



Modelos de Gestão Pública: Tipologias de Governação

Como resultado da reforma administrativa, o serviço público passou a ser feito através da acção conjunta de vários agentes, quer através do mecanismo de contratação ao mercado, quer através da concessão a novas entidades (semi) públicas. Como tal, o conceito de Serviço Público evoluiu de uma situação onde seria a responsabilidade de uma organização isolada, para uma dimensão muito mais abrangente.

Miguel Ângelo Vilela Rodrigues*

Introdução

Nas últimas décadas do século XX, o tema da reforma administrativa passou a estar na agenda de grande parte dos governos dos países industrializados. É num contexto de mudança e de novos desafios à Administração Pública que surge a Nova Gestão Pública (NGP) como modelo de Reforma Administrativa. Assim, é apresentado um modelo com base na introdução de mecanismos de mercado e na adopção de ferramentas de gestão privada para solucionar os problemas de eficiência da gestão pública. Promove-se a competição entre fornecedores de bens e serviços públicos na expectativa da melhoria do serviço para o cidadão (ao nível da qualidade), ao mesmo tempo que se reduzem os custos de produção. A NGP pretende inculcar a noção de que a relação entre o cidadão e o serviço público é similar àquelas que ocorrem no mercado podendo ser conduzida em moldes semelhantes. Do modelo de Estado produtor passamos para um modelo de Estado financiador/regulador. Isto é, financia e regula a actividade das unidades organizacionais responsáveis pela produção eficiente de bens e serviços. Mais recentemente, o espírito competitivo foi sendo substituído por um espírito de colaboração e interacção com os parceiros sociais. Um Estado assente em parcerias emergentes no seio da Administração Pública. Desta forma, o artigo pretende apresentar como as estruturas tradicionais, organizadas sob a forma hierárquica, sofrem pressões para adoptarem formas mais adequadas ao espírito de mercado para, mais tarde evoluírem para soluções de gestão em rede (*networks*).

A Configuração Organizacional Tradicional: O Modelo Hierárquico

O modelo hierárquico é tido, como a forma mais tradicional, natural e eficiente de gerir organizações de grande dimensão num ambiente estável. É um modelo de gestão assente no sacrifício dos interesses pessoais em função daquilo que são os objectivos da organização bem como do estrito cumprimento das regras, normas e ordens. Através dos seus mecanismos, o modelo hierárquico consegue resolver problemas e desafios demasiados complexos para agentes individualizados. Por um lado, simplifica e reduz o grau de complexidade graças à divisão racional do trabalho; por outro lado, cria um sistema rígido de responsabilização, de maneira a evitar riscos de desorientação e garantir que todos os

esforços da organização caminham na prossecução de um determinado objectivo. Consegue-se ainda garantir:

- < Estabilidade, isto é, um padrão de comportamentos uniforme na maneira como são tratados os problemas, de modo a permitir uma óptima resolução, independentemente do agente administrativo responsável;
- < Rigor no seguimento das etapas definidas no processo administrativo;
- < Disciplina por parte dos agentes intervenientes.

Em suma, a hierarquia é um modo de organização assente na coordenação vertical das acções dos seus elementos, através da autoridade e obrigatoriedade de cada um adequar o seu comportamento ao esperado pela organização. A divisão e a coordenação natural do trabalho são substituídas de forma consciente e planeada por arranjos institucionais de funções formalmente definidos e regulamentados. Desta forma, os mecanismos de hierarquia apresentam-se provavelmente como a forma mais comum das organizações públicas se organizarem. Neste tipo de coordenação, o controlo político exerce uma capacidade de comando e autoridade sobre as decisões de gestão do resto da estrutura, isto é, sobre a afectação de recursos para investimentos, despesas e manutenção do aparelho produtivo. As ordens de comando fluem do topo para a base, através de linhas claras e formais de comunicação. A regulamentação, o planeamento e a descrição pormenorizada da conduta dos agentes são as ferramentas de gestão mais adoptadas. Como tal, o controlo é exercido a priori no intuito de verificar a conformidade da acção com o cenário previsto e pré-estabelecido. Assim, na impossibilidade de verificar constantemente, caso a caso, todas as situações, optou-se pela formalização dos procedimentos, aproveitando a repetição constante das tarefas.

Portanto, o Estado assume:

- > Planeamento – Escolha, por parte dos governantes, dos objectivos a serem prosseguidos bem como da estratégia a seguir;
- > Propriedade da Produção - Os factores produtivos (mão-de-obra e capital) são propriedade do Estado, entendendo-se como tal, a sua capacidade para alterar a sua forma de uso e apropriar-se do resultado do trabalho. Contratar recursos humanos e adquirir activos fixos necessários à produção.
- > Financiamento - Directo do Orçamento de Estado através de transferências ou dotações. Afecta receitas para



o cumprimento das obrigações inerentes à propriedade dos factores produtivos.

- > Distribuição – Criar canais que possibilitem o acesso dos cidadãos aos bens e serviços produzidos;
- > Controlo – Autoridade política sobre o mérito e oportunidade dos actos praticados.

Reforma Administrativa: Emergência de Modelos Alternativos:

Desde as últimas décadas no século XX, as Administrações Públicas da maioria dos países desenvolvidos entraram num processo de modernização, mudança e reforma administrativa. Este esforço para melhorar a máquina administrativa e o serviço público em todos os seus aspectos (qualidade, custos, eficiência, eficácia, melhor cidadania, adequação às necessidades de mercado) continua, ainda hoje, inserido na agenda política na maioria dos países da OCDE. De todas estas mudanças, surge o conceito de NGP identificando um paradigma emergente da Administração Pública. A NGP pode ser definida como sendo um conjunto de práticas gestionárias ligadas à introdução de mecanismos de mercado e à adopção de ferramentas de gestão privada na Administração Pública. A introdução da NGP protagoniza a descentralização do poder decisório

A proliferação e a multiplicação de entidades com responsabilidades na prestação do Serviço Público, fruto da atomização da Administração Pública, tornaram necessário o estabelecimento de mecanismos que facultassem a coordenação inter-organizacional.

pelos unidades públicas, transferindo o poder para os gestores de cada unidade administrativa e cessando as relações de dependência hierárquica entre os diversos níveis da Administração Pública. O controlo burocrático cede o seu lugar a novos sistemas de auditorias e contratos. Reestruturam-se os processos e lógicas de funcionamento, redefinindo-se os objectivos estratégicos em prol de uma maior preocupação pela satisfação dos seus clientes e promotores

Os impactos deste processo de reforma foram sentidos a diferentes níveis e nas mais variadas dimensões de análise da Administração Pública. Neste caso destacamos sobretudo as consequências que advieram no campo das configurações organizacionais. Assim, como resultado da reforma administrativa, muitos dos serviços públicos foram autonomizados, privatizados ou viram mudados os seus modelos de gestão em prol de uma maior flexibilidade organizacional e de uma melhor especialização de competências. Basicamente, o serviço público passou a ser feito através da acção conjunta de vários agentes, quer através do mecanismo de contratação ao mercado, quer através da concessão a novas entidades (semi) públicas. Como tal, o conceito de Serviço Público evoluiu de uma situação onde seria a responsabilidade de uma organização isolada (estruturada hierarquicamente), para uma dimensão muito mais abrangente. Dimensão essa que se expressa na necessidade de agilizar a acção de várias entidades, que obriga as organizações a ter uma percepção das suas acções como parte de um todo.

Modelo de Mercado

No contexto da Administração Pública, os mecanismos

de mercado foram introduzidos durante o processo de modernização e reforma administrativa. As tendências reformadoras da NGP apontam para o facto das pesadas organizações burocráticas, geridas como sistemas mecanicistas, terem dificuldades em se adaptar a ambientes instáveis, em proceder à redefinição da sua estratégia e em adequar quer o processo de gestão quer as suas estruturas organizacionais. As estruturas tradicionais são criadas à partida para a prossecução de um determinado objectivo e são apetrechadas com meios físicos e humanos para lhe dar resposta. O problema põe-se quando é necessário modificar os objectivos ou quando há alterações no ambiente externo. A introdução de novas tecnologias, ou o surgimento de novos segmentos de mercado, podem provocar uma necessidade de alteração estratégica a que o modelo de gestão anterior (hierárquico) não conseguiu dar resposta.

A *Public Choice*, assume uma posição severa perante a burocracia administrativa, considera-a como um elemento que deturpa e modifica esta vontade popular, perpetuando regulamentos, organizações e monopólios públicos obsoletos. A sua estratégia perante a Administração Pública baseia-se na fragmentação das unidades públicas produtoras de serviços públicos como condição para a existência da competição que, segundo esta corrente académica, é o modo mais adequado para promover eficiência e satisfação dos cidadãos. Assenta na ideia que os mecanismos de mercado produzem soluções mais eficazes, já que se consegue a maximização da escolha e das liberdades do cidadão, a eliminação da ineficiência, a coordenação mais eficaz dos serviços e do trabalho, o que proporciona condições favoráveis ao florescimento da iniciativa privada. A produção directa do Estado é vista como um mecanismo que encoraja a criação de monopólios, suprimindo a iniciativa privada e criando inclusive áreas de mercado reservadas ao sector público. Limita assim as escolhas dos cidadãos e não submete as organizações públicas à concorrência, o que elimina assim o mecanismo que poderia evitar a produção em excesso de serviços que, por vezes, não são necessários.

Assim, ao Estado continuam a ser confiadas as tarefas de planear e decidir que bens e serviços a ser disponibilizados, financiar a produção (total ou em parte) desses bens e serviços, e controlar os níveis de qualidade dos produtos e de satisfação dos cidadãos. Por sua vez, as unidades de produção (privados, públicas ou

sem fins lucrativos) seriam responsáveis pela efectiva produção e distribuição dos bens e serviços que as entidades governativas decidiram promover. Entre o Estado e estas, seria necessário estabelecer uma relação contratual em substituição da relação de autoridade hierárquica, de maneira a definirem os termos em que o serviço vai ser prestado, remunerado e distribuído pela população.

Portanto, o modelo de gestão, assente em mecanismos de mercado, lança a discussão sobre quatro dimensões da Administração Pública. Em primeiro lugar, a possibilidade de se adaptarem práticas de mercado na Administração Pública: a desagregação das estruturas administrativas e a abertura dos monopólios públicos de maneira a permitirem a idealização de arranjos institucionais inovadores para a produção de bens e serviços públicos, para além da simples extensão dos departamentos governamentais. Em segundo lugar, o problema da escolha dos cidadãos: a introdução de mecanismos de mercado visa introduzir concorrência na produção de bens e serviços públicos como forma de maximizar os interesses dos cidadãos e tornar a administração pública mais eficiente. Desta forma, ao cidadão será facultada a possibilidade de escolher quais os serviços que deseja adquirir e a que produtores. Em seguida, o comportamento e desempenho das burocracias, criticadas por terem uma atitude demasiado individualista procurando maximizar o seu poder e orçamentos. O uso de agentes externos tem como consequência a consciencialização de que as burocracias não são a única solução para a produção de bens e serviços. Este aumento da competitividade pretende corrigir as deficiências burocráticas e repor o

cidadão no centro da atenção da Administração Pública. Finalmente, com a proliferação de soluções alternativas à administração directa, isto é, através da externalização da produção de bens e serviços modifica-se o papel do Estado. Aos poucos, as tarefas de regulamentação do mercado e de gestão de participações sociais emergem em detrimento a figura do Estado produtor e intervencionista.

Modelos de Networks

Como paradigma de reforma administrativa, a NGP, teve um forte impacto nas modificações registadas no seio da Administração Pública. O espírito competitivo, a fragmentação das estruturas administrativas, as transformações nas configurações organizacionais, e o uso de mecanismos de mercado obrigaram a gestão das organizações a concentrarem-se excessivamente em si próprias. No entanto, desde o novo milénio emergiu um modelo de governação, enquanto paradigma de reforma administrativa com uma perspectiva diferente da apresentada pela NGP. Assente no pressuposto que a participação dos agentes da sociedade civil pode aportar uma mais-valia à resolução de problemas complexos. Aqui, o Estado assume, graças à sua posição, uma estratégia onde exerce influência sobre os demais actores sociais, de maneira a criar uma estrutura capaz de responder às necessidades sentidas. Ou seja, assume-se como mediador entre as partes, isto é, o elemento que facilita e integra a acção conjunta.

Portanto, a proliferação e a multiplicação de entidades com responsabilidades na prestação do Serviço Público, fruto da atomização da Administração Pública, tornaram necessário o estabelecimento de mecanismos que facultassem a coordenação inter-organizacional. O número de actores envolvidos em todo o processo inerente à disponibilização de serviços públicos aumentou e transformou por completo a realidade da Administração Pública. A tendência progressiva para a especialização e autonomia das unidades administrativas, em nome de uma maior eficiência e eficácia, também teve os seus aspectos negativos. Como tal, para minimizá-los, foi necessário implementar um mecanismo de coordenação que preservasse a coerência dos processos e que devolvesse, ao poder político, a capacidade de gerir, planear, conduzir e tomar decisões. Seguindo esta lógica, o papel do Estado é promover relações inter-organizacionais, em vez de controlar as suas acções. As agências administrativas transformadas

A Public Choice, assume uma posição severa perante a burocracia administrativa, considera-a como um elemento que deturpa e modifica esta vontade popular, perpetuando regulamentos, organizações e monopólios públicos obsoletos.

A produção de bens e serviços públicos tem-se revelado um campo frutuoso de soluções alternativas de coordenação e controlo.

em “Single Purpose Organization”, ou se quisermos, “Single focus Organization” tornaram a Administração Pública num conjunto de unidades fragmentadas. Se a fragmentação foi um processo natural da NGP, a coordenação inter-organizacional, a colaboração, a confiança e a partilha também o são, mas de um movimento pós-NGP. De maneira a garantir que as decisões sejam tomadas para o bem da comunidade, pretende-se incluir, no processo de decisão e produção, o maior número de actores sociais que intervenham ou possam vir a ser afectados por esse processo. Encorajando a participação da sociedade civil, podem ser identificados quatro pontos que resumem a essência deste modelo:

- › Em primeiro lugar, o objectivo é reduzir a distância que separa produtores e consumidores de bens e serviços públicos. Na medida do possível, sem prejuízo do grau de liderança e capacidade de coordenação que um elemento (normalmente o governo) deve assumir de maneira a garantir a efectiva realização das actividades, a sociedade civil deveria desempenhar um papel de co-produtora dos serviços que necessita;
- › Em segundo lugar, enquanto a autoridade e a concorrência são os mecanismos de controlo e coordenação usados, respectivamente, nos modelos de governação de hierarquia e mercado, a mutualidade é o mecanismo usado no modelo de networks. Isto é, cada elemento que participa no processo controla a acção e é controlado pelos restantes elementos. Desta forma, a coordenação é algo que cabe à comunidade desenvolver para, em conjunto, decidir sobre a oportunidade e a amplitude de acção de cada um;
- › Terceiro, em virtude deste controlo mútuo, a responsabilização perante os cidadãos é mais abrangente. Já não se concentra apenas no governo; todos os elementos co-produtores são co-responsáveis, o que também pode ser apontado como uma das críticas

deste modelo, tornando mais difícil e diluída a individualização da responsabilidade;

› Por fim, mais importante do que as consequências da tomada de decisão é a forma e o processo como essa mesma decisão é tomada. O modelo deve proporcionar a oportunidade para que o maior número de actores sociais possa intervir.

Conclusão

A produção de bens e serviços públicos tem-se revelado um campo frutuoso de soluções alternativas de coordenação e controlo: ora o governo assume o fornecimento de serviços à população; ora decide contratar um privado ou concessionaria uma actividade; ora cria sociedade comerciais (de capitais, públicos, participadas ou mistos); ora promove parcerias com organizações não governamentais sem fins lucrativos; ora promove a associação entre organismos públicos. Estas diferentes alternativas podem ser agrupadas em três modelos de gestão:

- ‹ Hierarquia;
- ‹ Mercado;
- ‹ Network;

O primeiro mecanismo confunde-se com o tradicional conceito de governação. Implica a produção de bens e serviços através de mecanismos de autoridade onde as relações são estabelecidas no seio de organizações burocráticas. É a forma tida como mais tradicional de organizar os serviços públicos, que teve o seu maior desenvolvimento com o *Welfare State*. O segundo mecanismo, de mercado, teve o seu apogeu com a reforma administrativa da Nova Gestão Pública. O governo liberta-se das tarefas de produção, procurando junto do mercado soluções eficientes para o fornecimento de bens e serviços. As relações entre os agentes acontecem, assim, num espírito de concorrência e competitividade, na expectativa que conduzam à adopção de soluções mais eficientes do que as estruturas burocráticas da administração pública. Por fim, o último mecanismo, a rede de parcerias, sendo o mais recente (caracterizador de uma época pós-NGP), também é o mais vago e mais difícil de definir. Caracteriza-se pelo facto do governo criar parcerias com entidades externas, num espírito de confiança e colaboração, como forma de resolver problemas complexos da sociedade actual. ☒