são, na maioria dos casos, burocratizadas por natureza, e tal facto constitui a maior dificuldade para preconizar verdadeiras mudanças.
- Compreender que, hoje, se sabe que os movimentos políticos que favorecem a forma de governo burocrático surgiram em parte (BARZELAY, 1998) como resposta aos problemas sociais criados pela transformação nos Estados Unidos de uma sociedade descentralizada numa sociedade urbana, industrial e nacional.
- Identificar que o tradicional modelo burocrático de administração, com eco no que foi escrito pelo americano Woodrow Wilson (MINOGUE, 2000) reflectia as seguintes características: (i) deve haver uma clara separação entre política e administração e, conseqüentemente, regras distintas para os líderes políticos (normalmente eleitos) e os trabalhadores do Estado, administração pública⁸; (ii) a administração deve ser um contínuo, de actividades rotineiras e previsíveis, operando-se na base da

⁸ A formulação da linha separadora deve-se a Woodrow Wilson que defendia que a administração sai fora do âmbito de actuação dos políticos, porque as questões administrativas não são questões políticas. O campo de administração, de execução, "é removido da preocupação e discussão dos políticos (...). É uma parte da vida pública tal como os métodos de um escritório são parte da vida da sociedade; apenas como máquina é parte do produto manufacturado" (WILSON, 1987, citado por MACHADO, 1999). GUY PETERS (1978) refere, citado por OSZLAK (2001), que a separação política-administração persiste porque permite ao administrador imiscuir-se na política sem que deva dar conta das suas acções e sem a interferência dos políticos.

escrita; (iii) os administradores devem ser recrutados com base no mérito e nas suas qualificações, recebendo formação para serem melhores profissionais; (iv) as organizações devem reflectir uma divisão funcional do trabalho, assente num arranjo hierárquico de tarefas e pessoas; (v) os recursos devem pertencer à organização, não aos seus trabalhadores; e, (vi) a principal motivação deve ser o sentido de dever, ou o interesse público, ambos sobrepostos aos interesses individuais.

fig 1: Da Organização Burocrática à Organização Pós-burocrática

Características da Organização Burocrática	Características da Organização Pós-burocrática
Cultura Política e Administrativa	
— Centrada na Organização: Ênfase nas necessidades da própria organização	— Centrada no Cidadão: Qualidade do serviço prestado aos cidadãos (e clientes/ <i>stakeholders</i>)
— Posição de Poder: Controlo, comando e conformidade	— Liderança Participativa: Valores partilhados e tomada de decisão participativa
— Centrada na Regra: Regras, procedimentos e limitações	— Centrada nas Pessoas: Um ambiente atencioso e que atribui poder aos empregados
— Acção Independente: Fraca consulta, cooperação ou coordenação	— Acção Colectiva: Consulta, cooperação ou coordenação
— Orientada para o <i>status quo</i> : Evita riscos e erros	— Orientada para a mudança: Inovação, correr risco e melhoramento contínuo
— Orientada para o processo: Responsabilidade pelo processo	— Orientada para os resultados: Responsabilidade pelos resultados
Estrutura	
— Centralizada: Hierarquia e controlos centrais	— Descentralizada: Descentralização da autoridade e controlo
— Estrutura departamental: Maioria dos programas executados por departamentos operacionais	— Estrutura não departamental: Programas executados por variadíssimas formas e mecanismos
Orientação de Mercado	
— Motivada para o orçamento: Programas financiados principalmente a partir de dotações	— Motivada para a Receita: Programas financiados tanto quanto possível numa base de recuperação de custos
— Monopolística: O governo detém o monopólio da execução de programas	— Competitiva: Concorrência com o sector privado para a execução de programas

Fonte: Kernaghan, 2000, tradução própria

— Contextualizar um conjunto de características da burocracia (PINCHOT, 1993) de modo a fazer uma comparação entre os motivos que determinaram a sua permanência e os *motivos* que provocaram a sua disfuncionalidade (porque não funcionou), *cf.* fig. 2 seguinte.

fig.2: Razões da Permanência e (Dis) Funcionalidade da Burocracia

Razões da sua permanência	Disfuncionalidades (porque não funcionou)
— Trouxe uma ordem simples e em grande escala	— É incapaz de lidar com a complexidade
— Os chefes trouxeram a ordem pelo domínio dos seus subordinados	— O domínio não é a melhor forma de obter a inteligência da organização

fig.2: Razões da Permanência e (Dis) Funcionalidade da Burocracia

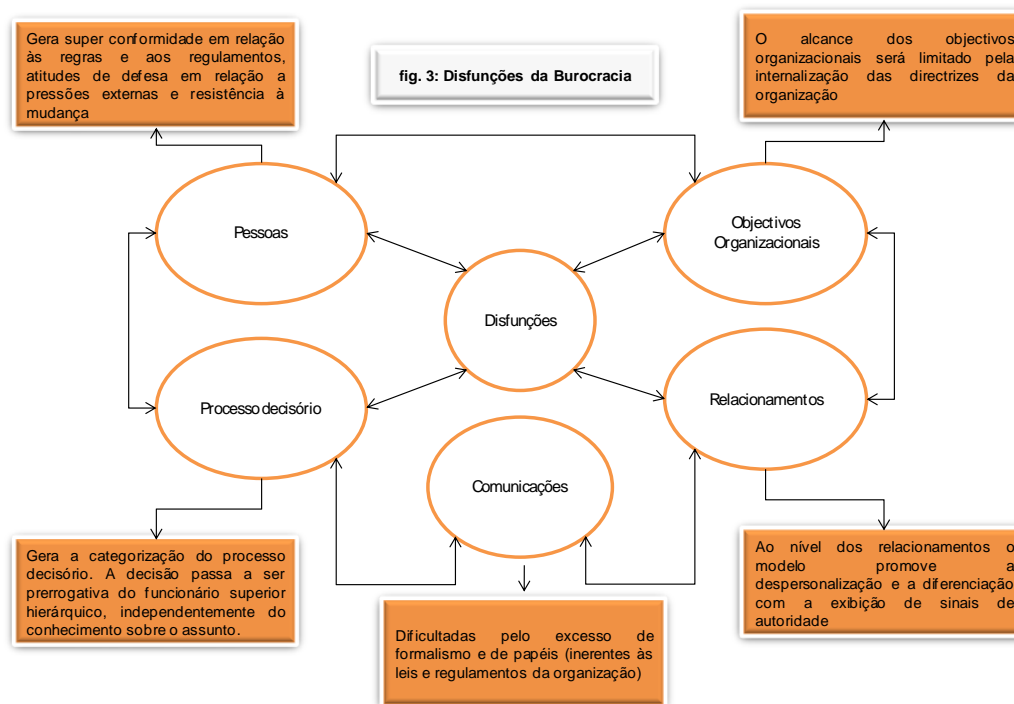
Razões da sua permanência	Disfuncionalidades (porque não funcionou)
— Originava eficiência através da divisão de trabalho	— Não proporciona comunicação interfuncional intensiva e coordenação contínua entre colegas
— Focalizava a inteligência	— Continua a precisar de regras, mas de regras diferentes
— Criava uma sensação de justiça	
— Estabelecia claramente o poder dos chefes	— Responde lentamente à mudança. Não lida bem com a complexidade
— Proporcionava uma memória organizacional incipiente	— Não estimula a interconexão
— Capaz de aproveitar trabalhadores não-qualificados	— Menos gerentes são necessários e a força de trabalho mais qualificada espera promoções, portanto, não há espaço suficiente para o avanço
— Superou os hábitos antigos	— Serviços intensivos de informação exigem relacionamentos profundos
— Comprava a lealdade	— Os empregados treinados estão preparados para o auto-gerenciamento
— Proporcionava a continuidade da elite de gerentes e de profissionais especializados	
— Força reduzida do nepotismo. Ajudava os líderes a impor uma disciplina rígida e a tomar decisões duras	
— Fornecia orientação aos trabalhadores não-qualificados. Proporcionava a supervisão intensa exigida pela rápida rotatividade em serviços monótonos	

Fonte: adaptado de PINCHOT *et al*, 1993.

- Analisar e compreender as críticas ao tradicional modelo burocrático, ou o ideal de burocracia (LONGO, 1997; MINOGUE, 2000) por referência ao que se espera dum modelo de administração pública, assente, para os autores, nalgumas diferenças e das quais se destacam: (i) o facto de em muitos sistemas administrativos não ser clara a separação entre política e administração, mesmo no processo de decisão, aquela separação não é clara; muitas vezes os procedimentos dos funcionários fundem-se com os dos políticos⁹; (ii) o processo de decisão não está, em qualquer caso, conforme os procedimentos técnicos da racionalidade económica; (iii) predominam a hierarquia e a centralização que se combinam formalmente e de forma subjugada pelos trabalhadores às regras e procedimentos para produzir resultados (ou patologias burocráticas), como os atrasos, indiferenças, arrogância e negligência para com os interesses legítimos dos cidadãos; (iv) as burocracias são caracterizadas, por consequência, por um processo de implementação de cima para baixo, que frequentemente gera políticas e resultados inadequados; e, (v) a rede de transacções (interesses) é tão grande dentro da organização que gera um grau de complexidade ainda maior do que o próprio modelo sugere.
- Identificar, ainda, a existência de outras razões, como disfuncionalidades ao modelo burocrático (BRAVO, 2000): (i) falta de responsabilidade dos funcionários; (ii) extrema complexidade administrativa e processual; (iii) falta de capacidade de iniciativa e de implementação de serviços; e, (iv) incapacidade de resposta às necessidades dos cidadãos.

⁹ No modelo burocrático de administração, assente na dicotomia Weberiana que distinguia entre funcionários políticos e funcionários profissionais, correspondem os primeiros à formulação das políticas e, os segundos à execução das mesmas (LONGO, 1997).

- Compreender que as disfunções do modelo burocrático podem ser observadas em diversas esferas como se representa na fig. 3 seguinte.



- Posicionar a apreciação ao modelo Weberiano consumada por OSBORNE E GAEBLER (SARAIVA, 1997) que criticaram aquele modelo porque consideram que dificulta a flexibilidade da gestão dos dinheiros, tornando impossível administrá-lo; impossibilita a dispensa de trabalhadores, promove a mediocridade na força de trabalho e a estabilidade dos medíocres.
- Situar o que *reclama* a democracia (Equidade, Liberdade, Pluralismo, Participação dos cidadãos, Abertura, Comunidade, Legitimidade baseada nas eleições, etc.) por comparação com o que reclama a administração pública tradicional (Hierarquia, Comando, Unidade, Participação baseada na experiência e conhecimento, Segredo, Impessoalidade, Legitimidade baseada na experiência e conhecimento, etc.) (ROSENBLOOM *et al*, 1989).
- Ressalvar que, à época, o Estado democrático moderno era inconcebível sem uma burocracia extensiva e poderosa capaz de dar a estabilidade e a continuidade à esfera pública, necessitando de uma elite administrativa estável capaz de proteger o próprio Estado como a expressão suprema da racionalização da vida social. Uma burocracia profissional bem desenhada e estabelecida era essencial à criação do Estado.

— Perceber que aquelas suposições contraditórias em muitos países europeus assumiram duas tendências. Uma é a introdução de aproximações e de valores da gestão privada (eficiência) nas administrações públicas, a outra, é a introdução (em termos de ingresso na função pública) de empregados públicos provisórios e/ou em contrato a bem da flexibilidade alegando-se os elevados custos na manutenção dos trabalhadores em regime de carreira (*cfr.* a sessão, a propósito da reforma do emprego público).

fig. 4: Modelo Burocrático e Modelo de Gestão Pública

Características	Modelo Burocrático	Modelo de Gestão Pública
Estilo Administrativo	Administração Burocrática	Administração gerencial
Estruturas Organizacionais	Hierárquicas, fixadas internamente e ênfase sobre os procedimentos	Diversificadas, Fixadas externamente e ênfase sobre as necessidades
Direcção de actividades		
Descuidos	Internos	Externos
Período temporal para as acções realizadas	Curto-prazo	Longo-prazo
Objectivo das acções	Preservar o <i>status quo</i>	Estimular mudanças
Princípio de governo	Imperativo	Interactivo
Colaboração com organizações de outros sectores	Separação	Parceria
Organização do Estado	Domínio de arranjos monocêntricos e sectoriais	Domínio do governo local e de arranjos autónomos

Fonte: Based on M. Kaul, Management Reforms in Government, IIAS, Brussels, 2000, pp. 69-70 and J. Hausner, Od idealnej biurokracji do zarzadzania publicznego (typescript), em CZAPUTOWICZ, 2002, tradução própria.

— Analisar as seguintes proposições:

- (i) O Consenso social a respeito do papel do Estado e, em particular o Estado de Bem-estar, perdeu vigor, impondo-se uma reflexão sobre o papel do próprio Estado, conhecido na literatura como a *Reinvenção do Sector Público*;
- (ii) A dimensão relativa ao funcionamento interno do Estado, o designado tradicional modelo burocrático (de inspiração weberiana), no âmbito do aparato governamental, está longe de cumprir a multidimensionalidade que está presente na acção política e que deverá envolver vários protagonistas: políticos, burocratas e cidadãos;
- (iii) A redimensão do Estado passa pela redistribuição das suas funções por diversos actores, as intervenções daquele excedem os seus limites e restringem a liberdade das pessoas para gerirem; e,
- (iv) Os constrangimentos do modelo burocrático, em particular a sua racionalidade, provocaram o aparecimento de múltiplas tentativas de dotar a administração pública de uma lógica

administrativa construída a partir de mecanismos e incentivos capazes de produzir eficiência, efectividade e equidade na provisão dos serviços públicos.

- Apreender, em conclusão, o que referem MOREIRA e ALVES (2010, p. 24) quando mencionam que *a grande questão, neste início de século XXI, numa época em que a Europa se debate com a persistência de uma grave crise – que nos divide entre os defensores do Estado como solução ou como problema – é a de saber qual o papel dos burocratas e o lugar da burocracia*. Os mesmos autores (*idem*, 2010, p. 24) interrogam-se, até, se não serão os Burocratas que dominam, e os políticos se limitam a realizar menos “ajustamentos passivos” que governam. Entendem que os burocratas dos nossos dias têm diante de si outras escolhas, novos papéis, incluindo as que se colocam num ambiente mais exigente de limitação e corte de despesa pública (*idem, ibidem*, p. 33). Destas questões far-se-ão algumas referências na sessão seguinte.

Actividade 1: no tempo lectivo de contacto:

- Para além do diálogo resultante da apresentação do tema principal da sessão, esta não dispõe de outras actividades em tempo lectivo.

Actividade 2: no tempo autónomo (não contacto) do Estudante:

- Leitura do artigo de BARZELAY, M. (1998). “**Atravesando la Burocracia, Una Nueva Perspectiva de la Administración Pública**”. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. México (anexo 19).

Referências bibliográficas da sessão:

- BARZELAY, M. (1998). “**Atravesando la Burocracia, Una Nueva Perspectiva de la Administración Pública**”. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. México.
- BRAVO, A. S. (2000). “**Modernização na Administração Pública. Reforma do Estado e Administração Pública Gestionária**”. Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa: Fórum 2000, pp. 115-125.
- CZAPUTOWICZ, Jacek (2002). “Implications of Poland’s Integration with the European Union for the Polish Civil Service”. The **Polish Yearbook of Civil Service**, p. 24 e 33.
- KERNAGHAN, K. (2000). “The post-bureaucratic organisation and public service values”. **International Review of Administrative Sciences**, 66, pp. 93-103.
- LONGO, F. (1997). “**Reforma del Empleo Público: Tótem y Tabú**”. Barcelona, Diputación de Barcelona. España.
- MACHADO, E. C. M. C. (1999). “A Relação entre Políticos e Burocratas”. **Escola de Economia e Gestão**. Braga,

Universidade do Minho: 234.

- MINOGUE, M. (2000). **"Should Flawed Models of Public Management be exported? Issues and Practices"**. Institute for Development Policy and Management, University of Manchester, UK, Precinct Centre Working Paper n.º 15. February.
- MOREIRA, José Manuel e ALVES, André Azevedo (2010). "Gestão Pública e Teoria das Burocracias". Cadernos INA, papers 47, Editora INA, Lisboa, pp. 13-14; 15-17 e 19-21.
- OSZLAK, O. (2001). **"El Servicio Civil en America Latina y el Caribe: Situacion y Retos Futuros"**. Documento de Trabajo. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., Abril 26 y 27.
- PARDO, I. d. V. (1999). **"Administración de Entidades Públicas"**. Madrid, Instituto de Estudios Económicos. España.
- PETERS, B. Guy. (1987). **"Politicians and Bureaucrats in the politics of policy-making"**. London, SAGE.
- PETERS, B. Guy. (1999). **"The Politics of Bureaucracy"**. Londres, Routledge.
- PETERS, B. Guy. and J. PIERRE (1998). "Governance without Government? Rethinking Public Administration." **Journal of Public Administration Research and Theory**. pp. 223-243.
- PINCHOT, G. and E. PINCHOT (1993). **"O Poder das Pessoas"**. São Paulo, Campus.
- POLLITT, C. (1990). **"Managerialism and the public services: the Anglo-American experience"**. Oxford/Massachusetts, Blackwell.
- POLLITT, C. (1994). **"Managerialism and the Public Services: Cuts or Cultural Change in the 1990s?"**. Oxford, Blackwell.
- RODRIGUES, Miguel (2005). **"A Nova Gestão Pública na Governação Local: O caso dos municípios dos distritos de Vila Real e Bragança"**. Dissertação de Mestrado em Administração Pública da Universidade do Minho. Disponível em [http://bibliotecadigital.ipb.pt/bitstream/10198/1314/1/Tese\(2\).pdf](http://bibliotecadigital.ipb.pt/bitstream/10198/1314/1/Tese(2).pdf).
- ROSENBLUM, D. H. and D. D. GOLDMAN (1989). **"Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector"**. Singapore, McGraw-Hill Book Company.
- SARAIVA, E. (1997). "La situacion laboral del personal de la administracion pública". Série documentos e reuniones internacionales, Santo Domingo, **Revista del CLAD**, Reforma y Democracia, n.º 1.
- SIFFIN, William J. (1971). "Bureaucracy: The Problem of Methodology and the Structural Approach". **Administration & Society**. 1971; 2; 471.

Capítulo VI
A relação entre Políticos e Burocratas

Aula T/P n.º 11
Horas de contacto: 2h,30m

Sumário:

Introdução

A relação entre políticos e burocratas

Importância do Estudo daquela relação no âmbito da Administração Pública

A Relação entre modelos de Direcção, Política e Administração

Objectivos da aula:

- Aprender os vários modelos que estudam a relação dos políticos e dos burocratas;
- Compreender a relação dos modelos com a estrutura da administração pública;
- Relacionar aquela ligação com a função política e a função administrativa; e,
- Aplicar e acomodar os conceitos às leituras orientadas.

1. Introdução

- Compreender que as políticas são implementadas por indivíduos *não eleitos*, pessoas incógnitas que trabalham nas agências e serviços governamentais.
- Entender que a Burocracia exerce uma influência na formulação e implementação das políticas públicas e que, o contrário, também sucede, isto é, os políticos também exercem pressão e influência na execução das políticas públicas.
- Compreender que aquela relação de influência pode perturbar o alcance da eficiência e da eficácia dos serviços públicos em geral, e o sucesso das políticas públicas em particular.

2.1. Relação entre políticos e burocratas

- Compreender que não existe *management sem managers* (LYNN, 2001) e que os problemas dos sistemas tradicionais do funcionalismo público ou serviço civil carecem, em geral, de capacidade para produzir perfis dirigentes na proporção requerida para as reformas. As reformas da administração pública ao nível da função direcção deverão traduzir, segundo LONGO (2002):
 - i. Incremento da qualidade dos *outputs* das instituições públicas;
 - ii. Incremento da eficiência e custos da eficácia nas instituições públicas;

- iii. Melhor coordenação entre instituições públicas;
- iv. Desenvolvimento da formação contínua;
- v. Redução da extensão do nepotismo e corrupção;
- vi. Incremento da confiança dos cidadãos na administração; e,
- vii. Atrair e reter indivíduos qualificados para posições de gestão que tenham a ver com funções de direcção.

— Para RODRÍGUEZ-ARANA *et al* (2002) a política de definição de uma nova filosofia de direcção das pessoas dependerá da introdução de três estratégias, a saber:

- i. Melhorar a formação de empregados públicos;
- ii. Promover o desenvolvimento profissional e pessoal desses trabalhadores; e,
- iii. Estabelecer uma função directiva.

— Para DROR (1997) *apud* RODRÍGUEZ-ARANA *et al* (2002), propõe-se um modelo normativo de requisitos para um óptimo desenvolvimento de uma elite profissional na administração pública, entendida como um retractor colectivo do funcionário como uma das principais dimensões de governação, e que incluem:

- i. Compromisso com o serviço público;
- ii. Profissionalismo;
- iii. Um código ético que vá além da prevenção da corrupção e redução de conflitos;
- iv. Uma elite aberta mas nunca uma casta; e,
- v. Uma alta função pública que necessita de ter ou desenvolver um alto conhecimento genérico sobre a dinâmica das instituições, mesmo ao nível europeu.

— Na aplicação de modelos científicos para a avaliação de necessidades de formação é imprescindível que se façam vigilâncias constantes das novas habilidades requeridas, sendo de destacar:

- i. Desenvolvimento de capacidades, tal como a criatividade e a inovação, a comunicação e direcção de equipas humanas;
- ii. Elaboração e implementação de planos de desenvolvimento estratégico de recursos humanos; e,

iii. Assegurar a qualidade, efectividade e eficácia da formação através da avaliação.

— Para CARVALHO (1997) a filosofia de direcção desempenha o seguinte papel fundamental:

- i. Explicita como o subsistema que é a administração pública se insere utilmente num sistema mais vasto;
- ii. Esclarece o sentido dos seus objectivos particulares da finalidade ao serviço do interesse geral; e,
- iii. Formulando as “principais regras do jogo” adoptadas pela administração, harmoniza essas regras com regras mais gerais que regem a sociedade.

— Segundo JIMÉNEZ ASENSIO, citado por PARDO (1999), existem três modelos de direcção pública:

- i. *Burocrático*: fechado, rígido, onde os postos directivos se exercem com carácter vitalício (caso do Reino Unido antes da última reforma);
- ii. *Politizado*: próprio da Europa meridional e América latina; e,
- iii. *Gerencial*: que articula uma estrutura directiva intermédia entre o âmbito político e administrativo, prevendo-se os ingressos por mérito, seleccionando-se os directivos, fazendo-se a avaliação segundo os objectivos alcançados e as responsabilidades assinaladas.

— Numa classificação meramente esquemática CARVALHO (1997) distingue no sistema de coordenadas os seguintes estilos de direcção:

- i. Estilo autoritário-improvisador: estilo próprio dos dirigentes improvisadores que agem mais do que preparam; são mais táticos do que estrategas, mais descobridores de achados do que calculadores racionais;
- ii. Estilo autoritário-programado: estilo característico do “exército em campanha”. Situam-se nesta zona as pessoas colectivas organizadas em moldes tecnocráticos;
- iii. Estilo participativo-improvisador: estilo que se observa nos serviços onde tem particular importância a participação e a autodeterminação de cada um. É o estilo que se aplica nas profissões liberais, nos centros de pesquisa, nas universidades;
- iv. Estilo participativo-programado: estilo que opera a síntese entre elementos muitas vezes considerados inconciliáveis; um alto grau de programação associado a um alto grau de participação. É, afinal, o estilo da direcção participativa por objectivos; e,

- v. Estilo misto: estilo utilizado na moderna administração, conciliando todos os aspectos, mas com tendência no sentido da direcção participativa-programada.
- Para MENEZES *et al* (2000) em todos os governos é possível clarificar os altos dirigentes do sector público em duas grandes categorias de acordo com a função que desempenham predominantemente: por um lado, estão os altos dirigentes que realizam funções eminentemente políticas e, por outro, aqueles cujas funções são principalmente executivas e operativas. O segundo grupo, refere o autor, é responsável pela administração de recursos públicos, na administração central, em agências¹⁰ de governo ou em empresas do Estado, é o que comumente se entende por gerência pública.
- Compreender que a eficácia da acção dos dirigentes públicos será determinada não só pelas qualidades próprias, mas também pela qualidade das relações que se produzem entre sistemas, sendo de destacar (FIGUEROA *et al*, 2002), como por exemplo, as relações internas do modelo de direcção pública (grau de consistência entre cada um dos componentes, contratação, retribuições, etc.).
- Compreender que não existe um modelo único para o exercício de direcção pública.
- Goza de ampla aceitação o modelo proposto por *Kennedy School of Government* da Universidade de *Harvard*, onde se considera o directivo como criador de valor, implicando a actuação em três esferas inter-relacionadas:
- i. *Gestão estratégica*: supõe que o dirigente reflecta estrategicamente, produza ideias acerca de como a organização pode criar valor, reformule a missão, inove quando as circunstâncias o exijam;
 - ii. *Political Management*: ou como lhe chama LONGO *et al* (2002), gestão da mudança política, no sentido de obter legitimidade e apoio de diversos actores, onde se incluem os superiores políticos; e,
 - iii. *Gestão operativa*: deve conseguir-se que a organização actue eficaz e eficientemente para alcançar os objectivos da missão e assuma a responsabilidade dos resultados alcançados.
- A adopção do modelo de *Kennedy School of Government*, como designa o autor, é compatível com uma visão contingente do trabalho directivo. No modelo proposto por MOORE (1995), citado em LONGO *et al* (2002), o dirigente público terá, então, como vimos, três esferas de competências: (i) a gestão

¹⁰ Em termos gerais, o conceito de gerência pública abarca os três ou quatro primeiros níveis de decisão das agências e empresas públicas, mas isto depende da institucionalidade e os níveis de atribuição que tenha em cada um dos níveis em cada país. A variante mais relevante para discriminar quantos níveis devem ser considerados, é sem dúvida, o nível de responsabilidade: é dizer, a capacidade e as atribuições para tomar decisões que afectam a utilização dos recursos públicos (MENEZES *et al*, 2000).

estratégica; (ii) a gestão operacional; e, ainda, (iii) a gestão das relações políticas. Esta última diz respeito à gestão da inter-relação com os *stakeholders* (actores que não estão sob a autoridade do dirigente, mas fundamentais para o alcance dos seus resultados). O importante a destacar é que, segundo esta concepção de competências de direcção, o dirigente público busca maximizar o apoio destes *stakeholders* para garantir melhores resultados das actividades sob sua responsabilidade, e não para aumentar o seu poder pessoal (PACHECO, 2002).

- De acordo com MORGAN (1994), citado por MENDIETA (2001), o *modelo politizado* tem como perigos o *jacobinismo* e o abuso das maiorias nos regimes democráticos e abuso de poder, assim como o desrespeito pelos procedimentos e tomada de decisão. Mas, o *modelo profissional* também tem os seus perigos, pode dar lugar a excessos burocráticos, a jogos de poder, onde a burocracia abusa da sua permanência e controlo da informação para poder defender as suas próprias opções de política e interesse corporativos. Pode, ainda, ser insensível à maioria obtida nas urnas, despreocupando-se com as preferências dos eleitores, assim como gerar um forte imobilismo. Por outro lado, cada vez mais a complexidade e mutabilidade das realidades sobre as quais se actua exige que os níveis de coordenação, ou seja, os dirigentes intermédios das organizações, se assumam como reais responsáveis por subsistemas objecto de intervenção ou organizacionais e não apenas como agregadores de partes (NEVES, 2002). Esta visão acarreta uma atenção particular às relações e às novas realidades, que põe de lado o paradigma de que a coordenação é a soma as partes, orientando-as e integrando-as num conjunto pré-definido. Esta revalorização dos níveis de gestão e da sua complementaridade pressupõe, contudo, uma direcção ou liderança do próprio sistema de gestão, da responsabilidade do órgão de direcção máxima.

3. A Relação entre modelos de Direcção, Política e Administração

- Nos modelos que se apresentam, afigura-se, desde logo, uma série de relações entre política e administração:
 - i. Por um lado aqueles dirigentes que desempenham apenas funções políticas, ou pelo menos comprometidos com a agenda política. Este primeiro nível ou grupo de indivíduos, considerados políticos, são todos aqueles actores públicos cujas carreiras tenham por fundamento mandatos conquistados por intermédio do voto. De entre as características do comportamento dos políticos, destacam-se, segundo RUA *et al* (1993): (i) a formulação e defesa de concepções ou projectos relativos à ordem política, económica e/ou social; (ii) a

legítima representação de interesses; (iii) o exercício da negociação mediante alianças duradouras, composições transitórias baseadas em interesses tangenciais, negociação e pactos envolvendo actores públicos e privados; e, (iv) competição, a partir dos mais diversos recursos de poder, tendo por alvo decisões orientadas tanto por conceitos e preferências políticas de amplo escopo e longo prazo, quanto por perspectivas sectoriais e imediatas. Por depender das urnas enfrenta desafios em sustentar posições de maior alcance, e ao mesmo tempo, exibir realizações de curto prazo, de maneira a atender aos seus eleitores e ter a possibilidade de renovar o mandato.

ii. Aqueles que, sem estarem comprometidos por esta agenda política seguem, em parte, objectivos e estratégias traçadas por aqueles. São os que, sem estarem comprometidos por esta agenda política (não estão em termos partidários mas, estão, em termos funcionais) seguem, em parte, objectivos e estratégias traçadas por aqueles. São, quanto a nós, os ocupantes de cargos públicos de alto nível (designado como *Top Public Positions*, diferente de *Senior Positions* sendo que estas equivalem normalmente ao 2º ou 3º nível para baixo, e, aquelas são normalmente o 1º e 2º nível do *Senior Executive System* e/ou *Senior Public Service* que inclui as *top Positions*) aqueles que, legitimados pela escolha política, devem optar por uma das saídas técnicas existentes, os dirigentes (também burocratas e, portanto, enquadrados nessa definição, até pela sua forma de recrutamento, muitas vezes interno à função pública) só que de escolha do poder político. A razão tem a ver, essencialmente, com o facto de que ao ocuparem/designarem cargos públicos, os políticos precisam responder tecnicamente aos problemas, e caso não o façam, as suas carreiras podem correr riscos. Os burocratas, por sua vez, sobretudo quando ocupam funções do alto nível, precisam de actuar politicamente no sentido de escolher prioridades e levar em conta interesses e valores, sejam eles referentes à lógica interna do sistema político, sejam vinculados a determinadas orientações técnicas com maior aceitação na sociedade.

iii. Aqueles que desempenham a função estritamente ausente do factor político (são considerados os burocratas, que são aqueles membros do Governo e da administração pública, cujas carreiras não estejam subordinadas à competição eleitoral e ainda aqueles que ocupando cargos de dirigente se submetem a um sistema meritocrático, em especial o concurso, a contrário dos dirigentes do primeiro grupo, que são de livre escolha política. Idealmente as suas actividades são desempenhadas na esfera administrativa, sendo orientadas por conhecimentos especializados e perspectivas organizacionais. O burocrata

tem uma actividade caracterizada pela sua permanência na máquina governamental, que conduz a acções e avaliações de longo prazo, bem como pelas diferentes sinalizações que delimitam a sua área de actuação).

- A clássica dicotomia Wilsoniana e, em particular a relação entre ministros e funcionários públicos (burocracia) não é um assunto novo na área da administração pública (BRANS *et al*, 2002) ou como refere JACOBSEN (2001) a relação entre políticos e burocratas e em particular a distribuição do poder entre as esferas é um clássico na ciência política desde Max Weber e Woodrow Wilson.
- A decisão política, segundo LAPIERRE, em CRUZ (2002) “diz respeito às acções ou empreendimentos colectivos da sociedade global (poder activo, directivo ou governamental), às regras de coordenação e cooperação entre grupos particulares (poder regulador ou legislativo) e à resolução dos conflitos sociais (poder judiciário ou jurisdicional)”.
- A dicotomia entre políticos e burocratas é, em todo o caso, mais uma expressão do que uma realidade (...) (POPIK, 1998), talvez para o caso português essa seja uma verdade mas, tão só, em níveis inferiores da hierarquia da administração pública, ou, pelo menos em cargos ou lugares de dirigentes, inseridos em carreira (chefias intermédias), não nos referimos, como é óbvio, ao conceito restrito ou amplo de dirigente, nem tão pouco aos níveis do *Senior Public Service*.
- Perceber que as tendências históricas fizeram do século XX, o século do político profissional e do profissional burocrata do Estado.
- Identificar a *Esfera política* e a *esfera administrativa* assinaladas por SMITH (1984) e GREENWOOD & WILSON (1989), *apud* PARRADO (1996), que são também elas ambíguas: por um lado a identificação dos cargos relacionados (indirectamente) com um processo de eleição (zona sombreadas da figura 1) e, portanto, cargos políticos de livre designação e /ou escolha, por outro lado os cargos assinalados nas zonas em branco da figura, que são altos cargos públicos (não políticos) mas que são de livre designação política. Significa dizer que embora se distinga as duas esferas (política e administrativa) ambas são de livre designação política sendo que o que as distingue, julgámos, é o facto de uns serem cargos políticos e outros cargos públicos (mesmo que sejam ambos de designação política).

fig. 1: Esfera Política e Administrativa em quatro países

EUA	Espanha	Alemanha	Reino Unido
Secretary	Minister	Bundesminister Parlamentarischer Staatssekretar	Secretary of State Parliamentary U-Secretary of State
Deputy Secretary	Secretary of State	Staatssekretar	Minister of State
Under Secretary	Under Secretary General Secretary		Permanent Secretary
Assistant Secretary	General Director	Ministerialdirektor	Second Permanent Secretary
Deputy Assistant Secretary	Deputy general Director	Ministerialdirigent	Deputy Secretary
Chiefs, Director	Technical Assessor	Ministerialrat	Under Secretary

Fonte: Smith, 1984, Greenwood & Wilson, 1989, em PARRADO, 1996

	Esfera política
	Esfera administrativa

- Em PETERMANN (2001) pode ver-se uma curta referência ao trabalho de ABERBACH *et al*, onde o autor faz uma descrição das tipologias de relações, distinguindo (citando ABERBACH) entre quatro tipos de relações correspondentes a quatro modelos (a que MACHADO, 1999, referindo-se também aos modelos, designa de “imagens”), a saber: (i) Relação de tipo I: funcionário como executante neutro (tipo de funcionário conforme o desenho de Weber ou de Wilson, o funcionário não participa na elaboração das políticas públicas; (ii) Relação de tipo II: funcionário como conselheiro (neste caso o burocrata ou o funcionário público tem uma latitude que lhe permite participar no processo de decisão); (iii) Relação de tipo III: funcionário como mandatário; e (iv) Relação de tipo IV: funcionário “híbrido”, antítese do funcionário de Weber.
- Em MACHADO (1999) pode ver-se retratada a mesma situação (relação dos burocratas e dos políticos), cada uma representando quatro tipos de imagens de possíveis interpretações dessa mesma relação, em que, segundo o autor, a imagem I reflecte a visão mais simplista que se pode ter da relação entre políticos e burocratas; os políticos definem as políticas, os burocratas simplesmente as implementam¹¹; a Imagem II (que surge na primeira metade do século XIX com as teorias do Estado Administrativo, teoria que não afastando a ideia de neutralidade reconhece aos burocratas um papel de agente colaborador no processo de formulação das políticas). Esta seria a Imagem que apesar de

¹¹ Esta seria, segundo MACHADO (1999), a Imagem representativa da neutralidade sugerida como a primeira teoria explicativa do fenómeno política/administração de Woodrow Wilson, e entretanto desenvolvida na última metade do século XIX, pela distinção Weberiana entre burocratas e políticos.

manifestar uma expansão das funções do burocrata continua a acreditar na neutralidade da sua actuação, não se atribuindo contudo uma qualidade de parceiros ou qualquer papel político¹².

- Aprender que a teoria que viria a desencadear a problemática sobre a relação entre políticos e burocratas foi a teoria clássica da separação de poderes (MACHADO, 1999). Conforme argumenta o autor “a evolução das funções dos políticos e dos burocratas são produto da progressiva expansão do poder dos burocratas em desempenhar funções que antes residiam apenas na esfera de actuação dos políticos”. É, pois, uma evidência que a formulação e a implementação das políticas públicas dependem em grande medida do equilíbrio no relacionamento entre políticos e burocratas (POLLITT, 1990). Parece, pois, inquestionável que os agentes em confronto terão obviamente que conviver num, ou noutro cenário, numa ou noutra imagem, com menor ou maior grau de participação e/ou subordinação mas, com um enorme equilíbrio de relacionamento.
- Conhecer que a relação entre política e burocracia é fundamental na agenda política actual, uma vez que ocupa lugar de especial destaque no debate da reforma do Estado.
- Situar que nas democracias em que nos encontramos, os elementos básicos constitutivos de uma administração profissional, a acção pública tem vindo a estar repartida durante décadas, enormemente influenciada pelo conhecido modelo weberiano, entre dois grandes protagonistas: uma classe política investida de autoridade através de mecanismos de democracia representativa, e uma função pública profissional regida pelo sistema de mérito.
- Entender que as diferenças de comportamento e as tensões observadas entre políticos e burocratas vêm sendo exploradas ao longo do tempo e com trabalhos valiosos e com contributos importantes para o seu melhor entendimento.
- Identificar em PETERS (1987), por ser considerado um dos pontos de vista com mais relevância e, ainda, por ser de enorme actualidade a perspectiva do seu enquadramento que recorrendo à clássica dicotomia entre política e administração, propõe os seguintes modelos:
 - i. Modelo Paroquial (*village life*): Segundo o autor o modelo *Paroquial* guarda afinidades com a Teoria das Elites, os burocratas de *status* mais elevado e os políticos envolvidos em actividades executivas são vistos como portadores de valores e objectivos afins ou similares, sendo o mais importante a manutenção do Governo e o bom funcionamento da máquina executiva. Políticos e burocratas tendem à integração, cerrando qualquer interferência

¹² MACHADO (1999) citando Marx (1957) refere: “o autêntico funcionário não tem que fazer política, mas tão só limitar-se a administrar (...)”.

externa capaz de ameaçar os objectivos comuns. Diga-se, de resto, que o modelo *Paroquial* pressupõe a integração horizontal entre políticos e burocratas (PETERS, 1987), neste modelo segundo SEVIC (2001) assume-se que os políticos e os burocratas são parte de uma única elite que não deve estar em conflito mantendo, deste modo, a própria estrutura do Estado.

- ii. Modelo Funcional (*functional village life*): Quanto ao modelo *Funcional*, a integração entre políticos e burocratas ocorre ao longo de linhas funcionais, compartilham-se vínculos baseados em interesses sectoriais (PETERS, 1987). Neste modelo assume-se já alguma hierarquização entre ambos os actores, no entanto um político de um departamento governamental tem mais em comum com um funcionário de topo da administração pública no mesmo departamento que propriamente colegas de outros departamentos ou gabinetes ministeriais (SEVIC, 2001), contrariamente ao modelo *Paroquial* a integração sugere-se na vertical e envolve contactos mais íntimos entre políticos e burocratas.
- iii. Modelo Adversário (*adversarial*): O terceiro modelo, *Adversário*, os políticos e os burocratas competem pelo poder e pelo controlo das decisões, sendo que neste modelo o autor refere ser possível ocorrerem conflitos de oposição, como as divergências de opinião quanto ao conteúdo de decisões específicas, orçamentos de pessoal e, ainda, conflitos de origem partidária, embora estes tendam a ser vistos como alheios ao jogo político-partidário (PETERS, 1987), assume-se neste modelo uma considerável separação entre os dois actores envolvidos, mas sem grandes soluções para a busca ou domínio nas relações (SEVIC, 2001).
- iv. Modelo de Estado Administrativo (*administrative state*): O modelo do Estado Administrativo apresenta diferenças relevantes frente ao modelo Adversário, sendo que neste o agente das decisões é, por definição, o político, cuja autoridade é proveniente do processo eleitoral. Cabe ao burocrata um papel secundário, baseado na informação, no domínio dos procedimentos operacionais e na permanência no cargo. Assim no modelo de Estado Administrativo o burocrata ocupa um papel proeminente, ficando os políticos, tanto parlamentares como membros do executivo, reduzidos ao papel de participantes no processo de decisão. Neste modelo há uma clara separação entre os dois actores, sendo que os burocratas assumem uma posição dominante (SEVIC, 2001).
- v. Modelo Formal-legal (*formal-legal, weberian state*): o modelo *Formal-legal*, que se caracteriza pelo recurso à lei e ao comando hierárquico e a procedimentos marcados pela autoridade

formal onde as interações entre políticos e burocratas são marcadas pela subordinação dos segundos aos primeiros.

- Concluir que dos modelos apresentados, o *Functional village life* e o *Village life* são os mais comuns em termos de modelos usados na Europa Continental (SEVIC, 2001). De todo o modo não é verdade que assim seja em todos casos, dependendo, sempre, de especificidades de cada país, dos sistemas legais, da cultura política, características da democracia, etc.
- As dimensões apresentadas por PETERS (1987): (i) carácter das interações; (ii) os actores que conquistam o controlo do processo decisório; (iii) o estilo de resolução dos conflitos entre os participantes desse processo; (iv) os procedimentos típicos da interacção dos participantes; e, (v) o tipo de impacto dos diferentes padrões de interacção sobre as políticas adoptadas pelo Governo, mais não são do que distinções analíticas sobre os padrões de interacção de políticos e burocratas no processo de *policy-making*.
- Entender que o processo de interacção (políticos e burocratas) na elaboração das políticas públicas não é imune a situações de conflito, sendo que, são passíveis de acontecer, também (dependendo da posição emergente entre políticos e burocratas), situações de consenso.
- Ressalvar, como refere o Professor FREITAS DO AMARAL (2006), que a política, enquanto actividade pública do Estado, tem um fim específico: definir o interesse geral da colectividade. A administração pública existe para prosseguir outro objectivo: realizar em termos concretos o interesse geral definido pela política.

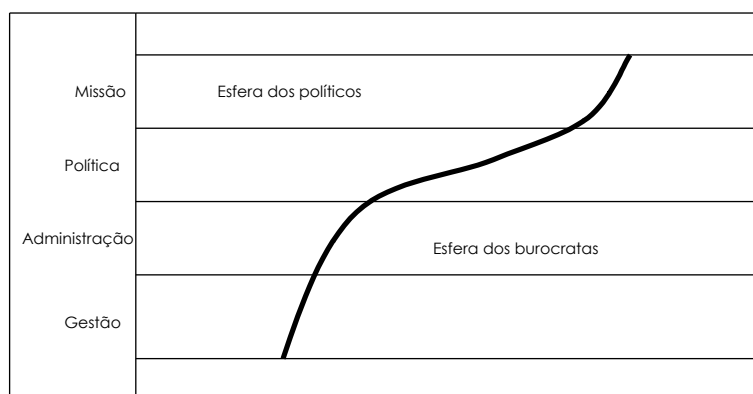
fig. 2: Relações entre Ministérios/Elites Burocratas (mandarins)

Finlândia	Separados, razoavelmente politizados
Austrália	Separados, medianamente politizados
Bélgica	Fortemente politizados
Canadá	Separados
Dinamarca	Separados, alguns politizados
França	Integrados, fortemente políticos
Alemanha	Separados, razoavelmente politizados
Irlanda	Separados
Itália	Fortemente politizados
Japão	Separados, ligeiramente politizados
Holanda	Separados, razoavelmente politizados
Nova Zelândia	Separados, não politizados
Noruega	Separados, ligeiramente politizados
Suécia	Separados, progressivamente politizados
Reino Unido	Separados, não politizados

Fonte: BOUCKAERT *et al*, 2000.

— Perceber que, apesar do que se alega, é hoje consensual, que a simples e única divisão do trabalho dos burocratas e dos políticos deva coexistir em duas esferas de actuação distintas, posição que vem sendo, aliás, diluída ao longo dos tempos, até por comprovação de estudos empíricos. Constata-se, assim que se trata de uma relação mais complexa em termos de interacção. Os burocratas vêm gradualmente ganhando espaço aos políticos na definição da missão e dos objectivos e orientação política e, por sua vez, os políticos têm cada vez mais necessidade de se envolverem nos problemas da administração e da gestão. Deste modo o burocrata como executante neutro na óptica do desenho de Weber e de Wilson, em que não participa na elaboração das políticas públicas, tem, assim, cada vez menos consistência. Os estudos empíricos de ABERBACH, PUTNAM E ROCKMAN (1981) introduziram, como aliás já referimos, um conjunto de imagens que reflectem uma interacção bem mais consistente do que a adentrada por Weber e Wilson. Nessa sequência PETERS (1987) descreve também cinco modelos ideais de interacção entre ambos os actores, apontando-se, também, pela interacção entre as duas esferas de actuação. Um pouco mais longe vai o modelo de JAMES SVARA (1999) em que o autor constrói um modelo (1985) a que chama de “Dichotomy-Duality-Model” (cfr. fig. 3). Trata-se de um arquétipo inspirado no clássico modelo de decisão e no clássico modelo de Weber (HANSEN *et al*, 2002), comportando quatro dimensões, a saber: Missão, Política, Administração e Gestão.

fig. 3: Modelo dicotómico da relação entre Políticos e Burocratas



Fonte: Hansen *et al*, 2002

- Segundo o autor (*idem*, 2002) os políticos baseiam mais a sua actuação por um comportamento caracterizado como uma lógica indutiva de acção e os burocratas numa lógica dedutiva de acção, os primeiros assentam a sua actuação na política do eleitorado e os segundos numa lógica das leis, procedimentos e regulamentos, objectivos e valores.
- Compreender que, apesar do que se expõe, hoje parece abandonada a ideia de separação radical entre política e administração (burocratas) (JACOBSEN, 2001), políticos e burocratas são vistos como duas esferas que se encaixam. Mesmo FREITAS AMARAL (2006), apesar do que refere, salienta que a

política e a administração pública não são actividades insensíveis uma à outra, já que a administração pública sofre de influência directa da política. Em regra, toda a administração pública, além de actividades administrativas, é também execução ou desenvolvimento de uma política. Mas, por vezes, é a própria administração que se sobrepõe à autoridade política, por qualquer razão enfraquecida ou incapaz, caindo-se, então, no exercício do poder pelos funcionários (situação a que Max Weber chamou de burocracia e Galbraith tecnocracia (FREITAS DO AMARAL, 2002). Permanecem, apesar disso, algumas dúvidas, já que a distinção entre política e administração no plano das ideias é mais ou menos consensual, já no plano prático e do quotidiano nem sempre é tarefa exequível ao nível do seu entendimento.

Actividade 1: no tempo lectivo de contacto:

- Para além do diálogo resultante da apresentação do tema principal, a sessão dispõe de uma actividade que consiste na leitura e análise, em grupo, do artigo: ABERBACH, J. D. and PUTNAM, R. D., and ROCKMAN, B. A. (1981). **“Bureaucrats and Politicians in Western Democracies”**. Cambridge Massachusetts: Harvard University Press.
- MOREIRA, José Manuel e ALVES, André Azevedo (2010). “Gestão Pública e Teoria das Burocracias”. Cadernos INA, papers 47, Editora INA, Lisboa.

Actividade 2: no tempo autónomo (não contacto) do Estudante:

- A análise crítica deverá continuar no trabalho autónomo.

Referências bibliográficas da sessão:

- ABERBACH, J. D. and PUTNAM, R. D., and Rockman, B. A. (1981). **“Bureaucrats and Politicians in Western Democracies”**. Cambridge Massachusetts: Harvard University Press.
- ABERBACH, J. D. and ROCKMAN, B. A. (1988). “Image IV Revisited: Executive and Political Roles”. **Governance: An International Journal of Policy Administration**, vol. 1, n.º 1, January, pp. 1-25.
- AMARAL, D. F. (2002). **“Curso de Direito Administrativo”**. 2ª edição, v. II, Coimbra, Almedina.
- BOUCKAERT, G. and ORMOND, Derry and Peters, Guy (2000). **“A potencial governance agenda for Finland”**. Research reports, Ministry of Finance, ISBN 951804-161.
- BRANS, M. and HOET, Dieter, and PELGRIMS, Christophe (2002). **“Politico-administrative relations under coalition governments: the case of Belgium”**. Public Management Institut, Department of Politics, Belgium.
- CARVALHO, J. E. (1997). **“Organização e Gestão do Sector Público”**. Lisboa, Moraes.
- CRUZ, J. M. T. (2002). **“A Influência dos Funcionários no processo de Decisão Política”**. 3º Encontro INA, A Reinvenção da Função Pública, da Burocracia à Gestão, Lisboa, INA.
- EYMERI, J. M. (2001). **“Pouvoir politique et haute administration: une comparaison européenne”**. European Institute of Public Administration, Maastricht, the Netherlands/Pays-Bas.

- FIGUEROA, R. (2002). **“Régimenes de Directivos Públicos en América Latina: Estado del Arte, Análisis y Perspectivas”**. Banco Interamericano de Desarrollo, Rede de Transparencia y Gestión de la Política Pública. Segunda Reunión: La Reforma del Servicio Civil. Washington.
- FILGUEIRA, F., B. HEREDIA (2002). **“La Economía Política de la Reforma del Servicio Civil en Uruguay: Los años 90”**. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington.
- HANSEN, M Kasper and EJERSBO, Niels (2002). “The relationship between politicians and administrators – a logic of disharmony”. **Public Administration**, Vol. 80, n.º 4 pp. 733-750.
- HEREDIA, B. (2002). **“La Economía Política de La Reforma de Sistemas de Administración de Personal Público en la América Latina: un marco de Análisis”**. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington.
- JACOBSEN, Ingvar Dag (2001). **“Are the Relations Between Politicians and Administrators at the Local level determined by the degree of Central Government regulations?”**. Paper apresentado ECPR, Jint Sessions Workshops n.º 21, Grenoble, Abril.
- LONGO, F. (2002). **“El desarrollo de competencias directivas en los sistemas públicos: una prioridad del fortalecimiento institucional”**. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa.
- LYINN, Laurence E. (2001). **“Public Management”**. Working Paper Series, n.º 15, University of Chicago. USA.
- MACHADO, E. C. M. C. (1999). “A Relação entre Políticos e Burocratas”. **Escola de Economia e Gestão**. Braga, Universidade do Minho: 234.
- MENDIETA, M. V. (2001). **“La capacitación de los directivos públicos en las administraciones españolas y latinoamericanas”** Revista del CLAD, Reforma y Democracia, Out, 21, Caracas.
- MENEZES, F. J. and N. GUZMÁN (2000). **“Sistemas de Alta Gerencia Pública”**. Centro de Análisis de Políticas Públicas da Universidad de Chile, Banco Interamericano de Desarrollo. Washington. USA.
- NEVES, A. (2002). **“Gestão na Administração Pública”**. Cascais, Pergaminho.
- PACHECO, R. S. (2002). **“Mudanças no Perfil dos Dirigentes Públicos no Brasil e Desenvolvimento de Competências de Direcção”**. VII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa.
- PARDO, I. d. V. (1999). **“Administración de Entidades Públicas”**. Madrid, Instituto de Estudios Económicos. España.
- PARRADO, Salvador (1996). **“Controlling the Access to the Spanish Summit (1938-1993)”**. Paper presented at the Groupe de Travail, Histoire de L'Administration, International Institute of Administrative Sciences, ref. Doc. 66-1996, 24-25 March.
- PETERMANN, S. (2001). **“La Réforme de systèmes politico-administratifs: le cas américain pour éclairer le cas belge? ”**. Liege, Université de Liege, Faculté de Droit, Section de Sciences Politiques.
- PETERS, B. Guy. (1987). **“Politicians and Bureaucrats in the politics of policy-making”**. London, SAGE.
- PETERS, B. Guy. and J. PIERRE (1999). **“Politicisation of the civil service: concepts, causes, consequences”**. Conference on Politicisation of the Civil Service, Gothenburg.
- POLLITT, C. (1990). **“Managerialism and the public services: the Anglo-American experience”**. Oxford/Massachusetts, Blackwell.
- POPIK, S. (1998). **“Una Agenda de Investigación sobre la Reforma de la Administración Pública en la Argentina”**. Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional, documento n.º 13, Julio. Argentina.
- RATO, Helena e FERAZ, David (2009). “Macro Avaliação dos Modelos de Organização das Administrações Públicas”. **Revista Sociedade e Trabalho**. Julho 2009.
- RODRÍGUEZ-ARANA, J. and G. m. HERRÁN (2002). **“La formación de directivos en la administración pública española”**. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa.
- RUA, M. d. G. and A. AGUIAR (1993). **“A Política Industrial no Brasil, 1985-1992: Políticos, Burocratas**

e Interesses Organizados no Processo de Policy-Making". XVII Encontro Anual da Associação Nacional de Pesquisa e Pós Graduação em Ciências Sociais em Caxambu, Caxambu, Universidade de Brasília. Brasil.

- SEVIC, Zeljko (2001). "Politico-Administrative Relations in Small States". **Bank of Valletta Review**, n.º 23, Spring. UK.
- SVARA, James H. (1999). "Dichotomy and Dualiy: Reconceptualizing the Relationship between Policy and Administration in Council-Manager Cities". **Public Administration Review**, 45, pp. 221-232.

Esta página ficou propositadamente em branco

Capítulo VII

“A Reforma das Administrações Públicas e da Reforma do Estado. Modelo (s) de Gestão preconizado para as Reformas”

Aula T/P n.º 12

Horas de contacto: 2h,30m

A Lição infra apresentada corresponde à lição referida na alínea c) do n.º 5 do Decreto-Lei n.º 239/2007, de 19 de Julho, no âmbito do ramo de conhecimento em Ciências Empresariais, especialidade de Gestão, cujo tema é: “A Reforma das Administrações Públicas e da Reforma do Estado. Modelo (s) de Gestão preconizado para as Reformas” e que aqui se reproduz apenas para manter o corpo inteiro do relatório.

Sumário:

Introdução: conceito e âmbito de reforma
Breves considerações às resistências encontradas
Razões das Reformas
Soluções preconizadas para as reformas
Os modelos que se desenvolveram

Objectivos da lição:

- Apreender o conceito de reforma administrativa e reforma do Estado;
- Identificar as resistências encontradas nos vários movimentos de reforma, nacional e internacionalmente;
- Relacionar os motivos que levaram às reformas e os modelos que lhes serviram; e,
- Compreender os movimentos de reforma em Portugal.

1. Introdução: conceito e âmbito de reforma

Substituindo a gestão pública tradicional por processos e técnicas de gestão privada, a *escola managerial* foi levando, mesmo que de forma indirecta, ao reequacionar de aspectos da Administração Pública tão fundamentais como os modelos de organização do trabalho (com a crescente descentralização administrativa) e a gestão de recursos humanos. Foi dentro desta perspectiva que se passou a encarar o conceito de *reforma administrativa*, influenciado desde a década de 80 pelo trabalho de PETERS e WATERMAN (1982) que lançavam a ideia de que se poderia adoptar um novo modelo de gestão nas organizações de trabalho em geral, independentemente de estas serem públicas ou privadas, sendo que desta nova concepção de gestão apostou na descentralização, flexibilização, na autonomia e no achatamento das hierarquias (WRIGHT, 1997, *apud* MADUREIRA *et al*, 2006).

O conceito de *reforma administrativa* poderá pressupor o que LANE (1995) definiu como a substituição de um Estado Administrativo por um Estado Managerial. Não é, julga-se, tão óbvia a questão. Do ponto de vista da ciência da administração a expressão *reforma administrativa* deverá ser entendida como um conjunto sistemático de providências destinadas a melhorar a administração pública de um dado país, de forma a torná-la, por um lado, mais eficiente na prossecução dos seus fins e, por outro, mais coerente com os princípios que a norteiam (FREITAS DO AMARAL, 2000). Trata-se de um conceito que varia muito conforme as épocas, os países e as circunstâncias (*idem*, 2000). Mas, e apesar do que se refere, existe hoje uma profunda diversidade cultural, regimes políticos diferentes e formações históricas específicas, de país para país, imprimindo-se a cada um deles uma feição única, o que explica as variações sobre os objectivos, estilos administrativos, funções e papel da administração pública no mundo (MATIAS-PEREIRA, 2008, p. 61). Uma boa parte das dificuldades encontradas pelos analistas, em muitos países, ao tentarem compreender os sistemas administrativos, em particular as reformas ao longo do período 1980-2000, tem a ver com o fraco desenvolvimento das teorias administrativas e em particular da construção do campo teórico da administração pública comparada (ABERBACH and ROCKMAN, 1988). Como corrobora e argumenta MOZZICAFREDDO (2001b), quando menciona que a reforma da administração pública é condicionada pelo (i) *contexto histórico*, pela (ii) *complexidade social* e pela (iii) *orientação do poder político*. Argumentos, aliás, comparáveis aos sustentados por POLLITT e BOUCKAERT (2000) quando referem que os três factores intervenientes no processo de reforma administrativa são: (i) *forças socioeconómicas* (forças económicas globais, mudanças sócio-demográficas e políticas socioeconómicas nacionais); (ii) *sistema político* (ideias novas sobre gestão, ideias políticas dos partidos, pressão dos cidadãos, pressão da elite, sobre que reformas de gestão são convenientes); e, (iii) *sistema administrativo* (conteúdo do *pacote* de reformas, processo de implementação e reformas que se esperam). É certo, assim, que as mudanças não são simplesmente uma questão de mentalidade ou de intenção normativa (MOZZICAFREDDO, 2001c),

Assim, dever-se-á atender a que os modelos de reforma¹³ da administração (que necessariamente incidem nas opções políticas dos diferentes Estados e nas particularidades das sociedades em causa) não são unívocos (MOZZICAFREDDO, 2001b). Os estudos reforçam a ideia de que não é viável que as práticas de reforma devam ser encaradas (interpretadas) como crescimento de um só movimento ou paradigma (HOOD *et al*, 1994a), e que muitas vezes se opta por fazer uma representação dos diversos movimentos, nacionais e internacionais, sobre as razões estruturais da reforma das administrações

¹³ A expressão *reforma administrativa* ou *reforma da administração pública*, corresponde aproximadamente à expressão *public management policy* (SARAIVA, 1997). O autor refere, ainda, que a expressão *reforma administrativa* é usada muitas vezes de forma ambígua.

públicas, sempre associada à reforma do Estado. Como refere GOMES CANOTILHO (2000, *apud* SALIS GOMES, 2001) *não tem rigor científico nem interesse prático ponderar a reforma da administração pública e os modelos de gestão que melhor a servem ignorando que qualquer reforma de administração exige a reforma do Estado e qualquer reforma do Estado é indissociável da reforma da administração.*

Neste contexto, o Banco Mundial (WORLD BANK, 1995) identificou três razões políticas necessárias para o sucesso das reformas, nomeadamente, que aqueles movimentos ou iniciativas devem ser: (i) *politicamente desejáveis* para os líderes políticos e para os eleitores: os custos políticos não devem estar sobrepostos aos benefícios políticos; (ii) *politicamente praticáveis*: os líderes deverão ter a capacidade de lidar com a oposição, tão pouco compensá-la ou obter a sua condescendência; e, (iii) *politicamente credíveis* para os importantes *stakeholders* (por exemplo, os investidores). Embora a implantação das reformas (muitas vezes incompletas) sejam, na generalidade dos casos, realizadas por etapas (*path-dependent*), numa lógica de que o passado tende a influenciar o presente (MATIAS-PEREIRA, 2008, p. 62). Influenciando com intensidade os arranjos institucionais, o surgimento e desenvolvimento do *Estado-Providência*, muito associado àquela ideia, está, por isso, relacionado, com três elementos fundamentais: (i) a existência de excedentes económicos passíveis de serem realocados pelo Estado para atender às necessidades sociais; (ii) o pensamento keynesiano, que estruturou a sua base teórica; e, (iii) a experiência de centralização governamental durante a II Guerra Mundial, que fomentou o crescimento da capacidade administrativa do Estado (*idem*, p. 63). É com base nestes elementos básicos que o autor (*idem, ibidem*, p. 65) argumenta que os aspectos essenciais das reformas administrativas implementadas no mundo contemporâneo, relacionadas, como se disse, com o desenvolvimento do *Estado-Providência*, provocaram o aparecimento de distintas teorias, como por exemplo: (i) a teoria neo-institucional; (ii) a teoria da convergência ou lógica da industrialização; (iii) a teoria da cidadania; (iv) a teoria marxista, etc.

Assim, os tipos de reforma adoptados pelos diferentes países poderão estar associados, designadamente, à tendência política dos partidos no poder, ao poder dos sindicatos do sector público, ao contexto socioeconómico desses países, mas, comprovadamente, estarão, acima de tudo, associados, à cultura administrativa que prevaleceu nesses Estados (PETERS, 1997). Como conclui TIMSIT (1982) as reformas são diferentes porque são diferentes as culturas e os sistemas administrativos.

A administração pública comparada deve ser entendida como o domínio do saber que compara padrões de administração pública entre diferentes Estados-nação (MATIAS-PEREIRA, 2008, p.64) procurando estudar as semelhanças e diferenças entre várias unidades de análise, nos níveis da organização, da gestão e da política (no sentido dado ao termo anglo-saxónico *policy*), com o propósito de se criar uma base de conhecimento institucionalizado que possa auxiliar a tomada de decisão (GUESS, 1998, p. 535;

HEREDIA E SCHNEIDER, 2003, *apud* MATIAS-PEREIRA, 2008, p. 64), num mundo cada vez mais globalizado que fomentou as mudanças na teoria e na prática da administração pública.

POLLITT e BOUCKAERT (2000) defendem que a tarefa de avaliar as reformas da gestão pública, numa perspectiva internacional, é um exercício difícil e problemático, nomeadamente porque se refere a unidades diferentes de análise e a diferentes tipos ou níveis de governo. Para o autores (*idem*, 2001) avaliar as reformas da gestão em todo o mundo é, por várias razões, uma tarefa quase impossível, sendo que uma (s) da (s) maneira (s) de classificar os esforços de reforma poderá ser: (i) *manter* e conservar a máquina administrativa tal como ela é, mas ajustar e equilibrar sempre que possível; (ii) *modernizar*, isto é, realizar as mudanças mais fundamentais nas estruturas e processos, criando novos tipos de organização do sector público, como agências autónomas e a modificação dos contratos dos trabalhadores, etc; (iii) adoptar soluções de *mercado*, pela introdução de mecanismos de mercado (*market-type mechanisms*) no sector público, acreditando que vão gerar eficiência e melhor desempenho; e, (iv) *minimizar*, isto é, reduzir o sector estatal tanto quanto possível, fazendo o máximo uso da privatização e da contratação¹⁴ externa (POLLITT e BOUCKAERT, 2001, *apud* MATIAS-PEREIRA, p. 68).

Sabe-se, hoje, que a reprodução¹⁵ de modelos de reforma de outros países é uma prática utilizada por vários governos quando iniciam os seus programas de reforma (ARAÚJO, 2000). Apesar do que se sugere, mudar as regras internas não é suficiente para alimentar e manter o domínio sustentável da reforma. O Banco Mundial (WORLD BANK, 1997) defende, por exemplo, que é de extrema importância o facto de se adoptarem mecanismos que promovem a boa governação e a eficiência no sector público e se tomem em consideração: (i) os *constrangimentos das reformas internas* — por exemplo, o sistema de contabilidade e auditoria pública, independência do sistema judiciário e do Banco Central, funcionalismo público, regras do orçamento e de órgãos de controlo e vigilância; (ii) se dê *voz às parcerias*; por exemplo, descentralizar para dar mais autoridade às comunidades, serviços de manutenção e fiscalização da satisfação do cliente e respectivo *feedback*, livro de reclamações; e, (iii) *concorrência*; por exemplo, livre concorrência na participação dos serviços sociais, participação dos privados nas infra-estruturas, mecanismos alternativos de resolução de conflitos, privatização de certas actividades do mercado, que poderá implicar uma rescisão global e fundamental da forma de ver o Estado, na perspectiva da sua reforma. Sem esta

¹⁴Ao mesmo tempo que o Estado reduzia as suas actividades directas, transferia ou aumentava as actividades que pretendia assegurar recorrendo ao sector privado. O recurso à contratação e outros mecanismos de mercado alteraram o fornecimento directo de bens pelo Estado com o recurso a serviços públicos e empresas públicas, para o fornecimento com recurso a agentes privados do terceiro sector e do sector lucrativo. A nova relação que se estabeleceu foi regulada através de um equilíbrio entre legislação do governo e forças do mercado.

¹⁵A literatura sobre o assunto a que ARAÚJO (2000), como de outros autores, designa de “novo Institucionalismo”, classifica esta prática de acordo com três modalidades de isoformismo: (i) isoformismo coercivo (aqui uma determinada forma organizacional é imposta por outra organização com poder para tal; (ii) isoformismo de mimetismo (cópia de formas organizacionais consideradas modernas com o objectivo de reduzir a incerteza – adopção de reformas já testadas noutros países por exemplo); e, por último, (iii) isoformismo normativo (cópia resulta da influência de grupos profissionais cuja formação desenvolve determinados modelos).

adaptação flexível às condições locais, as reformas não serão enraizadas e criarão vazios, falsas formas, o que será ineficiente e pouco mais fará que criar uma nova burocracia. A nova literatura sobre privatizações, e sobre mecanismos de mercado e *contracting out* mostra bem o que são evidências claras da eficiência deste tipo de estratégias (COOK, 1998; PARKER, 1998; GRAY and JENKIS, 1998; BENNETT, 1997; WALSH *et al*, 1996; HEAD, 1998, *apud* MINOGUE, 2000b). Inclui-se aqui, também, a literatura sobre a reforma do funcionalismo público e reestruturação das agências executivas, onde se refere que o que é assinalável (positiva ou negativamente) como evidência, é o facto de se ter conseguido uma substancial redução de pessoal no sector público, o que poderá traduzir uma enorme perda de responsabilidade pública (POLIDANO, 1999; O'TOOLE and JORDAN, 1999; *apud* MINOGUE, 2000b, e PETERMANN, 2001). Facilmente se conclui que o desenvolvimento de reformas nos modelos de gestão pública ou na administração pública devem ter em conta os seguintes factores, a saber (GUZMÁN, 2001, OCDE, 1999)¹⁶: (i) a estrutura global do sector público; (ii) as tarefas, funções, níveis e características de cada organização e instituição do sector público; (iii) o sistema fiscal existente, assim como as formas de financiamento possível; (iv) as necessidades e a procura do público; (v) o nível de autonomia existente com relação à adopção de decisões tomadas pelos gestores das entidades públicas; (vi) os sistemas operativos e de informação utilizados pelas organizações públicas; e, (vii) os valores que definem a cultura organizativa das instituições e a cultura política do contexto em que operam.

1.1. Breves considerações às resistências encontradas

Conquanto fundamental para a boa governação, não há consenso sobre a melhor maneira de comparar e avaliar os sistemas administrativos dos diferentes países, muitas vezes porque as escolas ou correntes teóricas sobre administração pública têm abordagens diferentes sobre a ciência administrativa. Para além disso, muitas reformas têm sido concebidas com o objectivo declarado de controlar — ou pelo menos limitar — os excessos associados ao comportamento maximizador dos burocratas (MOREIRA *et al*, 2010, p. 27) deste modo *convencer* os cidadãos a acreditar que a reforma é mais do que retórica é um verdadeiro desafio, até pelo papel que a burocracia teve, e ainda tem, no passado e no presente.

Existem muitas vantagens derivadas do conhecimento da cultura organizacional quando se pensa em fazer mudanças numa organização pública, tais como a antecipação dos resultados e o fomento da coesão entre os membros da organização, aumentando por consequência o compromisso com a

¹⁶ Em especial nos textos da OCDE (1999) pode ler-se: "(i) new institutional structures and arrangements for managing and delivering public programs and services (privatisation, commercialisations, contracting out, and decentralisation to local governments); (ii) systemic reforms (market-type mechanisms, new budgeting and planning systems, administrative modernisation, decentralisation of management authorities); and, (iii) new methods of service delivery (case management and one-stop shops)".

mudança (CORTÉS *et al*, 1998). Hoje, sabe-se que tais pressupostos não bastam, uma vez que os movimentos de reforma têm associado um discurso pós-burocrático ou mesmo anti-burocrático (*idem*, 2010, p. 24).

É sabido que as reformas administrativas geram uma maior necessidade de controlo e coordenação para reduzir os problemas de ambiguidade e incerteza (PETERS e SAVOIE, 1996). Assim, o argumento, talvez o mais encontrado na literatura, dos alegados fracassos, ou resistência, numa boa parte das reformas tem a ver com o fenómeno das *ondas de reforma* (LIGHT, 1997), acreditando-se que as reformas geram mais reformas, e que quanto mais a administração pública é reformada, mais se pensa na necessidade de reforma. O mecanismo causal fornecido para explicar essa necessidade é o de que as reformas geram consequências não antecipadas e de que elas são, na verdade, resultantes de uma competição entre ideias conflituantes. Ao analisar uma ampla amostra de estudos de caso de reformas administrativas em diferentes contextos, CAIDEN (1991) concluiu que, muitas vezes, não passam de tentativas de *desinstitucionalização* dotadas ao fracasso, pois ocorrem em ambientes altamente institucionalizados que inibem as reformas. Para além daquela contrariedade, outros factores se apresentam (KAUFMAN, 1995) como mecanismos causais à *resistência de interesses organizados a tentativas de reforma*. Para o autor (*idem*, 1995), as reformas enfrentam resistência organizada por três razões específicas. (i) os interesses organizados procuram manter os benefícios da manutenção do *status quo*. (ii) pela oposição calculada à mudança; e, (iii) pela reduzida habilidade dos interesses organizados em promover mudanças (*cf.* fig. 1 *infra*, a propósito de alguns exemplos de *resistências* encontradas aos movimentos e/ou iniciativas de reforma).

fig. 1: Alguns exemplos de dificuldades/dilemas encontrados na implementação das Reformas, por Autor

Autor	Dificuldade/dilema
COHEN, MARCH e OLSEN (1972)	<ul style="list-style-type: none"> — As reformas não são capazes de manter a atenção dos actores estratégicos para lhes dar continuidade. — As reformas têm grandes e múltiplos objectivos e desencadeiam processos de oposição combinados a efeitos não antecipados; e, — O facto de as Reformas serem de cariz político, com grande teor de incoerência, ambiguidade e incerteza.
MARCH e OLSEN (1983)	<ul style="list-style-type: none"> — As políticas de reforma tendem a desencadear um conjunto de forças centrípetas e centrífugas, as quais tornam bastante complexa e problemática a implementação das mesmas.
DESVEAUX (1994)	<ul style="list-style-type: none"> — Mecanismo de “absorção da incerteza” (<i>uncertainty absorption</i>) como fundamental para explicar tal fenómeno. — A dificuldade de uma organização em absorver a grande incerteza gerada por tal política conduz a uma gama de problemas de implementação.

fig. 1: Alguns exemplos de dificuldades/dilemas encontrados na implementação das Reformas, por Autor

Autor	Dificuldade/dilema
KAUFMAN (1995)	<ul style="list-style-type: none"> — As reformas são problemáticas, pois trazem um <i>trade-off</i> entre descentralização e coordenação.
CAIDEN (1991)	<ul style="list-style-type: none"> — Problema de deslocamento de objectivos das políticas, gerados pela questão da transferência de poder. Objectivos estabelecidos no início da reforma são repostos por outros objectivos como uma consequência da transferência de poder no interior do aparato burocrático. Por isso, os governos promovem mais e mais reformas.
SEIDMAN (1998)	<ul style="list-style-type: none"> — O facto de as políticas de reforma administrativa tentarem alterar o modo pelo qual as relações de poder estão organizadas e, portanto, atraem uma considerável resistência dos interesses organizados no aparato burocrático. — As reformas administrativas apresentam objectivos conflitantes, o que gera a inconstância desses objectivos no decorrer do tempo.
PRESSMAN E WILDAWSKY (1984)	<ul style="list-style-type: none"> — Os dilemas de implementação relacionam-se directamente com os dilemas de acção colectiva na implementação, a qual envolve vários actores em vários níveis de decisão. O mecanismo causal, para esses autores, reside no facto de que a falta de coordenação entre as acções conjuntas destes actores conduz a problemas de acção colectiva, tornando reduzidas as hipóteses de sucesso. As reformas, pela sua complexidade, são políticas que exigem um alto grau de cooperação entre os interesses dos actores estratégicos, a qual usualmente demanda um grande senso de coordenação por parte das organizações que estejam implementando tais reformas
PETERS e SAVOIE (1996)	<ul style="list-style-type: none"> — Explicam o mesmo fenómeno a partir do problema de "expectativas crescentes" (<i>raising expectations</i>) envolvidas nas reformas administrativas. Tais expectativas, em geral, inibem as mudanças. — Geram normalmente um alto nível de expectativa nos actores estratégicos, o que incentiva a falta de cooperação e, conseqüentemente, falhas sequenciais.
DURANT, 2000; POLLITT e BOUCKAERT, 2000; STILLMAN, 1991, <i>apud</i> ROBERT, 2009).	<ul style="list-style-type: none"> — Globalização dos mercados e as culturas que podem afectar a natureza da reforma.
ROSENBLOOM <i>et al</i> (1989)	<ul style="list-style-type: none"> — As fontes e durabilidade dos movimentos de reforma, a sua eficácia e durabilidade dependem do apoio político. — Limites para o número de reformas que uma organização pode sofrer numa determinada unidade de tempo
POWER (1998) <i>apud</i> LONTI, 2005	<ul style="list-style-type: none"> — A descentralização que significa "uma mudança de poder de um centro de cuja jurisdição é relativamente grande para um centro ou um conjunto de centros de circunscrições mais pequenas".
OCDE (2002)	<ul style="list-style-type: none"> — Adopção de modelos sem considerar as limitações inerentes ao próprio modelo. — Uma abordagem altamente formalizada à gestão poderá ter severas limitações. Aliás este modelo falha no sector privado porque não lidava com os problemas da complexidade e da mudança e porque as pessoas têm limitações para lidar com muita informação ou por vezes não a consideram na tomada de decisão. — Os reformadores falharam em não perceber que, independentemente do seu tamanho e complexidade, a Administração Pública continua a ser um empreendimento único. A Administração funciona num contexto constitucional, com um conjunto de leis administrativas e o seu desempenho é determinado pela interacção entre o processo político, o processo orçamental, o processo de gestão da função pública e o processo de responsabilização, tudo isto desenvolvido dentro de um ambiente de cultura político/administrativa. — O fracasso em perceber que os arranjos de gestão pública, não só fornecem serviços públicos, mas também <i>institucionalizam</i> valores de governação profundos e que são, portanto, em alguns

fig. 1: Alguns exemplos de dificuldades/dilemas encontrados na implementação das Reformas, por Autor

Autor	Dificuldade/dilema
	aspectos inseparáveis dos arranjos constitucionais aos quais pertencem.
Silva (2001)	— Benefícios de algumas reformas não são tão visíveis ¹⁷ como à partida se poderia esperar.
ROUBAN (1995)	— Continuam por resolver as tensões entre autonomia dos funcionários e a procura pela classe política de um novo tipo de controlo sobre o aparelho burocrático, entre centro e a periferia, na procura de um novo equilíbrio, e entre a renovação da norma jurídica e a desvalorização do direito nas práticas administrativas.

Fonte: Fontes assinaladas, construção própria.

Mesmo entre os países vizinhos, cujas tradições e culturas são próximas (como os países da Europa) podem ser observadas consideráveis diferenças. A administração pública não tem mesma *forma* em Espanha e Reino Unido, como na Alemanha e na Itália. Mesmo num país tão centralizado e unificado como a França, notámos que as práticas administrativas e regras diferem de uma região para outra, e cada vez mais. Esta diversidade não é suficiente para levar em conta a realidade actual das administrações públicas.

Ainda assim, existem abordagens para a estudar a administração comparada. Alguns estudiosos, por exemplo, projectaram tipologias que podem ser usadas para tratar as relações entre cultura e administração pública. Outros, ainda, focaram a gestão pública em geral, um conceito mais restrito do que a administração pública, argumentando que os mercados, a concorrência, liderança empreendedora, formação de funcionários, e assim por diante, podem ser usadas para melhorar o Governo (OSBORNE & GAEBLER, 1992), enquanto outros se concentram sobre o papel do Estado administrativo no processo político (PETERS, 2001b).

Apesar do que se expõe, raros foram os países que não implementaram programas nacionais de reformas do Estado a partir dos anos oitenta. Em perspectiva histórica a literatura identifica dois movimentos políticos de reforma do Estado (JÚNIOR, 2002). O primeiro teve por objectivo a gestão da crise económica que afectou as economias desenvolvidas e em desenvolvimento no início dos anos oitenta e,

¹⁷ A maior crítica ao movimento designado por *Reinvenção do Governo* foi feita por CHARLES GOODSSELL, onde afirma que OSBORNE e GAEBLER estão a tentar apenas retomar o debate gerencial da década de oitenta, mas mesmo assim não conseguiram entender a natureza da administração pública e da gestão democrática. Como contraponto, GOODSSELL apresenta o seu decálogo definidor do que deve ser uma administração pública democrática: (i) através dos seus representantes eleitos, os cidadãos, e não os empresários, devem estar a cargo do governo; (ii) a função de governo é servir o interesse público, não criar reservas de mercado ou alimentar "egos empresariais"; (iii) o governo tem que operar sob as regras da Constituição e das leis, e não a partir de missões comandadas por particulares; (iv) o governo pode entrar em associações com entidades privadas, sempre e quando for sócio principal; (v) o governo deve ser flexível e inovador, porém também deve ser susceptível à prestação de contas ao público; (vi) o governo deve buscar resultados, todavia sem atropelar aqueles que vão desempenhar as tarefas, ou seja, os funcionários públicos; (vii) no governo, a conduta dos gerentes deve-se submeter ao ideal de igualdade de oportunidades; (viii) é importante simplificar regras, contanto que se respeite a integridade dos processos legais; (ix) a flexibilização orçamental é aceitável, mas não a redução de controlos destinados a proteger os recursos públicos; e, (x) os problemas políticos devem ser solucionados com criatividade, sem no entanto dar vantagens a quem pode beneficiar das mudanças (GOODSELL, 1993, *apud* ABRUCIO, 1997).

o segundo, tratou da estabilidade macroeconómica combinada com a reforma das instituições públicas. Enquanto as primeiras reformas visaram iniciativas voltadas para o ajuste fiscal envolvendo cortes nos gastos públicos, reformas tributárias, liberalização económica e comercial, bem como a desregulamentação¹⁸ e privatizações em sectores específicos, as reformas do segundo movimento que se consolidou a partir dos anos noventa, voltaram-se para as mudanças institucionais mais profundas, tais como a reforma do aparelho do Estado, das relações de trabalho, do sistema judiciário, legislativo, dos mecanismos regulatórios, de programas massivos de privatizações e revisão das relações entre governos e administrações públicas sub-nacionais.

2. Razões das Reformas e o *tamanho do Estado*

Um dos principais objectivos das reformas da administração pública nas últimas décadas tem sido a de fortalecer a capacidade gerencial das organizações do sector público (MAOR, 1999, *apud* LONTI, 2005). As novas exigências da cidadania e da participação democrática, bem como a complexidade de interacções entre os diversos *stakeholders* colocam a administração pública perante solicitações e obrigações diferentes das tradicionais, para as quais deve estar preparada (ALEXANDRE *et al*, 2002). O sentimento de solidariedade conduz à postulação do Estado de Bem-estar em que a solidariedade se organiza burocraticamente à custa do orçamento do Estado, dando azo a todo o tipo de corrupções (MOREIRA, 1996c), antecipando, também, o mesmo autor (*idem*, 1994) que a crise do modelo socialista de Estado, agudizou-se pela queda do muro de Berlim, e do cada vez mais claro mal-estar do Estado de Bem-estar.

Na passagem do Estado Liberal para o Estado Providência e deste para o Estado pós-social da década de oitenta, temos assistido ao despertar de uma revolução no que toca à amplitude e à complexidade das missões ou tarefas fundamentais do Estado. Na verdade num Estado minimalista, como foi caracterizado o Estado liberal (GAMEIRO, 2002), época vincada por uma rigorosa separação entre o Estado e a sociedade civil, e na qual a administração pública pouco mais assumia do que as funções relacionadas com a manutenção da ordem pública, da segurança externa e justiça passou-se, num curto espaço de meio século para um Estado maximalista, prestador de serviços que intervém em todas as direcções da vida da sociedade, desde o plano económico ao cultural. Na sequência das crises ocorridas nos países industrializados (sensivelmente a partir de meados dos anos setenta) alguns Governos tomaram consciência que o modelo centralizado de serviços públicos, mais direccionado para o controlo de

¹⁸ *Regulamentação e desregulamentação* são frases recorrentes na literatura sobre a reforma da administração pública. Desregulamentação é o tema chave: (i) os gestores devem estar livres dos controlos orçamentais e hierárquicos de forma a gerirem; (ii) os serviços públicos (através de mecanismos tipo mercado ou quase mercado) devem estar livres de mecanismos de comando e controlo ortodoxos; e, (iii) o sector privado deve estar preparado para operar em ambientes livres de regulamentações e controlos excessivos (MINOGUE, 2000a).

processos e procedimentos do que para a melhoria da gestão pública com a consequente racionalidade dos dinheiros dos contribuintes, utilidade e aumento da produtividade de um sector que aos *olhos* do contribuinte era demasiado oneroso do ponto de vista financeiro (*idem*, 2002).

Pelo menos duas vertentes bem específicas, segundo MESQUITA *et al* (1997), têm originado as reformas administrativas nas décadas de oitenta e noventa do século passado: (i) uma considera que o Estado ainda possui uma função primordial no espaço globalizado e, por isso, deve sofrer uma reforma no sentido de fortalecê-lo; (ii) outra, vê o Estado como algo que vem comprometendo o desenvolvimento capitalista, devido ao seu grau de intervencionismo, de ineficiência, de corrupção, de mau atendimento aos consumidores, ou seja, considera que é necessário reformar o Estado para enfraquecê-lo, de forma a não permitir que interfira nos mecanismos de mercado.

São apontados vários factores socioeconómicos que contribuíram fortemente para o detonar da crise do Estado contemporâneo (PETERS, 1992; ABRUCIO, 1997; OCDE, 2002) e, por consequência, a criação de condições materiais e intelectuais para o aparecimento de novos modelo de gestão e novos arranjos institucionais: (i) a crise mundial, iniciada em 1973, na primeira crise do petróleo, retomada ainda com maior força em 1979, na segunda crise do petróleo. A economia mundial enfrentou um grande período recessivo nos anos oitenta e nunca mais retomou os níveis de crescimento atingidos nas décadas de cinquenta e sessenta. O próprio Estado é o mais afectado e entra numa grave crise fiscal; (ii) a crise fiscal foi o segundo factor a enfraquecer os alicerces do antigo modelo de Estado. A maioria dos governos não tinha mais como financiar os seus défices. Os problemas fiscais tenderam a agravarem-se na medida em que se iniciavam (por exemplo nos EUA e Reino Unido) revoltas dos contribuintes (*taxpayers*) contra a cobrança de mais impostos, principalmente porque não encontravam uma razão directa entre o acréscimo de recursos governamentais e a melhoria dos serviços públicos. Estava em causa o consenso social que sustentara o *Welfare State*; (iii) sobrecarga de actividades por parte do Estado, acumuladas ao longo do pós-guerra, com muito a fazer e com poucos recursos para cumprir todos os seus compromissos; (iv) ingovernabilidade. Os governos estavam inaptos para resolver os seus problemas; e, (vi) globalização e transformações tecnológicas que transformaram a lógica do sector produtivo e que também afectaram o Estado. Os Estados (Governos) revelaram enfraquecimento no controlo dos fluxos financeiros e comerciais.

É, pois, congruente, dizer que o Estado democrático vinha perdendo poder de acção, o crescente aumento da necessidade de cortar nos gastos (inclusive de pessoal) e, ainda, que a ascensão de teorias extremamente críticas às burocracias estatais (como a *public choice* nos EUA e o ideal neoliberal

Kaynesiano no Reino Unido) abriram espaço para o avanço de novos modelos de gestão no sector público.

Assim, as administrações públicas dos Estados de Bem-estar, de finais do século XX, não podiam, sabe-se hoje, conduzir o seu funcionamento segundo um modelo criado para servir as necessidades dos Estados liberais de finais do século XIX e princípios do século passado (AMMA, 1991; SILVA, 2001), correndo-se o sério risco, como veio a suceder, de existirem graves falhas às formas de governação, derivadas de um conjunto de razões (MINOGUE (2000b): (i) *um insensível (indiferente) e evasivo Estado*, cujas intervenções excedem os seus limites e restringem a liberdade das pessoas para gerirem, criando-lhes mais dependência do que propriamente autoconfiança; (ii) *o tamanho demasiado grande do Estado* (suas intervenções) com demasiadas responsabilidades, tornou-o incapaz de ser eficiente e eficaz nessas mesmas responsabilidades; e, (iii) *os interesses do Estado*, onde as elites e grupos privilegiados exploram oportunidades pelas actividades do próprio Estado, e realçaram os interesses privados pelos proveitos próprios.

Nestas circunstâncias, as tradições dos vários países ou Estados, como se sabe, vão influenciar o tipo, ou tipos, de reforma da administração pública, como se pode ver na figura 2, e, até, a designação que o movimento veio a receber.

fig. 2: Resumo dos tipos de reforma

Tipo de reformas	Países onde a reforma foi realizada
Nova Gestão Pública	Países Anglo-saxónicos
Políticas de Estado de Bem-Estar	Países Escandinavos
Reforma Institucional (privatização, descentralização)	França, Bélgica, Itália em certa medida, mas também o leste Europeu e mediterrâneo
Reformas Graduais (<i>step-by-step Proceedings</i>)	Alemanha e Holanda (<i>'Dutch polder model'</i>)
Reformas político-administrativas (na sequência de mudança de regime)	Países mediterrânicos e do leste europeu

Fonte: MINOGUE, M., "Changing the state: concepts and practice in the reform of the public sector" (p. 17 – 37) em MINOGUE, M., Polidano, C. and HULME, D., *Beyond the New Public Management: Changing Ideas and Practices in Governance*; Edward Elgar: Cheltenham, UK, 1998, p. 1, *apud* KUPERUS *et al*, 2009. Tradução própria.

Note-se, contudo, que não é consensual a tipologia, ou tipologia, mesmo para idênticas circunstâncias, SAPIR (2006, p. 376) argumenta, por exemplo, que não existe um modelo europeu e que a europa tenha um único modelo de reforma, distinguindo entre: (i) *o modelo dos países nórdicos* (Dinamarca, Finlândia, Suécia e Holanda); (ii) *o modelo dos países anglo-saxónico* (Irlanda e Reino Unido); (iii) *o modelo dos*

países continentais (Áustria, Bélgica, França, Alemanha e Luxemburgo); e, (iv) o *modelo dos países mediterrânicos* (Grécia, Itália, Portugal e Espanha).

Um outro ponto de vista particular, tem a ver com o contraste do clássico sistema jurídico (ou influência) em vigor (*cf.* figura 3). Assim, a relevância de diferentes tradições públicas e administrativas, como o clássico contraste entre o sistema continental (direito público, direito administrativo, sistema de administração executiva) por um lado, e o sistema anglo-saxónico, sistema de administração judiciária (*common law*) por outro, são frequentemente encontrados na investigação sobre administração pública comparada (DEMMKE *et al*, 2008) que por sua vez, influencia o tipo de reforma.

fig. 3: Administração pública tradicional/país

Administração pública (tradicional)	País
Tradição Anglo-Saxónica	Irlanda, Malta e Reino Unido
Tradição da Europa Continental	Áustria, Bélgica, França, Alemanha, Luxemburgo, Holanda e Eslovénia
Tradição Mediterrânica/Tradição do sul da Europa	Chipre, Grécia, Itália, Portugal e Espanha
Tradição Escandinava	Dinamarca, Estónia, Finlândia e Suécia
Tradição da Europa Continental	República Checa, Hungria, Lituânia, Polónia, Eslováquia e Lituânia
Novos Estados-Membros (Tradição do Sudeste)	Bulgária e Roménia

Fonte: DEMMKE *et al*, 2008. Tradução própria.

Para JACQUES ZILLER (*apud* PETERMANN, 2001), nos modelos europeus de administração distinguem-se três modelos: (i) o modelo Napoleónico (ênfase nas estruturas, submissão à lei, estruturas administrativas, hierarquizadas, função pública profissional); (ii) o modelo Weberiano de administração (submissão à lei, administração instrumental, poder político diferente da função pública, estruturas administrativas e função pública profissional); e, (iii) o modelo político de Westminster (democracia representativa, responsabilidade ministerial).

Segundo BRESSER-PEREIRA (2001) os tipos históricos de Estado e de gestão do Estado podem ser classificados segundo o regime político em: (i) Estado Absoluto; (ii) Estado Liberal, (iii) Estado Liberal-Democrático, (iv) Estado Social-Democrático (do Bem-estar Social) e, (v) Estado Social-Liberal (Democrático), a que correspondem, na perspectiva da forma de Gestão do Estado (por aquela ordem): (i) Administração Patrimonial, (ii) Administração Pública Burocrática, (iii) Administração Pública Burocrática, (iv) Administração Pública Burocrática, e, (v) Administração Gerencial.

A classificação e/ou distinção de tradicionais formas, pelo menos nas democracias avançadas, de sistema de administração pública do Estado, é uma realidade complexa. De qualquer forma, como refere PETERS (2000), são possíveis similitudes suficientes para empregar estas tradições como categorias analíticas úteis. Deste modo, o autor aponta quatro tradições principais do Estado (na Europa e na América do Norte): (i) tradição anglo-saxónica (Estado mínimo); (ii) tradição europeia continental germânica (Estado organicista); (iii) tradição europeia continental francesa (napoleónica); e, (iv) tradição Escandinava (mistura da tradição anglo-saxónica e germânica).

Vários académicos têm, convincentemente, mostrado como o factor cultural, político e filosófico afectam a substância e as fontes de movimentos de reforma em determinados momentos da história (LIGHT, 1999, 2006; McCURDY, de 2006, WALDO, 1984, *apud* ROBERT, 2009). Contudo, a um nível *micro-funcional*, os modelos político-administrativos que caracterizam a especificidade de muitos países na Europa, principalmente posteriores à II Guerra Mundial, podem ser caracterizados, em linhas gerais, por (ARAÚJO, 1997): (i) prioridade dada às funções de concepção e decisão sobre as de execução e avaliação das políticas públicas; (ii) pela clientelização da sociedade, que impõe o seu modo de organização aos diversos actores sociais; e, (iii) pelo desequilíbrio entre informação ascendente e descendente, encobrendo o jogo real das políticas públicas. Não obstante, e para além dos problemas daqueles modelos instaurados no pós II Guerra Mundial, podem apontar-se como causas do processo de reforma administrativa a convergência de três fenómenos (*idem*, 1997), a saber: (i) a crise do Estado Providência; (ii) a necessidade de redução dos gastos públicos; e, (iii) as exigências diante da adaptação à integração europeia (em especial, um razoável número de países que fazem hoje parte da EU). Não esquecendo, porém, outros factores como a crise do sector público, transformações profundas nas formas de legitimação do poder, o descrédito dos homens públicos, etc. (*idem, ibidem*, 1997).

Um outro aspecto importante das reformas é a crença que o Estado se tornou demasiado grande e ineficiente e que o mercado oferece mecanismos mais eficientes para a prestação de serviços (WORLD BANK, 1996; 1997). Neste entendimento e num contexto de globalização os reformadores apontam, na generalidade, para uma opção entre a *velha administração pública (Old Public Administration, Traditional Administration)* e a *nova administração pública (New Public Management)* (MINOGUE, 2000b; ARAÚJO, 2001a).

Assim, a questão de fundo que hoje se deva colocar à reforma da administração pública consiste no facto de estarmos perante uma profunda transformação do Estado, que toca a sua própria essência e se reflecte praticamente em todos os domínios da organização e actividades administrativas (GOMES, 2001), pois os vários movimentos de reforma procuraram direccionar a atenção dessa mesma reforma para o

desenvolvimento das organizações públicas, o comportamento humano e a gestão, procurando assim melhorar a implementação, análise e avaliação das políticas públicas (ARAÚJO, 2002b). É, pois, com este sentido de reforma que, para o caso português, e não só, se têm vindo nas últimas décadas a (re) formular e desenvolver novos modelos de gestão, em particular na gestão pública. Os argumentos incluem a crença, por parte de alguns reformadores, que os novos modelos fornecem novas formas de organizar o sector público de forma mais eficaz e eficiente do que o tradicional modelo burocrático (PETERS and WRIGHT, 1998, *apud* ARAÚJO, 2002c). Trata-se, assim, de enfrentar a cada vez mais, a clara incapacidade do Estado em atender às necessidades dos cidadãos, seja na quantidade ou na qualidade, dos serviços prestados (JÚNIOR, 2002). Nos países do sul da Europa (incluindo Portugal) de forte influência da cultura francesa, o *sistema continental de administração* (ou de administração executiva) que a coloca como dependente da legalidade e da lei e com uma posição de autoridade perante os particulares, é o paradigma legal de fundamento, associado ao modelo burocrático de organização (ALEXANDRE *et al*, 2002).

O padrão de caracterização da *crise do Estado* engloba, assim, alguns pontos recorrentes que se inter-relacionam em diferentes medidas (pelos menos ao nível internacional). Deste modo, MARTINS (1996) identifica uma série dessas medidas que foram, em grande parte, as razões que levaram à implementação de reformas na administração pública: (i) pós guerra, crise do petróleo, crise de liquidez e instabilidade do mercado financeiro; (ii) crise do *Welfare State Keynesiano* pelas disfunções e desvantagens da intervenção estatal como garantia do Bem-estar ou da estabilidade económica com referência aos atributos do mercado, de acordo com o sustentado pelas correntes de inclinação neoliberal a partir dos anos setenta; (iii) disfunções burocráticas ou crises do modo de implementação estatal de serviços públicos; e, (iv) ingovernabilidade: sobrecarga fiscal, excesso de orientações e crises de legitimidade, de entre outros problemas. Assim contextualizado, a dimensão das razões estruturais de reforma da administração pública foram, para alguns autores, as que se apresentam na figura 4 seguinte.

fig. 4: Razões Estruturais das Reformas

Autor	Razões
HOOD (1991)	<ul style="list-style-type: none"> — Tentativas de abrandar ou reverter o crescimento do sector administrativo em termos de despesa pública e número de funcionários. — Uma tendência para a privatização e quase-privatização e um afastamento das instituições governamentais, com ênfase renovada na subsidiariedade na provisão de recursos. — Desenvolvimento da automação, especialmente das tecnologias de informação, na produção e distribuição dos serviços públicos. — Desenvolvimento de uma agenda internacional, cada vez mais centrada nos aspectos gerais da administração pública, da concepção de políticas, dos estilos de gestão e da cooperação

fig. 4: Razões Estruturais das Reformas

Autor	Razões
	intergovernamental, em vez da velha tradição da especificidade da administração pública nacional.
ALEXANDRE <i>et al</i> (2002)	<ul style="list-style-type: none"> — O paradigma teórico burocrático organizativo que modela as organizações da administração pública. — Rigidez e Resistência à mudança. — Maiores preocupações de organização de meios do que de resultados e, portanto ineficiência.
FLOCH-FOURHIER (1995)	<ul style="list-style-type: none"> — Mau uso de competências. — Desconfiança da iniciativa dos agentes. — Falta de responsabilidade. — Diálogo social insuficiente. — Mau conhecimento das necessidades. — Compartmentalização de serviço.
MOZZICAFREDDO (2001b)	<ul style="list-style-type: none"> — Peso dos constrangimentos financeiros nas despesas do Estado. — A complexidade de funcionamento da administração pública, motivada pelo avolumar das iniciativas de regulação e de normalização das actividades. — A alteração das expectativas, necessidades e exigências dos cidadãos. — Novas tendências de transformação da estrutura do Estado que inevitavelmente acompanham as transformações na administração pública.
DIAS (2002)	<ul style="list-style-type: none"> — Necessidade de controlar a despesa pública. — Elevado volume de despesas de fiscalidade dos países da OCDE. — Problema do sistema (modelo de estado administrativo, governação hiper centrista, administração burocrática, inexistência de indicadores de performance, persistência de um regime de irresponsabilização dos administradores públicos, etc.). — Problemas das pessoas (elites dirigentes insuficientemente preparadas, ausência de formação; políticas de emprego irracionais, desadequados sistemas de mobilidade, políticas de formação com fraco sentido estratégico, etc.). — Problemas das estruturas (ausência de estruturas de participação dos cidadãos, estruturas e regras orçamentais inadequadas, insuficiente experimentação de novos modelos de gestão/empresarial, etc.). — Problemas das tecnologias (fraca adesão das organizações públicas às tecnologias de informação e comunicação, inadequação das estratégias e políticas financeiras de aquisição de equipamentos, etc.). — Problema da cultura (concepção patrimonialista do estado e das organizações públicas, cultura débil dos cidadãos para a participação, fortemente centrada – cultura organizacional – na organização e debilmente orientada para os cidadãos utentes).
FERREIRA (2002)	<ul style="list-style-type: none"> — Má gestão dos recursos (as organizações públicas tem dificuldade em manter-se com os recursos que dispõem). — Baixos índices de confiança dos cidadãos. — Dificuldade na resolução dos problemas do país. — Falta de qualidade no atendimento aos utentes. — Aumento da consciência social (imperava uma maior consciência social sobre o peso dos impostos e intensificam-se os movimentos da sociedade civil e da comunidade). — Confusão entre o cidadão-cliente e cidadão-eleitor. — Clientelismo (garantir o futuro próprio ou do seu grupo e não o da organização). — Imobilismo (oferta de serviços desactualizados).
OCDE (1992b)	<ul style="list-style-type: none"> — Um afastamento da administração central para formas regionais e locais de administração. — Um papel crescente do sector voluntário na provisão de recursos. — Um aumento do recurso ao sector privado na mesma provisão.

fig. 4: Razões Estruturais das Reformas

Autor	Razões
	<ul style="list-style-type: none"> — A administração central assume um papel preponderante estratégico. — Uma maior consciência dos custos e da necessidade de se analisarem alternativas aos impostos, como fonte primordial de receitas.
MINOGUE (2000a)	<ul style="list-style-type: none"> — Reestruturação do sector público, essencialmente através da privatização. — Reestruturação e emagrecimento do serviço público. — Introdução da competitividade, especialmente através de mercados internos e contratação de serviços ao sector privado. — Melhoramento da eficiência, sobretudo através da realização de auditorias de desempenho.
POLLITT (1994)	<ul style="list-style-type: none"> — Inadequado sistema de responsabilidades e de sistemas de informação para a gestão. — Falhas na administração central ao nível das finanças e da contabilidade pública. — Falta de incentivos à produtividade e eficiência. — Falta de permanência de pessoal dos postos mais elevados da administração.
ARAÚJO (2000)	<ul style="list-style-type: none"> — Problemas financeiros dos governos. — Necessidade imperiosa de controlar uma administração cada vez mais gastadora e ineficiente. — Descrédito das organizações públicas. — Expectativas dos cidadãos em relação à qualidade dos serviços públicos.
GUZMÁN (2001)	<ul style="list-style-type: none"> — Existência de uma cultura “garantista” cuja principal preocupação é a regulação da actuação pública, com excessiva ênfase no cumprimento da legalidade. — Organizações públicas inadequadas, forte centralização do processo de decisão. — Ausência de mentalidade empresarial orientada para os cidadãos. — Selecção de pessoal com base em processo <i>standardizado</i> e reestruturação de carreiras profissionais baseadas no corporativismo.
CHANDLER (2000 ¹⁹)	<ul style="list-style-type: none"> — Um funcionalismo público elitista. — Um sistema de governo local dominado pela administração central. — Grande número de figuras e postos não eleitos nomeados pelo governo. — Falta de uma carta dos direitos dos cidadãos. — Falta de um código administrativo que melhor proteja os cidadãos do Estado.
REZENDE (1998 ²⁰)	<ul style="list-style-type: none"> — Excessiva regulação interna. — Centralização da gestão e coordenação das decisões no poder legislativo e executivo. — Alta hierarquização. — Sobreposição de competências e funções. — Resistência à mudança e inovação dos procedimentos e mecanismos internos de regulação da burocracia. — Deficiências nos sistemas internos de controlo e difusão de informação para a tomada de decisão.

Fonte: Autores referenciados e construção própria.

Como se presencia, são múltiplos os movimentos de reforma onde proliferam, e continuam a proliferar, iniciativas de vária ordem. No conjunto vastíssimo de razões apontadas como motivo de reforma ou reformas, autores há (JAMES, 1996) que congregam aqueles motivos em três grandes âmbitos: (i) *pressão*

¹⁹ A propósito do Reino Unido.

²⁰ A propósito dos EUA.

fiscal (falha dos governos com a contenção da despesa pública, dificuldade em incrementar a eficiência e a diminuição de custos); (ii) *pressão dos cidadãos* (os cidadãos como contribuintes exigem mais eficiência dos serviços prestados pelos governos); e, (iii) *promoção internacional de novas ideias de reforma*. Acrescentáramos, hoje, talvez, uma quarta razão (iv) *a pressão dos mercados financeiros*. Também OLIVEIRA ROCHA (2000) refere ser possível encontrar pontos comuns àqueles movimentos de reforma, a saber: (i) controlo das despesas públicas; (ii) adopção de técnicas e processos de gestão empresarial (separação das funções de execução das funções de concepção); (iii) visão do cidadão como consumidor (com a adopção de medidas destinadas a simplificar procedimentos, identificação dos responsáveis, possibilidade de escolha entre prestadores, etc. e, finalmente, as *cartas de qualidade* que surgiram na Inglaterra em 1991, Bélgica, França e Espanha em 1992, Portugal em 1993, Canadá e EUA em 1994); e, (iv) mudança do estatuto dos funcionários que tendem a perder o estatuto tradicional de segurança de emprego.

Os anos oitenta/noventa e cinco, como poder ver-se em OCDE (1997a) foram profícuos em reformas, de onde se pode concluir que algumas estratégias de reforma foram mais vocacionadas para os procedimentos administrativos e/ou regulatórios (*cf.* figura 5 seguinte).

fig. 5: Estratégias de Reforma vocacionadas para os Procedimentos Regulatórios

	Austrália	Áustria	Canadá	Finlândia	Alemanha	Islândia	Japão	Holanda	Nova Zelândia	Noruega	Portugal	Suécia	Reino Unido	EUA
Planos explícitos de reforma (orientações políticas)	••		••	••	•		••	••	••			••	••	••
Desregulamentação que favoreça a competição em vários sectores económicos	••	•	••	•	•		•	•	••	•	•	•	••	••
Implementação explícita de <i>standards</i> de qualidade nos regulamentos	••		••	•	••		•	••	•	•		•	•	••
Desenvolvimento de registos codificados (perceptíveis) dos regulamentos		•								•		••	•	
— Existência de unidades orgânicas especialmente criadas para supervisionar as reformas nos procedimentos e/ou regulamentos	••		••					••	•			•	••	••
— Comissões <i>ad hoc</i> ou <i>task forces</i>				••	••		••			••	••			
Desenvolvimento de mecanismos de procedimentos administrativos (leis)			••	••			••	••			••		••	•
Programa de análise do impacto das reformas nos procedimentos	••	•	••	•				•	••	•		••	••	••
Estudos de regulamentos existentes														

fig. 5: Estratégias de Reforma vocacionadas para os Procedimentos Regulatórios

	Austrália	Áustria	Canadá	Finlândia	Alemanha	Islândia	Japão	Holanda	Nova Zelândia	Noruega	Portugal	Suécia	Reino Unido	EUA
— <i>Ad hoc</i> ou extemporâneos	••		•	••	•		•		••	•	•	•	•	•
— Sistemáticos/contínuos	••							•						
Estudos e propostas para novos regulamentos	•		•				•	•	•			•	•	••
Averiguação e Harmonização	••	••	•	••	••		•	••	•	••	••	••	••	••
Consulta pública	••		••				•		•		•	•	••	•

• Alguma extensão. •• Larga extensão. Fonte: OCDE, 1997a (extracto de parte do quadro); Braun, 2001. Elaboração própria

3. Soluções preconizadas para as Reformas

3.1. Os Modelos e iniciativas que se desenvolveram

Em continuidade das iniciativas, e tendo em conta as tipologias de reforma elaboradas por PETERS (*apud* MOZZICAFREDDO, 2001b) são de salientar (para a maioria dos países da EU que têm vindo a realizar estas iniciativas) as reformas baseadas: (i) *na lógica de mercado* (privatizações, agências independentes, contratualismo, análise custo/benefício); (ii) *as iniciativas participacionistas* (orientação para o cliente e o utente, carta do cidadão^{21,22}, Instância de reclamação, avaliação da qualidade do serviços, etc.); e, (iii) *as iniciativas de desregulamentação e desburocratização*²³ (simplificação de procedimentos, estatuto do funcionário público, flexibilização na relação laboral, etc.).

Elencando por autor, poderá ver-se que as transformações na introdução deste novo paradigma de gestão pública caracterizaram-se, essencialmente, (MINOGUE, 2000b) em: (i) reestruturar e reduzir o sector público, especialmente através da privatização; (ii) reorganizar e fazer emagrecer o funcionalismo público, principalmente a nível de administração central; (iii) introdução de mecanismos que incentivem a competição nos serviços públicos, especialmente ao nível interno, e adesão ao *contracting out* como forma de prestação de serviços do sector privado ao sector público; e, (iv) promover a eficiência e obter

²¹ Conhecida nos países Anglo-saxónicos como a *Citizen's Charter Programme* e que lhe são atribuídos os seguintes princípios (no caso do Reino Unido, foi estabelecida em 1991 (CABINET OFFICE, 1997): (i) fixação de *standards* de performance a alcançar em oposição a desempenhos anteriores; (ii) fornecimento de informações claras sobre os serviços, incluindo o actual desempenho em relação aos objectivos; (iii) empreendimento de um processo de consulta com os utentes dos serviços; (iv) tratamento dos utentes (clientes) com cortesia e prestabilidade; (v) estar preparado para reparar erros do passado e erros que aconteçam; (vi) assegurar a valorização dos custos dos recursos (*value for money*) (MINOGUE, 2000a, 2000b; MACEDO *et al.*, 1997).

²² A ideia de "*primeiro os cidadãos*" começa com uma distinção entre clientes e cidadãos. Quando as pessoas agem como clientes tendem a fazer um "exame" sobre a aproximação; quando agem enquanto cidadãos fazem outro tipo de aproximação. Basicamente, o foco dos clientes e dos seus próprios desejos limitam-se à sua capacidade financeira. (...) para incentivar mais e mais as pessoas para cumprirem as suas responsabilidades como cidadãos e o governo para ser especialmente sensível às vozes daqueles cidadãos, não só em período de eleições mas com todos os aspectos do projecto e da execução da política pública (DENHARDT, 1999).

²³ Em relação à *desburocratização* trata-se de proposições que tendem a instaurar lógicas gestionárias mais autónomas e mais dinâmicas, descentralização, mobilidade de recursos, avaliação de competências e controlo e qualidade do serviço prestado. Com referência à *democratização* esta refere-se à participação da sociedade nos serviços públicos, aproximação dos serviços aos cidadãos (HATCHUEL, 1997).

uma valorização dos custos dos recursos (*value for money*) através de auditorias e medição de desempenhos. Para MOZZICAFREDDO (2001b) as *iniciativas* fundamentais para a reforma da administração pública, passam por:

- Introdução da lógica gestionária na administração pública (liberalização e privatização²⁴ das actividades económicas e sociais do sector público);
- Redução do peso do sector público e flexibilização do regime de trabalho;
- Desregulamentação, delegação e devolução de competências aos organismos intermediários;
- Criação de agências autónomas de gestão²⁵ (separação da esfera política da esfera da administração; a ideia é a separação das funções de concepção das funções de execução);
- Introdução de técnicas de gestão profissional (inspiradas na gestão privada);
- Iniciativas de desburocratização (racionalização e simplificação de procedimentos administrativos); e,
- Proximidade da administração para com os cidadãos (ideia de uma administração ao serviço das pessoas).

Nalguns países, sugere-se mesmo (POLLITT, 1994; DIAS, 2002; RODRÍGUEZ-ARANA, 2002) ao nível das iniciativas de reforma das administrações públicas:

- Introdução de métodos de gestão financeira e orçamental visando o crescimento da eficiência e eficácia do sector público;
- *Service Reform Act* que nasceu das políticas de Jimmy Carter e Ronald Reagan e que criou o Senior Executive Service; novo sistema retributivo (*merit-pay systems*), novas formas de demissão de trabalhadores, código de princípios e boas práticas e abolição da *Civil Service Commission* e em seu lugar criou-se o *Office of Personnel Management* e o *Independent Merit Systems Protection Board*;
- Criação de novas estruturas (caso da Austrália) organizacionais (Comissão para a Função Pública, Comité Consultivo para a Gestão, Conselho Consultivo para a melhoria da Gestão, Programa de Melhoria de Gestão Financeira, Sistema de Gestão e de Orçamentação);

²⁴ A privatização é a técnica pela qual o Estado reduz ou modifica a sua intervenção na economia em favor do sector privado (BILHIM, 2000a). OSBORNE, GAEBLER and PLASTRIK algumas vezes recomendam a privatização, noutras recomendam o contrário, a redução do fornecimento de serviços pelo sector privado (*apud* WILLIAM, 2000). Observado em estudo da OCDE (1996) para o período de 1979/1991, com referência à Nova Zelândia, Reino Unido, Japão, França, Itália e Holanda, respectivamente, observam-se valores (*apud* ARAÚJO (2001a) em que se pode ler que Portugal é o terceiro país da OCDE (depois do Reino Unido e da Nova Zelândia) a privatizar mais empresas públicas) de 14%, 11.9%, 3.1%, 1.5%, 1.4% e 1.0%, respectivamente, para aquele grupo de países, no que respeita à percentagem de privatizações de serviços e empresas públicas, para aquele período.

²⁵ *Executive Agency*: forma semi-autónoma de agência que é responsável por executar programas de Governo, reportados aos ministros (ou membros do Governo) que definem os seus objectivos (WORLD BANK, 2002).

- Implementação do *Public Service Act* (Austrália) com o intuito de elaborar a missão e elaboração do quadro conceptual das políticas de recursos humanos;
- Recurso a mecanismos de mercado e na participação directa dos utilizadores no funcionamento das agências e instituições (Dinamarca);
- Amplos programas de desconcentração, descentralização²⁶, regionalização e autonomização (EUA);
- Centros de responsabilidade, cartas de serviços públicos, sistemas de avaliação de políticas públicas (EUA);
- Agenciamento, descentralização e autonomização de tarefas executivas do governo central (EUA);
- Criação de uma direcção geral de administração da função pública (EUA);
- Criação do *Office of Public Service and Science* (OPSS) no sentido de fazer aplicar a Carta do Cidadão e de dar cumprimento à iniciativa *Next Steps*²⁷ (Reino Unido);
- Criação de agências e departamentos que acompanham também as agências de execução (*networks*) que constituem unidades autónomas com grande liberdade nos domínios da gestão financeira, pessoal e planos remuneratórios (Reino Unido); e,
- O livro Branco para a melhoria dos serviços públicos.

Para JÚNIOR (2002) o núcleo básico de um novo modelo de gestão que pretenda tornar o Estado eficiente, compõe-se de três aspectos fundamentais, ao nível das iniciativas de reforma:

- A orientação da acção do Estado para o cidadão, com ênfase no controlo dos resultados (deixar de ser auto-referente e passar a ser focado nas demandas do cidadão);
- A valorização da burocracia (*empowerment*, fortalecimento e aumento da autonomia da burocracia); e,
- Modernização dos sistemas de apoio à gestão pública (reconstruir a capacidade analítica do Estado).

Com o mesmo entendimento BRAVO (2002) considera essencial tomarem-se como iniciativas de reforma:

- Reestruturar a administração, melhorar os níveis de eficiência e de eficácia e corrigir as disfunções;
- Melhorar a qualidade dos serviços e centrar a sua actuação na satisfação dos interesses dos cidadãos enquanto clientes e agentes participativos; e,

²⁶ Termo (descentralização) muito frequente nos textos de OSBORNE (WILLIAM, 2000). Transferência de autoridade e responsabilidade de funções públicas do governo central para subordinadas ou quase subordinadas formas de governo (WORLD BANK, 2002).

²⁷ O último objectivo do *Next Steps* era o de que três quartos dos servidores públicos passassem a trabalhar em unidades do núcleo central do Estado, este responsável pela elaboração das políticas (WILSON, 1991, *apud* MACEDO *et al*, 1997).

- Reorganizar o trabalho na base da clarificação de competências e atribuição de responsabilidades, desenvolver os recursos de pessoal e dignificar o estatuto da função pública.

Assim, foram adoptadas novas formas de gestão por um grupo de países reformadores da OCDE, como a Austrália, Canadá, Nova Zelândia, Holanda, Suécia, Reino Unido e EUA, sendo visíveis, também, significantes alterações de movimentos de reforma na Áustria, Dinamarca, Finlândia, França, Irlanda, Itália, México e Portugal (JAMES, 1996); este movimento foi, contudo, mais lento na Alemanha, Grécia, Japão, Espanha, Suíça e Turquia (HOOD, 1991).

Já é quase comum observar que, nas últimas duas décadas, as burocracias públicas dos países europeus, bem como de outros estados da OCDE, conheceram níveis de mudança extraordinários. Várias foram, portanto, as perspectivas de aproximação à Nova Gestão Pública, nas últimas décadas. Contudo, e de acordo com HUGHES (1994), citado por ARAÚJO (2001a), estas aproximações têm vários pontos em comum, dos quais se destacam:

- Preocupação com os resultados e responsabilidades dos gestores;
- Tornar as organizações mais flexíveis, com especial destaque para o emprego público;
- Desenvolvimento de indicadores de gestão e de desempenho, assim como a definição clara dos objectivos da organização;
- Mecanismos de mercado; e,
- Redução de algumas funções do Estado, através de mecanismos de promoção.

ARAÚJO (2002b) aponta, também, a posição de vários autores que defendem mesmo que a administração pública deve ser gerida como uma empresa, sugerindo que as práticas da gestão privada devem servir de exemplo para a administração, enfatizando as questões da eficiência, economia e eficácia.

fig. 6: Alguns exemplos, por autor, das várias nomenclaturas ou designações assumidas para a Reforma

Autor	Designação	
KLAGES (1995)	Movimentos	<ul style="list-style-type: none"> — Estratégias de contratualização — Estratégias de comunicação — Estratégias híbridas (contratualização e comunicação)
ARIZNABARRETA (1999)	Modelos	<ul style="list-style-type: none"> — <i>Garantista</i>²⁸ — <i>Eficientista</i>²⁹

²⁸ Com raízes nos ideais liberais, que se transladam da teoria jurídica do Estado e da concepção Weberiana de organização administrativa: protecção do emprego público; estrita integração hierárquica e separação horizontal de funções; única resposta normativa possível.

²⁹Corresponde à aproximação do *management* científico, cujo valor central é a racionalidade económica na conservação dos recursos e resultados: relação emprego e factor produtivo a otimizar (retribuição por resultados); economia de escala no agrupamento dos postos

fig. 6: Alguns exemplos, por autor, das várias nomenclaturas ou designações assumidas para a Reforma

Autor		Designação
		— <i>Contratualista</i> ³⁰ — <i>Serviço Civi</i> ³¹
OVERMAN <i>et al</i> (1994)	Paradigmas	— Paradigma pós burocrático — Gerencialismo puro
BRESSER-PEREIRA (2001)	Modelos	— Administração pública gerencial
MINOGUE (2000b)	Paradigmas	— New Public Management
ARAÚJO (2002b)	Modelos	— Modelo baseado nos estudos de Max Weber ³² — Abordagem do New Public Management ³³ — A governação de networks ³⁴
BRAVO (2000)	Modelos/Experiências	— <i>O Public Management</i> ³⁵ — A Medição do Desempenho e o conceito de Governação Eficaz ³⁶ — Participação dos Cidadãos e o Modelo Negocial ³⁷ — Gestão da Qualidade Total ³⁸
MARTINS (1996)	Tipos ideais	— Ortodoxo ³⁹ — Liberal ⁴⁰

e unidades de trabalho e economias de especialização na diferenciação horizontal; trabalho organizado em grandes unidades produtivas; procedimentos de gestão sujeitos ao cálculo económico dos custos e resultados; cidadão como um receptor de um serviço com um valor económico.

³⁰Concebe-se e caracteriza-se por oferecer regras anti-burocráticas de gestão, sem perder de vista a racionalidade económica, tem como fonte de inspiração a *public choice*: rompe com a ideia de uma gestão central nos RH; decompõe a burocracia, defende a separação entre políticos, directivos e funcionários; economia da organização aplicada aos serviços públicos; ampla autonomia do agente; cidadão como cliente, com direito a uma prestação material, específica e individualizada.

³¹Modelo decorrente da teoria das relações humanas, da moderna sociologia das organizações, lugar aos técnicos político-administrativos da participação cidadão e comunitária na acção pública: funcionário público é um profissional; a estrutura é o canal para a aprendizagem; Cidadão é percebido como participante da acção política.

³²Com as seguintes características: actividades são organizadas de acordo com uma hierarquia formal responsável pelo fornecimento directo dos serviços através de uma estrutura centralizada e um sistema impessoal de regras; a coordenação das actividades caracteriza-se pela definição de áreas de actuação, relações de tipo superior-subordinado e pela confiança nas regras e nos registos.

³³Que se desenvolveu durante a década de 80 e foi fortemente influenciada pelas teorias económicas e pela introdução de mecanismos de mercado na administração pública e do *managerialismo*. Com as seguintes características: assume-se como uma alternativa ao modelo burocrático; orienta-se para os resultados; as actividades são organizadas de forma a introduzir flexibilidade e autonomia na gestão pública.

³⁴Que surge como um novo processo de coordenar as actividades e de dirigir as organizações. Com as seguintes características: centra a sua atenção no funcionamento externo da administração pública concentrando-se no tipo e natureza das relações desenvolvidas entre diferentes actores; assume que o conhecimento para a resolução dos problemas não é exclusivo de uma entidade, mas que há vantagem em reunir competências que estão dispersas e cuja convergência pode resultar em soluções mais adequadas para os problemas; a administração pública surge não como um centro que controla mas como um parceiro que procura encontrar, em parceria com outros actores, respostas aos problemas; as relações caracterizam-se pela reciprocidade, negociação e interdependência.

³⁵Introdução da lógica empresarial. Maior abertura à iniciativa privada e introdução de mecanismos semelhantes aos do mercado. Aplicação ao sector público de técnicas de gestão do privado, dá também maior atenção às particularidades da administração pública. Princípios: introdução de mecanismos tipo mercado (os MTM na designação da OCDE); dirigentes da administração pública devem agir como gestores utilizando o planeamento estratégico e a gestão por resultados; descentralização de funções e serviços; desburocratização, qualidade dos serviços prestados; atenção ao cliente.

³⁶A ideia de desempenho eficaz dos diversos governos locais deu lugar ao termo governação eficaz (*effective governance*). Uma corrente recente de investigação considera existirem três elementos essenciais para a governação: medir a performance; integrar a participação e a cooperação dos cidadãos; e, implementar políticas.

³⁷A ideia é substituir a lógica impessoal e autocrática dos processos de decisão e de implementação de políticas por uma lógica mais democrática baseada na participação, no diálogo e na potencial parceria com os vários agentes interessados.

³⁸Não se fundamenta apenas na prioridade ao objectivo de qualidade do produto ou serviço final de uma organização, mas exige a utilização de novos sistemas de qualidade em cada fase da produção: definição clara da missão e visão estratégica; constituição de equipas ou grupos de trabalho e despertar o poder criativo dos funcionários; funções específicas adstritas aos grupos de trabalho que deverão dar continuidade ao serviço com a máxima qualidade ao cliente interno.

³⁹O pensamento ortodoxo desenvolveu o sentido de preservar reformas que apontam à consolidação de uma administração pública actuante, baseada na expansão efectiva do Estado e na construção de instituições fortes para maximizar as respostas aos desafios sociais, com as seguintes características: Controlo federal sobre as actividades de planificação, coordenação, direcção e formulação de políticas públicas; Ênfase no aumento global da capacidade de implementação de políticas nas diversas esferas do Estado; Ocupação de cargos chave por funcionários de carreira, profissionais especializados; Limitação da interferência política sobre a administração pública; Prioridade na administração de carreiras e salários públicos.

⁴⁰Contrapõe-se à visão ortodoxa no sentido de que propõe um modelo de administração pública baseado na lógica do mercado. Inverte a visão da burocracia e posiciona-se "contra" o Estado. Este pensamento alcançou a máxima notoriedade nos anos 80, período ilustrado

fig. 6: Alguns exemplos, por autor, das várias nomenclaturas ou designações assumidas para a Reforma

Autor		Designação
		— Empresarial ⁴¹
		— Mercado ⁴²
		— Participativo ⁴³
		— Desregulador ⁴⁴
		— New Public Management ⁴⁵ (Reino Unido) Reinvenção do Governo (EUA)
BARZELAY (1998)	Modelos	— Estratégia ⁴⁶ — Políticas ⁴⁷ — Instrumentos ⁴⁸
AUCOIN (1990)	Paradigma	— Public Choice ⁴⁹ — Gerencialista (Managerialismo) ⁵⁰
PETERS (2001A)	Visões/Movimentos	— Mercado — Participação — Flexibilidade — Desregulamentação

No contexto Norte-americano, a redução de transparência nos recursos federais em relação aos Estados e uma radicalização da descentralização, gerou uma resposta nas instâncias sub-nacionais bastante identificada com as suas bases culturais gerencialistas, suscitando o movimento do *reinventing government*⁵¹, de que sendo originariamente municipal e estatal, foi posteriormente extrapolado para o âmbito federal (MARTINS, 1996).

com a crise do *Welfare State* com as seguintes características: Redução do tamanho do Estado, via privatização, voluntarismo; Descentralização e desconcentração da esfera federal; Desregulamentação radical; Forte liderança política; Lealdade extrema aos programas do governo; Ocupação de cargos chave na administração pública por indivíduos comprometidos com a agenda política em lugar dos funcionários de carreira; Papel tecnocrata do administrador público; Emprego de técnicas de administração por resultados, por objectivos; Processo decisório centrado na análise custo/benefício.

⁴¹ Este modelo ocupou um lugar decisivo nas discussões académicas no campo da administração pública nos anos 90. Baseia-se na adopção de técnicas originariamente empresariais, tais como a reengenharia, a qualidade total, o redimensionamento, etc., para as organizações públicas. O exemplo mais popular é a proposta de *Reinvenção do Estado*, um compêndio de enfoques empresariais para o sector público. Osborne e Gaebler proclamaram essa *reinvenção*, seguindo um modelo de governo centrado na produção de bens e serviços de alta qualidade, orientados para clientes de uma maneira empresarial. Este modelo constitui-se como alternativa crítica ao modelo liberal de administração pública minimalista, porque propõe um Estado actuante, uma administração pública activa com critérios de eficiência empresarial.

⁴² Grande parte da teoria económica aplicada à reforma do Estado enquadra-se neste modelo, como aliás a *public choice*.

⁴³ Antítese do modelo de mercado, busca de mecanismos de decisão colectivos que melhorem o funcionamento da burocracia, em vez de aumentar o custo do funcionamento do Estado, é um enfoque *bottoms-up*, desde a cidadania até à classe política.

⁴⁴ A sua principal preocupação é gerar um marco que permita aos administradores públicos gerirem com liberdade.

⁴⁵ Em primeiro lugar é um modelo confuso porque, essencialmente, segundo Popik (1998), é o modelo de mercado aplicado à prática, pelo menos para Nova Zelândia, Reino Unido, e, em segundo lugar, porque se assume noutra corrente que tem origem nos EUA, tipicamente associado com a noção de "reinvenção do governo".

⁴⁶ Modelo conceptual e que corresponde ao conjunto de valores e ideias que produzem para diagnosticar a realidade.

⁴⁷ Conjunto de disposições com as quais se pretende transformar cada parte da institucionalidade administrativa (serviços públicos, estruturas, procedimentos de tomada de decisão, etc.).

⁴⁸ Seriam as técnicas, práticas e ferramentas metodológicas com as quais se pretende fazer uma reforma política (emprego, política de recursos humanos, remunerações, selecção, etc.).

⁴⁹ A Teoria da escolha pública põe ênfase na necessidade de restabelecer a primazia do Governo sobre a burocracia, sublinhando a importância da centralização, coordenação e controlo por parte do poder político.

⁵⁰ *Managerialismo* (*managerialist school*) ou escola *managerial* insiste na necessidade de restabelecer a primazia dos princípios de gestão sobre a burocracia, insistindo, também, na descentralização, desregulação e delegação.

⁵¹ OSBORNE E GAEBLER (*apud* ABRUCIO, 1997) propõem dez princípios básicos para o movimento designado por "Reinvenção do Governo": (i) competição entre os prestadores de serviço; (ii) poder aos cidadãos, transferindo o controlo das actividades à comunidade; (iii) medir a actuação das agências governamentais através dos resultados; (iv) orientar-se por objectivos e não por regras e regulamentos; (v) redefinir os usuários como clientes; (vi) actuar na prevenção dos problemas mais do que no tratamento; (vii) priorizar o

fig. 7: Alguns exemplos, para o Reino Unido, das soluções assumidas para a Reforma

País	Designação
Reino Unido	<ul style="list-style-type: none"> — O gerencialismo puro (mais desestatizante que racionalizador, estratégia centrada no aumento da produtividade e na redução de custos de pessoal, ética de valorização do custo dos recursos (<i>value money</i>), avaliação do desempenho, administração por objectivos, descentralização e delegação de autoridade); — O “<i>consumerism</i>” que consistiu numa segunda resposta administrativa, uma reorientação do gerencialismo puro, tendo como ponto central a questão da satisfação das necessidades dos cidadãos/consumidores de serviço públicos, ênfase na estratégia de qualidade, estímulo à competitividade, modelos contratuais flexíveis, cartas do cidadão, etc.; e, — O modelo ou solução administrativa do <i>Public Service Oriented</i> (PSO) que contrariamente aos modelos ou soluções anteriores se preocupava com o <i>porquê</i>; desta forma propõe uma revalorização da política da definição das finalidades estatais, aumento de responsabilidades, participação, transparência, equidade e justiça, visão colectiva do cidadão, propondo a cultura cívica do cidadão, do burocrata e do político.

No que concerne ao sistema administrativo inglês⁵², e porque se trata de um dos países de referência para outros países da Europa, POLLITT (1996) identifica três fases no processo de reforma administrativa iniciada por Margareth Thatcher:

- 1ª fase (1979/1982): caracterizada pela tentativa de redução da despesa; 14% do total dos servidores existentes em 1979 foram dispensados, substituiu-se o departamento do serviço civil pelo *Management and Personnel Office* (MPO). Iniciou-se nesta fase a implementação do “escrutínio de Ryner⁵³” (grupos de trabalho ministeriais encarregados de racionalizar os gastos e eliminar desperdícios);
- 2ª fase (1983/1987): fase do “fazer mais com menos” (ou “*Work better and cost less*” para o caso dos EUA⁵⁴), ampliação para toda a administração do novo sistema de informação administrativa (*Financial Management Initiative*⁵⁵); introdução do novo sistema de avaliação das metas a serem cumpridas pelos funcionários; sistema de remunerações proporcionais ao rendimento; e, amplo sistema de privatizações, etc; e,

investimento na produção de recursos e não no seu gasto; (viii) descentralização da autoridade; (ix) preferir os mecanismos de mercado às soluções burocráticas; e, (x) catalisar a acção dos sectores público, privado e voluntário.

⁵² Podem diferenciar-se três etapas distintas de reforma, cada uma com uma linha central diferente: (i) a busca da eficiência; (ii) fortalecimento do *management*; e, (iii) qualidade e participação (OSBORNE e PLASTRICK, 2000).

⁵³ O primeiro governo de Thatcher foi buscar ao sector privado um consultor em administração, Sir Derek Rayner, com o objectivo de racionalizar os gastos e eliminar os desperdícios no sector público. A partir de Maio de 1979 propôs dois tipos de exercício: um particular (*escrutínios*) relativo a investigações em funções e operações de cada departamento; e, outro, geral (*lasting reforms*) preocupado com reformas de carácter duradouro, que envolvam mudanças de comportamento para o exercício das actividades (MACEADO, 1997). Os *escrutínios* eram pequenos grupos formados por funcionários departamentais, eram assessorados por um grupo central (unidade de eficiência) que por sua vez estava ligado directamente ao gabinete do Primeiro-ministro e chefiado pelo próprio Rayner. Faziam avaliações departamentais que visassem responder a três questões: quem é o responsável pelo processo, qual o seu custo e quais os resultados esperados?

⁵⁴ No caso dos EUA a expressão aparece no discurso oficial do programa de Clinton e é o motivo central do *Programa de Reinvenção*, em todas as suas fases (REZENDE, 1998).

⁵⁵ Com as seguintes funções: (i) fornecer uma visão clara das metas e meios para alcança-los, medindo resultados parciais; (ii) definir responsabilidades para uma melhor utilização dos recursos; e, (iii) garantir o acesso à informação, principalmente em relação a custos e ao treinamento necessário para o exercício efectivo das responsabilidades.

— 3ª fase: inicia-se com a terceira vitória consecutiva do partido Conservador em 1987. Intensificação da utilização de mecanismos típicos de mercado, descentralização na prestação de serviços públicos, direcção dos serviços para o consumidor, instituição de novas formas de contratação.

A experiência no Reino Unido com o tipo de reestruturação (criação de agências ou agenciamento) resultou na criação do *next step's (or executive) agencies*. Essencialmente, a criação das agências autónomas⁵⁶ resultou de uma opção prioritária dos ministérios que esperavam (MINOGUE, 2000b): (i) identificar uma coerente, específica área de actividades que seriam a base da criação da agência autónoma; (ii) nomear um chefe executivo para gerir a agência, nomeado num processo de competição, aberto a candidatos fora do governo ou administração; (iii) estabelecer um contrato, que seria válido por um período de 5 anos, assente num plano estratégico onde se incluem os objectivos e responsabilidade; (iv) ajustamento anual dos planos financeiros, objectivos dos serviços e qualidade das tarefas; e, (v) estabelecimento de *standards* de desempenho e de um sistema de recompensas que dê suporte ao plano.

Para os EUA, por exemplo, a cronologia dos programas federais de reformas no Executivo americano para o período de 1905-1993 foram as que se apresentam na figura 8 seguinte:

fig. 8: Programas Federais de Reforma nos EUA (1905-1993)

Data da implementação do programa	Presidente	Partido	Programa de reforma administrativa	Missão e objectivo programático
1905-1909	Theodore Roosevelt	Republicano	Keep Commission	Gestão de Pessoal e sistemas de informação
1910-1913	William Taft	Republicano	President's Commission on Economy and Efficiency	Definição do orçamento das agências do executivo
1921-1924	Warren Harding	Republicano	Joint Commission on Reorganization	Redistribuição das funções executivas entre departamentos
1936-1937	Franklin Roosevelt	Democrata	President's Commission on Administrative Management	Gestão de pessoal, formas de contratação de serviços, e gestão de informação
1947-1949	Henry Truman	Democrata	First Hoover Commission	Orçamento Nacional
1953-1955	Dwight Eisenhower	Republicano	Seciond Hoover Commission	Redistribuição de funções do executivo
1955-1968	Dwight Eisenhower	Republicano	Study Commission on Executive Reorganization	Reorganização do sistema administrativo
1968-1971	Richard Nixon	Republicano	Ash Council	Reestruturação do executivo
1977-1979	James Carter	Democrata	Carter Reorganization Effort	Reorganização dos processos internos do Governo

⁵⁶ As agências têm à disposição quatro modelos de financiamento: (i) *Gross Running Costs*, as agências têm os seus orçamentos fixados; (ii) *Net Running Costs*, receitas e economias podem ser utilizadas para gastos administrativos adicionais; (iii) *Trading Found*, um sistema de prestação de contas similar ao de uma organização comercial; e, (iv) *Government-Owned Company*, totalmente independente do serviço público. A maioria opera sob a forma de *Gross Running Costs* (MACEDO *et al*, 1997).

fig. 8: Programas Federais de Reforma nos EUA (1905-1993)

Data da implementação do programa	Presidente	Partido	Programa de reforma administrativa	Missão e objectivo programático
1982-1984	Ronald Reagan	Republicano	Grace Commission	Controlo de custos com o Governo
1993-	William Clinton	Democrata	National Performance Review	Reinvenção do Governo: funcionar melhor e custar menos

Fonte: REZENDE (1998), adaptado.

No contexto francês os diagnósticos dos problemas administrativos focalizavam dois desafios estruturais a serem superados (ARAÚJO, 1997):

- A existência de uma profunda crise económica e social, que teve como principal consequência a expansão da intervenção estatal e a necessidade de administração; e,
- A atitude autoritária dos governos anteriores que moldaram as oportunidades de conflito entre funcionários e usuários.

Para enfrentar estes desafios o governo socialista (em França) direccionou os seus esforços para uma política de descentralização administrativa que previa três orientações fundamentais:

- Atribuir às colectividades locais (comunas, departamentos e regiões) o poder de livremente se administrarem, tendo sido o poder executivo transferido do *Prefeito* para os representantes eleitos das regiões e dos departamentos;
- Tornar as autoridades eleitas plenamente responsáveis, mediante a supressão do controlo, *a priori*, dos *Prefeitos* (que passaram a chamar-se Comissários da República); e,
- Dar às colectividades locais maiores possibilidades de intervenção económica.

Apesar dos exemplos muito específicos dos EUA, Reino Unido e França, no âmbito mais geral, e por país, foram imensas as iniciativas de reforma nas administrações públicas, como se pode ver na figura 9 seguinte.

fig. 9: Reformas Recentes, por país, nas várias Administrações Públicas

País	Iniciativas de Reformas
Portugal	<ul style="list-style-type: none"> — Programas de Reforma Fiscal. — Privatizações. — Reformas realizadas no campo do orçamento e das finanças (Reforma da Contabilidade Pública e do Tribunal de Contas). — Regulamentos administrativos com vista a eliminar procedimentos e obrigações para os cidadãos e para as empresas. — Programa de modernização administrativa, com ênfase na desburocratização e qualidade dos serviços, especial

fig. 9: Reformas Recentes, por país, nas várias Administrações Públicas

País	Iniciativas de Reformas
	<p>atenção à função pública.</p> <ul style="list-style-type: none"> — Atenção e ênfase nas responsabilidades. — Novo sistema retributivo (para competir com o sector privado e reter pessoal qualificado). — Criação de legislação para tornar o processo de decisão mais flexível, dar aos dirigentes mais autonomia. — Fusão e extinção de vários institutos públicos (Lei n.º 16-A/2002, de 31 de Maio, de 25/9, Grandes opções do Plano para 2003).
Espanha	<ul style="list-style-type: none"> — A reforma fiscal (busca da neutralidade). — Reforma da despesa pública (maior controlo dos dinheiros públicos). — Desregulamentação e privatização com o objectivo de incrementar a competência com que se debatem as entidades públicas.
Grécia	<ul style="list-style-type: none"> — Privatizações (envolvendo um grande número de empresas públicas). — Controlo e redução de serviços públicos (em consequência do processo de adesão e posterior integração na UE). — Modernização da administração pública. — Modernização dos serviços públicos com a introdução e desenvolvimento de novas tecnologias de informação e novos métodos de gestão.
Irlanda	<ul style="list-style-type: none"> — Carta Branca: <i>Serving the Country Better</i> (1985). — Melhorar a qualidade dos serviços aos cidadãos. — Alterações ao sistema de recursos humanos. — Redução de custos administrativos. — Restrições ao recrutamento. — Novo sistema de delegação na alocação do orçamento. — Novo sistema de avaliação do desempenho – plano de <i>performance</i>/desempenho para os postos mais elevados do serviço público. — Abertura a um maior número de candidatos para os cargos mais elevados da administração (<i>senior civil service</i>). — Mobilidade de funcionários da administração central para a regional. — Introdução do Programa de desenvolvimento Económico e Social (PESP: <i>Programme for Economic and Progress</i>) com reformas estruturais (moderação salarial, impostos, emprego, etc.).
Itália	<ul style="list-style-type: none"> — Contenção da despesa pública e redução do défice. — Incrementar a eficiência na administração pública. — Qualidade dos serviços públicos. — Especial atenção à reforma da função pública, com particularidade na gestão de recursos humanos. — Especial atenção nos dirigentes (<i>senior civil service/managerial career group/carriera dirigenziale</i>) no sentido de os dotar de meios para uma melhor gestão. — Modificação dos procedimentos orçamentais (médio prazo). — Privatização de alguns serviços públicos. — Privatização de algumas empresas públicas (<i>industrial holding companies</i>).
Japão	<ul style="list-style-type: none"> — Controlo do tamanho do Estado e da sua organização, onde se incluem as agências governamentais. — Reorganizar ou abolir 10% de todas as divisões ou unidades equivalentes de níveis inferiores e departamentos até ao final de 1988. — Privatização das três maiores empresas públicas (caminhos de ferro, telefones e tabaco).
Holanda	<ul style="list-style-type: none"> — Reduzir a expansão da despesa pública nacional e novas regulamentações para mudar a organização dos serviços e do governo por consequência (desde o começo dos anos setenta) embora só na década de oitenta

fig. 9: Reformas Recentes, por país, nas várias Administrações Públicas

País	Iniciativas de Reformas
	<p>se começaram a levar à prática tais intenções.</p> <ul style="list-style-type: none"> — Cortes no emprego público e na despesa pública. — Melhoria da qualidade dos serviços públicos com o <i>slogan</i> "menos funcionários públicos, mas melhor serviço". — Privatizações. — Descentralização e desregulamentação. — Em 1989 é criado um gabinete (GEO: <i>Great Efficiency Operation</i>) com o objectivo de desenvolver medidas para rever procedimentos administrativos e as responsabilidades, nesta matéria, do governo central.
Noruega	<ul style="list-style-type: none"> — Política de modernização que fortaleça a descentralização e novas formas de fazer política. — Introdução de mecanismos de mercado. — Publicação do documento <i>Plan for the Readjustment of Central Government Administration</i> em 1990, com o propósito de acelerar o processo de reforma da administração pública.
Alemanha	<ul style="list-style-type: none"> — Transferência de pessoal do aparato do governo central para novas formas administrativas (especializadas). — Problemas financeiros nos municípios e nos <i>Lander</i>. — Insuficiente fiscalização da administração fiscal.
Austrália	<ul style="list-style-type: none"> — Políticas fiscais para reduzir a inflação. — Aumentar a eficácia do sector público. — Incentivo para compensar excelentes desempenhos e valorização dos custos dos recursos. — Incremento e orientação para a eficiência e eficácia e desregulamentação. — Orientações ministeriais aos <i>chief executives</i> traduzidas num relatório anual sobre o desempenho das agências, na base de acordos de produtividade previamente fixados. — Conjunto de políticas departamentais designadas por <i>Strategic Results Areas e Key Results Areas</i>. — Gestão dos executivos com base em contratos de trabalho com termo, com incentivos ao desempenho.
Nova Zelândia	<ul style="list-style-type: none"> — Orçamentação na base dos <i>outputs</i> dos planos do departamento. — Orientações ministeriais aos "chief executives" traduzidas num relatório anual sobre o desempenho das agências, na base de acordos de produtividade previamente fixados. — Conjunto de políticas departamentais designadas por <i>Strategic Results Areas e Key Results Areas</i>. — Gestão dos executivos com base em contratos de trabalho com termo, com incentivos ao desempenho.
Áustria	<ul style="list-style-type: none"> — Necessidade de incrementar eficiência no sector público. — Redução de custos. — Programa de privatizações. — Redução do número de empregados públicos (um plano para reduzir 2% anualmente durante 5 anos e a ter início em 1990). — Melhoria na gestão administrativa, monitorada pelo programa <i>Administrative Management Project</i> (AMP) criado em 1988, com o propósito de criar nova legislação para descentralizar o pessoal e as formas de recrutamento e implementar um sistema de descrição de cargos (<i>job descriptons</i>) para toda a administração federal.
Canadá	<ul style="list-style-type: none"> — Redução da despesa pública. — Serviços públicos de qualidade (que está na origem das reformas lançadas pelo governo em 1984). — Redução de pessoal. — Programa de privatizações. — Incrementar a eficiência e eficácia do serviço público, assente no <i>Public Service 2000</i>. — Descentralização de serviços para as regiões. — Encorajamento da delegação de autoridade.
Dinamarca	<ul style="list-style-type: none"> — Implementação de sistemas de descentralização.

fig. 9: Reformas Recentes, por país, nas várias Administrações Públicas

País	Iniciativas de Reformas
	<ul style="list-style-type: none"> — Orientação para o mercado. — Participação directa dos cidadãos na administração pública (agências e instituições do governo).
Finlândia	<ul style="list-style-type: none"> — Delegação e descentralização de autoridade (decisão), com o propósito de alargar responsabilidades para o bom funcionamento dos serviços e de como aproximá-los dos cidadãos. — Introdução de estruturas de orientação para os resultados e modelos de gestão. — Introdução na administração central do <i>Public Enterprise Model</i>.
França	<ul style="list-style-type: none"> — Desde 1981 que as autoridades francesas consideraram a possibilidade de descentralizar algumas competências da administração central (tal como a educação) para as autoridades territoriais. — Criada a <i>Charter of deconcentration</i> em 1992 que estabelece os princípios sobre gestão de pessoal, finanças, gestão por objectivos e resultados. — Desde 1988 que se lançam programas de modernização do sector público (com iniciativas de prestar um melhor serviço aos clientes/utentes). — A <i>Public Services Chartes</i> foi adoptada pelo governo. — Estabelecimento de contratos com empresas públicas no sentido de lhes imputar responsabilidades pelos resultados.
Suécia	<ul style="list-style-type: none"> — Esforços de tornar o sector público mais eficiente. — Reorganização do processo e formas de orçamentação, maior atenção aos serviços e actividades públicas. — Um programa de ajustamento e emagrecimento da administração nacional, cerca de 10% foi o aprovado pelo Parlamento em 1991. — Diminuir a despesa pública como estratégia de longo prazo.
Suíça	<ul style="list-style-type: none"> — Incrementar eficiência no sector público. — O <i>Management Control</i> foi introduzido na administração federal. — Atenção aos objectivos.
Espanha	<ul style="list-style-type: none"> — Documento <i>Reflexões sobre a Modernização do Sector Público</i> preparado pelo Ministro da Administração Pública em 1989 foi bastante usado para promover uma nova forma de cultura de serviço público, gestão por objectivos e uma administração descentralizada. — Em 1992 o governo e os dois maiores partidos assinaram um acordo para promover a descentralização (para as regiões autónomas) de competência no sentido de incrementar a eficiência, com benefícios directos para os cidadãos.
EUA	<ul style="list-style-type: none"> — Importantes programas de melhoramento da gestão. — Modernização do sistema financeiro e adopção de práticas de gestão com sucesso de outros sectores. — Simplificação da administração central e redução dos seus custos. — Implementação de programas de eficiência em serviços prestados aos cidadãos. — Produtividade dos empregados, minimizar o potencial da fraude, reforma do <i>federal personnel system and pay</i> — Conceitos alternativos de novas formas de orçamentação (mais flexíveis).
Reino Unido	<ul style="list-style-type: none"> — As estruturas monolíticas de governo, assentes em departamentos, deram lugar a pequenas unidades de gestão, com objectivos e missões direccionadas pelos ministérios ou pelo parlamento. — No funcionalismo público, a <i>Next Steps Initiative</i> foi concebida para desenvolver e implementar novas formas de governo e prestação de melhores serviços (qualidade) aos cidadãos. — Criação progressiva de agências para serem responsáveis de funções executivas anteriormente do governo. — Máxima delegação possível das funções operacionais dos departamentos para as agências locais. — Programa substancial de privatizações. — Ênfase na representação do cliente nos <i>public sector bodies</i>. — Qualidade dos serviços públicos.

fig. 9: Reformas Recentes, por país, nas várias Administrações Públicas

País	Iniciativas de Reformas
	<ul style="list-style-type: none"> — Maior e mais transparente informação. — Competição e contratação de serviços fora da administração.

Fonte: OCDE (1997b); GUZMÁN (2001) para o caso da Espanha; BRAUN, 2001. Construção e tradução própria.

Em Portugal, a reforma administrativa ao longo dos últimos vinte anos tem-se caracterizado por fortes características managerialistas e de desintervenção do Estado, com algumas influências da *public choice*, mas sem medidas de fundo e uma estratégia continuada. Deste modo, qualquer movimento de reforma, mesmo extrapolando a realidade portuguesa, apresenta razões estruturais, mesmo que as iniciativas dessas reformas de administração pública não apresente, como já se referiu, um padrão único dum modelo unívoco, embora OSBORNE e GAEBLER (1992) insistam na existência de um inevitável e global movimento para um único modelo, contrariamente a DUNLEAVY e HOOD (1994) que afirmam que o futuro nesta área é múltiplo e não singular. De todo o modo, como já se referiu (MOZZICAFREDDO, 2001b), as iniciativas de reforma da administração pública desenvolvidas nos últimos anos apresentam-se como medidas de reforma complementares dos diferentes modelos de modernização, e não um modelo único de reforma.

Assim, em Portugal, a modernização administrativa tem sido vista (...) como mudança por pequenos passos, com mudança incremental de melhorias contínuas (BILHIM, 2000b). Deste modo, a administração pública baseia-se, ainda, essencialmente no modelo burocrático de inspiração weberiana (ALMODOVAR, 2002) cujas características são, em síntese, as seguintes: (i) as estruturas orgânicas são fortemente hierarquizadas; (ii) os métodos são ditados pela lei e respectiva regulamentação; (iii) o sistema de controlo é de natureza jurídica; e, (iv) os comportamentos são dominados por uma lógica puramente executiva, objectiva e impessoal. HOOD (1996) citado por ARAÚJO (2001a) refere que Portugal se situa no meio da tabela dos países onde a extensão da implementação ou adopção das doutrinas do NPM foi medida (países da OCDE). Todavia, a ênfase nas regras e nos procedimentos, a burocracia tradicional, por natureza centralizadora, o controlo exercido através da hierarquia, as tarefas de responsabilidade, o foco no processo e *inputs*, assim como a resistência burocrática à mudança, embaraçaram (dificultaram) o sucesso das reformas.

Na mesma linha de pensamento, ARAÚJO (2001a) refere algumas iniciativas em Portugal, caracterizadoras de algum sentido de reforma:

- Programa de Qualidade implementado em 1993 (Preocupação com o cidadão, objectivos orientados para o cidadão);

- Carta do Cidadão, com o sentido de desenvolver e criar mecanismos que favoreçam um serviço de qualidade (programas de qualidade);
- Carta Deontológica do Serviço Público (direitos e deveres dos trabalhadores da administração pública, principalmente com o cidadão);
- Código do Procedimento Administrativo (Direitos dos cidadãos nas relações com a administração, transparência nos actos e participação nos processos de decisão da administração);
- Acesso a documentos administrativos (DL n.º 65/93, de 28/8);
- Caixa e Livro de Reclamações (Portaria n.º 189/96, de 28/11); e,
- Lojas do Cidadão (novas organizações criadas nalgumas cidades do País para o fornecimento de serviços de qualidade aos cidadãos). São institutos públicos autónomos, com um estatuto especial, uma espécie de agência com autonomia administrativa e financeira. Este tipo de agência permitiu introduzir algumas inovações: (i) novo estilo de atendimento público (serviço modelo de qualidade); (ii) uso intensivo das novas tecnologias de informação e uso total de bases de dados da administração pública em Portugal; e, (iii) tentativa de fornecer *feedback* com o objectivo de evitar problemas na mudança dos serviços tradicionais.

Embora hoje se possam acrescentar outras iniciativas, principalmente depois de 2005, e que têm a ver com as principais medidas de consolidação orçamental *versus* reforma da Administração Pública, nomeadamente (ainda que algumas das iniciativas não tivessem chegado a ser implementadas):

- **Reestruturação da Administração, Recursos Humanos e Serviços Públicos** (A1 Reestruturação da Administração Central do Estado; A2 Reorganização das Redes de Educação, Segurança, Serviços de Saúde e Justiça; A3 Reforma dos Regimes de Vinculação, Carreiras e Remunerações dos Funcionários Públicos; A4 Reforma do Sistema de Avaliação de Desempenho de Serviços Públicos, Dirigentes e Funcionários; A5 Operacionalização do Regime Comum de Mobilidade dos Funcionários Públicos; A6 Redução de Efectivos; A7 Promoção da Qualidade dos Recursos Humanos da Administração Pública; A8 Reforma do Regime de Protecção Social dos Funcionários Públicos; A9 Reforma da Acção Social Complementar dos Funcionários Públicos; A10 Reforma dos Subsistemas de Saúde dos Funcionários Públicos; A11 Desenvolvimento da Administração Electrónica; e, A12 Medidas de Simplificação Administrativa (Programa SIMPLEX);
- **Contenção do Crescimento da Despesa em Segurança Social e em Participações na Saúde** (B1 Contenção do Crescimento da Despesa em Segurança Social; B1.1. Reforma da Segurança Social; B1.1.1. Introdução de um Factor de Sustentabilidade; B1.1.2. Alteração do prazo de transição para uma nova fórmula de cálculo das pensões; B1.1.3. Novas regras de actualização; B1.1.4.

- Promoção do envelhecimento activo; B1.1.5. Introdução de limite superior no cálculo das pensões; B1.1.6. Adequação do Modelo de Financiamento da Segurança Social; B1.1.7. Aprovação de um Código Contributivo; B1.1.8. Combate à fraude e evasão contributiva prestacional; B1.1.9. Regime Complementar; B1.1.10. Convergência dos Regimes de Protecção Social; B1.2. Protecção Social da Eventualidade do Desemprego; B1.3. Medidas de Contenção do Crescimento da Despesa em Segurança Social; e, B2 Sustentabilidade Financeira do Serviço Nacional de Saúde);
- **Controlo Orçamental e Solidariedade Institucional das administrações Regionais e Locais** (C1 Revisão da Lei das Finanças das Regiões Autónomas; C2 Revisão da Lei das Finanças Locais; C3 Desenvolvimento da Qualidade no Reporte de Informação; C4 Criação da Figura do Controlador Financeiro; C5 Acompanhamento de Parcerias Público Privadas; e, C6 Reforço dos Poderes de Fiscalização do Tribunal de Contas); e,
- **Sistema Fiscal** (D1 Reforço do Combate à Fraude e Evasão Fiscais; D2 Simplificação dos Custos de Contexto do; Sistema Fiscal; D3 Reforço da eficácia e eficiência da Administração Fiscal; D4 Melhoria da Equidade do Sistema Fiscal; D5 Revisão do Estatuto dos Benefícios Fiscais). (PEC 2006-2010, Dezembro de 2006, MFAP).

A administração pública em Portugal não escapou, portanto, a esta onda de reformas; muitas iniciativas acabaram por vir do exterior de Portugal, e o país não foi imune às ideias da Nova Gestão Pública (ARAÚJO, 2001a). Segundo GOMES (2001) pode mesmo dizer-se que a história mais recente da administração pública portuguesa compreendeu, desde a instauração do regime democrático, em 1974, quatro grandes fases (*cf.* figura 10 seguinte) que correspondem a perspectivas de reforma com linhas de força comuns, mas também importantes características próprias.

fig. 10: Fases da Reforma da Administração Pública em Portugal

1ª fase	2ª fase	3ª fase	4ª fase
Adaptação da administração pública à nova ordem democrática que perdurou até 1980	Primado das reformas técnicas, conduzidas com uma perspectiva sistemática global, prolongou-se até 1986	Modernização administrativa e o primado dos cidadãos como orientações estratégicas e que perduraram até 1996	Melhor administração, mais cidadania (actual).

Fonte: Adaptado de SALIS GOMES, 2001.

De todo o modo SALIS GOMES (2001), sintetiza um conjunto de elementos que permitem evidenciar dois tipos-ideia de reforma da administração: o *new public management* (nova gestão pública) baseada nas orientações gestionárias das organizações privadas e *nova administração pública*, assente nas

transformações da gestão profissional e da organização institucional do modelo de administração weberiano dos estados democráticos europeus (*cf.* a este propósito aulas seguintes).

Para OLIVEIRA ROCHA (2001) a reforma administrativa reporta-se à crise do Estado de Welfare, isto é, aos anos setenta. Todavia, cada reforma é modelada pela história administrativa de cada país sendo-o, também, para Portugal. Neste sentido o autor (*idem*, 2001) considera existirem quatro grandes movimentos de reforma administrativa, como se evidencia na figura 11 seguinte.

fig. 11: Movimentos de Reforma Administrativa em Portugal

1ª fase: Reforma Administrativa no Estado Novo	— Estado administrativo, onde não existiam partidos políticos e onde o Parlamento (Assembleia Nacional) tinha funções meramente decorativas. Criação de um Estado “salazarista” com a reforma das Finanças Públicas e a publicação do Código Administrativo. Sistema autoritário-burocrático de administração pública. A administração pública concebeu-se como um poder político e não como um serviço público ⁵⁷ .
2ª fase: A Revolução de Abril de 1974 e a Reforma Administrativa (74/85)	— A existência de 10 governos constitucionais entre 76 e 86 dificultou qualquer iniciativa mais profunda de reforma administrativa. São de referir contudo as seguintes situações: Criação da DGFP e da DGOA; atribuições da administração pública são integradas no MAI (1975); criação de um departamento central de pessoal (1976); Criação do Instituto de Informática; Criação do MRA (1978); Criação da CREAP (1978); Estatuto dos Quadros Superiores; Criação do INA; Criação das CCR; Criação do CFAP, CEFA e do GERA ⁵⁸ etc.
3ª fase: Revolução Managerial da Administração Pública Portuguesa (85/95)	— O principal impulsionador foi SMA criado em 1986, encarregue de promover a modernização administrativa, encorajar os serviços administrativos, desempenhando um papel de animador; fornecer conselhos técnicos, proceder à avaliação das medidas de modernização. O SMA teve um papel importante considerado pelo autor em duas grandes fases: desintervenção e desburocratização (1986-1992) e a Gestão da Qualidade nos Serviços Públicos (1993-1995)
4ª fase: Governo Socialista e Reforma Administrativa (96/99) ou Reinvenção da Administração Pública	— Mudança na estrutura da modernização administrativa pela Secretaria de Estado da Administração Pública (SEAP) que coordena o Secretariado para a Modernização Administrativa. Adota-se, em relação ao período anterior uma abordagem mais ecléctica que faz lembrar a política de <i>reinventing government</i> com exigências de maior produtividade, de melhor qualidade de bens e serviços prestados aos cidadãos, funcionários motivados e altamente qualificados, recurso às novas tecnologias de informação ⁵⁹ .

Fonte: OLIVEIRA ROCHA, 2001. Construção própria.

⁵⁷ ROCHA (2001) refere ainda: “Em finais dos anos setenta a situação tende a mudar com a intenção de criar o *welfare* (tardamente) mais conhecido por Estado de Providência Social. Algumas características deste período: (i) criação da IGF e reestruturação do TC (reforma da contabilidade pública); (ii) elaboração da Constituição do Estado Novo; (iii) reforma da Função Pública (1935 e que permaneceu inalterável até ao DL n.º 26115 de 23/11/69); (iv) criação do SRA; (v) o SRA torna-se o SAP. O grande sinal de mudança é dado pela criação do Secretariado da Reforma Administrativa que insistiu em quatro domínios fundamentais: (i) situação e regime dos funcionários; (ii) estruturas orgânicas da administração; (iii) funcionamento dos serviços; e, (iv) relação entre a administração e o público”.

⁵⁸ O Gabinete de Estudos da Reforma Administrativa (GERA) foi criado em 1981 sob a responsabilidade do Ministério da Reforma Administrativa, tendo desenvolvido um importante trabalho teórico no domínio da reforma administrativa no âmbito dos seguintes temas: desburocratização; relação administração-administrados e marketing público; e, formação de dirigentes (ROCHA, 2001). O Autor acrescenta, ainda, que na 1ª fase deste modelo, são de salientar: criação do Centro de Estudos Técnicos e de Apoio Legislativo (CETAL); Gabinete de Análise de Financiamento pelo Estado das Empresas Públicas (GAFEEP); Criação da Comissão Empresas-Administração; Criação do posto de Subsecretário de Estado para a Modernização Administrativa; Reforma de Sistema retributivo; Protocolos de Modernização Administrativa; Nova lei da Contabilidade Pública; Código do Procedimento Administrativo; Comissão para a Qualidade e racionalização da Administração Pública; Lei dos disponíveis, Carta para a Qualidade e Acesso a Documentos Administrativos, etc.

⁵⁹ São de realçar, segundo OLIVEIRA ROCHA (2001), no quadro das iniciativas de reforma no período de 1996-1999: a criação do Fórum Cidadão-Administração e Função Pública; Livro de Reclamações (agora obrigatório) Definição das regras de elaboração do Relatório Anual de Actividades dos Organismos da administração Pública; Lei do Balanço Social; Criação da IGAP; Lojas do Cidadão; Estatuto do pessoal Dirigente (Revisão), etc.

BAPTISTA DIAS (2002) sugere-nos, do mesmo modo, os seguintes modelos ou fases de movimento de reforma em Portugal (*cf.* figura 12 seguinte):

fig. 12: Fases de Reforma Administrativa em Portugal

<p>1ª fase Fase da tentativa de superação do modelo fulanístico e patrimonialista típico do Estado Novo. (1969-1974)</p>	<p>— Chegou a Portugal, segundo o autor, por volta da década de sessenta, em resultado da tendência generalizada para o desenvolvimento do <i>welfare State</i> e do correspondente crescimento das administrações públicas prestacionais. Em Portugal, este impacto foi designado por alguns como a “administração pública para o desenvolvimento” ou a “nova administração” (OLIVEIRA, 1969, <i>apud</i> DIAS, 2002). Este primeiro modelo abarcou algumas iniciativas, tais como: Serviço Geral da Reforma e o surgimento do Instituto Português de Ciências Administrativas.</p>
<p>2ª fase Fase de construção do modelo tecnoburocrático de administração (Abril de 1974-1976).</p>	<p>— Surge neste modelo a ideia de reforma administrativa agudizada pela necessidade de democratizar a administração pública (DIAS, 2002). Contudo, como refere o autor, citando um estudo OCDE (1996:15-16 em DIAS, 2002) constatou-se que praticamente em todos os governos provisórios persistiu a preocupação de efectuar reformas administrativas, face à previsão de unidades vocacionadas para o efeito nas respectivas leis orgânicas. O número de funcionários aumentou assustadoramente, as novas modalidades de intervenção do Estado geraram novas formas de burocracia; surge uma nova elite técnico-burocrática (com as nacionalizações) que se movimenta em altos cargos da administração e na gestão de empresas públicas.</p>
<p>4ª fase Fase da influência da teoria da escolha pública (1986-1995).</p>	<p>— Adoptou-se uma estratégia de gradualismo e sectorialização; tratou-se, subjacente à acção dos governos de CAVACO SILVA, de alicerçar os princípios da escolha pública, segundo os quais o poder político deveria dominar os burocratas concentrando no topo o processo de decisão política e o comando do aparelho administrativo (Dias, 2002). Naturalmente como refere o autor esse paradigma de acção favoreceu os altos dirigentes políticos, induziu o reforço do centralismo, a partidarização dos cargos administrativos e, inevitavelmente, o aumento da governamentalização da administração pública.</p>
<p>5ª fase Fase da influência do paradigma managerial (1995-2001).</p>	<p>— O Programa do XIII Governo Constitucional propôs-se a criar uma entidade directamente responsável pela desburocratização e modernização da administração pública (criação de uma secretaria de estado); O XIV Governo cria um Ministério da reforma administrativa sem que lhe corresponda uma real vontade política de conferir prioridades à reforma da administração (Dias, 2002).</p>

Fonte: DIAS, 2002. Construção própria.

OLIVEIRA ROCHA (2001) refere, ainda, da possibilidade de cinco modelos (*cf.* figura 13), para o caso de Portugal, de gestão da administração pública:

fig. 13: Modelos de Gestão Pública em Portugal

<p>Modelo n.º 1 Administração Legal-burocrática</p>	<p>— Corresponde à administração clássica, teorizada por Wilson e Weber, prossegue os valores da neutralidade, imparcialidade, admissão e prossecução na carreira com base no mérito.</p>
<p>Modelo n.º 2 Administração Profissional</p>	<p>— A administração profissional rejeita a separação entre política e administração; os seus valores são importados das organizações profissionais nas quais estão inseridos os funcionários que assumiram a implementação das políticas sociais.</p>
<p>Modelo n.º 3 Gestão Política</p>	<p>— Rejeita também a separação entre política e administração. Segundo esta concepção as disfunções burocráticas bem como a crise do <i>welfare</i> seriam o resultado da independência dos burocratas.</p>
<p>Modelo n.º 4 Managerial</p>	<p>— Este modelo está ligado à reforma administrativa e acentua a não diferença entre gestão pública e gestão privada, acentuando a ideia de que as disfunções da administração</p>

fig. 13: Modelos de Gestão Pública em Portugal

Modelo n.º 1 Administração Legal-burocrática	— Corresponde à administração clássica, teorizada por Wilson e Weber, prossegue os valores da neutralidade, imparcialidade, admissão e prossecução na carreira com base no mérito. pública se solucionam pela importação de instrumentos de gestão empresarial.
Modelo n.º 5 Governação	— Este modelo recupera valores da legalidade e legitimidade, insistindo em que a função do gestor público é integrar as diversidades, solucionar conflitos e promover a colaboração entre os diversos sectores (cfr. aulas seguintes).

Fonte: OLIVEIRA ROCHA, 2001. Construção própria

Conclusão

Desde o final dos anos 70 que se vem assistindo a uma mudança de foco da *public administration* para a *public management*. A diferenciação entre elas deriva da procura e adopção de modelos de gestão alternativos aos tradicionais, com origem no sector empresarial (BILHIM, 2000b).

Neste entendimento, pelo menos duas vertentes bem específicas têm orientado as reformas administrativas nas décadas de oitenta e noventa do século XX. Uma, considerou que o Estado ainda possuía uma função primordial no espaço globalizado e, por isso, deve sofrer uma reforma no sentido de fortalecê-lo; outra, viu o Estado como algo que vem comprometendo o desenvolvimento, devido ao seu grau de intervencionismo, de ineficiência, de corrupção, de mal entendimento aos consumidores, ou seja, considera que se faz necessário reformar o Estado para enfraquecê-lo de forma a não permitir que interfira nos mecanismos de mercado.

BERTUCCI (2002) argumenta que qualquer transição, para qualquer país, que pretenda reformar a administração pública deverá ser um processo que envolva uma profunda transformação (em todo o aparato governamental), consolidação (desenho a longo prazo e capacidade de construir novas políticas públicas), modernização (no sentido de adoptar melhores e novas práticas de governo) e, por último, adaptação (seguir referências e práticas no mundo cultural onde se insere). A concepção da nova administração surgirá, assim, da necessidade de tornar o funcionamento da administração pública mais profissional, mais eficiente e mais sensível às condições e mudanças externas, mas dentro de um contexto de uma administração pública democrática, integrando os princípios da organização profissional na estrutura organizativa de revalorização da tradição do serviço público (MOZZICAFREDDO (2001b). A nova ordem mundial impôs, assim, uma reflexão sobre o papel do Estado, o que muitos autores designaram por *Reinvenção do Sector Público*.

Referências bibliográficas da sessão:

- ABERBACH, J. D. and PUTNAM, R. D., and ROCKMAN, B. A. (1981). **"Bureaucrats and Politicians in Western Democracies"**. Cambridge Massachusetts: Harvard University Press.
- ABERBACH, J. D. and ROCKMAN, B. A. (1988). "Image IV Revisited: Executive and Political Roles". **Governance: An International Journal of Policy Administration**, vol. 1, n.º 1, January, pp. 1-25.
- ABRUCIO, F. L. (1997). "O Impacto do Modelo Gerencial na Administração Pública. Um breve estudo sobre a experiência internacional recente.". **Cadernos da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP)** 10: 1-51. Brasil.
- ALEXANDRE, H. and M. J. GALVÃO (2002). **"A "Ficção" do Congelamento de Admissões para a Função Pública em Portugal"**. 3º Encontro INA, A Reinvenção da Função Pública, da Burocracia à Gestão, Lisboa, INA.
- ALMODOVAR, F. (2002). **"O Panorama da Gestão de Pessoal nos Serviços Públicos"**, 3º Encontro INA, A Reinvenção da Função Pública, da Burocracia à Gestão, Lisboa, INA.
- AMARAL, D. F. (2000). **"Curso de Direito Administrativo"**. Coimbra, Almedina.
- AMMA, J. J. A. (1991). **"El Papel de los Directivos en la administración Española"**. Programa Interuniversitari de Governó i de Gestió Pública, Universidad Autónoma de Barcelona. España.
- ARAÚJO, J. F. F. E. (2000). "O Modelo de Agência como Instrumento de Reforma da Administração". **Reforma do Estado e a Administração Pública Gestionária**. ISCS. Lisboa, pp. 43-54.
- ARAÚJO, J. F. F. E. (2001a). "Improving Public Service Delivery: The Crossroads Between NPM and Traditional Bureaucracy." **Public Administration**, 79, Number 4.
- ARAÚJO, J. F. F. E. (2001b). "Policy Making For Industrial Competitiveness in Portugal." **Public Management Review**, 3, pp. 255-269.
- ARAÚJO, J. F. F. E. (2002a). **"Gestão Pública em Portugal: Mudança e Persistência Institucional"**. Coimbra: Quarteto Editora.
- ARAÚJO, J. F. F. E. (2002b). **"Os Dirigentes na Relação entre a Administração e os Cidadãos"**. 3º Encontro INA, A Reinvenção da Função Pública, da Burocracia à Gestão, Lisboa, INA.
- ARAÚJO, J. F. F. E. (2002c). "NPM and the Change in Portuguese Central Government." **International Public Management Journal**, 5, n.º 3 (1096-7494).
- ARAÚJO, V. (1997). "A Reforma Administrativa Francesa: da crise da função pública a uma nova racionalidade da acção colectiva, uma difícil transição". **Escola Nacional de Administração Pública (ENAP)**. Relatório de Pesquisa n.º 20: 26. Brasil.
- ARIZNABARRETA, K. E. (1999). "Reivindicación de la Reforma Administrativa: Significado y Modelos Conceptuales". **Revista del CLAD, Reforma y Democracia**, n.º 18.
- AUCOIN, P. (1990). "Administrative Reforms in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums." **Governance: An International Journal of Policy Administration**, 3 (n.º 2), pp. 115-137.
- BARZELAY, M. (1998). **"Atravesando la Burocracia, Una Nueva Perspectiva de la Administración Pública"**. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. México.
- BERTUCCI, Guigo, and JEMIAI, Yolande (2002). **"Public Sector Reform Revisited in the Context of Globalisation"**. Division for Public Economics and Public Administrations, United Nations, EUA.
- BILHIM, João A. F. (2000a). **"Gerir a Administração Pública como uma Empresa"**. **Reforma do Estado e Administração Pública Gestionária**. Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa, Fórum 2000, pp. 77-84.
- BILHIM, João A. F. (2000b). **"Ciência da Administração"**. ED. da Universidade Aberta. ISBN: 972-674-307-

9. Lisboa.
- BILHIM, João A. F. (2004). **"Qualificação e Valorização De Competências"**. SPI, Sociedade Portuguesa de Inovação.
 - BILHIM, J. A. F. (2009). **"Teoria Organizacional. Estruturas e Pessoas"**. (6ª Edição Revista e Atualizada). Edição/reimpressão: 2009. Editor: Instituto Superior Ciências Sociais E Políticas ISBN: 9789728726751.
 - BRAUN, G. (2001). "Réforme de l'État à l'étranger. Rapport d'Information". Commission des Finances, Sénat, Session Ordinaire de 2000-2001.
 - BRAVO, A. (2002). **"Despesas com Pessoal, Avaliação de Desempenho e Produtividade na Defesa"**. 3º Encontro INA, A Reinvenção da Função Pública, da Burocracia à Gestão, Lisboa, INA.
 - BRAVO, A. S. (2000). **"Modernização na Administração Pública. Reforma do Estado e Administração Pública Gestionária"**. Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa: Fórum 2000, pp. 115-125.
 - BRESSER-PEREIRA, L. C. (2001). **"Managerial Public Administration: Strategy and Structure for a New State"**. Woodrow Wilson International Center for scholars, Working Paper n.º 221, Washington. USA.
 - CAIDEN, Gerald E. (1991). **"Administrative reform comes of age"**. Nova York, Walter de Gruyter.
 - CHANDLER, J. A. (2000). **"Comparative Public Administration"**. London, Routledge.
 - COE, Barbara A. (1997). "How structural conflicts stymie reinvention". **Public Administration Review**, 57 (2): 168-173.
 - COHEN, Michael D, MARCH, James G. & OLSEN, Johan P. (1972). "A garbage can model of organizational choice". **Administrative Science Quarterly**, 17: 1-25.
 - COOPER, Phillip J. (1980). "Public Law and Administration in the 80s". **The American Review of Public Administration**. 14; 163
 - CORTES, E. C., J. L. TAVERNER. (1998). "Cultura Organizacional de los organismos públicos". **Auditoria Pública**, n.º 13 e 14, junio. España.
 - CZAPUTOWICZ, Jacek (2002). "Implications of Poland's Integration with the European Union for the Polish Civil Service". **The Polish Yearbook of Civil Service**, pp. 7-36.
 - DEMMKE, Christoph, HENÖKL, Thomas and MOILANEN, Timo (2008). **"What are Public Services Good at? Success of Public Services in the Field of Human Resource Management"**. Report to the 50th Meeting of the Directors-General of Public Services of the Member States of the European Union, European Institute of Public Administration.
 - DENHARDT, R. B. (1999). "The Future of Public Administration". **Public Administration & Management**, 4, pp. 279-292.
 - DESVEAUX, James A. (1994). "Antecipating uncertainty: the strategy-structure problem in public bureaucracy". **Governance**, 7 (1): 31-58, jan.
 - DEVA, Satya (1979). "Concepção ocidental do Desenvolvimento Administrativo: Uma Crítica e Alternativa". **Revista Internacional de Ciências Administrativas**, 45, 59.
 - DIAS, J. P. B. (2002). **"Modelos de Gestão das Reformas Administrativas e Reinvenção da Administração Pública Portuguesa"**. 3º Encontro INA, A Reinvenção da Função Pública, da Burocracia à Gestão, Lisboa, INA.
 - DUNLEAVY, P., and HOOD, C. (1994). "From Old Public Administration to New Public Management". **Public Money and Management** (July – Sept.), pp 9-16.
 - FERREIRA, M. H. S. D. (2002). **"Autonomia, Controlo e Responsabilização na Administração Pública Portuguesa"**. 3º Encontro INA, A Reinvenção da Função Pública, da Burocracia à Gestão, Lisboa, INA.
 - FLOCH-FOURHIER, J. L. (1995). **"La modernisation de la fonction publique"**. Colloque de Cerisy, Le service public? La voie modern, Paris, L'Harmattan.
 - GAMEIRO, M. (2002). **"O Gestor da Administração Pública: do Potencial à Performance"**. 3º Encontro INA, A Reinvenção da Função Pública, da Burocracia à Gestão, Lisboa, INA.

- GOMES, J. Salis (2001). "**Perspectiva da Moderna Gestão Pública em Portugal, em Administração e Política, Perspectivas de Reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos**". Celta Editores, Oeiras.
- GREVE, Carsten (2003). "Public Sector Reform in Denmark: Organizational Transformation and Evaluation". **Public Organization Review: A Global Journal** 3: 269– 280.
- GUZMÁN, C. A. (2001). "**Análisis Teórico de Las Implicaciones del Modelo de Nueva Gestión Pública en los Sistemas de Contabilidad de Gestión**". Departamento de Economía Financiera y Contabilidad. Santiago de Compostela, Universidad de Santiago de Compostela. España.
- HATCHUEL, A. and F. PALLEZ (1997). "Services publics: la subversion par les nouveaux produits". **Revue Française de Gestion**, n.º 115, pp. 84-93.
- HENDERSON, Keith M. (1969). "Comparative Public Administration: The Identity Crisis". **Administration & Society**. 69; 1; 65.
- HOOD, C. (1991). "A Public Management for All Seasons?" **Public Administration**, 69, pp. 3-4.
- HOOD, C. and B. G. PETERS (1994a). "**Looking After Number one? Rewards at the top: a comparative study of high public office**". London, SAGE Publications, pp. 49-69.
- HOOD, C. and S. LAMBERT (1994b). "**Mountain Tops or Iceberg Tips? Some Comparative Data on RHPOs (Rewards for High Public Office)**". London, SAGE Publications, pp 25-48.
- JAMES, O. and N. MANNING (1996). "Public Management Reform: A Global Perspective." **Politics**, pp. 143-149.
- JÚNIOR, A. D. (2002). "**O papel do servidor público num Estado democrático e participativo**". VII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa.
- KAUFMAN, Herbert (1971). "**The administrative behavior of the federal bureau chiefs**". Washington D.C., Brookings Institution.
- KAUFMAN, Herbert (1995). "**The limits of organizational change. New Brunswick**". Transaction Publishers.
- KLAGES, H. (1995). "**Quality Improvement in German Local Government. Quality improvement in European Public Services: Concepts, Cases and Commentary**". London, SAGE Publications, pp. 69-81.
- KUPERUS, Herma and RODE, Anita (2009). "**Flexicurity Approach and Restructuring: Part of Strategic Management in Public Administrations in Europe?** EGPA paper 2009: *Flexicurity and strategic management in public administrations in Europe*. Paper to be presented at EGPA Conference 2009.
- LANE, J. E. (1995). **Public Sector: Concepts, Models and Approaches**. London: Sage Publications
- LIGHT, Paul C. (1997). "**Tides of reform: making government work 1945-1995**". New Haven, Yale University Press.
- LONTI, Zsuzsanna (2005). "How Much Decentralization?: Managerial Autonomy in the Canadian Public Service". **The American Review of Public Administration**. 35; 122.
- MACEDO, M. E. and A. M. ALVES (1997). "Reforma administrativa: o caso do Reino Unido". **Revista do Serviço Público**, Ano 48, n.º 3, p. 24.
- MADUREIRA, César e RODRIGUES, Miguel (2006). "A Administração Pública do século XXI: Aprendizagem organizacional, mudança comportamental e reforma administrativa". **Comportamento Organizacional e Gestão**. VOL. 12, N.º 2, 153-171.
- MARCH, James G. & OLSON, Johan P. (1983). "Organizing political life: what administrative reorganization tells us about government". **American Political Science Review**, 77 (2): 281-296, jun.
- MARTINS, H. F. (1996). "**Administração Pública Gerencial e Burocracia. A Persistência da Dicotomia Política e Administração**". I Congresso da Reforma do Estado e da Administração Pública, Brasil, CLAD.
- MATIAS-PEREIRA, José (2008). "Administração pública comparada: uma avaliação das reformas administrativas do Brasil, EUA e União Europeia". **Revista de Administração Pública**. Vol. 42, n.1, pp. 61-82.
- MERILEE, G. (1997). "Divergent Cultures? When Public Organizations Perform Well in Developing Countries".

- World Development**. Vol. 25, No. 4, pp. 481-495.
- MESQUITA, A. d. S. and FERREIRA, S.P. (1997). "Fortalecer o Serviço Público e Valorizar a Cidadania: a opção Australiana". **Revista do Serviço Público**, Ano 48, n.º 3: 27.
 - MINOGUE, M. (2000b). "**Should Flawed Models of Public Management be Exported? Issues and Practices**". Institute for Development Policy and Management, University of Manchester, UK, Precinct Centre Working Paper n.º 15. February.
 - MINOGUE, M., C. POLIDANO (2000a). "**Beyond The New Public Management: Changing Ideas and Practices in Government**". Massachusetts, USA, Cheltenham, Edward Elgar Publishing Limited.
 - MOREIRA, José Manuel Lopes (1994). "**Hayek e a História da Escola Austríaca de Economia**". Biblioteca das Ciências do Homem. Ed. Afrontamento.
 - MOREIRA, José Manuel Lopes (1996a). "**Ética, Economia e Política**". Lello & Irmão, Porto.
 - MOREIRA, José Manuel Lopes (1996b). "**Liberalismos: entre o conservadorismo e o socialismo**". Ed. Pedro Ferreira, Lisboa.
 - MOREIRA, José Manuel Lopes (1996c). "**A Transformação do Capitalismo e os Caminhos do Meio**". Separata (Ensaio de Homenagem a Manuel Jacinto Nunes) do Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade Técnica de Lisboa.
 - MOREIRA, José Manuel Lopes e ALVES, André Azevedo (2010). "Gestão Pública e Teoria das Burocracias". Cadernos INA Papers 47. Edições INA Editora. Lisboa.
 - MOZZICAFREDDO, J. (2001b). "**Modernização da Administração Pública e Poder Político**". Administração e Política, Perspectivas de Reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos. C. Editores. Oeiras.
 - MOZZICAFREDDO, J. (2001c). "**Cidadania e Administração Pública, em Administração e Política, Perspectivas de Reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos**". C. Editores. Oeiras.
 - MOZZICAFREDDO, J. and J. S. GOMES (2001a). "**Administração e Política, Perspectivas de Reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos**". C. Editores. Oeiras.
 - NEVES, Arminda, (2001). "Reforma da Administração Pública: Miragem ou Inevitabilidade?", **34º Encontro Nacional da APG**.
 - OCDE (1992a). "**Private pay for public work**". Maria Maguire Wood Robert, the OCDE Observer. 175, Apr./may: 30.
 - OCDE (1992b). "**Évolutions dans la Gestion Publique**". OCDE: PUMA. Paris.
 - OCDE (1996). "**Performance Auditing and the Modernisation of Government**". Paris, OCDE, Organisation for Economic Cooperation and Development: PUMA.
 - OCDE (1997a). "**Measuring Public Employment in OECD Countries: Sources, Methods and Results**". Paris, OCDE: PUMA.
 - OCDE (1997b). "**Public Management: Profiles 1992 United Kingdom**". pp. 307-325. Organisation for Economic Cooperation and Development.
 - OCDE (1999). "**Au-delà de la formation: Aider au développement et a l'Épanouissement des dirigeants dans le Secteur Public: Construire aujourd'hui l'administration de demain**". Colloque à Paris, les 14-15 septembre. PUMA/SGF9.
 - OCDE (2002). "**Public Service as an Employer of Choice**". Paris, OCDE Observer, Policy Brief.
 - OSBORNE, D. and P. PLASTRICK (2000). "**The Culture Chasm**". Government Executive, Washington, Set 32(11): 61-68.
 - OSBORNE, D. and R. GAEBLER (1992). "**Reinventing Government**". MA: Addison-Wesley. USA.
 - OVERMAN, E. S. and BLOYD, K. J. (1994). "Best Practice Research and Postbureaucratic Reform". **Journal of Public Administration Research and Theory**, (4) 1.
 - PETERMANN, S. (2001). "**La Réforme de systèmes politico-administratifs: le cas américain pour éclairer**

- le cas belge?** ". Liege, Universite de Liege, Faculte de Droit, Section de Sciences Politiques.
- PETERS, B. Guy. (1992). "Reorganizando o Governo em uma era de contenção e compromisso". **Dados**, 35, n.º 3.
 - PETERS, B. Guy. (1997). "**Policy Transfers Between Governments: The case of the Administrative Reforms**". West European Politics 20 (n.º 4). pp. 71-88.
 - PETERS, B. Guy. (2001a). "**De Mudança em Mudança, Padrões de Reforma Administrativa Contínua. Administração e Política, Perspectivas de Reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos**". Oeiras, Celta Editores.
 - PETERS, B. Guy. and D. J. SAVOI (2001b). "**Governance in a changing environment**". Canadian Centre for Management Development. Canadá.
 - PETERS, Guy & SAVOIE, Donald J. (1996), "Managing incoherence: the coordination and empowerment conundrum". **Public Administration Review**, 56 (3): 281-295.
 - PETERS, Guy. (2000). "**Administrative Traditions**", em www/Worldbank.org. Administrative and Civil Service Reform. World Bank, World Bank: www/worldbank.org.
 - PIMENTEL, Francisco (2010). "**Novo Estatuto da Função Pública - Na Sequência da Reforma da Administração Pública**". Almedina.
 - POLLITT, C. (1994). "**Managerialism and the Public Services: Cuts or Cultural Change in the 1990s?**". Oxford, Blackwell.
 - POLLITT, C. (1996). "Antistatist Reforms and the New Administrative Directons: Public Administration in the United Kingdom". **Public Administration Review**, 56, n.º 1, pp. 81-87.
 - POLLITT, C., BOUCKAERT, G. (2000). "**Public management reform: a comparative analysis**". Oxford: Oxford University Press.
 - POLLITT, C., BOUCKAERT, G. (2001). "Avaliando reformas da gestão pública: uma perspectiva internacional". In: Avaliando a Nova Gestão Pública no Mundo. **Anais**. Rio de Janeiro, 13 e 14 set. 2001.
 - POPIK, S. (1998). "**Una Agenda de Investigacion sobre la Reforma de la Administracion Publica en la Argentina**". Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional, documento n.º 13, Julio. Argentina.
 - PRESSMAN, Jeffrey & WILDAVSKY, Aaron. (1984). **Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland**". Berkeley, University of California Press.
 - RESENDE, F. d. C. (1998). "Clinton e a Reinvenção do Governo Federal: o National Performance Review". **Revista do Serviço Público**, Ano 49, n.º 1, pp. 1-49.
 - RIGGS, Fred W. (2001). "Comments on V. Subramaniam, Comparative Public Administration". **International Review of Administrative Sciences**. 67; 323.
 - ROBERT F. Durant (2009). "Theory Building, Administrative Reform Movements, and the Perdurability of Herbert Hoover". **The American Review of Public Administration**. 39; 327
 - ROCHA, J. A. O. (2000). "**O Modelo Pós-Burocrático: A Reforma da Administração Pública à Luz da Experiência Internacional Recente. Reforma do Estado e a Administração Pública Gestonária**". Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas. Lisboa, ISCSP, pp. 37/40.
 - ROCHA, J. A. O. (2001). "**Gestão Pública e Modernização Administrativa**". Lisboa, INA, Instituto Nacional de Administração Pública. Lisboa.
 - ROCHA, J. A. Oliveira (2010). "**Gestão dos Recursos Humanos na Administração Pública**". Escolar Editora.
 - RODRÍGUEZ-ARANA, J. and G. m. HERRÁN (2002). "**La formación de directivos en la administración pública española**". VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa.
 - ROSENBLUM, D. H. and D. D. GOLDMAN (1989). "**Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector**". Singapore, McGraw-Hill Book Company.
 - ROUBAN, L. and J. ZILLER (1995). "De la modernization de l'administration à la réforme de l'Etat". **Revue Française d'Administration Publique**, (75), pp. 345-354.

- SAPIR, André. (2006). "Globalization and the reform of European social models". **Journal of Common Market Studies**. Volume 44. Number 2. pp. 369–390.
- SARAIVA, E. (1997). "La situación laboral del personal de la administración pública". Série documentos e reuniões internacionais, Santo Domingo, **Revista del CLAD**, Reforma y Democracia, n.º 1.
- SEIDMAN, Harold. (1998). "**Politics, position, and power: the dynamics of federal organization**". Nova York, Oxford University Press.
- SILVA, P. J. R. d. (2001). "**Que Administração para que Estado**". Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa. Lisboa.
- TIMSIT, G. (1982). "Le Modèle Occidental D'Administration". Revue française d'Administration Publique, 23, p. 463.
- WILLIAM, D. W. (2000). "Reinventing the proverbs of government". **Public Administration Review**, Washington, Nov/Dec, 60(6), pp. 522-534.
- WORLD BANK (1995). "**Bureaucrats in Business: The Economics and Politics of Government Ownerships**". Oxford, Oxford University Press.
- WORLD BANK (1996). "**From Plan to Market, World Development Report 1996**". Oxford, Oxford University Press.
- WORLD BANK (1997). "**The State in a Changing World, World Development Report 1997**". World Development Report 1997. Oxford, Oxford University Press.
- WORLD BANK (2002). "**Administrative and Civil Service Reform: Glossary**". World Bank Group. Washington.

Esta página ficou propositadamente em branco

Capítulo VIII

Reformas no Emprego Público

Aula T/P n.º 13 e 14
Horas de contacto: 5h

Sumário:

Introdução

Definição e conceito de Serviço Público, Função Pública e Emprego Público

Natureza do funcionalismo público

Sistemas de emprego público versus modelos de administração pública

Os sistemas de emprego público

O significado do sistema de emprego público no século XXI

Representação dos modelos de emprego público *versus* flexibilidade e segurança

Valores essenciais ao serviço público

Modelos de Serviços Públicos assimilados nos sistemas de emprego público

Breves considerações à conceptualização e significado das palavras cidadão/cliente/utente

Interesse Público *versus* Emprego Público

Serviço Público (Sector Público) e Serviço Privado (Sector Privado)

Objectivos da sessão:

- Apreender os diferentes conceitos e natureza do sistema de emprego, função pública e emprego público;
- Identificar os vários sistemas de emprego público;
- Relacionar os vários sistemas de emprego público actuais e as suas características principais;
- Apreender os valores fundamentais dos serviços públicos.
- Identificar os modelos de serviços públicos e sua relação com o sistema de emprego;
- Analisar, de forma breve, as diferentes perspectivas do conceito de utente, cidadão e cliente;
- Identificar as principais diferenças entre o sector público e sector privado; e,
- Aplicar e acomodar os conceitos às leituras orientadas.

1. Introdução

- Apresentar e proporcionar algumas reflexões ao facto do emprego público ter sido, e ainda ser, tema de grandes controvérsias, tendo emergido várias discussões entre os académicos, em particular dos *tradicionalistas*, que encaravam a reforma, ou iniciativas de reforma, como um *Cavalo de Tróia* camuflado de ideias ultra-liberais baseadas em cortes e custos numa lógica de mercado e, do outro lado, os que condenam a natureza ultra-social dos métodos tradicionais que atacam o princípio da manutenção ou permanência dos trabalhadores, a todo o custo, e da inviolabilidade dos benefícios daqueles trabalhadores.
- Compreender a forte tendência, com ritmos bastante acelerados, da flexibilidade para e do emprego público e, até, do emprego em geral. Os sistemas tradicionais de emprego, como toda a estrutura da

administração pública, sofrem reformas administrativas, ou iniciativas de reforma, tanto no seu regime legal, como nas formas de acesso e ingresso.

- Identificar a evidência na relevância e análise da perspectiva global do conjunto de princípios comuns que visam alargar o horizonte da reforma do emprego, no sentido de a não limitar às questões institucionais mas, também, à questão da segurança e flexibilidade dos trabalhadores.
- Compreender e analisar os componentes da reforma, tais como: (i) acordos flexíveis, confiáveis e aceitáveis ao nível das leis do trabalho e da negociação colectiva e, até, de formas modernas de organização do trabalho; (ii) estratégias abrangentes de aprendizagem ao longo da vida que assegurem uma contínua capacidade de trabalho aos empregados; (iii) promoção de medidas eficazes que previnam as rápidas mudanças económicas, encurtando a duração do desemprego e facilitem a transição para novos tipos de emprego; e, por último, (iv) sistemas de segurança social modernizados, com sistemas de garantias adequados e que, ao mesmo tempo, promovam o emprego e o apoio à mobilidade no mercado de trabalho.
- Considerações ao conceito de *interesse público* e sua relação com a importância de um serviço público diferente, ou pelo menos com objectivos diferentes, do sector privado.

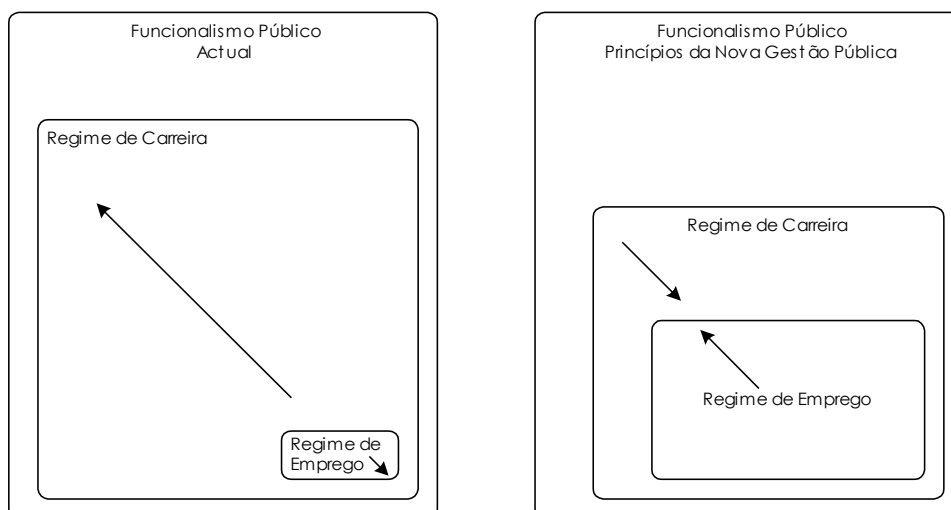
2. Definição e conceito de Serviço Público, Função Pública e Emprego Público

- Compreender que o “serviço público visa a satisfação de necessidades colectivas individualmente sentidas, através do fornecimento de bens ou serviços abaixo do seu custo” (BILHIM (2000).
- Compreender o conceito de *Função Pública e funcionalismo público, Serviços Públicos e Interesse Público* e que o seu estabelecimento profissional é uma solução do processo de reforma de administração pública (CARDONA, 2000) e que “a transformação do serviço público transcende as barreiras ou limites da política” (SHERGOLD, 1997).
- Identificar outras considerações teóricas sobre o alcance da expressão função pública ou funcionalismo público (ou *civil service*), que se utiliza muitas vezes para identificar subconjuntos do emprego público com base em diversos critérios: (i) o critério da *ordem jurídica-formal*; (ii) critério de *ordem jurídica*; e, (iii) o critério de *ordem funcional*.
- Aprender as origens do conceito de serviço público que emergiu, em termos conceptuais, do trabalho de DWIGHT WALDO (1948), SHELDON WOLIN (1960), *apud* DENHARDT *et al* (2000) mas que os estudos mais recentes, dos precursores do novo serviço público, incluem diversas teorias: (i) teoria da

cidadania democrática; (ii) modelos de comunidade e sociedade civil; e, (iii) princípios de humanismo organizacional.

- Compreender que a questão *numérica e funcional* e, até, dos custos com pessoal, são questões que, no âmbito das reformas, deverão andar sempre juntas, dada a complexidade do problema. Esta ideia é, aliás, corroborada por vários e importantes investigadores (POLLITT E BOUCKAERT, 2004).
- Compreender o conceito de *sistema de carreira*, como sendo *caracterizado pela predominância da ideia de emprego para toda a vida, com critérios específicos de acesso e ingresso na função, uma forte ênfase no desenvolvimento da carreira com uma grande relevância para a antiguidade e uma diferenciação relativamente forte entre o emprego público e privado (career-based system)*.
- Compreender o conceito de *sistema de emprego*, como sendo *caracterizado por um foco sobre a selecção de candidatos para cada posição, um acesso e ingresso mais aberto e uma maior mobilidade entre o emprego no sector privado e no sector público (position-based system)*.
- Reter que o tradicional *sistema de carreira*, comum a um grande número de países da Europa e América do Norte, parece estar a mudar para alternativas de emprego muito mais flexível.
- Compreender que a visão (ou princípio motivador) da segurança no emprego desaparece gradualmente com a passagem de um *regime de carreira* (fortemente tradicional) para um *regime de emprego* (cfr. fig. 1).

fig. 1: Esquema-tipo do funcionalismo público tradicional e o novo esquema do regime de emprego público



- Perceber que a reforma do emprego público começou, assim, a ser um problema real de governação, não se reduzindo a uma solução técnico-jurídica.

- Conhecer que a questão central parece ser a de se saber se é racional continuar a investir e desenvolver um *sistema de carreira (career civil-service system)* (BODIGUEL, 1995; OECD, 1995, 1997a, 2001; EYMERI, 2001; NOMDEN, 2002), como foi o caso da Alemanha, Portugal e França (pelos menos durante e depois do século XX) ou se, por outro lado, se deveria investir no *regime de emprego (job civil-service system)* como fez, desde muito cedo, o Reino Unido e a Holanda.
- Entender que os arranjos institucionais das formas ou sistemas de emprego público variaram entre os países. Tais dissemelhanças verificam-se em vários aspectos. A grande maioria países balança por uma das seguintes escolhas (não anulando a outra) que se resumem a dois modelos profissionais distintos: (i) o *sistema de carreira (career-based system)* e, (ii) o *sistema de emprego (position-based system)* (DAHLSTRÖM *et al*, 2008; DEMMKE *et al*, 2008; ADOMONIS, 2008; BOURGON, 2008, KUPERUS *et al*, 2009).
- Compreender que o desenho do emprego público apresenta uma grande diversidade e diferença de estrutura orgânica (ADOMONIS, 2008), existindo vários factores que contribuem para essa falta de homogeneidade: (i) a diversidade de instituições (***horizontal scope of the civil service***); (ii) a abundância de posições e cargos disponíveis (***vertical scope of the civil service***); e, (iii) variedade de estatutos de emprego público (***material scope of civil service***).

2.1. Natureza do funcionalismo público.

- Identificar as características gerais do serviço público (GUYON, 1997): (i) interesse geral; (ii) socialmente deve ser garantida a coesão (dimensão colectiva) e os direitos fundamentais das pessoas (dimensão individual); e, (iii) garantir as insuficiências do sector privado.
- Confirmar que a maioria de países, hoje, opta por uma noção restrita do funcionalismo público.
- Identificar o conceito amplo de funcionalismo público — ***broad concept of civil service*** — países, como a França, Irlanda, Holanda, Espanha, Suécia e Portugal têm sistemas de funcionalismo público (*civil services*) que englobam todos os trabalhadores da administração pública, ou melhor dizendo todos os funcionários do Estado (*Public Employee*) considerando que todos fazem parte da máquina administrativa do Estado.
- Identificar o conceito restrito de funcionalismo público — ***restricted scope of the concept of civil service*** — países como Alemanha, Reino Unido, Áustria, e mais recentemente a Dinamarca e a Itália, restringiram o alcance do conceito de funcionalismo público ao designado por *core public*

administration, que basicamente significam as funções que unicamente o Estado tem legitimidade para prosseguir, enquadrando-se aqui as forças armadas e de segurança, polícia, etc.,

- Identificar as semelhanças e diferenças na caracterização do funcionalismo público (em termos de direito administrativo) a saber: (i) separação da esfera pública da esfera privada; (ii) separação da política da administração; (iii) suficiente protecção no emprego, estabilidade, níveis salariais; (iv) uma definição clara dos direitos e deveres dos funcionários públicos (*civil servants*); e, (v) recrutamento e promoções baseadas no mérito.
- Identificar, para alguns autores, outras aproximações ao conceito: LONGO (2001) faz três aproximações ao conceito de funcionalismo público: (i) o contexto jurídico próprio da Europa Continental em que o autor define funcionalismo público como *aquela parte do emprego público regulada por normas de direito público, diferente das leis laborais*; sendo este o alcance com que na Espanha e em França se fala em *função pública* como é, também, em nosso entender, o caso de Portugal, embora se trate de uma aproximação meramente formal. (ii) numa segunda via (próxima da anterior) leva à distinção entre o carácter normativo e contratual da relação de emprego. Assim funcionalismo público será um *sistema em que os conteúdos da relação contratual estão estabelecidos legalmente e administrados pelos empregados públicos, em boa medida de forma unilateral*. E, por último, (iii) aborda o conceito de funcionalismo público como o *sistema de emprego próprio de uma parte dos empregados públicos, sendo aqueles que desempenham funções relacionadas com o exercício de poderes públicos*.
- Compreender as observações institucionais básicas da definição de funcionalismo público, como: (i) presença de uma administração profissional, que goza de uma esfera de autonomia e imparcialidade no seu funcionamento (mesmo que sob a responsabilidade política); (ii) a existência de regras específicas de acesso e continuidade no emprego público que garantam a aplicação dos princípios do mérito e igualdade; e, (iii) a existência de mecanismos que protejam a segurança no emprego.
- Entender a noção de funcionalismo público como o sistema de articulação do emprego público mediante o qual determinados países garantem, sistemas e instrumentos diversos, certos elementos básicos para a existência de administrações públicas profissionais.
- Perceber que os sistemas de funcionalismo público podem incluir um ou mais tipos de relação de emprego, a uniformidade ou diversidade das estruturas e políticas da gestão de emprego público expressam somente a existência de diferentes modelos nacionais de funcionalismo público.

3. Sistemas de emprego público versus modelos de administração pública

- Compreender que os modelos de emprego público adoptados têm uma relação directa com o modelo de administração pública e que a relação resulta de diversas causas (diferenças entre os Estados, as estruturas da administração pública e as condições de trabalho, etc.) (KUPERUS *et al*, 2010) (*cf.* fig. 2).

fig. 2: Características básicas das diferentes tradições

Tradição	Tradição do Serviço Público
Continental	Elevado <i>status</i> dos funcionários públicos, organizados e reconhecidos como corpos especiais
Anglo-Saxónica	Elevado <i>status</i> dos funcionários públicos, não são politizados
Nórdica	Emprego público altamente descentralizado (modelo de agência), profissional e não politizado
Mediterrânica	Os funcionários públicos têm um baixo <i>status</i> , existência de intervenção política na administração
Europa de Leste	Cada país tem adoptado um sistema diferente, mas as tendências mais comuns são: baixa qualidade do serviço público, mecanismos muito débeis para evitar a interferência da política na administração

Fonte: KUPERUS, H., RODE A. e DUTA, R. Trends in *Public Administration and the Healthcare Sector*, as part of the project "Restructuring in the Public Sector: A Flexicurity Approach" (co-financed by the European Commission) *apud* KUPERUS, *et al*, 2010. Tradução própria.

- Identificar as tradições nos vários países que vão influenciar o tipo, ou tipos, de reforma do emprego público, como se pode ver na fig. 3.

fig. 3: Resumo dos tipos de reforma

Tipo de reformas	Países onde a reforma foi realizada
Nova Gestão Pública	Países Anglo-saxónicos
Políticas de Estado de Bem-Estar	Países Escandinavos
Reforma Institucional (privatização, descentralização)	França, Bélgica, Itália em certa medida, mas também o leste Europeu e mediterrâneo
Reformas Graduais (<i>step-by-step Proceedings</i>)	Alemanha e Holanda (<i>'Dutch polder model'</i>)
Reformas político-administrativas (na sequência de mudança de regime)	Países mediterrânicos e do leste europeu

Fonte: Minogue, M., "Changing the state: concepts and practice in the reform of the public sector" (p. 17 – 37) em Minogue, M., Polidano, C. and Hulme, D., *Beyond the New Public Management: Changing Ideas and Practices in Governance*; Edward Elgar: Cheltenham, UK, 1998, p. 1. *Apud* KUPERUS *et al*, 2009. Tradução própria.

- Aprender a existência de outros pontos de vista e que têm a ver com o contraste do clássico sistema jurídico (ou influência) em vigor (*cf.* fig. 4 e 5), como o clássico contraste entre o sistema continental (DEMME *et al*, 2008) e que por sua vez, influenciou o tipo de reforma.

fig. 4: Administração pública tradicional/país

Administração pública (tradicional)	País
Tradição Anglo-Saxónica	Irlanda, Malta e Reino Unido
Tradição da Europa Continental	Áustria, Bélgica, França, Alemanha, Luxemburgo, Holanda e Eslovénia
Tradição Mediterrânica/Tradição do sul da Europa	Chipre, Grécia, Itália, Portugal e Espanha
Tradição Escandinava	Dinamarca, Estónia, Finlândia e Suécia
Tradição da Europa Continental	República Checa, Hungria, Lituânia, Polónia, Eslováquia e Lituânia
Novos Estados-Membros (Tradição do Sudeste)	Bulgária e Roménia

Fonte: DEMMKE *et al.*, 2008. Tradução própria.

fig. 5: Sistemas tradicionais de RH na administração pública/país

Sistemas tradicionais de RH na administração pública	Sistema	País
Continental	Carreira	Áustria, Bélgica, Alemanha, França e Luxemburgo
	Emprego	Holanda e Eslovénia
Mediterrânico	Carreira	Chipre, Grécia, Espanha e Portugal
	Emprego	Itália
Escandinavo	Emprego	Dinamarca, Estónia, Finlândia e Suécia
Europa de Leste	Carreira	Hungria, Lituânia, Polónia e Eslováquia
	Emprego	Letónia e República Checa
Anglo-Saxónico	Emprego	Reino Unido
	Carreira	Irlanda e Malta
Sudeste Europeu	Carreira	Bulgária e Roménia
Outros...	Emprego	EUA
	Carreira	Japão

Fonte: Demmke *et al.*, 2008. A. Auer, Ch. Demmke, R. Polet, *Civil Services in the Europe of Fifteen*, Maastricht, 1996, p. 139, em CZAPUTOWICZ, 2002; OCDE, 1993, 1997a, 1997b, 2000. Adaptado. Tradução própria.

4. Os sistemas de emprego público

- Compreender a importância e necessidade de existir um *sistema de carreira (career-based)* no emprego público, até pelas funções essenciais do Estado, apesar da hipotética divergência sobre qual o perímetro, ou qual a grandeza, deva assumir tal regime.
- Perceber que os modelos de emprego público poderão representar um *mix* dos dois sistemas e a dicotomia assenta entre o modelo de *carreira e emprego (career based model e o position based model)* (*cf.* fig. 6).

- Ressalvar que ao nível das nomenclaturas, os dois regimes aparecem na literatura com as subsequentes tipologias: no caso *sistema de carreira (Civil Service Model)* (i), aparecem as seguintes designações: *career based model; career-based systems; closed systems* e *career system*; no caso do *sistema de emprego (Public Employment Model)* (ii), aparecem as seguintes designações: *position based model; position-based system; open system* e *position system*.

fig. 6: função pública e modelos de emprego público

Modelo de serviço público ou <i>modelo de carreira</i>	Modelo de emprego público ou <i>regime de emprego</i>
Emprego assente no Direito Público	Emprego assente no Direito Privado
Emprego para toda a vida	Não é garantido o emprego para toda a vida
Recrutamento no ingresso da carreira, promoções reservadas por acesso interno	Recrutamento para categorias e postos específicos, todos abertos a candidatos externos
Ênfase nas habilitações literárias e certificados formais	Toda a experiência e qualificações podem ser tidas em consideração
Remuneração protegida por estatuto, importância da antiguidade	Remuneração protegida por contrato, desempenho e orientação para o mercado, sem requisitos de antiguidade
Foco na lealdade, nos procedimentos e na objectividade	Foco nos resultados e no desempenho
Regimes especiais de aposentação (reforma)	Regime de aposentação (reforma) igual ao do sector privado

Fonte: OECD, 2008. Tradução própria.

- Identificar, para um conjunto de países europeus, que os dois modelos assumem características muito semelhantes, perfazendo-se uma separação entre o designado *closed system* e o *open system* que mais não são do que a correspondência ao *career based model*, no primeiro caso, e o *position based model*, no segundo caso.

fig. 7: Modelos de emprego público na Europa

Sistema fechado	Sistema aberto
Recrutamento apenas para as posições de ingresso e não de acesso	Recrutamento para categorias de ingresso e de acesso (dentro da carreira)
Diplomas e <i>background</i> educacional específico para carreiras específicas	Sem diplomas e <i>background</i> educacional específico, mas habilidades e competências específicas para determinadas categorias
Ausência de reconhecimento de experiência profissional fora do sector público	Reconhecimento de experiência profissional fora do sector público
Procedimentos formais de recrutamento	Sem procedimentos formais de métodos de selecção
Período de treino e formação para os iniciantes	Sem período de treino e formação para os iniciantes
Permanente <i>tenure</i>	Ausência de <i>tenure</i>
Regime estatutário de remunerações	Regime de remunerações de base de negociação colectiva
Existência de uma escala salarial para promoções e progressões	Sem sistema de progressões

fig. 7: Modelos de emprego público na Europa

Sistema fechado	Sistema aberto
Sistema de antiguidade	Sem sistemas de antiguidade
Regulamentação especial para a negociação	Negociação colectiva feita nos mesmo moldes que o sector privado

Fonte: A. Auer, Ch. Demmke, R. Polet, *Civil Services in the Europe of Fifteen*, Maastricht, 1996, *apud* CZAPUTOWICZ, Jacek (2002). Tradução própria.

— Identificar pela análise de determinados requisitos (condições de acesso e outros) a existência de uma divisão em duas grandes categorias: o modelo de carreira (ou “closed” systems) e o modelo de emprego (ou “open” systems) (BEKKE, PERRY E TOONEN, 1996; LÆGREID AND WISE, 2007) (*cf.* fig. 7), embora, como já se tenha referido, com especificidades diferentes (*cf.* fig. 8).

fig. 8: Elementos típicos dos dois sistemas tradicionais (carreira e emprego)

	Carreira	Emprego
Condições de acesso	Recrutamento apenas no ingresso Requisitos habilitacionais para determinadas categorias Limite de idade máxima Período de estágio em início de carreira	Recrutamento para o acesso (posições intermédias) Sem requisitos habilitacionais para determinadas categorias Sem limite de idade máxima Sem período de estágio em início de carreira
Procedimentos no recrutamento	Procedimentos formais	Sem procedimentos formais, mas segue métodos do sector privado
Acesso para países da UE	Somente no ingresso, no acesso é restrito Não reconhecimento da experiência profissional	No ingresso e no acesso (início e a meio das carreiras) Experiência profissional é um critério de selecção e pode influenciar a remuneração inicial
Desenvolvimento de carreira	Sistemas de promoções definidos Não reconhecimento da experiência profissional fora da função pública Mobilidade limitada ou restrita	Sem sistemas de promoções definidos Reconhecimento da experiência profissional fora da função pública Oportunidades de mobilidade
Formação em serviço	Formação compulsória, especialmente para as promoções	Sem formação compulsória
Transparência administrativa	Vagas e concursos com anúncio público	Sem termos de anúncio e fixação de vagas
Deveres e direitos	Emprego ao longo da vida	Inexistência de emprego ao longo da vida. Contratual, como no sector privado
Sistema de remuneração	Regime legal Sistema de progressão salarial por tempo de serviço Sistema de antiguidade Não há relação desempenho/remuneração	Acordo colectivo Progressões apenas por negociação Sem sistema de antiguidade Relação da remuneração com o desempenho
Sistema de pensões	Regime estatutário Regime especial	Acordo colectivo Contribuição
Legislação disciplinar	Estabelecido por lei	Sem regulação específica
Legislação laboral	Legislação específica que regulamenta a participação dos sindicatos na tomada de decisões relativas ao emprego público	As condições de trabalho dos funcionários são definidas em negociação entre autoridades e os sindicatos e previstas em acordos colectivos. A participação dos sindicatos é a mesma que a do sector privado

Fonte: ADOMONIS, 2008.

- Identificar no *sistema de carreira*, (segundo o modelo de DERLIEN, 1994, e PARRADO, 1996) os quatro tipos fundamentais de carreira: (i) carreira pura; (ii) carreira retardada; (iii) carreira mista; e, (iv) carreira paralela.
- Reconhecer que os modelos tradicionais estão perante uma nova visão do problema, mais aberta, muito mais próxima do sector privado, com recursos a *outsiders* e reestruturação do próprio *sistema* (OECD, 2008).
- Conhecer que os modelos de emprego público começam a migrar para formatos mais híbridos em que existe um *mix* das mais convenientes características do *sistema de emprego* e do *sistema de carreira* (cfr. fig. 9). Este sistema está já presente nos países do Leste Europeu que iniciaram o processo de reforma da administração pública na altura de mudança do regime. Estes sistemas híbridos começam também a aparecer em Itália e Malta (KUPERUS, 2009).

fig. 9: Estados membros com sistema de *carreira, emprego e híbrido*

	Carreira	Híbrido	Emprego
Estados membros	Áustria Bélgica Chipre França Alemanha Grécia Irlanda Luxemburgo Portugal Roménia Espanha	Bulgária Hungria Itália Letónia Lituânia Malta Polónia Eslováquia Eslovénia	República Checa Dinamarca Estónia Finlândia Holanda Suécia Reino Unido

Fonte: Kuperus, H., Turchetti, C., Rode, A., *Recruitment and Equal Opportunities Systems in National, European and International Civil Services*; European. Parliament, Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs, November 2008. *Apud* Kuperus et al, 2010. Tradução própria.

- Identificar as novas formas de recrutamento, em especial a permissão de *outsiders*, que levou à não existência de modelos puros de carreira e emprego, com uma tendência para sistemas híbridos, provocando diferenças consideráveis entre os sistemas de recursos humanos em diversos países (cfr. fig. 10).

fig. 10: Sistema de RH por país

Sistema de Recursos Humanos	País
<i>Carreira (Career-based HR system)</i>	Áustria, Bélgica, Bulgária, Chipre, França, Alemanha, Grécia, Hungria, Irlanda, Lituânia, Luxemburgo, Malta, Polónia, Portugal, Roménia, Eslováquia e Espanha
<i>Emprego (Position-based HR system)</i>	República Checa, Dinamarca, Estónia, Finlândia, Itália, Letónia, Holanda, Eslovénia, Suécia e Reino Unido

Fonte: DEMMKE et al, 2008.

- Compreender que as mudanças na configuração dos serviços públicos são direccionados principalmente para o *sistema de emprego* uma vez que é mais flexível, consequentemente, mais barato.
- Abordar e compreender o fenómeno da *flexisegurança* na administração pública que sendo difícil e mais desafiador do que no sector privado, até pelas diferenças organizacionais, estruturais e, até, de valores (KUPERUS *et al*, 2010) representa efectivamente uma aposta de um conjunto de países que estão a operar um regime híbrido de emprego público que combina com algumas características daquela teoria (*flexisegurança*) e, ainda, em alguns aspectos que tem a ver, de resto, com o tipo de ênfase que o próprio país dá a determinadas características (*cfr.* fig. 11) dos vários modelos de emprego público (BOURGON, 2008).

fig. 11: Recrutamento para a função pública: diferenças de ênfase

Ênfase na competição por categorias e experiência profissional	Ênfase no concurso e no exame e requisitos habilitacionais à entrada
Austrália, Canada, Dinamarca, Finlândia, Islândia, Nova Zelândia, Noruega, Suécia, Suíça, Reino Unido e Estados Unidos da América	República Checa, França, Hungria, Irlanda, Japão, Coreia, Luxemburgo, Espanha

Fonte: BOURGON, 2008. Tradução própria.

5. O significado do sistema de emprego público no século XXI

- Compreender que em início do século XXI, os investigadores das ciências administrativas "estão cada vez mais preocupados com a proeminente inflexibilidade dos modelos organizacionais e comportamentais do sector público, não importando se foram (ou não), influenciados pela *Teoria Burocrática (Bureaucratic Theory)*, as ideias da *Teoria da Escolha Pública (Public Choice)* ou a abordagem da *Nova Gestão Pública (New Public Management)*.
- Compreender que as relações de trabalho no serviço público sofreram alterações profundas em muitos países, nas últimas três décadas (BORDOGNA, 2008).

fig. 12: Aproximações tradicionais do sistema de regulação do emprego público

Sistema do <i>empregador soberano (Sovereign employer)</i>	Sistema do <i>Empregador modelo (Model employer)</i>
O governo age como "empregador soberano", de forma unilateral, pela determinação por lei e decretos, os termos e condições do emprego (incluindo salários) dos funcionários públicos, ou pelo menos uma parte substancial deles (funcionários e parte dos funcionários públicos)	O governo como empregador fornece uma "liderança pelo exemplo" em matéria de emprego e relações de trabalho, a concessão de melhores elementos processuais e materiais do que as praticadas no sector privado: a segurança do emprego, pensões e benefícios de faltas formais, os mecanismos processuais para lidar com despedimentos e processos disciplinares, a formação, a antiguidade e a importância da comparabilidade dos padrões nacionais
Prerrogativas especiais, processuais e materiais, e às vezes um estatuto formal especial, para uma grande parte dos trabalhadores, tais como: a segurança do emprego; garantias formais nos processos de recrutamento, carreira, mobilidade interna, as questões disciplinares; importância da antiguidade; importância das normas nacionais	
Inexistência do direito de negociação colectiva dos funcionários públicos e (pelo menos em parte) e restantes trabalhadores da administração pública, com limitações	Misto de regulamentação dos termos e condições de emprego e direito à negociação colectiva Modalidades de participação do empregado
Nenhum direito à greve ou regulamentação especial	Direito à greve, por vezes com algumas limitações
Admitido (em geral) o direito de associação	Direito de associação admitido, com o apoio dos sindicatos

Fonte: BORDOGNA, 2008.

5.1. Representação dos modelos de emprego público *versus* flexibilidade e segurança

- Compreender o conceito de *flexisegurança* (um equilíbrio entre flexibilidade e segurança) nas políticas governamentais e que serão úteis no desenvolvimento de estratégias de mercado sustentáveis para o emprego público.
- Compreender o conceito de flexibilidade como o correspondente *mix* do modelo de carreira e emprego, isto é, de um modelo mais híbrido e que combine as características mais importantes no alcance do equilíbrio e, ao mesmo tempo, de segurança.
- Compreender que o conceito de *flexisegurança*⁶⁰ enfatiza a flexibilidade no mercado de trabalho, em particular no emprego público que agora se trata, conquanto, garanta da mesma maneira a segurança nas mudanças dos trabalhadores de um categoria/cargo/posição para outro (a), tanto ao nível interno como ao nível externo (*cf.* fig. 13).

60 Segundo KUPERUS (2009) a *flexisegurança* é uma estratégia integrada, construída para lidar com diferentes tipos de desafios nas organizações e no mercado de trabalho e, portanto, também pode ser ajustada para os problemas específicos levantados pela actual crise económica. O conceito de *flexisegurança* enfatiza a flexibilidade dos mercados de trabalho, assegurando uma transição segura para os trabalhadores durante a sua vida: da escola para o trabalho, a partir de um emprego ou de uma posição para outra, entre o desemprego ou inactividade e de trabalho e do trabalho para a reforma/aposentação. A segurança é mais do que apenas a segurança do emprego: trata-se de capacitar as pessoas para o progresso na sua vida profissional (...).

fig. 13: Matriz da *flexissegurança*

Segurança Flexibilidade	Segurança no trabalho	Segurança no emprego	Segurança nos rendimentos	Segurança combinada
Flexibilidade numérica externa	Tipos de contrato de trabalho Legislação relativa à protecção do emprego Reforma antecipada	Serviços de emprego Formação/aprendizagem ao longo da vida	Seguro/desemprego Outros benefícios sociais Salários mínimos	Protecção contra o despedimento durante a licença de vários regimes
Flexibilidade numérica interna	Regime de semana de trabalho abreviada /tempo parcial	Legislação relativa à protecção do emprego Formação/aprendizagem ao longo da vida	<i>Part-time</i> (benefício complementar) Bolsas de Estudo Benefícios na doença	Tipos diferentes de regime de licenças Reforma por tempo parcial
Flexibilidade funcional	Enriquecimento do trabalho Formação Subcontratação <i>Outsourcing</i>	Formação/aprendizagem ao longo da vida Rotação Trabalho em equipa Multi-qualificação	Remuneração alocada ao desempenho	Regime de tempo de trabalho voluntário
Custos do trabalho/ flexibilidade salarial	Ajustes nos custos do trabalho Escalas/redução dos pagamentos à segurança social	Alterações nos pagamentos à segurança social Emprego subsidiado Benefícios no trabalho	Acordos salariais colectivos Benefício ajustado para a semana de trabalho reduzida	Regime de tempo de trabalho voluntário

Fonte: Wilthagen, T., Tros, F., *The concept of 'flexicurity': A new approach to regulating employment and labour markets*, *Transfer – European Review of Labour and Research*, 10(2), 2004, *apud* Kuperus *et al*, 2010. Tradução própria.

— Identificar os componentes fundamentais da *flexissegurança*, como sendo: (i) disposições contratuais flexíveis e fiáveis (*flexible and reliable contractual arrangements*); (ii) aprendizagem abrangente ao longo da vida (*comprehensive lifelong learning*); (iii) mercado de trabalho efectivo e activo (*effective active labour market*); e, (iv) sistemas de segurança social modernos (*modern social security systems*). Kuperus apresenta três tipos de países, por consequência três tipos de mercado, categorizados na base do seu sistema de emprego público (*cf.* fig. 14):

fig. 14: Agrupamento de países em três tipos do mercado de trabalho

Tipo de mercado de trabalho	Principais características do sistema	Países pertencentes
Tipo 1	Muito seguro, principalmente um modelo de emprego baseado no sistema de carreira; elevado nível de segurança no emprego para os trabalhadores que têm contratos permanentes de trabalho ao longo da vida	Áustria, Bélgica, Chipre, França, Alemanha, Grécia, Irlanda, Luxemburgo, Roménia e Espanha. Também Itália e Malta com sistemas híbridos de emprego público. Portugal é um exemplo de país que tem um sistema de carreira mas que lentamente está a mudar para um sistema de emprego, introduzindo elementos de <i>flexissegurança</i>

fig. 14: Agrupamento de países em três tipos do mercado de trabalho

<p>Tipo 2</p>	<p>Um melhor equilíbrio entre flexibilidade e segurança; menor mobilidade interna no âmbito do serviço público, assente no tradicional sistema de emprego; funcionários com contratos a termo ou por tempo indeterminado, recrutados para uma determinada categoria; poucas hipóteses de promoção ou mudança de categoria (horizontal e verticalmente) na organização</p>	<p>Dinamarca, Finlândia, Holanda, Suécia e Reino Unido</p>
<p>Tipo 3</p>	<p>Não é um sistema de segurança nem um sistema de flexibilidade; trata-se de um sistema de emprego híbrido; Muitas vezes, quando é introduzida uma maior flexibilidade para os empregadores contratarem e demitirem funcionários, o correspondente aumento na segurança na transição para os trabalhadores é esquecido, levando a uma posição muito insegura para os trabalhadores</p>	<p>Bulgária, República Checa, Estónia, Hungria, Letónia, Lituânia, Polónia, Roménia, Eslováquia e Eslovénia</p>

Fonte: Kuperus, H., Rode A. e Duta, R. Trends in *Public Administration and the Healthcare Sector*, as part of the project "Restructuring in the Public Sector: A Flexicurity Approach" (co-financed by the European Commission), *apud* Kuperus *et al*, 2010. Tradução própria.

— Compreender a *flexisegurança* no plano das ideias, que pretende acolher a igualdade de direitos e de novas oportunidades, tanto para o empregador como para o empregado, suportada num equilíbrio entre flexibilidade e segurança, enquanto forma global de política do mercado de trabalho, que combina disposições contratuais flexíveis, que facultem novas contratações e despedimentos, que defenda a diminuição do emprego para toda a vida, regimes salariais indexados ao desempenho, o fim dos automatismos na progressão e promoção dos trabalhadores, horários semanais flexíveis e a tempo parcial e a antecipação voluntária de reforma, de entre outros, mais não é do que uma panóplia de características que redundam no abandono do *sistema de carreira* em favor do regime de *emprego* e, em última instância, a adopção de um *modelo de emprego público híbrido*, mais apropriado ao século XXI, para onde converge a grande maioria dos países.

6. Valores essenciais ao serviço público.

- Identificar os valores essenciais do serviço público, como sendo a integridade, legalidade, transparência, eficiência, igualdade, responsabilidade e justiça. Os países usam variações que dependem de várias circunstâncias. No Canadá, por exemplo, os valores são agrupados em valores democráticos, tradicionais e novos valores e valores éticos.
- Compreender que os valores tradicionais reflectem a missão fundamental do serviço público, ao passo que os novos valores articulam um novo carácter distintivo do funcionário público. Há uma clara

tendência para a separação entre valores democráticos (legalidade, transparência, responsabilidade, igualdade, etc.), e os valores profissionais, como a eficiência, competência e excelência profissional, resultados, etc.. Existe, contudo, um grupo de países (Austrália, Irlanda, Hungria e Polónia) que indicam a neutralidade política como um valor essencial separado.

fig. 15: Valores essenciais do serviço público estabelecidos em documentos públicos em países da OCDE

Imparcialidade, neutralidade, objectividade	AUS, AUT, CAN, CZE, DEU, ESP, FIN, GRB, GRC, HUN, IRL, ISL, ITA, JPN, KOR, LUX, NLD, NOR, POL, PRT, SWE, TUR e USA
Legalidade	AUT, BEL, CAN, CHE, DEU, DNK, ESP, GBR, HUN, IPN, IRL, ISL, ITA, KOR, MEX, NLD, NOR, PRT, SEW, TUR e USA.
Integridade, honestidade	AUT, BEL, AUS, CAN, DEU, DNK, GBR, GRC, JPN, KOR, MEX, NLD, NZL, POL, PRT, SEW, TUR e USA
Transparência, abertura, revelação própria de informação	CAN, FIN, ISL, CBR, GRC, IRL, LUX, MEX, NLD, NZL, NOR, PRT, SEW e USA
Eficiência	AUS, CHE, DNK, ESP, GRC, HUN, IRL, ITA, MEX, NZL, NOR, PRT, SWE e USA
Igualdade	AUS, DEU, IRL, JPN, LUX, NLD, NOR, PRT, SWE, TUR e USA
Responsabilidade	AUS, DEU, FRA, FIN, GBR, HUN, ISL, MEX, NZL, PRT e SWE
Justiça, equidade	AUS, DEU, ESP, HUN, IRL, NZL, NOR, PRT, SWE e TUR
Confidencialidade, respeito pelo segredo profissional	AUS, CZE, DEU, FRA, IRL, JPN, KOR, NLD, SWE e USA
Profissionalismo	AUS, BEL, DEU, HUN, IRL, KOR, POL e PRT
Serviço do interesse público, serviço à comunidade	CHE, DEU, ESP, HUN, JPN, PRT e SWE
Não interesses privados, não interacção de interesses privados e públicos, evitar conflitos de interesses	CAN, CZE, DEU, IRL, JPN, SWE e USA
Obediência	BEL, DEU, FRA, ITA, JPN e KOR
Respeito pelos recursos do Estado	IRL, TUR, NOR, SWE e USA
Lealdade, fidelidade ao Estado	DEU, ITA, KOR, NOR e TUR
Amabilidade, humanidade	AUS, KOR e HUN

Fonte: OCDE, 2000

7. Modelos de Serviços Públicos assimilados nos sistemas de emprego público

— ONRUBIA FERNANDÉZ (*apud* OCDE, 1998) estabelece dois modelos de desenho organizativo-institucional do sector público no âmbito dos países da OCDE e que é assimilado pelos sistemas de emprego público, a saber:

- i. Modelo hierárquico-centralizado: característico dos países do sul da Europa (Espanha, Itália, Grécia e Portugal) e da Bélgica, onde existe uma forte centralização no sector público, tanto no que respeita à sua estrutura como em relação à sua gestão, baseados, ambos, na autoridade hierárquica. Observa-se, assim, uma excessiva ênfase no cumprimento estrito das normas (tanto jurídicas como de carácter administrativo); e,

ii. Autónimo-descentralizado: dominante nos países Anglo-saxónicos (Reino Unido, EUA, Nova Zelândia e Canadá), Suécia, Holanda, Alemanha e França, onde parte das actividades da administração pública se encontram descentralizadas e as principais preocupações se centram em dar resposta à procura dos cidadãos.

— POLLITT E BOUCKAERT (2000) descrevem dois modelos de funcionalismo público (*cf.* fig. 16) e que parecem permanecer em consenso na literatura sobre serviços públicos e/ou modelos de referência.

fig. 16: Modelos de Serviço Público

1º modelo: Perspectiva do Estado de Direito	2º modelo: Interesse Público
<p>A força integradora central da sociedade é o Estado, cujas preocupações básicas são a elaboração de leis e o uso da coerção para as fazer aplicar. Os valores típicos deste modelo cultural seriam:</p> <ul style="list-style-type: none"> — Segurança jurídica — Respeito pela lei 	<p>Atribuí ao Estado – ou melhor ao governo - um papel muito menos significativo. O processo de governo é visto como a busca de consenso para a adopção de iniciativas de interesse geral. Os valores deste modelo são:</p> <ul style="list-style-type: none"> — Imparcialidade — Transparência — Flexibilidade
<p>Os funcionários são vistos como investidos de autoridade, como é o caso de: Alemanha, França, Espanha e Portugal</p>	<p>Os servidores são vistos como simples cidadãos que trabalham para organizações governamentais: Países Anglo-saxónicos</p>

Fonte: POLLITT e BOUCKAERT (2000)

— Aprender que as semelhanças em dois países em concreto poderão resultar em diferenças noutro.

LONGO (2001) refere ser possível estabelecer quatro cortes transversais que coincidem com elementos centrais de um marco institucional: (i) os sistemas e instrumentos de acesso, isto é, o conjunto de mecanismos de acesso, ingresso e respectivo recrutamento e selecção dos empregados públicos; (ii) a organização da carreira profissional que parte da noção de sistemas de carreira e de emprego; (iii) conjunto de direitos e deveres estabelecidos para os empregados públicos; e, por último, (iv) a administração do sistema de serviço público que faz referência fundamentalmente ao grau de centralização e/ou descentralização deste.

— CANOTILHO *et al* (1993) aponta como especificidades desta relação vários aspectos e características, a saber: (i) o regime de recrutamento e selecção; (ii) o regime de carreiras e promoções; (iii) o regime de dependência hierárquica; (iv) o regime disciplinar; (iv) o regime de remunerações e de segurança social; e, por último, (vi) o regime de estabilidade estatutária da relação de emprego.

— VIANA (2002) alude como especificidades as que designa de nucleares: (i) o acesso à função pública; (ii) a proibição de acumulação de funções e empregos ou cargos públicos; (iii) o regime disciplinar; (iv) o regime de dependência hierárquica; e, (v) o regime de responsabilidade.

- Identificar as actuais estratégias de mudança no sentido de tornar o emprego público mais competitivo (cfr. fig. 17).

fig 17: Estratégias de mudança para tornar o emprego público mais competitivo

País	Estratégias dos países membros da OCDE
Japão	<ul style="list-style-type: none"> — Reorganização de funções — Novos métodos, mais eficientes, de gestão
Áustria	<ul style="list-style-type: none"> — Redução de efectivos — Abertura ao sector privado — Mobilidade de trabalhadores — Reformas antecipadas — Novo sistema de remunerações
Austrália	<ul style="list-style-type: none"> — Escalas salariais flexíveis — Aperfeiçoamento da <i>performance</i> e da gestão de recursos humanos — Implementação de reformas, incluindo legislação sobre código de conduta — Programas de formação
Hungria	<ul style="list-style-type: none"> — Plano de Carreiras — Novo sistema retributivo e novas formas de remuneração do desempenho
Coreia	<ul style="list-style-type: none"> — Recrutamento aberto para as posições mais elevadas do <i>senior level</i> — Mobilidade entre o sector público e o sector privado por períodos de tempo previamente fixados — Novo sistema de GRH, o <i>Open Competitive Position System</i> — Programas de formação
Áustria	<ul style="list-style-type: none"> — Ajustamento de salário pelo sector privado, incluindo sistemas de remuneração da <i>performance</i> — Horários flexíveis
Polónia	<ul style="list-style-type: none"> — Novo e aberto sistema de recrutamento — Melhorar a atractividade do emprego público, através de novo sistema de remuneração, formação, código de conduta, etc.
Portugal	<ul style="list-style-type: none"> — Melhoramentos no sistema de recrutamento — Optimização dos recursos existentes (requalificação, formação, novas tecnologias) — Novas formas de remuneração e sistema de carreira, encorajando ao mérito e a formação
Canada	<ul style="list-style-type: none"> — Novo sistema retributivo, principalmente nos posições mais elevadas, o <i>senior level</i> — Desenvolvimento das capacidades de gestão
Espanha	<ul style="list-style-type: none"> — Formação e avaliação do impacto dessa formação — Prioridades: novas tecnologias, recursos humanos, informação e comunicação, regras e procedimentos
Itália	<ul style="list-style-type: none"> — Programas de formação, principalmente sobre as novas tecnologias para todos os empregados — Motivação dos trabalhadores para a função
Dinamarca	<ul style="list-style-type: none"> — Desenvolvimento de competências — Estudo dos factores motivacionais
Nova Zelândia	<ul style="list-style-type: none"> — Melhoramento da imagem dos serviços públicos — Pesquisas de como tornar o emprego público uma opção — Recrutamento electrónico
Bélgica	<ul style="list-style-type: none"> — Novo sistema retributivo
Islândia	<ul style="list-style-type: none"> — Novo sistema retributivo (descentralização, flexibilidade e mais autonomia)
Noruega	<ul style="list-style-type: none"> — Melhoramento da imagem dos serviços públicos — Remunerações mais flexíveis, redefinição de competências — Aumento do número de mulheres nos níveis mais elevados da administração — Novos métodos para prolongar o tempo de carreira — Redução das horas de trabalho

fig 17: Estratégias de mudança para tornar o emprego público mais competitivo

Pais	Estratégias dos países membros da OCDE
	<ul style="list-style-type: none"> — Retardamento da reforma (aposentação) — Mobilidade no trabalho — Melhores condições de trabalho — Liderança e competitividade — Promoção do emprego público para as mulheres
Finlândia	<ul style="list-style-type: none"> — Avaliação da competitividade e da imagem dos serviços públicos — Novo sistema retributivo
Suécia	<ul style="list-style-type: none"> — Novas tecnologias de informação — Programas de formação — imagem dos serviços públicos
Suíça	<ul style="list-style-type: none"> — Novo sistema retributivo (<i>performance based</i>) — Mobilidade entre o sector privado e o sector público — Formação contínua
Alemanha	<ul style="list-style-type: none"> — Criação de incentivos para além do salário — Escala flexível de salários — Redução de pessoal (1,5% por ano) — Salário/performance — Carreiras mais flexíveis — Promoção do emprego para as mulheres

Fonte: OCDE, 2001, BRAUN, 2001. Construção própria.

— Encetar uma aproximação (porque se trata de um assunto polémico) à questão da redução de efectivos do sector público, onde:

- i. Alguns países levaram à prática *programas de compressão (emagrecimento) do emprego público*⁶¹. A Alemanha dispôs de um plano de redução de pessoal (após reunificação) que contemplou uma taxa anual de redução de 1,5% (eliminação de 17000 postos em 1993). A Coreia estabeleceu um plano trienal de redução de efectivos (com excepção da polícia e o sector da educação) que se traduziu na eliminação de 26000 postos de trabalho até 2001; e,
- ii. Noutros países a redução resultou da *privatização* ou de outras reformas no estatuto das instituições públicas. Há assim uma transferência de postos (e funções) de trabalho para outras unidades, implicando a transferência dos trabalhadores. Na Finlândia, por exemplo, seis grandes empresas públicas foram privatizadas (1989/1990) o que equivale a uma redução de 10% dos empregados públicos.

⁶¹ A maioria dos países da EU (e não só) encontraram a necessidade de reduzir o emprego no sector público como meio de reduzir a despesa pública e lidar com as pressões fiscais (CARDONA, 2000). Por estas razões, DAVID KEARNEY E STEVEN HAYS (1996) e OLIVEIRA ROCHA (1996), citados por MACHADO (1999) defendem que o NPM, enquanto ideologia política sugere a diminuição dos funcionários públicos.

8. Conceptualização, por breves considerações, ao significado das palavras cidadão/cliente/utente/ dos Serviços Públicos

- Compreender que há uma tendência para usar indiscriminadamente a palavra cidadão, cliente, consumidor, utente, servidor.
- Partilhar e analisar a orientação de MOZZICAFREDDO (2001) quando refere que o conceito de utente não parece ser apropriado para contrapor ao de cidadão, pois é um utente tanto o cliente como o cidadão. Utentes são todos aqueles que utilizam tanto os transportes públicos, como os privados. O conceito de utente aparece, assim, como uma maneira suave de invocar o cliente sem denotar demasiadamente uma abordagem inscrita nos valores da gestão empresarial. O autor prefere a reflexão sobre as diferenças lógicas que envolvem a perspectiva do cliente e a do cidadão como se expressa na fig. 18 seguinte.

fig. 18: Diferenças lógicas sobre a perspectiva do cliente e do cidadão

Cliente	Utente
— Responde ao próprio interesse; incertezas das consequências dos seus actos	— Interesse individual e interesse social: consequência social dos seus actos
— Tratamento diferenciado conforme capacidade de pagamento	— Igualdade de tratamento: acesso diferenciado
— Categoria de interacção individual: direito de reciprocidade	— Categoria de interacção colectiva: direitos e deveres independentes da reciprocidade contratual
— Gestão privada: escolhas individuais e financiamento individual	— Gestão pública: necessidades individuais e colectivas, processo conflitual colectivo
— Gestão privada: cliente e imperativos empresariais	— Administração pública: cidadão e governo

Fonte: MOZZICAFREDDO, 2001.

- MINOGUE (1997) identifica os indivíduos como consumidores ou usuários, actuais e potenciais, dos serviços públicos; e, se for no âmbito das relações entre o Estado e a sociedade é possível considerar num sentido mais amplo os indivíduos como cidadãos dotados de direitos sociais garantidos legalmente e, finalmente os indivíduos desempenham, ainda, outros papéis com relação às entidades públicas, como contribuintes (através do pagamento de impostos e taxas) e como eleitores (mediante a sua participação nos processos eleitorais).
- Para MOREIRA *et al* o cliente é um pólo de necessidades e satisfações de um indivíduo no âmbito de uma situação de mercado de oferta e procura de bens e serviços, sujeito à boa vontade para pagar. Um cidadão é parte de um contrato social, enquanto um cliente é parte de um contrato de mercado (POLLITT and BOUCKAERT, 1995, 6, *apud* MOREIRA *et al*, 2010, p. 45).

- Apreender que com o estabelecimento da democracia em Portugal, passou-se a considerar o cidadão como utente da administração e já não como destinatário final de um poder de soberania, tendo surgido legislação detalhada em matéria de procedimento administrativo (FERREIRA, 2002).
- Identificar, para Portugal, algumas iniciativas orientadas para a redefinição das nomenclaturas referidas, tais como o *Programa de Qualidade implementado em 1993* (preocupação com o cidadão, objectivos orientados para o cidadão); Carta do Cidadão (aprovada pelo Conselho de Ministros), com o sentido de desenvolver e criar mecanismos que favorecem um serviço de qualidade (programas de qualidade); Carta Deontológica do Serviço Público (deveres dos trabalhadores da administração pública, principalmente com o cidadão); Código do Procedimento Administrativo (direitos dos cidadãos nas relações com a administração, transparência nos actos e participação nos processos de decisão da administração); Caixa e Livro de Reclamações (Portaria n.º 189/96, de 28/11); e, Lojas do Cidadão (novas organizações criadas nalgumas cidades do País para o fornecimento de serviços de qualidade aos cidadãos). São institutos públicos autónomos, com um estatuto especial, uma espécie de agência com autonomia administrativa e financeira.
- Perceber que aquele tipo de agência permitiu introduzir algumas inovações: (i) novo estilo de atendimento público (serviço modelo de qualidade); (ii) uso intensivo das novas tecnologias de informação e uso total de bases de dados da administração pública em Portugal; e, (iii) tentativa de fornecer feedback com o objectivo de evitar problemas na mudança dos serviços tradicionais.

9. Interesse Público versus Emprego Público

- Compreender o conceito de *interesse público* como sendo o princípio que determina o exercício da função administrativa. É em razão desse interesse que a administração pode exigir dos seus trabalhadores certos deveres genéricos que no exercício das suas funções levarão ao cumprimento dos fins.
- Identificar políticas públicas destinadas à melhoria dos serviços públicos e que se destinam à preservação do interesse público, como por exemplo, as identificadas por RODRÍGUEZ-ARANA (2002): (i) promover a gestão de qualidade nas administrações públicas; (ii) melhorar a atenção aos cidadãos e estabelecer um sistema integral de comunicação com a administração; (iii) configurar uma administração flexível e eficaz; (iv) definir uma nova política de direcção e desenvolvimento das pessoas; (v) integrar a administração pública na sociedade de informação e do conhecimento; e, (vi) favorecer a competitividade do sistema económico e promover um progresso sustentável.

- Entender a necessidade de reconceptualizar o novo serviço público segundo os princípios expostos por DENHARDT (2000) e BILHIM (2000), como por exemplo: (i) servir, em vez de comandar; (ii) o público é o objectivo, não o resultado; (iii) pensar estrategicamente, agir democraticamente; (iv) servir os cidadãos, não os clientes; (v) o serviço público deve estar atento a valores, a normas éticas, etc.; (vi) valor das pessoas, não só da sua produtividade; (vii) valores de cidadania e serviço público acima da capacidade empreendedora; e, (viii) administração catalisadora e facilitadora do diálogo com os cidadãos.
- Para BILHIM (2000) os reformadores devem ter atenção aos valores e implicações das reformas; a preocupação (na e pela reforma) deve ter em consideração não só os valores éticos mas também outros valores. Os valores são um importante conceito nos académicos que se debruçam sobre as questões da administração pública, especialmente nos EUA.
- Identificar que desde meados de 1980 os valores têm vindo a merecer a atenção nas práticas de administração pública por todo o mundo:
 - i. A ênfase nos anos oitenta, no sector privado, no conceito de cultura de grupo, onde muitas destas organizações desenvolveram declarações de valores, muitas vezes documentos isolados mas também como parte de uma estratégia integradora; e,
 - ii. Muitas organizações foram bem-sucedidas nas reformas porque deram ênfase à mudança de valores em vez das estruturas.
 - i. KERNAGHAN (2000) utiliza três classificações cruzadas: (i) valores éticos (integridade, justiça e equidade); (ii) valores democráticos (imparcialidade, regras e leis); e, (iii) valores profissionais (serviço público, eficiência e eficácia).
- Salientar que a OCDE criou o *Principles for Managing Ethics in Public Sector*, a Nova Zelândia o *Public Service Code of Conduct* e *Public Service Principles, Conventions and Practice*, na Austrália a *Declaration of Values*, no Canadá o *Statement of Values and Ethics* e no Reino Unido o *Civil Code*. Em Portugal dever-se-á salientar a *Carta Deontológica de Serviço Público* e o *Estatuto dos Funcionários Públicos* que para além de especificar os direitos e deveres dos trabalhadores, formaliza os princípios do serviço público.

10. Serviço Público (Sector Público) e Serviço Privado (Sector Privado)

- Contextualizar a temática segundo a perspectiva de vários e importantes autores:

- POLLITT (1994) refere que existem determinados factores de diferenciação entre sector público e sector privado, a saber: (i) responsabilidade perante os representantes eleitos; (ii) múltiplos e conflitantes objectivos e prioridades; (iii) ausência ou raridade de organizações em competição; (iv) relação oferta/procura; (v) processos orientados para o cliente/cidadão; e, (vi) Enquadramento legal.
- NOMDEN (2002) refere, também, que o sector do emprego público, quando comparado com o sector privado, reflecte que: (i) o estado cumpre um papel duplo de empregador público e de autoridade pública; (ii) o ambiente do emprego público é político; (iii) os serviços públicos têm que focalizar-se em diversas partes interessadas (cidadãos, ministros, membros do Governo, etc.); (iv) não há nenhuma competição no mercado de produtos saídos de públicos; (v) o interesse geral é para os trabalhadores do sector público mais importante que o interesse individual; e, (vi) o sistema do serviço civil é um subsistema do sistema político-administrativo do país.
- Para LEITE (1994) as diferenças (e focos) entre sector público e empresa situam-se (*cf.* fig. 19):

fig. 19: Diferenças (e focos) entre sector público e empresa

Sector Público		Empresa	
Tradicional	Contemporâneo		Focos
"Fazer o bem" a todos igualmente	o veículo de bem-estar social	Missão	"Fazer dinheiro" (Lei de mercado)
Reeleição – Permanência no cargo	Espaço público de autogestão social	Motivação dos Dirigentes	Competitividade
Monopólio – "quanto de governo"	Privatização é uma resposta; não resposta; "que tipo" de governo	Regime	Competição – "quanto de mercado"
Decisões participativas, movimentos mais lentos	Cidadãos informados esferas político-económico-social	Modelo Decisional	Podem decidir "a portas fechadas" rapidamente
Valores morais absolutos	Penetração recíproca de valores	Bases de Cálculo	Relação custo-benefício
Contribuintes (arrecadação tributária)	Enlace de fontes em retroalimentação	Fonte de Recursos	Clientes (comercialização)
Capacidade de excelência na prestação dos serviços	Auto-sustentável pela capacidade de gestão (foco no cidadão)	Avaliação de Competência	Lucro

Fonte: LEITE, 1994

- POLLIT (1994) conceptualiza as seguintes diferenças entre modelo (*cf.* fig. 20) de serviços públicos e o tradicional modelo de gestão privada onde faz referência à bipolarização de interesses e valores assim contextualizados:

fig. 20: Diferença de valores entre o modelo de gestão pública (de serviços públicos) e o modelo do sector privado

Modelo do Sector Privado	Modelo do Sector Público
— Escolha individual no mercado	— Escolhas colectivas na política
— Procura e preço	— Necessidade de recursos públicos
— Carácter privado da decisão empresarial	— Transparência da acção pública

fig. 20: Diferença de valores entre o modelo de gestão pública (de serviços públicos) e o modelo do sector privado

Modelo do Sector Privado	Modelo do Sector Público
— Equidade do mercado	— Equidade dos recursos públicos
— Procura da satisfação no mercado	— Procura da justiça
— Supremacia do consumidor	— Cidadania
— Competição como instrumento do mercado	— Acção colectiva como instrumento de política
— Estímulo: possibilidade do consumidor escolher	— Condição: consumidor pode modificar os serviços públicos

Fonte: POLLITT, 1994

- Concluir que se tratam de dois sistemas (de prestação de serviços) com semelhanças conceptuais mas, também com diferenças e propósitos distintos (*cf.* a propósito fig. 21).

fig. 21: Diferenças entre Sector Público e Sector Privado

Público	Privado
— Preocupação em satisfazer o cliente baseado no interesse	— Preocupação alicerçada no dever
— O cliente atendido, remunera directamente a organização, pagando pelo serviço recebido ou pelo produto adquirido	— O cliente atendido, paga directamente, pela via do imposto, sem qualquer simetria entre a quantidade e a qualidade do serviço recebido e o valor do tributo que recolhe
— As políticas voltadas para a Qualidade referem-se a metas de competitividade no sentido da obtenção, manutenção e expansão de mercado	— A meta é a busca da excelência no atendimento a todos os cidadãos, ao menor custo possível
— Livre autonomia estabelecida pela legislação e perfil da clientela	— Limite de autonomia estabelecida pela legislação e o perfil da clientela

Fonte: ALBERTON, 1999

- Identificar outras características do serviço público (VILLORIA, 2001): (i) maior influência política; (ii) capacidade quase-legislativa ou quase-judicial; (iii) maiores expectativas de equidade, igualdade no tratamento e transparência; (iv) maiores restrições na tomada de decisão por parte dos dirigentes; (v) dificuldade em conectar incentivos ao rendimento; (vi) sistema de valores relacionado com o trabalho ligeiramente diferentes; (vii) menores índices de satisfação dos empregados; (viii) não podem normalmente escolher os seus clientes; (ix) os papéis são limitados pela lei; (x) responsabilidade complexa; (xi) abertura ao escrutínio; (xii) as acções devem ser justificadas; e; (xiii) dificuldade em definir e medir objectivos e resultados.
- Aprender que a melhoria prestada pelos serviços públicos passaria, assim, por seis factores de fundamentais: (i) premência da necessidade de evidenciar resultados; (ii) procura de transparência e responsabilização dos serviços públicos; (iii) transição para economias de mercado e crescimento liderado pelo sector privado; (iv) a influência da nova *gestão pública*; (v) a necessidade de políticas em PRH para apoiar as abordagens sectoriais; e, (vi) a prossecução de uma abordagem de sistemas de emprego integrados (*idem*, 2002).

- GUZMÁN (2001) (citando LAWTON e ROSE, 1993; STEWART e RANSON, 1994; WALSH, 1995; PARDO, 1999 e SMITH, 2000); apresenta pormenorizadamente as características que se consideram distintivas do sector público, por comparação com o sector privado: (i) os seus objectivos são múltiplos, indefinidos e amplos; (ii) os seus resultados são difíceis de definir e avaliar; (iii) o seu financiamento acontece por via da cobrança de impostos e taxas; (iv) a sua actividade está sujeita à responsabilidade pública e às pressões que exercem os distintos *stakeholders* afectados, directa ou indirectamente, pela mesma; (v) as suas funções estão definidas por legislação; (vi) a sua actuação carece de alguma perspectiva estratégica, porque está vinculada a um período de legislatura; (vii) não é possível delimitar a oferta procura dos seus serviços dado que, em muitos casos, pode tender para o infinito; (viii) as organizações que o integram não são afectadas pela competência do mercado [diríamos concorrência]; e, (ix) existência de uma cultura de serviço público.

- CARVALHO (1997) resume, sinteticamente, que a acção da administração pública é diferente, na medida em que: (i) não há finalidade lucrativa; (ii) a quantificação dos objectivos e dos padrões de “performance” é frequentemente mais difícil de estabelecer; (iii) raramente há medida financeira comum que permita escolher entre alternativas importantes; e, (iv) o poder último de decisão pertence ao eleitor (*cf.* fig. 22).

- Referenciar a diferenciação proposta por WILLCOCKS E HARROW (*apud* CARVALHO, 2001) dos serviços públicos e sector privado.

fig. 22: Diferenciação entre Serviços Públicos e Sector Privado

Serviços Públicos	Sector Privado
— Regulamentação; códigos de conduta	— Conselho de Administração; enquadramento condicionado pelo planeamento da empresa
— Necessidades providas da gestão da economia nacional	— Indicadores de mercado
— Relativa transparência da administração e da tomada de decisão; ênfase sobre os representantes	— Relativo secretismo; ênfase sobre a confidencialidade do negócio
— Público atento; uma base ampla de <i>stakeholders</i> ; impacto de corpos regulamentares subsidiários	— Foco primordial nos accionistas e na gestão
— Múltiplos valores e objectivos: Serviço, Interesse público, Equidade, Profissionalismo, Participação do utente, Trade-off complexos	— Valores e objectivos relativamente restritos
— Fonte principal de recursos: impostos	— Fonte principal de recursos: receitas operacionais e empréstimos
— Ampla responsabilidade	— Responsabilidade restrita
— Dar resposta às orientações políticas e aos seus horizontes (curto prazo)	— Não há uma real sobreposição política nacional/local; menos constrangimentos artificiais em tempo
— Objectivos sociais primordiais, ex: segurança, saúde, educação, etc.	— Objectivo primordial: lucro

fig. 22: Diferenciação entre Serviços Públicos e Sector Privado

Serviços Públicos	Sector Privado
— Indicadores de desempenho complexos e discutíveis	— Sobretudo medidas quantitativas de carácter financeiro
— Directivas políticas mal definidas; complexidade na implementação dessas políticas	— Políticas relativamente menos ambíguas

Fonte: Adaptado de Leslie Willcoks; J. Harrow, *Rediscovering Public Services Management*, London, McGraw-Hill, 1992, em CARVALHO, 2001

— Para CARVALHO (2001) as diferenças entre as organizações privadas e as organizações públicas resultam, em última análise, dos respectivos contextos, fig. 23 seguinte:

fig. 23: Contexto e orientação do sector público e do sector privado

	Sector Privado	Sector Público
Contexto.....	Dirigido pelo mercado	Dirigido pelos políticos
Orientação.....	Satisfação das necessidades do clientes como meio para se alcançarem os lucros	Satisfação das exigências políticas, como meio para se atingir integração política e estabilidade social

Fonte: Adaptado de Farnham; Sylvia Horton, *Managing the New Public Services*, London, MacMillan Press, 1996, em Carvalho, 2001

Actividade 1: no tempo lectivo de contacto:

- Para além do diálogo resultante da exposição do tema principal a sessão não dispõe de outras actividades em tempo lectivo.

Actividade 2: no tempo autónomo (não contacto) do Estudante:

- Leitura e análise crítica dos artigos:
KUPERUS, Herma and RODE, Anita (2009). "**Flexicurity Approach and Restructuring: Part of Strategic Management in Public Administrations in Europe?**" EGPA paper 2009: *Flexicurity and strategic management in public administrations in Europe*. Paper to be presented at EGPA Conference 2009. Study Group Strategic Management Theme: "Strategic Management in Government" Malta, September 2009; e,
DEMMKE, Christoph, HENÖKL, Thomas and MOILANEN, Timo (2008). "**What are Public Services Good at? Success of Public Services in the Field of Human Resource Management**". Report to the 50th Meeting of the Directors-General of Public Services of the Member States of the European Union, European Institute of Public Administration.

Referências bibliográficas da sessão:

- ADOMONIS, Vidmantas (2008) “**Structural Elements of a Law on Civil Service, Trends and Fundamental Choices**”. Support for Improvement in Governance and Management, SIGMA, Workshop on Building a Professional Civil Service in Kosovo, Pristina, 26-27 June 2008.
- ALBERTON, L. (1999). “**Análise da Implementação da Qualidade Total em uma Instituição Pública de Educação**”. Centro Tecnológico da Pós Graduação em Engenharia da Produção da Universidade Federal de Santa Catarina. Santa Catarina. Brasil.
- BEKKE, Hans A. G. M., PERRY, James L. and TOONEN, Theo A. J. (1996). “**Introduction: Conceptualizing Civil Service Systems**”. In ed. Bekke, Hans A. G. M., James L. Perry and Theo A. J. Toonen. *Civil Service Systems in Comparative Perspective*. Bloomington: Indiana university Press
- BILHIM, J. A. F. (2000). “**Gerir a Administração Pública como uma Empresa**”. **Reforma do Estado e Administração Pública Gestonária**. Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa, Fórum 2000, pp. 77-84.
- BODIGUEL, J. L. (1995). “**The Civil Service of European Union**”. *International Review of Administrative Sciences*, 61, London, pp. 433-453.
- BORDOGNA, Lorenzo (2008). “**Moral hazard, transaction costs and the reform of public service employment relations**”. International Labour Organization 2008. Paper No. 19, Social Dialogue, Labour Law and Labour Administration Branch, International Labour Office, Geneva, ISBN 978-92-2-121234-8 (web pdf).
- BOURGON, J. (2008). “**The Public Service of 2025 - Themes, Challenges and Trends: Human Resources Management Trends in OECD Countries**”, 23 August, 2008, Quebec City.
- BRAUN, G. (2001). “**Réforme de l'État à l'étranger. Rapport d'Information**”. Commission des Finances, Sénat, Session Ordinaire de 2000-2001.
- CANOTILHO, J. G. and MOREIRA, V. (1993). “**Constituição da República Portuguesa, Anotada**”. Coimbra, Coimbra Editora.
- CARDONA, F. (2000). “**Scope of Civil Services in European Countries, Trends and Developments**”. Seminar at the European Institute of Public Administration, Maastricht, SIGMA, Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries.
- CARVALHO, Elisabete Reis de (2001). “**Reengenharia na Administração Pública – A procura de novos modelos**”. ISCS-UTL. Lisboa (p. 17 e 32).
- CARVALHO, J. E. (1997). “**Organização e Gestão do Sector Público**”. Lisboa, Moraes.
- CZAPUTOWICZ, Jacek (2002). “**Implications of Poland's Integration with the European Union for the Polish Civil Service**”. *The Polish Yearbook of Civil Service*, pp. 7-36.
- DAHLSTRÖM, Carl & LAPUENTE, Victor (2008). “**Do You Believe Me? Public Sector Incentive Systems in Japan, Korea, Spain, and Sweden**”. The Quality of Government institute University of Gothenburg, Sweden. Nov. 2008. <http://www.qog.pol.gu.se/>, accessed May 30, 2010.
- DEMMKE, Christoph, HENÖKL, Thomas and MOILANEN, Timo (2008). “**What are Public Services Good at? Success of Public Services in the Field of Human Resource Management**”. Report to the 50th Meeting of the Directors-General of Public Services of the Member States of the European Union, European Institute of Public Administration.
- DENHARDT, R. B. and J. V. DENHARDT (2000). “**The new public service: serving rather than steering**”. *Public Administration Review*. Washington. 60(6), pp. 549-559.
- DERLIEN, H.U. (1994). “**Germany: The Structure and Dynamics of the Reward System for Bureaucratic and Political Elites. Rewards at the top: a comparative study of high public office**”. London, SAGE Publications, pp. 166-186.
- EYMERI, J. M. (2001). “**Pouvoir politique et haute administration: une comparaison européenne**”. European Institute of Public Administration, Maastricht, the Netherlands/Pays-Bas.
- FERNÁNDEZ, J. O. (1995). “**El Modelo Organizativo-institucional del sector público: la necesaria compatibilidad de los aspectos micro y macroeconómicos**”. V Congreso Nacional de Economía. Economía de los Servicios. Economía y Gestión de las Administraciones Públicas, Las Palmas de Gran

Canaria. España.

- FERNÁNDEZ, J. O. (1998). "La necesaria reforma de la gestión económico-financiera del gasto público". **Presupuesto y gasto Público**, n.º 20.
- FERREIRA, M. H. S. D. (2002). "**Autonomia, Controlo e Responsabilização na Administração Pública Portuguesa**". 3º Encontro INA, A Reinvenção da Função Pública, da Burocracia à Gestão, Lisboa, INA.
- FREDMAN, Sandra and MORRIS, Gillian (1998). "The State as Employer: Labour Law and Industrial Relations in the Public Sector". **Management Research News**. Volume: 11. 1/2.
- GUYON, C. (1997). "De la managérialisation du secteur public à un véritable métissage public-privé?". **Revue Française de Gestion**, n.º 115, pp. 141-154.
- GUZMÁN, C. A. (2001). "**Análisis Teórico de Las Implicaciones del Modelo de Nueva Gestión Pública en los Sistemas de Contabilidad de Gestión**". Departamento de Economía Financiera y Contabilidad. Santiago de Compostela, Universidad de Santiago de Compostela. España.
- HOOD, C. (1991). "**A Public Administration for all Seasons?**" *Public Administration*, Vol. 69, No 1, 3-20)
- KERNAGHAN, K. (2000). "The post-bureaucratic organisation and public service values". **International Review of Administrative Sciences**, 66, pp. 93-103.
- KUPERUS, Herma and RODE, Anita (2009). "**Flexicurity Approach and Restructuring: Part of Strategic Management in Public Administrations in Europe?** EGPA paper 2009: *Flexicurity and strategic management in public administrations in Europe*. Paper to be presented at EGPA Conference 2009.
- KUPERUS, Herma and RODE, Anita (2010). "**More efficient civil services in times of economic recession and beyond: can a flexicurity approach help?**". European Institute of Public Administration, EIPASCOPE, www.eipa.eu.
- LÆGREID, Per and WISE, Lois Recascino. 2007. "**Reforming Human Resource Management in Civil Service systems: Recruitment, Mobility, and Representativeness**". In ed. Raadschelders, Jos C. N., Theo A. J. Toonen, and Frits M. Van der Meer. *The Civil Service in the 21st century. Comparative Perspectives*. Basingstoke: Palgrave Macmillan
- LEITE, M. G. (1994). "Qualidade no Sector Público: uma alternativa sistematizada de implantação". **Empresas & Tendências**. São Paulo, p. 25-27.
- LONGO, F. (2001). "**La Reforma del Servicio Civil en las Democracias Avanzadas: Mérito con Flexibilidad**". Barcelona, Banco Interamericano de Desarrollo, Red de Gestión Pública y Transparencia. Washington. USA.
- MACHADO, E. C. M. C. (1999). "A Relação entre Políticos e Burocratas". **Escola de Economia e Gestão**. Braga, Universidade do Minho: 234.
- MINOGUE, M., (1997) "Theory and practice in the analysis of public policy and administration". in Hill, pp. 10-29.
- MOZZICAFREDDO, J. (2001). "**Cidadania e Administração Pública, em Administração e Política, Perspectivas de Reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos**". C. Editores. Oeiras.
- NOMDEN, K. and ONNEE-ABRUCIATI (2002). "**Labour relations in European public services**". Annual meeting of the European group of public administration, Potsdam.
- OCDE (1993). "**L'Évaluation des Performance: Pratique, Problèmes et Questions à Débattre**". Paris, OCDE: PUMA, Gestion Publique, Université d'Australie Occidentale, Paris.
- OCDE (1995). "**Top Management Service in Central Government: Introducing a System for Higher Civil Service in Central and Eastern European Countries**". Paris, a Joint initiative of OCDE/CCET and EC/PHARE, SIGMA: Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries.
- OCDE (1997a). "**Measuring Public Employment in OECD Countries: Sources, Methods and Results**". Paris, OCDE: PUMA.
- OCDE (1997b). "**Public Management: Profiles 1992**". Organisation for Economic Cooperation and Development.

- OCDE (1998). **“Managing the Senior Public Service: A Survey of OECD Countries”**. Paris, Organisation for Economic Co-Operation and Development.
- OCDE (2000). **“Recent Developments and Future Challenges in Human Resource Management in OECD Member Countries, Background”**. Paper by the Secretariat. Paris, OCDE: PUMA/HRM 6.
- OCDE (2001). **“Public Sector - An Employer of Choice?”**. Report on the Competitive Public Employer Project. Paris, OCDE - Public Management Service.
- OECD (2008). **“Challenges of Human Resources Management for Multi-Level Government”**. Public Governance and Territorial Development Directorate, Public Governance Committee. Public Employment and Management Working Party. Annual Meeting. Final Draft, OECD Conference Center, Paris, 4-5 December 2008.
- PARRADO, Salvador (1996). **“Controlling the Access to the Spanish Summit (1938-1993)”**. Paper presented at the Groupe de Travail, Histoire de L'Administration, International Institute of Administrative Sciences, ref. Doc. 66-1996, 24-25 March.
- POLLITT, C. (1994). **“Managerialism and the Public Services: Cuts or Cultural Change in the 1990s?”**. Oxford, Blackwell.
- POLLITT, C. and BOUCKAERT, Geert. 2004. **Public management reform. A Comparative Analysis**. Oxford: Oxford University Press.
- RODRÍGUEZ-ARANA, J. and G. m. HERRÁN (2002). **“La formación de directivos en la administración pública española”**. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa.
- SHERGOLD, P. (2000). **“Public Service Classification 2000”**. Secretary of the Department of Employment, Workplace Relations and Small Business. Australia.
- THOMAS, Barry (2001). **“The Public Employment Service in a Changing Labour Market”**. **International Journal of Public Sector Management**. Volume: 14 Issue: 6.
- VIANA, C. (2002). **“A Laboralização do Direito da Função Pública”**. SCIENTIA IVRIDICA, Separata. Braga, Centro Estudos Jurídicos. Tomo LI - n.º 292.
- VILLORIA, M. (2001). **“Leadership in the Public Sector: Some Methodological and Ethical Questions”**. Sixth National Public Management Research Conference, Bloomington, Indiana.

Capítulo IX
A Nova Gestão Pública e os pós movimentos

Aula T/P n.º 15 e 16
Horas de contacto: 5h

Sumário:

Introdução

A ambiguidade na definição dos modelos

As diferentes correntes da Nova Gestão Pública

A Nova Gestão Pública

Os movimentos pós Nova Gestão Pública

O *Governance*

O Novo Serviço Público

Objectivos da sessão:

- Compreender os factores que contribuíram para o surgimento do paradigma da Nova Gestão Pública;
- Identificar as especificidades que contribuíram para o seu surgimento;
- Identificar as características principais deste movimento;
- Relacionar o surgimento do paradigma com a reforma da administração pública;
- Compreender os movimentos pós Nova Gestão Pública: O *Governance* e *Novo Serviço Público*; e,
- Aplicar e acomodar os conceitos às leituras orientadas.

1. Introdução

O primeiro ponto de comparabilidade da maioria das reformas é o paradigma gerencialista que as norteia. Orientada por princípios teóricos oriundos das teorias da escolha pública (*public choice*), teorias do agente principal, e do novo institucionalismo económico, o *New Public Management*⁶², ou *Nova Gestão Pública*⁶³ que foi a âncora teórica que inspirou programas nacionais nos anos noventa (OCDE, 2002).

- Localizar, para a década de 80, o facto de se ter generalizado a ideia de que a eficácia do sector público podia ser aumentada pela aplicação de técnicas e valores do sector privado (SARAIVA, 1997), embora (o autor) se ressalve que as burocracias públicas são diferentes das empresas privadas, uma vez que estas abrem uma maior possibilidade de uma melhor e mais eficiente supervisão.
- Identificar que em muitos países membros da OCDE se optou por elementos ou princípios reformadores, especialmente a privatização, os contratos, as agências executivas e programas de eficiência e qualidade (OCDE, 1995, 1996).

⁶² Considerado o paradigma dos anos oitenta, constitui-se num movimento internacional que influenciou e influencia o mundo. Um movimento de ideias e actos que nasceu na Inglaterra e que cedo se espalhou por todo o mundo e que se tem concretizado na mudança da forma tradicional como os governos administram a "coisa pública" (MACHADO, 1999).

⁶³ O conceito de Nova Gestão Pública foi modificado nos EUA, dando lugar à chamada *Reinvenção do Governo*.

- Compreender que a Nova Gestão Pública (NGP) aparece, assim, como lógica inerente às falhas do modelo burocrático/hierárquico que caracterizava o *Welfare State*.
- Aprender o novo modelo de gestão pública, bem como as suas diferentes vertentes e correntes, num contexto em que a maioria das iniciativas que surgem tem pontos em comum com a NGP, ou podem ser enquadrados no modelo, sem nunca deixar de aportar outras dimensões.
- Perceber que não é consensual o itinerário quanto à origem da NGP, onde por exemplo, a escola da Escolha Pública (*Public Choice*) reconhece a supremacia dos políticos (alimentada pela legitimidade democrática) para conduzir a reforma do Estado, as correntes mais gestionárias (*Management*) defendem-se com o maior e melhor conhecimento técnico dos gestores para transformar a Administração Pública e aumentar a satisfação e o bem-estar dos cidadãos.
- Ressalvar outros itinerários, como a abordagem norte-americana à reforma do Estado. A *New Public Administration* (NPA), movimento que pretende estabelecer um padrão de evolução e modernização das práticas gestionárias tendo como principal parceiro a própria Administração Pública (FREDERICKSON, 1996, *apud* RODRIGUES, 2005). Este movimento data da década de 60, numa época em que as preocupações com a viabilidade económica e financeira do Estado de providência social não eram tão apuradas. Daí se compreende a sua postura mais ponderada e menos radical em comparação com o NGP. A NPA, apesar de reconhecer as falhas e vícios burocráticos, tem uma atitude positiva perante os funcionários públicos e o seu sistema de carreira (*idem*, 2005).

2. A ambiguidade dos modelos

- Contextualizar que para alguns autores (HOOD, 1991, p. 4) trata-se de um movimento internacional baseado na insatisfação do modelo de gestão adoptado e nas crescentes cargas fiscais (*cf.* fig.1).

fig. 1: O modelo de gestão pública utilizado durante o Welfare State

Encoraja a criação de monopólios	Ao contrário o mercado proporciona:
Suprime a iniciativa privada e limita as escolhas dos cidadãos	A maximização das escolhas e das liberdades do cidadão
Produce em excesso	A eliminação da ineficiência
Produce serviços que não são necessários	A coordenação mais eficaz dos serviços e do trabalho
Encoraja o desperdício	Condições favoráveis ao florescimento da iniciativa privada

- Perceber que cada país acaba por seleccionar os componentes da NGP conforme as suas preferências, sendo um modelo de reforma “*a la carte*” (POLLITT, 1998). Por exemplo, nalguns casos, a reforma administrativa aparece sob a denominação de *reinventing government* (versão Americana).

— Noutros casos, como por exemplo nos países com *sistema de Westminster*, a reforma vai mais no sentido da pura privatização (*cf.* fig. 2), na redução do tamanho do Estado e pelo confronto com os sindicatos e trabalhadores da Administração Pública (KETTL, 2000, *apud* BARZELAY, 2001).

fig. 2: Tipos de interpretações do conceito de privatização

— Privatização da regulamentação administrativa da sociedade – um movimento de desregulação e de abstinência pelo Estado de regulamentar o mercado, ou seja, uma desestatização.
— Privatização do direito regulador da Administração – aplicação do direito privado em novas formas e organismos da Administração Pública. A chamada fuga para o direito privado.
— Privatização das formas organizativas da Administração – uma entidade dotada de personalidade jurídica de direito público é transformada numa pessoa colectiva de direito privado.
— Privatização da Gestão – Exercício ou a exploração de tarefas administrativas por parte de entidades privadas.
— Privatização do acesso às actividades económicas – Abertura à iniciativa privada de sectores de actividade até então reservados ao sector público
— Privatização do capital social – Inclusão de capitais privados em entidades cujo capital social era exclusivamente público.

Fonte: RODRIGUES, 2005. Adaptado.

— Identificar que vários autores (FERLIE, ASHBURNER, FITZGERALD e PETTIGREW, *apud* RODRIGUES, 2005) aproveitando o facto de não existir uma clara definição do que é a NGP propõem quatro modelos diferentes (ou quatro momentos de evolução do mesmo), de maneira a se destacarem da velha concepção de gestão pública (*cf.* fig. 3): (i) *focalização na eficiência*; (ii) *ênfase na descentralização*; (iii) *modelo da procura da excelência*; e, (iv) *modelo de orientação para o serviço público*.

fig. 3. Modelos de concepção da gestão pública

Modelo de Focalização na eficiência	Modelo da ênfase na descentralização	Modelo da procura da excelência	Modelo de orientação para o serviço público
Este modelo, parte de uma visão bastante negativa do anterior modelo de gestão pública, considerando-o como um modelo sem alternativas para motivar os trabalhadores, demasiado despesista e com um nível exagerado de procedimentos; o principal objectivo, passa pelo saneamento económico e financeiro da Administração Pública conseguido através de alterações introduzidas de maneira a fazer com que o sector público, tenha mais semelhanças com o sector privado.	Há uma tentativa de inverter a lógica seguida até a década de 70 em construir organizações que promovessem a integração vertical. A mudança vai no sentido de reduzir a Administração Pública a unidades mais flexíveis e a sua orientação e concentração em missões específicas.	A importância está em perceber a mudança organizacional através do seu desenvolvimento e da actualização das práticas com o sistema de valores e de rituais, com a cultura organizacional. A modernização administrativa é vista como um processo que não pode ser imposto de forma abrupta mas que tem de ser interiorizado e desejado por todos os elementos para não depara tantas oposições na hora da implementação.	Aceita-se a introdução de mecanismos de mercado mas com uma correcta e necessária adaptação a noção de serviço público. Algumas ferramentas e algumas práticas de gestão privada são aceites mas é necessário manter a ideia central de que a Administração Pública não é uma empresa apesar de poder ser gerida similarmemente.

Fonte: RODRIGUES, 2005. Adaptado.

2.1. O caso particular das agências

No caso do Reino Unido, por exemplo, MINOGUE (2000b) aponta uma série de críticas (ou problemas do seu surgimento) às agências: (i) alguma imprecisão no delineamento das responsabilidades pela redução do controlo formal político e incremento da autonomia de gestão; mas, e em simultâneo, as intervenções

quase diárias dos ministérios podem restringir essa mesma autonomia (O`TOOLE and JORDAN, 1995; POLIDANO, 1999; em OCDE, 1999); (ii) as relações entre os chefes das agências e os postos mais elevados do *staff* dos ministérios são pouco claras e por vezes obscuras [aqui pensámos que o autor queria, porventura, significar atritos] (TROSA, 1994); (iii) conduz à fragmentação e organizações desconectadas, o que exige mais atenção à coordenação do governo (OCDE, 1999); (iv) é mais um modelo que deseja alcançar a redução do pessoal ao serviço das organizações públicas (funcionalismo público) e da despesa pública do que propriamente um modelo voltado para o serviço em si (*idem*, OCDE, 1999).

As parcerias público-privadas representam uma abordagem *sui generis*, não existindo um verdadeiro modelo de carácter universal. A metodologia de referência é o modelo britânico desenvolvido no quadro de um ordenamento jurídico-administrativo de matriz anglo-saxónica, mas numerosos países adoptaram a via das parcerias público-privado de forma *ad hoc* com base na figura das concessões, no contexto de ordenamentos jurídicos e administrativos de influência. Deste modo, a administração central limita-se à preparação e avaliação, deixando às administrações periféricas a responsabilidade sobre a escolha e o modo de intervenção e execução, tais como (MOZZICAFREDDO, 2001): as agências Executivas Inglesas; Autoridades administrativas Independentes na França; Contratos de Gestão na Holanda e, as Agências Independentes na Suécia. Aqui, julga-se, que estas formas de organização são uma espécie de espaço público intermédio entre o Estado e o indivíduo, posição aliás partilhada por SARAIVA (1997). Dever-se-á, contudo, apontar o facto de este tipo de agenciamento, ou *modelo de agência* (ARAÚJO, 2000) permitir: (i) o desmembramento de grandes estruturas, em várias semi-autónomas; (ii) a clarificação de papéis e responsabilidades; (iii) o estabelecimento de um sistema de incentivos; (iv) o distanciamento da influência do poder político, o que favorece uma abordagem mais profissional à gestão; (v) a especialização de funções e a oferta de serviços de melhor qualidade; (vi) a flexibilidade de gestão permitindo uma resposta mais ajustada às exigências das actividades operativas; e, por último, (vii) a transferência das negociações de trabalho para cada uma das agências, libertando das pressões dos sindicatos sobre o Governo.

Não será, contudo, de deixar de lado uma questão que tem vindo a ganhar consistência na literatura a propósito da criação de agências e/ou implementação do modelo de agência. Assim, partilha-se a opinião de ARAÚJO (2000) e OCDE (1999) quando se refere que dois problemas se podem levantar: o primeiro é que o fornecimento de bens e serviços deixa de depender de uma só estrutura, coordenada com recursos à hierarquia. Em substituição surge um conjunto de organizações o que poderá conduzir ao desenvolvimento de diferentes culturas e que, por sua vez, dificultará a articulação e implementação das

políticas. O modelo vertical baseado na hierarquia e na autoridade dá lugar a uma estrutura complexa do tipo *network*, sendo que a tarefa de governar esta complexidade se tornará difícil. O segundo problema, não menos importante, e a que ARAÚJO (2000) faz referência é o facto de as agências passarem a dispor de conhecimento especializado sobre a área política que estão a implementar e, em contrapartida, os ministérios reduzirem a sua capacidade de receber informação e de intervir na implementação das políticas, o que pode fazer aumentar o hiato entre a elaboração da política e a execução em vez de estabelecer ligações. MINOGUE (2000a) refere, ainda, que a experiência no Reino Unido com as agências foi uma experiência dramática como exemplo de mudança estrutural deste tipo de modelo aplicado aos serviços públicos.

Assim, se por um lado, um dos exemplos mais comuns na literatura a propósito das iniciativas de reforma foi a criação de agências⁶⁴ autónomas, onde se pretendeu fazer a separação da esfera política da esfera da administração como intuito de destrinçar as funções de concepção das funções de execução, como aliás já se referiu, por outro, e segundo outros autores, outros problemas se criaram. SUBIRATS (1990) refere a este propósito (agências) que a questão central que aqui se prende, essencialmente, com o corte do formalismo administrativo, a burocracia, em ordem à obtenção de melhores resultados e de forma mais transparente. O desenvolvimento de empreendimentos e de serviços públicos, sob a forma de parcerias público-privado (SIMÕES, 2002), constitui uma abordagem de governação transversal e pragmática que, de modo crescente, a generalidade dos Governos tem vindo a adoptar com vista a mobilizar a capacidade de financiamento e de gestão do sector privado, no sentido de expandir a base infra-estrutural da economia e melhorar a cobertura e qualidade dos serviços públicos e sociais prestados aos cidadãos.

3. As diferentes pré-correntes da Nova Gestão Pública

— A NGP insere em si a agregação de duas correntes ideológicas distintas (HOOD, 1991, p.5). Como movimento de reforma administrativa, para além de não ter uma aplicação e aplicabilidade uniforme variando conforme o país que o adopta, varia também consoante a corrente seguida. Por um lado o “*free to choose*” defendido pela escola económica da *Public Choice*, que advoga a redução do papel

⁶⁴ Corroboramos a opinião de PITSCHAS (2001) quando refere que ao termo “agência”, hoje amplamente difundido na literatura sobre administração pública, é possível fazer uma equivalência com os institutos públicos existentes em Portugal, que dispõem de autonomia financeira, de gestão e de administração, com funções de realização indirecta da administração do Estado. Também ARAÚJO (2000) refere que em Portugal a ideia de agência está a ser introduzida pela revitalização da figura do instituto público e das suas variantes com a criação de organizações com carácter autónomo. Refira-se, por curiosidade, que no Reino Unido (segundo o autor) existem 138 agências que empregam 81% dos funcionários públicos. Em MINOGUE (2000b) pode ler-se 138 agências que empregam 386 000 *civil servants*, 75% do total; 90 chefes executivos de agência foram recrutados por competição aberta ao exterior da administração, 25% das nomeações foram de candidatos externos, 6 chefes executivos são mulheres, tipos de agência: *Prisons Agency*, *Benefits Agencies*, *Civil Service College*, *Court Service* e *Office for National Statistics*.

do Estado, e a sua actuação com base no mercado. Por outro, o “*free to manage*” da escola managerialista (*apud* RODRIGUES, 2005), assim descritas (*cf.* fig. 4):

fig. 4. Correntes ideológicas em que se congrega a NGP

A Teoria da Escolha Pública	O Managerialismo
1. Onde se evidencia a necessidade do respeito pela vontade manifestada pelos cidadãos no processo de decisão.	7- Estabelece uma fronteira entre a política e a gestão, no seio da actividade da Administração Pública. Aposta na recuperação das instituições públicas, na sua modificação e aproveitamento.
2. O governo é eleito para agir em nome da colectividade, representando-a e procurando afirmar as suas preferências.	2- Centra-se na aproximação das práticas da Administração Pública à gestão privada, defendendo-se a necessidade da modificação do <i>modus operandi</i> do sector público.
3. A principal premissa é que as instituições públicas devem ser desenhadas de forma a garantir aos cidadãos aquilo que realmente querem, em vez de os sujeitarem às escolhas que maximizam interesses de políticos e burocratas.	3- Reconhecimento que alguns instrumentos de gestão permitidos ao sector privado deveriam ser, por beneficiarem a eficácia e desempenho económico, acolhidos no sector público.
4. Posição clara de combate à burocracia e a luta pela reposição do primado dos políticos, verdadeiros representantes da vontade popular, sobre o funcionário burocrático.	4- A gestão como ideologia dominante apresenta-se com a capacidade de localizar e eliminar fontes de desperdício, através de instrumentos que permitem um melhor aproveitamento dos recursos.
5. Centralização das decisões, num maior controlo e coordenação dos políticos sobre os burocratas.	5- Mostra-se sobretudo incompatível com formalismos e práticas burocráticas e administrativas.
6. Reconhecimento no mercado a qualidade de reflectir as preferências dos cidadãos.	6- Ao contrário da teoria da Escolha Pública, é defendida maior autonomia, maior liberdade, para o gestor mas que vem acompanhada de uma maior responsabilização.
7. Destruição dos modelos organizativos tradicionais, assente em hierarquias e monopólios públicos.	7- A ênfase e o controlo recaem sobre a capacidade do gestor gerir com eficiência. Esta responsabilização deixa de ser integralmente política e passa a ser também perante os cidadãos e os objectivos assumidos.
8. Aposta na desagregação do poder burocrático caminhando para soluções onde o poder público age como garante da existência de bens e serviços públicos sem a obrigatoriedade de os produzir.	8- Não basta ter a confiança política para continuar a exercer o cargo para o qual foi contratado, é preciso satisfazer os desejos das populações e cumprir os contratos estabelecidos.

3.1. A Autonomização do Modelo da Nova Gestão Pública

- Identificar o *New Public Management*⁶⁵ (NPM) ou *Nova Gestão Pública* (NGP), vulgarmente conhecido como o paradigma de gestão empresarial, e que tem sido moda em muitos países, especialmente nas democracias anglo-americanas nos últimos quinze anos e que nasce da convicção de que a burocracia falhou e as soluções do sector privado são a chave para o sucesso.
- Compreender que aquele movimento recebeu designações distintas nos diferentes países, como por exemplo (HOOD, 2000): *Project de Service* na França, *Next Steps* no Reino Unido, *Public Service 2000* no Canadá, *Novo Modelo de Controlo* na Alemanha, etc.. Mas, como refere HOOD (2000) era necessário alguma etiqueta genérica para universalizar tal filosofia de gestão. Dito assim, e em

⁶⁵ Vários são, portanto, os modelos que se apresentam, com mais ou menos solidez e originalidade, em substituição do modelo Weberiano, destacando-se a Reinvenção⁶⁵ do Governo) proposto como plano de reforma do governo americano pela Comissão a que presidiu o vice-presidente (Saraiva, 1997). O *New Public Management* (NPM), é o exemplo disso mesmo: surgiu da evolução do modelo anterior (Reinvenção do Governo), porém esta corrente (NPM) inspira-se, por um lado, na aplicação ao sector público de técnicas de gestão que evoluíram nas empresas privadas, dando, por outro lado, maior atenção às especificidades e aos aspectos políticos que enquadram a actividade das organizações públicas. Daí basearem-se nas formulações teóricas da disciplina da economia política conhecidas como *public choice*.

consequência, apareceu a designação nos países anglo-saxónicos de um novo modelo designado de Nova Gestão Pública.

- Compreender que a expressão *Nova Gestão Pública* tem sido utilizada para descrever genericamente todas as mudanças, embora possa contribuir para obscurecer como para esclarecer os conceitos subjacentes às reformas (PETERS, 2001a). O termo *New Public Management* é, por seu turno, também controverso (DUNLEAVY *et al*, 1994).
- Analisar a perspectiva de alguns autores, como Hood e Jackson que caracterizam a NGP não só como um *argumento administrativo, mas também, como filosofia administrativa que genericamente é um corpo de “ensinanzas doutriniais e que goza de ampla aceitação”* (SARAIVA, 1997), principalmente na questão do favorecimento da intrusão de modelos e pessoas originárias do sector privado⁶⁶ (PETTIGREW, 1997), é uma espécie de movimento de reforma inserido/adoptado por um certo número de países anglo-saxónicos, em particular a partir de 1979 e sob o governo de Margaret Thatcher no Reino Unido.
- Verificar que a NGP procurou dinamizar a administração ao introduzir no seu funcionamento uma lógica de concorrência pela via de mecanismos tipo mercado, as ideias de autonomia e descentralização dos serviços administrativos, privilégio à noção de cliente (PETERMANN, 2001; NOMDEN, 2002).
- Compreender que nova gestão pública, ou *New Public Management*, conforme referencia o relatório do BANCO MUNDIAL (2002) sobre o movimento do NPM, é uma designação escorregadia. Geralmente é usada para descrever ou designar uma cultura de gestão que enfatiza o cidadão e o cliente assim como a responsabilidade pelos resultados.
- Compreender o que refere DENHARDT (2000) quando expressa a ideia de que a nova gestão pública é claramente uma ligação à perspectiva da escolha pública (*public choice*) da administração pública.
- Identificar algumas medidas caracterizadores da NGP, tais como: rever os orçamentos, torná-los mais transparentes em termos de responsabilidade, atribuição de custos aos resultados, avaliação e criação de indicadores de desempenho, incentivos à performance, desagregação de funções ou formas de quase-mercado ou contratuais⁶⁷ (com a introdução de novas formas de fornecimento), abertura à competição entre agências públicas, firmas e outras organizações privadas e desconcentração de regras de fornecimento ao mínimo tamanho, foram muitas das iniciativas de

⁶⁶ BRANDÃO (2000) identifica 4 tipos de potencialidades (princípios) das parcerias público/privado: 1) Princípio da especialização; 2) Princípio das economias de escala e custos decrescentes; 3) Princípio de rentabilidade do negócio; e, 4) Princípio da livre concorrência.

⁶⁷ Ver, a este propósito em “Types of performance contracting-arrangements found in OECD Countries”: *framework agreements; budget contracts and resource agreements; organizational performance agreements; chief executive performance agreements; funder-provider agreements; intergovernmental performance contracts and partnership agreements; customer service agreements* (OCDE, 1999).

reformas ou pelo menos intenções de mudança entre os modelos tradicionais de administração (burocráticos) para modelos novos de gestão, como a NGP.

fig 5: Características da Nova Gestão Pública

Autor	Características
Pettigrew (1997)	<ul style="list-style-type: none"> — Atenção ao controlo financeiro — Influência da estrutura decisional superior com a fixação de objectivos de controlo de performance — Auditorias financeiras e profissionais — Desregulamentação — Importância das preferências do mercado e utilização de quase mercado para alocação de recursos — Gestão por contratos e uma fragmentação de organizações públicas ao nível local — Centralização de actividades secundárias — Estrutura de pessoal aligeirada, tanto na base como no topo — Serviço público mais standardizado, mais flexível, oferecendo uma maior variedade — Preocupação com a qualidade (qualidade total) — Atenção ao usuário (utente) — Devolver poder aos organismos locais eleitos e não nomeados — Reconhecimento de um conjunto de valores e tarefas e funções específicas do serviço público — Acento na participação dos cidadãos e na responsabilização
Gomes (2001)	<ul style="list-style-type: none"> — Orientação para a qualidade dos serviços oferecidos aos "clientes" — Esforço de redução dos custos e, em particular, assegurar a transferência dos custos de produção — Diferenciação do financiamento da aquisição e da produção de serviços — Aceitação da independência organizacional de unidades administrativas — Descentralização das responsabilidades de direcção (separação das decisões estratégicas e operacionais) — Introdução da avaliação do desempenho e dos resultados (por exemplo <i>Benchmarking</i>) — Integração dos princípios de concorrência (por exemplo <i>contracting out</i>) — Flexibilização do emprego público
Dunleavy e Hood (1994)	<ul style="list-style-type: none"> — Transformação dos procedimentos, para os tornar transparentes, importância dos custos, medição de resultados — Visão das organizações como uma cadeia de relações principalmente de baixo custo, em redes de contrato que vinculam incentivos ao rendimento — Desagregação de funções separáveis em formas quase-contratuais ou de quase mercado, mediante a introdução de distinções <i>fornecedor/cliente</i>
Mozzicafreddo (2001)	<ul style="list-style-type: none"> — Desburocratização — Sistema de gestão não hierarquizado, gestão empresarial — Eficiência e produtividade organizacional, incentivos à diferenciação — Lógica de mercado, contratação de serviços, projectos flexíveis — Separação da concepção e elaboração da execução — Devoção, delegação de poderes, diminuição da organização
Peters (2001)	<ul style="list-style-type: none"> — Busca de eficiência através de técnicas de gestão privada — Novas formas de tornar as organizações públicas mais participativas — Perspectivas de responsabilidade alternativas — Tendência para transferir poderes dos ministérios e governos centrais quer para organismos quase autónomos quer para governos subnacionais (criação de organismos novos – frequentemente denominados de agências) — Conferir mais poder aos trabalhadores de escalões inferiores — Modificação dos processos de tomada de decisão — Desregulamentação — Equiparação ao mercado
Pitschas (2001)	<ul style="list-style-type: none"> — Maior eficácia da administração — Mudança das organizações e processos de funcionamento por meio das modernas tecnologias de informação — Redução de efectivos — Introdução de uma filosofia de gestão empresarial nos assuntos públicos. — Princípios como <i>lean management</i> (gestão com um mínimo de recursos) e <i>total quality management</i> (gestão de qualidade total)

fig 5: Características da Nova Gestão Pública

Autor	Características
Júnior (2002)	<ul style="list-style-type: none"> — Ênfase na eficiência e na elevação da performance — Introdução de mecanismos de mercado na gestão pública — Orientação para resultados — Descentralização dos controlos gerenciais no sentido de maior autonomia, responsabilização e flexibilização de procedimentos — Distinção entre funções de formulação (<i>policy-making</i>) e implementação (<i>service delivery</i>) das políticas públicas
Almodovar (2002)	<ul style="list-style-type: none"> — Introdução de uma lógica empresarial, que é norteada por objectivos de eficiência e eficácia — Maior abertura à iniciativa privada e à introdução de mecanismos semelhantes aos do mercado, designadamente a desconcentração orgânica e a criação de unidades mais pequenas — Desburocratização, a simplificação de processos — Introdução de incentivos à inovação por parte dos serviços e a modernização administrativa — Os dirigentes das organizações públicas devem agir como gestores, utilizando o planeamento estratégico (baseado na definição de metas) e a gestão por resultados, enquanto os funcionários devem ter uma participação activa nas escolhas operacionais (ou seja, em relação aos meios e métodos) — Os serviços centrais devem descentralizar funções e desconcentrar serviços, devendo a sua função ser essencialmente de definição estratégica e de controlo, enquanto os restantes serviços devem ter mais autonomia do ponto de vista operacional, de modo a promover a iniciativa e eventualmente a concorrência entre unidades — Desburocratização, através da redução da produção de regulamentações, do aumento da simplicidade e da clareza dos processos. — Mais atenção à qualidade dos serviços prestados e à relação com os utentes, que são clientes da prestação pública
Gore (citado por Saraiva 1997)	<ul style="list-style-type: none"> — Pôr os clientes em primeiro lugar — Eliminar os procedimentos burocráticos — Dar poder aos empregados para obter resultados — Criar sentido de missão — Delegar autoridade e responsabilidade — Incentivos — Elaborar pressupostos baseados em resultados — Competitividade — Buscar no mercado e não nas soluções administrativas — Medir os êxitos e satisfação dos clientes
Hood (2000)	<ul style="list-style-type: none"> — Gestão profissional actuante — Padrões de medidas de desempenho explícitos — Maior ênfase do controlo de resultados — Tendência para a desagregação de unidades — Tendência para uma maior competição⁶⁸ — Ênfase nos estilos de gestão praticados no sector privado — Ênfase na disciplina e parcimónia na utilização dos recursos — Descentralização das organizações públicas em função de cada serviço — Busca de alternativas que ofereçam mais racionalidade
Banco Mundial (2002)	<ul style="list-style-type: none"> — Promoção do controlo descentralizado através de uma grande variedade de alternativas e mecanismos de fornecimento de serviços — Mecanismos quase-mercado para fornecimento de serviços públicos — Fomento da confiança nos contratos (<i>contracting out</i>) — Maior ênfase na Gestão do que nos procedimentos formais e standardizados, não dando ênfase ao serviço público de carreira
Bilhim (2000a) ⁶⁹	<ul style="list-style-type: none"> — Administração catalizadora — Administração pertencente à comunidade — Administração competitiva

⁶⁸ *Competição* é a chave para o modelo empresarial aplicado à administração pública, com a assunção (nem sempre justificada) de que a privatização e os contratos assegurarão a referida competitividade (MINOGUE, 2000a). As vantagens do *Contracting out* são claras (MINOGUE 2000b): oferece, através de um processo competitivo, uma redução de custos e de redução da despesa pública, estabelecendo-se, quase forçosamente, padrões de qualidade e *standards* dessa mesma qualidade.

⁶⁹ O autor faz uma caracterização do que foi (e em muitas casos ainda é) o modelo normativo da "velha administração clássica", expondo algumas dessas mesmas características e que, para nós (pensámos que também para o autor) são ao mesmo tempo razões de reforma, deste modo contrapõe o que considera ser um novo modelo de gestão pública.

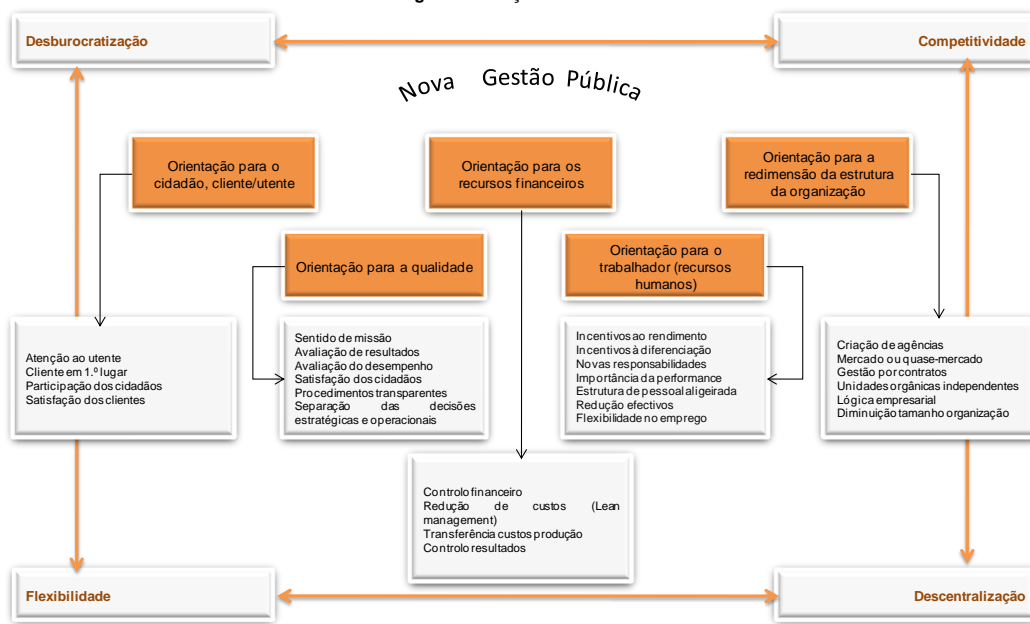
fig 5: Características da Nova Gestão Pública

Autor	Características
	<ul style="list-style-type: none"> — Administração dirigida pela missão — Administração orientada por resultados — Administração orientada para o cliente — Administração Empresarial — Administração pró-activa — Administração descentralizada — Administração orientada para o mercado
<p>Minogue (2000a, 2000b)</p>	<ul style="list-style-type: none"> — Separação da estratégia política da gestão operativa — Preocupação com os resultados e menos com o processo — Orientação para as necessidades dos clientes — Uma cultura burocrática transformada
<p>Echebarria (2000)</p>	<ul style="list-style-type: none"> — Fortalecer as funções estratégicas dos governos (coordenação, gestão transversal, controlo de resultados) — Descentralização e orientação para os resultados mediante a flexibilização de estruturas e procedimentos (agências, por exemplo) — Gerar competência e capacidade de escolha — Proporcionar serviços de qualidade — Melhorar a gestão dos recursos humanos — Optimizar o recurso das novas tecnologias

Fonte: Autores referenciados. Construção própria

- Identificar, de forma sistematizada (*cfr.* fig. 6 seguinte) aquelas que são, na generalidade, apontadas como as orientações e características principais deste movimento.
- Perceber que do ponto de vista organizacional, POLLITT e BOUCKAERT (1995) distinguem quatro eixos essenciais, a saber: (i) a escala (redução de efectivos, menos níveis hierárquicos intermédios); (ii) a centralização/descentralização; (iii) a especialização (desmantelamento das grandes organizações); e, por último, (iv) a coordenação (para os autores existem três tipos de mecanismos de coordenação: pela via da hierarquia, pela via de rede (network) e, ainda, do mercado).

fig. 6: Orientações da NGP



— PETTIGREW (1997) reagrupa quatro tipos de interpretações da NGP, com referência as características por ele expostas, conforme se pode ver na fig. 7 seguinte, a propósito das características da NGP.

fig. 7: Tipos de interpretações da NGP

Modelo n.º 1	Modelo n.º 2	Modelo n.º 3	Modelo n.º 4
A procura da eficácia é o modelo mais antigo, representa uma tentativa de aproximar o sector privado do público, já que o sector público está com hipertrofia e é dispendioso (diagnóstico thatchérien)	Redução do tamanho da organização (<i>downsizing</i>) e descentralização, maior grau de flexibilidade, descentralização de responsabilidades, orçamentos e estratégias	Inspirado na Escola das relações humanas e na cultura organizacional, insistindo em valores, cultura, ritos e símbolos, distinguindo duas tendências: - a tendência "de bas en haut" (<i>bottom-up</i>) de fortes culturas colectivas poderão agir de forma mais eficaz ao nível da performance, neste contexto e com uma estrutura fundada sobre uma linha hierárquica vertical de comando, a mudança estratégica emana da base, a estrutura da organização é descentralizada e a <i>performance</i> é medida ou julgada pelos resultados. - a tendência "de haut en bas" (<i>top-down</i>) fornecendo a visão dos dirigentes na organização, líderes carismáticos.	Orientação para o serviço público, é o modelo mais desenvolvido mas também o mais lento a conquistar, fundado na consideração simultânea de ideias de gestão privada. Compatibilização da ideia de missão de serviço público com a noção de gestão de qualidade, como modelos de gestão privada

Fonte: PETTIGREW, 1997. Construção própria

— Compreender que é exagerado dizer que a nova gestão pública se resume à introdução de mecanismos de mercado ou quase mercado no sector público.

— Identificar outros movimentos *muito próximos desta visão de reforma*, onde se contam, entre outras (BRAVO, 2002), as abordagens também precursoras desta filosofia: o *public management*⁷⁰ que, como já se referiu, nas suas várias versões, transpôs para o sector público os programas de racionalização

⁷⁰ Incluindo a sua versão de *New Public Management* no Reino Unido.

empresarial. Tinham sido amplamente testados nas grandes empresas privadas e sublinhavam a prossecução dos três E's — Economia, Eficiência e Eficácia — e um maior recurso à contratação. Mais recentemente, popularizaram-se práticas como as de *reengenharia de processos* (ou seja, a reestruturação com base em funções ou missões e não nos “feudos” departamentais), as de *downsizing* (redução da dimensão e do número de efectivos) e as de *outsourcing* (contratação); *total quality*, centrada nos resultados, na organização em rede (segundo as técnicas de *policy networks*) e na satisfação do cliente; e a que a denominada de *public governance*, que acentua as especificidades das instituições públicas e a introdução de uma cultura administrativa baseada numa organização flexível, em processos de *team-work*, de decisão e execução concertados entre chefias, funcionários e os vários agentes e parceiros sociais e no aumento do protagonismo dos cidadãos na implementação de programas e na supervisão da qualidade dos serviços.

- JONES e TOMPSON (1997) juntam os grandes princípios e conceitos do NPM para uma definição maior, descrevem este movimento como tendo cinco princípios básicos, os cinco “Rs”⁷¹: reestruturação, reengenharia, reinvenção, realinhamento e revisão, como se ilustra na fig.8.

fig. 8: Os cinco “Rs” da Nova Gestão Pública

Reestruturação	<ul style="list-style-type: none"> — Identificar a competência central da organização — Excluir da organização tudo o que de facto não acrescente valor aos seus serviços – especialmente as regras que inibam a <i>performance</i> /desempenho — Contratar fora da organização tudo o que não seja uma competência central — Ferramentas: TQM; análise de cadeia de valor, actividades baseadas no custo (ABC)
Reengenharia	<ul style="list-style-type: none"> — Fomento da iniciativa, em vez de tentar remediar processos existentes com soluções “tapa buracos” — Colocar o computador e outras tecnologias da informação no centro da operação — Construir desde a base para cima, em vez de para baixo — Basear a configuração organizacional em processos, em vez de em funções e de posições no quadro organizacional — Ferramentas: bases de dados modernas, sistemas periciais, tecnologias de informação, trabalho em equipa, benchmarking
Reinvenção	<ul style="list-style-type: none"> — Desenvolver um processo de planeamento — Estabelecer uma estratégia de serviço/mercado — Direcção a organização para novos modos de entrega de serviços e mercados — Ferramentas: planeamento estratégico, pesquisa de mercado, custos por objectivos, redes e alianças
Realinhamento	<ul style="list-style-type: none"> — Alinhar as estruturas administrativas e de responsabilidade da organização com o seu mercado e estratégia de entrega de serviços — Alinhar a estrutura de recompensa da organização com as suas estruturas administrativas e de responsabilidade — Colocar os centros de missão em primeiro lugar; as actividades especializadas funcionalmente, tais como recursos humanos ou administração financeira, são missões nucleares apenas para as organizações que fornecem estes serviços, tais como agências de trabalho temporário ou instituições financeiras; se as unidades não realizam missões nucleares, deveriam ser tratadas como centros de suporte — Ferramentas: organizações baseadas na performance/desempenho, estruturas multi divisionais, produção fraca, responsabilidade orçamental e contabilística, preços de

⁷¹ Para ARGYRIADES (2001) os quatro “Ds” da democracia são: descentralizar, desconcentrar; desburocratizar e, por último, desregular.

fig. 8: Os cinco "Rs" da Nova Gestão Pública

	transferência, incentivos de alta potência
Repensar	<ul style="list-style-type: none"> — Acelerar a observação, orientação, decisão, agir ciclicamente quer para melhorar o desempenho/<i>performance</i> quer para aprender mais rapidamente. Conferir poder aos trabalhadores da linha da frente para avaliar a performance/desempenho dos serviços e para proporcionar <i>feedback</i> da entrega de serviços e estratégia — Construir uma organização com capacidade de aprendizagem e de adaptação — Ferramentas: descentralização, controles flexíveis, capital humano/do trabalho, análise rápida, novos modelos de aprendizagem

Fonte: JONES *et al* (1997), tradução própria

- Compreender que a ideia de *Governance without government* está a tornar-se o modelo dominante de gestão para as democracias industrializadas. A discussão daquele paradigma, entre nós vulgarmente conhecido por “menos Estado, melhor Estado”, é largamente uma ideia europeia e concentrou-se de início no Reino Unido e na Holanda. A perda de legitimidade do Estado tem a ver com o facto de ser extremamente grande e burocrático. Embora, como se pode ler num relatório de Banco Mundial (WORLD BANK, 1997; POPIK, 1998) não se trata de ter mais ou menos Estado, mas, isso sim, de construir sobre as reformas macroeconómicas, para gerar um Estado mais eficaz.
- Identificar que muitos dos *New Public Management Scholars* (BENAVIDES, 2002) não fazem a distinção entre o *Reinventing Government* e o *New Public Management movements*. Teoricamente o NPM resultou de duas ideias que emergiram juntas. HOOD (1991) concluiu que, por um lado, estas ideias são o *New institutional Economics*, que inclui a *public choice*, *Transaction Cost Theory* e *Principal-agent Theory*⁷² e, por outro lado, a segunda ideia, *Business-typ Managerialism* no sector público, na tradição do *International Scientific Management Movement*.
- Conhecer que a NGP assumiu uma variedade de formas de acordo com o contexto. Além disso tem vindo a ser identificada como “*international march of history*”, especialmente como discípulo do papel desempenhado por OSBORNE e GAEBLER`S em *Reinventing Government*, na campanha de Bill Clinton de 1992.
- Reconhecer que, como todos os sistemas administrativos, a NGP atraiu uma mistura de glória e de censura (culpa). Os elogios são bem conhecidos, quanto à culpa ou censura, DUNLEAVY *et al* (1994) centram-se em quatro grupos de críticas: (i) *críticas fatalistas*; (ii) *críticas individualistas*; (iii) *críticas hierarquistas*; e, (iv) *críticas igualitaristas* (cfr. fig. 9).

⁷² A *Teoria do Agente Principal* aplicada ao sector público é geralmente vista como uma série de relações entre agências, nomeadamente: (i) entre eleitores e legislatura; (ii) entre legislatura e executivo; (iii) entre executivo e gabinetes; e, (iv) entre ministros e ministros e departamentos e empresas públicas (OCDE, 1999).

fig. 9: Tipos de críticas à NGP

<i>Críticas fatalistas</i>	<i>Críticas individualistas</i>	<i>Críticas hierarquistas</i>	<i>Críticas igualitaristas</i>
As pessoas que têm uma visão fatalista não acreditam no controlo e natureza das interacções humanas. Vêm ou têm na reforma da administração pública uma posição fatalista, onde os problemas básicos da reforma da gestão do sector público são erros notáveis dos humanos, erros do sistema, programas não direccionados, fraude, corrupção e más intenções.	As atitudes individualistas são associadas com algum optimismo nas relações humanas. Os individualistas acreditam na primazia da actividade empresarial como resposta aos sinais de regulação do desenvolvimento social. Não acreditam, contudo, sendo bastante críticos, nos aspectos e formas de gestão, quase-contratos em vez de contratos, por exemplo	Os adeptos desta visão acreditam nas capacidades humanas, mas preocupam-se com o desenvolvimento e a forma como a NGP enfatiza as habilidades e a estratégia. Preocupam-se, também, com a possibilidade do risco de erosão da tradicional ética do serviço público como resultado das mudanças da NGP. Uma outra preocupação é a possibilidade do esvaziamento do conceito de carreira.	É a mais pessimista das visões acerca das relações humanas, pelo menos da sua interacção. Largas escalas de reformas de marketing fazem aumentar o risco da corrupção no sector público. A corrupção, segundo esta visão, é facilitada nas formas descentralizadas de prestar os serviços. Acreditam que um interface público/privado fará aumentar a corrupção. Risco de inapropriadas privatizações. Risco de aparecimento de elites nos topos das hierarquias (através do agenciamento, por exemplo), substituição de pequenos corpos de autoridade por múltiplos centros de autoridade, são, de entre outras, as preocupações e/ou críticas desta visão.

- Perceber que ainda hoje muitos autores discutem a natureza da NGP: novo modelo, novo dogma, novo tipo-ideal, novo paradigma de mudança (BARZELAY, 1998; OSBORNE e GAEBLER, 1992; HOOD, 1994a; OCDE, 1998; PETERMANN, 2001; OCDE, 2002), para alguns (por exemplo, POLLITT, 1995) é simplesmente uma metamorfose do neoliberalismo, um conjunto de receitas do sector privado. Novos autores que apresentaram a NGP como um paradigma, e não como um conjunto de receitas, distinguem três dimensões essenciais, a saber: um fenómeno de distanciação da administração da política, um processo de aproximação entre administração e cidadãos (clientes), e, por último, um fenómeno de transformação da administração (dinamização).
- Compreender que é possível distinguir entre críticas mais técnicas e as mais políticas (MOREIRA *et al*, 2010, p. 39 e ss.) sendo que as primeiras acentuam as diferenças entre duas abordagens: a managerial (mais atenção à medida dos resultados) a da Governação (a preocupação recai na forma como as organizações interagem em ordem a conseguir um nível mais elevado de resultados desejados).
- Concluir com as seguintes proposições:
 - (i) A convergência dos sistemas administrativos não existe (ARAÚJO, 2000). O que se verifica é que cada país introduz a ideia de modelo de agência adaptando-a ao seu sistema.
 - (ii) Aparecimento de uma nova filosofia de gestão orientada para o cidadão, que passa a ser considerado como cliente activo e não como receptor de serviços públicos fomentando, em consequência, uma maior comunicação entre ambas as partes.

- (iii) A descentralização da gestão mediante a criação de unidades operativas (autónomas), estabelecidas segundo uma autoridade delegada e assentes em planos de actuação com assunção dos resultados.
- (iv) A desregulamentação como um princípio fundamental para que outras técnicas de gestão empresarial aplicada ao sector público tenham sucesso.
- (v) A definição de papéis a desempenhar pelos políticos e pelos gestores, como consequência da separação da responsabilidade política e responsabilidade de gestão.
- (vi) A reorganização da função pública e a modernização que como princípios de reforma acompanham os restantes, sem os quais a reforma no seu todo não seria possível.
- (vii) O *managerialismo* desenvolveu-se no sector público pela aumentada preocupação pelos resultados, pelo desempenho e consequência desse desempenho, como uma nova forma de repensar o Estado;
- (viii) Emerge um novo conceito de gestão pública, intrinsecamente comum e/ou relacionado com o interesse público e actuação das instituições públicas, em particular, a importância da responsabilidade pública;
- (ix) Assume-se que a gestão pública, apesar de conter especificidades que a distanciam (ou pelos menos diferenciam) da gestão privada deve, contudo, deixar-se fazer aproximar desta última concepção nos princípios da racionalidade managerial (adaptação à mudança, abertura ao ambiente externo, primazia dos fins, etc.) em vez de uma legitimidade fundada na regularidade dos processos e de estruturas formais de organização pública;
- (x) O modelo de reforma da administração pública não é único, não havendo uma só solução para o mesmo problema. Sai reforçada a tese de que não é viável que as práticas administrativas de reforma devam ser encaradas como um só paradigma (movimento, fase, iniciativa, programa, etc.);
- (xi) A adopção por novas formas de gestão, nacional e internacionalmente, é fruto da crise de implementação estatal de serviços públicos mas, também, de pressão dos cidadãos e da promoção internacional de novas ideias de reforma (desregulamentação, mudança na cultura organizacional, introdução de mecanismos de mercado ou quase-mercado, etc.) novos procedimentos regulatórios, flexibilização de regras de trabalho com clarificação de competências e responsabilidades; e,
- (xii) As reformas devem ser politicamente desejáveis, praticáveis e credíveis para todos os actores envolvidos: políticos, burocratas e cidadãos.

3.2. Os movimentos pós NGP

3.1.1. O *Governance* e o Novo Serviço Público

No início do presente século, académicos da área da Administração Pública começaram a pôr em causa de forma mais sistemática a rigidez dos modelos até aqui existentes, fossem estes mais afectos à tradição burocrática, à teoria da liderança política ou à corrente managerialista (MADUREIRA, 2004). Neste sentido, encara-se o conceito de *Governance* como o reconhecimento de que numa sociedade global não existem imposições unilaterais de quaisquer tipos de liderança, pelo que Estado e Administração Pública passam a ter que funcionar como “sistema de órgãos orientadores dos distintos actores sociais e económicos de uma sociedade determinada” (PAGAZA, 2000:48, *apud* MADUREIRA *et al*, 2006).

Com a falência do Estado Providência, criaram-se as condições ideais para a *mercantilização* do funcionamento da Administração. Não obstante, a escola managerial não só não resolveu os problemas públicos de forma taxativa, como incorreu em incoerências diversas, proclamando não raras vezes a descentralização, a delegação de competências e a desregulação como medidas fundamentais para a mudança de paradigma na reforma administrativa, mas mantendo o poder hierárquico altamente centralizado na prática. Este foi o terreno propício para que, independentemente de todas as discussões conceptuais acerca do mesmo, o conceito de *governance*, tivesse ganho peso, interessando às organizações públicas, dotar os indivíduos de comportamentos elásticos, flexíveis, que não se deixem “imobilizar” pelas mais que tradicionais e diversificadas formas de resistência à mudança. São de uma diversidade imensa as variáveis que podem afectar o comportamento organizacional, sendo que a imprevisibilidade dos contornos organizacionais, e por isso funcionais, age nos nossos dias como um dos principais determinantes na formação desse comportamento. Hoje importa à gestão saber motivar na incerteza (MADUREIRA, *et al* 2006).

Assim, importa contextualizar que para alguns académicos o debate sobre o movimento designado como *Governance* foi despoletado, em parte, pelas ideias avançadas pela Nova Gestão Pública enquanto filosofia de *generic management* (PETERS, 1998) porque argumenta que toda a gestão é similar nas mudanças e por consequência os seus problemas podem ser resolvidos da mesma maneira, quer no sector privado, quer no sector público.

— Compreender que as diferenças que se apontam a estes dois movimentos (*New Public Management* e *Governance*) são as seguintes (*cf.* fig. 10):

fig. 10: Diferenças entre *Governance* e *New Public Management*

<i>New Public Management</i>	<i>Governance</i>
Nega uma especificidade de cultura de serviço público ou mesmo de uma política de serviço público	É o elemento central de uma política democrática
Identifica nos serviços públicos a ineficiência e indiferença às necessidades dos clientes	Mantém algum grau de controlo político sobre o serviço público, sendo visto como uma extensão do interesse público
Tem preocupações com os resultados (foco quase exclusivo no desenvolvimento de técnicas de gestão para assegurar a satisfação dos clientes)	Preocupa-se com os processos
As reformas administrativas dão-se de forma interorganizacional com ênfase na teoria organizacional	As reformas administrativas dão-se de forma intraorganizacional com ênfase na teoria política
Mais direccionado para as mudanças nos valores e práticas do serviço público	Aparece em diferentes formas institucionais e em contextos nacionais diferentes

- Para MOREIRA *et al* (2010, p. 40) pode sintetizar-se que enquanto a abordagem managerial tenderá a fixar-se na melhor forma de fazer cumprir objectivos públicos e na avaliação desse cumprimento, a governação pública implicará uma perspectiva mais ampla que, no limite, deverá ter em conta todo um processo que está antes e depois (...).
- Para outros autores, como FREDERICKSON (1996) a comparação entre os dois movimentos, sendo que com visões diferentes sobre o paradigma da burocracia, têm contudo em comum, de entre outras, as seguintes características:
 - i. Ambos os movimentos se encontram desapontados com o ritmo de mudança ou, se se quiser, como se faz essa mudança;
 - ii. Ambos os movimentos apelam, no âmbito da estrutura organizacional, à descentralização, menos hierarquia, ao *contracting-out*, etc.; e,
 - iii. Ambos os movimentos apelam à satisfação e ao trabalho em grupo e, ainda, ambos os movimentos apelam à criatividade, etc..
- Compreender o conceito de *Governança pública* enquanto novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade.
- Perceber que o conceito de *Governance* transcende o conceito de Governo, envolvendo actores não estatais (RHODES, 1997). Governança é o exercício do poder político para gerir assuntos de uma nação (WORLD BANK, 1992) e que a gestão dos assuntos da nação pode precisar de mais do que o governo para garantir a eficácia e a eficiência das políticas públicas.
- Conhecer das características do *Governance* (RHODES, 1997): (i) um serviço público eficiente; (ii) um sistema judicial independente e um quadro legal para fazer valer os contratos; (iii) a gestão responsável dos recursos públicos; (iv) auditoria pública independente, responsável por uma

legislatura representativa; (v) respeito à lei e aos direitos humanos em todos os níveis de governo; (vi) uma estrutura institucional pluralista; e, (vii) a liberdade de imprensa.

- Perspectivar a opinião de Denhardt (2000) que sintetiza os três atributos do *Novo Serviço Público*, como sendo: (i) simultaneamente mais heterogéneo e menos ligado ao serviço público tradicional. Mais desconcentrado, numa rede de estruturas de governança, com ética de serviço público que restabelece a centralidade dos cidadãos e o interesse público; (ii) as regras são incorporadas em novas estruturas de governação que estão vinculados às forças de mercado, onde existem influências mais fortes no novo serviço público por causa de seu alcance e poder; e, (iii) a flexibilidade caracteriza o novo serviço público criando um mundo de trabalho em que os vínculos são temporários e podem ter consequências de grande envergadura para o serviço público, tal como o conhecemos (tradicional).
- Ressalvar o que significa *governança e boa governança* (MOREIRA *et al*, 2010, p. 41, citando MOREIRA e TELES, 2009), a primeira entendida como um conceito positivista, ao analisar “o que é”, enquanto a boa governança seria vista como um conceito normativo que analisaria “o que deve ser”.
- Perspectivar a comparação entre *Administração Pública Tradicional, Nova Gestão Pública e Governança*, bem ilustrada na figura seguinte (*cf.* fig. 11), onde se argumenta que a *Gestão do valor público permite descobrir formas de alinhar um compromisso alargado com o pluralismo e a competição, não no sentido de espremer produtividade, mas tendo em vista incorporar o sentido de serviço público e de compromisso que existe dentro das agências públicas, de forma a extrair valor público (idem, p. 49).*

fig. 11: *Administração Pública Tradicional, Nova Gestão Pública e Governança*

	<i>Administração Pública Tradicional</i>	<i>Nova Gestão Pública</i>	<i>Governança – Gestão do Valor Público</i>
CHAVE PÚBLICA	A Legislação	O Serviço	O Cidadão
OBJECTIVO GESTORES	Conformidade legal assegurada por cumprimento de regras e procedimentos	Definição de meios competitivos para cumprir objectivos que implicarão avaliação	Qualidade de vida, autonomia dos cidadãos, diversidade organizacional e escolha entre alternativas
PERSPECTIVA	Estado	Sector público	Sociedade civil
MECANISMO DE CONTROLO	Hierárquico	Mercado	Parcerias e redes cívicas
LÓGICA	<u>Jurídico-legal</u> (1)	<u>Económica</u> (2) Com base em incentivos e resultados	<u>Cívica</u> reconhece os limites de 1 e 2, incentivando várias formas de participação activa
ETHOS PÚBLICO	Monopólio (M) Do sector público	M leva a ineficiência? Ênfase no serviço ao cliente/consumidor	Valores partilhados e alinhamento entre pluralismo e competição

Fonte: MOREIRA *et al* (2010, p. 47, adaptado de BOVAIRD e LOFFLER, 2003, 19, e STOKER, 2008, p. 28).

Actividade 1: no tempo lectivo de contacto:

- Para além do diálogo resultante da exposição do tema principal, a aula dispõe da seguinte actividade:
Análise dos artigos:
HOOD, C. (1995). "The New Public Management in the 1980s: variations on theme". **Accounting, Organizations and Society**. Vol. 20, n.º 2/3, pp. 93-109.
WETTENHALL, Roger (2003). "Exploring Types of Public Sector Organizations: Past Exercises and Current Issues". **Public Organization Review: A Global Journal**, 3: 219–245.

Referências bibliográficas da sessão:

- ALMODOVAR, F. (2002). "**O Panorama da Gestão de Pessoal nos Serviços Públicos**", 3º Encontro INA, A Reinvenção da Função Pública, da Burocracia à Gestão, Lisboa, INA.
- ARAÚJO, J. F. F. E. (2000). "O Modelo de Agência como Instrumento de Reforma da Administração". **Reforma do Estado e a Administração Pública Gestionária**. ISCS. Lisboa, pp. 43-54.
- ARGYRIADES, D. (2001). "Managing Diversity in the Civil Service". **United Nations Department of Economic and Social Affairs**. Expert Group Meeting Conference, 3-4 May. New York.
- BARZELAY, M. (1998). "**Atravesando la Burocracia, Una Nueva Perspectiva de la Administración Pública**". Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. México.
- BARZELEY, M. (2001). "La Nueva Gerencia Pública. Un ensayo bibliográfico para estudiosos latinoamericanos (y otros)." **Revista del CLAD, Reforma y Democracia**, Fev, n.º 19, Caracas.
- BENAVIDES, A. D. (2002). "**New Public Management's Administrative Technologies and Procedural due Process: Searching for Justice**". Cleveland State University. USA.
- BILHIM, J. A. F. (2000a). "**Gerir a Administração Pública como uma Empresa**". **Reforma do Estado e Administração Pública Gestionária**. Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa, Fórum 2000, pp. 77-84.
- BRANDÃO, J. (2000). "**A Administração Pública e a Fuga para o Direito Privado. Reforma do Estado e a Administração Gestionária**". Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa: Fórum 2000, pp. 65-74.
- BRAVO, A. (2002). "**Despesas com Pessoal, Avaliação de Desempenho e Produtividade na Defesa**". 3º Encontro INA, A Reinvenção da Função Pública, da Burocracia à Gestão, Lisboa, INA.
- DENHARDT, R. B. and J. V. DENHARDT (2000). "The new public service: serving rather than steering". **Public Administration Review**. Washington 60(6), pp. 549-559.
- DUNLEAVY, P., and C. HOOD (1994). "From Old Public Administration to New Public Management". **Public Money and Management** (July – Sept.), pp 9-16.
- ECHEBARRÍA, K. and X. MENDOZA (2000). "**La Especificidad de la Gestión Pública: El Concepto de Management Público**". Banco Interamericano de Desenvolvimento. Washington. USA.
- GOMES, J. Salis (2001). "**Perspectiva da Moderna Gestão Pública em Portugal, em Administração e Política, Perspectivas de Reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos**". Celta Editores, Oeiras.
- HOOD, C. (1991). "A Public Management for All Seasons?". **Public Administration**, 69, pp. 3-4.
- HOOD, C. (2000). "**The Art of the State: Culture, Rhetoric, and Public Management**". Oxford, Clarendon Press.

- HOOD, C. and B. G. Peters (1994a). "**Looking After Number one? Rewards at the top: a comparative study of high public office**". London, SAGE Publications, pp. 49-69.
- HOOD, C. and S. Lambert (1994b). "**Mountain Tops or Iceberg Tips? Some Comparative Data on RHPOs (Rewards for High Public Office)**". London, SAGE Publications, pp 25-48.
- HOOD, C. (1995). "The New Public Management in the 1980s: variations on theme". **Accounting, Organizations and Society**. Vol. 20, n.º 2/3, pp. 93-109.
- JONES, L. R. and F. Thompson (1997). "**The Five Rs of New Public Management**". *Advances in International Comparative Management*, 3, (17).
- JÚNIOR, A. D. (2002). "**O papel do servidor público num Estado democrático e participativo**". VII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa.
- MACHADO, E. C. M. C. (1999). "A Relação entre Políticos e Burocratas". **Escola de Economia e Gestão**. Braga, Universidade do Minho: 234.
- MADUREIRA, César e RODRIGUES, Miguel (2006). "A Administração Pública do século XXI: Aprendizagem organizacional, mudança comportamental e reforma administrativa". **Comportamento Organizacional e Gestão**. VOL. 12, N.º 2, 153-171.
- MADUREIRA, C. (2004). "**A formação comportamental no contexto da reforma da Administração Pública portuguesa**". Oeiras: Edições INA.
- MINOGUE, M. (2000b). "**Should Flawed Models of Public Management be Exported? Issues and Practices**". Institute for Development Policy and Management, University of Manchester, UK, Precinct Centre Working Paper n.º 15. February.
- MINOGUE, M., C. POLIDANO, *et al.* (2000a). "**Beyond the New Public Management: Changing Ideas and Practices in Government**". Massachusetts, USA, Cheltenham, Edward Elgar Publishing Limited.
- MOREIRA, José Manuel e ALVES, André Azevedo (2010). "Gestão Pública e Teoria das Burocracias". *Cadernos INA*, papers 47, Editora INA, Lisboa, p. 47.
- MOZZICAFREDDO, J. (2001). "**Cidadania e Administração Pública, em Administração e Política, Perspectivas de Reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos**". C. Editores. Oeiras.
- NOMDEN, K. and Onnee-Abruciati (2002). "**Labour relations in European public services**". Annual meeting of the European group of public administration, Potsdam.
- OCDE (1995). "**Top Management Service in Central Government: Introducing a System for Higher Civil Service in Central and Eastern European Countries**". Paris, a Joint initiative of OCDE/CCET and EC/PHARE, SIGMA: Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries.
- OCDE (1996). "**Performance Auditing and the Modernisation of Government**". Paris, OCDE, Organisation for Economic Cooperation and Development: PUMA.
- OCDE (1998). "**Principles for Managing Ethics in Public Sector**". OCDE Policy Brief, Public Management Service. n.º 4.
- OCDE (1999). "**Au-delà de la formation: Aider au développement et à l'épanouissement des dirigeants dans le Secteur Public: Construire aujourd'hui l'administration de demain**". Colloque à Paris, les 14-15 septembre. PUMA/SGF9.
- OCDE (2002). "**Public Service as an Employer of Choice**". Paris, OCDE Observer, Policy Brief.
- OSBORNE, D. and R. GAEBLER (1992). "**Reinventing Government**". MA: Addison-Wesley. USA.
- PETERMANN, S. (2001). "**La Réforme de systèmes politico-administratifs: le cas américain pour éclairer le cas belge?**". Liege, Université de Liege, Faculté de Droit, Section de Sciences Politiques.
- PETERS, B. Guy. (2001a). "**De Mudança em Mudança, Padrões de Reforma Administrativa Contínua. Administração e Política, Perspectivas de Reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos**". Oeiras, Celta Editores.
- PETERS, B. Guy. and D. J. SAVOI (2001b). "**Governance in a changing environment**". Canadian Centre

- for Management Development. Canadá.
- PETTIGREW, A. (1979). "On studding organisational cultures". **Administrative Science Quarterly**. 24, pp. 570-581.
 - PETTIGREW, A. (1997). "Le new public management conduit à un nouveau modèle hybride public-privé". **Revue Française de Gestion**, n.º 115, pp. 113-120.
 - PITSCHAS, R. (2001). "**As Administrações Públicas Europeia e a Americana na Actualidade e o Modelo Alemão**". Administração e Política, Perspectivas de Reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos. Celta Editora. Oeiras.
 - POLLITT, C. (1990). "**Managerialism and the public services: the Anglo-American experience**". Oxford/Massachusetts, Blackwell.
 - POLLITT, C. (1994). "**Managerialism and the Public Services: Cuts or Cultural Change in the 1990s?**". Oxford, Blackwell.
 - POLLITT, C. (1998). "Bringing Consumers into Performance Measurement: Concepts, Consequences and Constraints". **Policy and Politics**, 16, n.º 2, pp. 77-87.
 - POLLITT, C. and G. BOUCKAERT (1995). "**Defining Quality. Quality improvement in European Public Services: Concepts, Cases and Commentary**". London, SAGE Publications, pp. 3-20.
 - POPIK, S. (1998). "**Una Agenda de Investigacion sobre la Reforma de la Administracion Publica en la Argentina**". Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional, documento n.º 13, Julio. Argentina.
 - RICHARDS, D. and M. J. SMITH (2002). "**Interpreting the World of Political Elites: some methodological issues**". 52nd Political Studies Association Conference, University of Aberdeen, United Kingdom.
 - ROCHA, J. A. O. (2001). "**Gestão Pública e Modernização Administrativa**". Lisboa, INA, Instituto Nacional de Administração Pública. Lisboa.
 - RODRIGUES, Miguel (2005). "**A Nova Gestão Pública na Governação Local: O caso dos municípios dos distritos de Vila Real e Bragança**". Dissertação de Mestrado em Administração Pública da Universidade do Minho. Disponível em [http://bibliotecadigital.ipb.pt/bitstream/10198/1314/1/Tese\(2\).pdf](http://bibliotecadigital.ipb.pt/bitstream/10198/1314/1/Tese(2).pdf).
 - RHODES, Rod (1997). "*Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*". Buckingham: Open University Press.
 - SARAIVA, E. (1997). "La situacion laboral del personal de la administracion pública". Série documentos e reuniones internacionales, Santo Domingo, **Revista del CLAD**, Reforma y Democracia, n.º 1.
 - SIMÕES, J. A. (2002). "**Parcerias Público Privadas no Sector da Saúde**". 3º Encontro INA, A Reinvenção da Função Pública, da Burocracia à Gestão, Lisboa, INA.
 - SUBIRATS, J. (1990). "**Modernizing The Spanish Public Administration or Reform in Disguise**". Working Paper n.º 20. Institut de Ciències Polítiques i Socials, Barcelona, Spain.
 - TROSA, S. (1995). "**Quality in the French Public Service**". Quality improvement in European Public Services: Concepts, Cases and Commentary. London, SAGE Publications, pp. 58-68.
 - WETTENHALL, Roger (2003). "Exploring Types of Public Sector Organizations: Past Exercises and Current Issues". **Public Organization Review: A Global Journal**, 3: 219-245.
 - WORLD BANK (1997). "**The State in a Changing World, World Development Report 1997**". World Development Report 1997. Oxford, Oxford University Press.
 - WORLD BANK (2002). "**Administrative and Civil Service Reform: Glossary**". World Bank Group. Washington.

Aula T/P n.º 17
Horas de contacto: 2,5

Sumário:

A aula n.º 17 destina-se a ser uma lição predominantemente prática dirigida a todos os estudantes que tenham incertezas e dúvidas sobre o trabalho autónomo realizado ao longo de todo o semestre. Nesta perspetiva serão apresentados casos práticos que envolvam os estudantes à resolução de problemas diretamente relacionados com as matérias.

Aula T/P n.º 18
Horas de contacto:2,5

Sumário:

A aula n.º 18 destina-se à realização do teste escrito, presencial, de avaliação contínua sobre a matéria lecionada no semestre.

Bibliografia Geral da Unidade Curricular

- ABERBACH, J. D. and PUTNAM, R. D., and Rockman, B. A. (1981). **“Bureaucrats and Politicians in Western Democracies”**. Cambridge Massachusetts: Harvard University Press.
- ABERBACH, J. D. and ROCKMAN, B. A. (1988). “Image IV Revisited: Executive and Political Roles”. **Governance: An International Journal of Policy Administration**, vol. 1, n.º 1, January, pp. 1-25.
- ABERBACH, J. D. and ROCKMAN, B. A. (2006). “The past and the future of political-administrative relations: research from bureaucrats and politicians to in the web of politics – and beyond”. **International Journal of Public Administration**. Vol. 29, pp. 977-995.
- ADOMONIS, Vidmantas (2008) **“Structural Elements of a Law on Civil Service, Trends and Fundamental Choices”**. Support for Improvement in Governance and Management, SIGMA, Workshop on Building a Professional Civil Service in Kosovo, Pristina, 26-27 June 2008.
- ALBERTON, L. (1999). **“Análise da Implementação da Qualidade Total em uma Instituição Pública de Educação”**. Centro Tecnológico da Pós Graduação em Engenharia da Produção da Universidade Federal de Santa Catarina. Santa Catarina. Brasil.
- ALEXANDRE, Valentim (1993). “Ideologia, economia e política: a questão colonial na implantação do Estado Novo”. **Análise Social**, Vol. XXVIII (4.º-5.º), n.º 123-124, pp. 1117-1136.
- ALMODOVAR, F. (2002). **“O Panorama da Gestão de Pessoal nos Serviços Públicos”**, 3º Encontro INA, A Reinvenção da Função Pública, da Burocracia à Gestão, Lisboa, INA.
- AMARAL, Diogo Freitas do (2002). **“Curso de Direito Administrativo”**. 2ª Edição, v. II, Coimbra, Almedina.
- AMARAL, Diogo Freitas do (1973). **“O que é a reforma administrativa?”**. Guimarães.
- AMARAL, Diogo Freitas do (2006). **“Curso de Direito Administrativo”**, 3.ª edição, volume I, Almedina, Coimbra.
- ARAÚJO, J. F. F. E. (2000). “O Modelo de Agência como Instrumento de Reforma da Administração”. **Reforma do Estado e a Administração Pública Gestionária**. ISCS. Lisboa, pp. 43-54.
- ARAÚJO, J. F. F. E. (2002). **“Gestão Pública em Portugal – Mudança e Persistência Institucional”**. Quarteto Editores. Coimbra.
- ARGYRIADES, D. (2001). “Managing Diversity in the Civil Service”. **United Nations Department of Economic and Social Affairs**. Expert Group Meeting Conference, 3-4 May. New York.
- ASENSIO, Rafael Jiménez (2001). **“¿Una Nueva Noción de Responsabilidad Política en el Sistema Constitucional Español?”**. Recensión del libro de RAFAEL BUSTOS: *La responsabilidad política del Gobierno: ¿realidad o ficción?*, Colex, Madrid, 2001.
- BARKER, Ernest (1944). **“The Development of Public Services in Western Europe 1660-1930”**. Londres.
- BARRETO, António (1984). “Estado central e descentralização: antecedentes e evolução, 1974-84”. **Análise Social**, Vol. XX (2.º-3.º), n.º 81-82, pp. 191-217.
- BARROS, Henrique da Gama (1922). “História da Administração Pública Portuguesa nos séculos xii a xv”. Obra completa totalmente disponível online em <http://purl.pt/6787/4>, na Biblioteca Nacional.
- BARZELAY, M. (1998). **“Atravesando la Burocracia, Una Nueva Perspectiva de la Administración Pública”**. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. México.

- BARZELEY, M. (2001). "La Nueva Gerencia Pública. Un ensayo bibliográfico para estudiosos latinoamericanos (y otros)." **Revista del CLAD, Reforma y Democracia**, Fev, n.º 19, Caracas.
- BEKKE, Hans A. G. M., PERRY, James L. and TOONEN, Theo A. J.. (1996). "**Introduction: Conceptualizing Civil Service Systems**". In ed. Bekke, Hans A. G. M., James L. Perry and Theo A. J. Toonen. *Civil Service Systems in Comparative Perspective*. Bloomington: Indiana university Press
- BENAVIDES, A. D. (2002). "**New Public Management's Administrative Technologies and Procedural due Process: Searching for Justice**". Cleveland State University. USA.
- BERTI, Giorgio (1968). "**La pubblica amministrazione come organizzazione**". Pádua.
- BILHIM, J. A. F. (2000). "**Gerir a Administração Pública como uma Empresa**". **Reforma do Estado e Administração Pública Gestonária**. Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa, Fórum 2000, pp. 77-84.
- BILHIM, J. A. F. (2000). "**Ciência da Administração**". Universidade Aberta. Lisboa.
- BILHIM, J. A. F. (2009). "**Teoria Organizacional. Estruturas e Pessoas**". (6ª Edição Revista e Atualizada). Edição/reimpressão: 2009. Editor: Instituto Superior Ciências Sociais E Políticas ISBN: 9789728726751.
- BODIGUEL, J. L. (1995). "**The Civil Service of European Union**". *International Review of Administratives Sciences*, 61, London, pp. 433-453.
- BORDOGNA, Lorenzo (2008). "**Moral hazard, transaction costs and the reform of public service employment relations**". *International Labour Organization 2008. Paper No. 19, Social Dialogue, Labour Law and Labour Administration Branch, International Labour Office, Geneva, ISBN 978-92-2-121234-8 (web pdf)*.
- BOUCKAERT, G. and ORMOND, Derry and PETERS, Guy (2000). "**A potencial governance agenda for Finland**". *Research reports, Ministry of Finance, ISBN 951804-161*.
- BOURGON, J. (2008). "**The Public Service of 2025 - Themes, Challenges and Trends: Human Resources Management Trends in OECD Countries**", 23 August, 2008, Quebec City.
- BOX, Richard C. (1999). "Running Government like a business: implications for public administration theory and practice". **American Review of Public Administration**. Vol. 29, n.º 1, March, pp. 19-43.
- BRANDÃO, Fernando de Castro (1991). "**1.ª República Portuguesa: uma cronologia**". Livros Horizonte. Lisboa.
- BRANDÃO, J. (2000). "**A Administração Pública e a Fuga para o Direito Privado. Reforma do Estado e a Administração Gestonária**". Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa: Fórum 2000, pp. 65-74.
- BRANDÃO, Maria da Graça e FEIJÓ, Rui Graça (1980). "Discursos reformadores de Mouzinho da Silveira". **Análise Social**, vol. Xvi (61-62), 1º e 2.º, 237-258.
- BRANS, M. and HOET, Dieter, and PELGRIMS, Christophe (2002). "**Politico-administrative relations under coalition governments: the case of Belgium**". *Public Management Institut, Department of Politics, Belgium*.
- BRAUN, G. (2001). "Réforme de l'État à l'étranger. Rapport d'Information". *Commission des Finances, Sénat, Session Ordinaire de 2000-2001*.
- BRAVO, A. (2002). "**Despesas com Pessoal, Avaliação de Desempenho e Produtividade na Defesa**". 3º Encontro INA, A Reinvenção da Função Pública, da Burocracia à Gestão, Lisboa, INA.

- BRAVO, A. (2000). “**Modernização na Administração Pública. Reforma do Estado e Administração Pública Gestonária**”. Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa: Fórum 2000, pp. 115-125.
- CAETANO, Marcello (1997). “**Manual de Direito Administrativo**”. 10.^a Edição, volume I. Almedina. Coimbra.
- CAIDEN, Gerald E. (1991). “**Administrative Reform comes of age**”. Nova Iorque.
- CANOTILHO, J. G. and MOREIRA, V. (1993). “**Constituição da República Portuguesa, Anotada**”. Coimbra, Coimbra Editora.
- CANOTILHO, J.G. (2010). “**Direito Constitucional e Teoria da Constituição**”. 7.^a Edição, Almedina. Coimbra.
- CARDONA, F. (2000). “**Scope of Civil Services in European Countries, Trends and Developments**”. Seminar at the European Institute of Public Administration, Maastricht, SIGMA, Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries.
- CARDOSO, Catarina de Almada Saldanha Santos Barreiros (1996). “**A estratégia do Estado Novo**”. Texto Policopiado. Lisboa. [s.n.]
- CARRAPETO, Carlos e FONSECA, Fátima (2005). “**Administração Pública, Modernização, Qualidade e Inovação**”. Edições Sílabo. Lisboa.
- CARVALHO, Elisabete Reis de (2001). “**Reengenharia na Administração Pública – A procura de novos modelos**”. ISCS-UTL. Lisboa (p. 17 e 32).
- CARVALHO, J. E. (1997). “**Organização e Gestão do Sector Público**”. Lisboa, Moraes.
- CARVALHO, ROGÉRIO (1998). “**Avaliação dos Serviços Públicos**”. *Acta geral do 1.º encontro INA, a Avaliação na Administração Pública*. Lisboa (p. 191-196).
- CATLAW, Thomas J. (2008). “**Frederick Thayer and the structural transformation of the public sphere**”. *Administration & Society*. Vol. 40, n. 4, July, pp. 358-383.
- CAUPERS, João (1990). “**Importância e dificuldades da administração comparada: contributo para a compreensão dos conceitos básicos da ciência da administração norte-americana**”, «in» *Separata da Revista da Faculdade de Direito de Lisboa*, Lisboa.
- CAUPERS, João (1994). “**A Administração Periférica do Estado**”. *Estudo de Ciência da Administração*, Lisboa.
- CAUPERS, João (1996). “**Direito Administrativo**”. Editorial Notícias. Lisboa.
- CAUPERS, João (1996). “**Leis da organização Administrativa**”. Editorial Notícias. Lisboa
- CAUPERS, João (2005). “**Introdução ao Direito Administrativo**”. 8.^a Edição, Âncora Editora. Lisboa.
- CHEVALLIER, Jacques e LOSCHAK, Danièle (1980). “**A Ciência Administrativa**”. Publicações Europa-América, Coleção Saber, Póvoa de Varzim.
- CHRISTENSEN, Tom and LAEGREID, Per (2003). “**Complex interactions and influence among political and administrative leaders**”. *International Review of Administrative Science*. Vol. 69, pp. 385-400.
- CORREIA, Fausto (1999). “**Administração Pública – Praça da República III**”. Colectânea de Intervenções (p. 79-88).
- CORREIA, J.M. Sérvulo; AYALA, Bernardo Diniz de, e MEDEIROS, José (2002). “**Estudos de Direito Processual Administrativo**”. Edições lex. Lisboa.

- CORREIA, J.M. Sérvulo; CLARO, João Martins; MARTINS, Ana Gouveia e KIRKBY, Mark Bobela-Mota (2005). “**Elementos de Estudo de Direito Administrativo**”. Edições aafdl, Lisboa.
- CROZIER, Michel (1963). “**Le phénomène bureaucratique**”, Paris.
- CRUZ, J. M. T. (2002). “**A Influência dos Funcionários no processo de Decisão Política**”. 3º Encontro INA, A Reinvenção da Função Pública, da Burocracia à Gestão, Lisboa, INA.
- CRUZ, Manuel Braga da (1994). “O Presidente da República na génese e evolução do sistema de governo português”. **Análise Social**, Vol. XXIX (1.º-2.º), n.º 125-126, pp. 237-265
- CZAPUTOWICZ, Jacek (2002). “Implications of Poland’s Integration with the European Union for the Polish Civil Service”. The **Polish Yearbook of Civil Service**, pp. 7-36.
- DAHLSTRÖM, Carl & LAPUENTE, Victor (2008). “**Do You Believe Me? Public Sector Incentive Systems in Japan, Korea, Spain, and Sweden**”. The Quality of Government institute University of Gothenburg, Sweden. Nov. 2008. <http://www.qog.pol.gu.se/>, accessed May 30, 2010.
- D’ALTE, Sofia Tomé (2007). “**A Nova Configuração do Sector Empresarial do Estado e a Empresarialização dos Serviços Públicos**”. Almedina, Lisboa.
- DEMMKE, Christoph, HENÖKL, Thomas and MOILANEN, Timo (2008). “**What are Public Services Good at? Success of Public Services in the Field of Human Resource Management**”. Report to the 50th Meeting of the Directors-General of Public Services of the Member States of the European Union, European Institute of Public Administration.
- DENHARDT, R. B. and J. V. DENHARDT (2000). “The new public service: serving rather than steering”. **Public Administration Review**. Washington 60(6), pp. 549-559.
- DENHARDT, Robert B (1993). “**Theories of Public Organization**”, 2ª edição, Belmont.
- DERLIEN, H.U. (1994). “**Germany: The Structure and Dynamics of the Reward System for Bureaucratic and Political Elites. Rewards at the top: a comparative study of high public office**”. London, SAGE Publications, pp. 166-186.
- DIAS, José Eduardo Figueiredo, e OLIVEIRA, Fernanda Paula (2005). “**Noções Fundamentais de Direito Administrativo**”. Almedina. Coimbra.
- D’OLIVEIRA MARTINS, Guilherme (2006). **Finanças Públicas**. Sebenta dos Cursos de Direito e de Solicitadoria. Universidade Lusíada de Lisboa (pp. 2-7).
- DOTSON, Arch (1957). “Fundamental approaches to administrative responsibility”. **Political Research Quarterly**. Vol. 10, pp. 701-727.
- DUNLEAVY, P., and C. HOOD (1994). “From Old Public Administration to New Public Management”. **Public Money and Management** (July – Sept.), pp 9-16.
- DURANT, Robert (2009). “Theory Building. Administrative Reform Movements and the Perdurability of Herbert Hoover”. **American Review of Public Administration**. Vol. 39, n.º 4, July, pp- 327-351.
- ECHEBARRÍA, K. and X. MENDOZA (2000). “**La Especificidad de la Gestión Pública: El Concepto de Management Público**”. Banco Interamericano de Desenvolvimento. Washington. USA.
- ERASAARI, Risto (1986). “The new social State?”. **Acta Sociologica**. 3: pp. 225-241.
- ESPING-ANDERSEN, G. (1993). “Orçamentos e democracia: o Estado-Providência em Espanha e Portugal, 1960-1986”. **Análise Social**, Vol. XXVIII (3.º), n.º 122, pp. 589-606.
- EYMERI, J. M. (2001). “**Pouvoir politique et haute administration: une comparaison européenne**”. European Institute of Public Administration, Maastricht, the Netherlands/Pays-Bas.

- FERNANDES, Paulo Jorge da Silva (2006). “Elites locais e poder municipal. Do Antigo Regime ao liberalismo”. **Análise Social**, Vol. XLI (1.º), n.º 178, pp. 55-73.
- FERNÁNDEZ, J. O. (1995). “**El Modelo Organizativo-institucional del sector público: la necesaria compatibilidad de los aspectos micro y macroeconómicos**”. V Congreso Nacional de Economía. Economía de los Servicios. Economía y Gestión de las Administraciones Públicas, Las Palmas de Gran Canaria. España.
- FERNÁNDEZ, J. O. (1998). “La necesaria reforma de la gestión económico-financiera del gasto público”. **Presupuesto y gasto Público**, n.º 20.
- FERREIRA, Eduardo Paz (2000). “**Estudos sobre o Novo regime do Sector Empresarial do Estado**”. Almedina (p. 61).
- FIGUEROA, R. (2002). “**Régimenes de Directivos Públicos en América Latina: Estado del Arte, Análisis y Perspectivas**”. Banco Interamericano de Desarrollo, Rede de Transparencia y Gestión de la Política Pública. Segunda Reunión: La Reforma del Servicio Civil. Washington.
- FILGUEIRA, F., B. HEREDIA (2002). “**La Economía Política de la Reforma del Servicio Civil en Uruguay: Los años 90**”. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington.
- FREDMAN, Sandra and MORRIS, Gillian (1998). “The State as Employer: Labour Law and Industrial Relations in the Public Sector”. **Management Research News**. Volume: 11. 1/2.
- GIAUQUE, David; RESENTERRA, Fabien and SIGGEN, Micahael (2009). “Modernizing routes and relations between political and administrative spheres in Switzerland”. **International Review of Administrative Science**. Vol. 75, pp. 689-713.
- GOMES, J. Salis (2001). “**Perspectiva da Moderna Gestão Pública em Portugal, em Administração e Política, Perspectivas de Reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos**”. Celta Editores, Oeiras.
- GONÇALVES, Pedro (1999). “**A Concessão de Serviços Públicos**”. Almedina. Coimbra.
- GOODSSELL, Charles T. (2003). “The concept of public space and its democratic manifestations”. **American Review of Public Administration**. Vol. 33, n.º 4, December, pp. 361-383.
- GORE, Al (1994). “**Da Burocracia à Eficácia**”. **Reinventar a Administração Pública**. Quetzal Editores. Lisboa.
- GOURNAY, Bernard (1978). “**Introdução à Ciência Administrativa**”. Publicações Europa-América. Biblioteca Universitária. Viseu.
- GUYON, C. (1997). “De la managérialisation du secteur public à un véritable métissage public-privé?”. **Revue Française de Gestion**, n.º 115, pp. 141-154.
- GUZMÁN, C. A. (2001). “**Análisis Teórico de Las Implicaciones del Modelo de Nueva Gestión Pública en los Sistemas de Contabilidad de Gestión**”. Departamento de Economía Financiera y Contabilidad. Santiago de Compostela, Universidad de Santiago de Compostela. España.
- HANSEN, M Kasper and EJERSBO, Niels (2002). “The relationship between politicians and administrators – a logic of disharmony”. **Public Administration**, Vol. 80, n.º 4 pp. 733-750.
- HEREDIA, B. (2002). “**La Economía Política de La Reforma de Sistemas de Administración de Personal Público en la América Latina: un marco de Análisis**”. Banco Interamericano de Desarrollo.
- HOFF, Jens (1985). “the concept of class and public employees”. **Acta Sociologia**. 28, pp. 207-226.
- HOOD, C. (1991). “**A Public Administration for all Seasons?**” *Public Administration*, Vol. 69, No 1, 3-20).

- HOOD, C. (2000). **"The Art of the State: Culture, Rhetoric, and Public Management"**. Oxford, Clarendon Press.
- HOOD, C. and B. G. PETERS (1994a). **"Looking After Number one? Rewards at the top: a comparative study of high public office"**. London, SAGE Publications, pp. 49-69.
- HOOD, C. and S. LAMBERT (1994b). **"Mountain Tops or Iceberg Tips? Some Comparative Data on RHPOs (Rewards for High Public Office)"**. London, SAGE Publications, pp 25-48.
- INA (2000). "Moderna Gestão Pública". 2.º Encontro INA, Instituto Nacional de Administração, Acta Geral do 2.º Encontro. Portugal.
- ISCSP-UTL (2000). **"Reforma do Estado e da Administração Pública Gestonária"**. Fórum 2000. ISCSP da Universidade Técnica de Lisboa.
- JACOBSEN, Ingvar Dag (2001). **"Are the Relations Between Politicians and Administrators at the Local level determined by the degree of Central Government regulations?"**. Paper apresentado ECPR, Jint Sessions Workshops n.º 21, Grenoble, Abril.
- JONES, L. R. and F. THOMPSON (1997). **"The Five Rs of New Public Management"**. *Advances in International Comparative Management*, 3, (17).
- KERNAGHAN, K. (2000). "The post-bureaucratic organisation and public service values". *International Review of Administrative Sciences*, 66, pp. 93-103.
- KIRWAN, Kenta (1987). "Woodrow Wilson and the study of public administration: response to Van Riper". *Administration & Society*. Vol. 18, n. 4, February, pp. 389-401.
- KONIG, Klaus (2003). "On the typology of public administration". *International Review of Administrative Science*. Vol. 69, pp. 449-462.
- KUPERUS, Herma and RODE, Anita (2009). **"Flexicurity Approach and Restructuring: Part of Strategic Management in Public Administrations in Europe?"** EGPA paper 2009: *Flexicurity and strategic management in public administrations in Europe*. Paper to be presented at EGPA Conference 2009.
- KUPERUS, Herma and RODE, Anita (2010). **"More efficient civil services in times of economic recession and beyond: can a flexicurity approach help?"**. European Institute of Public Administration, EIPASCOPE, www.eipa.eu.
- LÆGREID, Per and WISE, Lois Recascino (2007). **"Reforming Human Resource Management in Civil Service systems: Recruitment, Mobility, and Representativeness"**. In ed. Raadschelders, Jos C. N., Theo A. J. Toonen, and Frits M. Van der Meer. *The Civil Service in the 21st century. Comparative Perspectives*. Basingstoke: Palgrave Macmillan
- LEAL, António (1982). "A organização do Estado depois da revolução de 1974". *Análise Social*, Vol. XVIII (3.º-4.º-5.º), n.º 72-73-74, pp. 927-945.
- LEITE, M. G. (1994). "Qualidade no Sector Público: uma alternativa sistematizada de implantação". **Empresas & Tendências**. São Paulo, p. 25-27.
- LOBO, Marina Costa (2000). "Governos partidários numa democracia recente: Portugal, 1976-1995". *Análise Social*, Vol. XXXV (Verão), n.º 154-155, pp. 147-174.
- LONGO, F. (1997). **"Reforma del Empleo Público: Tótem y Tabú"**. Barcelona, Diputación de Barcelona. España.
- LONGO, F. (2001). **"La Reforma del Servicio Civil en las Democracias Avanzadas: Mérito con Flexibilidad"**. Barcelona, Banco Interamericano de Desarrollo, Red de Gestión Pública y Transparencia. Washington. USA.

- LONGO, F. (2002). “**El desarrollo de competencias directivas en los sistemas públicos: una prioridad del fortalecimiento institucional**”. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa.
- LUCENA, Manuel (1994). “Notas para uma teoria dos regimes fascistas”. **Análise Social**, Vol. XXIX (1.º-2.º), n.º 125-126, pp. 9-32.
- LYINN, Laurence E. (2001). “**Public Management**”. Working Paper Series, n.º 15, University of Chicago. USA.
- MACHADO, E. C. M. C. (1999). “A Relação entre Políticos e Burocratas”. **Escola de Economia e Gestão**. Braga, Universidade do Minho: 234.
- MAGALHÃES, Pedro (1996). “Sistemas de governo e a consolidação da democracia”. Pedro Magalhães. **Análise Social**, Vol. XXXI (5.º), n.º 139, pp. 1285-1298.
- MANIQUE, António Pedro (1986). “**A reforma de Mouzinho da Silveira**”. Texto Policopiado. Dissertação de Mestrado.
- MARTORELL, Felio S. Bauzá (2001). “**Monografías Jurídicas - La Desadministración Pública**”. Edições Marcial Pons (p. 21).
- MENDIETA, M. V. (2001). “**La capacitación de los directivos públicos en las administraciones españolas y latinoamericanas**” Revista del CLAD, Reforma y Democracia, Out, 21, Caracas.
- MENESES, F. J. and N. GUZMÁN (2000). “**Sistemas de Alta Gerencia Pública**”. Centro de Análisis de Políticas Públicas da Universidad de Chile, Banco Interamericano de Desarrollo. Washington. USA.
- MEYER, Renate and HAMMERSCHMID, Gerhard (2006). “Public management reform: an identity project”. **Public Policy and Administration**. Vol. 21, n.º 1.
- MINOGUE, M. (2000). “**Should Flawed Models of Public Management be exported? Issues and Practices**”. Institute for Development Policy and Management, University of Manchester, UK, Precinct Centre Working Paper n.º 15. February.
- MINOGUE, M. (1997). “Theory and practice in the analysis of public policy and administration”. in Hill, pp. 10-29.
- MINOGUE, M., C., POLIDANO (2000). “**Beyond the New Public Management: Changing Ideas and Practices in Government**”. Massachusetts, USA, Cheltenham, Edward Elgar Publishing Limited.
- MOLITOR, André (1983). “Histoire de l'Administration. Introduction”. «in» **RISA**, volume XLIX.
- MOREIRA, José Manuel e ALVES, André Azevedo (2010). “Gestão Pública e Teoria das Burocracias”. Cadernos INA, papers 47, Editora INA, Lisboa, pp. 13-14; 15-17 e 19-21.
- MOREIA, Vital (1997). “**Administração Autónoma e Associações Públicas**”. Coimbra Editora (pp. 46, 78-76, 94, 255, 377).
- MOREIRA, Adriano (1998). “Conceito de Estado na viragem do século”. **Acta geral do 1.º encontro INA, a Avaliação na Administração Pública**. Lisboa (p. 13).
- MOZZICAFREDDO, J. (2001). “**Cidadania e Administração Pública, em Administração e Política, Perspectivas de Reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos**”. C. Editores. Oeiras.
- MOZZICAFREDDO, Juan e GOMES, João salis (2001). “**Administração e Política**”. Celta Editores (pp. 1-6).
- NABAIS, José Casalta (2007). “**A Autonomia Financeira das Autarquias Locais**”. Almedina. Coimbra.

- NEVES, A. (2002). **“Gestão na Administração Pública”**. Cascais, Pergaminho.
- NOMDEN, K. and ONNEE-ABRUCIATI (2002). **“Labour relations in European public services”**. Annual meeting of the European group of public administration, Potsdam.
- OCDE (1993). **“L'Évaluation des Performance: Pratique, Problèmes et Questions à Débattre”**. Paris, OCDE: PUMA, Gestion Publique, Université d'Australie Occidentale, Paris.
- OCDE (1995). **“Top Management Service in Central Government: Introducing a System for Higher Civil Service in Central and Eastern European Countries”**. Paris, a Joint initiative of OCDE/CCET and EC/PHARE, SIGMA: Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries.
- OCDE (1996). **“Performance Auditing and the Modernisation of Government”**. Paris, OCDE, Organisation for Economic Cooperation and Development: PUMA.
- OCDE (1997a). **“Measuring Public Employment in OECD Countries: Sources, Methods and Results”**. Paris, OCDE: PUMA.
- OCDE (1997b). **“Public Management: Profiles 1992”**. Organisation for Economic Cooperation and Development.
- OCDE (1998). **“Principles for Managing Ethics in Public Sector”**. OCDE Policy Brief, Public Management Service. n.º 4.
- OCDE (1999). **“Au-delà de la formation: Aider au développement et à l'épanouissement des dirigeants dans le Secteur Public: Construire aujourd'hui l'administration de demain”**. Colloque à Paris, les 14-15 septembre. PUMA/SGF9.
- OCDE (2000). **“Recent Developments and Future Challenges in Human Resource Management in OECD Member Countries, Background”**. Paper by the Secretariat. Paris, OCDE: PUMA/HRM 6.
- OCDE (2001). **“Public Sector - An Employer of Choice?”**. Report on the Competitive Public Employer Project. Paris, OCDE - Public Management Service.
- OCDE (2002). **“Public Service as an Employer of Choice”**. Paris, OCDE Observer, Policy Brief.
- OECD (2008). **“Challenges of Human Resources Management for Multi-Level Government”**. Public Governance and Territorial Development Directorate, Public Governance Committee. Public Employment and Management Working Party. Annual Meeting. Final Draft, OECD Conference Center, Paris, 4-5 December 2008.
- OSBORNE, D. and R. GAEBLER (1992). **“Reinventing Government”**. MA: Addison-Wesley. USA.
- OSZLAK, O. (2001). **“El Servicio Civil en America Latina y el Caribe: Situación y Retos Futuros”**. Documento de Trabajo. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., Abril 26 y 27.
- PACHECO, R. S. (2002). **“Mudanças no Perfil dos Dirigentes Públicos no Brasil e Desenvolvimento de Competências de Direção”**. VII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa.
- PARDO, Isabel de Val (1999). **“Administración de Entidades Públicas”**. Colección Universidad (p. 27 e p. 105).
- PARRADO, Salvador (1996). **“Controlling the Access to the Spanish Summit (1938-1993)”**. Paper presented at the Groupe de Travail, Histoire de L'Administration, International Institute of Administrative Sciences, ref. Doc. 66-1996, 24-25 March.
- PEREIRA, L. C. B. (2007). **“Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial”**. 7.ª edição, 2.ª Reimpressão. Ed. FGV. Brasil.
- PERRY, James L. (2007). **“Democracy and the New Public Service”**. **The American Review of Public**

- Administration.** 37; 3.
- PETERMANN, S. (2001). “**La Réforme de systèmes politico-administratifs: le cas américain pour éclairer le cas belge?**”. Liege, Université de Liege, Faculté de Droit, Section de Sciences Politiques.
 - PETERS, B. Guy. (1987). “**Politicians and Bureaucrats in the politics of policy-making**”. London, SAGE.
 - PETERS, B. Guy. (1999). “**The Politics of Bureaucracy**”. Londres, Routledge.
 - PETERS, B. Guy. (2001). “**De Mudança em Mudança, Padrões de Reforma Administrativa Contínua. Administração e Política, Perspectivas de Reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos**”. Oeiras, Celta Editores.
 - PETERS, B. Guy. and J. Pierre (1998). “Governance without Government? Rethinking Public Administration.” **Journal of Public Administration Research and Theory**. pp. 223-243.
 - PETERS, B. Guy. and J. Pierre (1999). “**Politicisation of the civil service: concepts, causes, consequences**”. Conference on Politicisation of the Civil Service, Gothenburg.
 - PETTIGREW, A. (1979). “On studding organisational cultures”. **Administrative Science Quarterly**. 24, pp. 570-581.
 - PETTIGREW, A. (1997). “Le new public management conduit à un nouveau modèle hybride public-privé”. **Revue Française de Gestion**, n.º 115, pp. 113-120.
 - PIMENTEL, Francisco (2009). “**Consequências da Reforma da Administração Pública**”. Almedina. Coimbra.
 - PINCHOT, G. and E. PINCHOT (1993). “**O Poder das Pessoas**”. São Paulo, Campus.
 - PITSCHAS, R. (2001). “**As Administrações Públicas Europeia e a Americana na Actualidade e o Modelo Alemão**”. Administração e Política, Perspectivas de Reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos. Celta Editora. Oeiras.
 - POLLITT, C. (1990). “**Managerialism and the public services: the Anglo-American experience**”. Oxford/Massachusetts, Blackwell.
 - POLLITT, C. (1994). “**Managerialism and the Public Services: Cuts or Cultural Change in the 1990s?**”. Oxford, Blackwell.
 - POLLITT, C. (1998). “Bringing Consumers into Performance Measurement: Concepts, Consequences and Constraints”. **Policy and Politics**, 16, n.º 2, pp. 77-87.
 - POLLITT, C. and BOUCKAERT, G. (2000). “**Public Management Reform: A Comparative Analysis**”. Oxford, Oxford University Press.
 - POLLITT, C. and BOUCKAERT, G. (1995). “**Defining Quality. Quality improvement in European Public Services: Concepts, Cases and Commentary**”. London, SAGE Publications, pp. 3-20.
 - POLLITT, C. and BOUCKAERT, G. (2004). **Public management reform. A Comparative Analysis**. Oxford: Oxford University Press.
 - POPIK, S. (1998). “**Una Agenda de Investigacion sobre la Reforma de la Administracion Publica en la Argentina**”. Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional, documento n.º 13, Julio. Argentina.
 - RAINEY, H. G. (1997). “**Understanding and Managing Public Organization**”. S. Francisco, Josley-Bass Publications.
 - RATO, Helena e FERAZ, David (2009). “Macro Avaliação dos Modelos de Organização das Administrações Públicas”. **Revista Sociedade e Trabalho**. Julho 2009.

- REBELO DE SOUSA, Marcelo (1999). “**Lições de Direito Administrativo**”. Volume I. Editora Lex (pp.12-13).
- REBELO, Marta (2007). “**Descentralização e Justa Repartição de Recursos entre o Estado e as Autarquias Locais**”. Almedina (p. 23).
- REED, Mike (1989). “**The Sociology of Management**”. New York: Harvard Wheatsheaf, pp. 1-32.
- REYNOLDS, Harry W. Jr. (1997). “The new public administration, texts – where are we going?”. **American Review of Public Administration**. Vol. 11, n.º 1, March, 1977.
- RIBEIRO, Maria Manuela Tavares (1989). “**A memória da Revolução Francesa nos movimentos revolucionários de 1848 em Portugal e no Brasil**”. Coimbra. [s.n.]
- RICCUCCI, N. M. (2001). “The “old” public management versus the “new” public management: where does public management fit in?”. **Public Administration Review**, Washington, Mar/April 61(2), pp. 172-175.
- RICHARDS, D. and M. J. SMITH (2002). “**Interpreting the World of Political Elites: some methodological issues**”. 52nd Political Studies Association Conference, University of Aberdeen, United Kingdom.
- RIPER, P. Van (1987). “Woodrow Wilson”. **Administration & Society**. Vol. 18, n.º 4, February, pp. 402-410.
- ROCHA, J. A. O. (2001). “**Gestão Pública e Modernização Administrativa**”. Lisboa, INA, Instituto Nacional de Administração Pública. Lisboa.
- ROCHA, J. A. O. (1991). “**Princípios de Gestão Pública**”. Editorial Presença. Lisboa.
- RODRIGUES, Miguel (2005). “**A Nova Gestão Pública na Governação Local: O caso dos municípios dos distritos de Vila Real e Bragança**”. Dissertação de Mestrado em Administração Pública da Universidade do Minho. Disponível em [http://bibliotecadigital.ipb.pt/bitstream/10198/1314/1/Tese\(2\).pdf](http://bibliotecadigital.ipb.pt/bitstream/10198/1314/1/Tese(2).pdf).
- RODRÍGUEZ-ARANA, J. and G. m. HERRÁN (2002). “**La formación de directivos en la administración pública española**”. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa.
- ROSA, Maria João Valente (2000). “Notas sobre a população — Lisboa: Área Metropolitana e cidade”. **Análise Social**, Vol. XXXIV (Primavera), n.º 153, pp. 1045-1055.
- ROSAS, Fernando (2001). “O salazarismo e o homem novo: ensaio sobre o Estado Novo e a questão do totalitarismo”. **Análise Social**, Vol. XXXV (Inverno), n.º 157, pp. 1031-1054.
- ROSENBLOOM, D. H. and D. D. GOLDMAN (1989). “**Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector**”. Singapore, McGraw-Hill Book Company.
- RUA, M. d. G. and A. AGUIAR (1993). “**A Política Industrial no Brasil, 1985-1992: Políticos, Burocratas e Interesses Organizados no Processo de Policy-Making**”. XVII Encontro Anual da Associação Nacional de Pesquisa e Pós Graduação em Ciências Sociais em Caxambu, Caxambu, Universidade de Brasília. Brasil.
- SAMARATUNGE, Ramanie; ALAN, Quamrul and TEICHER, Julien (2008). “The new public management reforms in Asia: a comparison of south and southeast Asia countries”. **International Review of Administrative Science**. Vol. 74, pp. 25-46.
- SANTOS, Maria de Lourdes Lima dos; LIMA, Marinús Pires de e FERREIRA, Vítor Matias (1975). “As lutas sociais nas empresas e a revolução de 25 de Abril: da reivindicação económica ao movimento político – 1ª fase”. **Análise Social**, Vol. XI (2.º-3.º), n.º 42-43, pp. 266-335.

- SARAIVA, E. (1997). “La situación laboral del personal de la administración pública”. Série documentos e reuniões internacionais, Santo Domingo, **Revista del CLAD**, Reforma y Democracia, n.º 1.
- SERRA, João B. (1988). “As reformas da administração local de 1872 a 1910”. **Análise Social**, Vol. XXIV (4.º-5.º), n.º 103-104, pp. 1037-1066.
- SEVIC, Zeljko (2001). “Politico-Administrative Relations in Small States”. **Bank of Valletta Review**, n.º 23, Spring. UK.
- SHERGOLD, P. (2000). “**Public Service Classification 2000**”. Secretary of the Department of Employment, Workplace Relations and Small Business. Australia.
- SIFFIN, William J. (1971). “Bureaucracy: The Problem of Methodology and the Structural Approach”. **Administration & Society**. 1971; 2; 471.
- SILVA, Cristina Nogueira da. (2002). “Portuguese Legal History: a brief account. FDUNL N.º2 – Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa. **Working Papers**.
- SILVA, Júlio Joaquim da Costa Rodrigues da (1992). “**As Cortes Constituintes de 1837-1838: liberais em confronto**”. Instituto Nacional de Investigação Científica. Lisboa.
- SINDANE, Abakholwa Moses (2004). “Public administration versus public management: parallels, divergences, convergences and who benefits?”. **International Review of Administrative Sciences**. Vol 70(4):665–672.
- SOUSA FRANCO, A. L. (1992). “**Finanças Públicas e Direito Financeiro**”. 4.ª Edição. Coimbra (pp. 16 e ss).
- SVARA, James H. (1999a). “Complementarity of politics and administration as a legitimate alternative to the dichotomy model”. **Administration & Society**. Vol. 30, n.º 6, pp. 676-705.
- SVARA, James H. (1999b). “Dichotomy and Duality: Reconceptualizing the Relationship between Policy and Administration in Council-Manager Cities”. **Public Administration Review**, 45, pp. 221-232.
- TAVARES, F. José (2004). “**Estudos de Administração e Finanças Públicas**”. Almedina (p. 13).
- TAVARES, José F. F. (2008). **A Ponderação de Interesses na Gestão Pública Vs. Gestão Privada**. Edição Digital. Editora: Almedina.
- TEIXEIRA, Nuno Severiano e PINTO, António Costa Pinto (2000). “**A Primeira República Portuguesa: entre o Liberalismo e o Autoritarismo**”. Curso de Verão. Instituto de História Contemporânea. Lisboa.
- THOMAS, Barry (2001). “The Public Employment Service in a Changing Labour Market”. **International Journal of Public Sector Management**. Volume: 14 Issue: 6.
- VALENTE, Vasco Pulido (1976). “**O poder e o povo: a Revolução de 1910**”. Dom Quixote. Lisboa.
- VIANA, C. (2002). “**A Laboralização do Direito da Função Pública**”. SCIENTIA IVRIDICA, Separata. Braga, Centro Estudos Jurídicos. Tomo LI - n.º 292.
- VILLORIA, M. (2001). “**Leadership in the Public Sector: Some Methodological and Ethical Questions**”. Sixth National Public Management Research Conference, Bloomington, Indiana.
- WALDO, Dwight (1948). “**The Administrative State: A Study of Political Theory of American Public Administration**”. 2ª edição, Nova Iorque.
- WETTENHALL, Roger (2003). “Exploring Types of Public Sector Organizations: Past Exercises and Current Issues”. **Public Organization Review: A Global Journal**, 3: 219–245.

- WORLD BANK (1997). “**The State in a Changing World, World Development Report 1997**”. World Development Report 1997. Oxford, Oxford University Press.
- YESILKAGIT, Kutsal (2004). “Bureaucratic autonomy, organizational culture, and habituation: politicians and independent administrative bodies in the Neatherlands” **Administration & Society**. Vol. 36, n. ° 5, November, pp. 528-552.
- ZBYSZEWSKI, João Paulo (2005). “**Regime de Atribuições e Competências das Autarquias Locais**”. Editora Lex.

III Parte
Metodologias de Ensino e Aprendizagem, Sistema de Avaliação e Recursos

Esta página ficou propositadamente em branco

1. Introdução

Parece ser uma evidência actual, parcialmente discutível esta posição (quanto a nós) o facto de se não reconhecerem aulas exclusivamente expositivas, exigindo-se dos professores, dinâmicas e criatividades que, por *defeito de formação*, muitas vezes desconhecem.

Na decorrência da publicação do Decreto-Lei n.º 74/2006, de 24 de Março, ficou patente, ou pelo menos regulamentado, que a adequação das formações ao novo modelo de organização do ensino superior deveria ser concretizada através de um trabalho em profundidade, desenvolvido pelas instituições, e que deva ser participado por estudantes e professores, visando, de entre outros objectivos:

- A passagem de um ensino baseado na transmissão de conhecimentos para um ensino baseado no desenvolvimento de competências;
- Orientação da formação ministrada para os objectivos específicos que devem ser assegurados pelos ciclos de estudos do subsistema, universitário ou politécnico, em que se insere;
- A determinação do trabalho que o estudante deve desenvolver em cada unidade curricular incluindo, designadamente, e onde aplicável, as sessões de ensino de natureza colectiva, as sessões de orientação pessoal de tipo tutorial, os estágios, os projectos, os trabalhos no terreno, o estudo e a avaliação — e sua expressão em créditos, de acordo com o sistema europeu de transferência e acumulação de créditos, incluindo a realização de inquéritos aos estudantes e docentes tendo em vista esse fim; e,
- A fixação do número total de créditos, e conseqüente duração do ciclo de estudos, dentro dos valores e de acordo com os critérios estabelecidos.

Com estes pressupostos, o paradigma de ensino e aprendizagem tem vindo a ser modificado e, por consequência, todo o sistema pedagógico no ensino superior. Assim, a natureza dos estudos curriculares, marcada por todo um contexto de racionalidade lógica e científica, que ainda hoje se amplia nas metodologias de ensino e aprendizagem que temos e aceitámos, tem, indispensavelmente, que ser alterada.

É concernente, julgámos, que o currículo (termo ou conceito pela primeira vez empregado por Peter Ramus, 1516-1572⁷³), aqui entendido como conteúdo programático da unidade curricular, abandone a

73 In SOUSA, Jesus Maria (2005). "Cenários da educação/formação: Novos espaços, culturas e saberes". VIII Congresso da SPCE, Instituto Politécnico de Castelo Branco, 7 a 9 de Abril. Disponível em: <http://www3.uma.pt/jesussousa/Publicacoes/55CasteloBrancoConf.pdf>, acedido em 21 de Setembro de 2010.

ideia de organização puramente lógica do conhecimento, como plano de estudos sequencialmente organizado bem definido e sobrevenha, agora, com uma dinâmica bem diferente, com um contexto educativo, com elementos acrescidos de *valor*, de conhecimentos, competências e atitudes socialmente valorizados que permitam a aquisição e desenvolvimento do pensamento crítico enquanto forma de pensamento racional e reflexivo, traduzido, e possível de alcançar, com práticas de ensino devidamente planeados e organizados em conteúdos que promovam a aquisição de *competências transversais* (orientadas para o desenvolvimento pessoal, social e relacional) e *competências técnicas* (direccionadas para a aquisição de competências profissionais, potenciadoras do aumento de empregabilidade nos domínios da área de formação).

2. Metodologias de Ensino e Aprendizagem

Impõe-se, assim, com os novos princípios, que aos Estudantes seja ministrado um ensino, em termos de competências, que os habilite e lhes forneça um conjunto de ferramentas de forma a serem capazes:

- Aplicar os conhecimentos e a capacidade de compreensão adquiridos, de forma a comprovarem uma abordagem profissional ao trabalho desenvolvido na área vocacional;
- Capacidade de resolução de problemas no âmbito da área de formação e de construção e fundamentação da própria argumentação;
- Capacidade de recolher, seleccionar e interpretar a informação relevante, particularmente na área de formação, que habilite à fundamentação de soluções e juízos, incluindo na análise dos aspectos sociais, científicos e éticos relevantes;
- Posse de competências que permitam comunicar informação, ideias, problemas e soluções, tanto a públicos constituídos por especialistas como por não especialistas; e,
- Posse de competências de aprendizagem que permitam uma aprendizagem ao longo da vida com elevado grau de autonomia.

A escolha ou determinação do processo ou método de ensino e aprendizagem não deverá ser acidental com referência ao binómio *curso e/ou unidade curricular* e respectiva *área científica e/ou formação* ministrada. Desse modo, importa referir que tratando-se de uma área científica no âmbito das ciências sociais, houve a preocupação de promover um processo de ensino e aprendizagem promotor de motivação dos estudantes.

Neste contexto, os procedimentos exclusivamente baseados em aulas expositivas ficaram circunscritos à exposição do tema principal e, sobretudo, dos conceitos que suportam o tema a tratar em cada uma das sessões ministradas.

Neste sentido, ao longo das 16 sessões (mais duas: uma de revisão e consolidação e uma de teste escrito presencial), de 2,5 horas cada, de componente teórico-prática, optou-se por, em cada sessão, seguir a seguinte metodologia:

- Exposição do tema principal da sessão (ressalvando-se que, tratando-se de uma sessão consequente a outra, ou de outra, a primeira parte dessa sessão será a de compendiar em termos breves (5 a 10 minutos) a sessão anterior, com destaque para a verificação da robustez dos conceitos apreendidos.
- O tema principal referido será totalmente expositivo (40-50 minutos, sensivelmente) permitindo-se, contudo, alguma descontinuação para eventuais dúvidas e/ou questões.
- Concluído o período expositivo do assunto principal da aula, que será feito com recurso a tela interactiva e a diapositivos interactivos em *powerpoint* que traduzirão o sumário da sessão e o seu itinerário em termos de conteúdos, os estudantes, no pós intervalo de 10 minutos, são convidados a (num período de 15 a 20 minutos):
 - a) Apresentar dúvidas e questões sobre a exposição;
 - b) Debater os conceitos e as problemáticas abordadas e as correntes teóricas divulgadas;
 - c) Acordar ou contradizer, com espírito crítico, com novos juízos sobre o problema e, eventualmente, preconizar soluções alternativas; e,
 - d) A inter-agir, se for o caso, com recurso e acesso à *internet* e a *sites* institucionais, quer para recolha de elementos e dados, quer para consulta e análise de documentação aí existente.
- No fim dos debates, e muitas vezes com alusão a *estudos de caso*, os estudantes são convidados a realizar uma actividade (+-20-30 minutos), em cada sessão são indicadas as actividades em tempo lectivo e as actividades para trabalho autónomo, assim materializadas:
 - a) Resolvida inteiramente na própria aula (horas de contacto);
 - b) Resolvida inteiramente nas horas de trabalho autónomo (fora das horas de contacto); e,
 - c) De forma mista (horas de contacto e de trabalho autónomo).
- A actividade anterior, e dependendo do tema abordado e dos recursos disponíveis (e, até, do número de estudantes) deverá fomentar o trabalho em grupo, de forma a serem criadas sinergias e obtenção

de ganhos no conjunto. Algumas das actividades poderão, mesmo assim, ser realizadas individualmente, sendo ainda possível um regime misto, isto é, com parte individual e em grupo.

- Realizada a actividade, os estudantes são solicitados para, de forma autónoma, concluírem as proposições à lição, nomeadamente um resumo ilustrativo da sessão e verificação do cumprimento dos objectivos que foram propostos no início da sessão (10-15 minutos).
- A sessão finalizará com recomendações e orientações para o trabalho autónomo fora da sala de aula, tal como o tipo de actividade a realizar, identificação e explicação dos textos a usar e respectivas leituras orientadas (5 a 10 minutos).

3. Metodologias de Avaliação

A avaliação materializar-se-á segundo as normas instituídas pela Escola/Universidade (Regulamento Geral de Avaliação de Conhecimentos), enquanto Estabelecimento de Ensino titular do curso, e do Conselho Pedagógico e Técnico-científico da mesma instituição e que para a unidade curricular de Modelos de Gestão Pública, consistirá nos seguintes procedimentos: assiduidade às sessões de ensino; participação em iniciativas e trabalhos desenvolvidos em sessões de ensino (identificadas na própria sessão); Intervenções orais; exame escrito no final das sessões; e, elaboração e apresentação de trabalhos individuais sobre temas sugeridos para as sessões.

4. Material de apoio

Nesta secção indicam-se os materiais de apoio à leccionação (textos, documentos escritos e/ou digitais, *sítes* de consulta, etc.):

- Textos de apoio às aulas e ao trabalho em horas de contacto e autónomo, pela sua dimensão, são apresentados detalhadamente em anexos (em papel), devidamente referenciados em suporte digital.
- Revistas internacionais de referência no domínio dos modelos de gestão na Administração Pública, tendo em conta os conteúdos aí adoptados:
 - Acta Sociologica
 - Administration & Society
 - American Review of Public Administration
 - Análise Social
 - Australian journal of public administration
 - Governance: an international journal of policy and administration

- International journal of public administration
 - International journal of Public sector management
 - International Review of Administrative Science
 - Journal of public administration research and theory
 - Political Research Quarterly
 - Portuguese journal of management studies
 - Public management review
 - Public personel management
 - Public Policy and Administration
 - Revista Portuguesa de Management
 - Revue française d' administration publique
 - RISA
-
- *Sites online* de referência:
 - <http://www.oecd.org/> OCDE
 - <http://www.dgaa.pt/> DGAL
 - <http://www.portugal.gov.pt/> Governo de Portugal
 - <http://www.bnportugal.pt/> Biblioteca Nacional
 - <http://www.ina.pt/> Instituto Nacional de Administração
 - <http://www.parlamento.pt/> Parlamento
 - <http://www.pordata.pt/> Base de Dados sobre Portugal Contemporâneo
 - <http://www.ine.pt/> Instituto Nacional de Estatística
 - <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/> Estatísticas da União Europeia
 - www.dgap.gov.pt Direcção Geral da Administração e Emprego Público