



Universidades Lusíada

Lopes, Albino Pedro Anjos, 1946-
Rodrigues, Carlos

A modernização da administração pública passa por uma revolução burocrática

<http://hdl.handle.net/11067/5222>

Metadados

Data de Publicação	2010
Resumo	<p>Com base num estudo empírico pretendemos evidenciar a necessidade de um retorno ao modelo de governação das organizações públicas, designado de gestão burocrática, desenvolvido por Max Weber. Com efeito, partindo da ideia de que a Administração portuguesa importou e fundiu dois modelos antagónicos (Napoleónico e Burocrático), nascidos em contextos diferentes, constatamos que essa adaptação à realidade portuguesa resultou num mix culturalmente inadequado, que designamos por Modelo Administrativo ...</p> <p>Based on empirical studie, we pretend to underline the need for returning the previous model of management the public organizations, named as bureaucracy revolution, introduced by Max Weber. As a meter of fact and based on the idea that the Portuguese Administration imported an joint two antagonist models (Napoleonic and Burocratic), born in different contexts, we verify that such adaptation to the Portuguese reality, resulted into a culturally inadequate mix that we named as Traditional Administra...</p>
Palavras Chave	Administração Pública - Gestão - Portugal
Tipo	article
Revisão de Pares	Não
Coleções	[ULL-FCEE] LEE, n. 10 (2010)

Esta página foi gerada automaticamente em 2025-05-17T10:12:15Z com informação proveniente do Repositório

A MODERNIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PASSA POR UMA REVOLUÇÃO BUROCRÁTICA

Albino Lopes

Doutor em Psicologia Social
Professor Associado com Agregação do ISCTE

Carlos Rodrigues

Doutorando em Gestão (ISCTE)

Resumo: Com base num estudo empírico pretendemos evidenciar a necessidade de um retorno ao modelo de governação das organizações públicas, designado de gestão burocrática, desenvolvido por Max Weber. Com efeito, partindo da ideia de que a Administração portuguesa importou e fundiu dois modelos antagónicos (Napoleónico e Burocrático), nascidos em contextos diferentes, constatamos que essa adaptação à realidade portuguesa resultou num *mix* culturalmente inadequado, que designamos por *Modelo Administrativo Tradicional*. De um modo geral, tem-se feito uma crítica severa a este *Modelo*, como se se tratasse do clássico modelo burocrático weberiano, mas, na verdade, tudo parece indicar que o *mix* resultante estaria muito longe de ter incorporado os princípios originais da revolução burocrática. Assim, depois de várias décadas de “processos de reforma e modernização”, inspirados em diferentes movimentos teóricos originários de diferentes contextos culturais, as organizações públicas portuguesas parecem continuar a demonstrar, na generalidade, uma grande ineficácia e ineficiência no seu funcionamento. Nesta perspectiva, procuramos saber se o diagnóstico que tem sido feito pelos “reformadores” é ou não desfocado da realidade e quais os pressupostos de que parte. A pesquisa desenvolvida parece confirmar essa desfocagem. Os resultados do estudo empírico efectuado revelaram que, efectivamente, os princípios fundamentais preconizados por Max Weber, designadamente, os da separação entre instância política e organização técnica do trabalho, geradora de decisões informadas, estão sistematicamente ausentes do sistema administrativo português.

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

Abstract: Based on empirical studie, we pretend to underline the need for returning the previous model of management the public organizations, named as bureaucracy revolution, introduced by Max Weber. As a meter of fact and based on the idea that the Portuguese Administration imported an joint two antagonist models (Napoleonic and Burocratic), born in different contexts, we verify that such adaptation to the Portuguese reality, resulted into a culturally inadequate mix that we named as *Traditional Administrative Model*. In general, a sever criticism has been made to this model, as if it was a classic burocratic Weber model. However, every thing seems to indicate that such a mix resulted to

be very far to incorporate the original principals of the burocracy. After several decades of "modernisation and process renewals" inspired in original techniques of different cultural contexts, as portuguese public organizations, seems to demonstrating in general a big inefficacy and inefficiency on its functions. In this perspective, we would like to find out if the diagnosis which has been done by the "reformers" is defocus from the reality and which part are the assumptions coming from. The research developed seems to confirm this blur. The results of these studies reveal that the fundamental principle of Max Weber, those of the separation between politic instance and technical organization of work, that generating informed decisions, are systematically missing from all portuguese administrative system.

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

1. Introdução

A grande turbulência que caracteriza actualmente os mercados internacionais torna crucial que as instituições públicas procurem encontrar modelos de governação, que proporcionem o equilíbrio entre uma adaptação necessária às pressões externas e à manutenção da coesão e da eficácia do sistema organizacional. Desde há várias décadas, que uma incessante procura de adaptação do sistema organizacional tem sido tentada através da adesão a diferentes teorias de modernização administrativa, aparentemente sem resultados concludentes. O adiamento desta capacidade adaptativa não parece ser mais possível e impõem-se soluções imediatas que dêem ao sistema administrativo português garantias firmes de transparência.

Segundo Amaral (1999), a moderna Administração Pública portuguesa teve origem em Mouzinho da Silveira que, em 1832, lançou as bases jurídicas e doutrinárias do sistema administrativo, as quais, no essencial, perduram até aos dias de hoje. Esta reforma administrativa foi, segundo Manique (1989), inspirada integralmente no modelo napoleónico, tratando-se, como no modelo seguido, da transformação da Administração Pública numa instituição altamente centralizada. Na França, esta centralização justificava-se, segundo Chevallier e Loschak (1980); mas seria eventualmente questionável para o nosso caso, visto que o abuso teria origem precisamente no poder central.

É certo que, a partir da vigência do Estado Novo, o sistema administrativo português sofre a influência de outros factores externos, designadamente, de alguns princípios e de regras, inspirados no modelo Burocrático Weberiano. Porém, a organização e o funcionamento da nossa Administração parece dar a impressão de não ter assumido claramente a predominância de nenhum daqueles dois modelos importados. Segundo o Prof. Sousa Franco, a nossa Administração Pública melhorou, tendo havido nas décadas de 30 a 50, do século passado, um período de qualidade bastante acentuada; mas o próprio autor reconhece que depois envelheceu e foi sendo atingida por todo um conjunto de medidas desconexas e sem um rumo claro (Franco, 1992).

Esta melhoria pode inclusive ter sido, paradoxalmente, obra de um fechamento da sociedade portuguesa, e do condicionamento industrial implementado no mesmo período. Efectivamente, o sistema de regras weberiano

poderá ter ajudado a perceber o todo nacional como mais coerente e condizente com uma sociedade fechada. Com a abertura à EFTA, porém, o sistema centralista e burocrático, resultante do encontro dos dois modelos transpostos, teria mostrado, de novo, as suas fragilidades.

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

Este problema da autonomia da técnica relativamente à política é vasto e parece ser comum a muitos países que se encontram em situações semelhantes. No caso português, desde meados dos anos setenta do século passado, entretanto, vem-se assistindo sucessivamente a uma situação de ineficiência no funcionamento do sistema administrativo / técnico, acompanhada de uma profunda crise de confiança no serviço público, sobretudo motivada pela politização das suas estruturas. Esta situação parece levar os utentes a sentirem dificuldades no seu relacionamento com a Administração e a uma desresponsabilização dos seus dirigentes e funcionários. Através de uma observação mais atenta, é possível constatar frequentes disfunções das organizações públicas, com um baixo nível de qualidade do serviço, um mau atendimento ao utente, uma grande lentidão na resposta e o desperdício de recursos e, fundamentalmente, a ausência de comprometimento organizacional, por parte dos funcionários, acompanhada por uma escassa responsabilidade perante as necessidades dos cidadãos-clientes (Relatório, 1994; Rodrigues, 2008).

A persistência desta situação induz a pensar se não estaremos perante um conjunto de pressupostos estruturantes destas disfuncionalidades. A investigação mais recente dá-nos conta que, ao contrário daquilo que é frequentemente apontado como a origem de todos os males - a cultura burocrática weberiana - não parece, afinal, que esta possa continuar a ser responsabilizada pela actual situação. Se se transpôs da teoria weberiana apenas uma parte associada essencialmente à produção normativa, como pode ser ela responsável pela ineficiência actual?

Com efeito, como se procurará demonstrar neste trabalho, as disfunções da Administração Pública não parecem advir da cultura burocrática, mas sim, do modo como a gestão da cultura da burocracia tem sido efectuada em Portugal. De acordo com Sorman (2008), deve-se ao prémio Nobel indo-britânico A.

Sen a identificação de 5 critérios não quantificáveis (liberdades instrumentais) do desenvolvimento económico: liberdade política; capacidades económicas; oportunidades sociais; segurança protectora; garantias de transparência. É este último critério que está relacionado com a revolução burocrática e é este que falha igualmente em Portugal. Ora sabemos que a mesma cultura da burocracia weberiana produziu resultados completamente diferentes noutros países, tais como a Alemanha ou a Suécia.

Assim, tudo parece indicar que terá sido a incorrecta transposição do modelo burocrático weberiano a causar um atraso tão significativo, cujo impacto, ao longo de várias décadas, não foi devidamente corrigido pelas diferentes correntes modernizadoras, devido ao facto de o pressuposto napoleónico se manter. Na verdade, pelo menos, durante os últimos trinta anos, a gestão das organizações públicas tem vindo a ser sucessivamente enxertada com várias medidas, que mais não parecem ser do que meras tentativas para repor alguns aspectos do modelo original da burocracia weberiana, mas sem cuidar da coerência interna do mesmo. Nesta perspectiva, a questão que se levanta é a da mudança necessária ao funcionamento eficaz e eficiente das organizações públicas, tendo por base as ideias originais desenvolvidas por Max Weber, ao preconizar um Modelo Burocrático coerente, definido como um “ideal-tipo”. Esta questão é tanto mais relevante porquanto, a acreditar no próprio discurso oficioso, se invoca sistematicamente a necessidade de ultrapassar o “famigerado” modelo burocrático, que desde os anos trinta asfixiaria a Administração Pública portuguesa. Mas, será que o problema estará em afastarmo-nos do modelo burocrático ou, ao invés, do modelo seguido na sua implementação?

O trabalho, que agora se apresenta, enquadra o problema a partir de uma breve revisão bibliográfica dos modelos Napoleónico e Burocrático. Destas teorias, são deduzidas três hipóteses de trabalho: uma hipótese geral e duas hipóteses específicas. Em seguida descrevemos, de forma resumida, a metodologia utilizada na investigação empírica, ou seja, o desenvolvimento de um estudo de caso, relativo ao estudo dos principais sistemas administrativos europeus e a sua comparação com a Administração portuguesa. A análise dos dados obtidos é descrita no ponto quarto, sob o título de Estudo de Caso: caracterização dos principais sistemas administrativos europeus. O quinto ponto apresenta uma síntese da análise de dados e o teste das duas hipóteses específicas colocadas. O ponto sexto trata da discussão integrada de resultados e do teste da hipótese geral. Por último, o sétimo ponto apresenta as conclusões do trabalho.

2. Modelo Administrativo Tradicional

O sistema administrativo português assenta as suas origens nas bases jurídicas e doutrinárias da reforma promovida por Mouzinho da Silveira, em 1832, quando este adoptou um conjunto de leis das finanças públicas, da administração

civil e da administração judicial, todas elas inspiradas no modelo Napoleónico.

Para Marques (1978), este período constitui um marco histórico importante, pois considera que estamos perante os fundamentos básicos do Portugal moderno. É neste contexto que surge, designadamente, o Tribunal do Tesouro Público, antecessor do actual Tribunal de Contas e, pela primeira vez, dá-se a separação entre a administração e a justiça, ou seja, as funções administrativas e judiciais não podiam e não deviam estar confundidas, como anteriormente. Mas, além daqueles objectivos a reforma administrativa visou introduzir uma forte marca de centralismo em todo o aparelho da Administração Pública. O país foi dividido em distritos, cada qual englobando um certo número de concelhos. Em cada distrito, o governo estaria representado por administradores gerais, de nomeação régia, enquanto os concelhos elegiam os seus representantes, através de uma junta administrativa de apoio aos administradores. De acordo com o mesmo autor, todos estes princípios exarados na nova legislação, mudaram por completo a maioria das normas vigentes. A Administração Pública, doravante, passou a caracterizar-se por traços muito centralizadores e por amplos poderes atribuídos aos representantes do governo. Para aquele autor, todos estes princípios seguiam de perto a legislação francesa.

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

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

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

Porém, no caso do sistema da Administração Pública portuguesa, a adopção deste centralismo seria eventualmente questionável, visto que o Feudalismo não se terá imposto da mesma maneira, como em França, segundo a generalidade dos historiadores. É certo, quanto a Portugal, que a partir da vigência do Estado

Novo, o sistema administrativo sofre a influência de outros factores externos, designadamente de alguns princípios e regras inspirados no modelo Burocrático weberiano, mas destituído de coerência intrínseca, como se verá adiante.

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

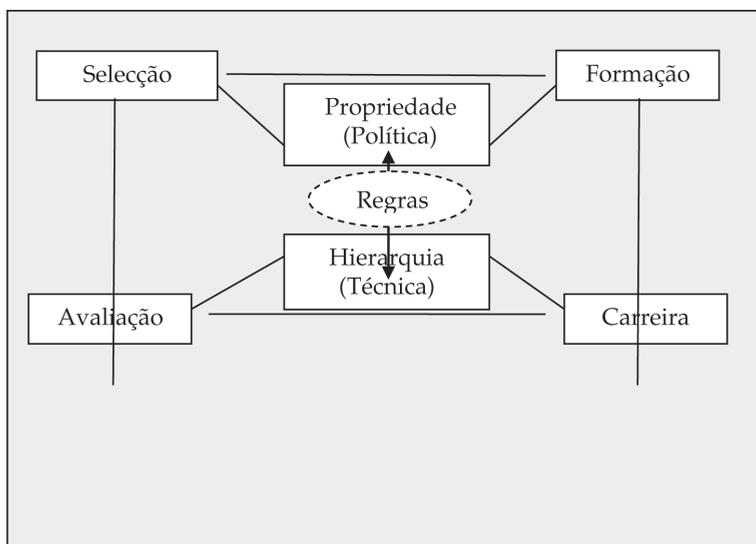
Assim, a necessidade de combater as injustiças, a corrupção e de aumentar a eficiência e a eficácia da Administração Pública, fez surgir uma governação assente no modelo burocrático. De facto, este defende a necessidade da separação entre as actividades da política e as de gestão, como forma de racionalizar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

Max Weber, perante um contexto económico e social caracterizado por um grande desenvolvimento industrial, teorizou a legitimidade da teoria que designou de racional-legal. Este é o tipo de legitimidade, admite uma alteração de regras, para uma adequação ao meio envolvente económico, com flexibilidade, mas sempre com o respeito por um procedimento bem claro, sem flutuações

arbitrárias. Para Weber, o tipo de legitimidade racional é aquele que melhor se adapta à necessidade de proporcionar um desenvolvimento das organizações e da burocracia, no contexto da sociedade industrial. Para tal, havia que aplicar uma administração de tipo burocrático nas empresas, nas instituições e organizações da sociedade e do Estado. Assim, ao tipo de legitimidade racional-legal corresponde uma forma de organização a que Max Weber chama de burocracia e que se caracteriza por diversos atributos.

Segundo Lopes e Barrosa (2008), o modelo desenvolvido por Max Weber é organizado com base em sete atributos, que procuram conferir eficácia às organizações. Estes estão organizados em três atributos nucleares (propriedade, hierarquia e regras) e outros quatro, designados por práticas (selecção, formação, remuneração e avaliação), conforme a Figura nº 1.

Figura nº 1 - Modelo weberiano



Fonte: adaptado de Lopes e Barrosa (2008)

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

das duas instâncias.

É com base na interacção e nos interesses, entre estas duas funções, que são elaboradas as “regras” organizacionais para o cumprimento de todos. Portanto, daquelas duas partes, dimanam as “regras” que configuram um verdadeiro projecto organizacional e profissional. Para além dos citados três factores nucleares, o modelo weberiano é, ainda, composto por outras quatro práticas (atributos): o recrutamento e selecção que assenta na noção de impessoalidade; a avaliação de desempenho, entendida como prestação de contas, ou mesmo como transparência; a formação profissional, como modo de fazer de cada profissional um verdadeiro especialista; o sistema remuneratório e a carreira, com base no mérito.

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

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

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

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

A imparcialidade do sistema é igualmente garantida pela existência de um corpo de funcionários públicos que, para tal, são dotados de um estatuto específico que os obriga ao cumprimento rígido de regras, mas ao mesmo tempo os protege, assegurando-lhes uma carreira profissional para toda a vida, independentemente,

das orientações político-partidárias do governo. O recrutamento com base no mérito, a estrutura hierárquica e o sistema de carreiras são instrumentos que procuram reforçar a neutralidade dos funcionários públicos.

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

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

No caso português, tudo parece indicar que não foi exactamente o modelo burocrático, concebido por Max Weber, que foi transposto para o nosso sistema administrativo. Segundo referem Lopes e Barrosa (2008), foi a rigidez das práticas de gestão, esvaziada dos valores inscritos nos princípios, que gerou a perversão da burocracia e não propriamente o modelo weberiano em si.

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

Este modelo de Administração Pública Tradicional implementado em Portugal parece apresentar, assim, muitas disfunções potenciadas ainda pelo facto da gestão desenvolvida pelos líderes estar profundamente influenciada por uma cultura, que Hofstede (1991) caracteriza como “distância hierárquica”. Na verdade, deduz-se, na base dos estudos de M. Crozier, que aquele tipo de liderança

favorece um acréscimo de inflexibilidade, ou seja, para entravar a influência das relações imprevisas e indesejáveis, a organização reforça o formalismo das suas estruturas, levando a que esta inflexibilidade, por sua vez, tenha um recurso assistido dos poderes paralelos, criando-se um verdadeiro círculo vicioso.

O Modelo Administrativo Tradicional deixou, assim, de proporcionar uma protecção imparcial aos interesses dos cidadãos, pois estes, além de não terem um acesso facilitado à participação nas decisões da Administração Pública (o que corresponde ao ideal burocrático), também não têm os órgãos de gestão como entidades independentes, porque não há uma verdadeira separação entre a política e a gestão (como o mesmo modelo impõe). A adulteração deste último princípio acaba por se repercutir em todos os actos de gestão. Todo o sistema de funcionamento é afectado por esta “promiscuidade”. Na Administração portuguesa, é possível constatar que o recrutamento, as promoções, o sistema de recompensas, a avaliação, têm pouco a ver com o primado do mérito defendido por Max Weber.

O modelo Administrativo Tradicional é, ainda, bastante criticado por corresponder a um aparelho complexo, lento, que reage mal às inovações, não dialoga com os cidadãos e com os grupos de interesses, e que prefere o segredo à transparência. Além do mais, o carácter hierarquizado favorece a irresponsabilidade e a lentidão dos processos de decisão (Moreira e Maças, 2003). Segundo, estes mesmos autores, já se instalou na opinião pública uma forte corrente no sentido da desconfiança perante a imparcialidade da Administração, por esta se ter deixado dominar pela influência político-partidária. Como facilmente se constata, não é o modelo weberiano que é criticado mas o que designamos de mix dos dois modelos importados (napoleónico na estrutura, cujo topo é ocupado pelo nível político, e weberiano em regras, o que estaria conforme, desde que os interesses privados o não pudessem invadir, sendo a sua transparência auditável).

3. Hipóteses de Trabalho

Partimos da ideia de que muitas das práticas de governação existentes, na Administração portuguesa, são geradoras de disfuncionamentos, de ineficácias e ineficiências, porque se baseiam no *Modelo Administrativo Tradicional*. Como vimos, este modelo deriva da implementação, primeiro do modelo Napoleónico e, anos depois, do Modelo Burocrático, cujas regras ao serem transpostas e adaptadas para a cultura portuguesa, sofreram diversas adulterações negativas, por não respeitarem os princípios da sua versão original. Nesta perspectiva, as práticas de governação, que resultam deste *Modelo Administrativo Tradicional*, passaram a constituir uma fonte de conflitos, entre os principais actores, criando uma falta de confiança que se repercute na gestão das organizações públicas.

Nesta perspectiva, desenvolvemos um trabalho de investigação, com base

num estudo empírico, no sentido de tentarmos compreender a cultura de serviço público que está em emergência e qual o *mix* de características que configuram o sistema administrativo português?

Para ajudar à clarificação da realidade vivida em Portugal, consideramos importante formular três hipóteses: uma hipótese geral (HG) e duas específicas (H.1) e (H.2).

- Hipótese geral (H.G): coloca-se a hipótese de um retorno necessário à ideia weberiana da revolução burocrática. De facto, a “revolução weberiana”, a qual obteve bons resultados nos países de tradição germânica e nórdica, terá sido mal transposta para a cultura latina e, nomeadamente, a portuguesa. A verdade é que na cultura germanico-nórdica a ideia de revolução não é familiar, com excepção da imposição deste princípio da regra acordada e não alterável sem o acordo das partes interessadas. É este princípio revolucionário que permite destruir todos os vestígios da relação político-técnica do patrimonialismo.
- A primeira hipótese (H.1) é a de que o nosso sistema de Administração Pública é o resultado do cruzamento de uma deficiente adaptação do Modelo Napoleónico e da tentativa de compatibilização com a Burocracia weberiana, tendo gerado uma “pseudo-burocracia”, cuja denominação pode ser a de *Modelo Administrativo Tradicional*;
- Na segunda hipótese (H.2), as correcções, entretanto introduzidas na Administração Pública portuguesa, filiam-se nas diferentes teorias de modernização administrativa sem, contudo, se estruturarem numa lógica coerente, ou seja, deram origem a um *mix* constituído por vários traços de diferentes sistemas administrativos.

4. Metodologia

Na base da concepção do estudo está o pressuposto teórico de que o sistema da Administração portuguesa é o resultado de uma deficiente adaptação de diferentes modelos. Assim, considerou-se importante a observação do que se passa ao nível das grandes tendências dos sistemas de Administração Pública doutros países europeus, nomeadamente, França, Reino Unido, Alemanha e Suécia, em comparação com Portugal.

Deste modo, a opção metodológica pelo trabalho empírico foi da realização de estudos de caso. Este trata de comparar as características dos principais sistemas administrativos europeus com o sistema português, a fim de nos ajudar a compreender melhor as tendências possíveis da cultura de serviço público.

5. Estudos de Caso: Caracterização dos Principais Sistemas Administrativos Europeus

- **Administração Pública Frances**

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

- Administração do Estado

Os ministérios funcionam na dependência do respectivo ministro que, eventualmente, pode ser coadjuvado por outro ministro delegado ou por um ou mais secretários de Estado. A organização dos ministérios é complexa e algumas vezes difere de ministério para ministério. Em primeiro lugar, há que destacar a importância do Gabinete do Ministro que é composto por cerca de dez elementos de assessoria, que são nomeados pelo respectivo ministro, segundo um princípio de confiança política. As funções deste gabinete são de staff, embora, nas ausências do ministro, seja o director do gabinete que o substitui na direcção do ministério. Dependendo do ministro, há Secretarias de Estado que têm a responsabilidade de dirigir e coordenar as actuações das direcções-gerais. Estas representam as unidades básicas da estrutura dos ministérios, as quais tanto podem depender das Secretarias de Estado, ou directamente do ministro. As organizações pertencentes ao Estado são geralmente estruturadas em dois tipos de entidades: os serviços centrais e os serviços periféricos. Os primeiros coordenam e definem as grandes orientações; os segundos aplicam no terreno as políticas nacionais.

- Administração Regional e Local

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

presidentes e os restantes membros para formar a Comissão permanente. As regiões possuem ainda um Conselho Consultivo de natureza económico-social, não eleito.

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

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

No que diz respeito às atribuições dos departamentos, compete-lhes, designadamente, a gestão dos benefícios no âmbito da segurança social e da saúde, o exercício de competências no domínio dos transportes públicos e do ensino, incumbindo-lhes a criação, manutenção e gestão das escolas referentes aos quatro primeiros anos do ensino secundário.

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

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

- Estratégias de modernização

Quadro nº 1 - Principais estratégias de modernização adoptadas na
Administração francesa

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

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

- **Administração Pública do Reino Unido**

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

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

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

- Departamentos Ministeriais

O Primeiro-ministro é formalmente nomeado pelo Monarca. O Primeiro-ministro nomeia os ministros e preside às reuniões do Conselho de Ministros. O gabinete do Primeiro-ministro é constituído por cerca de 80 pessoas, sendo a maioria dos quais funcionários públicos de carreira. Este gabinete tem como missão principal assessorar a organização da agenda política do Primeiro-

ministro. O Conselho de Ministros é um comité de ministros principais, cujo número pode variar até ao máximo de 22. Os ministros no RU têm diferentes designações e funções. Há ministros que não são membros do Conselho, mas que podem ser convidados a participar nas reuniões que tratem de assuntos relativos ao seu ministério. Alguns têm designações tradicionais, tais como, Chanceler do Tesouro (Finanças), o lorde Chanceler (Justiça). Há secretários de Estado para a Escócia, Irlanda do Norte e País de Gales. Os departamentos sectoriais são: o tesouro; estrangeiros e comunidade; interior; educação e emprego; saúde; cultura, comunicação social e desporto; desenvolvimento internacional; segurança social; agricultura, pescas e alimentação; comércio e indústria. A maioria de cada um dos grandes ministérios (os doze atrás mencionados) têm como responsável um ministro que pertence ao Conselho de Ministros e podem ter *junior ministers*¹, com funções de assessoria, ou até como responsáveis de áreas específicas no âmbito do departamento ministerial.

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

- Agências Públicas

As agências executivas são consideradas unidades organizacionais com bastante autonomia, embora façam parte da Administração Central, dependendo do respectivo ministro a quem tem de prestar contas. O ministro estabelece os objectivos para a agência e esta é dotada dos recursos necessários para realizar as tarefas. Porém, o director executivo possui uma margem de autonomia bastante razoável na gestão dos recursos de acordo com o plano apresentado previamente ao respectivo ministro. O Quadro nº 2 procura traduzir a atribuição de papéis para cada um dos responsáveis, segundo a análise de Phippard (1993).

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

Quadro nº 2 - Os papéis do ministro e do director executivo da agência

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

Fonte: Phippard (1993).

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

o Administração Regional e Local

No âmbito da Administração Regional e Local, as entidades públicas distribuem-se nalguns casos por dois, noutros por três níveis. O primeiro, é constituído pelos condados (*counties*), embora na Escócia se denominem regiões. Este nível é responsável pelo desenvolvimento dos serviços públicos, com maior peso financeiro, designadamente a educação e os serviços sociais. O segundo nível é formado pelos distritos (*districts*) que podem ser metropolitanos e não

metropolitanos. Por razões históricas, alguns deles podem tomar a designação da cidade ou de município (*boroughs*). O distrito pode não coincidir com uma só cidade pois pode agrupar várias outras. São os distritos que são responsáveis pelos serviços públicos mais ligados às necessidades locais. Em Londres existe uma área metropolitana cujo responsável político foi eleito, pela primeira vez, no ano de 2000. Nas zonas não metropolitanas da Grã-Bretanha existe um terceiro nível formado pelas paróquias (*parishes*), na Inglaterra os “povos”, e em Gales e na Escócia os concelhos (*community councils*).

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

- Estratégias de modernização da Administração do Reino Unido

Quadro nº 3 - Principais estratégias de modernização na Administração do Reino Unido

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

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

O Reino Unido é um Estado unitário que foi sujeito a vários processos de modernização administrativa que parecem ter resultado numa grande fragmentação da Administração Pública. No âmbito organizacional, transitou-se de um sistema unitário de Administração Pública de prestação directa de serviços, para uma prestação mista, através de vários tipos de organizações: agências autónomas; *quangos* (organizações semi-públicas quase autónomas); empresas e organizações sociais. Esta prestação mista de serviços públicos, também se desenvolveu a nível local. Ao mesmo tempo que se reduziram o número de municípios e condados, foram criados ao nível regional os governos regionais de Gales, Escócia e Irlanda do Norte. No âmbito de toda a problemática de modernização, desenvolveram-se vários programas de privatização e da introdução de medidas de maior eficiência, designadamente, através da adopção de técnicas de gestão empresarial privada.

- **Administração Pública Alemã**

O governo federal é dirigido por um Chanceler federal que se caracteriza, com muita diferença dos modelos francês ou do Reino Unido, por uma relativa ausência de poder hierárquico, como chefe do governo, sobre os ministros. Compete ao Chanceler escolher e propor para nomeação (pelo Presidente da República) os vários ministros, mas uma vez em exercício de funções, os ministros dispõem de uma grande margem de autonomia. A Chancelaria federal é um órgão composto por cerca de 500 efectivos, que trabalham a informação para apoio à decisão do chanceler e o auxiliam nas tarefas de coordenação. Nesta estrutura, também há um serviço de imprensa e de informação do Governo federal (equivalente ao porta-voz do Governo), onde se planeia e governa todo um sistema de informação do governo: os dados importantes relativos a cada projecto a desenvolver pelos vários ministérios são comunicados à Chancelaria. Todos os ministérios têm acesso a estes dados. Quanto aos serviços transversais, pertence ao Ministério do Interior a gestão dos recursos humanos e a gestão das novas tecnologias de informação e comunicação, enquanto a gestão dos recursos financeiros, é da responsabilidade do Ministério das Finanças.

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

natureza profissional, ocupados por funcionários públicos, cuja promoção assenta em critérios de mérito.

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

- Estados Federados (*Lander*)

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

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

- Administração Regional e Local

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

A organização dos municípios é muito variável, pois os *lander* têm liberdade para definir a estrutura organizativa no âmbito dos respectivos territórios. O Presidente do município pode ser eleito directa ou indirectamente segundo as normas de cada *land* onde está inserido o município. Estes, gerem vários serviços

públicos como são, os serviços sociais locais, o fornecimento de água e gás, transportes locais, etc. Além das suas próprias funções, os municípios aplicam a legislação federal e a legislação do *land*. O financiamento dos municípios é proveniente dos impostos locais (impostos sobre imóveis e sobre os negócios) e 15 % do imposto sobre o rendimento, além dos subsídios e transferências por parte dos *lander*.

- Estratégias de modernização

Quadro nº 4 - Principais estratégias de modernização adoptadas na Administração Alemã

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

Fonte: OCDE (1997) e OCDE (2004)

- **Administração Pública da Suécia**

Em termos relativos, a Suécia possui o maior sector público do mundo ocidental. A Suécia distancia-se bastante, em relação a muitos outros países desenvolvidos, pelos seus já tradicionais serviços e prestações sociais, que são inteiramente prestados por organizações públicas, completamente financiadas pelos impostos pagos por todos os cidadãos. O Sector Público sueco está organizado em três níveis de administração: central, regional e local. O nível central é constituído pelos departamentos ministeriais, as agências e as empresas públicas. O nível regional – nível territorial intermédio – é composto por dois tipos de entidades públicas: os conselhos de distrito e a administração distrital. Relativamente ao nível local, este é constituído pelos municípios.

- Departamentos ministeriais

Na Suécia, os departamentos ministeriais são unidades organizacionais relativamente pequenas. O número de funcionários públicos afectos a cada departamento pode variar entre 50 a 300 pessoas no máximo. Em 1999, o governo sueco estava organizado em treze departamentos ministeriais, embora existissem dezoito ministros, pois há departamentos ministeriais que podem repartir-se em funções que vão para além da responsabilidade de dois ou mais ministros. No ano

de 2001 o governo reduziu para dez os departamentos ministeriais. O Quadro nº 5 indica-nos a evolução do número de funcionários, mas é, sobretudo, ilustrativo em relação ao propósito do modelo sueco, ou seja, manter um número restrito de funcionários a nível central, de apoio à decisão política, e desconcentrar o mais possível a execução das políticas públicas nas agências independentes.

Quadro nº 5 - Pessoal afecto aos Departamentos Ministeriais

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

Fonte: Dahlberg (1994)

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

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

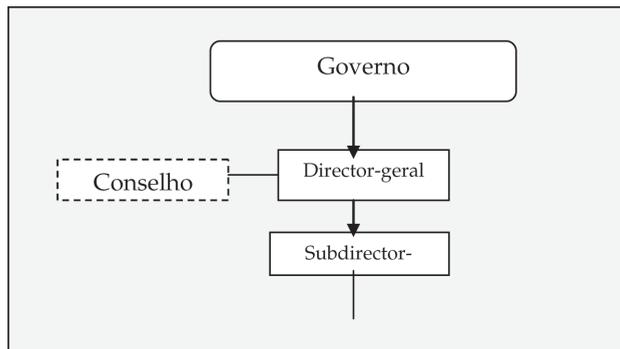
Para a coordenação do sistema, o Primeiro-Ministro dispõe de um gabinete com cerca de 40 pessoas. Este gabinete não tem o propósito de acompanhar ou monitorizar o trabalho que se desenvolve nas agências, nem se imiscui nas tarefas de implementação das políticas, como consequência da separação entre as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

Para além das reuniões ministeriais de preparação e aprovação de diplomas legais, a Suécia diferencia-se dos outros sistemas administrativos na prática das suas relações interministeriais. Na verdade, as comissões interministeriais são substituídas normalmente por comissões de peritos, que estudam os temas interdepartamentais. Estas comissões de peritos podem ser formadas por parlamentares, funcionários das agências e consultores privados. Para controlo destas comissões o governo elabora um documento base com as principais instruções e os limites, dentro dos quais a comissão pode encontrar e propor soluções. Na redacção destas instruções participa um alto funcionário que, por sua vez, também integra os trabalhos da comissão, sendo considerado “os olhos e ouvidos do ministro”. Desta forma, o governo controla o processo, tentando alinhar os seus resultados com a política governamental. Os documentos elaborados nestas comissões são transmitidos às respectivas agências públicas, para estas incorporarem as modificações oportunas. Os cidadãos também podem elaborar observações a título individual. Toda a documentação que se gera, na fase de estudo, pode servir para suportar a decisão governamental ou para elaboração de propostas legais (Statskontoret, 1998). As comissões de peritos constituem, assim, um dos elementos participativos do modo como se elaboram as políticas públicas, no âmbito do sistema administrativo sueco.

- Agências Públicas

O governo encarrega-se de promover o planeamento e a elaboração dos programas públicos, enquanto que a sua implementação prática é uma actividade das agências. Existem cerca de 300 agências públicas, onde trabalham, aproximadamente, 160.000 pessoas. A Figura nº 2 - procura ilustrar a relação entre o Governo e a agência. Pertence ao governo a designação do director-geral da agência.

Figura nº 2 - A relação governo / agência



Fonte: elaborado a partir de Dahlberg (1994).

Ao lado do director-geral existe um Conselho Geral constituído por pessoas independentes da gestão da agência. O director-geral é normalmente o presidente desse Conselho. Geralmente, apontam-se três motivos para a existência deste Conselho: primeiro, a necessidade da agência ter acesso a conhecimentos especializados de diversos peritos; segundo, os representantes dos grupos de interesse, afectados pela actividade da agência, devem ter oportunidade de expressar o seu ponto de vista e participar nas decisões; a terceira razão reside na maior influência e controlo sobre a Administração por parte dos cidadãos.

Uma das questões que se pode colocar é a de saber em que qualidade esses cidadãos são representados, ou seja, quem são os membros desse Conselho? Na grande maioria são políticos, muitos deles representantes do nível regional e local. Essa representação está relacionada com os interesses implicados no objecto da agência: sindicatos, empresários, diferentes sectores industriais, etc. Também é costume integrarem estes conselhos um bom número de académicos e peritos nas várias matérias de interesse da agência. O Conselho da agência só toma decisões sobre matérias muito determinadas, designadamente, sobre o plano e orçamento e, em geral, acompanha e examina a actividade da agência de maneira a verificar se ela é eficaz e em conformidade com a missão estabelecida (Dahlberg, 1994).

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

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

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

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

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

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

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

o Administração Regional e Local

O nível regional é governado por políticos eleitos, cujas funções principais são o planeamento e promoção regional, a gestão dos cuidados de saúde, os transportes públicos e comunicações, a distribuição de energia, as estradas, os parques, a assistência social, a educação e a cultura. Paralelamente, a estes, existem os serviços administrativos (Administração Distrital) dependentes do Estado, com uma fraca autonomia de decisão.

A nível local, existem os municípios que se caracterizam tradicionalmente por uma grande autonomia. Cerca de 75 % da actividade dos municípios é

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

financiada por impostos criados a nível local. As transferências financeiras do governo cobrem os restantes 25 % das necessidades dos municípios.

No período de 1960 a 1975, depois de um longo debate, cujo tema forte se situou em torno da defesa do equilíbrio entre a democracia e a eficiência, o número de municípios baixou de 2000 para 280. O motivo principal desta fusão de municípios deveu-se à necessidade de criar unidades administrativas, que apresentassem uma dimensão suficiente, para se poderem implementar reformas nos sectores do ensino e da segurança social. A provisão dos serviços sociais é uma função dos municípios e não do Estado. O mesmo acontece, por exemplo, com o ensino obrigatório, o ensino secundário e o ensino de adultos. Nos últimos anos, os municípios, em matérias do urbanismo e conservação da natureza, tem vindo a assumir um papel relevante. Esta descentralização tem tido repercussões em todo o sector público sueco. Antes de mais, verificou-se uma acentuada redução do controlo por parte do Estado nos municípios, e um consequente alargamento da margem de manobra para as iniciativas locais.

☒ Estratégias de modernização

Quadro nº 6 - Principais estratégias de modernização na Administração da Suécia

Esforços de tornar o sector público mais eficiente;
Reorganização do processo e formas de orçamentação;
Programa de ajustamento e emagrecimento da Administração Pública;
Diminuição da despesa pública como estratégia de longo prazo.

Fonte: OCDE (1997); OCDE (2004)

• **Administração Portuguesa**

Actualmente, em termos de análise, só por comodidade de linguagem se pode falar em Administração Pública no singular porque, na verdade, o que se pode constatar é a existência de várias administrações públicas, aliás, tal como se passa nas restantes administrações europeias analisadas. Há uma enorme constelação de administrações públicas, ou seja, milhares de organizações, embora todas elas pertençam ao mesmo sistema de Administração Pública. Esta é, de facto, uma macro-organização que actua através de um conjunto de instituições e organizações dotadas de meios cedidos pela sociedade, a fim de realizar objectivos que esta considera necessários. Nesta perspectiva, depreende-se que as organizações que fazem parte da Administração Pública, por um lado realizam propósitos destinados a satisfazer necessidades colectivas, guiadas

pela Constituição, por leis e pelo processo político e, por outro lado, são dotadas de poderes específicos, de natureza pública, resultantes da autoridade que a sociedade deposita no Estado para satisfazer essas necessidades.

Em Portugal, a organização da Administração Pública inclui, para além do próprio Estado, os institutos públicos, empresas públicas, associações públicas, entidades reguladoras, autarquias locais e regiões autónomas. Trata-se, na verdade, de um vasto conjunto de organizações públicas, de tipos diferentes que, para efeitos de análise, importa sistematizar. De acordo com esta definição, estão integrados no âmbito do Sector Público Administrativo: a Administração Central e a Administração Local (Quadro nº 7):

Neste sentido, incluem-se na Administração Central os departamentos ministeriais e todas as unidades organizacionais dependentes, nas modalidades de administração directa e administração indirecta, bem como, o caso especial da administração independente.

Quadro nº 7 - Classificação do Sector Público Administrativo

Âmbito da Administração Pública	Modalidades de Administração	Tipos Organizacionais
Administração do Estado	Administração directa	Ministérios organizados em direcções-gerais (e outros departamentos equiparados como inspecções-gerais e secretarias-gerais)
	Administração indirecta	Institutos públicos.
	Administração independente	Entidades reguladoras
Administração Local	Administração autónoma	Autarquias locais: municípios e freguesias

A Administração Local, compreende o tipo de organizações com características de auto-governo – as autarquias locais - que não pertencem propriamente ao Estado (são do tipo administração autónoma) e, por isso, não dependem do governo central, a não ser no que diz respeito ao cumprimento na aplicação da legislação.

Em seguida, faremos uma breve análise sobre a Administração do Estado e, particularmente, dentro desta, realçaremos as várias modalidades da administração e alguns aspectos relativos aos processos de reforma e modernização.

o Administração do Estado

O principal órgão da Administração do Estado é o Governo. Este é composto pelo Primeiro-Ministro, dos ministros, dos secretários de Estado e dos subsecretários de Estado. A organização e coordenação da Administração Pública Central efectua-se a partir dos ministros e respectivos gabinetes, cujo número e denominação dependem da orgânica adoptada em cada governo. De acordo com o texto constitucional, o governo para além de ser “o órgão de condução da política geral do país” é também o “órgão superior da Administração Pública” (CRP, Artº 185). Para prosseguirem os seus objectivos, cada governo cria a sua própria estrutura ministerial. Embora seja escassa a teoria desenvolvida sobre a organização de governo é possível enumerar uma classificação mais habitual dos tipos de ministérios. Segundo o critério adoptado por Amaral (1999), os ministérios agrupam-se em cinco categorias: ministérios políticos; ministérios militares; ministérios económicos; ministérios sociais e ministérios técnicos.

Quanto à Administração independente, esta constitui, porventura, um dos traços mais marcantes das recentes alterações do papel do Estado na economia e na sociedade. Trata-se da criação das entidades de regulação, essencialmente, independentes do Governo. A abertura de sectores de actividade económica, até aí reservados ao sector público, à livre iniciativa privada, trouxe consigo a necessidade de separar a função de estabelecer regras de funcionamento desse mercado, em relação à função de intervir directamente no mesmo enquanto sujeito económico.

Assim, a regulação passou a caber, cada vez mais, a organizações públicas não dependentes directamente das orientações do Governo - autoridades reguladoras independentes. Estas entidades passaram a funcionar segundo um novo paradigma de actuação, o regulador deve gerir os interesses dos profissionais do sector e igualmente o interesse público e os interesses dos consumidores. De uma forma linear, podemos referir que os principais interesses em conflito são os profissionais do sector, os consumidores e o interesse público e à entidade reguladora compete gerir esses interesses de forma clara e eficaz, assegurando a qualidade de serviço. Para tal, têm vindo a ser criadas várias autoridades reguladoras independentes que visam assegurar um conjunto de regras e princípios que poderão promover a credibilidade do sistema em causa³.

³ Consultar, por exemplo: o projecto de Lei-Quadro (Moreira e Maças, 2003); o Decreto-Lei nº 309 / 2003 que criou a Entidade Reguladora da Saúde; o Decreto-Lei nº 10 / 2003, de 18 de Janeiro, que criou a Autoridade da Concorrência.

- Administração autónoma

Segundo o Artigo nº 235, da Constituição “ a organização democrática do Estado compreende a existência de autarquias locais”. A Administração Local refere-se ao conjunto das autarquias locais, que são: as regiões administrativas, os municípios e as freguesias. Estas entidades, englobam-se na modalidade de Administração autónoma, que pode ser definida como uma das modalidades de administração pública caracterizada, essencialmente, com duas dimensões: a autodeterminação, isto é, a capacidade de definir a sua própria orientação administrativa, sem submissão a orientações superiores, designadamente do governo; e a auto-responsabilização, que significa a não submissão do mérito dos seus actos ao controlo da Administração do Estado. Ora, decorrente destas duas dimensões anteriores, surge a característica mais evidente da Administração autónoma que é o auto-governo. Entende-se por auto-governo, o governo próprio por meio de órgãos representativos eleitos, directa ou indirectamente, pela colectividade base.

A existência constitucional de autarquias locais e o reconhecimento da sua autonomia face ao Poder Político central, traduz-se operacionalmente no conceito de descentralização. Portanto, são classificadas de autarquias⁴: os municípios e as freguesias. Qualquer destas entidades é dotada de órgãos próprios. O Artigo nº 239, da Constituição, estabelece os órgãos deliberativos e executivos das autarquias locais.

- Modernização administrativa

No decorrer das últimas décadas a Administração portuguesa tem vindo a sofrer grandes mudanças, através da implementação de vários processos de modernização administrativa. O Quadro nº 8 pretende referir apenas uma pequena parte das medidas, mais significativas, tomadas nos últimos anos.

Quadro nº 8 - Principais estratégias de modernização adoptadas na Administração portuguesa

Revisão do Estatuto do Pessoal Dirigente
Organização da Administração Central e dos Institutos públicos
Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho (SIADAP)
Transferência de funções da Administração Central para a Administração Local

⁴ As Regiões Administrativas, também, são consideradas autarquias face à Constituição, embora, não estejam activadas na prática.

<p>Programa de Reestruturação da Administração Central (PRACE) que tem como objectivos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Modernizar e Racionalizar a Administração Central; - Melhorar a Qualidade de Serviços prestados aos Cidadãos pela Administração; - Colocar a Administração Central mais próxima e dialogante com o Cidadão.
Regime jurídico do contrato individual de trabalho
Regime de mobilidade; regime de vínculos, carreiras e remunerações
Introdução de sistemas de simplificação administrativa

Fonte: resumo de vários diplomas legais em anexo; Programa PRACE (MFAP).

6. Síntese da Análise de Dados e Teste das Hipóteses

Depois de termos analisado cada sistema administrativo, efectuamos agora uma síntese de leitura a partir das três categorias seleccionadas: estrutura organizativa do território, o grau de separação da política / gestão e o exercício do poder de coordenação. O Quadro nº 9 procura mostrar as principais características da análise das três categorias, relativas aos cinco sistemas administrativos.

Quadro nº 9 - Breve comparação dos sistemas de administrações públicas

Países Categorias	França	Reino Unido	Alemanha	Suécia	Portugal
	Estrutura organizativa territorial	Estado Unitário	Estado Unitário	Estado Federado	Estado Unitário
	Centralizada	Descentralizada	Relativamente descentralizada	Muito descentralizada	Muito centralizada
Grau de separação política / gestão	Reduzida separação	Grande separação	Grande separação	Grande separação	Reduzida separação
Principal poder de coordenação	Em torno dos gabinetes ministeriais	Elite administrativa	Princípio da hierarquia e funcionários profissionais	Práticas assentes na procura do consenso	Em torno do Primeiro Ministro e dos gabinetes

Em seguida iremos comparar, de forma sumária, as características mais importantes das várias administrações públicas com o sistema português. Começaremos por analisar o peso relativo do Estado, medido através do rácio da despesa pública total em percentagem do PIB. Esta é uma das medidas normalmente utilizadas para avaliar a dimensão do Estado. O Quadro nº 10 procura mostrar a evolução da despesa pública em Portugal, em comparação com os países, das administrações públicas analisadas. Com efeito, desde a década de 70 até meados dos anos 80 observou-se um aumento da dimensão do Estado na generalidade dos países. De 1985 para 1990, de um modo geral, as administrações públicas fizeram um esforço de diminuição da despesa pública, embora em 1995 o valor da despesa voltasse a subir ligeiramente. A partir do ano de 1995 verifica-se uma contenção da despesa pública com tendência para uma descida na generalidade, embora com intensidades diferentes.

Quadro nº 10 - Despesa pública total em % do PIB

	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2007
Alemanha	37,7	47,6	47,1	46,0	44,1	49,6	45,1	46,8	44,2
França	37,1	42,6	45,4	52,0	49,7	55,2	51,6	53,4	52,4
Portugal	19,7	28,3	36,1	42,8	38,8	45,0	43,1	47,6	45,8
Reino Unido	36,9	44,5	43,2	44,3	39,2	44,5	39,1	44,1	44,4
Suécia	42,1	47,5	60,0	62,9	58,5	67,7	55,6	55,2	52,7
U E (15)	35,8	43,0	45,4	49,1	47,4	51,3	45,4	47,1	46,2
U E (27)	-	-	-	-	-	-	-	46,9	45,8

Fonte: dos anos 1970 a 1995 (Base de dados da AMECO, Novº de 2003); dos anos 2000 a 2007 Eurostat.

A nível dos países da U E, as imposições ditadas pelo Tratado da União Europeia e pelo Pacto de Estabilidade e Crescimento levaram a limitar o crescimento das despesas públicas, a partir de meados dos anos noventa. Verifica-se, assim, que no âmbito da U E (15), se inverteu a tendência de subida de há várias décadas.

Um outro indicador revelador da dimensão do Estado é o do peso da despesa com os salários da Função Pública. Conforme podemos observar no Quadro nº11 a Função Pública portuguesa no conjunto da média europeia atinge uma elevada percentagem dos salários relativamente ao PIB, apenas ultrapassada pela Suécia. No entanto, verifica-se, no ano de 2007, uma ligeira descida.

Note-se que, de um modo geral, as políticas de modernização seguidas pela esmagadora maioria dos países da UE incluíram acções tão diversas como, privatizações, a redução e a externalização de serviços não essenciais, a introdução de novas tecnologias de informação e comunicação, etc., dando origem a uma

redução do peso relativo do pessoal, enquanto que a Administração portuguesa não conseguiu contrariar esta tendência, de forma expressiva.

Quadro nº 11 - Despesa pública com o pessoal em % do PIB

Países	Ano				
	1995	2000	2003	2005	2007
Alemanha	8,7	8,1	7,8	7,5	6,9
França	13,6	13,3	13,5	13,2	12,9
Portugal	12,9	14,2	14,1	14,4	12,9
Reino Unido	10,6	9,7	10,7	11,2	10,9
Suécia	16,4	15,3	16,1	15,7	15,1
UE (15)	11,2	10,5	10,8	10,8	10,5
UE (27)	–	10,5	10,8	10,7	10,4

Fonte: Comissão Europeia “Annual macro-economic database” actualização de 23 de Outubro de 2008.

No que diz respeito à estrutura organizativa territorial, os sistemas analisados diferenciam-se na maneira como repartem as competências de actuação entre o nível central e os níveis locais. Para analisar esta distribuição de tarefas, recorreremos a um indicador indirecto, tal como, a despesa pública por níveis de Administração (Quadro nº12). Neste Quadro deve ler-se a percentagem de gasto na Administração Central (AC), a percentagem de gasto na Administração Federal (AF), apenas no caso da Alemanha, e a percentagem da despesa no nível local (AL). É de referir que a soma das duas percentagens não é igual a 100%, visto que, à componente da despesa pública total falta acrescentar a despesa com a Segurança Social, conforme mapas da Eurostat.

Das administrações públicas analisadas, França e Portugal evidenciam o gasto público mais centralizado. A Administração portuguesa é a que apresenta o maior desequilíbrio entre a despesa pública afectada aos dois níveis da Administração. O caso inverso verifica-se na Suécia, onde a Administração reserva uma fatia significativa de gasto público para o nível local. Com efeito, a Suécia tem tradições de um governo local bastante forte e com grande autonomia, o que explica a elevada descentralização da despesa pública.

Quadro nº 12 - Componentes da despesa pública repartida pelos diferentes níveis de administração

Países	Ano Nível Administração	1996	2000	2005	2007
		Alemanha	AC	14,1	11,7
	EF	14,1	13,5	12,9	12,2
	AL	8,0	7,3	7,2	7,2
França	AC	25,3	23,3	23,5	21,7
	AL	10,0	9,7	10,9	11,2
Portugal	AC	31,2	29,5	32,1	30,5
	AL	5,4	6,0	6,2	6,1
Reino Unido	AC	39,5	35,7	40,4	40,6
	AL	11,4	11,5	12,9	12,9
Suécia	AC	37,1	32,1	30,9	28,2
	AL	24,7	23,8	24,5	24,5

Fonte: Eurostat

Do ponto de vista da configuração formal, apenas a Alemanha é um Estado Federal, sendo todos os restantes classificados como Estados unitários. No entanto, o que se verifica é que o grau de descentralização não está relacionado com a sua configuração formal, pois, um Estado unitário como a Suécia, distingue-se por ter uma administração local forte e com grande autonomia.

Dos dados analisados, realça-se que as administrações públicas com menor peso no nível central são a Alemanha, Reino Unido e Suécia. Deduz-se, portanto, que estes três sistemas de administrações públicas se caracterizam, ao nível central, por desenvolverem uma actividade de natureza mais de concepção e decisão, deixando para os níveis subnacionais, mais próximos do cidadão, as tarefas de execução da prestação de serviços. O caso da Alemanha é paradigmático, o governo federal não possui administração central periférica para a execução das políticas, pertence ao Estado federal conceber e decidir e aos Estados federados a sua implementação.

Do grupo de administrações públicas analisadas, Portugal apresenta

indicadores de Estado mais centralizado, ou seja, com um peso político muito grande na cúpula da Administração Central. Não obstante existirem muitos organismos formalmente classificados por Administração indirecta, por exemplo, os institutos públicos, existe a possibilidade do Poder Político interferir na vida diária da gestão desses organismos. Neste sistema administrativo existe, de facto, uma escassa separação entre a política e a gestão, que se evidencia na nomeação e cessação discricionária dos principais responsáveis das organizações públicas (directores-gerais e subdirectores-gerais), invadindo, assim, a esfera da hierarquia técnica com critérios de natureza política.

Em França, tal como em Portugal, o exercício do poder na Administração Pública está ligado, especialmente, à cadeia de hierarquia política que se estabelece a partir dos gabinetes dos membros do governo, através das sucessivas nomeações dos principais dirigentes. No que diz respeito à relação da política / gestão, o sistema francês caracteriza-se por dois elementos fundamentais: os gabinetes ministeriais e os “grandes corpos” de funcionários. Os gabinetes constituem o núcleo duro do poder. É a partir dos gabinetes que se gerem as relações de poder entre a Presidência e o Primeiro-Ministro e entre este e os restantes ministérios. A chave deste poder não só deriva do grande leque de relações que se estabelecem com todos os sectores da sociedade, como também, da sua capacidade de intervenção nos assuntos ministeriais e administrativos de uma forma directa. Quanto aos “grandes corpos”, estes formam uma elite administrativa, que se caracteriza por dois elementos importantes: por um lado, o seu recrutamento e a socialização são fruto de um grupo reduzido de instituições universitárias (designadamente, a Escola Nacional de Administração), pelo que os seus membros aprendem a reconhecer-se e a criar redes informais de poder; por outro lado, a implantação da elite administrativa não se circunscreve à Administração Central, estende-se pela Administração Regional e Local, à esfera política e ao sector empresarial.

Os sistemas administrativos, alemão e francês, embora tenham uma matriz comum, diferenciam-se em muitos aspectos. Na Alemanha, o poder é efectivamente exercido, em termos políticos, pelos eleitos, que se confinam aos respectivos órgãos dos Estados, tanto nacional, como os federados. Na dependência da política está a Administração que funciona na base de uma hierarquia técnica, levada a cabo pelos respectivos funcionários de carreira. Para evitar a politização da Administração Pública, a Alemanha instituiu, na fronteira entre a política e a gestão, uma categoria específica de “funcionários políticos”. Estes, são em número relativamente reduzido, sendo nomeados e destituídos pelos governos, gozando de um estatuto próprio, confinado a funções técnico-políticas de confiança, embora, possam permanecer para além do governo que os nomeou. O restante pessoal da Função Pública está sujeito a normas rígidas de lealdade e isenção, estabelecidas na Lei fundamental.

A Administração do Reino Unido parece ter sido aquela que sofreu maiores mudanças nas últimas décadas. De um Estado unitário com tradições

de grande centralização, com um volume de grande prestação de serviços directos ao cidadão, passou-se para uma prestação mista, através de vários tipos de organizações: agências autónomas, *quangos* (organizações semi-públicas quase autónomas), empresas e outras organizações sociais. A modernização do sistema britânico inspirou-se fortemente no modelo sueco. No entanto, quando implementou o modelo de agência, não adaptou todos os instrumentos utilizados na Suécia, como são as práticas do *ombudsman*, a responsabilidade ministerial colectiva, a dependência das agências perante vários ministérios, a participação dos dirigentes das agências na formulação das políticas públicas, a estratégia de consenso e da transparência dos assuntos administrativos. Relativamente à clássica divisão dos poderes entre política e gestão, o Reino Unido possui grandes tradições dessa separação. Em primeiro lugar, os funcionários caracterizam-se por uma certa neutralidade, pois não podem filiar-se em partidos políticos, nem podem manter relações com os partidos políticos, no exercício das suas funções. Por outro lado, não existem gabinetes ministeriais ao estilo francês e o número de lugares de nomeação discricionária é muito reduzido. Acrescente-se, ainda, que existe uma elite administrativa muito coesa, recrutada predominantemente das universidades de Oxford e Cambridge, e que mantém uma rede informal muito forte, no controlo do acesso aos lugares de topo da Administração, opondo-se sistematicamente a ingerências políticas no seio desse grupo administrativo.

O modelo de Administração sueco distingue-se, a grande distância de todos os outros sistemas estudados. Na Suécia não existe apenas uma ou mesmo um grupo restrito de instituições universitárias que sejam predominantes no recrutamento dos dirigentes da Administração Pública, como acontece em França ou no Reino Unido. Por outro lado, o Poder Político não controla a Administração através dos gabinetes, nem existem “corpos especiais” de funcionários que dominem as relações de poder nos ministérios. De um modo geral, parece haver uma tradição de confiança dos políticos no profissionalismo dos funcionários e na sua neutralidade. Por isso, o número de lugares políticos designados com critérios discricionários não tem praticamente expressão numérica. A existência de agências, com grande autonomia de funcionamento, coloca em evidência a preocupação pelo elevado grau de separação da política / gestão. Acrescente-se que as agências não dependem de um só ministro, mas sim, do governo como órgão colectivo. A criação de agências não é um facto recente, tal como aconteceu por exemplo no Reino Unido. Na Suécia existem agências desde os princípios do século XIX, sendo a sua independência, relativamente à política, reconhecida a nível constitucional.

Assim, confrontando as principais características da Administração Pública portuguesa com os traços que caracterizam os principais modelos administrativos europeus, podemos confirmar a nossa primeira hipótese colocada (H.1): ou seja, consideramos que o nosso sistema de Administração Pública é o resultado do cruzamento de uma deficiente adaptação do Modelo Napoleónico e da tentativa de compatibilização com a Burocracia Weberiana, tendo gerado uma “pseudo-

burocracia" denominada *Modelo Administrativo Tradicional*. De facto, é possível observar que, apesar de partirem da mesma raiz, o modelo Napoleónico, as administrações públicas francesa, alemã e portuguesa desenvolveram-se através de caminhos diferentes, tendo a cultura específica de cada um dos países moldado as suas características, dando origem a modelos administrativos diferentes, tal como acabamos de verificar. Relativamente aos modelos das administrações públicas do Reino Unido e da Suécia, não há, de facto, semelhanças significativas com a Administração portuguesa.

Face ao contexto de grande mudança, das últimas décadas, e dos processos de reforma e modernização em curso, confirmamos a nossa segunda hipótese colocada (H.2): as correcções, entretanto introduzidas na Administração Pública portuguesa, filiam-se nas diferentes teorias de modernização administrativa sem, contudo, se estruturarem numa lógica coerente, ou seja, deram origem a um *mix*, constituído por vários traços de diferentes modelos. De facto, podemos constatar que as suas principais características não se identificam, na totalidade, com qualquer dos modelos europeus estudados. Na verdade, a estrutura organizativa territorial, apesar de alguns esforços de desconcentração e descentralização, quando comparada com outras administrações públicas, as proporções do peso relativo da despesa pública e o número de funcionários públicos, facilmente nos apercebemos das grandes diferenças. A estrutura organizacional continua a ser altamente centralizada, ao nível da Administração Central do Estado. Relativamente ao grau de separação entre a política e a gestão, também aqui, os indicadores disponíveis, designadamente, o conteúdo do estatuto dos dirigentes (Lei nº 2 / 2004, de 15 de Janeiro), bem como, a lei que regula a organização dos institutos públicos (Lei nº 3 / 2004, de 15 de Janeiro), exprimem uma margem de discricionariedade total na escolha dos dirigentes, especialmente, os directores-gerais e subdirectores-gerais. No que toca à terceira categoria em análise, ou seja, o "principal poder de coordenação", é de referir que, sendo o nosso sistema administrativo completamente dependente das nomeações políticas, accionadas pelo governo, todo o sistema de poder se estrutura numa cadeia hierárquica, de natureza política, que se inicia no gabinete do Primeiro-Ministro e estende-se pelos restantes gabinetes ministeriais.

7. Discussão de Resultados e Teste da Hipótese Geral

A análise dos dados efectuada aos sistemas administrativos da França, Reino Unido, Alemanha, Suécia e Portugal, revelaram diferenças que parecem confirmar a teoria de Loughlin e Peters (1997), cujo estudo identificou a existência de quatro sistemas de administração pública: o napoleónico, o germânico, o anglo-saxónico e o escandinavo. No entanto, estes autores não estudaram o sistema da Administração portuguesa.

Aquando da definição do nosso problema de investigação, partimos da ideia

que, desde a introdução do liberalismo, o Estado se tornou centralizador, passando a Administração a funcionar na base de um quadro legal mais estruturado, inspirado no modelo napoleónico (Manique, 1989), recebendo, posteriormente, alguma inspiração nas grandes linhas teorizadas, na época, por Max Weber. O que a Administração portuguesa adaptou, entretanto, foi um “modelo” híbrido com algumas características que pouco têm a ver com a original burocracia weberiana, conforme já tivemos a oportunidade de desenvolver no ponto dois.

Ora, para além da desadaptação inicial, por razões culturais, o nosso sistema de governação sofreu várias intervenções, tornando-se incoerente, susceptível de um funcionamento ineficaz e ineficiente. De facto, a transposição do modelo burocrático exigia determinados princípios ligados ao contexto do Estado Liberal, que não foram respeitados, designadamente, três condições básicas criadas na época weberiana, para o funcionamento dos serviços públicos:

- Uma distinção rígida entre os sectores público e privado, assumindo-se como uma categoria de pensamento que implicou uma representação dicotómica da vida social. O público é dominado pelo interesse geral: é o princípio de ordem, que permite à sociedade atingir a integração e realizar a sua unidade. Em contrapartida, o privado é dominado pelo interesse particular: dá a cada um a possibilidade de prosseguir na realização dos seus próprios fins, garantindo a sua autonomia e protegendo a sua intimidade. Note-se que, em boa verdade, a propriedade privada é entendida como social, próxima da noção de serviço público, na cultura germânica.
- A separação da actividade política da actividade de gestão, sendo este um dos pilares fundamentais do modelo da Burocracia weberiana, a necessidade de salvaguardar a separação entre a decisão individual após deliberação política e a gestão (preparação da decisão colectivamente assumida pela hierarquia técnico-gestionária), tendo, ainda, como consequência última, a defesa da estrita neutralidade da Administração Pública.
- A suficiente protecção e gestão dos funcionários públicos, através da instituição de um sistema com base no mérito⁵ (socialmente reconhecido, e apenas validado por via hierárquica) e nalguns outros princípios fundamentais, enumerados acima.

Relativamente ao primeiro aspecto, a Administração portuguesa durante muitas décadas actuou num contexto socioeconómico, com fronteiras bem delimitadas entre os sectores público e privado. Na perspectiva do *Modelo Administrativo Tradicional*, a Administração Pública deveria estar fechada à manifestação da procura por parte dos cidadãos, para se salvaguardar das suas influências. Os cidadãos são considerados “administrados”, ou seja, estão subordinados à “administração”, sendo a abertura à participação dos

⁵ Designadamente, exames competitivos à entrada no serviço público; estabilidade de emprego; uma definição clara dos seus direitos e deveres, promoções baseadas no mérito e neutralidade política

cidadãos vista como um acto antidemocrático, pois o interesse geral assenta no cumprimento de normas iguais para todos, logo os interesses específicos não deveriam divergir dessas mesmas normas gerais. Assim, o Modelo de Governação *Administrativo Tradicional* não contempla outros *stakeholders* para além do Poder Político. Este modelo de governação está justamente orientado para dar resposta ao Poder Político, afastando qualquer forma de participação de outros interessados. Deste modo, os funcionários, através da aplicação de normas, têm de respeitar escrupulosamente a imparcialidade e a impessoalidade, sendo este um imperativo ético da cultura de serviço público, desenvolvido nessa época.

Ora, sendo o Estado português um “Estado-Garantista”, a Administração Pública necessita de funcionar através de processos previsíveis, com regras rígidas de controlo. Este modo de funcionamento, por ser rígido, não admite grande inovação. Porém, a necessidade de modernização da Administração Pública, levou a que esta tivesse de se repartir em organizações mais especializadas. Esta fragmentação criou abertura para que cada organização pública tenha uma maior interacção com o seu meio envolvente específico e uma maior aproximação aos respectivos cidadãos-clientes. Desta abertura, surge uma interacção na prestação de serviços, em que a qualidade é, cada vez mais, exigida e participada pelos cidadãos. É claro que esta relação funcionário-cidadão requer um funcionamento com maior flexibilidade do sistema organizacional. Já vimos que o modelo de governação *Administrativo Tradicional* não é um modelo flexível, mas sim, sobretudo, um modelo de regras rígidas e de funcionamento em hierarquia.

Na perspectiva do modelo tradicional, a dimensão da participação dos interessados alterou-se, pois deixou de haver coerência e a não participação de outros interessados para além do Poder Político.

No que diz respeito à separação da política / gestão, as práticas de governação utilizadas pela Administração portuguesa (*Modelo Administrativo Tradicional*) não souberam preservar este princípio fundamental. De facto, a desconfiança que se observa na relação entre a política e a gestão, que por sua vez se reflecte, também, na relação com os cidadãos⁶, tendeu, quase sempre, a ser ultrapassada pela criação de regras e mais regras, para supostamente substituir a confiança, através da previsibilidade. Este modelo, para funcionar com alguma eficiência e garantia de imparcialidade, necessita de uma pré-regulação no sistema, através de uma complexa teia de regras. Esta situação, sobejamente conhecida e sentida por todos os funcionários e cidadãos, é responsável pelo fenómeno das disfunções burocráticas (Merton, 1967). Aliás, são essas consequências não previstas ou indesejadas do funcionamento das burocracias que são, muitas vezes, incorrectamente denominadas por “burocracia” (Gonçalves, 1986).

Por outro lado, a dimensão “estrutura dos órgãos de gestão de topo”, das diversas organizações públicas, é geralmente organizada para funcionar segundo a separação política / gestão. No âmbito deste modelo *Administrativo Tradicional*,

⁶ Não podemos deixar de encarar o papel da Administração Pública como organização mediadora entre a política e os cidadãos.

a escolha e a nomeação de dirigentes para os órgãos de gestão, passaram a recair predominantemente em critérios político-partidários, sendo esta uma outra das estratégias que os governantes têm largamente utilizado, para substituir a dicotomia política / gestão. Para Moreira e Maças (2003), há, de facto, uma desconfiança perante a imparcialidade da Administração, por esta se ter deixado dominar pela influência político-partidária.

A politização da Administração portuguesa é de tal forma grave, que é reconhecida, pela literatura internacional, como a principal razão para a falha das reformas e dos processos de modernização (Sotiropoulos, 2004).

Em relação à gestão dos recursos humanos na Função Pública, também aqui o *Modelo Tradicional Administrativo*, deixou de lado o cumprimento dos princípios do mérito defendidos pelo modelo burocrático weberiano. A integração de todo o pessoal num sistema de carreira Pública visa, em princípio, que a sua actuação possa desenvolver-se sempre de modo a defender o interesse geral com objectividade e neutralidade. Para tal, criou-se uma protecção dos funcionários, com um estatuto próprio, evitando que aqueles pudessem ser afastados arbitrariamente pelos governos e os partidos que os sustentam. Nesta perspectiva, a gestão de recursos humanos deve, segundo a teoria weberiana (Lopes e Barrosa, 2008), contar com um recrutamento e selecção, (de forma impessoal); uma avaliação de desempenho (entendida como prestação de contas ou mesmo como transparência); uma formação profissional contínua (susceptível de fazer de cada profissional um especialista da sua área) e uma remuneração (com base no mérito revelado pela avaliação de desempenho, também relacionado com o desempenho global da organização).

De facto, porém, o desenvolvimento das práticas de gestão nas organizações públicas deixou de respeitar os princípios de uma boa gestão, muitos deles consignados na própria lei, adulterando completamente o sistema de mérito. Por exemplo, o recrutamento na Função Pública há muitos anos que, regra geral, não se faz por concurso público impessoal; no entanto, a prática tem sido a de anualmente serem admitidas milhares de colaboradores⁷, à revelia da própria lei. Relativamente, à avaliação de desempenho, até há bem poucos anos atrás, como se sabe, a prática existente era a da classificação de “muito bom” a todo e qualquer funcionário, independentemente do mérito. A formação profissional, em muitas organizações, não obedece a um levantamento de necessidades e muito menos a um Plano de Formação. As promoções da grande maioria das carreiras da Função Pública, até há três anos atrás, eram quase sempre automáticas, apenas baseadas na antiguidade, bem como o sistema de remuneração o que é completamente desligado do mérito do desempenho. Para Lopes e Barrosa (2008) foi a rigidez

⁷ De um modo geral, a prática mais comum é a dos dirigentes admitirem de forma precária profissionais (através de estágios, trabalhos esporádicos, estudos, pareceres técnicos ou jurídicos, etc.) dando-lhes continuidade na prestação de serviços, através de “recibo verde”. Mais tarde, tornam-se funcionários com vínculo quando os governos pressionados, para tal, acabam por legitimar legalmente a situação, normalmente, em vésperas de eleições.

das práticas de GRH, esvaziada dos valores inscritos nos princípios, que gerou a perversão da burocracia.

Neste contexto, há vários anos que o sistema de governação das organizações públicas, baseado no *Modelo Administrativo Tradicional*, entrou em profunda crise. No essencial, a gestão deste modelo de governação deixou, há muito, de garantir a eficácia das organizações e não assegura a necessária imparcialidade e as condições de uma cultura de serviço público.

Na posse dos dados recolhidos, estamos agora em condições de confirmar a nossa hipótese geral (H.G) que aponta para a defesa da ideia da necessidade de um retorno à "Revolução Burocrática". De facto, o modelo original de Max Weber sofreu uma adaptação à cultura portuguesa que o adulterou nos seus princípios originais. Pudemos observar que as várias medidas de modernização, entretanto, adoptadas parecem não passar de meras tentativas de reposição do próprio modelo burocrático weberiano, com um discurso paradoxal de combate à burocracia.

8. Conclusão

De acordo com a formulação do problema parece ser indispensável cuidar do valor "garantias de transparência" através da introdução de um princípio de rigorosa separação, entre as instâncias política e técnica, em todos os tipos de organizações públicas, assumindo claramente um retorno à designada revolução burocrática introduzida por Max Weber. Em princípio, todas as deficiências do processo decisório, no que respeita à gestão dos serviços públicos, traduzem-se por uma confusão de competências: os técnicos deveriam assumir **colectivamente** uma interpretação coerente dos fundamentos da decisão (por vezes, um só, assume um parecer); os políticos deveriam escrutinar esses mesmos fundamentos e mandar aquele que assume a presidência (ou situação equivalente) de um organismo para decidir **individualmente** em última instância, ou, em caso de objecção, remeter a proposta para melhor fundamentação em sede de estudo técnico. (Os políticos, secundados pelos *media*, referem frequentemente que a **decisão** foi por unanimidade, como se esta fosse, efectivamente, uma forma superior de responsabilização).

Não se trata de negar a complexidade extraordinária que, entretanto, a vida colectiva assumiu, ao longo dos últimos 90 anos, após o desaparecimento de Weber. As diferentes correntes teóricas foram alertando para princípios válidos e extremamente importantes, indispensáveis para uma actualização da teoria, desde que não se altere o princípio-chave, atrás referido, enquanto pedra angular e barreira eficaz contra a inversão de responsabilidades ou subversão de interesses em presença. As duas instâncias controlam-se mutuamente, impedindo, nomeadamente, que os pareceres sejam assumidos individualmente e as decisões tomadas sob uma fórmula colectiva, sem um rosto que responda

por elas (a culpa morre sempre solteira, como se diz de maneira corrente).

Ao contrário do que poderá parecer ao senso comum, será este princípio da separação que possibilita ao político responder perante os interesses individuais dos cidadãos, que o pressionam, cabendo aos técnicos, colectivamente, e com uma interpretação coerente ao longo do tempo, a garantia dos processos que articulem esses mesmos interesses particulares com todo o sistema colectivo de valores, nas decisões em causa.

Na ausência desta separação, qualquer *mix* que envolva designadamente a burocracia e a unidade de comando (de tipo napoleónico) conduz à perversão do modelo de governação, ou seja, faz ganhar ao modelo organizacional resultante, uma característica de auto-organização, sem controlo, permitindo aos detentores de qualquer parcela de poder uma liberdade de acção que pode colidir, em maior ou menor grau, com a própria finalidade e missão das instituições responsáveis pela transparência dos serviços públicos.

Ora, como se observou, o estudo efectuado revela que este princípio de separação está sistematicamente ausente do sistema administrativo português, sendo, por isso, indispensável que fosse produzida jurisprudência ou uma moldura legal de carácter geral (com força constitucional?) que consagrasse inequivocamente este princípio.

Bibliografia

- Amaral, D.F. (1999), *Curso de Direito Administrativo*. Coimbra: Almedina, Vol. I.
- Chevallier, J. e D. Loschak (1980), *La Science Administrative*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Comissão Europeia, Base de dados – AMECO, Novembro de 2003
- Dahlberg, L. (1994), La Experiência Sueca en La Administracion Descentralizada Mediante Agencias, em Sindicatura de Cuentas de Cataluña (Org.), *Hacia una Administración Pública más Eficaz*, Barcelona: Sindicatura de Cuentas de Cataluña.
- Franco, A.S. (1992), O conceito de gestão na modernização da administração pública, em Brás, N.G. (Coord), *Modernização do Estado – Instituições Públicas: que Modelos de Gestão?* Lisboa: CEGE, Centro de Estudos de Gestão.
- Gonçalves, J.D.M. (1986), Desburocratização em busca de uma administração para o século XXI, *Revista da Administração Pública* 31, 11-24.
- Hofstede, G. (1991), *Culturas Organizacionais*. Lisboa: Edições Sílabo.
- Larsson, T. (2001), Bureaucratic Politicians or Political Bureaucrats? The Recruitment of Senior Civil Servants in Sweden, *Coloquio Bringing the top Civil Servants back in*. Quelle place pour les hauts fonctionnaires dans les process de gouvernement des sociétés européennes ?, Amiens.
- Lopes, A. e L. Barrosa (2008), *A Comunidade Educativa e a Gestão Escolar: um Contributo da Gestão Estratégica de Recursos Humanos*. Mangualde: Edições

Pedago.

- Loughlin J. e B.G. Peters (1997), *State Traditions, Administrative Reform and Regionalization*, *The Political Economy of Regionalism* 41-62.
- Manique, A.P. (1989), *Mouzinho da Silveira - Liberalismo e Administração Pública*. Lisboa: Livros Horizonte.
- Marques, O. A.H. (1998) *História de Portugal – das revoluções liberais aos nossos dias* -, Palas Editores.
- Merton, R. (1967), *Estrutura Burocrática e Personalidade*, em Etzioni, A., *Organizações Complexas*, S. Paulo: Editora Atlas, 57-58.
- Moreira, V. e F. Maças (2003), *Autoridades Reguladoras Independentes: Estudo e Projecto de Lei-Quadro*. Coimbra: Coimbra Editora.
- OCDE (1997), *La transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE*. Madrid: BOE y del MAP.
- OCDE (2004), *Revenue Statistics - 1965/2003* Paris: OECD.
- Oliveira, A.C. (1993) *Direito das Autarquias Locais*, Coimbra Editora.
- Pereira, B. (2000), *A reforma gerencial da administração pública brasileira de 1995*, em *Moderna Gestão Pública*, Oeiras: INA.
- Phippard, S. (1993), *La iniciativa "Next Steps": contexto, finalidad y operative del equipo next steps*, em *Sindicatura de Comptes de Catalunya (Org.), Hacia una Administracion Pública mas Eficaz*, Barcelona: Sindicatura de Comptes de Catalunya.
- PRACE – Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado, MFAP.
- Relatório da Comissão para a Qualidade e Racionalização da Administração Pública (1994), *Renovar a Administração*. Secretaria de Estado da Modernização Administrativa.
- Rodrigues, C.M.S. (2008), *Modelos de Governação das Organizações Públicas*. Tese de Doutoramento em Gestão, Lisboa: ISCTE.
- Sorman, G. (2008), *L'économie ne ment pas*, Paris: Fayard.
- Sotiropoulos, D.A. (2004), *Southern European public bureaucracies in comparative perspective*, *West European Politics* 27(3), 405-422.
- Statskontoret (1998), *The Swedish Central Government in Transition*. Estocolmo: Statskontoret.
- Ventura, L.D. (2006) D. Afonso III. Editor: Circulo de Leitores.
- Waldo, D. (1966), *Problemas e Aspectos da Administração Pública*. São Paulo: Pioneira.
- Ziller, J. (2001), *European Models of Government: a Patchwork with Missing Pieces?*, *Parliamentary Affairs* 54(1), 102-119.

LEGISLAÇÃO

Constituição da República Portuguesa (CRP);
Código das Sociedades Comerciais;

Código de Procedimento Administrativo (CPA)

Lei nº 24/96, de 31 de Julho – Lei da Defesa do Consumidor;

Decreto-lei nº 135/99, de 22 de Abril;

Decreto-Lei nº 558/99, de 17 de Dezembro (Empresas Públicas);

Despacho nº 19 246 /2002, de 10 de Setembro (Projectos parcerias público-privado);

Decreto-Lei nº 10/2003, de 18 de Janeiro;

Decreto-Lei nº 86/2003, de 26 de Abril (Parcerias Público-Privadas);

Resolução do Conselho de Ministros nº 96/ 2003, de 30 de Julho – Cria o Conselho

Consultivo da Reforma;

Resolução de Conselho de Ministros nº 108/2003, de 12 de Agosto;

Decreto-Lei nº 309/2003, de 10 de Dezembro (Entidade Reguladora de Saúde);

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

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

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

Lei nº 10 / 2004, que cria o Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho;

Decreto-Lei nº 93/2005, de 7 de Junho (Transforma os Hospitais Sociedades Anónimas – SA- em entidades públicas empresariais – EPE;

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

Decreto-Lei nº 75 / 2008, de 22 de Abril, Regime jurídico de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário.