



Munich Personal RePEc Archive

State and Public Management

Martins, J. Albuquerque

Conferência Internacional “O Estado e a Gestão da Administração Pública”, STE-Sindicato dos Quadros

25 October 2007

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/11057/>
MPRA Paper No. 11057, posted 13 Oct 2008 08:08 UTC

O Estado e a Gestão da Administração Pública¹

José Albuquerque Martins²

Os tópicos que se vão abordar: conquistas da razão; instituições ou organizações constitucionalmente definidas; a dicotomia entre política e administração, *v.g.*, administradores (políticos ou não) e dirigentes (de cargos de direcção dita de superior – director-geral, subdirector-geral, etc., - e de cargos ditos de direcção intermédia –director de serviços e chefe de divisão-), entre concepção e execução; os temas e resultados inerentes ao Estado e os da sua gestão que se alcançam e verificam histórica e quotidianamente formando e dando assim esse Estado/gestão uma imagem de si: umas vezes, positivamente real, verdadeira, outras vezes, uma imagem que ultrapassa o nível da ilusão, propaganda como que desleal. Também se irá abordar as selecções de dirigentes que a democracia na sua figura do Estado opera e os processos legais, e mecanismos ou órgãos, mais ou menos transparentes e objectivos, de que se socorre nessas mesmas selecções, bem como o confronto com o passado, outros países e outros pontos de referência possíveis de estabelecer. Todos esse tópicos, sendo *inputs* de modelos de gestão, por interdisciplinaridade académica ou não mas, muitas das vezes as respostas encontradas, os próprios modelos (teorias), envolvendo conceitos e práticas muitas das quais bem nossas conhecidas, também põem à evidência, como que paradoxalmente, de que os mesmos nem sempre seguem cânones do *estabelecido* do que seja ou não ciência.

Valendo o método de raciocínio dedutivo, mas já nem por isso quando pressupostos são irrealistas (abstractos), metodologias de investigação com as conclusões e recomendações que tiram derivarem de correlações como se de causalidade (“certeza e infalibilidade”, universalidade) se tratasse ou quando extrapolação a ambientes/culturas que não entraram como elemento na investigação, etc.

Ora, sobre uma mesma realidade, no nosso caso: o sistema Administração Pública (AdP)/Estado, podemos deparar com fundamentos e provas de cariz mais idealista, abstractas, e noutras explicações encontramos formulações e previsões mais da natureza fenomenológica, empiricamente fundadas. Noutras vezes ainda, deparamo-nos com modelos de explicação normativos enquanto que em outras se apresentam razões descritivas.

É por isso que, ainda que se possa constatar, quer por dados, quer por *case studies*, por exemplo, uma ausência de correlação nítida ou significativa^{3 4} entre investimentos

¹ Conferência Internacional “O Estado e a Gestão da Administração Pública”, STE-Sindicato dos Quadros Técnicos do Estado, Lisboa, 25-26 de Outubro de 2007.

² Doutorado, Universidade de Huelva.

³ Coelho, José Dias [2007], Sociedade da Informação. O Percorso Português, Coord. José Dias Coelho, pp. 21-53, Edições Sílabo, Lda., Lisboa, 2007.

(físicos –infra-estruturas e equipamentos- ou incorpóreos) e o crescimento ou lucros, ou melhor, o desenvolvimento, não é por isso, em geral, que na esfera pública se deixa de investir ou que o processo de apreciação dos investimentos fosse de ser mais racional do que é. Mercê modas ou de uma ideia economicamente estabelecida, preconcebidamente avança-se em investimentos públicos desenquadrados quando, ainda, a evidência pode mostrar que para se atingir uma dada meta se poderia enveredar por caminhos, políticas, menos custosas.

Essa tecnologia ou o capítulo das finanças⁵ (função financeira, economia, ou o seu instrumento contabilidades).

Igualmente, de forma preconceituosa ou intelectualmente absolutista, ainda se toma as finanças como factor crítico primeiro (*driver*, política, etc.) das organizações. Isso, quando as finanças não são causas, fundamento, mas, bem, efeito.

Neste capítulo financeiro/economia tem-se que, 1) utilizando-se o instrumento orçamentos base zero ou não (incrementalistas, o ciclo operacional/mecânico PPB/S⁶, ABB/ABC⁷, ..., flexível ou não), e 2) sob um modelo de funcionamento da organização, modelo de gestão, baseado no GPO⁸, ou seus derivativos mais recentes que até têm conseguido garantia impositiva por parte da lei (teoria da

⁴ Martins, José Albuquerque, [2005], Sistemas de Gestão. Contabilidade e Finanças: Gestão Pública, 3º Congresso Nacional de Administração Pública: O Novo Ciclo de Desenvolvimento da Administração Pública – Abertura, Eficiência, Independência, Instituto Nacional de Administração, Lisboa, Portugal, 3-4 de Novembro de 2005.

⁵ Martinet, A. C. e Petit, G., [1982], A Empresa Num Mundo em Mudança, 1989, Edições Sílabo, Lda., Lisboa.

⁶ Planning-programming-budgeting/system. Camillus e Grant, 1980, “Operational Planning: The Integration of Programming and Budgeting”, The Academy of Management Review, Jul., 5, 369-379.

⁷ Activity based budgeting/Costing

⁸ Gestão por Objectivos. Objectivos centrados nas finanças: Lucro, ROI, TIR, etc.

Como qualquer modelo de gestão tem objectivos, claro que esses não são os únicos ou os verdadeiros. Há os relativos ao desenvolvimento das nações/Organização (DO), necessidades dos clientes/cidadãos, de análise dos mercados e *portfolio*, dos riscos e da análise do meio envolvente, etc., etc., etc., etc. Ora, todos estes últimos, sim, com instrumentos próprios e pertencentes a modelos de gestão substancial, analítica e esteticamente diferentes que o GPO (por ex., o desenvolvimento organizacional –DO-, gestão estratégica, gestão pela qualidade total –TQM-, marketing, etc.), é que poderão proporcionar aqueles resultados financeiros. Estes resultados financeiros, assim, impropriamente são tidos por objectivos/economia a atingir quando, na realidade, são diferenças e rácios, são resultados. A teleologia aristotélica e o GPO no autor Drucker (1964) -mas se o gestor normal fosse ele/como ele!- *nada* correspondem ao que na economia/contabilisticamente (gestão financeira e de tesouraria: pública, empresarial, cooperativa, assistencial, bancária, sindical, educativa, ...) se centre.

Na economia/contabilidade, no pré-definido que é o seu “quadro de investigação”, registo de factos ocorridos, não se encontra como *inputs* nesses quadros/”modelos” razões éticas, a confiança, cooperação, estruturas organizacionais, cultura, clima organizacional, necessidades/mercado, descentralização, Como registo, uma penúria epistemológica e nas previsões (de emprego, produção/PIB, rendimento, condições e qualidade de vida, ...) um grande falhanço das mesmas.

Por outro lado, quanto a este GPO já se encontram apurados diversos disfuncionalismos, conceptuais e metodológicos, efeitos indesejáveis: o da(s) avaliação(ões) dos funcionários ou o dos próprios resultados organizacionais/nacionais, a carga arbitrária e psicologismo inerente, subjectividade, entropia organizacional, a falsidade do seu funcionamento automático e o pressuposto da organização como caixa negra, o respecado sistema de estímulo pela “cenoura e do chicote” por benesses materiais, etc.. Em seus derivativos não se dissocia disso e passa o GPO, ou nalguma outra cosmética linguística, a servir como modelo de gestão os clássicos pressupostos da disciplina económica: pessoas com comportamentos racionais; egoístas, maximizadores, tendentes ao lucro e ao orçamento.

agência/contratualismo numa lógica de conflito, *corporate/good* governance e New Public Management –modelo tão caro à própria OCDE), porém, esses instrumentos e/ou esse modelo, não retira o carácter improvisado e sem relevância que se verifica na gestão, ainda que possivelmente com uma contabilidade com rigor –agora, também, sobre e para os efeitos da lei-.

Não se compreende, assim, que o Estado não aplique ainda o POCPúblico (DL 232/97, 3/9) em toda a sua extensão organizacional. O “Estado” permite tanta delonga às empresas e aos cidadãos? E isso sem que aplique qualquer tipo de *sanção*, premiando e mantendo os “gestores”/dirigente?

Não se compreende, ainda, por que ao Estado não lhe faltarão certamente profissionais formados em gestão.

Por sua vez, no campo do funcionamento comportamental, e de uma forma caricaturista⁹, o modelo GPO, dentro de um ciclo de programação ou não, apresenta-se da forma: **1)** Formalmente, a 1 de Janeiro de um ano respectivo (efectivamente esse início, decorrente do ciclo da programação orçamental, verifica-se sensivelmente entre 1 a 6 meses antes dessa data), alguém, os diversos dirigentes/hierarquia, têm e como que determinam entusiasmadamente ideias luminosas (os objectivos!), plurianuais ou não, mas que serão as coisas de alcançar-executados no fim do período (o alcance dos objectivos, os almejados resultados), **2)** Todos os demais, isto é, os que não pertencem a esse núcleo mesmo que unipessoal de iluminados, enfim, os funcionários que irão participar (!), não obstante, não percebem o que seja de realizar ou, no mínimo, o como seja de realizar em face do que se lhes apresenta, *i.e.*, com ou sem reunião prévia, em face do que seja para que são nomeados. [Ora, como em Esparta mandam os espartanos, também por aqui nascem diversas classes profissionais –os “maximizadores do seu orçamento”, cinzentos, *yes man*- e o consequente modelo de desenvolvimento da organização], **3)** De todo a forma, engendra-se um ambiente de entusiasmante gravidade pela seriedade da coisa, desdobradas reuniões ou secções de esclarecimentos: uma gestão de impressões: umas palmadinhas nas costas aqui (com uns) e não tanto ali (com outros), **4)** Não obstante, entre “superiores” e “inferiores” é grande a perplexidade sobre o andamento da coisa, a realização do trabalho, e nunca se compreendendo porquê esse estado de coisas; encontrar um culpado é algo de pertinente ao assunto, **5)** Então, vai-se resolvendo a coisa pela técnica do ouvido (cochicho aqui e ali e também por debaixo da mesa) e tomando-se esse modo de resolução como sendo a deliberação, análise e conclusão/decisão, sobre o problema. É a fase do despacho do “concordo” na margem esquerda/direita da página de papel A4 ou, por alguma razão superveniente que ninguém sabe qual é, nem quem a invoca, a colocação na gaveta do assunto. Tudo com uma conveniente contemplação aos culpados oportunamente encontrados. **6)** Nesta altura está-se no fim do ano económico/administrativo em questão. Pré-preparativos da avaliação. Neste ano “isto e aquilo” não permitiu que Mas no próximo ano; bom, aí é que vai ser. Aí é que terá mesmo de ser ...”isto e aquilo”. [Os disfuncionalismos podem ser enormes] mas é a fase do Natal, altura para novas impressões: cordialidade cor-de-rosa, abraços e desejos para o próximo ano. Ora, com ou sem papeis, com ou sem mais uma reunião, com ou sem mais a habitual retórica, ..., é, assim, chegada a altura da avaliação dos resultados. Passa-se, então, à festa da (com)decoração dos não participantes no assunto (programa, acção, trabalho, ..., objectivo) desenvolvido desde

⁹ A quem conheça a origem desta caricatura, agradece-se o contacto com o autor (jalbmartins@iol.pt).

há 1 ano e meio atrás e atribuição dos méritos. **6.1.)** O eterno regresso ao ponto de início.

É assim que as coisas se vão passando?, Ético ou não; legal ou não; pelos métodos de selecção de dirigentes instituídos, necessário ou produtivamente ou não, bem parece ter funcionado!. Quanto custa esse modo de funcionamento?, Não importa!. Para este fundamental défice da AdP não há orçamento?, Há!. Ele entra nas contas nacionais e entra a descontar na observância dos critérios do PEC?, No primeiro sim, no segundo não.

Ora, quanto custa isso, se é que custa ou esteja apurado como tal nos modelos de gestão das reformas da administração em exercício ou em planeamento, e, se com tal funcionamento se realiza solidariedade e padrão de igualdade de condições de vida aos nacionais? Não sabemos. E quanto custa isso na liberdade?, também não se sabe.

Sendo que o bem-estar possa não depender necessariamente do Estado, o Estado do Welfare¹⁰, Estado Social e Democrático de Direito, mas todas estas questões nos remetem para a questão, de que o Estado, face às “suas receitas”, mais do que ao alongado em funções (carteira de produtos; vendas) ou produtividade, é também e sobre tudo desperdício.

Assim, desperdício esse que é igualmente uma política pública mas não serviço ao seu cliente ou à riqueza da nação.

Dentro de uma carga fiscal parecida entre Portugal (35,3%) e Espanha (35,6%), o quadro 1 mostra, para 2006 e em relação aos PIB's nacionais em Euros, o nível geral das receitas desses Estados e suas contrapartidas políticas públicas. Portugal, face às suas receitas, face a Espanha, poderia proporcionar um maior volume de prestação de serviços do que o Estado espanhol estaria habilitado para os mesmos efeitos. Portugal, cobra e tem maior volume de despesas, como proporção do PIB, que o que Espanha realiza como cobranças fiscais e de despesas públicas. Face a Espanha (que apresenta um excedente orçamental), como, ainda e nessas rubricas, Portugal mais se aproxima das médias da União Europeia a 27 membros.

¹⁰ “Se se admitir que o traço característico do Estado de Bem-estar é a intervenção a favor dos sectores da população menos privilegiada e, isso, a cargo de fundos públicos, então tem sentido situar a origem remota desta forma de Estado na legislação dos pobres inglese ses de 1601”, García Cotarelo (1987)

Desta origem assistencial à modalidade que hoje se considera como sendo o Estado do Bem-estar, regulador (de condições ou das relações sociais, das relações de trabalho, da actividade económica) e intervencionista (possuindo meios de produção e intervindo na economia/sociedade mediante o uso de défices orçamentais), então teve que se esperar até aos anos 30-40 do séc. XX para que, de facto, comece o início do que seria o seu verdadeiro auge propagado no tempo e aos diversos países.. Assim, tem origem recente essa modalidade de Estado. Mas, a partir da crise económica dos anos 70, acompanhada de uma subida vertiginosa do gasto público (gastos sociais –Estado Social, etc.) e o crescimento dos departamentos públicos, estes factos voltaram a equacionar o papel do Estado do Bem-estar e, dessa maneira, a equacionar-se as suas competências e atribuições.

“Os Estados que se reconstruíram depois da Segunda Guerra Mundial são já Estados do Bem-estar no pleno sentido da palavra, como hoje a entendemos, e compreendem, por tanto: 1º uma base constitucional apropriada; 2º um pacto político sobre o qual se sustentam; e 3º um Estado regulador e intervencionista, com fins de crescimento económico e redistribuição de rendimentos”, García Cotarelo (1987; pp. 18-19).

Ora, a ser verdade que Portugal possa proporcionar aos seus residentes uma maior prestação de serviços públicos do que Espanha, como esses dados podem fazer crer, não se compreenderia (sabe-se igualmente que os espanhóis vivem em paz social e de que não deixam de ter nível e qualidade de vida) porque os serviços públicos em Portugal, AdP, mais uma vez entraram (continuamente desde há mais de 5 anos) em processo de mudança, enquanto que em Espanha não se conhece nenhuma vaga de fundo a esse título.

Por outro lado, se a discrepância entre prestação de serviços se verifica entre os dois países e se se pode dar o caso de que a Espanha forneça mais serviços aos seus cidadãos, então, importaria apurar-se como esse país, com paz social e desenvolvimento, consegue proporcionar mais *outputs* com menos recursos financeiros.

Ora, uma explicação para a possível diferença pode estar na organização e funcionamento das organizações públicas, organizações políticas e administrativas/económicas do Estado, com a possível minimização da política do desperdício e o que tudo isso acaba produtivamente por contribuir para o todo nacional espanhol (segurança social, solidariedade, igualdade, educação, emprego, nível e custo de vida, etc. –Anexo I).

		País: Portugal				
		Receitas/Impostos		Gastos		
		+	-	+	-	Défi ce
		42.3	-	46.2	-	
País B (Espanha)	Receitas/Impostos	+	-	-	-	
		-	40.3	Portugal terá mais Serviços	-	-
	Gastos	+	-	-	-	
		-	38.5	-	-	Portugal terá mais Serviços
		Excedente				
MÉDIA UE27	Receitas/Impostos	45.2				
	Gastos			46.9		

GENERAL GOVERNMENT REVENUE and EXPENDITURES AS % OF GROSS DOMESTIC PRODUCT , 2006

Elaboração própria.

Fonte: Eurostat - EU Economic Data Pocketbook, 1-2007

Quadro 1 - O mundo unidimensional: Conclusões sobre Serviços Públicos entre Países.

Por sua vez, aquela carteira de produtos, os segmentos (políticas públicas) do Estado sobreviverão e tornam o Estado uma entidade sobrevivente. Isso, na própria lógica de um sistema de capitalismo financeiro¹¹: recurso “ilimitado” à carteira de terceiros pelos impostos ou criatividade financeira, bolsa ou crédito, e, ainda que desconhecendo-se empiricamente o limite possível para um SBA público, tudo por ausência de casos idênticos, *v.g.*, ocorrências em certas multinacionais, porém, o dinheiro, por própria definição a esse sistema, é um recurso abundante. Sobrevivente, com ou sem o rótulo de welfare ou Estado Social e com ou sem passageiros “critérios” a cumprir.

¹¹ Sistema esse que ainda que tenha uma Constituição mas que, em termos fenomenológicos, não contempla o racional do *core business*. Por outro lado, enquanto essa ideologia (que não é liberal, antes, financeira) perdurar (*i.e.*, enquanto nenhum dos agentes falir e perdurar essa meia dúzia de intervenientes/classe de *gentleman agreement*: Estados, FMI, Banca internacional, etc.), então, o sistema não corre perigo de vida. Pode ter sobressaltos, decréscimos, bolhas ou crises -que pronta e pontualmente serão acertadas entre essa meia dúzia de agentes-, mas não entra em colapso por si.

Com essa teoria em aplicação, uma vez que os “proveitos” estão garantidos, então, o Estado de welfare, serviços públicos –segurança social, emprego ou a saúde, etc.-, estaria “cumprido”. Pois, com a capacidade de resolver problemas e de previsão que essa teoria diz proporcionar, pelo lado da própria teoria, como que é paradoxal, afinal, de como é que pode existir uma crise no Estado nacional ou o paradoxo de que a mesma não a tenha sanado atempada e prontamente. É a teoria que estará menos adaptada ou é a realidade que está enganada?

Entroncado com esse poder de previsão das teorias, e se pelo lado das funções do Estado não se avizinha nada de significativo que o movimento das privatizações do estado económico dos anos 80 já encerrou, o que não equivale isso a afirmar que o Estado não tenha deveres (Constituição) e honre compromissos (expectativas, contratos e acordos), Estado de Direito, Estado Liberal, mas no funcionamento real do GPO ainda subsiste o aspecto dos métodos de trabalho.

Assim. Métodos de trabalho?, para quê?! - O que é isso? Não se resolve tudo com algum sociologismo e *fair play* (cenouras: umas possibilidades de saída desfasadas, um não vir ao serviço, um ..., um ir a umas reuniões ou passeios – desde 1986, Bruxelas incluído- ou até mesmo a ida a formação, neste caso, e de preferência, alguma que em algum sítio seja cara ou “importante”)?

Memória? Já nem se fala em *saber* mas, e a aprendizagem pelos erros?. –Mas que raio de coisa são essas?, logo a “hierarquia” se interroga. –Se é que ter memória ou aprender não é irracional ou doentio, pelo menos, que coisas essas tão soturnas e cabalísticas!.

Com estes funcionamentos, de não qualidade, e aí se tem mais um desperdício o criar-se condições para uma gestação de tais modelos de homem e de sociedade, economia.

Pois, para fazer um fato já não irá ser preciso nenhuma *definição* do fato?

Na lógica do *natural* e automático comportamento das coisas e dos humanos que é seguida por algumas disciplinas académicas, ou, pelo menos, em alguns dos seus modelos de explicação e, por vezes, modelos esses com grande capacidade de publicidade, recursos financeiros e prémios internacionais incluídos, assim parece que é!.

Porém, nestas coisas da coisa pública, comum, como bem aponta Arendt, numa República e para não sermos presa do erro e da ilusão, temos de concluir que não basta pôr que o “sol brilha, quando na realidade está a chover”¹².

Planeamento, Políticas e Reformas

No aspecto do plano, a par do tomada de decisão, o planeamento como resultado (relatório, orçamento ou conta –estes, como já se mostrou no capítulo anterior e que são apelidados de “informação”) perde o supra-significado habitual (financeiro) e a sua função, planeamento organizacional, planeamento estratégico, não joga o clássico paradigma de se o mesmo é superior ou não ao mercado (economia de mercado por

¹² Arendt, Hannah, [1969], *Crisis de la Republica*, 1998, Grupo Santillana Ediciones, S.A., Madrid.

oposição a planificada). Antes, o plano, os planos fundamentam, tornam-se necessários igualmente às próprias finanças/economia.

Não obstante as últimas modas que se vão apresentando (Internet incluída –já que a democracia não é somente um problema de locomoção); os espectaculares resultados que apresentam continuamente e, muitas das vezes, como primeiras na bolsa/mercado (!) ou o espelho das mais altas tecnologias; os escândalos empresariais, empresariais e públicos: falências da Enron, Worldcom, Tyco, crash’s “bolsistas” (1928/1929, ..., 2007), compra de guerras (militares, administrativas, etc.), défices das empresas públicas e desperdício do Estado/AdP ou a não criação de valor/utilidade ou serviço ao seu destinatário natural, e, não obstante ainda, as inúmeras leis, a existência de reguladores, auditores, contabilidades, certificadores, controladores e fiscalizadores, etc., tudo, afinal, não é o ou um demonstrativo da insuficiência da teoria que nos tem governado?

Na perspectiva da dimensão, variável esta que igualmente importa à coisa/coisas públicas, temos o dado que não é só as grandes organizações, sector público empresarial incluído, que são actantes. Afinal, “99%” das empresas são pequenas e médias e, nestas, ao que a realidade evidencia, faz-se boa gestão. Pois, que o diga o PIB, emprego, rendimento e paz social “com que as mesmas vão contribuindo”.

Também por este lado, numa perspectiva do esforço de construção de uma teoria, reforma do Estado com importação ou não de teorias, será que se deveria tomar as margens ou o padrão?

Vale tudo isso, vale este percurso pela gestão, este passeio pelos modelos/teorias (teorias, que são/é a prática) que governam as nossas organizações e o nosso bem-estar quando nos referimos à propriedade ou coisas públicas. Vale, para concluirmos, que a Gestão pode valer às “entidades” que têm por “missão”/contrato conduzir os destinos dos interesses e bens públicos, interesses comuns a todos nós, designados pela lei como sendo dirigentes, como pode valer aos decisores políticos.

Vale, ainda, por que sobre os “objectivos” está o mérito do processo. Na linha da qualidade total –TQM-, sem perder “objectivos” de vista, bem pelo contrário, e acrescentando à unidimensionalidade que é o GPO/economia (PIB, lucro, ROI, fluxos de caixa etc.), que, mais que saber registar e aritmética, é um modelo de gestão que sabe medir, pauta-se normal e sem dramas (por e com o conhecimento disponível) por um ciclo que não é um programa mecânico orçamental (para este, na actualidade, como que os computadores o resolvem) mas o método de uma dinâmica: PDCA¹³.

Esta “forma” de fazer gestão, mais que a reforma indiscriminada e sobre as bases da “AdP” –nos funcionários, mas que não nos dirigentes- a reforma da teoria, sim, poderá ser consequente, produtiva, geradora de bem-estar. Este modelo TQM, dentro de uma gestão estratégica, sim, é auto-evolutivo, capaz de fazer aprender e melhorar.

Vale esta reforma proposta, perante as muitas gestões disponíveis e, ao que parece, a pouca gestão na Administração Pública, pelo facto de que também só há autonomia,

¹³ Plan, Do, Check, Act.

iniciativa ou desenvolvimento (capital humano ou capital social), com liberdade. Conceitos estes, práticas, que colidem com boa parte das receitas daquelas gestões.

É assim que podendo ainda suscitar dúvida se a utilidade pública, o interesse geral, é ditado por cima ou se formado na base¹⁴, certo é que, numa República (ou numa Monarquia Constitucional), numa Democracia, Estado Democrático, quem tem o protagonismo, quem é o protagonista, é o Povo, sociedade ou comunidade. Também aqui o mercado são as pessoas. As suas necessidades e o seu serviço¹⁵ com os recursos disponíveis é que formam a governação, a dinâmica da governação. Isso, central ou territorialmente distribuída, de uma forma autónoma, contratual ou em parceria, sob o regime de direito público ou privado. O instrumento não é relevante.

Serviços Públicos e Reforma

Que só o Estado, o colectivo, mais do que dispor de força, possui recursos que em muitas actividades é difícil que alguém isoladamente por si as consiga explorar, isso, historicamente, é um facto. Historicamente, como humana e *politicamente* representa, mais do que um direito, a condição humana ou cidadania. Em termos lógicos ou psicológicos, um fruto da razão.

Nesta fase, esse facto, as falhas bem estando distribuídas pelo sector privado quanto o público (administrativo ou económico/material), assim, mais que criar ruído ou perpetuar-se, está absorvido com a naturalidade das coisas e a assumpção do papel do Estado sem mais qualquer outro atributo que não o de serviço público que a/uma Constituição não absolutista enforme, prevendo-se, assim igualmente, papeis subsidiários do Estado.

Assim sendo, e esse esforço de divisão de papeis na sociedade já teria ocorrido, numa assembleia ou a seu tempo, um rigor e o constrangimento do *argumentário* das finanças públicas e, como tal, não requerendo posterior pressões fiscais sem que as mesmas não fossem de ser devidamente esclarecidas caso se tornassem necessárias a esse objectivo constitucional (não a algum critério arbitrariamente fixado e quantas vezes sem significado¹⁶).

Uma qualquer reforma não pode esquecer a Constituição, interpretá-la ao momento das circunstâncias. Se está menos bem, que seja de discutir e altere-se.

¹⁴ Ou ainda se é a agenda do agente, gestor, como aponta a teoria financeira da agência.

¹⁵ Serrano Triana, Adolfo, [1983], *La Utilidade de la Noción de Servicio Público y la Crisis del Estado Bienestar*, Instituto de Estudios Laborales y de la Seguridad Social, Madrid. O serviço público (os tais meios que a velha política tratava como o meio de aferição do que fosse um bom governo e, dessa forma, se definindo a política como a gestão de meios ou, maquiavelicamente, o serviço público, como tratamento por e desses meios públicos para se alcançar e conservar o governo/poder; porém, o serviço público), por si já é tão exigente que alguma pretensão para o Estado com características divinas (Buchanan, 1988), taumatúrgicas ou escatológicas (Estado-providência, onnipotente e omnipresente, controlador) é, isso, mais um dos desperdícios que podem enformar, igualmente, o estado do welfare.

¹⁶ Caso do PEC -Plano de Estabilidade e Crescimento. Palma, Maria João, [1997], *Os Critérios de Convergência Nominal e Real no Tratado da União Europeia*, Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, Lisboa.

Isso, como o facto de que as reformas, ela própria uma política pública, como objectivo que são e o seu nível de resultado desejado, também ela, não ocorre por-si.

Por uma necessidade de reforma que seja apontada, a sua justificação não ocorre com o avanço de uma “teoria”/lei para a frente, nem a organização é uma caixa negra, mas, por clareza ou transparência, sobre a reforma tida por necessária sempre caberá a pergunta, tendo-se ou não presente a lei em vigor sobre a matéria (Lei 51/2005, de 30/8), se é por causa de antigos resultados dos dirigentes da AdP¹⁷ que fazem com que a reforma desponte, se eles são/foram neutros nesses resultados ou se a mesma é por alguma outra causa totalmente fora de controlo desses agentes?

Conclusões

Várias conclusões e recomendação da incorporação da Gestão na Administração Pública portuguesa, como na política, foram sendo tiradas ao longo do presente trabalho.

Da necessidade de reforma que a AdP parece estar carente, para efeito de poder contribuir à contabilidade pública e, daí, à nacional, é a da reforma da sua própria gestão. O imprevisto, a contabilidade/finanças-economia/GPO, e a lei não bastam.

Os instrumentos valem o que valem. Os modelos/teorias não se auto-elegem nem o seu funcionamento é matéria passível de poder ser delegada ou mandada executar por escrito ou verbalmente, quando não alijado.

É por isso, então, que uma reforma, e quando ocorra com a perpetuação de quem a conduziu ao nível que se aponta na justificação da mudança, é, certamente, uma reforma com destino traçado.

Nesse seguimento, a matéria dos dirigentes (não gestores) na AdP não se resume aos designados dirigentes superiores e sua selecção/nomeação política. Pelo contrário. Tudo isso ocorrendo a demais níveis e, se a AdP é ainda uma burocracia, então, como causa do nível negativo atingido e efeito na mudança necessária para o recuperar, o papel e a acção real dos dirigentes intermédios não é de menosprezar, como tem ocorrido em Portugal. Cristalização, não é mudança nem profissionalismo, é manutenção dos postos.

¹⁷ Não são os dirigentes superiores ou intermédios da AdP artesanais (serviço ao cidadão), já que, ao que parece, as nossas organizações públicas ainda não proporcionam bem um serviço a esses seus clientes; nem não os dirigentes profissionais (a sua admissão para uma dada profissão até pode ter sido com base num curso académico, mas a admissão a concursos de dirigentes como que é generalista, não qualificações).

Assim, não sendo artesanais nem profissionais ainda que burocráticos, e não sendo simples, ainda que mecânicas, as estruturas a onde são funcionários, como a padronização do seu trabalho não é realizada por ordem profissional a que pertençam (quando exista), nem essa nem pelo processo de trabalho (em virtude de ausência de efectiva aferição da qualidade dirigente) nem pelos resultados (que alcançam ou deixam de alcançar), como na sua generalidade esses dirigentes não cumprem as competências inerentes a uma adhocracia, assim, forçoso é de concluir-se que, para lá de que não seja exaustivo o modelo classificatório de Mintzberg (1995), eles não se enquadram nesse esquema de inteligibilidade das organizações desse autor. Como e a onde efectivamente é que a elite administrativa/técnica, superior e intermédia, da AdP se classifica?. Isso, essa resposta a obter, é importante até para efeitos do processo para a sua selecção futura e melhoria ou reforma da AdP (lei dos dirigentes). Em última estância, importante para uma clareza da democracia (democracia; traços do antigo regime ou característica de algum outro sistema de governação?) e sistema político e administrativo do país.

No cômputo da base de dados dos funcionários públicos, quantos dirigentes foram apurados que nada criaram à sua organização mas, como diz um velho ditado num tempo em que ainda não havia “Constituições”, “perpetuam-se nas suas cadeiras e nelas pensam morrer, se o não matarem primeiro”?

A cadeira faz o “gestor” (dirigente pela lei) na Administração Pública.

Por sua vez, na dimensão organizacional, e pelo que se mostrou, uma das conclusões que se torna óbvia e que ainda não foi apontada é a questão de que uma reforma não poder ser começada e conduzida por dentro. Reforma determinada por quem, afinal, reclama as mudanças para que os resultados próprios de que o seu ministério está mandatado sejam invertidos.

Quer porque pode existir um “conflito” entre teorias explicativas, quer por aquela razão de necessário afastamento suficiente da coisa a mudar como garantia de isenção e pertinência. A uma reforma emerge que haja um ministério para o efeito. Pretendendo-se uma reforma da Administração, mais do que um Ministério da Reforma da Administração/Administrativa, um Ministério da Administração Pública.

A pertinência, validade e necessidade a essa existência não precisa de grandes demonstrações. O Estado é o maior empregador nacional, não importando saber se o rácio das despesas com pessoal face ao seu orçamento é x ou y ou se é maior do que o encontrado em todas as demais organizações do país ou do universo.

Mas, em primeiro lugar, nenhuma dessas razões mas, o facto de que: o Estado não só é um agente como é um conceito e, assim, quantos conceitos de menor substância ou valor que esse têm um Ministério e, esse, que é fundamental, não o merece?!

Outra Bibliografia

- Blaug, Mark, [1980], *A Metodologia da Economia. Ou Como os Economistas Explicam*, 1994, Gradiva-Publicações, Lda., Lisboa.
- Buchanan. William, [1969], *Understanding Political Variables*, 1988, Fourth Edition, Macmillan Publishing Company, Inc, New York, USA.
- Castellano, Joseph F. e Roehm, Harper A., [2001], The Problems With Managing by Objectives and Results, *Quality Progress*, Volume 34, 3, Mar 2001.
- Drucker, Peter F., [1967], *The Effective Executive*, 2006, HarperCollins Publishers, New York.
- [1964], *Managing for Results. Economic Tasks and Risk-taking Decisions*, 1993, HarperCollins Publishers, New York.
- Cotis, Jean-Phillippe, [2004], Enhancing Fiscal Policy Design, *Economics Newsletter*, June, Issue 2, pp. 1-5, OCDE.
- Fannim, William R., [1982], Managing a Federal Agency: The Hidden Stimulus. Book Reviews., *Academy of Management Review*, Jan 1982, Issue 7, pp. 149-150.
- Fottler, Myron D., [1981], Is Management Really Generic?, *Academy of Management Review*, Jan 1981, Issue 6, pp. 1-12.
- Garcia Cotarelo, Ramón, [1986], *Del Estado del Bienestar al Estado del Malestar (La Crisis del Estado Social y el Problema de la Legitimidad)*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
- [1987], Orígenes y Desarrollo del Estado del Bienestar, *Sistema*, Novembro 1987, Nº 80-81, pp. 5-21.

- Mintzberg, Henry, [1979], *Estrutura e Dinâmica das Organizações*, 1995, 1ª Edição, Publicações Dom Quixote, Lisboa.
- Martins, José Albuquerque, [1997], *Actividade, Estrutura e Funcionamento da Direcção-Geral das Alfândegas, 1911-1993*, Universidade de Huelva, 2006, Edição Direcção Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo, Lisboa.
- [2005], *Sistemas de Gestão. Contabilidade e Finanças: Gestão Pública, 3º Congresso Nacional de Administração Pública: O Novo Ciclo de Desenvolvimento da Administração Pública – Abertura, Eficiência, Independência*, Instituto Nacional de Administração, Lisboa, Portugal, 3-4 de Novembro.
- [2002], “Programação da Actividade: Produção, Trabalho e Estatísticas”. Documento do *VII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Lisboa, Portugal, 8-11 de Outubro de 2002.
- [1999], “*Interesse Nacional: Actividade Administrativa e Controlo*”. Documento de trabalho, Alfândega Jardim do Tabaco, Lisboa, 1999.
- Ramanujam, Vasudevan e Venkatraman N., [1984], Na Inventory and Critique of Strategy Research Using de PIMS Database, *Academy of Management Review*, Vol. 9, nº 1, pp. 138-15
- Schumpeter, Josep A., [1936], Recensão da Teoria Geral de Keynes, *Journal of the American Statistical Association*, December, pp. 791-795.
- Williamson, Olivier E., [1996], Economics and Organization, *California Management Review*, Vol. 38, nº 2, pp. 131-146.

ANEXO I - Condições de vida e de bem estar, Portugal, Espanha e a média na União Europeia.

	Unidade	Ano	Portugal	Média UE 27	Espanha	Extremos EU27			
						Máximo	País UE	Mínimo	País UE
País-Superfície	Km ²		92.391						
Localização			País continental e atlântico, situado n.						
Sistema político/Forma de Estado			República						
Regime			Democracia						
Forma de Governo			Democracia parlamentar						
Divisão territorial do país Autonomias (Regiões) Distritos			2 18	-	17 + 2 cidades autónomas (Ceuta e Melilla) "."				
População Preponderância populacional	Un %	2006	10.586.000 100%	493.499.000 4662%	44.068.000 416%	82.366.000 778% 0	Alemanha	406.000 4% 0	Malta
Produção - PIB Contributo económico	Mil Milhões de Euros %	2006	155,3 100%	11.536,2 7428%	976,2 629%	2.309,1 1487%	Alemanha	5,1 3%	Malta
PIB per capita	Euro/Pessoa-ano PPS, %	2005	14.670,32 72%	- 100% (UE25)	- 98%	139%	Irlanda	34%	Roménia e Bulg
Crescimento do PIB em relação ao ano anterior	%	2006	1,3	3,0	3,9	11,9	Letónia	1,3	Portugal
Balança Comercial (de mercadorias e serviços)	Mil Milhões de Euros	2006	-12,016	-	-				
Emprego	Milhões	2006	5,2	219,0	19,8	-		-	
Taxa de desemprego	%	Out-07	8,30%	6,70%	8,00%				
Produtividade do Trabalho (PIB em PPS/Pessoas empregadas)	%	2005	65	100% (UE25)	97%	164	Luxemburgo		
Produtividade do trabalho por hora trabalhada	%	2004	59,1	100% (UE25)	87,7				
Taxa de variação (face a "n-1") da Produtividade do Trabalho POR HORA TRABALHADA	%	2005	1,0	n.d.	0,9	4,9	Rep. Checa	-0,7	Belgica
Earnings in industry and services (average gross annual earnings of full-time employees in enterprises with 10 or more employees)	Eur	2004	15 196	n.d.	19 828				
Labour costs (average hourly labour costs in industry and services of full-time employees in enterprises with 10 or more employees)	Eur	2004	9,56	21,22 (UE25)	14,75				
Crescimento nominal (face a "n-1") do custo unitário do trabalho	%	2005	2,4	1,7	2,3	15,5	Letónia	-1,1	Alemanha
Quantidade de Funcionários Públicos (excluindo Empresas Públicas)	Nº	Jan-00	737.774	-	-				
Relação Função Público / População Empregada	%	Jan-00	14,2%	-	10,48%				
Salário Mínimo	Euro	2007	470	-	666	1570	Luxemburgo	92	Bulgária
% de empregados que recebem o salário mínimo	%	2005	4,70%	-	0,80%	11,0%	Luxemburgo	16,0%	Bulgária
Peso das 500 Maiores Empresas no tecido empresarial português (Nº de empresas)	%	2003	0,19%	-	-				
Nº de Empregados nas 500 Maiores Empresas	Nº	2003	274.503	-	-				
Peso das 500 Maiores Empresas no Tecido empresarial Português (VAB/PIB)	%	2003	11,72%	-	-				
Condições de vida, Bem-Estar da população Old age dependency ratio (Porcentagem da População com mais de 65 anos sobre a população com idade de trabalho (15 a 64))	%	2004	24,9	24,5 (EU 25)	24,5				
Porcentagem da população 20-24 anos com ensino secundário completo	%	2004	49%	76,6% (UE ₂₅)	61,1	90,9	República C	-	-
Taxa de abandono escolar precoce Estudantes no Ensino Superior	% Nº	2006 2.004	39,2% 395.000	17% (UE15) 17.319.000 (UE25)	1,840.000				
Gastos de Protecção Social em relação ao PIB (depende dos esquemas de protecção existentes) Contribuição dada pelo Governo para as receitas da SS	%	2004	24,9 42,2	27,3 (EU 25) 37,3 (EU 25)	20,0 30,3	32,9 63,5	Suécia Dinamarca	13,3 19,2	Lituânia Holanda
Inequality of income distribution (income quintile share ratio), 2004 (The ratio of total income received b	%	2004	7,2	4,8 (EU 25)	5,1	7,2	Portugal	3,1	Eslovénia
Pobreza At-risk-of-poverty rate before social transfers, 2004 (The percentage of per	%		27	26 (EU 25)	25	31	Dinamarca	-	
At-risk-of-poverty rate after social transfers, 2003 or 2004 (The percentage	%		21	16 (EU 25)	20	-		-	
Despesas de I&D, em % do PIB % da despesas em I&D financiada pelo Estado	%	2003 2003	0,7% 60,1%	1,9% (UE15) 37,4% (UE15)	0,0105 0,516				
Taxa de Investimento Total (FBCF/PIB <small>(média de 2000)</small>) Taxa de Investimento Total (FBCF do sector privado/PIB <small>(média de 2000)</small>)	%	2005 2005	23,0% 19,1%	20,2% (UE15) 17,4% (UE15)					
Total OE % do Total OE sobre o PIB	Mil Milhões de Euros	para 2007	97,2 62,6%	- -	- -				
Total Taxes (incl. SSC) as % of GDP Taxas médias	%	2005	35,3	37,4	35,6	51,3	Suécia	28,0	Roménia
Do consumo	%	2005	20,0	21,7 (EU 2005)	16,1	33	Dinamarca	16,0	Lituânia
IVA, Taxa Normal	%	2005	21	-	16	25	3 países	15	Luxemburgo e
Sobre o Trabalho	%	2005	29,5	35,2	30,1	46,4	Suécia	22,1	Malta
Sobre o capital	%	2005	32,6 (2003)	27,3	36,0	46,5	Dinamarca	8,1	Estónia
Quem recebe (destinatário) as taxas/impostos cobrados • Central government (S1311) • State (region) government for federal states (S1312) • Local government (S1313) [local taxes] • Social security funds (S1314) • The EC institutions (S212)	% do PIB % do PIB % do PIB % do PIB % do PIB	2005 2005 2005 2005 2005	21,0 - 2,2 11,8 0,2	- - - - -	12,9 7,9 3,0 11,8 0,3				
Peso das despesas de Pessoal no OE	%		13,7%	-	-				
Saldo Orçamental /PIB	%	2006	3,9 (-)	-1,7	1,8	4,2	Dinamarca	-4,4	Itália
Dívida Pública Dívida Pública/PIB	Mil Milhões de Euros %	2006 2006	100,5 64,7%	61,7	39,9	106,6	Itália	4,1	Estónia
Taxa de inflação (IPC - % da variação face a "n-1")	%	2006	3,0	2,3	3,6	7,4	Bulgária	1,3	Polónia e Finlã

Eurostat - EU Economic Data Pocketbook, 1-2007
Eurostat - The social situation in the European Union, 2005-2006, 2006
Eurostat - Social Protection, 1996-2003, 2006
Eurostat - Euro Indicadores, nº 132/2007
Eurostat - Europe in Figures - Eurostat Yearbook 2006-07, 2007
Eurostat - Statistic in Focus, nº 71/2007
Eurostat - Taxation trends in the European Union, 2007 Edition
Relatório Anual de 2006, Banco de Portugal
Orçamento de Estado para 2007

Elaboração própria