

Resumos

Capítulo 1: Interesse público, controle democrático do Estado e cidadania

João Salis Gomes, Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa-Instituto Universitário de Lisboa

Identificam-se as principais fontes de legitimidade do Estado perante os cidadãos num quadro de governança que coloca problemas de vária ordem à democracia. Governos e parlamentos são, na construção clássica, responsáveis políticos pelas tomadas de decisão e pela respectiva implementação que o aparelho administrativo leva a cabo com respeito das normas jurídicas aplicáveis e segundo o princípio hierárquico. Se este princípio é de algum modo subvertido, como ocorre quando as redes ocupam o lugar da pirâmide burocrática, as autoridades políticas deixam de ter condições para manter um controle pleno sobre o ciclo das políticas públicas. Perante os limites colocados à intervenção do Estado, que a globalização acentua dramaticamente, analisa-se até que ponto é possível evitar que na regulação de tais redes predominem os interesses dos actores envolvidos em detrimento do interesse colectivo. Num quadro de complexidade crescente, conclui-se que a responsabilidade pelas políticas públicas tornou-se mais difusa e a prestação de contas difícil de assegurar. De acordo com o autor, a força do Estado reside no domínio que possa manter sobre os recursos críticos da nova sociedade em construção.

Capítulo 2: The rise and fall of discipline: economic globalization, administrative reform and the financial crisis

Alasdair Roberts, Suffolk University Law School, Boston, USA

Durante a era da liberalização económica (1978-2007), uma quantidade significativa de poder governamental foi transferido para os tecnocratas que, cuidadosamente protegidos pelos políticos eleitos, iam tomando “decisões difíceis” de reforma que nem os políticos nem os legisladores pareciam capazes de tomar. Se os países desejam prosperar numa economia globalizada, os processos democráticos, dizia-se, deveriam ser disciplinados através de tais reformas. Esta maneira de pensar a reforma já fora alvo de críticas antes da crise financeira e foi ainda mais amplamente questionada durante a mesma, quando os críticos questionaram a qualidade das decisões tomadas pelos tecnocratas. De acordo com o autor, este modelo de reforma – caracterizado pela “lógica da disciplina” – pode sobreviver à crise, mas é improvável que tenha a influência que teve durante a era da liberalização.

Capítulo 3: Societal and organizational culture and public sector reforms

Koen Verhoest, University of Antwerp, Belgium

O objectivo deste capítulo é explicar como, apesar de vivermos num contexto de globalização dos mercados e das ideias, a cultura social e organizacional continua a ser um factor crucial para explicar os diferentes níveis de reforma administrativa em organizações e países. O impacto global da NGP sobre a inspiração das reformas administrativas foi enorme. No entanto, o grau em que os governos são receptivos a essas ideias e a capacidade de que essas ideias sejam efectivamente traduzidas em

decisões e ações é influenciada e moldada por factores específicos de cada país. De facto, se é certo que os princípios da NGP tiveram uma difusão internacional, os conteúdos de reforma, os efeitos e as implicações foram divergentes nos diferentes contextos nacionais, sendo a cultura o principal factor explicativo dessas divergências. Verhoest reconhece que a cultura não é um conceito fácil de operacionalizar e medir. As tipologias de medição da cultura da sociedade mais refinadas como as que propõe Hofstede (2001), assim como algumas ilustrações empíricas mostradas neste capítulo, revelam-se particularmente úteis na pesquisa comparativa da gestão pública.

Capítulo 4: Mudança do Estado e mudança da Administração Pública: a história duma disciplina

J. A. Oliveira Rocha, Universidade do Minho

É realizada uma breve análise da evolução da ciência da Administração enquanto área pluridisciplinar, resultado da incorporação, ao longo da sua história, de abordagens, temáticas e paradigmas de outras ciências, como o Direito, a Gestão, a Economia, a Sociologia e, fundamentalmente, a Ciência Política. Independentemente das perspectivas de análise, o capítulo analisa a existência de uma agenda intelectual comum ao campo da Administração Pública onde se encontram novos conceitos e novos interesses como sejam o estudo das redes, o *e-learning*, o estudo das parcerias público-privadas, a cidadania e participação dos cidadãos, os problemas da legalidade, a legitimidade, a eficiência, a dicotomia política-administração, assim como a responsabilidade da administração perante os cidadãos e a relação da burocracia com a Democracia. Neste contexto, ganha especial relevância a Nova Gestão Pública que internacionalizou o estudo da Administração Pública.

Capítulo 5: Da nova Gestão Pública à nova governação pública: pressões emergentes na Administração Pública

Joaquim Filipe Ferraz Esteves de Araújo, Universidade do Minho

As mudanças introduzidas na Administração Pública, influenciadas pela teoria económica e pelo *managerialismo*, influenciaram a sua estrutura e funcionamento. Neste processo, o rumo das mudanças conduziu a Administração para novas formas de gestão pública que configuram a emergência de um novo modelo de Administração. Partindo das consequências da mudança na estrutura das organizações públicas e dos problemas daí resultantes, este capítulo faz uma análise do novo modelo de Administração Pública emergente.

Capítulo 6: Do conceito de governança a uma conceptualização da governança em rede

Miguel Rodrigues, Instituto Nacional de Administração

O autor procura explorar a discussão teórica em torno do conceito de governança e, em particular, da governança em rede, propondo orientações que permitam o seu tratamento enquanto objecto de investigação científica, ultrapassando assim o uso meramente metafórico a que muitas vezes é votado. Adoptando esta perspectiva teórica, o objecto de análise deste capítulo são as redes interorganizacionais envolvidas no processo de formulação e/ou implementação duma política pública concreta. Se é verdade que, no quadro das relações entre a administração pública e o cidadão, a governança aparece ligada à emergência e afirmação do *New Public Management* enquanto modelo de organização e gestão do serviço público, o conceito ultrapassa essa ligação e reforça a importância do

papel do Estado enquanto guia. De facto, o capítulo conclui referindo que, para além das tendências reformistas de carácter “managerialista”, este modelo preconiza a desconcentração da administração, a descentralização da autoridade, o reforço do controlo pela comunidade e a estimulação da acção de todos os sectores para a resolução dos problemas da comunidade.

Capítulo 7: Novos dilemas, velhas soluções? A complexa relação entre governos partidários e administração pública

Carlos Jalali & Patrícia Silva, Universidade de Aveiro

É tratado o papel da patronagem num contexto de aprofundamento e de alargamento dos processos de delegação. Na primeira parte, os autores revêem a literatura sobre governos partidários e discutem o impacto do processo de agencificação e da intensificação da delegação de competências no controlo partidário do governo. Posteriormente, consideram o modo como estes desenvolvimentos geram expectativas de reconfiguração das formas e motivações da patronagem. O caso português é, então, destacado, e são analisadas as dinâmicas centrais que afectam a relação entre os governos partidários e a administração pública. Conclui-se que a primazia dos partidos no sistema político se reflecte, também, ao nível das nomeações para a estrutura dirigente da administração pública. O caso português permite ilustrar a tendência para (re)utilizar velhos instrumentos de controlo partidário – como a patronagem – de forma a contornar os obstáculos que se colocam ao mesmo no processo de formulação de políticas públicas. De facto, embora a lógica das nomeações enquanto recompensa tenda a subsistir, emerge também um valor instrumental das nomeações, com estas a serem utilizadas para reforçar o controlo político e a mitigar potenciais problemas de delegação no processo de definição das políticas públicas.

Capítulo 8: The role of trust in public services and public sector reform

Steven Van de Walle, Erasmus University Rotterdam, The Netherlands

Analisa-se o papel da confiança (*trust*) no sector público. A primeira parte do capítulo concentra-se na promessa das reformas do sector público para restaurar a confiança do cidadão mediante a melhoria dos serviços e a sintonia dos serviços públicos com as demandas dos cidadãos. O autor analisa a natureza multifacetada da confiança, mostrando as suas múltiplas características nas relações entre cidadãos e governo, entre actores governamentais e entre o governo e actores externos. Na segunda parte, explora-se a premissa básica desta promessa, ou seja, que os cidadãos desconfiam dos serviços públicos e da administração pública, fornecendo dados comparativos sobre a confiança do público. Nas duas secções seguintes do capítulo apresentam-se as funções da confiança e de desconfiança no sector público e a relação entre os cidadãos e o governo, antes de analisar a confiança dos cidadãos nos funcionários públicos e a confiança dos funcionários públicos nos cidadãos. A penúltima parte mostra como a confiança emergiu recentemente como um conceito-chave na prática da administração pública, facilitando a interação e reduzindo o custo de transação. O autor explica que estamos a assistir a uma substituição do modelo de NGP, baseado na desconfiança, por um outro modelo baseado num novo arranjo que depende fortemente da confiança mútua entre os actores.

Capítulo 9: Profissionalização e avaliação dos dirigentes de topo na Administração Pública: o caso de Portugal

César Madureira, Instituto Nacional de Administração

É objectivo deste capítulo analisar as causas e as consequências da intrusão do poder político na esfera administrativa, nomeadamente através da politização dos cargos dirigentes de topo na Administração Pública, contribuindo activamente para que estes não se profissionalizem e consequentemente não sejam avaliados através de critérios tecnicamente objectiváveis. O capítulo justifica esta intrusão a partir da experiência portuguesa, onde se demonstra que a proximidade ao poder político possui efeitos inibidores no comportamento dos dirigentes, o que se reflecte na forma excessivamente cautelosa com que emitem pareceres, salvaguardam as suas posições ou evitam ter responsabilidades objectivas. De acordo com o autor, o cumprimento de objectivos na Administração só poderá ser possível se a avaliação do desempenho for feita com rigor, de forma transversal, integrada e interdependente entre todos os escalões hierárquicos. Só assim a moralização e a produtividade da Administração Pública poderão ser asseguradas no contexto da reforma administrativa.

Capítulo 10: Política, Administração e responsabilização de dirigentes públicos: implicações das teorias, modelos e reformas da Administração

David Ferraz, Instituto Nacional de Administração

Pretende-se analisar a forma como são escolhidos os dirigentes da Administração pública no contexto da evolução dos modelos de Estado e de Administração e explorar o novo estatuto do pessoal dirigente, aprovado recentemente para a Administração Pública portuguesa. Por outro lado, analisam-se os diferentes modelos de Administração que têm princípios e pressupostos de funcionamento distintos e influenciam a estruturação da Administração Pública, em particular ao nível das estruturas e configurações administrativas (administração directa, indirecta, autónoma) e, dentro destas macro configurações, as estruturas mais hierarquizadas ou mais flexíveis.

Capítulo 11: Gestão por objectivos, desempenho e progressão na carreira

João Bilhim, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade Técnica de Lisboa

Analisa-se a gestão por objetivos no setor público, enquanto instrumento eficaz que pode ser aplicado pela administração para a obtenção de resultados no sentido de se atingirem metas. A gestão por objetivos força os dirigentes a reconhecer que possuem uma grande quantidade de metas e objetivos e que os devem hierarquizar em termos de tempo e de importância. Para tal torna-se necessária uma revisão periódica de prioridades, da afetação de recursos e das medidas de desempenho assim como o estabelecimento de um sistema de *feedback*. Por outro lado, este procedimento induz uma maior implicação dos funcionários, um maior autocontrolo e estruturas organizacionais mais flexíveis.

Capítulo 12: Gestão de competências na Administração Pública

Helena Rato, Instituto Nacional de Administração

Este capítulo analisa o modelo da gestão de competências assente no desenvolvimento do capital intelectual enquanto factor estratégico para a criação de valor público. Começa pela epistemologia do

conceito de competência, seguindo-se-lhe uma análise contextualizada da evolução conceptual do potencial produtivo dos recursos humanos, desde o capital humano até ao capital intelectual, para se poder explicitar a diferença entre a gestão *por* competências e a gestão *de* competências. Os pontos seguintes são dedicados à evolução dos modelos de gestão dos recursos humanos na Administração Pública, desde o modelo burocrático até à gestão estratégica, terminando com a apresentação de estudos de caso sobre modelos de operacionalização da gestão por competências, sendo de destacar três modelos de gestão por competências utilizados no Reino Unido, na Bélgica e em Portugal.

Capítulo 13: Redesenho da máquina administrativa em Portugal e racionalidade política: o caso do PRACE

Elisabete Carvalho, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade Técnica de Lisboa

São tratados os mecanismos de decisão subjacentes ao exercício de reforma administrativa protagonizado pelo XVII Governo Constitucional: o Programa para a Reestruturação da Administração Central do Estado – PRACE, com o intuito de saber qual a racionalidade que predominou ao longo do redesenho da máquina administrativa: a técnica ou a política. O enquadramento teórico que dá suporte ao estudo de caso é o modelo racional e o modelo de fluxos múltiplos. O capítulo tenta dar resposta às seguintes questões: Qual terá sido o modelo de decisão que prevaleceu neste plano técnico? Presumindo que foi o modelo racional de decisão, qual será a probabilidade deste ter imperado face às especificidades do contexto político?

Capítulo 14: As políticas públicas: uma perspectiva histórica

J. Albano Santos, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade Técnica de Lisboa

É relatada a história da evolução das políticas públicas ao longo do tempo. Trata-se de uma evolução cíclica, com alternância de períodos de dirigismo e épocas de intervenção mínima. Este carácter cíclico parece verificar-se, também, no domínio teórico, onde tantas doutrinas que se acreditava estarem definitivamente adquiridas, se eclipsam, e tantas outras que se julgavam mortas, revivem. Assim, como refere o autor, a experiência de vários milénios de políticas públicas não consente posições definitivas nesta matéria: atitudes inflexíveis tendem a assentar no que já foi designado por duas ilusões gémeas, a da auto-suficiência do Estado e a da auto-suficiência do mercado. O autor analisa as falhas do mercado e as falhas do Estado, chegando à conclusão de que o Estado não pode remediar todas as falhas do mercado, nem o mercado resolve todos os problemas da Sociedade.

Capítulo 15: Ideias, actores e instituições no processo das políticas públicas

Maria Asensio, Instituto Nacional de Administração

Trata-se dos principais conceitos do processo de análise das políticas públicas, assim como se busca, também, construir algumas possíveis pontes entre as diferentes vertentes das teorias institucionalistas e a análise das políticas públicas. No entanto, o objectivo principal é rever as principais formulações teóricas e conceptuais mais próximas da literatura específica sobre políticas públicas. O capítulo é dividido em duas partes. A primeira introduz os principais conceitos, modelos analíticos e tipologias específicos da área das políticas públicas. A segunda discute as possibilidades de aplicação da literatura institucionalista à análise das políticas públicas.

Capítulo 16: Concepções de Estado e fundamentação da prestação de serviços públicos
José Manuel Moreira e André Azevedo, Universidade de Aveiro

Discute-se a concepção do Estado como um novo paradigma das políticas públicas no que se refere à preferência dos actores na prestação dos serviços públicos. Desenvolve uma fundamentação acerca da prestação dos serviços públicos, visando um novo equilíbrio entre funções negativas e positivas. Um desiderato que depende da resposta à definição do Estado. Uma distinção que nos permite relacionar a diferença entre as concepções instrumentais e não instrumentais de ordenação das sociedades, com a necessária subordinação das tarefas positivas, mais ligadas à ideia de Governo, às negativas, condicentes com o que se espera de um Estado constitucional. Uma precisão que se torna preciosa num tempo em que nos fazem crer que a superação da crise do Estado Social implicaria a melhoria dos serviços que positivamente presta, o que está a levar a uma concentração de esforços em curas de emagrecimento e a olvidar as verdadeiras causas da insustentabilidade do nosso modelo de sociedade, que são estruturais.

Capítulo 17: Políticas públicas sociais

José António Pereirinha, Instituto Superior de Economia e Gestão, Universidade Técnica de Lisboa

Descreve-se a evolução das políticas sociais em Portugal que se enquadra, pela sua dimensão, natureza dos direitos e formas de intervenção, no designado “modelo social europeu”, que actualmente caracteriza a intervenção social do Estado na União Europeia. A configuração actual destas políticas é o resultado de um longo processo histórico de construção do conjunto dos direitos sociais e das instituições que asseguram a sua realização. A par de factores próprios no seu surgimento em 1935 (como sistema previdencial no período do Estado Novo) e anos iniciais da sua construção, bem como das medidas de política de pendor igualitarista e universalista após a Revolução de 1974, o desenvolvimento do Estado Social em Portugal é marcado pela influência das experiências europeias após a adesão de Portugal à CEE em 1986, que contribuiu decisivamente para a evolução que teve para um Estado Providência moderno. A par de especificidades próprias, são bastante semelhantes os sintomas de crise do Estado Social que se observam em Portugal e em muitos outros países europeus, bem como as soluções de reforma propostas para estes sistemas.

Capítulo 18: Políticas para a Igualdade e a Igualdade de Género na Administração Pública portuguesa
Belén Rando, Matilde Gago da Silva e Cláudia Anjos, Instituto Nacional de Administração

Procura-se verificar qual a taxa de feminização existente nos cargos de direcção da Administração Pública Central e qual a sua configuração nos diferentes ministérios, após mais de uma década de políticas para a igualdade em Portugal. As autoras pretendem assim contribuir, ainda que numa perspectiva meramente quantitativa, para uma avaliação do impacto dos Planos para a Igualdade relativamente ao acesso a cargos de direcção por parte de homens e mulheres em funções públicas.

Capítulo 19: Public management reform in countries in the 'Napoleonic' administrative tradition: learning from and for

Edoardo Ongaro, Northumbria University, Newcastle, UK

Fornece-se uma visão geral das reformas de gestão pública em cinco países do Sul da Europa (França, Itália, Espanha, Grécia e Portugal) cujo sistema administrativo tem sido influenciado, em larga medida, pelo modelo francês de administração pública.

A ideia principal do autor é extrair lições das reformas ocorridas nestes países ao longo das últimas três décadas com a finalidade de definir linhas de actuação que possam apoiar estas comunidades políticas e os seus governos para enfrentar os desafios da crise financeira e fiscal actual. Na segunda parte do capítulo o autor apresenta os sistemas político-administrativos dos cinco países considerados, salientando as suas diferenças, mas também as semelhanças. Por último, é apresentado um modelo heurístico, bem como duas reformas que poderiam tornar-se fontes para extrair lições: a reforma orçamental em França e a reforma do pessoal da Administração Pública em Itália.

Capítulo 20: Administrative reforms and New Public Management modernization of (local level) public administration in Germany

Hellmut Wollmann, Humboldt University of Berlin, Germany

Na Alemanha, os poderes públicos repartem-se pelo governo federal, pelos Estados regionais (Länder) e pelos níveis locais. Os últimos desempenham um papel crucial na implementação de políticas públicas em todo o país. Ao discutir as reformas administrativas e a Nova Gestão Pública, o capítulo inspira-se na modernização administrativa na Alemanha e centra-se no estudo do nível local, uma vez que este é tido como determinante na consecução das reformas administrativas e da modernização neste país. Assim, embora sem desconsiderar a importância do poder federal e dos Länder, o artigo focar-se-á essencialmente na análise do nível local.

Capítulo 21: Public administration and administrative reforms in Ireland

Muiris MacCarthaigh, Institute of Public Administration, Dublin, Ireland

Analisa-se o contexto constitucional e político do Estado irlandês como forma de enquadrar o seu sistema de administração pública. O autor efectua uma reflexão sobre o futuro da Administração Pública na Irlanda referindo que, para que a reforma administrativa tenha significado e direcção é fundamental uma reforma simultânea das instituições políticas do Estado assim como uma análise da relação entre os seus braços político e administrativo.

Capítulo 22: Public sector reforms in Scandinavia: NPM and beyond

Hanne Foss Hansen, University of Copenhagen, Denmark

De forma comparada, analisam-se os países escandinavos (Dinamarca, Noruega e Suécia) com o intuito de desafiar tanto a ideia de semelhança entre os três países como a caracterização das suas estratégias de reforma. A autora começa por apresentar uma perspectiva teórica-analítica e por discutir os conceitos de NGP e de pós-NGP. De seguida, caracteriza as fases de implantação das reformas e os

atores que as conduzem. Por fim, são discutidos os resultados das reformas e os desafios da crise financeira global.

Capítulo 23: The rise and fall of the New Public Management reforms in Japan

Osamu Koike, International Graduate School of Social Sciences, Yokohama National University, Japan

Efectua-se um breve esboço da ascensão e queda da NGP no Japão. O capítulo identifica o fim dos anos 90 do século XX como o período em que os princípios da NGP surgiram neste país. O Relatório Final do Conselho da Reforma Administrativa, em 1997, explorou alguns dos instrumentos da NGP para reformar as antiquadas burocracias japonesas. Ao nível local, a mentalidade dos governadores e presidentes das câmaras ajudou a promover as reformas da NGP para cortar gastos públicos. No entanto, também é certo que falhou uma tentativa mais abrangente para mudar a cultura tradicional burocrática.

O autor identifica efeitos adversos das reformas da NGP que têm surgido em todo o Japão. Em primeiro lugar, o facto da contração do serviço público ter ampliado as lacunas entre as zonas urbanas e rurais. Em segundo lugar, a terciarização das instituições de prestação de serviços diminuiu a coerência e a qualidade dos serviços públicos. Por fim, a fragmentação dos serviços governamentais enfraqueceu as parcerias público-privadas. Estas mudanças aumentaram a desconfiança dos cidadãos relativamente ao governo do Partido Democrático Liberal (LDP) levando à vitória do Partido Democrático do Japão (PDJ) nas eleições gerais de 2009. De acordo com o autor, a febre da NGP caiu no Japão.

Capítulo 24: Public administration and New Public Management reforms. indian experience

Dolly Arora, Indian Institute of Public Administration, New Delhi, India

O capítulo analisa os efeitos da evolução das reformas baseadas na NGP num país como a Índia. A autora explica o facto de, a partir da década de 80 do século XX, se ter fortalecido a tendência de encontrar soluções para a administração indiana através da perspectiva económica e de gestão. As reformas envolveram três dimensões importantes: a reorganização das jurisdições institucionais entre o Estado, o mercado e a sociedade civil; a reconfiguração do Estado administrativo e sua lógica subjacente; e a reinstituição dos espaços de cidadania. Estas dimensões têm evoluído em sintonia com o contexto estrutural e discursivo que o país enfrenta.

Capítulo 25: As reformas da gestão pública e a reinvenção do orçamento: reflexão sobre o contexto brasileiro

Armando S. M. da Cunha, Fundação Getulio Vargas, Brasília, Brasil

São identificadas as iniciativas e experiências de reforma da gestão pública no contexto brasileiro nos últimos 20 anos. O atual debate sobre as perspectivas para o desenvolvimento económico e social no contexto brasileiro reconhece que promover mudanças no orçamento público constitui-se num dos principais desafios a serem enfrentados. No entanto, as reformas refletem a repetição de estratégias similares utilizadas em diferentes contextos, explorando tentativas de alcançar maior produtividade, utilizando mecanismos de mercado, de foco nos 'clientes' e de descentralização decisória e operacional.

O autor revela, assim, uma fortíssima fonte de influências para incorporar práticas de gestão empresarial no setor público.

Capítulo 26: Ensayos trancos de reforma y modernización del Estado en Argentina

Gustavo Blutman, Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, Argentina

Analisa-se a Reforma do Estado e a Modernização do Plano Estadual na Argentina a partir do estudo das atividades realizadas entre 1990 e 2010. Em primeiro lugar, focam-se as políticas de mercado, as privatizações e as reformas do Estado; em segundo lugar identificam-se os serviços públicos de qualidade para os "clientes"/utilizadores. Como se verá ao longo do capítulo, as reformas implementadas mostram uma tendência heterodoxa.

Capítulo 27: La función pública en perspectiva comparada

Salvador Parrado Díez, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid, España

Realiza-se uma análise comparada dos recursos humanos das administrações públicas nos países da OCDE. O autor salienta que, cada vez mais, os funcionários do sector público estão sujeitos a pressões externas e internas. Primeiro, porque a crise económica global tem forçado a redução dos gastos públicos no que concerne ao emprego público, aos salários e ao actual sistema de pensões. Por outro lado, também há pressões internas resultantes da crescente procura por parte dos cidadãos de serviços de maior qualidade. Para melhorar a *performance* dos serviços públicos, o autor sugere tanto uma tentativa de controlar melhor a gestão por nomeações políticas, como a introdução de uma maior variabilidade no salário para recompensar o desempenho individual dos trabalhadores. As tensões descritas acima têm aprofundado o fosso entre o actual modelo de serviço público e o modelo ideal, tal como é discutido neste capítulo.