

Universidade do Minho
Escola de Economia e Gestão

Maria Manuela Castanheira Alcobia de Almeida

O futuro da liderança de topo na
Administração Pública Portuguesa.
Forças motrizes e Cenários possíveis

Tese de Mestrado
Administração Pública

Trabalho efectuado sob a orientação do
Professor Doutor J. A. Oliveira Rocha

DECLARAÇÃO

Nome: Maria Manuela Castanheira Alcobia de Almeida

Endereço electrónico: manuela.almeida@ineti.pt

Telefone: 932400355

Número do Bilhete de Identidade: 2352123 6

Título dissertação: O Futuro da liderança de topo na Administração Pública Portuguesa. Forças motrizes e Cenários possíveis

Orientador(es): Professor Doutor J. A. Oliveira Rocha

Ano de conclusão: 2006

Designação do Mestrado: Administração Pública

1. É AUTORIZADA A REPRODUÇÃO INTEGRAL DESTA TESE APENAS PARA EFEITOS DE INVESTIGAÇÃO, MEDIANTE DECLARAÇÃO ESCRITA DO INTERESSADO, QUE A TAL SE COMPROMETE;

Universidade do Minho, ___/___/_____

Assinatura: _____

AGRADECIMENTOS

Na concretização deste projecto muitos foram os momentos em que o desânimo se instalou e a desistência esteve iminente. É sempre difícil o percurso quando se acredita convictamente que se escolheu o caminho certo. Foi o caso nesta dissertação quando optei pelas metodologias da Prospectiva como forma de compreender o futuro da liderança de topo na Administração Pública Portuguesa.

Neste caminho difícil, tive o privilégio de encontrar alguém que, com a sua vasta experiência de aplicação do método de cenarização e uma infinita disponibilidade para ouvir as minhas dúvidas e lamentos em matérias da Administração Pública, quase sempre estudadas de forma fragmentada, me ajudou a desbravar o caminho. Devo de facto, a José Manuel Félix Ribeiro a concretização deste trabalho, dedicando-lhe este meu esforço como um contributo para a afirmação das metodologias da Prospectiva na Administração Pública Portuguesa, pelo uso das quais ao longo de anos tem solitariamente lutado, através de múltiplos trabalhos sobre Economia portuguesa.

Ao meu orientador, Professor Doutor Oliveira Rocha, estou grata por me ter dado esta oportunidade e acreditado que conseguiria chegar ao fim. Quando me lançou o desafio para o tema da liderança na Administração Pública Portuguesa, interroguei-me se seria capaz de ultrapassar diversos obstáculos, particularmente ter a capacidade de criar o distanciamento necessário entre o sujeito e o objecto de observação. Criar distância após trinta e dois de serviço na Administração Central foi um desafio. Espero não ter defraudado as expectativas.

Seria injusto da minha parte não agradecer, a força, paciência e disponibilidade da Teresa Ricardo e da equipa dos serviços de documentação do INA, desde a fase inicial de apresentação do projecto, a expertise da Ana Paula Castro que deu corpo à arte-final do trabalho, e o interesse e compreensão da Dra Ana Paula Coelho na fase final de execução deste trabalho.

A todos os meus amigos agradeço o ânimo que me deram para continuar e a compreensão que demonstraram nos momentos difíceis e foram muitos, em que tive de fazer a opção entre trabalho ou lazer.

O futuro da liderança de topo na Administração Pública Portuguesa.

Forças motrizes e Cenários possíveis

RESUMO

A presente dissertação tem como objectivo analisar as perspectivas de futuro da liderança Administrativa de topo na Administração Pública Portuguesa.

A revisão da literatura sobre liderança proporcionou uma visão integrada do *state-of-art* sobre a temática sobressaindo os aspectos seguintes: a) fragmentação do conhecimento; b) profunda divisão entre os investigadores quanto à harmonização de um quadro conceptual de abordagem e quanto à utilidade de prosseguimento da investigação sobre liderança; c) predominância da investigação sobre liderança centrada na dinâmica das organizações privadas; d) deslocação da investigação centrada na perspectiva do líder e do seu perfil para a apreensão da dinâmica das variáveis contextuais como determinantes da acção/eficácia do líder.

Neste quadro de evolução pesquisou-se no contexto directo e indirecto dos líderes administrativos de topo na A.P. portuguesa que dinâmica de relações se estabelecem nesses contextos e que Forças motrizes e Dimensões-chave determinam a possibilidade de consideração de diferentes trajectórias. A orientação da abordagem neste sentido está ainda suportada na perspectiva de dois argumentos: a) as Recomendações da OCDE (2001) referentes à importância do diagnóstico das opções face aos desafios de cada país, conducentes ao posterior estabelecimento da estratégia da liderança; b) A abordagem de Graham (1985) que considera a eficácia da mudança administrativa, estar dependente da identificação das 'fontes de continuidade' dos subsistemas administrativo e político.

A complexidade da pesquisa fez com que se considerasse as metodologias da Prospectiva como as mais adequadas à abordagem do tema particularmente, o modelo de planeamento por Cenários. Seguindo este modelo, definiu-se o período de análise (ruptura política em 1974), perspectivou-se o horizonte temporal das trajectórias (2012), identificaram-se as 'fontes de continuidade' (corpos e regimes especiais como fontes de poder, partidização da liderança, interesses externos), as causas profundas que estão na sua origem (tendências pesadas) e ainda, as cumulativas à realidade europeia, embora situadas em plataforma temporal distinta. Finalmente, identificaram-se as Forças motrizes do sistema (Incertezas cruciais): ao nível interno considerou-se a *Reformulação do papel do Estado*; ao nível externo, a *Reconstrução institucional europeia*. Ao redor da evolução possível/desejável destas Forças motrizes construíram-se 4 Cenários que potenciam diferentes opções políticas, para fazer face aos desafios económico-sociais e consequentemente diferentes configurações para o futuro da liderança administrativa de topo: Cenário 1 - *Missão impossível. Libertar o modelo social do corporativismo*; Cenário 2 - *Descentralização. A última chance do Modelo social*; Cenário 3 - *Desintervenção. Criar viabilidade em nome do Estado Nação*; Cenário 4- *A Missão sustentável. O caminho da Regulação – gerir as contradições entre competitividade e inclusão*.

Ainda como conclusão, refira-se, que é neste último Cenário que se encontram reunidas as condições de sustentação de evolução futura da liderança administrativa de topo porque corresponde a uma evolução da trajectória das diferentes configurações, que supõe uma mudança estrutural de paradigma do sistema político e uma 'nova ordem' das relações entre a liderança político-administrativa construída na base do reconhecimento do valor criado para a sociedade pelo sistema administrativo e os seus líderes potenciando as condições de emergência das 'forças de mudança' do sistema.

The top administrative leadership in the Portuguese Public Administration.

Future perspectives – driving forces and scenarios

ABSTRACT

The analysis of the dissertation is focused on future perspectives for the top administrative leadership in the Portuguese Public Administration. It sustains itself on three different issues: firstly, the state-of-art in leadership research which reveals some fragmentation and is far from providing an established contextual framework to support a systemic approach. Nevertheless, Gayle (2004) pointed out the evolutionary process of the research on the subject, from leaders' profiles to contextual approaches in which researchers identify the impact of contextual variables on leadership success and effectiveness; secondly, the recommendation arisen in the OECD Survey (2001) on the lack of diagnosis of leadership improvement strategies according to the political options to face economic and social challenges; and thirdly, the research argument explored by Graham (1985) considering that the effectiveness of administrative change and modernization depends on the search for 'continuity sources' which impact on structural change.

Sustained on these issues the main purpose is to identify the Driving forces and the Key dimensions of the system which could explain and explore the alternative futures for the political options to face economic and social challenges considering the administrative system and their leadership as a valuable part of those possible/desirable futures (scenarios). The complexity of that approach has an impact on the adequacy of the methodology used. Consequently, scenario planning was chosen as a tool to overcome the complexity of the approach. In fact, foresight tools are the appropriate methodologies to deal with uncertainty as a major force to explore the understanding of social, political and economic issues.

Following the scenario planning model, the period of analysis was defined (from the political breakdown of April 1974 to 2012), the continuity sources were identified' (administrative special regimens and bodies as sources of power, leaders partisanship, external interests) as well as the deep causes underlying these 'continuity sources' (long tendencies). Moreover, the long European tendencies (demography and economic growth) in which Portugal is included were pointed out. And finally, the two Driving forces (crucial uncertainties) of the system: *Reforming the State role* (which concerns Portugal) and *Rebuilding European Institutions* were also identified.

Taking into consideration the Driving forces and several key dimensions (configurations of: vision and political action, administrative leadership, administrative system, territorial delivering of power, media, society behaviour) 4 Scenarios were built: Scenario 1 – *Impossible mission. Making social model free from collectivism*; Scenario 2 – *Decentralization. The last chance for the Social model*; Scenario 3 – *Making market free from State. Building viability on behalf of the State-nation*; Scenario 4 – *Sustainable mission. The path of Regulation – managing the contradictions between competitiveness and inclusion*. Yet, it may be concluded that in Scenario 4 - where the two driving forces converge to common strategies and the national political vision and action are forced to change and rebuild the pillars of the political system into a new paradigm - the relationship between political and administrative leadership will change. The basis of this relationship will be built on the recognition that administrative organizations and leadership are invaluable contributors to the promotion of citizenship values and satisfaction (creating public value). The new paradigm will contribute to redefine a model where the new conditions of 'changing forces' could emerge.

ÍNDICE GERAL

INTRODUÇÃO	12
------------------	----

CAPÍTULO I – REVISÃO DA LITERATURA

1 – <i>Em busca da compreensão do que é a liderança – o paradigma como instrumento de sistematização do conhecimento</i>	22
2 – <i>Paradigmas, teorias e conceitos – uma perspectiva integrada</i>	26
3 – <i>Recentrando o foco da literatura na perspectiva de análise da liderança nas organizações públicas</i>	38
4 – <i>Repescando as questões chave da revisão da literatura</i>	53

CAPÍTULO II – IDENTIFICAÇÃO DE OBJECTIVOS E METODOLOGIA

1 – <i>Identificação dos Objectivos</i>	56
2 – <i>A opção metodológica – Metodologias da Prospectiva</i>	66
3 – <i>Enquadramento da análise na opção metodológica de Cenários</i>	76

CAPÍTULO III – ANÁLISE DAS CONDIÇÕES DE SUSTENTABILIDADE DA LIDERANÇA ADMINISTRATIVA DE TOPO – CENÁRIOS POSSÍVEIS.....87

PARTE 1 - DIMENSÕES DO CONTEXTO INTERNO COM IMPACTO NA LIDERANÇA ADMINISTRATIVA DE TOPO

1.1 - <i>O papel dos partidos e Governo na orientação da mudança</i>	90
1.2 - <i>A instabilidade da orgânica ministerial como reflexo da indefinição das funções de Estado. Representará a harmonização da estrutura ministerial um factor de estabilidade organizacional?</i>	95
1.3 - <i>Evidências dos ‘ciclos’ da Reforma Administrativa</i>	99
1.4 - <i>A triangulação das ‘fontes de continuidade’</i>	112
1.4.1 - <i>A partidarização da liderança administrativa de topo. Evidências da sua extensão (1974-2005)</i>	113
1.4.2 - <i>Corpos e regimes especiais – a especialização como fonte de poder e de resistência à mudança</i>	121
1.4.3 - <i>Os interesses externos à Administração. Exemplos da ‘movimentação’</i>	130
1.5 - <i>Os eixos de suporte das ‘fontes de continuidade’</i>	137
1.5.1 - <i>A Reforma Financeira do Estado e os Sistemas de Controlo</i>	137
1.5.2 - <i>Simplificação legislativa e avaliação legislativa</i>	144
1.5.3 - <i>A gestão dos Recursos Humanos da Administração</i>	149
1.6 - <i>Enfraquecimento das ‘fontes de continuidade’ no actual ciclo político? – Ideias chave</i>	157
1.7 - <i>Balanço sobre as Incertezas que emergem da análise do Contexto interno</i>	159

PARTE 2 - O impacto do contexto externo – A dimensão europeia

2.1 - <i>A complexidade do sistema de decisão europeu - a comitologia e a influência dos Eurogrupos</i>	163
2.2 - <i>O poder da Comissão na dinamização da actividade dos Grupos de interesse</i>	172
2.3 - <i>Em que medida Portugal influencia o processo decisório europeu?</i>	176
2.4 - <i>O modelo de governância Europeu e a partilha de poderes de decisão com os Estados membros</i>	178
2.5 - <i>O método aberto de coordenação – Um método ‘soft’ com um impacto ‘hard’</i>	180
2.6 - <i>O impacto no sistema administrativo</i>	182
2.7 - <i>Ideias chave e balanço das Incertezas resultantes do impacto do contexto externo</i>	184

PARTE 3 – Construção de Cenários

3.1 ... <i>Retomando o fio condutor</i>	186
3.2 - <i>As tendências pesadas no horizonte temporal de cenarização - 2012</i>	189
3.3 - <i>O desafio da sociedade portuguesa – construir condições de competitividade</i>	210
3.4 - <i>A reconstrução institucional europeia como Força motriz do contexto externo</i>	217
3.5 - <i>Dimensões de Cenário (Configurações de Cenário)</i>	224

3.6 - <i>Cenários e Narrativas de Cenário</i>	228
3.7 - <i>Factores de mobilidade entre Cenários – quadro de possibilidades</i>	242
CAPÍTULO IV – CENÁRIOS E VERIFICAÇÃO DA HIPÓTESE DE TRABALHO.	250
CONCLUSÃO	257

ÍNDICE DE QUADROS

QUADRO 1 – Paradigmas da liderança e suas características base	25
QUADRO 2 – Comparando os paradigmas da liderança	29
QUADRO 3 – Dimensões Culturais (Modelo 5 D), Modelos Societais e impacto na liderança	31
QUADRO 4 – Previsão versus Prospectiva – potencialidades e limites	69
QUADRO 5 – Exercícios de Prospectiva em Portugal	77
QUADRO 6 – Corpos e regimes especiais – uma aproximação à realidade	123
QUADRO 7 – Corpos e regimes especiais – a especialização como fonte de poder	125
QUADRO 8 – Esforço financeiro do Estado quanto à tipologia e finalidades	132
QUADRO 9 – O ‘emagrecimento’ progressivo da Administração Pública Portuguesa, em números	156
QUADRO 10 – Nível e método de decisão e partilha de poderes sobre as políticas na U.E.	180

ÍNDICE DE ESQUEMAS

ESQUEMA 1 – Lógica do percurso de Cenarização	79
ESQUEMA 2 – A lógica de definição temporal	84
ESQUEMA 3 – Ciclos da Reforma Administrativa e acontecimentos associados - 1974-2005	103
ESQUEMA 4 – O Programa de Reforma da A.P., no contexto da consolidação orçamental (PEC 2005-2009)	109
ESQUEMA 5 – Incidências resultantes da Reforma da Administração Central, no actual ciclo político – 2005-2009	110
ESQUEMA 6 – Circuito de ‘personalização’ da confiança política no contexto da Reforma Administrativa – 2001-2004	120
ESQUEMA 7 – ‘Movimentação’ de interesses externos a propósito do caso Portucale e envolvimento da Administração	134

ESQUEMA 8 – Conflito de interesses, interesses protegidos e envolvimento da Administração-----	135
ESQUEMA 9 – ‘Fontes de continuidade’ e seus suportes ameaçados no novo ciclo político ‘rosa’? -----	158
ESQUEMA 10 – Identificação tipológica dos Comitês no processo de decisão europeia-----	165
ESQUEMA 11 – Estrutura base de funcionamento do processo de decisão no Sector Ambiente - o poder da Comissão e da Comitologia de Comitês-----	169
ESQUEMA 12 – Três vias de mobilização dos grupos de interesse no processo de decisão política - o papel da Comissão-----	174
ESQUEMA 13 – Perfil da Direcção Política nacional em regime democrático. Impacto no sistema administrativo e na liderança -----	197
ESQUEMA 14 – Recriação, extensão e funcionamento do neopatrimonialismo no regime democrático português, por oposição das forças motrizes de regulação e de competição no espaço global	202
ESQUEMA 15 – Taxas de crescimento anual per capita – 1500-1998 -----	207
ESQUEMA 16 – Estrutura demográfica na Europa-----	209
ESQUEMA 17 – O desbloqueamento dos dispositivos de regulação – mapa de relações causais. Identificação da Força Motriz nacional-----	214
ESQUEMA 18 – Acontecimentos que podem perspectivar mudança no ciclo político. Governo de iniciativa presidencial (<i>wild card</i>)-----	227
ESQUEMA 19 – Modelo potenciador da emergência das ‘Forças de Mudança’ -----	258

INTRODUÇÃO

O presente trabalho contextualiza-se na problemática da liderança administrativa de topo, na Administração Pública portuguesa.

A forma e linha de rumo que conduziram à formulação dos objectivos e identificação do foco em estudo resultam de um processo prévio de reflexão gradual e cumulativa colocada a três níveis de observação: o primeiro, orientou-se para a compreensão da lógica do ciclo evolutivo das organizações privadas por comparação com as instituições (organizações) públicas, assumindo-se como corolário o papel que em ambas é reservado aos líderes de topo; o segundo, orientou-se para uma primeira incursão na literatura sobre liderança procurando percepções, preocupações, interrogações e análises, oriundas quer do meio académico quer institucional; no terceiro, o foco de observação incidiu sobre as profundas mudanças nos paradigmas de desenvolvimento económico e social e que lançam novos desafios quer aos estudiosos da problemática da liderança quer às organizações (pública e privadas) quanto à adequação do perfil e das competências que essas mudanças estruturais têm provocado.

No primeiro nível de observação, releva a constatação de que organizações públicas e privadas, evoluem segundo ciclos temporalmente distintos (as primeiras desde o século XVI a partir do momento em que se acentua a centralização do poder e as segundas e ainda existentes a partir do século XIX), mas confluem para uma fase de profunda reflexão quanto à eficácia das suas estruturas organizativas a partir da década de 70. As organizações privadas demonstram não corresponder às expectativas resultantes da abertura de mercados e das profundas mudanças sociais estando por isso condenadas à eliminação pelo aumento da concorrência. Quanto às organizações públicas a volumetria e o poder que dispõem pela oferta de serviços colocam dupla pressão ao nível do poder político. Por um lado, deixa de ter capacidade para controlar o poder administrativo e por outro, vê-se confrontado com a incapacidade de gerar recursos que permitam sustentar uma 'máquina' que se auto-reproduz, e que já não responde às expectativas sociais. Emergem interrogações sobre o âmbito de intervenção do Estado na sociedade e que novos desafios se colocam à sua intervenção.

Deste contexto emerge como corolário o papel dos líderes e da liderança e neste aspecto observa-se que as grandes organizações privadas demonstram ter um grande empenhamento no desenvolvimento dos seus líderes quer na perspectiva da gestão da mudança organizacional quer na perspectiva de assegurar a posição no mercado. Ao invés, no processo evolutivo das organizações públicas colocaram-se questões de legitimidade e de 'exorbitância' de poder dos líderes administrativos, face ao poder político legitimado tendo-se gerado uma 'zona de conflito' (que assume diversas formas dependendo da realidade histórica e política dos países) político-administrativo, que potencia a acentuação do controlo político quer na gestão da mudança organizacional, quer na 'dicotomia', por via da divisão de papéis – concepção das políticas e da estratégia sob controlo político versus implementação/execução administrativa. Em suma, o caminho das relações, no topo da liderança político-administrativa não tem revelado prosseguir o 'sentido da convergência' na prossecução da satisfação das expectativas sociais. Ao facto acresce, que no estudo desta problemática, são os argumentos justificativos da impossibilidade de cooperação que adquiriram maior relevo, em vez da via da procura e desenvolvimento de argumentação que releve os elementos comuns e forneça elementos novos que promovam a coerência dessa relação que se manifesta na 'razão de ser' das organizações/instituições, enquanto meios que cumprem expectativas e garantias de coesão social.

O movimento de Reformas é expressivo, no tocante às diferenças da relevância atribuída à liderança e preparação dos líderes nas organizações públicas e privadas. As reformas estruturais nas organizações privadas têm tido como 'topico' principal o perfil de líder e o desenvolvimento da liderança como motores da mudança nas organizações no contexto das Reformas administrativas o percurso inicia-se pela mudança de estruturas organizacionais 'comandadas' politicamente nas quais, e na generalidade dos países, os líderes administrativos de topo, não desempenham um papel significativo. Acresce, que toda a dinâmica de Reformas administrativas que têm lugar nos anos 80-90, do século passado, orientaram-se segundo os modelos e estratégias que emergiram nas empresas privadas à excepção do desenvolvimento dos recursos humanos e particularmente da liderança de topo, o que reflecte a 'dinâmica conflitual' entre o sistema político e o administrativo. Estudiosos destas matérias, como Rocha (2001) dava conta desse factor referindo que os dirigentes das organizações públicas portuguesas reflectiam a desorientação em que se movem as organizações, como resultado das contradições das Reformas e também reflexo da falta de rumo do Estado e do sistema político. Em suma, pode dizer-se que a relação

organização/líder, nas organizações privadas orienta-separa uma 'visão' – a permanência no mercado. Nas organizações públicas (não obstante o 'decalque' de instrumentos e métodos que se implementam vindos da esfera privada), a lógica das interrelações complexas que se estabelecem e das quais emergem especificidades do percurso histórico, cultural e político em cada sociedade fazem com que fique 'obscurecida ' a verdadeira razão de existir das organizações e dos seus líderes e cuja 'visão' deve ser norteadada por valores de desenvolvimento e de coesão social.

No segundo nível de observação, procedeu-se a uma incursão sobre a temática da liderança na perspectiva da apreensão dos avanços do conhecimento sobre a matéria, por forma a enquadrar as preocupações e análises oriundas quer do foro académico quer institucional. De uma forma geral, releva o facto, evidenciado por Gayle (2004), de tratar-se de um tema que mereceu ao longo dos tempos a atenção de estudiosos de várias disciplinas mas que não obstante, a sua compreensão permanecia longe de corresponder a bases consensuais que potenciasssem um quadro conceptual de análise. De tal modo que as opiniões quanto ao estudo da temática se dividem no sentido da necessidade versus inutilidade. Para isso parece ter largamente contribuído a segmentação impressa no estudo da liderança, pela maioria dos estudiosos na matéria. Contudo, releva das abordagens de alguns autores, a ideia de que a liderança é um conceito aplicado, que se baseia numa 'percepção' de líder e que a evolução do estudo sobre a temática tem evidenciado uma evolução quanto à percepção quer das características do líder quer quanto ao contexto no qual ele exerce e desenvolve a sua acção. Isto é, o percurso de investigação sobre a liderança reflecte ao longo do tempo um sentido de deslocação da abordagem da temática incidindo no líder para o contexto das interrelações e condicionantes contextuais que influenciam/determinam a eficácia do seu exercício. Daqui decorre, para alguns autores a necessidade de se encarar o estudo da liderança numa perspectiva holística na qual as variáveis contextuais se tornam determinantes como factores explicativos do seu exercício/eficácia (Osborn, et alii 2002).

No caso das organizações públicas e atendendo à relação dicotómica entre sistema administrativo e político, a que acresce a pressão societal (nas suas diferentes formas de estruturação económico- social) esta perspectiva de abordagem estimula a pesquisa metodológica

orientada para instrumentos que proporcionem a compreensão contextual, através de identificação de variáveis explicativas que integrem a complexidade da abordagem à temática da liderança.

As preocupações institucionais nesta matéria, têm nos últimos anos, feito parte das agendas da OCDE - no seu Relatório de 2001 que percebe o déficit de liderança nas organizações públicas e reconhece que cada país deverá proceder ao diagnóstico de opções face aos desafios que se lhe colocam, como base conducente ao posterior estabelecimento de uma estratégia de liderança. Ao nível europeu, a constituição da EIPA traduz também essa preocupação e ainda no contexto das Nações Unidas, a necessidade de um maior empenhamento no desenvolvimento dos Recursos humanos e na liderança é evidenciado na criação de um Comité de Peritos para a Administração Pública (UNCEPA) que em Abril de 2004 produz um Relatório sobre a temática.

No terceiro nível de observação, relevam as profundas mudanças contextuais operadas nestas duas últimas décadas e meia, ao nível das rupturas de paradigma económico, social e político. Especificamente em Portugal, o ano de 1974, representa o momento de ruptura política e o estabelecimento de um regime político democrático (à semelhança dos já há muito tempo formados na Europa) constitucional a emergência de partidos políticos, uma economia de mercado, participação política de todos os cidadãos e criação de infra estruturas de bem estar e de segurança social públicas e universais. Em termos gerais, a 'leitura política', à época, orientou e modelizou o percurso no sentido do estabelecimento de um Estado Providência, e as especificidades ocorridas no processo de ruptura do sistema político, tais como as nacionalizações, tiveram um impacto na volumetria do Estado quer por acréscimo das funções de alocador, produtor e redistribuidor de riqueza quer pela gestão patrimonial, resultante da apropriação dos meios de produção. A 'leitura política' das condições e possibilidades de implementação de um modelo de Estado Providência (inevitável pela carência de protecção social na cobertura de riscos) vem estabelecer-se num período, em que a emergência do desmantelamento do mesmo, em grande parte dos países europeus se manifestava, devido à constatação da sua insustentabilidade. Isto é, em pouco mais de década e meia é feito um percurso no sentido da implementação do Modelo Social europeu e de questionamento da sua viabilidade, pelo reconhecimento de que a tendência de crescimento de riqueza não lhe dá suporte, sendo agravado pelas condições de alteração de perfil demográfico – envelhecimento populacional e diminuição da população activa.

Dois acontecimentos externos vêm complexificar a dinâmica da jovem democracia portuguesa. O primeiro, resulta da opção dos protagonistas políticos expressa no pedido de adesão à Comunidade Europeia (1977) e que até 1986 obrigou a ajustamentos de diversa índole, cumprindo o objectivo de ‘aproximação de legislação’ e cujo impacto se fez sentir em diversos domínios – económico, doutrinário, político, jurídico. A adesão de pleno direito em 1986 e conseqüentemente o respeito por uma nova ordem jurídica supranacional consubstanciada em termos de directivas, regulamentos, decisões, orientações, avaliação de políticas a que acresce uma nova forma de acção política em sede comunitária reconfigura o posicionamento do Estado e das suas organizações. Neste mesmo contexto, a progressiva integração comunitária manifestada pelos acontecimentos do Acto Único Europeu a construção do mercado interno, a mobilidade de pessoas bens e serviços (Acordo de Schengen), o Banco Central Europeu e a Moeda Única acentuam uma nova ‘ideia’ do Estado e do papel do Governo e conseqüentemente do papel das organizações públicas. Estas têm sido reorientadas para a prossecução de novas missões do Estado (atribuição de fundos comunitários) assumindo configurações organizacionais (particularmente expressos no aumento de Institutos) diferentes das Direcções Gerais do Estado Administrativo.

A dinâmica da integração europeia da qual o Estado português é parte integrante aumenta de intensidade no contexto de um outro acontecimento exterior – a Queda do Muro de Berlim (1989) que transfigura a arena política das relações de poder a nível mundial. De uma relação de poder dual (EUA versus URSS) passa-se para uma relação de poderes multipolar no qual emergem e/ou se acentuam dinâmicas regionais mundiais, estruturadas ao redor das relações económicas. A globalização e conseqüente amplitude de mercados, acentua a dinâmica de integração e de alargamento da região Europa, perspectivada desde o início no sentido de ‘edificação’ política, mas usando o eixo económico como força integradora. É no contexto das novas relações de poder político e económico mundial (EUA, China, Índia, Rússia, Japão) que se perfilam as decisões que afectam o mundo global e que se geram as novas condições de competitividade, que afectam e ‘minam’ os poderes do Estado Nação, que reagem pela via proteccionista, colocando em causa o sentido de orientação estratégica da própria construção europeia, expressa em alguns países pela reacção negativa da sociedade (Holanda e França) a avanços europeus nesse sentido. O propulsor desta dinâmica tem-se centrado no desenvolvimento da tecnologia e das comunicações determinando a capacidade de ocorrência de fenómenos em simultâneo a nível global o que

projectou uma acentuada concorrência económica e a fluidez dos mercados financeiros. Estes funcionam por opções de investimento entre regiões atractivas/repulsivas colocando-as permanentemente numa relação comparativa de eficácia/eficiência.

Tendo como tópico a perspectiva de abordagem da OCDE quanto à necessidade de cada país proceder ao diagnóstico de opções face aos desafios económicos e sociais que enfrenta, com vista ao estabelecimento posterior de uma estratégia de liderança, e considerando que as condições de viabilidade e de eficácia futura da liderança administrativa de topo dependem de opções estratégicas dos protagonistas políticos que se expressam através de variáveis contextuais (ao nível do funcionamento e dinâmica do subsistema político, da concepção e organização do sistema administrativo, dos desafios económicos que o país enfrenta, do padrão cultural da sociedade onde está inserida, de opções como a integração europeia) entendeu-se orientar a pesquisa no sentido de identificar essas variáveis, de compreender as relações causais que se estabelecem entre elas e finalmente equacionar as possibilidades de opções estratégicas, nas quais a liderança administrativa poderá ter maiores ou menores condições de sustentabilidade ao nível do reconhecimento do seu papel como agentes de mudança das organizações públicas e como contribuidores para a 'oferta de valor público' para a sociedade. Nesta sequência, definiu-se como 'problema-foco' de análise o exame sobre as condições de sustentabilidade futura da liderança administrativa de topo.

Atendendo à complexidade da abordagem e norteada pelo incentivo expresso no âmbito académico e institucional relativo à necessidade de imprimir ao estudo da liderança uma abordagem holística, a opção metodológica recaiu no uso das metodologias da Prospectiva e dentro destas, considerou-se o método de cenarização como o mais adequado à compreensão e formulação do quadro de possibilidades (cenários) que potenciam desenvolvimentos ulteriores no quadro de estratégias de perfil e de desenvolvimento da liderança. Tendo em atenção a dicotomia que se gera no topo da liderança político-administrativa definiu-se como objectivo demonstrar que a função directiva é sustentável quando a opção política reconhece que o sistema administrativo cria valor público para os cidadãos e nesta sequência os seus líderes constituem a força integradora na construção da eficácia dessa oferta.

Após a revisão de literatura, na qual se releva o contributo de Moore (2003) na abordagem estratégica de liderança e do seu papel na construção de valor público, acentuada pelo contributo de Quinn (1991) quanto ao perfil de líder contribuidor para esse desiderato (Capítulo I), detalham-se os objectivos e argumenta-se a opção metodológica dos instrumentos da Prospectiva como forma de abordagem que revela maior aderência na análise do foco definido (Capítulo II), identificando-se os Cenários como modelo de planeamento e enunciando-se com detalhe o funcionamento desse modelo, no qual sobressai a identificação das Forças motrizes do sistema e que determinarão as diferentes trajectórias, através da construção das narrativas de cenário.

Seguindo as etapas enunciadas no modelo, inicia-se o percurso analítico pela construção da base de conhecimento (Capítulo III), cuja análise se sistematizou em dois contextos adjacentes à liderança – o contexto interno (Capítulo III - parte 1) e o contexto externo (Capítulo 3 – parte 2). Ao nível do contexto interno, o objectivo foi o de identificar as ‘fontes de continuidade’ do sistema.

Ao nível do contexto externo (Capítulo III – parte 2), procurou detalhar-se a dinâmica da complexidade da decisão europeia e clarificar o grau de deslocação de poderes para a esfera comunitária, mostrando o impacto que esse percurso teve na reformatação do sistema administrativo, no campo de acção política nacional e a fragilidade de intervenção nacional na esfera de decisão.

A construção da base de conhecimento permitiu por um lado, lançar pistas para a identificação das Forças motrizes do sistema mas também interrogarmo-nos sobre as razões ou condições subjacentes à emergência e permanência das ‘fontes de continuidade’ no sistema. Seguindo a metodologia, desenvolve-se a pesquisa sobre as tendências pesadas a nível nacional e europeu (Capítulo III – parte 3). É no contexto da identificação das tendências pesadas específicas nacionais, que surgem os mecanismos explicativos de suporte às ‘fontes de continuidade’ estando estes subjacentes nos pilares institucionais da construção da democracia e na forma política de neopatrimonialismo como opção estratégica, dos protagonistas políticos fundadores. A análise do perfil de liderança política, ao longo do período em análise e do padrão cultural da sociedade complementam os elementos da dinâmica de relações causais que se estabelecem e que dão suporte às ‘fontes de continuidade’. Nessa dinâmica fica espelhada a forma como ao longo destes trinta anos os mecanismos reguladores (sistema administrativo e sistema eleitoral) ficam capturados na teia neopatrimonialista e a forma como partidos políticos e media alimentam um percurso de orientação ‘distributiva’ de recursos, firmada como opção política na fase de

construção democrática, verificando-se que a sociedade tende a responder positivamente a esse sentido. O sistema administrativo deixou de desempenhar o papel de entidade racionalizadora, tornou-se dependente, na sequência da opção política pela prevalência da forma política neopatrimonialista sobre a burocrático-racional. A visão do campo de acção política dos fundadores do novo regime centrada no sistema administrativo como fonte de poder e de recursos contribui para a acentuação da ‘captura’ do sistema administrativo como veículo de interesses, quer por via dos líderes de topo quer por via das próprias estruturas organizativas. O campo de visão da liderança política, ao longo do período, não parece ‘dispor de condições’ que potenciem uma mudança estrutural e é a ‘força dos factos’ que vem vindo a determinar a inevitabilidade das Reformas. Neste contexto a Reformulação do papel do Estado emerge como força motriz do contexto interno.

As duas outras tendências pesadas, comuns ao espaço europeu – modificação do perfil demográfico e baixos níveis de geração de riqueza, colocam aos protagonistas políticos desafios no contexto da reforma estrutural do Modelo Social na medida em que o contexto europeu determina as condições de regulação e conseqüentemente impele reformas estruturais tais como o saneamento da Finanças Públicas (cumprimento do PEC) condicionando os protagonistas políticos na margem de manobra relativa à manutenção da ilusão distributiva, não obstante essa margem de manobra dispor da ‘folga’ resultante da interrogação do sentido de construção institucional europeia. Deste modo emerge a força motriz do contexto externo que se identificou como sendo a construção institucional europeia.

No Capítulo III - parte 3, constroem-se as narrativas de Cenário ao redor das forças motrizes identificadas e das variáveis (denominadas Configurações) que configuram os contextos explicativos determinantes da liderança – configuração do sistema administrativo, configuração da distribuição do poder a nível territorial, configuração da liderança administrativa de topo e ainda se equacionaram como variáveis a configuração da visão do campo de acção política os media e o comportamento societal.

As narrativas de Cenário expressam opções estratégicas, contrastadas e no Cenário 1 está representada uma evolução tendencial, em que a força motriz nacional aparece configurada como – Manutenção do Estado social e uma Administração mínima - e a força motriz europeia é expressa pela - Europa dos pequenos passos. Representa uma situação paradoxal a nível nacional, porque exprime duas impossibilidades – a manutenção do Modelo Social e a opção

política de considerar o sistema administrativo reformável através da racionalização de estruturas (e com isso dar cobertura à diminuição de despesa, com o objectivo do cumprimento do PEC), mas mantendo-o duplamente dependente (emergência de uma administração paralela) num regime legalizado de spoil system e num contexto europeu de ausência de direccionamento estratégico que no entanto força a regulação no sentido do saneamento das Finanças Públicas. Aqui a manutenção do campo de visão política mantém-se e é isso que conduz à concepção da possibilidade da reformabilidade do sistema administrativo central, nos termos politicamente definidos.

Por oposição à evolução tendencial do Cenário 1 é possível discernir uma opção estratégica futura na qual exista convergência do sentido de reconstrução institucional europeia e de reformulação das funções de Estado potenciadora das condições de emergência das 'Forças de mudança'. Neste Cenário que se designou por Missão sustentável, Portugal opta por uma ruptura parcial com o paradigma do Estado Social elegendo a Educação e a formação como desígnios nacionais. A esta mudança de paradigma está subjacente uma reforma profunda do Sistema político e dos pilares de construção democrática. Neste contexto a relação da liderança político administrativa não é dicotómica assim como a relação Estado - Sociedade se baseia num processo de mudança estrutural no qual o discurso político se firma na opção do estabelecimento de uma relação baseada na partilha de riscos em que o Estado assume essencialmente uma função reguladora e mediadora. Neste contexto, existem condições de emergência e de sustentação de um perfil de liderança europeu, e neste cenário estão reunidas as condições que potenciam a sustentabilidade de uma liderança administrativa de topo, pelo reconhecimento, pelo poder político, do sistema administrativo como entidade criadora de valor público e função directiva profissionalizada evoluindo, numa base meritocrática.

É no contexto deste Cenário que no Capítulo IV (onde se discute as condições de confirmação da hipótese de trabalho), se apresenta uma Proposta de modelo que potencia as condições de emergência das 'Forças de mudança' baseada na reconfiguração das relações da liderança político-administrativas centrada nos Valores partilhados, na sequência da opção política firmada na relação Sociedade – Estado (líderes políticos) baseada na partilha de riscos. A eficácia destas relações surge confirmada pelo grau de concretização da relação entre liderança administrativa de topo e o sistema administrativo (designou-se por plataforma técnico administrativa) através da aprendizagem e gestão da incerteza como forma de fazer face aos problemas paradoxais

emergentes da sociedade (adaptação a novas condições de competitividade e partilha de riscos) que exigem um novo paradigma de oferta de valor baseado em 'soluções' – representa um caminho em oposição à padronização.

As condições de passagem do Cenário 1 para o Cenário 4 pressupõem a existência de condições de ruptura de paradigmas temporalmente simultâneos. Isto é, a possibilidade, no quadro temporal definido – 2012 - emergirem 'forças' que potenciem compromissos ao nível europeu no sentido da construção institucional europeia e que seja possível em termos nacionais 'retardar' o momento de crise - cumprindo os compromissos face às exigências de Bruxelas. A inevitabilidade dos factos em termos nacionais colocará possibilidades de evolução da trajectória do Cenário 1 para o Cenário 3 que representa o esforço de reformulação do âmbito do papel do Estado.

Deste percurso ressalta de forma evidente que as possibilidades futuras do desenvolvimento de estratégias consistentes que potenciem o reconhecimento de uma efectiva liderança estratégica na Administração de topo está condicionada pela mudança de paradigma de visão dos protagonistas políticos nacionais, quanto ao 'lugar próprio' que as organizações públicas devem ocupar na 'adaptação' da sociedade aos novos desafios económicos quer no papel activo e responsável dos líderes públicos enquanto promotores da gestão de mudança organizacional e suportes de transmissão de valores públicos para a sociedade.

CAPÍTULO I – REVISÃO DA LITERATURA

1 – *Em busca da compreensão do que é a liderança – o paradigma como instrumento de sistematização do conhecimento*

O caminho percorrido através da literatura sobre o tema da liderança, e designadamente a pesquisa quanto às bases teóricas de desenvolvimento conceptual da liderança revelou-se penoso, complexo e não potenciou um quadro commumente aceite quanto a elementos definidores do conceito. De tal modo, que alguns estudiosos na área do comportamento organizacional assumem uma postura de radicalidade quanto ao valor do conceito Conceptually, leadership is everything and nothing. Myhtical and mysterious,... its meaning is dependent upon each viewer's unique perspective (Phills, 2005:47). Outros autores, menos radicais, apontam que a questão do desenvolvimento da capacidade da liderança constitui um tema cujo percurso remonta á antiguidade da época greco-romana mas que na actualidade a compreensão desse fenómeno está longe de ter adquirido níveis satisfatórios. ... 'leadership is both the most studied and the least understood topic' in social sciences. The concept remains elusive and enigmatic, despite years of effort at developing intellectually and emotionally satisfying understanding. (Gayle, 2004:4).

Não obstante, tem sido o desafio de conseguir chegar à *suprema compreensão* de qual o significado de liderança e de construir um quadro teórico válido e integrado da teoria da liderança, que tem permitido a emergência de diferentes paradigmas e abordagens explorando diversas vertentes nas quais se projecta a influência do líder e as relações/efeitos que se estabelecem pela sua acção/feedback em contextos organizacionais diferenciados, dando por isso dinâmica e motivação à continuidade da investigação sobre o tema. Acresce, que à medida que a complexidade societal expressa em múltiplas organizações - públicas, privadas, prosseguindo fins não lucrativos – procurando a maioria delas, de alguma forma, suprir e satisfazer necessidades e anseios dessa sociedade, que a acuidade e pertinência da investigação sobre o que é a liderança, o seu papel e valor, enquanto factor fulcral de condução desses múltiplos interesses societais, tem conduzido, particularmente os estudiosos da gestão, a assumir a questão da liderança como a sua missão central de investigação.

No intuito de sistematizar, de forma global o conhecimento adquirido ao redor do tema da liderança, entendeu-se seguir de perto a proposta de abordagem de Gayle (2004) em

Understanding Leadership, que estrutura a evolução da investigação e do conhecimento no tema ao redor dos seus principais paradigmas, conceitos e teorias que lhe estão associados. Esta proposta é precedida por uma discussão relativa às seguintes questões: 1º) O que é a liderança e porque é que constitui um desafio à investigação; 2º) De que assuntos trata a questão da liderança e a relevância do contexto na evolução das metodologias de análise; 3º) Equaciona uma área de investigação muito actual e pertinente que se centra na importância, presente e futura, da liderança nas organizações, enquanto factor de incremento da sua performance.

No que respeita à primeira questão, Gayle (2004) evidencia que as ideias acerca da liderança têm variado ao longo do tempo e que as abordagens dificilmente se podem reportar a um único conceito. Para isso tem contribuído a forma tradicional como os investigadores têm analisado a questão, preocupando-se com questões específicas centradas na perspectiva dos traços do líder ou na relação líder-seguidor ou ainda na fragmentação de análise de comportamento de um líder no contexto do exercício de liderança num pequeno grupo. Em suma, está ausente uma visão integrada de análise da liderança, que evidencie elementos comuns que revelem um padrão que dê suporte a uma teoria contextual da liderança. Deste modo, considera que a forma adequada de abordar e sistematizar o conhecimento deverá ser visto em função dos paradigmas que estão subjacentes às várias abordagens e teorias definindo como paradigma A 'paradigm' is a pattern that serves as an example of a concept (Gayle, 2004:2). Quer isto dizer, as diferentes abordagens podem ser inseridas em diferentes formas de 'conceber' a liderança considerando poder identificar-se quatro 'concepções' ou paradigmas distintos (Clássico, Transaccional, Visionário e Orgânico), que correspondem no tempo, a diferentes perspectivas de análise evolutiva dentro de cada paradigma. É neste contexto, segundo a autora, que se projecta o grande desafio ao estudo da liderança já que, na evolução analítica em cada um dos paradigmas continuam subjacentes quatro razões que motivam os investigadores de várias disciplinas das ciências sociais (economia e gestão, sociologia e psicologia), políticas, e administrativas a prosseguir este tema de investigação. As quatro razões identificadas apontam para: 1º) A ausência de acordo relativa a uma definição da liderança; 2º) A maioria das ideias sobre liderança tem sido intencionalmente segmentada em pequenos componentes; 3º) As teorias e a investigação no tema estão longe de estar completas; 4º) As ideias subjacentes aos conceitos de liderança têm evoluído ao longo do tempo. Nas razões apontadas emergem duas que reflectem o lado 'obscuro' em que se desenvolve a investigação no

tema. De facto, não deixa de se revelar preocupante a 'incapacidade' demonstrada ao longo do tempo, em imprimir um consenso base em torno de eixos abrangentes que potenciassesem uma definição do conceito aceite em termos latos e por outro, é reveladora a 'intencionalidade' da fragmentação por parte dos próprios investigadores na área. Gayle (2004), é clara quando afirma ... much of the work on leadership is currently too simple to reflect the full richness and complexity that practioners face on the job (Gayle, 2004:5). Em suma, a liderança é um conceito aplicado, e conseqüentemente exige abordagens holísticas que potenciem a compreensão do seu significado, a um nível múltiplo de interrelações.

Na segunda questão, é evidenciada a complexidade da abordagem ao tema na medida em que ao longo do tempo, foi ficando claro que as 'percepções' sobre liderança vão mudando, à medida que o 'design' das organizações e as relações que no seu seio se estabelecem também se altera, bem como o contexto onde operam... 'appropriate leadership' depends very much on a very broad range of internal and external factors, particularly the extent to which members of a group share paradigms of leadership in common (Gayle, 2004:6). Essas mudanças desafiam na teoria e na prática os próprios paradigmas da liderança que devem procurar o alinhamento entre os sistemas organizacionais, as pessoas processos e cultura em condições que estão em constante renovação. Neste contexto complexo, onde a análise da liderança se projecta é difícil esperar encontrar uma única definição de liderança ou talvez mesmo se deva considerar que a emergência de um conceito de liderança seja uma ideia um pouco ingénua. Gayle (2004) aponta um conjunto de razões que sustentam o seu argumento: 1º) A liderança não se refere a uma entidade concreta, a liderança releve de uma realidade social que ocorre em determinado tempo da história e num contexto cultural específico no qual as pessoas têm uma determinada ideia de líder e de liderança; 2º) A ideia de liderança sofre o efeito dos conceitos de cada cultura específica. A ideia comum que as pessoas têm acerca da liderança, se não se observar os elementos do contexto, centra-se na ideia de comando-controle; 3º) O estudo da liderança está repleto de 'ideias-feitas'. A autora designa-os como mitos, e enuncia alguns desses mitos - a ideia do papel heróico do líder, a sua omnipresença como solucionador de problemas, que os líderes nasceram com particulares características e que estas são raras, que a liderança ocorre somente no topo das organizações, que o papel fundamental do líder eficaz é controlar e comandar os outros e que os líderes trabalham fundamentalmente para o bem das organizações - que enviesam em muitas circunstâncias a capacidade de mudança do modelo

mental que imprima novas formas de abordagem da temática da liderança, ...leadership is a distributed phenomenon, occurring in various parts of an organization, not just emanating from the top. (Gayle, 2004:8). Este conceito tem em conta as profundas alterações que se operaram a nível teórico na medida em que se chegou a pensar que as organizações funcionavam como máquinas, como abrange o fenómeno de introdução de novas tecnologias que permite a interacção do líder e do seguidor a uma larga distância.

A complexidade da abordagem ao fenómeno da liderança, exige como anteriormente se salientou uma abordagem integrada que não se compadece com as fragmentações analíticas a que tem sido sujeita, também não deve ser passível de abandono literal como defendem alguns estudiosos, que consideram a liderança como desnecessária. As posições radicais, centram-se no argumento de que se de facto as condicionantes principais se encontram no contexto externo e imbuídas pela cultura que se manifesta numa ideia de líder, então não parece possível continuar a estudar algo que no fundo se encontra na mente de cada um. Ainda segundo a autora as posições radicais advêm do facto de se ter considerado que a liderança é o foco essencial no processo organizacional o que parece ser pouco realista como forma de abordagem. Em sua opinião ... simply eliminating notions of leadership would leave people without a term to describe the factor that provides direction and cohesion to a group. (Gayle, 2004:11).

Na terceira questão, Gayle (2004) interroga-se acerca dos efeitos que a liderança tem na performance da organização, já que o tema tem sido o mote de controvérsia no contexto do desenvolvimento da investigação. A questão central, coloca-se ao nível da crença de que existe uma relação de causalidade directa do papel do líder no sucesso da organização. Os resultados dos vários estudos apontam, quando são considerados factores não tangíveis, difícil de mensurar e quando foi possível, a maioria dos estudos revelou que a relação de causalidade é indirecta e resulta da capacidade do líder orientar os recursos em função do foco a que se destinam os resultados. Contudo, a autora menciona que um estudo levado a efeito por Lieberman & O'Connor (1998) evidenciou de forma consistente que os líderes considerados individualmente fazem a diferença no que diz respeito à performance. Um estudo de Pfeffer (1998) (in Gayle, 2004), no mesmo âmbito mas num contexto de uma organização pública em que o líder é nomeado revela que os efeitos da liderança na performance da organização são pequenos, e conclui que os efeitos do líder podem ser reduzidos ou evidenciados por situações particulares que ocorrem no

contexto. Hambrick & Mason (1984) (in Gayle, 2004) concluem em outro estudo que uma organização pode tornar-se a imagem e semelhança do seu líder, mostrando evidências nesse sentido. Collins & Porras (1994) (in Gayle, 2004) no seu estudo sobre companhias visionárias concluem não existir evidência que a liderança seja um elemento distintivo nos estádios primeiros de formação da companhia e rejeitam a teoria do grande líder. Em síntese, o debate nesta matéria parece evidenciar que o contributo da liderança para a performance da organização manifesta-se indirectamente e é de difícil mensuração, provando-se contudo, que a radicalização de posições, relativamente ao abandono do estudo sobre liderança, não se deve colocar.

Nesta sequência e após anos de debate, centrado no impacto do líder na organização, o foco de análise parece ter-se deslocado para o esforço de aquisição de conhecimento conducente à compreensão da liderança numa perspectiva mais lata e na qual factores de ordem emocional e psicológica assumem particular relevo a par da influência contextual, histórica e cultural de inserção dos líderes.

Recolocada que foi a temática da liderança, no seu quadro presente de ambiguidade científica, a sistematização do conhecimento adquirido ao longo de anos em termos de paradigmas (e dentro destes a evolução de teorias e modelos) dá suporte: em primeiro lugar, à compreensão sistemática da evolução do conhecimento em matéria de liderança; em segundo lugar, à consideração de que a liderança reporta-se a situações únicas, modeladas num determinado sentido pelas necessidades da sua prática e pelas condicionantes de base ao seu exercício, tendo evoluído segundo Bass (1985) (in Gayle, 2004), num continuum entre os dois extremos de “práticas autocráticas” - “práticas democráticas”; em terceiro lugar, cada paradigma reflecte uma ‘ideia’ ou padrão de ‘líderes em exercício’, em função da variável tempo, expressa pelas teorias e modelos elaborados a partir dos resultados obtidos em sede dos quadros analíticos.

2 – Paradigmas, teorias e conceitos – uma perspectiva integrada

Segundo Gayle (2004), a perspectiva holística de Bass (1985) (in Gayle, 2004) ao considerar o fenómeno da liderança em termos de um continuum contribui de forma decisiva para a integração da evolução da conceptualização da liderança ao longo do tempo e neste sentido sistematiza primeiramente as características básicas e a temporalidade que caracterizam os diferentes paradigmas e procede posteriormente a uma análise mais fina das características específicas em

cada um desses paradigmas, permitindo a sua comparação mediante um conjunto de critérios definidores das várias relações que se estabelecem no contexto de análise da liderança. Assim, definiu como critérios específicos de análise dessa comparabilidade os seguintes elementos: *Actores chave, Base de conhecimento dos seguidores, Fontes de poder do líder, Poder do seguidor, Processo de tomada de decisão, Gestão versus liderança, Princípios de gestão da complexidade, Dimensões culturais, Diversidade, Adaptabilidade, Responsabilidade e prestação de contas, Características estruturais, Características contextuais*. Com o objectivo de simplificação da presente exposição recolheu-se e adaptou-se informação que permitiu elaborar sinteticamente o Quadro 1 – Paradigmas da liderança e suas características base.

QUADRO 1 – Paradigmas da liderança e suas características base

PARADIGMAS/ CARACTERÍSTICAS DA LIDERANÇA	<i>CLÁSSICO</i>	<i>TRANSACIONAL</i>	<i>VISIONÁRIO</i>	<i>ORGÂNICO</i>
<i>ÉPOCA</i>	Desde a Antiguidade até aos anos 70	Desde os anos 70 até meados dos anos 80	Meados de 80 até 2000	Depois de 2000
<i>BASE DA LIDERANÇA</i>	Domínio do líder através do respeito ou do exercício de poder de comando e controle	Influência interpessoal e consideração do seguidor pelo líder. Criação de um contexto apropriado de gestão	O líder inspira os seguidores através da Emoção	Decisões no grupo por consenso. O líder pode emergir não é formalmente designado
<i>FONTE DE EMPENHAMENTO DO LÍDER</i>	Medo ou respeito pelo líder, como forma de obtenção de recompensas ou evitar punição	Recompensas negociadas, acordos e gestão de expectativas	Visão partilhada. O carisma do líder contribui para o envolvimento dos seguidores. Consideração individualizada	Adquirida no contexto de valores e processos partilhados no grupo. Auto-determinação
<i>VISÃO</i>	A Visão do líder é desnecessária para obter aceitação por parte do seguidor	A Visão não é necessária e pode nem sequer ser articulada	A Visão é central. Os seguidores podem contribuir para a Visão do líder	A Visão emerge do grupo. A Visão é um forte elemento cultural

FONTE: Adaptação de Gayle. 2004. *Understanding leadership - Paradigms and cases*, pg.18

Analisando os quatro paradigmas em função dos critérios estabelecidos por Gayle (2004) verifica-se que não são mutuamente exclusivos, e que existem determinadas características que podem

ser comuns como por exemplo a capacidade de Visão característica comum nas abordagens dos paradigmas Visionário e Orgânico. Em termos distintivos, nas abordagens da Liderança no paradigma Clássico a posição do líder e o seu poder são elementos centrais enquanto no paradigma transaccional a liderança é baseada nas relações que se estabelecem com os seguidores. A característica fundamental do paradigma de liderança Visionária está centrada, na visão do líder como fonte inspiradora da mudança organizacional e do desenvolvimento que é capaz de imprimir junto dos seus seguidores. No paradigma Orgânico a liderança emerge no grupo e a fonte da liderança é a comunicação que potencia a partilha da Visão e dos valores comumente aceites pelo grupo. No Quadro 2 – Comparando os paradigmas da liderança, a autora pretende chamar a atenção para as características específicas em cada paradigma e compará-los com maior nível de profundidade. Para isso, recolhe na vasta literatura informação que lhe permite identificar um conjunto de critérios, anteriormente referidos, em função dos quais se pode estabelecer as diferenças e semelhanças nas abordagens à temática da liderança, nos diferentes paradigmas.

De entre os critérios estabelecidos é devido evidenciar o critério *líder versus gestor* já que corresponde a um tema de análise largamente discutido, em virtude das organizações se moverem em contextos cada vez mais complexos, que exigem, simultaneamente, adaptabilidade mas também métodos de gestão que as façam sobreviver em mercados dinâmicos. Este tema dificilmente tem recolhido consenso entre os investigadores *Leaders are enable to understand and deal with such complexity using conventional methods and thinking* (Yammarino & Dubinsky (1994) in Gayle, 2004:49). De facto no modelo tradicional de pensar a gestão e na qual prevalece os princípios newtonianos de ‘formatação’ social (famílias, organizações, instituições, governos) a criação da ordem como forma de lidar com a complexidade e a incerteza faz com que *This desire for order is reflected in the structures people build and the plans and charts they draw up* (Kets de Vries (1994) in Gayle, 2004:49) manifestando-se ainda nos mecanismos de controlo suportados pelos sistemas de informação particularmente aqueles que têm suporte nas novas tecnologias. A emergência das Novas Ciências que introduziram novos métodos de abordagem dos sistemas complexos e adaptativos a Incerteza e a complexidade são parte integrante do sistema, e as relações de causalidade estabelecem-se através dos efeitos de feed-back entre múltiplas entidades. Nesta perspectiva de análise os mecanismos de controlo tradicionais são considerados ineficazes para

QUADRO 2 – Comparando os paradigmas da liderança

PARADIGMAS/ CARACTERÍSTICAS DA LIDERANÇA	CLÁSSICO	TRANSACCIONAL	VISIONÁRIO	ORGÂNICO
<i>ACTORES CHAVE</i>	Líder	Líder. O papel dos seguidores é pequeno	Líder. O papel dos seguidores é muito importante	O grupo. Pode haver muitos líderes ou nenhum
<i>BASE DE CONHECIMENTO DOS SEGUIDORES</i>	Baixo	De baixo a elevado	De médio a elevado	Elevado
<i>FONTES DE PODER DO LÍDER</i>	Posição, recompensa, coacção, expertise, credenciado	Posição, recompensa, coacção, competências relacionais, negociação	Posição, credenciado, expertise, visão, carisma, influência emocional	Poder como grupo, expertise, colaboração, partilha de poder, primus inter pares
<i>PODER DO SEGUIDOR</i>	Quase nulo	Baixo	Médio	Elevado
<i>PROCESSO DE TOMADA DE DECISÃO</i>	Decisão centrada no líder	O líder consulta e depois toma a decisão	O líder colabora	Decisão de grupo
<i>GESTÃO VERSUS LIDERANÇA</i>	Gestão	Gestão	Liderança	Liderança partilhada
<i>PRINCÍPIOS DE GESTÃO DA COMPLEXIDADE</i>	Newtoniana. Baixa complexidade. Elevado controlo do líder	Newtoniana. Baixa complexidade. Elevado controlo oriundo do líder	Newtoniana e Novas Ciências. Média complexidade. Controlo partilhado	Novas Ciências. Elevada complexidade. Baixo controlo. Auto gestão individual
<i>DIMENSÕES CULTURAIS (1)</i>	<i>Índice de Desigualdade na distância ao poder</i> – Elevada <i>Índice de Distanciamento quanto à Incerteza</i> – Elevado <i>Índice de masculinidade</i> - Elevado <i>Índice de Individualismo</i> - Baixo	<i>Índice de Desigualdade na distância ao poder</i> – Baixa ou Elevada <i>Índice de Masculinidade</i> – Baixo ou Elevado <i>Índice de distanciamento quanto à Incerteza</i> – Elevado <i>Índice de Individualismo</i> -Elevado	<i>Índice de Desigualdade na distância ao Poder</i> – Elevada ou baixa <i>Índice de Distanciamento quanto à Incerteza</i> – Médio <i>Índice de Masculinidade</i> – Médio <i>Índice de Individualismo</i> - Médio	<i>Todos os Índices</i> - Baixo
<i>DIVERSIDADE</i>	Baixa	Média	Média	Elevada
<i>ADAPTABILIDADE</i>	Pode ser rápida via o comando do líder junto dos seguidores. O líder sabe sempre qual o caminho a seguir. Funciona de forma eficaz em processos incrementais	Lenta, porque os seguidores precisam de ser ouvidos e influenciados. É instrumental para alinhar processos e sistemas num contexto de mudança. É via nas mudanças incrementais	Lenta, é necessário modificar modelos mentais e ganhar pessoas para uma nova visão. É a via das mudanças estruturais	Pode ser ágil porque os membros estão sempre preparados para a mudança, mas pode ser lenta pela necessidade de consulta extensiva. É a via de mudança estrutural em pequena ou larga escala
<i>RESPONSABILIDADE E PRESTAÇÃO DE CONTAS</i>	São elevadas para o líder. Os seguidores asseguram tarefas	São elevadas para o líder. Os seguidores prestam contas ao líder relativos a resultados parciais	São elevadas para o líder. Os seguidores prestam contas pelos seus resultados	São elevadas para todos a nível individual pelo empenhamento de cada nas suas tarefas e perante os outros membros
<i>CARACTERÍSTICAS ESTRUTURAIS</i>	Simples. Burocracia	Simples. Burocracia. Divisionalizada	Adocracia. Divisionalizada	Adocracia. Rede
<i>CARACTERÍSTICAS CONTEXTUAIS</i>	Simples e estável	Simples e estável	Simples, complexa, estável/dinâmica	Complexa e dinâmica

(1) Gayle (2004), usa a nomenclatura utilizada por Hofstede nos seus estudos mundiais societários o que permite através dos índices que constrói comparar comportamentos sociais de aceitação/rejeição a determinados fenómenos que ocorrem nas sociedades e economias. Estes Índices culturais contribuem para explicar fenómenos de maior/menor desenvolvimento económico e social dessas sociedades, já que correspondem a factores estruturais que estão na base da construção dessas mesmas sociedades.

FONTE: Adaptação de Gayle. (2004). *Understanding leadership – Paradigms and cases*, pgs.39-40

Tornar o sistema estável, considerando que o desafio da liderança se encontra na capacidade de promover em cada elemento do sistema (empregado) a auto avaliação, a autogestão e o auto controlo. Deste modo, alguns estudiosos têm defendido que numa organização é importante a existência deste duplo papel – o gestor como garante da execução em função de padrões e o líder no papel de orientador da direcção estratégica da organização.

Um outro critério usado por Gayle (2004), merece particular atenção pelo seu alcance analítico. Trata-se das *Dimensões culturais* segundo a perspectiva de análise de Hofstede (1984) (in Gayle, 2004). Este investigador tem dedicado grande parte da sua obra ao estudo dos valores sociais procurando explicar como as culturas nacionais podem influenciar conceitos de liderança. Deste modo identificou primeiramente, 4 níveis dimensionais – Desigualdade na distância ao poder (*Power Distance Inequality*), Distanciamento quanto à Incerteza (*Uncertainty Avoidance*), Individualismo versus Colectivismo (*Individualism/Collectivism*), Masculinidade versus Feminilidade (*Masculinity/Femininity*) (in Gayle, 2004:52), em torno dos quais os sistemas de valores nacionais se desenvolvem. Posteriormente, desenvolve o modelo dos 5-D, porque às dimensões anteriormente enunciadas acrescenta uma outra – A Orientação para o longo prazo (*Long-Term Orientation*) (in <http://www.itim.org/7c.html>). Utilizando o modelo, calcula em função das dimensões e numa escala de 0-100, para quase todos os países do mundo, índices que permitem a comparabilidade, através do sistema de pontuações atribuídas (<http://www.geert-hofstede.com/hofstede>). Posteriormente aplica este modelo às organizações, e é na perspectiva da gestão que contextualiza a problemática da liderança. A partir, do potencial de comparabilidade permitido pelo modelo, sistematiza e tipifica as sociedades em função de 6 modelos mentais que correspondem à forma como as sociedades estão 'edificadas estruturalmente'. No Quadro 3 – Dimensões culturais (Modelo 5 D), Modelos Sociais e impacto na liderança, procura sintetizar-se as ideias chave e a visão integrada de Hofstede conjugada com a perspectiva dos paradigmas segundo Gayle (2004). Como ilustração, dão-se exemplos de alguns países que 'encaixam' nos diferentes perfis culturais.

Por último, merece especial referência o critério - Características contextuais - , na medida em que segundo a autora the operating environment can impact leadership as well as other elements in an organizational system (Gayle, 2004:55) e refere mesmo que numa organização, a estrutura e a liderança podem ter de mudar em função das mudanças no contexto dando o exemplo de uma instituição militar

QUADRO 3 – Dimensões Culturais (Modelo 5 D). Modelos Societais e impacto na liderança

<i>MODELOS/CONCEITOS/ DIMENSÕES</i>	<i>MODELO 5 D</i>	<i>LIDERANÇA – PARADIGMAS – MODELOS MENTAIS SOCIAIS</i>	<i>CARACTERÍSTICAS DOS MODELOS SOCIETÁRIOS</i>
<i>DISTÂNCIA AO PODER (POWER DISTANCE)</i>	Refere-se à capacidade que os indivíduos demonstram em determinada sociedade para aceitar que o poder está distribuído de forma desigual	Se a distância ao poder por parte dos indivíduos é baixa as relações líder-seguidor são estreitas e pouco formalizadas. Se a distância ao poder é elevada as relações são formais e hierarquizadas (Paradigma Clássico de características autocráticas)	
<i>DISTANCIAMENTO DA INCERTEZA (UNCERTAINTY AVOIDANCE)</i>	Refere-se à capacidade de resistência que os indivíduos demonstram quando ameaçados pela Incerteza ou situações desconhecidas. A ambiguidade torna-se stressante	Capacidade de resistência baixa revela que os indivíduos preferem certeza e previsibilidade. Os membros dessa sociedade preferem regras, estabilidade e empregos para a vida. Os indivíduos esperam que os líderes sejam capazes de encontrar os meios de orientação e controlo	
<i>INDIVIDUALISMO/ COLECTIVISMO (INDIVIDUALISM/ COLLECTIVISM)</i>	Refere-se ao foco que a sociedade coloca na entidade individual e nas escolhas pessoais versus valores colectivos/grupo	Os líderes (na asserção de gestores) nas sociedades de características individualistas são percebidas como construtores de equipas (Team-building) ao contrário das sociedades colectivistas em que o gestor é percebido como orientador do grupo (Group-oriented)	
<i>MASCULINIDADE/ FEMINILIDADE (MASCULINITY/FEMINILITY)</i>	Nas sociedades de características masculinas os homens tendem a ser assertivos. Desafio e ambição são valorizados e preocupam-se com o sucesso material. Nas sociedades femininas, é colocado mais ênfase na cooperação e boas relações de trabalho. Ambos os géneros têm idêntica preocupação com a qualidade de vida	AVERY, cita Hofsteede, dizendo ... argues that both masculine and feminine values are needed in management jobs (AVERY, 2004:53)	
<i>ORIENTAÇÃO PARA O LONGO PRAZO (LONG-TERM ORIENTATION)</i>	Refere-se à capacidade demonstrada pelos indivíduos no que respeita ao pragmatismo, perseverança e orientação para o futuro, assente em valores tradicionais em oposição do pensamento de curto prazo.	Nas sociedades orientadas para o longo prazo a Ética é um forte eixo e as expectativas que se geram em termos de recompensa são resultado deste pensamento de longo prazo. Nesta perspectiva as mudanças são lentas. Ao contrário nas sociedades de orientação de curto prazo, não é cultivada a orientação estratégica, as mudanças são mais rápidas em prejuízo de determinados princípios e valores. A liderança – num contexto de mudança - é compatível com o paradigma Visionário	
<i>MODELO DE COMPETIÇÃO (THE CONTEST MODEL)</i>		VENCER (Winner takes all)	Culturas com baixa desigualdade na distribuição do poder, elevado individualismo e masculinidade, capacidade moderada face à Incerteza. Exs: Austrália, Reino Unido, Nova Zelândia, USA
<i>MODELO EM REDE (THE NETWORK MODEL)</i>		CONSENSO	Elevadíssimo individualismo, sociedades femininas com grande distribuição do poder. Cada um é suposto estar envolvido no processo de decisão. Exs: Países Escandinavos e Holanda
<i>A ORGANIZAÇÃO COMO A FAMÍLIA (THE ORGANIZATION AS A FAMILY)</i>		LEALDADE E HIERARQUIA (líderes paternalistas)	Centra-se em sociedades com elevado nível de desigualdade de distribuição de poder, colectivistas, paternalistas. Exs: China, Hong Kong, Indonésia, Malásia, Filipinas e Singapura
<i>A ORGANIZAÇÃO EM PIRÂMIDE (THE PYRAMIDAL ORGANIZATION)</i>		LEALDADE, HIERARQUIA e ORDEM IMPLÍCITA	Centra-se numa estrutura colectivista, com distribuição de poder desigual e capacidade baixa quanto à Incerteza. Exs: Brasil, Grécia, Portugal, Rússia e Tailândia
<i>O SISTEMA SOLAR (THE SOLAR SYSTEM)</i>		HIERARQUIA e BUROCRACIA IMPESSOAL	Similar à anterior mas com elevado nível de Individualism. Exs: Bélgica, França, Espanha, Itália (Norte), França, Suíça (francófona)
<i>MÁQUINA BEM OLEADA (THE WELL-OILED MACHINE)</i>		ORDEM	Sociedades com elevado poder distribuído mas elevada incapacidade de resistência à Incerteza e por isso, são mediamente hierarquizadas e regulamentadas. Exs: Áustria, R. Checa, Hungria

que em contexto de paz corresponde a uma estrutura burocrática com uma clara linha de comando como estrutura e que em tempo de guerra (mudança no contexto) as alterações por ele motivadas têm impacto no exercício da liderança quanto à distribuição de poderes e responsabilidades, adaptando-se assim à mudança de contexto.

Como conclusão, os paradigmas da liderança evidenciam características distintivas, tornando-os adaptáveis a diferentes contextos. These distinguishing factors appear to fit along a set of broad continua, generally changing along paradigms. (Gayle, 2004:62). Por outro lado, qualquer dos paradigmas considerados, na perspectiva de uma liderança eficaz, pressupõe o alinhamento de uma série de factores estruturais e contextuais com os comportamentos do líder e com a percepção 'construída' do papel do líder, na base dos valores e cultura que se tornem dominantes.

Depois da identificação de paradigmas da liderança, Gayle (2004) faz uma incursão pelas diferentes abordagens e teorias da liderança, com o objectivo de as enquadrar em termos dos paradigmas. Começa primeiramente por distinguir níveis de análise, nos quais se desenvolvem as teorias: 1- A base de análise de nível micro nas quais é o líder ou a relação líder-seguidor que constitui o foco; 2 – A análise de nível macro que incide no contexto onde as relações do líder e do líder-seguidor se desenvolvem bem como de outros actores. Isto é, as variáveis situacionais são consideradas determinantes para explicar diversos aspectos relativos à liderança.

Nas teorias de nível micro distingue dois grandes eixos de abordagens: 1º) As que têm por base uma visão racional da liderança e nas quais gerir os outros não tem necessariamente a consideração de envolvimento emocional por parte do líder, estando presente deste modo a ideia de racionalidade e a visão newtoniana e taylorista da organização como máquina; 2º) As que têm em consideração a proeminência da não racionalidade organizacional e conseqüentemente consideram os elementos subjectivos (emoções) na liderança e as relações que nesse contexto se estabelecem com os seguidores.

- Teorias e abordagens a nível micro, centradas na Visão racional da liderança

Nesta perspectiva teórica, as abordagens surgem ao nível da análise do líder (*Great Man*), Weber (1947) (in Gayle, 2004), mas também ao nível dos traços do líder Stogdill's (1948) (in Gayle, 2004), e ainda ao nível do comportamento do líder (*behavioural approach*), Yulk (1981) (in Gayle, 2004) considerando-se que os líderes podem ser treinados e desenvolver comportamentos eficazes voltados para a orientação de tarefas e de relações. Na abordagem líder-seguidor (LMX – *Leader Member Exchange Theory*) as relações entre ambos variam em intensidade e qualidade dependendo da forma como os líderes tratam os seguidores, considerando-se que aqueles nunca promovem a igualdade mas encaram-nos como parte do grupo em função dos critérios da lealdade, confiança, sentido de acção comum. Na abordagem sócio-cognitiva, atribui-se ao seguidor um papel relevante na percepção da liderança, por isso a análise do processo mental dos seguidores é o foco principal. Esta perspectiva distingue-se das outras abordagens, focadas ou nos traços do líder ou nas relações líder-seguidor (mas em que é o primeiro que determina 'as regras do jogo') já que se considera que é no processo mental do seguidor que se forma a ideia de liderança.

Nos anos 60-70, emergem as teorias da contingência, que segundo Gayle (2004) continuam a centrar-se no líder, mas em que se considera o contexto relevante porque o comportamento do líder vai depender das contingências que emergem desse contexto. A abordagem da Liderança situacional põe ênfase no ajustamento entre o comportamento do líder e as necessidades do seguidor e o modelo construído permitiu, quer a continuação da investigação quer a aplicação como metodologia de treino. É aqui que a emergência do Paradigma transaccional (e a discussão líder/manager) tem a sua base. Os desenvolvimentos da Teoria da contingência prosseguem com a abordagem de Fiedler (1997) (in Gayle, 2004) através de um modelo, tendo por base as premissas de que o estilo do líder é estável e a base de motivação das pessoas não muda rapidamente. Por último, deve ainda destacar-se a *House's path-goal theory*, baseada no modelo da motivação das expectativas, no qual as pessoas fazem escolhas racionais acerca dos seus comportamentos baseadas na percepção individual do esforço que têm de despende para atingir os resultados. Segundo esta perspectiva, compete ao líder limpar o caminho aos seguidores no sentido de desbloquear 'os impedimentos' e consequentemente alinhar o esforço, performance e resultados.

- Teorias e abordagens a nível micro centradas na proeminência da não racionalidade organizacional

As abordagens, teorias e modelos nesta perspectiva de análise pretendem fazer o corte radical com a noção de organização como máquina. O conceito de Inteligência emocional de Salovey & Mayer (1990) (in Gayle, 2004) emergem através dos escritos de Goleman (1995) (in Gayle, 2004) quanto às dimensões do perfil do líder – inteligência (*skills*), atitudes, talento (*abilities*) e competências (*competencies*), bem como à explicitação do conceito de ‘Maturidade emocional’, definida esta por ser ... the ability to monitor one’s own and others’ feelings and emotions to discriminate among them and to use this information to guide one’s thinking and actions (Gayle, 2004:92). O conceito de carisma e sua relevância reemerge, sendo visto agora como a interacção emocional entre o líder e o seguidor. Weber (1947) (in Gayle, 2004), reconhecia a importância do carisma como fonte de autoridade e na perspectiva sócio-cognitiva era considerada como uma atribuição dos seguidores em relação aos líderes. A discussão ao redor do conceito de carisma na perspectiva da abordagem emocional, teve vários desenvolvimentos por parte da investigação, tendo sido considerado como característica não permanente e não dependente somente das percepções dos seguidores, considerando alguns autores não se tratar de um traço essencial para uma liderança de sucesso.

Nos anos 90, e no contexto das Teorias emocionais da liderança, surge o investigador de referência nesta matéria com a Teoria Transformacional (por oposição à Teoria transaccional) – Bass (1990) (in Gayle, 2004), que defende: 1º) que o fenómeno da liderança transformacional ocorre a todos os níveis da liderança; 2º) a liderança transformacional é integrativa já que incorpora elementos das teorias Visionárias, carismáticas, emocionais e inspiracionais; 3º) a teoria da liderança transformacional não pretende ser uma panaceia, porque em determinadas circunstâncias os processos e líderes transaccionais são os indicados. De entre as principais características do líder transformacional enuncia – a influência (equivalente ao carisma), a consideração individual (suporte aos seguidores na base do encorajamento, reconhecimento e treino) a motivação inspiracional (partilha de visão e símbolos que potenciem a focalização do esforço) e o estímulo intelectual (orientação para novas perspectivas de resolução de problemas) como os ‘motores’ da acção do líder particularmente em contexto de mudança organizacional. Como anteriormente se referiu, Bass (1990) (in Gayle, 2004) equaciona a liderança em termos de

uma evolução em continuum e deste modo enquadra nesse pressuposto de evolução a liderança transformacional.

No quadro das teorias emocionais, alguns autores atribuem um papel fundamental à capacidade de Visão como característica essencial da liderança (Bennis (1989) Burns (1978) Hamel & Prahalad (1989) Hunt (1991) in Gayle, 2004). O conceito de Visão, é considerado difuso, segundo Gayle (2004), e muitas vezes usado como sinónimo de Propósito, Missão ou Objectivo. Também, como anteriormente, já se abordou a questão dos Valores, tem constituído um tema de grande desenvolvimento no âmbito da investigação sobre liderança. O conceito pode ser definido como ...refer to enduring beliefs that provide the common standard by which people can calibrate their decisions and actions. (Bennis (1998) in Gayle, 2004:102). Para alguns estudiosos a noção de valores comunicados e partilhados através da Visão do líder, defendem, pode fazer uma diferença positiva nas atitudes e na performance. Aqui a noção de alinhamento e congruência entre valores individuais e organizacionais manifestados particularmente a partir da liderança de topo pode revelar-se determinante no sucesso e na manutenção da organização como Identidade.

- As abordagens da liderança a nível macro – A abordagem sistémica da liderança

Continuando na linha de raciocínio de Gayle (2004), as abordagens da liderança a nível macro caracterizam-se pela consideração de que é no contexto que se devem identificar as variáveis situacionais que têm impacto para a análise da liderança. Encontramo-nos deste modo no foco da abordagem sistémica aplicada à temática da liderança ... from a systems perspective, leadership is the property of an overall system, stemming from the ongoing process of interaction among the important elements of an organization. ... what leaders do is not independent of, but interdependent with, follower actions and organizational processes. Leadership is thus related to a complex system that contains various subsystems, including: members' personalities, intergroup processes, tasks, work processes and practices, accountability systems, policies and administrative systems (Krantz (1990) Drath (1998) in Gayle, 2004:114). Daqui decorre que muitas vezes os sistemas organizacionais impedem novas práticas tais como a partilha de informação e a gestão do conhecimento a redistribuição do poder e a recompensa donde a necessidade de realinhamento do conjunto de subsistemas, acima focado, e é aqui que a capacidade de liderança se evidencia.

As dificuldades de análise da liderança na perspectiva da análise sistémica, fez emergir algumas abordagens com resultados ainda pouco testados. A abordagem dos 'Substitutos dos líderes',

pretende fazer crer que existem vários elementos no sistema e na sua envolvente que acabam por diminuir a capacidade de intervenção do líder e de certa forma substituem-no. Por outro lado, a abordagem centrada na 'auto-liderança' considera que se as pessoas na organização forem 'capacitadas' para se autogerirem e o alinhamento entre os interesses da organização e os individuais for congruente o papel do líder torna-se reduzido. Ainda, a abordagem centrada na cultura organizacional (*corporate culture*) procura evidenciar o papel inequívoco do líder na transformação da organização através dos elementos característicos dessa cultura ou sub culturas. Creating, maintaining and developing a culture and atmosphere suited to a group or organization is considered to be a major leadership task. (Schein (1985) in Gayle, 2004:118). A discussão ao redor da cultura organizacional e do papel do líder não tem sido pacífica entre os investigadores e alguns consideram que The concept of organizational culture is fuzzy and incorporates contradictions, paradoxes, ambiguity and confusion (Alvesson (2002) in Gayle, 2004:118).

Na perspectiva sistémica de abordagem da liderança torna-se relevante evidenciar o esforço de investigação que enquadra o contexto externo à organização. Isto é, a análise da liderança deve equacionar quais os subsistemas externos que influenciam a capacidade do líder e o exercício da liderança. Nos factores que ressaltam desse contexto externo dois eixos merecem particular atenção – o planeamento estratégico e o papel dos *stakeholders*. No primeiro, é comumente aceite que o sistema de planeamento depende dos diferentes contextos onde a organização se insere, e a sua maior ou menor formalização está relacionada com a complexidade desse contexto donde o papel do líder e o seu comportamento sofrem em função da estrutura do sistema de planeamento, que pode ser orientado num sentido mais empreendedor, ou mais adaptativo ou mais num puro sentido tecnicista, mas sempre, defendem os estudiosos dever estar alinhado com a organização e o seu contexto externo.

Na perspectiva do papel do líder, a consideração dos *stakeholders* reveste-se de forma crucial no seu desempenho independentemente de estarmos a falar de organizações privadas (*shareholders* e *value for money*) ou públicas (*alliance partners and public value*). A complexidade em número e qualidade dos *stakeholders* exige características de liderança que tornem possível o alinhamento entre objectivos muitas vezes difusos (particularmente, nas organizações públicas, os que têm origem nas formulações ao nível político) e contraditórios (por exemplo, a compatibilização entre os interesses dos cidadãos e os interesses políticos no momento em dado sector). Gestão de conflitos de interesse e alinhamento das estratégias recebem acordo, por parte dos estudiosos

destas matérias, pese embora as diferentes perspectivas, no sentido de alcançar esse objectivo ou sobre as condições necessárias para que o líder se torne eficaz na consecução desses propósitos.

- Enquadramento das teorias nos paradigmas – síntese

Integrando as diferentes abordagens e perspectivas teóricas de análise da liderança, nas características gerais dos quatro paradigmas, conclui Not all the theories are likely to fit perfectly into the four paradigms, but a surprising number do (Gayle, 2004:147).

De facto, as Teorias de *Great Man*, Traços do líder, Comportamento do líder, Relação líder-seguidor (*Leader Member Exchange*) e sócio - cognitivas são compatíveis com as características globais do Paradigma Clássico. De um ponto de vista deste paradigma as abordagens feitas no âmbito das teorias emocionais, não são consideradas relevantes para tornar o líder Clássico eficaz. A liderança estudada na perspectiva Clássica só é eficaz num contexto estável desde que líderes e seguidores partilhem dos mesmos pontos de vista do líder. Este tem o direito de liderar, comandar e exercer o poder. Os modelos contingenciais aplicam-se parcialmente ao contexto do paradigma Clássico, segundo as características do modelo de Fiedler (1997) (in Gayle, 2004) (estrutura, poder, condições de controlo). De forma similar a teoria da Liderança Situacional também se enquadra no Paradigma Clássico, na medida em que os líderes podem remover os obstáculos que impedem os seguidores de prosseguir a sua actividade e alcançar os objectivos da organização. Contudo, o ênfase colocado no papel dos seguidores como *'drivers'* da percepção da liderança faz com esta não se acomode às características do Paradigma Clássico, assim como a teoria da aprendizagem organizacional é considerada como uma questão estrutural afastada do âmbito da explicação da liderança.

As teorias passíveis de ser integradas no paradigma da liderança transaccional abrangem todas aquelas enunciadas no paradigma Clássico a que acrescem todas as que estudam as relações efectivas líder-seguidor. Também aqui, a noção de aprendizagem organizacional é apreendida como característica estrutural focada nas operações e não é vista como ancorada na capacidade de Visão do líder ou na Estratégia. Na medida em que a Teoria Transaccional encoraja os seguidores a tornarem-se *'auto-gestores'* (Teoria dos substitutos do líder) poderia parecer que se ajustaria na íntegra ao Paradigma transaccional, mas de facto não é peça chave deste.

Quase todos os quadros analíticos da liderança se encaixam no Paradigma Visionário. Não obstante, a Teoria da Liderança situacional e o Modelo de Fiedler (1997) (in Gayle, 2004) não são centrais neste estilo de liderança, podendo apenas tornar-se instrumentais na perspectiva da gestão diária das operações. Neste paradigma o principal foco está relacionado com o alinhamento estratégico futuro das organizações e por isso o planeamento, processos, sistemas, pessoas e cultura são o foco principal para o líder no sentido do alinhamento destes vários eixos que encaminharão a organização.

Por último, no Paradigma Orgânico da liderança, as abordagens ao Líder, Traços do líder, comportamento do líder característicos do Paradigma Clássico não se enquadram na perspectiva Orgânica, dela fazendo apenas parte a abordagem de selecção do líder. Todas as abordagens e teorias baseadas em princípios sócio-cognitivos, relações emocionais e características psicológicas, análise da liderança no contexto alargado, enquadram-se neste paradigma. Mas neste paradigma o principal foco está relacionado com a aprendizagem organizacional, e a flexibilidade do alinhamento de Visão e estratégia.

Segundo ainda Gayle (2004), teoricamente em todos os quatro paradigmas se encaixa o foco dos *stakeholders*, mas este foco é menos relevante no paradigma Clássico e Transaccional, crescendo de importância no Visionário e no Orgânico. Para além deste aspecto a autora é extremamente crítica quanto ao futuro das abordagens Clássica e Transaccional. Na primeira, considera ser necessário que se faça a transição para uma visão menos mecanicista na qual o seguidor tenha um papel efectivo. Na segunda *Many aspects of Transactional leadership are being automated, with computer systems increasingly supervising and monitoring employees' behaviour in the workplace, assigning their tasks, providing on-line help and delivering e-learning packages. Even HR functions, so recently devolved to line-manager, are now being centrally automated via on-line and call systems, taking much of the HR management away from managers. As knowledge work increases and computer technology takes over management functions, fewer Transactional managers will be needed in the workplace. (Gayle, 2004:152).*

3 – Recentrando o foco da literatura na perspectiva de análise da liderança nas organizações públicas

Na sistematização anteriormente apresentada, procurou evidenciar-se as preocupações e os condicionalismos do percurso de investigação na busca da compreensão da liderança e propôs-se

uma abordagem de sistematização do conhecimento sobre a temática, utilizando o conceito de paradigma como instrumento de comparabilidade e de diferenciação. Neste sub capítulo pretende-se evidenciar os aspectos da discussão teórica relativos ao contexto da liderança nas organizações públicas, particularmente os que se relacionam com a evolução do papel do Estado, e Reformas com o objectivo de articular essa discussão com o debate relativo ao papel do líder no seu próprio contexto – as organizações públicas e a relação com o poder político.

A pressão e os apelos à necessidade de liderança têm sido uma constante particularmente desde meados da década de 90 encontrando-se as suas raízes, na reordenação estratégica do mundo global e na qual a dominância económica se sobrepôs à ordem política. A necessidade de uma nova liderança emerge como resultado das profundas modificações operadas a esse nível, surgem como preocupações a vários níveis, instituições globais, governos, e também da investigação. No âmbito desta por exemplo, Osborn (2002) vem propor a necessidade de uma teoria contextual da liderança, propondo-se deslocar a investigação para outro nível já que a corrente teoria não sendo inválida é largamente incompleta e tecendo duras críticas aos teóricos da estratégia e da teoria da organização (visão instrumental da liderança) por minimizarem a influência do líder. A proposta que apresentam baseia-se na construção de um modelo que define quatro contextos (Estabilidade, Crise, Equilíbrio Dinâmico e Caos) os quais correspondem a diferentes perfis da liderança encorajando os investigadores a reconsiderar a temporalidade, as relações causais, unidades de análise e variáveis dependentes consistentes com a construção social de cada organização no contexto em que se desenvolvem. Para isso, clarifica a sua óptica sobre liderança *Leadership, and its effectiveness, in large part, is dependent upon the context. ... history matters. Leadership is not only the incremental influence of a boss toward subordinates, but more important it is a collective incremental influence of leaders in and around the system. ... Leadership is an emerging social construction embedded in a unique organization – it is contextual leadership (Osborn & Hunt & Jauch, 2002:797-798).* Acresce que clarifica a sua posição quanto ao quadro teórico onde insere a problemática da liderança – *To us, leadership analysis does not constitute a separate theory. Leadership theory is part of a larger series of theoretical perspectives that specify the system, its boundaries, the types of criteria to be examined and the basic causal mechanisms seen to be evoked by the leaders, wherever they may reside in the system (Osborn & Hunt & Jauch, 2002:798).* Concorrendo para este quadro de não separação da teoria liderança alguns autores perspectivam-na ainda numa base de ordem moral que a torna distintiva *Leadership belongs more to moral philosophy than to scientific theory ... the moral values are the centre theme .. and comprehensive study of leadership establishes that there is a difference in kind between the exercise of power and the exercise of leadership and*

that difference is a moral one (Korac-Kakabadse & Kopuzmin, 2001:207). Não obstante, em 2005, num contexto de avaliação de produção científica, nos últimos 10 anos e em 17 áreas de investigação sobre a liderança, conclui-se que num total de 348 publicações só 137 foram consideradas como conceptuais ficando as restantes ao nível de estudos empíricos dos quais só 9% corresponderam ao conjunto de critérios de avaliação estabelecidos. Concluem This assessment is a troubling state-of-science, especially given that we have had knowledge of these issues for two decades and repeat calls to attend to them over the past decade. (Yammarino & Dionne & Chun & Dansereau, 2005:905).

As razões de fundo subjacentes à noção de ‘fracasso de liderança’ ou de ‘vazio de liderança’ devem ser contextualizadas no incremento que a amplitude dos mercados sofreu e nos quais as empresas se têm movimentado desde meados de 80. A pressão competitiva, a procura de dimensão, e a consciência de que as organizações tinham de adquirir simultaneamente flexibilidade, por forma a ajustarem-se à complexidade imposta pelos mercados, pressiona os estudiosos e investigadores da área da economia e gestão na busca da compreensão de características/perfis de líderes/gestores que mais se ajustem às pressões de mudança organizacional. A crítica feita por Osborne (2002) e anteriormente referida enquadra-se na sequência dos efeitos do quadro analítico utilizado para compreender a questão da liderança, quando ele afirma que os teóricos da organização minimizaram o papel do líder. De facto, a dinâmica da relação empresa/mercado, implica líderes de orientação de mudança e não só gestores de mudança, na medida em que, a relação empresa/mercado funciona por oposição, o que constitui um desafio na gestão da mudança (para além da instrumental). A tendência da organização como entidade é para se manter no tempo (o sentido é de continuidade temporal), enquanto a dinâmica de mercados funciona em descontínuo. Em suma, a ‘amplificação’ do motor económico/financeiro no mundo global encontrou o seu suporte na evolução da investigação em gestão nas suas múltiplas vertentes.

Por oposição, a ‘movida’ dos Estados funcionou no sentido da ‘redução’ da sua dimensão e papel. A pressão dos custos do Estado Providência e a ideia de que a dimensão e interferência do Estado na vida económica e social constituem obstáculos ao desenvolvimento potenciou uma ‘convergência’ global nos Estados democráticos para a redução da sua intervenção, papel e volume institucional. Para esse sentido de ‘convergência’ de uma nova eficiência dos Estados

contribui de forma determinante o novo arranjo institucional global no qual os Estados se transformam numa 'peça' dessa hierarquia, e ainda a enorme evolução das teorias, modelos e técnicas estudadas e testadas nas organizações privadas, vão passar a ser aplicadas nas organizações públicas, já que se impõe uma mudança de cultura (burocracia versus orientação para o cidadão), técnicas de produção de serviços de forma simplificada (novas tecnologias) e segmentação de mercados (noção de clientes). A 'reformatação' das instituições do Estado, inicia o seu percurso através do movimento generalizado das Reformas, que trás como consequência a problemática da governação.

É nesta dinâmica contextual, - da ascensão estratégica da economia – 'atrofia' da ideia de Estado – Reforma institucional - governação, que foi tema nas três últimas décadas do século XX, que se deve agora, recentrar as preocupações reflectidas nas análises dos diferentes estudiosos relativas à problemática da liderança na Administração pública, bem como o apelo dos governos expressas em sede das diversas organizações internacionais.

É neste contexto, que surge o Relatório da OCDE em 2001 que aponta para um problema comum em todos os países relativo ao défice de cultura de serviço público, exigindo este uma maior atenção para a reconfiguração da estratégia de desenvolvimento da liderança mas que simultaneamente releva a importância do diagnóstico de opções face aos desafios de cada país, conducentes ao posterior estabelecimento da estratégia da liderança. No contexto europeu, a criação do EIPA e nas Nações Unidas a criação de uma estrutura específica, o Comité de Peritos para a Administração Pública (UNCEPA) constituem as maiores evidências deste desiderato. Esta estrutura, que promoveu em Abril de 2004 a produção de um Relatório temático com particular incidência nos Recursos Humanos – *Unlocking the Human Potential for Public Sector Performance (WSPR 2005)*, releva dois aspectos fundamentais: 1º) a necessidade de abordagem holística como forma de revitalização da Administração Pública, na qual os níveis político, organizacional e os diferentes níveis de recursos humanos sejam articulados como sistemas interdependentes, 2º) a incidência sobre a questão da liderança onde se argumenta ... the main focus of such reports has primarily been the policy and institutional aspects of public administration reform, with much less emphasis on the critical role played by leaders and staff in the transformational process. Leadership, for example, is essential as public administration reform, is often more about changing values and attitudes of staff than development of new knowledge and skills. (U.N./DPADM, 2004:2)

Pelo facto da dinâmica económica e financeira ter constituído o motor para a Reforma política dos Estados e suas Instituições, emergiram nesta sequência linhas de investigação e de discussão susceptíveis de serem sistematizados em redor de três eixos interdependentes: a) O papel do Estado e a discussão sobre a capacidade de construção institucional; b) Linhas de orientação das Reformas e quadro instrumental; c) Lider e liderança – discussão lider/gestor; relações lider administrativo/líder político; papel do líder no contexto paradoxal das organizações públicas e sua contribuição (ou não) para a criação de valor.

No primeiro eixo, ressalta a ideia da noção de ‘insolvência’ do Estado do Welfare e a sua capacidade de cumprir funções legitimadas pela Sociedade, fez despoletar as teses de fim de Estado ou do Estado Nação “sucata política” sem qualidade ética organizativa e funcional (Canotilho, 2000:23). Este autor sistematiza esta discussão ao redor da ‘crise’ do Estado orientada segundo três perspectivas: na primeira, predominam os argumentos económicos em que a globalização do capital, do comércio e do trabalho liquidam não apenas a autonomia económica do Estado mas também a sua autoridade política; na segunda, os argumentos centram-se em redor da transnacionalidade dos problemas e conseqüentemente na necessidade da esfera de decisão transnacional. Defende-se, a substituição e superação da política do Estado pela política transnacional e internacional conduzida por organizações supra nacionais e internacionais (Canotilho, 2000:23); na terceira versão de fim de Estado, argumenta-se que o padrão regulador, nacional e internacional é uma complexa rede de organizações, corporações e informações, que não deixa lugar para uma política estatal nos povos e territórios de Estado (Canotilho, 2000:23).

Canotilho evidencia ainda que a base do Poder do Estado no século XXI terá como centralidade as comunicações, como meio a informação e como ciência dominante a informática e a cibernética (Canotilho, 2000:25). Para este autor o Estado não esgotou nem perdeu a sua força integradora embora a problemática dos fins e modos do Estado constitua peça chave da sua razão futura (Canotilho, 2000:26). O paradigma emergente será a de um Estado constitucional soberano e mais sabedor, menos centro do poder e mais regulador menos autoritário e mais supervisor, menos herói e mais inteligente (Canotilho, 2000:26). Acrescenta, que a reconfiguração do Estado é indissociável da reconfiguração administrativa bem como qualquer reforma da Administração exige Reforma de Estado (Canotilho, 2000:26).

Em 2004, Fukuyama, repõe a importância da construção de Estados definindo que a construção de Estados é a criação de novas instituições de governo e o fortalecimento das já existentes. (Fukuyama, 2004:9, ed.

portuguesa 2006). O autor examina os efeitos nefastos ocorridos nos finais do século XX originados pela onda liberalizante, e reconhece o erro conceptual básico resultante da separação das diferentes dimensões do poder do Estado. Na sua perspectiva, o “âmbito” do Estado, isto é, o conjunto de actividades desenvolvidas pelo Estado ou susceptíveis de serem desenvolvidos por terceiros em nome do Estado, não pode ser confundido com a “força” do Estado. Esta reside na capacidade institucional que ele designa como a “Força das Instituições Públicas”. Segundo o autor a Força do Estado e o Alcance das Funções do Estado (âmbito) permite construir uma matriz na qual se deve reflectir o âmbito das Reformas das Instituições Públicas que irão providenciar as funções (Mínimas, intermédias ou activas) aos cidadãos. As linhas de orientação liberalizantes tiveram apenas a preocupação da eficiência e por isso a diminuição do âmbito foi o eixo privilegiado de actuação partindo-se do princípio que o esforço no sentido daquela eficiência reforçaria o outro. Contudo, prova-se que o sentido da eficiência preconizado ‘minou’ a força institucional e fragilizou os sistemas políticos junto dos cidadãos a quem deve servir (também, Welch & Wong, 2001).

No segundo eixo, merece particular destaque a análise comparativa do Movimento das Reformas das Instituições Públicas (Finlândia, França, Nova Zelândia, Canada, Holanda, Reino Unido, Suécia, Austrália, Alemanha, EUA) elaborada por Pollitt & Bouckaert (2000), com o objectivo de compreender a forma como os diferentes países adaptaram, em função de realidades políticas, históricas, sociais e constitucionais distintas, a tendência de ‘convergência’ para um Estado mais ‘magro e eficiente’. Parte desse objectivo cumpre-se pela observação e análise da trajectória de Reforma, construindo para isso um Modelo. Cada país reúne um conjunto de condições de partida, que se podem sistematizar: no nível financeiro (orçamento, sistema de contas, auditoria), de pessoal (recrutamento, remuneração, segurança no emprego, posição), organização (especialização, coordenação, escala, descentralização...), e medidas de performance. Nesta sequência escolhe uma trajectória de Reforma que abrange todos esses eixos ou apenas alguns optando para a implementação três vias que podem ser utilizadas em alternativa ou em simultâneo: do topo para a base (ou da base para o topo), utiliza o sistema legal ou ainda adjudica a implementação criando novas organizações. Utilizando este modelo para observação das trajectórias dos 10 países em análise os autores concluem: 1º) As trajectórias de cada país deveriam apontar num sentido de convergência embora os pontos de partida sejam diferentes. Contudo, quanto à questão do sentido de condução das Reformas não existe evidências sobre

uma Visão partilhada das mesmas. Some seem to have relatively modest ambition of 'lightening' the existing bureaucracy, through deregulation and streamlining, and simultaneously saving money by tightening up on budgets and financial management. ... One might think of this as an essentially conservative strategy of maintaining as much as possible of the status quo by taking steps to make current structures and practices work better. (Pollitt & Bouckaert 2000:93); 2º) A análise mostra que existe um grupo de países que enveredaram por uma modernização profunda da forma de funcionamento do sistema administrativo, Such changes typically include budget reforms which move towards some form of results or performance budgeting, an emphasis on the importance of evaluation, some loosening of personnel rigidities (but not the abandonment of the concept of a unified career public service) and extensive decentralization and devolution of authority from central ministries and agencies. A greater emphasis on strategic planning is a further characteristic of such trajectory (Pollitt & Bouckaert, 2000:93) mas em que o papel do Estado tem um âmbito alargado. 3º) Um outro grupo de países, segue uma trajectória marcada pela marketização (introdução de mecanismos de competição) da Administração. Neste caso, existe uma redução generalizada da distinção entre sector público e o sector privado. O sistema público encontra-se num sistema concorrencial de oferta de serviços com o sector privado e a contratualização de pessoal fora da carreira tradicional é a regra geral. 4º) Um último grupo de países optou declaradamente pela via do Estado mínimo aonde tudo o que seja susceptível de ser privatizado é privatizado. Nesta trajectória a privatização foi acompanhada pelo downsizing profundo das organizações. Na opinião dos autores esta trajectória, teve os seus momentos áureos mas None of our ten countries has consistently adopted this minimizing position, which exists in full-blown form only in the tracts of right-wing politicians and theorists (Pollitt & Bouckaert, 2000:94).

Embora tendo procurado um padrão de trajectória para a Reforma os autores concluem existir uma grande diversidade e processos de interrupção nessas trajectórias, não apontando assim nenhum sentido de 'convergência'. Por outro lado, a sistematização a que chegaram reflecte as diferenças nos sistemas politico-administrativos dos países e um outro aspecto que se prende com a capacidade dos governos, de forma coerente e consistente, implementarem a construção ou reconstruírem instituições.

As diferenças nos sistemas políticos e administrativos e a capacidade demonstrada pelos governos, também apontada por Fukuyama (2006) (redução do âmbito, sem ter em devida conta a força institucional) são relacionadas por este com a questão de transferibilidade do conhecimento quanto à construção de instituições. Este autor considera que não existem formas óptimas de organização, por isso a questão da transferência acaba inevitavelmente por não funcionar. Em sua opinião, A inexistência de regras globalmente válidas para a concepção de organizações significa que o campo da administração pública está necessariamente mais perto de ser uma arte do que uma ciência. A maioria das boas soluções

para os problemas da administração pública, tendo embora algumas características da concepção institucional, não constituem claramente as “melhores práticas” porque têm de incorporar uma grande parte da informação específica do contexto” (Fukuyama, 2006:55). As boas soluções das organizações públicas são marcadas pelas capacidades locais, não funcionando soluções optimizadas como a teoria neoclássica pretendeu fazer crer ao considerar o interior das organizações como ‘caixas negras’. Na Administração pública, ...do ponto de vista da teoria, a caixa negra pode na verdade, parecer-se mais com um buraco negro (Fukuyama, 2006:57)

Apesar de nunca abordar directamente as Reformas do New Public Management Fukuyama (2006) é crítico sobre a filosofia e concepção das teorias económicas sobre as organizações (Teoria das relações de agência, economia dos custos de transacção e escolha pública)¹ quando aplicadas na construção das organizações públicas. Existem, ... pelo menos três razões principais que explicam porque não pode haver uma especificação óptima das instituições formais, e, em consequência, não pode haver uma forma óptima de organização, particularmente para os organismos públicos (Fukuyama, 2006:62). Em primeiro lugar, considera que os objectivos da maioria das organizações são ambíguos, e neste tocante perfilha a concepção de Allison; em segundo lugar, os sistemas formais de supervisão e responsabilização ou implicam elevados custos de transacção (estes custos podem ser minimizados pelo uso da tecnologia) ou são simplesmente impossíveis por falta de especificidade (diz respeito à dificuldade inerente de avaliar a actividade subjacente) da actividade em causa; terceiro, o grau de delegação de poder variará no tempo e dependerá de factores endógenos e exógenos à organização. Para este autor a questão da delegação de poder é uma questão crucial porque regra geral o grau de risco para os objectivos da organização é guiado normalmente por factores exógenos e não pela relação entre os objectivos da organização e a avaliação do exercício do líder. Acrescenta, ...a exigência para limitar o poder dos subordinados do sector público é talvez o maior responsável pelas regras excessivamente rígidas, e muitas vezes irracionais, que as pessoas habitualmente associam à burocracia e ao Estado pesado. (Fukuyama, 2006:84). Na opção descentralização, ocorre problema similar que deve ser associado ao grau de risco, contudo alerta para o facto o problema conceptual é, no entanto, a pura e simples inexistência de uma teoria que forneça linhas gerais de orientação para a determinação do nível adequado de delegação de poder na administração pública. (Fukuyama, 2006:85). Na sua perspectiva, o mesmo grau de delegação de poder pode funcionar bem em algumas sociedades mas não noutras como também numa mesma sociedade pode ser funcional num dado período e não noutra.

Em resumo, o esforço preconizado no sentido da 'convergência' para um Estado eficiente e a transposição das boas práticas como instrumento de suporte a essa convergência, a que acresce a maior ou menor capacidade de implementação (margem de manobra resultante de conflitos de interesses ou condicionalismos de ordem constitucional) dos governos em reconstruir instituições, parece estar minimizado no seu alcance e ambição quer pela forma como são conduzidas as estratégias de Reforma, o quadro constitucional no qual se insere o sistema político-administrativo, quer ainda, pelas insuficiências no quadro conceptual.

De facto, alguns autores (Kaboolian (1998) Terry (1998) Cook (1998) Behn (1998) Khademin (1998)) reforçam a ideia da divergência no quadro conceptual, no contexto das Reformas, afirmando que o *New Public Management* marca a separação entre a Escola de Gestão Pública da de Administração Pública, e esse movimento tem sido orientado, como anteriormente se detalhou, pelo direccionamento das Reformas para a economia de mercado como modelo das relações político-administrativas.

A crítica ao NPM, é perspectivada em função dos: a) princípios que a regem - orientação de mercado, influência teórica dos princípios da teoria da escolha pública, teoria da agência e dos custos de transacção, separação formal entre o papel de concepção das políticas e de execução das mesmas; b) dos instrumentos que utiliza – tecnologias administrativas centradas nos conceitos de 'serviço ao cliente' o que pressupõe a segmentação de mercados, 'contratação na base da performance', 'concorrência' o que pressupõe a concepção de segmentação de marketing, 'incentivos de mercado', 'privatização', e 'desregulamentação'; c) dos efeitos que produz no sistema democrático – ao nível da 'percepção' dos cidadãos em termos de direitos e obrigações do regime político; d) e nos efeitos ao nível da liderança.

Como se referiu anteriormente, é ao nível do que designámos por terceiro eixo, isto é, da discussão da liderança, que os efeitos das transformações operadas e em curso, no âmbito e força do papel do Estado, e conseqüentemente no 'formato' da concepção e implementação das Reformas, se repercute. Quer isto dizer, é nesse contexto de transformação que se encontram as variáveis que determinam o 'sentido/significado' do papel do líder de topo das organizações públicas e a sustentabilidade da sua acção no futuro das organizações, já que é no contexto das decisões políticas sobre o âmbito do papel do Estado e na congruência e continuidade da trajectória da Reforma que se 'expressa' o valor que o poder político atribui ao papel do líder administrativo como contribuidor e garante da construção da capacidade institucional.

Líder e liderança, emergem neste contexto incerto e complexo, de uma nova reconfiguração do Estado e de repartição de poderes supra e infra estaduais a que acresce a multiplicidade de actores emergentes e transversais, como peça chave de interpretação contextual e de dinamização de mudança organizacional. Só que a análise desta dinâmica remete para a questão formulada no parágrafo anterior relativa às relações (e valor) entre poder político e poder administrativo. Wright (1999) ao comparar as alterações profundas ocorridas no estatuto dos líderes de topo europeus (Portugal não incluído) conclui existir uma desvalorização dos critérios de recrutamento por mérito ou político a que designou por *personalização da confiança política* e que teve o seu momento áureo com Margaret Thatcher *There is a common underlying theme in the development of relationship between bureaucratic and political elites which applies to most of our countries – a deinstitutionalization or personalization of political trust* (Wright, 1999:277). Por seu turno, e em oposição à *personalização* do período de Thatcher, outros autores enquadram esta problemática da relação líder político/líder administrativo, num contexto da Reforma (NPM) dinamarquesa, tendo como objectivo argumentar sobre a lógica de acção entre políticos/administradores públicos confirmando que *... management tools designed to create a harmonious relationship between politicians and administrators are unable to change the logic of disharmony* (Hansen & Ejersbo, 2002:733). A lógica de separação de papéis protagonizada pelos princípios do NPM e apesar dos mecanismos para a minimizar, potenciam a conclusão de que os objectivos e acção política têm uma lógica de *constituency* enquanto os líderes públicos desenvolvem uma acção baseada em regras, objectivos e valores.

Parece poder concluir-se que a plataforma de relações entre líderes políticos e líderes administrativos deverá ser concebida de uma outra forma que não seja por via do controle político (*personalização*) mas também lhe caberá desfazer o *'gap'* dessa dicotomia que resulta dos princípios do NPM assente na separação dos papéis dos dois níveis de liderança – político e administrativo. Afinal, ambos os níveis são parte integrante da capacidade de construção institucional bem como da cadeia de valor público, a que mais adiante se fará referência. Acresce que a esta discussão, se junta uma outra, em sede do NPM, que resulta do debate líder/gestor (Dess & Picken & Lyon (1998) Khademin (1998)), e amplificada por arrastamento do mesmo debate nas organizações do sector privado (Hamel & Prahalad (1989)) quanto ao deficiente papel dos gestores enquanto contribuidores da inovação organizacional apesar de o mercado ser o seu limite (o que não ocorre na maioria das organizações públicas, apesar dos instrumentos do NPM).

No contexto do *Symposium: Leadership, Democracy, and the NPM*, a questão colocada a diferentes investigadores sobre se o NPM limitava os gestores públicos a um papel instrumental na prestação das políticas públicas ou permitia a estes um envolvimento no processo político de design das políticas, perspectiva a forma como decorre para diferentes estudiosos a discussão sobre qual o papel e o valor atribuído ao líder administrativo na construção da capacidade institucional. Na perspectiva de Terry (1998) o modelo de gestor público do NPM é uma ameaça à governação democrática e as suas causas devem ser vistas no modelo manageralista independentemente da perspectiva que seja considerada *liberation management* (tem como premissa de que o gestor público é ineficaz devido às armadilhas do sistema burocrático e por isso preconiza o máximo de autonomia para os gestores) ou *market driven management* (centra-se na ideia da ineficiência do serviço público e no papel da concorrência como geradora de serviços melhores e mais baratos) Public Administration by its nature is a political institution formed by the character of the polity, in service to the health and the improvement of the regime. The job of public managers is to be vigilant about the effects of various institutional arrangements on the relationships and processes that are necessary for the health of democracy and to accept that political engagement is inevitable. But this engagement should be circumscribed by the constitutional requirements of the polity. (Kaboolian, 1998:191). A perspectiva de Kelly (1998) (in Kaboolian, 1998) é mais moderada na medida em que os gestores públicos ao preocuparem-se em satisfazer diferentes gostos (perspectiva de cliente) dos cidadãos contribuem para a 'inclusive democratic polity' (Kaboolian, 1998:191). Em contraposição, para Behn (1998) a imagem activista de gestor público é importante na medida em que ele tem de dar solução às falhas de governação, e assim sendo está a contribuir para o envolvimento 'constitutivo' através das actividades que desenvolve. Nesta perspectiva Behn (1998) aproxima-se da abordagem de Moore (2003) embora neste autor o papel do líder assuma uma forma inequivocamente activa (esta ideia será retomada mais adiante) na medida em que não se coloca a dicotomia entre política e administração. Acresce que Terry (1998) ao incluir Moore (2003) como principal mentor da abordagem do *political management* cuja premissa essencial é a de que ... public managers have a legitimate right to exercise political power in the policy making process (Terry, 1998:195) e que isso requer o desenvolvimento de uma estratégia coerentemente defensável 'a wise manager is far less interested in the techniques of winning on a particular occasion than in the techniques of guiding an organization constructively over the years in a world of powerful political forces (Heymann, 1987, xiii)' (Terry, 1998:115) afasta-o das perspectivas do NPM.

Para Terry (2003) o líder público é um *conservator* para Moore (2003) um líder público é um criador de valor público. Em ambos, os critérios de escolha dos líderes públicos devem remeter para critérios meritocráticos

Terry (2003) tenta recuperar a visão tradicional do líder público. O seu quadro de referência histórico, político e social são os EUA e é nesse contexto que procura um quadro de legitimação dos líderes burocráticos assente nos aspectos legais, de gestão e institucionais – estas são as fontes de legitimação do seu poder. O pilar no qual a liderança pública tem o seu suporte é a Constituição e os valores que dela emanam em termos de defesa do interesse público e da cidadania. O líder público das burocracias é um líder que simultaneamente garante a estabilidade e continuidade do regime baseado na autoridade que lhe é conferida e por isso é um *conservador* no sentido de guardião e simultaneamente deve ter capacidade para desenvolver e promover a integridade institucional. Em sua opinião, a preservação da integridade e reputação das instituições constitui uma competência distintiva desenvolvida na base dos valores de cometimento que orientarão a actividade (os aspectos operacionais). Terry (2003) distingue organização de instituição – esta é uma estrutura criada para cumprir necessidades sociais e aspirações e nessa base é que se tornam sistemas adaptativos, responsáveis, cooperantes e com valores culturais. O administrador conservador (*administrative conservator*) ao ser o guardião da integridade institucional deve apoiar-se nas elites administrativas podendo estas ser indivíduos, ou grupos nos quais repousa a responsabilidade da promoção e conservação dos valores sociais. O papel do conservador administrador deve concentrar-se no balanceamento inerente à tensão do sistema político entre a necessidade de servir (*steward*) e a necessidade de preservar (*conservator*). Public administrators must not be weak or subservient, nor must they be empire builders or public entrepreneurs conceptualized in a pejorative sense (Terry, 2003 (2nd):29). É notória a contundência crítica aos princípios do NPM. O modelo em que assenta a acção ou funções do administrador conservador centram-se na conservação da Missão - através da autoridade pública conferida politicamente – o autor considera que o propósito da organização se encontra definido politicamente e o *administrador conservador* não tem aí intervenção. Neste contexto, deve preservar a autoridade (executiva e não executiva) significando que deve garantir a operacionalidade da instituição na base do espírito e da letra firmada na lei e que inclui a responsabilidade de interpretação legal, a formação das pessoas e um judicioso uso dos regulamentos e da estratégia de adjudicação. O seu papel no contexto da Missão é ainda,

preservar a organização contra a violação da confiança pública. Na conservação dos Valores deve apoiar-se e assegurar um quadro executivo viável, preservá-lo das acções externas e garantir através de incentivos e persuasão a coesão nos membros. A preocupação última, é garantir que este quadro preserva a integridade da burocracia pública. O terceiro pilar do modelo assenta na conservação de suporte externo e interno evitando internamente grupos que defendam interesses particulares promovendo os valores de lealdade para com a organização. Na conservação do suporte externo o administrador conservador deve concentrar-se em manter uma imagem pública favorável e sustentável para com os seus stakeholders. Em resumo, para o autor *bureaucratic leaders do not pose a threat to democracy... bureaucratic leaders are administrative conservators and they are actively engaged in a special type of leadership called administrative conservatism is a form of statesmanship. It requires professional expertise, political skill and a sophisticated understanding of what means to be an active participant in governance. The conservator not only should be responsive to the various constitutional masters but also must preserve the executive and nonexecutive authority invested in public....* (Terry, 2003:159).

Moore critica esta doutrina clássica afirmando ... *It aims to keeping public sector managers firmly under democratic control, na sua perspectiva baseia-se ... in a ill considered conception of the public interest* (pag. 17) ... *The mind set of administrators or bureaucrats rather than entrepreneurs, leaders or executives Tend to see it as maintaining a long term institutional perspective in the face of fickle political whims. Their principal managerial objective is to perfect their organization' operations in traditional role, not to search for innovation that can change their role or increase their value for polity.* (Moore, 2003 (8th):17)

A abordagem de Moore (2003) centra-se em dois princípios básicos: a ausência de separação entre política e administração e nos princípios da gestão política - mobilização de suporte, legitimação e co- produção. Os seus principais instrumentos centram-se na - representação e recomendação (*advocacy*), negociação e a gestão das políticas (Reorganização de estruturas, Estratégia e operações). É na coerência e congruência de construção destes pilares que o líder contribui para a construção de valor público das organizações e contribui para a sua razão de ser – oferta de serviços e produtos que tenham valor para os stakeholders (cidadãos, políticos eleitos e todos aqueles a quem a organização serve). De facto, segundo o autor a filosofia de gestão pública tem subjacente a criação de valor público assente num conjunto de premissas que a diferenciam do NPM particularmente a nível dos instrumentos que utiliza e que não são baseados numa filosofia de mercado. O êxito do gestor público na asserção de contribuidor para a criação de valor está no seu modelo mental onde devem estar claras questões como sejam o que é que os cidadãos esperam dos serviços e dos seus lideres, que valores devem estar presentes no decorrer da execução das actividades, os valores éticos e que parâmetros devem estar

subjacentes no confronto com as forças externas – solidez das ideias e argumentos, utilidade das mesmas no sentido dessa criação de valor. Reconhecendo, que os gestores públicos se defrontam com aspectos paradoxais resultantes da inconsistência e conflitualidade das opções políticas cabe ao gestor público dimensionar e explorar as oportunidades dos instrumentos da gestão estratégica nos quais deve colocar o seu foco: 1) focalizar-se nos propósitos; 2) ser capaz de responder às mudanças de política; 3) ser capaz de introduzir flexibilidade na organização e adaptar as suas estruturas. Public managers become strategists rather than technicians. They look OUT to the value of what they are producing as well as DOWN to the efficacy and the propriety of their means (Moore, 2003:20)

A abordagem alternativa à visão tradicional na Administração Pública é explorada por Moore (2003) na sua obra *Creating Public Value – strategic management in government*, desenvolvido no contexto da Harvard University's John F. Kennedy School of Government, propõe ...to work out a conception of how public managers could become more helpful to society in searching out and exploiting opportunities to create public value (Moore, 2003:22). Nesta perspectiva o autor desenvolve o conceito de *valor público*² e constrói o modelo, que prefigura a acção do gestor público na criação desse valor. Em primeiro lugar, define um Axioma do conceito de valor público considerando que o valor público está enraizado nos desejos e percepções dos indivíduos e não necessariamente nas transformações físicas, nem nas abstracções de sociedade. Desta forma os gestores públicos lidam com percepções de valor. Em segundo lugar, refere que a autoridade pública ao ser invocada para satisfazer necessidades colectivas, ou para resolver problemas técnicos como regulador ou corrector de mercados dá execução a essa actividade investida de uma capacidade de criação de valor – a autoridade. Em terceiro lugar, os gestores públicos criam valor porque lhes é conferida autoridade e recursos (dinheiro), por via dos representantes dos cidadãos (poder político) e porque operam instituições que satisfazem desejos de uma ordem social justa, continuada, eficiente e credível (prestação de contas). Em suma, satisfazem necessidades quando representam a performance passada e futura das organizações, para os cidadãos e seus representantes, pela autorização continuada mediante o estabelecimento de critérios de prestação de contas.

Mas o contexto no qual o gestor público opera está em permanente mudança e as necessidades dos cidadãos também e os métodos e instrumentos para cumprir essa satisfação desenvolvem-se e actualizam-se. Nesta linha de raciocínio, Moore (2003) afasta-se ainda mais da visão tradicional ao considerar não ser suficiente a acção dos gestores na continuidade de organização,

isto é, a continuidade pressupõe um trabalho árduo ao nível da sustentabilidade (inovação/flexibilidade) interna e externa, norteadas pelos princípios de 'justificação' da sua existência. O autor reconhece que a acção do gestor e líder público se desenvolve num contexto marcado pela Incerteza devido ao carácter dual, ambíguo e de conflito de objectivos resultantes do nível político, e das pressões externas à organização. Reconhece-as como sendo desafios, porque ao contrário da visão tradicional o líder público não se deve confinar ao 'estrito papel de mandato', e de cumprimento da lei, mas sim, buscar oportunidades, mediante o uso de alguma discricionariedade, estando ela própria extremamente limitada pelo controlo continuado das políticas dos media e dos grupos de interesse.

O quadro conceptual de criação de valor público de Moore (2003), assenta num modelo baseado no triângulo estratégico que define as condições necessárias para a produção de valor no sector público. Os três eixos estratégicos correspondem: 1º) Definição de uma estratégia válida em termos de sustentabilidade, na qual a organização produz serviços com valor para os políticos, clientes, beneficiários, a baixo custo em termos de dinheiro e uso de autoridade; 2º) A estratégia tem de ser legítima e politicamente sustentável, deste modo a organização deve continuamente atrair autoridade e dinheiro do contexto político a quem presta contas; 3º) A estratégia tem de ser operacional e administrativamente factível, as actividades desenvolvidas são válidas por forma a atrair o suporte externo que contribua para o cumprimento dos objectivos da organização. O alinhamento e coerência dos três eixos estratégicos determinará o nível de performance na execução dos objectivos e dos propósitos subjacentes à capacidade de criação de valor – autoridade e recursos - conferida pelos cidadãos através dos seus representantes eleitos. Neste quadro conceptual cabe ao gestor e líder público o desenvolvimento de uma estratégia *Outward* virada para o suporte externo que crie valor na produção da organização, *Upward* centrada no contributo da definição política do valor da organização, e *Downward e Inward* virada para as condições estruturais e informais da performance corrente da organização.

Moore, tece considerações ao nível dos desafios psicológicos que a liderança pública exige, neste quadro complexo de acção/comportamento estratégico do líder, invocando quatro aspectos: 1º) A procura de meios de fuga como refúgio, isto é, a recusa em sair da 'zona de conforto' e enfrentar os desafios; 2º) Caminhar no fio da navalha que resulta da falta de coragem em articular convicção/dúvida e acção/reflexão, procurando meios para preservar o status quo; 3º) Capacidade para caminhar no fio da navalha balanceando o papel que os parceiros podem desempenhar mas

conservando o sentido crítico da acção/reflexão; 4º) Psicologicamente o líder público tem de ser forte e possuir energia (*Inner concentration*), mas acima de tudo e de todas as técnicas nada substitui a sua estrutura moral e experiência.

Ao invocar este quadro psicológico do líder público Moore (2003) aproxima-se de Quinn (2004)³, ao invocar o modelo do quadro psicológico de excelência da liderança (*The Fundamental State of Leadership*), *Excellence is a form of deviance, doing things that are not normal* (Quinn, 2004:24) em substituição do (*Normal State of Leadership*)

4 – Repescando as questões chave da revisão da literatura

Definiu-se como foco da dissertação, a análise das condições de sustentabilidade futura da liderança de topo da Administração Portuguesa. Como linha de orientação da Revisão da Literatura começou por evidenciar-seo estado de arte sobre a compreensão do que é a liderança seguindo-se a organização desse conhecimento (teorias e modelos) utilizando o instrumento de paradigma utilizado por Gayle (2004). Posteriormente, recentrou-se o foco na literatura sobre os principais temas em discussão no contexto da liderança publica - o papel do Estado e o movimento das Reformas operadas nas últimas décadas nas organizações públicas. Finalmente, evidenciou-se aspectos da discussão da liderança focados nos temas líder/manager, o posicionamento político quanto à escolha dos líderes públicos, a dicotomia da distribuição do poder entre líder político/líder administrativo e finalmente colocou-se em debate duas visões alternativas sobre o papel dos líderes públicos nas organizações.

Como se demonstrou, colocar a questão sobre o conceito de liderança, no quadro presente do conhecimento teórico, é, para alguns, 'tudo e nada' (Phills, 2005), ou um esforço inútil (Hofstede in Gayle 2004), quase um desperdício de tempo, na medida em que o seu significado é dependente da perspectiva individual e tem as suas condicionantes no contexto. Não obstante, o estudo da liderança para grande parte dos investigadores funciona como um driver na busca de uma melhor compreensão sobre o tema. Também de forma geral é aceite que a questão da liderança emerge numa perspectiva societal e na linha de Osborn o estudo da liderança deve ser contextualizado como parte integrante de outras teorias. O esforço de sistematização de conhecimento sobre liderança através do uso do paradigma como fonte de diferenciação e simultaneamente de comparabilidade, proposto por Gayle (2004), potenciou a evidência da

importância (de entre outros) de três critérios, usados como fonte de comparabilidade entre os paradigmas: 1º) a discussão líder/gestor, na perspectiva da diferenciação dos seus papéis, da interrogação sobre as necessidades de haver gestores ou líderes ou ambos; 2º) a relevância das características culturais e modelos mentais sociais na análise da percepção sobre liderança e sobre o papel dos líderes; 3º) as características contextuais, como fonte de identificação de variáveis determinantes na análise das relações de causalidade subjacentes ao exercício da liderança.

Recentrando o foco da revisão da literatura no domínio contextual global da evolução do papel do Estado e dos sistemas político-administrativos, evidenciou-se a 'crise' e as diferentes causas subjacentes à dinâmica do 'emagrecimento' do Estado quer na perspectiva da diminuição do seu âmbito e funções quer expressas pelo movimento de 'reformatação' da capacidade administrativa (Reformas). Ressalta dessa revisão da literatura, aspectos fundamentais: 1º) A pressão das instituições globais no sentido da 'eficiência' e da tentativa de convergência dos Estados e sua capacidade administrativa por via das Reformas; 2º) Questiona-se 'os estragos' da diminuição do âmbito de intervenção do Estado e os efeitos na sua capacidade institucional (Força), a que se acrescenta a ausência de um quadro teórico que dê suporte à construção da capacidade institucional; 3º) Evidencia-se que as trajetórias da Reforma ocorrida nos Estados não apontam para nenhum sentido de convergência, porque têm na sua base sistemas político administrativos diferentes construídos numa base de evolução histórico-social específica; 4º) Evidencia-se que o modelo das relações político administrativas baseadas nos mecanismos de orientação para o mercado, proposto pelo movimento de Reforma do NPM, têm contribuído para a fragmentação da capacidade institucional e força do Estado e põem em causa o sistema de governância democrática; 5º) Neste contexto, o papel dos líderes ou gestores tem variado em função do valor que lhes é atribuído pelo poder político, tendo-se evidenciado a perspectiva dual das relações político administrativas, a ambiguidade de prossecução de objectivos, a dificuldade em avaliar muitas das actividades prosseguidas, porquanto são dirigidas simultaneamente às expectativas do poder político e dos cidadãos; 7º) Colocou-se em confronto dois modelos teóricos de visão sobre o papel do líder público – uma visão tradicional na qual o líder administrativo cumpre um mandato de 'preservação' (*conservator*) da organização pública (Terry, 2003) e uma visão de liderança activa na criação de valor público perspectivada no contexto da abordagem da gestão pública de Moore (2003).

Tendo como pano de fundo este quadro conceptual, é nele que se perspectivará a análise sobre as condições de sustentabilidade da liderança de topo da Administração Pública Portuguesa, através da identificação de variáveis de Incerteza emergentes do contexto externo e interno e das relações de causalidade contextuais que podem determinar diferentes evoluções de trajectória político administrativa nas quais será possível discutir as condições de um modelo de liderança, possível e desejável no sentido do reforço da capacidade institucional e de construção de valor público.

Notas finais

¹ De forma sumária estas teorias económicas tratam de aspectos específicos das relações contratuais em que estão envolvidas várias partes interessadas e onde existem problemas de informação assimétrica como no caso da teoria das relações de agência. A teoria dos custos de transacção está associada a Ronald Coase que desenvolveu um quadro teórico que permite prever quando certas tarefas económicas podem ser desenvolvidas pelo mercado ou por organizações públicas. A teoria da escolha pública é parte integrante da economia política desenvolvendo uma abordagem em que considera que os agentes dispendo de racionalidade actuam em benefício próprio primeiramente e só depois têm em consideração outros interesses

² O conceito de criação de valor público, tem sido estudado na perspectiva da existência da 'cadeia de valor público' (*public sector service value chain*) como forma de restaurar a confiança nas instituições públicas. Tendo como pano de fundo o contexto canadiano, no qual se detecta uma forte crise de desconfiança dos cidadãos nas instituições públicas e governos, Heintzman & Marson (2005), propõe um Modelo de abordagem de identificação da cadeia de valor assente em três pilares – a satisfação dos funcionários e o seu cometimento – satisfação do serviço ao cidadão/cliente – confiança do cidadão nas instituições públicas. Cada um dos pilares é impulsionado por *drivers* procurando estudar-se as interrelações nos dois primeiros pilares e que potenciam o *feedback* para os *drivers* que motivam a confiança do cidadão nas instituições. Na perspectiva dos autores a acção desarticulada no desenvolvimento entre a satisfação dos funcionários e satisfação do serviço é a principal causa da disfuncionalidade e da percepção de desconfiança nas instituições por parte dos cidadãos. Neste contexto, os líderes públicos, consideram os autores, têm um papel fundamental na dinamização entre a motivação dos funcionários e a oferta aos cidadãos, isto é, nos dois primeiros pilares do Modelo.

³ Quinn.1991. *Beyond Rational Management*, refere que nas teorias tradicionais da gestão existe uma incapacidade de reconhecer os paradoxos como parte integrante da dinâmica da gestão. Na perspectiva da gestão racional o caminho da excelência só é possível através de práticas padronizadas e rejeitando o que é paradoxal. Na opinião do autor a excelência é uma forma de desvio do modelo mental que integra a incerteza como componente essencial do processo de gestão.

CAPÍTULO II – IDENTIFICAÇÃO DE OBJECTIVOS E METODOLOGIA

1 – Identificação dos Objectivos

1.1 - A premissa: As estratégias de liderança têm de ser congruentes com as opções políticas face aos desafios

No processo de Reformas na Administração entre finais de 70 até 90 (Portugal incluído) vários foram os efeitos perversos e contraditórios que deixaram numa desorientação/vazio a liderança de topo (bem como os Recursos humanos em geral). A emergência de um novo modelo de governabilidade pôs em causa o modelo burocrático em todos os Estados de Welfare. O centro desta crise é o próprio modelo em que se centra o Estado Providência face à incapacidade de projectar níveis de crescimento económico que alimentem a volumetria das administrações públicas geradas por força dos papéis de produtor, alocador e redistribuidor de riqueza que o Estado tinha assumido, e também o poder que os líderes públicos tinham adquirido por força das competências assumidas e dos orçamentos que geriam. A pressão orçamental crescente e a diminuição da riqueza gerada, impõe que os governos redistribuam responsabilidades a diferentes níveis da sociedade e potencia a vaga de ‘emagrecimento’ das organizações públicas e consequentemente o enfraquecimento dos seus líderes. As potencialidades e baixos custos proporcionados pelas novas tecnologias, constituíram o motor da eficiência, para além de toda a panóplia de instrumentos (privatização, segmentação de mercados e concorrência, parcerias público-privadas, desregulamentação, ...) importados da esfera das organizações privadas. As ‘percepções/ideias’ de novos perfis de líder/gestor impõem-se como necessidade para promover a mudança cultural das organizações públicas, como contraposição ao líder burocrático.

O esforço a partir dos meados de 90, na maioria dos países, no sentido de reconfigurar a estratégia de desenvolvimento da liderança pareceu contudo, ter ainda por base um problema comum em todos os países – o défice de cultura de serviço público, segundo o enunciado no Relatório da OCDE em 2001. De facto, o percurso das Reformas administrativas nos diferentes países, independentemente do seu pendor mais ou menos liberal, evidenciaram falhas na observância das especificidades culturais, já que a pressão da eficiência, (como anteriormente se referiu) orientou as preocupações políticas para a reorganização de estruturas em detrimento de

quem devia ser envolvido e preparado para orientar a mudança organizacional e que instrumentos dispunha para levar a cabo essa missão – os líderes públicos. O padrão das relações entre gestores públicos e liderança política, o modelo de orientação para o mercado e os instrumentos utilizados pelo NPM acentuaram o défice de cultura de serviço público bem como a acentuação de desconfiança dos cidadãos quer nos serviços públicos quer na ‘instituição democrática’ (V. Nota 2 do Cap. I).

O Relatório da OCDE anteriormente invocado coloca especial relevo na importância do diagnóstico de opções face aos desafios de cada país, conducentes ao posterior estabelecimento da estratégia de liderança.

Esta recomendação faz um alerta claro, de que as estratégias de liderança, não podem ser remetidas para o nível de análise de um ‘exercício de boas práticas’. A estratégia de liderança, tem de ser congruente com as opções políticas relativas ao modelo e funções que o Estado pode/deve ou entende desenvolver, expressa nas missões das organizações públicas, criadas para dar resposta aos desafios de crescimento económico e de satisfação das necessidades gerais da sociedade. Pressupõe, um exercício de reflexão sobre as condições únicas de cada país - económicas, sociais, políticas e as trajetórias possíveis para fazer face aos desafios . A opção de trajetória terá de ser congruente com a ‘percepção/ideia’ de necessidade de liderança e consequentemente com as estratégias de escolha, preparação e motivação dos líderes.

É na linha de defesa desta perspectiva de abordagem que a identificação do foco de análise do presente trabalho – condições de sustentabilidade da liderança de topo da Administração Pública portuguesa, encontra a sua pertinência.

1.2 - O desafio da Reforma do Modelo Social Europeu como motor das opções políticas de definição do modelo e funções do Estado

As condições de partida, da Reforma Administrativa na Administração Pública Portuguesa, nos anos 80, não tiveram como pressupostos a crise do Estado Providência. Pelo contrário, é nesse período que se pretendeu criar um modelo de Estado de Welfare.

Em 1974, Portugal enfrenta uma ruptura política, emerge um Estado democrático, e a partir de então é palco e sofre o impacto de diferentes rupturas, umas internas outras externas, com a condicionante de que a dinâmica das trajetórias, se processa de forma conflitual e contra-cíclica.

O ano de 1974, representa o momento de ruptura política, cujos germens se situaram algures em finais dos anos 60, mas a força das coisas (Aguiar, 2000:129) só potenciou nesta data a sentença de morte do sistema político autocrático (que vigorou desde os anos 30 do século passado) e o estabelecimento de um regime político democrático (à semelhança dos já há muito tempo formados na Europa) constitucional, a emergência dos partidos políticos, uma economia de mercado, participação política de todos os cidadãos e criação de infra estruturas de bem estar e de segurança social alargadas. Em termos gerais, a leitura política orientou e modelizou o percurso no sentido do estabelecimento de um Estado Providência, e as especificidades ocorridas no processo de ruptura do sistema político, tais como sejam as nacionalizações, tiveram um impacto na volumetria do Estado quer por acréscimo das funções de alocador, produtor e redistribuidor de riqueza quer pela gestão patrimonial, resultante da apropriação dos meios de produção.

A leitura política das condições e possibilidades de implementação de um modelo de Estado Providência encontraram-se contudo, em contraciclo com a emergência do desmantelamento do mesmo em grande parte dos países europeus, devido à constatação da sua insustentabilidade (financeira e administrativa). Isto é, em pouco mais de dez anos é feito um percurso no sentido do crescimento do modelo de Estado Providência e da inevitabilidade de empreender medidas para o seu retrocesso, pelo reconhecimento de que as premissas de base para a sua manutenção estavam em rotura – o nível de riqueza criada pelo país em sucessivo decréscimo, a diminuição progressiva da população activa e o aumento ascendente do número de reformados, com a consequente pressão no Sistema de segurança social.

Dois acontecimentos do contexto externo vêm complexificar a dinâmica da jovem democracia portuguesa. O primeiro, resulta da leitura política interna, expressa na vontade do pedido de adesão à Comunidade Europeia (1977) e que até 1986 obrigou a ajustamentos de diversa índole - aproximação à legislação - cujo impacto se fez sentir em diversos domínios: económico, doutrinário, político, jurídico.... A adesão de pleno direito em 1986 e consequentemente o respeito por uma nova ordem jurídica supranacional - directivas, regulamentos, decisões, orientações, avaliação de políticas – é acrescida de uma nova forma de acção política dos governos em sede das instituições comunitárias e reconfigurou a capacidade institucional administrativa. A

progressiva integração comunitária expressa nos Acontecimentos dos Acto Único Europeu, Construção do mercado interno, Mobilidade de pessoas bens e serviços (Acordo de Schengen), Banco Central Europeu e Moeda Única acentuam uma nova 'ideia do Estado' (por transferência de poderes de decisão) do papel do Governo e consequentemente do papel das organizações públicas *les gouvernements deviennent non seulement trop petits pour les grands problèmes, mais trop grands pour les petits problèmes* (Daniel Bell citado por Lesourne, 2004:65). Estas passaram a ser reorientadas para a prossecução de novas missões (atribuição de fundos comunitários) assumindo configurações organizacionais (particularmente os Institutos) diferentes das Direcções Gerais do Estado Administrativo.

A dinâmica da integração europeia da qual o Estado português é parte integrante aumenta de intensidade no contexto de um outro acontecimento exterior - a Queda do Muro de Berlim (1989) que transfigura a arena política das relações de poder a nível mundial. De uma relação de poder dual (EUA versus URSS) passa-se para uma relação de poderes multipolar no qual emergem e/ou se acentuam dinâmicas regionais mundiais, estruturadas ao redor das relações económicas tais como sejam o MERCOSUL, ALENA A globalização e consequente amplitude dos mercados acentua a dinâmica da integração da região Europa, perspectivada sempre no sentido político, mas usando o eixo económico como força integradora. O objectivo fundamental centra-se nas relações de poder mundial nas quais os EUA, China, Japão e Índia se perfilam num contexto de decisões (UN, OCDE, OMC, OMS, NATO, OIT ...), que afectam o mundo global. Isto é, está em causa, uma reconstrução hierárquica de distribuição de poderes a nível mundial onde a Europa poderá ou não, ter no futuro, um discurso representativo dos países europeus em determinadas matérias que até à pouco tempo definiam o Estado Nação em sentido estrito (Segurança, Política Externa, Política Monetária). Em suma, as relações de interdependência que se estabelecem definem novas regras de governabilidade ou governância, as quais se vão repercutindo nos níveis inferiores de decisão - nos Estados (nível central) nas suas regiões (princípio de subsidiariedade) e assim sendo as organizações do Estado a nível central, regional e local registarão ou não profundas alterações quantitativas (número de organizações necessárias) e qualitativas (tipologia organizacional, estrutura, qualificação dos recursos humanos, liderança). Em suma, está em questão o grau de redistribuição de poderes de base territorial, tentando

cumprir os desígnios constitucionais de serviço público tão próximo quanto possível das populações.

O propulsor desta dinâmica tem-se centrado na tecnologia e comunicações na medida em que proporciona a ocorrência dos fenómenos em simultâneo a nível global, com baixo custo, projectando uma acentuada concorrência económica e a fluidez dos mercados financeiros. A tecnologia nas suas diferentes formas ou utilizações constitui a principal característica do fenómeno globalização dos tempos modernos e arrastou consigo também a fluidez nas interrelações societárias (a emergência de sociedades fragmentadas), os fenómenos de transversalidade de funcionamento, por oposição à hierarquia. Em suma, determinou um novo paradigma de desenvolvimento económico shumpeteriano por oposição ao modelo fordista/keynesiano.

A integração europeia constituiu uma oportunidade de viabilização da jovem democracia portuguesa e potenciou o crescimento económico por via dos Fundos estruturais e do desaparecimento de barreiras num mercado alargado.

As interdependências que se estabelecem no mundo global têm colocado à maioria dos países europeus desafios de Reforma centrados no designado Modelo Social Europeu, já que este se torna um 'obstáculo' à competitividade no mundo global, devido aos custos presentes (Saúde e Emprego) e futuros (Reformas) que impõe, por comparação à diminuição progressiva da riqueza criada e da diminuição da população activa que a gera.

No caso português, acresce a reduzida dimensão do país, o modelo económico de fraca competitividade e o baixo nível educacional. A reduzida margem de manobra do poder político na concepção e decisão de políticas desafia a capacidade política de manutenção do 'desajustado' Modelo Social Europeu por via da pressão sobre as finanças públicas. Deste modo o poder político vê-se confrontado com a situação de viabilidade e credibilidade nacionais. A estes desafios vêm juntar-se outros centrados no núcleo duro da esfera da soberania – Justiça e Segurança, e de ordem global, o Ambiente.

No seio das Reformas do Modelo Social, é central a definição política sobre o papel e as funções que cabem aos Estados desenvolver. A Reforma do Modelo Social (princípios de Segurança Social, Saúde e Educação, mercado de trabalho ...), tem um impacto directo na dimensão,

organização e desempenho dos serviços públicos. Em suma, estão em questão as opções políticas de cada país quanto à profundidade (âmbito) daquela Reforma que se expressa directamente nas opções e congruência da trajectória das Reformas das suas Administrações Públicas.

Pode colocar-se então a seguinte interrogação prospectiva: Que trajectórias (cenários) o poder político poderá percorrer para responder aos desafios com que a sociedade portuguesa se defronta e que papel caberá ao sistema administrativo em cada uma delas na construção e consolidação desses desafios?

1.3 - Objectivo: a função directiva é sustentável quando a opção política reconhece que o sistema administrativo cria valor público¹ para os cidadãos

Nunes (2004) num estudo comparativo do perfil dos dirigentes de topo das organizações administrativas evidencia alguns aspectos relevantes e tendências no tocante à função directiva pública: 1º) Quase todos os sistemas políticos contemplam a existência de uma estrutura de pessoal político de confiança do Governo, mas os diplomas legais que lhe estão subjacentes não são claros na separação da esfera político/administrativa; 2º) Invoca a existência de consenso quanto à coexistência de duas esferas de actuação distintas, baseadas na divisão do trabalho entre burocratas e políticos, embora se identifiquem modelos de relações fortemente politizadas – Itália, Bélgica e França... modelos separados e razoavelmente politizados – Finlândia, Austrália, Alemanha, Japão e Holanda ... e modelos de separação das esferas e muito pouco ou nada politizados – Nova Zelândia e Reino Unido. (Nunes, 2004:3); 3º) As designações da função directiva são extremamente diferenciadas bem como os modelos de ingresso, acesso, tipo de contrato, não havendo pois um padrão comum. No caso português refere a forma vaga da conceptualização de dirigente em corpo legal como pessoal que exerce actividade de direcção, gestão, coordenação e controle; 4º) Na maioria dos países procedeu-se a um esforço de criação de uma estrutura directiva que visou reforçar o perfil de liderança dos dirigentes públicos; 5º) Subjacente à criação de corpos ou elites está a procura de competências estritamente relacionadas com a visão estratégica, desenvolvimento de programas de performance, gestão e planificação de recursos humanos, físicos e económicos... (Nunes, 2004:7), em que o contrato de performance é uma prática crescente; 6º) Reforço da tendência de recrutamento com base em critérios meritocráticos; 7º) Quanto ao recrutamento e selecção distinguem-se dois grupos de países – o grupo que se aproxima do sistema de carreira, procedendo à selecção com base em

critérios de competências e o grupo de países com sistema de emprego, mas vigorando em alguns, também critérios de selecção de competências.

De uma forma geral extrai-se do texto do autor que a revalorização da função directiva nos cargos de topo da Administração é uma tendência. A ela não está alheia o facto da imperiosa necessidade de revigorar a transformação cultural da esfera administrativa após um período longo em que a modernização das estruturas foi o principal enfoque do processo de Reformas na maioria dos países. Por outro lado, a tendência da escolha política, no sentido estrito vai cada vez menos sendo uma prática na maioria dos países e quando o é, os critérios de competências no recrutamento e selecção a par da avaliação da performance são uma prática na maioria dos países da OCDE. Outra tendência é a procura de competências de visão e acção estratégica e a tentativa de captação e de retenção dos melhores quadros, assumindo por isso a necessidade de criação de estruturas que potenciem a criação de corpos ou de elites de dirigentes de topo.

Considera-se, no novo paradigma das competências do líder de topo da Administração que a sustentabilidade está no conjunto de condições que permitam ao líder no seu exercício criar valor. O conceito de criação de valor, na perspectiva de Moore (2003), não se reporta a uma actividade mercantil, e consequentemente não se define pela expressão monetária. Ela gera-se na organização pública, e é avaliada pelos cidadãos quanto ao valor e confiança que depositam na organização pelos serviços de índole geral que prestam, é avaliada pelo cidadão enquanto cliente pela qualidade dos serviços, é avaliada pelos empregados públicos, através da satisfação e do empenho, na produção dos serviços. A criação de valor público está assente em princípios e valores democráticos de ética e de responsabilidade que são percebidos e avaliados pelos cidadãos enquanto receptores de serviços de interesse público geral e enquanto cidadãos clientes receptores de serviços públicos específicos. Deste modo a criação de valor público é avaliada pela 'percepção do valor' das instituições democráticas na defesa de interesses gerais e na 'percepção do valor' da qualidade e performance dos serviços prestados ao cidadão enquanto cliente. Nesta acepção as organizações do sistema administrativo são parte integrante da cadeia de valor público e contribuem para a construção da capacidade institucional e força do Estado. O exercício da liderança, particularmente de topo, torna-se a condição necessária e suficiente na criação do valor público e projecta-se a três níveis: 1) estratégico - condições para criar valor, reorganizar, e

reformular a missão; 2) operativo – condições que lhe permitam obter eficácia e eficiência organizacional; 3) gestão das relações políticas - condições de autonomia versus responsabilidade pelos resultados aferidos pelos destinatários (avaliação externa).

Tendo em linha de conta as trajectórias possíveis para fazer face aos desafios da sociedade portuguesa e o papel das organizações do sistema administrativo em cada uma delas, o objectivo do presente trabalho é demonstrar que a função directiva é sustentável na(s) trajectória(s) na qual(is) a opção política reconhece que o sistema administrativo cria valor público e consequentemente a 'percepção' de liderança (o seu papel, condições de exercício, selecção, desenvolvimento) terá de ser congruente com esse desiderato.

1.4 - Hipótese: O poder político reconhece que o sistema administrativo e os seus líderes criam valor público

Importa agora passar em revista, quem foram e/ou são os líderes de topo da Administração portuguesa qual o papel que lhes foi/é atribuído pelo poder político na dinâmica de transformação das organizações públicas.

As conclusões do estudo elaborado por Rocha (2001), com base num processo de inquirição junto dos dirigentes de topo da Administração Pública Portuguesa, dá conta que os dirigentes das organizações públicas portuguesas reflectem a 'desorientação' em que se movem as organizações, como resultado da contradição das Reformas, reflexo da falta de rumo do Estado e da Reforma do sistema político. Em consequência, o perfil do dirigente de topo da Administração revelava consistência com os traços do burocrata tradicional do Estado Administrativo. Essa ambiguidade tem-se tornado forte contribuidora para o insucesso da mudança organizacional. O uso das tecnologias tem substituído o empenhamento e a coerência necessárias nas estratégias de formação, a condução do processo de mudança organizacional tem sido definida politicamente de forma centralizada e por via normativa o que constitui, por si só, o primeiro passo para a edificação de barreiras psicológicas, já que mudanças não percebidas constituem incertezas perante as quais os funcionários reagem com sentimentos negativos.

Estes factos são demonstrativos de uma tendência que perpassa pela Administração Pública Portuguesa, desde a fase inicial da construção democrática – a 'irrelevância' que o poder político atribui ao papel do líder administrativo como promotor da mudança organizacional e como

contribuidor na ‘geração’ de valor do serviço público para os cidadãos. Madureira, desenvolve esta temática afirmando, na administração pública portuguesa não existe uma tradição de formação de quadros directivos, pelo que vão proliferando os dirigentes que são funcionários em fim de carreira que foram aprendendo graças ao *learning by doing* ou então designados por nomeação política (Madureira, 2004:97). Nesta perspectiva, está em causa a ‘subvalorização’ da formação mas também e particularmente a ‘desvalorização’ das competências de liderança nas organizações públicas. Como se observará no decorrer do trabalho, o ‘vazio’ da liderança pública é aproveitado, por via da alternância política democrática, como veículo de interesses partidários. A escolha dos líderes de topo da Administração, segue a regra do critério político e a recente legislação relativa às regras do pessoal dirigente ‘legaliza’ o *spoil system*, como regra (constituem a excepção – os Secretários Gerais dos Ministérios e os Inspectores Gerais dos Ministérios).

Recuando ao tempo de vigência do sistema político autocrático, de partido único, a escolha política dos Dirigentes públicos de topo, inequivocamente seguia o critério político, centralizado no Presidente do Conselho de Ministros seguindo uma política de ‘indoutrinação’ que potenciava a permanência do sistema administrativo, ao qual cabia o papel de fazer cumprir as leis. Enquanto em exercício do poder delegado o líder de topo detinha um estatuto importante face ao poder político e no seio da instituição que dirigia. No sistema autocrático as instituições públicas detinham um papel relevante na manutenção da ordem social. Não obstante, e até pelo facto da escolha dos líderes de topo ser altamente ‘individualizada’ e centralizada, o espírito de corpo de dirigentes de topo na Administração Pública portuguesa, nunca existiu. A queda do Regime, representou o ruir do poder da liderança de topo administrativa. No contexto do novo regime democrático, o ‘vazio’ instalado correspondeu a uma ameaça de descontinuidade da oferta dos serviços públicos mas também poderia ter correspondido a uma oportunidade de os revigorar, se o ‘entendimento’ ou leitura política tivesse sido o de considerar as organizações públicas e o sistema administrativo em geral, como relevante na edificação da capacidade institucional, num novo regime democrático. Ao invés, o sistema público é considerado como uma ‘herança pesada’, e os seus dirigentes são olhados com desconfiança, embora na fase politicamente conturbada tenham sido o garante da continuidade do Estado.

A Administração e os seus dirigentes passam a representar um ‘estigma’ para o poder político. Como se evidenciará, assim como a leitura política das condições económicas do país para fazer

face a um crescendo de exigência societal entrou numa dinâmica contracíclica, a leitura política, acerca do papel das organizações públicas na construção da democracia veio a revelar-se 'perverso' e é expresso por diversos fenómenos: desconhecimento da volumetria dos seus recursos humanos, regras de funcionamento discricionárias ou garantísticas, partidarização, contradição e descontinuidade nos processos de Reforma. Em que cenário (trajectória) é possível que emerja condições de mudança?

A complexidade da abordagem exige uma apreensão holística das diversas vertentes, bem como uma análise retrospectiva que evidencie os estigmas que perpetuam no tempo isto é, as tendências longas intrínsecas aos sistemas complexos de ordem societária. Daqui decorre a opção pela abordagem metodológica centrada nas Metodologias da Prospectiva pela profunda convicção de que para problemas complexos devem ser utilizados instrumentos simples mas que potenciem a apreensão global de interacção dos acontecimentos que decorrem em diferentes planos e sistemas (sistema político, sistema administrativo, sistema comunitário, mercados ..) e se assuma o factor incerteza como eixo fundamental da inflexão das trajectórias possíveis dos Acontecimentos.

O principal desafio da Antevisão centra-se na capacidade de discernir estruturas possíveis de futuros que se encontram inscritas no presente e no passado, reinterpretados através da óptica que uma nova visão, que o presente faculta, criando e explorando cenários possíveis de evolução. Não se trata pois de apresentar soluções estáticas para problemas identificados, mas sim de compreender formas de evolução e projectá-las no futuro como caminhos coerentes, que pressupõe como trave mestra a capacidade de identificação de Incertezas cruciais (Forças Motrizes) ao redor das quais é possível interrogarmo-nos quanto à possibilidade de sucesso de diferentes trajectórias.

Nos pontos 2 e 3 abordar-se-ão, respectivamente, o Quadro conceptual onde se inserem as metodologias da Prospectiva, bem como uma breve síntese das principais correntes de pensamento enunciando-se no ponto 3 a escolha do método de Cenários e o funcionamento do método em interacção com o problema proposto para análise.

2 – A opção metodológica – Metodologias da Prospectiva

2.1 – Metodologias da Prospectiva e seus fundamentos teóricos

As metodologias da Prospectiva encontram o seu suporte na formulação da Teoria Geral de Sistemas, a qual é tributária do desenvolvimento de outras teorias tais como sejam a da comunicação (que surge com o desenvolvimento da Informática) da teoria do controle (com origem na Cibernética) da teoria da organização e da teoria da complexidade (não linearidade dos elementos interactuantes e integrativa da noção de incerteza).

Na génese da Teoria Geral dos Sistemas encontra-se a tentativa de ruptura com o pensamento analítico (mecanicista) procurando a instauração de uma nova epistemologia com a ajuda de conceitos como a complexidade, meio, holística, sinergia, de entre outros. Contudo, permanecem em aberto questões de postulado tais como sejam: como conciliar a análise com a síntese, a intuição e o formalismo, o global e o particular. Não obstante a sua situação paradoxal, o seu alcance epistemológico situa-se a dois níveis: a) A estrutura conceptual - na medida em que permite apreender a interacção entre as partes que formam o objecto de análise e ultrapassar o pressuposto de que o comportamento dos elementos constitutivos é linear. A concepção de Sistema e as suas características intrínsecas de funcionamento permitem considerar que se um objecto é um sistema então além das suas características específicas apresenta também as características de funcionamento que caracterizam os sistemas; b) Alcance interdisciplinar – na medida em que parte da noção de Sistema potencia a integração do discurso científico e com isso a noção de globalidade e unidade do conhecimento. A noção de Sistema² torna-se um ponto de encontro entre os objectos observados nas disciplinas científicas estruturalmente analíticas e as de ordem social, particularmente organizacional, em que o infinitamente complexo e a interdisciplinaridade agregadas ao factor tempo exigem instrumentos e a concepção de um modelo de representação do objecto observado.

Em suma, é o corpo de teorias que se desenvolvem ao redor da Teoria Geral dos Sistemas que potencia a diferenciação³ entre a abordagem analítica e a abordagem sistémica, utilizando estas duas noções fundamentais – a analogia⁴ e conseqüentemente o raciocínio analógico e o isomorfismo que diz respeito à estrutura do sistema⁵.

A Teoria da complexidade, isto é, a noção de Pensamento complexo fornece um dos principais suportes da Prospectiva. Esta visa contextualizar, globalizar e responder ao desafio da Incerteza, articulando no tempo, os princípios da ordem e da desordem, de separação e de junção, de autonomia e de dependência, que estão na dialógica no Universo (Morin citado in Jorge, 2001:16). Neste sentido o autor, estabelece sete princípios orientadores⁶, suportados por algumas das propriedades gerais dos Sistemas.

De entre estas propriedades gerais dos sistemas devem evidenciar-se duas pela importância que têm na formulação de Cenários: a) A propriedade da Finalidade na medida em que define que o comportamento de um Sistema depende de um estado final futuro. Ela exprime a dependência do presente em relação ao futuro e não em relação ao passado; b) A propriedade da Direccionalidade na qual a direcção do comportamento do sistema tem por base uma dada estrutura e orienta-se pelo estado final. Estando pois interligadas estas duas propriedades dão o suporte à metodologia de Cenarização enquanto método/instrumento das Metodologias da Prospectiva.

O uso da metodologia de Cenários como método de análise de comportamentos de estruturas que evoluem para estádios finais a partir da análise do 'objecto/sistema' (foco de análise) constituem um instrumento de planeamento e de avaliação de risco que se orienta segundo quatro etapas: a) a análise de estruturas através de acontecimentos que lhe estão subjacentes e os quais podem encaminhar-se num sentido ou noutro; b) os acontecimentos não acontecem por acaso e estão relacionados através de uma estrutura; c) descoberta de 'pistas' (*weak signals*) de causalidade (em função de critérios de ordenação temporal, raciocínio analógico ...) que conduzem à formulação de tendências/padrões e/ou variáveis; d) as estruturas que se constroem com base nos acontecimentos são utilizados para projectar comportamentos e acontecimentos futuros.

Como anteriormente se referiu a antevisão da estrutura do futuro exige pois que seja ultrapassado o paradigma da causalidade linear e mesmo multilinear dos sistemas dinâmicos para rumar em direcção a abordagens interpretativas compatíveis com a causalidade emergente própria dos sistemas adaptativos complexos. A captação dessa dinâmica dos processos, fenómenos emergentes, mudanças, encerram em si a matéria prima da Prospectiva – a Incerteza.

A Prospectiva Societal é o campo por excelência das Incertezas Quantitativas e Qualitativas, (Dror citado in Jorge, 2001:15 e seg.). Na sua perspectiva desenvolve uma tipologia⁷, que permite a destriça

do grau de incerteza na dinâmica dos processos estabelecendo deste modo os campos de actuação das Metodologias de Previsão e da Prospectiva. Segundo ele, no campo da Prospectiva Societal o reconhecimento das Incertezas é essencial para a construção de Cenários (ou trajectórias) com implicações no campo de opções estratégicas. Enquanto que na Previsão imperam Variáveis que se situam no domínio da Certeza ou quando muito Variáveis susceptíveis de serem probabilizadas e cujos instrumentos de análise se situam ao nível dos modelos de carácter estocástico, enquanto que as Certezas Qualitativas/Incertezas quantitativas ou Incertezas qualitativas e quantitativas se situam ao nível de rupturas de estruturas ou de acontecimentos emergentes ou ainda de tendências pesadas.

Em resumo, As metodologias da Prospectiva, pelo facto de se encontrarem suportadas por um corpo de teorias cuja origem epistemológica remetem para a Teoria Geral dos Sistemas constituem uma forma de abordagem global da complexidade societal adequada ao foco e aos objectivos em análise. O método dos Cenários constitui no contexto dessas metodologias um instrumento adequado à compreensão de estruturas de partida a partir das quais emergirão as Incertezas cruciais que mediante as relações causais dos acontecimentos evoluirão para estádios finais diferentes e regra geral opostos, como veremos no decorrer do trabalho.

2.2 – História breve da evolução das Metodologias da Prospectiva

- O confronto entre Previsão e Prospectiva

A polémica em torno desta problemática Previsão versus Prospectiva marcou desde início o desenvolvimento conceptual e a afirmação e autonomia desta nova disciplina, particularmente para os que ainda hoje, do meio académico e não só, encaram que a última veio substituir a primeira. Contudo, para os menos ortodoxos o entendimento é o de que cada uma desempenha um papel particular, aplicável às especificidades do problema em questão e ao seu horizonte temporal. Acresce, que a complementaridade entre ambas as metodologias pode afigurar-se importante, já que se é verdadeiro que a Previsão tem como principal instrumento de simulação os Modelos e a Prospectiva os Cenários esta pode usar os Modelos como auxiliares para ilustrar e/ou mesmo testar os Cenários. Para a generalidade dos Prospectivistas, quer se situem na corrente anglo saxónica ou na corrente francesa de Godet (1997), que abordarei nos pontos seguintes,

existe unanimidade quanto às potencialidades e limites de uso das diferentes Metodologias. Nesta sequência, o Quadro 4 – Previsão versus Prospectiva – potencialidades e limites, clarifica os elementos síntese diferenciadores dessas abordagens.

QUADRO 4 – Previsão versus Prospectiva – potencialidades e limites

PREVISÃO	PROSPECTIVA
Concentra-se nas Certezas; Oculta as Incertezas	Concentra-se nas Incertezas, legitimando o seu reconhecimento
Origina projecções sobre um único ponto e lineares	Origina imagens diversas, mas lógicas, do futuro
Privilegia as Continuidades	Toma em consideração as Rupturas
Afirma o primado do Quantitativo sobre o Qualitativo	Alia Qualitativo a Quantitativo
Oculta os Riscos	Sublinha os Riscos
Favorece a Inércia	Favorece uma atitude de flexibilidade e o espírito de responsabilidade
Parte do que é Simples para o que é Complexo	Parte do que é Complexo, para o que é Simples
Adopta uma abordagem normalmente sectorial	Adopta uma abordagem Global

Fonte: Textos IESF (1999) citado in Jorge. 2001. *Introdução à problemática das Metodologias Prospectivas*. Lisboa, INETI

A principal lição a reter deste confronto pode em síntese circunscrever-se a três aspectos: o primeiro, resulta da resistência à mudança daqueles que habitualmente usam os métodos previsionais para explicar comportamentos futuros, já que a linguagem matemática supostamente confere segurança aos resultados expectáveis na resolução dos problemas. Daqui decorrem todas as sofisticções estocásticas dos Modelos utilizando as potencialidades da tecnologia; em segundo lugar, os métodos previsionais podem complementar-se com os métodos da Prospectiva ou estarem efectivamente em oposição a estes, tudo irá depender dos contornos e do foco do problema em análise. É este, de facto que deverá determinar a utilidade de aplicação dos métodos e não o contrário; por último, são as interdependências contextuais dos Sistemas/subsistemas, que potenciam a necessidade de abordagens da Prospectiva no sentido da compreensão holística da evolução da interacção desses fenómenos por forma a que as acções estratégicas formuladas, constituam de facto verdadeiras opções esclarecidas para a modificação da direccionalidade do fenómeno.

- *A evolução temporal das correntes da Prospectiva e a emergência das Escolas francesa e anglo-saxónica*

Foram vários os autores que procederam a apreciações evolutivas do caminho percorrido pelas metodologias da Prospectiva e que antecedem a emergência das correntes clássicas, vulgarmente designadas por Escola anglo-saxónica e Escola Francesa. Estas correspondem ao momento de institucionalização da Prospectiva como disciplina, é reconhecido o seu valor metodológico bem como os diferentes instrumentos que usa como métodos válidos de explicação de fenómenos.

Godet (1997) (in Jorge 2001), o precursor da Escola francesa de Prospectiva, faz uma leitura temporal das mudanças que ocorreram ao nível dessa disciplina identificando diversas correntes, características distintivas bem como autores que mais contribuíram para o seu desenvolvimento. Na sua perspectiva emergem no tempo quatro grandes correntes:

1ª) A corrente pós industrial, que desponta na década de 60, com a obra de Bell (1973)⁸ (in Silva, 2002), que preconiza a ideia de uma mudança tecnológica acelerada e avaliada pela previsão e pelo planeamento, método que vem a ser adoptado pela OCDE em 1967. É contudo, com Khan (1970) (in Silva 2003) que as metodologias da Prospectiva conhecem os seus maiores desenvolvimentos particularmente porque este autor é o mentor do método de planeamento por Cenários, defendendo que as metodologias para analisar os fenómenos cada vez mais complexos tinham de corresponder a uma alteração profunda do modelo mental e potenciar a capacidade para discernir e visionar diferentes futuros a partir da análise do presente. Este conceito de alteração do modelo mental para visionar o futuro encontra nas obras de Tofler¹⁰ (1971/1980) (in Silva 2003) a sua expressão mais mediática, num contexto de crise dos métodos de previsão e planeamento clássicos, como instrumentos de análise e de compreensão dos fenómenos e sua evolução. Os choques petrolíferos e a emergência das novas tecnologias põem em causa 'velhos métodos' para 'novos problemas'. Esta corrente, vem a ser marcada por desenvolvimentos que enformarão no tempo aquilo que se designa como a linha anglo-saxónica de abordagem Prospectiva.

2ª) A corrente neomalthusiana, que tem sido marcada pelo Clube de Roma fundado em 1968 por um grupo de industriais, universitários e altos funcionários. O primeiro relatório, *The Limits of Growth* vem evidenciar a impossibilidade de crescimento exponencial já que os recursos têm

tendência a escassear e a pressão demográfica a aumentar. A importância destes trabalhos incidiu especialmente ao nível do intenso debate que suscitou. Em 1978, sob a direcção de Jacques Lesourne, foi elaborado o Relatório Interfuturs (OCDE) que mostra não haver verdadeiros limites físicos ao crescimento mas sobretudo problemas de regulação á escala de um mundo cada vez mais interdependente no qual, os governos se tinham tornado demasiado pequenos para resolver os grandes problemas e demasiado grandes para resolver os pequenos (Bell citado in Silva, 2003:294). A questão ecológica emerge como um dos problemas mais graves não podendo ser equacionada pelos métodos de abordagem previsionais habituais dada a variedade de componentes e a importância crescente de variáveis qualitativas. As preocupações ambientais exacerbam toda a questão metodológica testemunhada pelo Relatório *"Beyond the limits"* elaborado por Meadows & Meadows & Randers (1992) (in Silva 2003). Esta corrente, vem determinar e fundamentar os argumentos e o crescimento dos movimentos ecologistas em todo o mundo desenvolvido.

3ª) A corrente dos ciclos longos e as crises portadoras de esperança, fundamenta-se nas análises de Kondratiev procurando explicar as vagas sucessivas de expansão e de recessão por vagas de inovação. Cada fase do ciclo de expansão e de recessão tem uma duração de cerca de vinte e cinco anos. Depois de um forte crescimento no período de 1950-1974, teria lugar um período de travessia do deserto até ao início dos anos noventa. Começaria então a era do quinto ciclo de Kondratiev sustentado pela revolução tecnológica em germe depois dos finais dos anos setenta. Esta teoria dos ciclos longos tecnológicos motivou diversos trabalhos particularmente da "escola" de regulação francesa. São nestes trabalhos que se evidenciam as questões relativas aos obstáculos socio-organizacionais, isto é, a rigidez que se opõe à transformação das estruturas produtivas e obstaculizam as mudanças estruturais que impõem as novas tecnologias.

Os teóricos neoschumpeterianos dão suporte aos desenvolvimentos nesta corrente dos ciclos longos, já que são as crises cíclicas que são portadoras de esperança (Silva, 2003:296) motivando as mudanças estruturais resultantes das inércias dos sistemas.

4ª) A corrente actores e sistemas: a destruição criativa comunga da linha de pensamento da corrente anterior, a que acrescenta a tónica importante da intervenção dos actores nos sistemas. Encontramo-nos na corrente defendida por Godet (1997) (in Jorge 2001 e Silva 2003), o precursor da Escola francesa de Prospectiva. O conceito de actores, permite perceber a crise simultaneamente como consequência da rigidez e como principal factor de alavanca para mudar as estruturas, hábitos, e comportamentos. Contudo, existe uma diferença fundamental em relação

à corrente anterior, na recusa do determinismo tecnológico. Se existem ciclos longos eles são sócio organizacionais isto é, estão ligados a ritmos não lineares de mudança de sociedades e dos homens. Na sua perspectiva a crise instalar-se-á então como resultante da *décalage*, entre o antigo (inércia) e o novo (forças de mudança) e as aspirações correspondentes dos actores que as incarnam. A mudança tecnoeconómica para Godet (1997) exacerba a contradição entre as forças de inércia e as forças de mudança. A crise não é mais do que o reflexo da inadaptação das estruturas. Este autor evidencia que a evolução das relações de força entre os actores resultará mais da determinação na acção na qual a vertente tecnológica desempenha um papel idêntico a outras vertentes. Quanto maior a variedade entre os projectos dos actores envolvidos maior se tornará o número de futuros possíveis e maior será a incerteza quanto àquele que oferecerá maiores possibilidades de mudança. Sendo estes o centro da mudança, Godet (1997) afirma *Tant que des hommes auront des projets antagonistes, freins ou moteurs les uns contre les autres, la création ne se fera pas sans destruction. C'est la variété des désirs, des comportements e l'inégalité des rapports de force qui commandent l'harmonie ou la brutalité des changements* (in Jorge, 2001:54).

Como se evidenciou, a Escola anglo-saxónica emerge da corrente pós-industrial, enquanto a Escola francesa é tributária de duas correntes - a dos ciclos longos e a corrente dos actores. A dicotomia e rivalidade entre as duas abordagens tem-se feito sentir ao longo do seu percurso de desenvolvimento de métodos, até porque, elas nasceram em contextos diferentes e consequentemente com perspectivas de abordagem também diferenciadas.

As preocupações subjacentes ao desenvolvimento da Prospectiva na Europa continental tiveram o seu foco numa perspectiva societal, foram protagonizadas por instituições, particularmente em França e a questão de base centrou-se no declínio do Sistema de Planeamento nacional e formulação das políticas públicas (Comissariado Nacional do Plano)¹¹ como instrumento de desenvolvimento, particularmente a partir dos anos setenta. O protagonismo institucional levou à criação de células de Prospectiva e de Avaliação.¹² As crises institucionais geradas pela excessiva pressão do sistema político conduzem à autonomização da Escola de Prospectiva de Michel Godet e sua equipa do LIPS¹³, recriando metodologias de análise que dessem suporte às empresas.

A contribuição de Michel Godet, bem como da sua equipa do Laboratoire Internationale de Prospective Societal (LIPS), centra-se a diversos níveis: em primeiro lugar, na atitude crítica relativa à dupla crise do planeamento e avaliação estratégicas, que em sua opinião, passam dos

modelos estocásticos para um nível de análise simplista e incoerente isto é, sem método; em segundo lugar, pela conceptualização e posicionamento nas Ciências Sociais da Prospectiva Estratégica como instrumento ao serviço da arte da Gestão; e em terceiro lugar, pela fundamentação conceptual e visão integrada da Prospectiva Estratégica baseada num modelo de análise modular (Caixa de Ferramentas) sustentado por um suporte analítico de *software* específico, no qual a análise dos objectivos e estratégias dos Actores é considerada, no seio dos prospectivistas, como uma ferramenta poderosa de análise.

Como se referiu, Khan (1970) introduziu o conceito de Cenários como instrumento da Prospectiva, mas as sementes do Planeamento por Cenários nas organizações foram lançadas por Wack¹⁴ (1984) um dos precursores e forte influenciador dos principais prospectivistas da actual Escola anglo-saxónica. Em artigo publicado em 1984, este autor refere que poucas empresas estariam satisfeitas com os seus métodos previsionais face a um contexto cada vez mais instável. Desde o início dos anos 70 (primeiro choque petrolífero) os erros de previsão foram cada vez mais frequentes a maioria das vezes assumindo uma amplitude sem precedentes, não colmatada pelos esforços de aperfeiçoamento dos métodos previsionais. Para este prospectivista a melhor abordagem consiste em aceitar a Incerteza e tentar compreender as formas da sua integração nos nossos raciocínios (*mental maps*). Scenarios are powerful planning tools precisely because the future is unpredictable. Scenarios are tools for ordering one's perceptions about alternative future environments in which today's decisions might be played out. Scenario planning is a discipline for rediscovering the original entrepreneurial power of creative foresight in contexts of accelerated change, greater complexity, and genuine uncertainty. In practice, scenarios resemble a set of stories, written or spoken, built around carefully constructed plots. Stories are an old way of organizing knowledge; when used as strategic tools, they confront denial by encouraging – in fact, requiring – the willing suspension of disbelief. Stories can express multiple perspectives on complex events; scenarios give meaning to these events. (Royal Dutch/Shell, 1984) (in Jorge, 2001:22).

Nesta sequência, é criada, em 1987 a GLOBAL BUSINESS NETWORK (GBN) por cinco co-fundadores, visionando a construção de uma comunidade mundial aberta à troca de ideias sobre *Scenario thinking*. Os aspectos da metodologia da Global Business Network, serão à frente detalhados, por se tratar da opção metodológica específica do presente trabalho.

Como em todos os processos de auto afirmação os argumentos metodológicos foram largamente esgrimidos durante décadas pelos defensores das diferentes Escolas. Para os anglo saxónicos a escola francesa era redutora da emancipação da capacidade criativa e amputava a possibilidade de recriar formas diferentes de raciocínio, para os franceses os anglo saxónicos não passavam de futurólogos sem método.

De facto, se é verdade que as preocupações de base que conduziram aos desenvolvimentos das duas Escolas foram substantivamente diferentes, no tempo essa questão serviu mais para as aproximar do que dividir. A complexidade crescente dos problemas conduziram à apreensão das virtualidades de cada uma delas tendo em atenção o foco do problema em análise. A principal diferença reside no facto de a Escola francesa ser muito mais formalizada, digamos mesmo, estruturalista.

A preocupação fundamental nas duas correntes é antecipar o futuro face às Incertezas, e neste tocante, ambas distinguem a diferença fundamental entre Previsão e Prospectiva, tal como foi anteriormente evidenciado. Ambas usam o instrumento Cenário defendendo critérios que testem a aderência à realidade, dos cenários formulados - pertinência, coerência, verosimilhança, importância e transparência. Ambas, inventariam Variáveis a que estão associados graus de Incerteza e forças motrizes. Na corrente anglo-saxónica a escolha de Forças motrizes é a peça chave de formulação dos Cenários. Ambas usam mapeamento de Actores embora a corrente francesa se tenha vindo a especializar neste instrumento. Ambas têm atenção ao impacto das tendências pesadas ou de tendências que se manifestarão no horizonte temporal em análise. De resto algumas das ferramentas da *Boîte d'Outils*¹⁵ de Godet (1997), exigem tanto tempo de análise e de recursos que o autor reconhece que os instrumentos deverão ser escolhidos em função do problema e do tempo disponível. É o caso da utilização da Matriz de Análise estrutural¹⁶ que exige a inventariação de quase oitenta variáveis explicativas do problema e o envolvimento de um grupo na sua inventariação, definição e classificação, podendo em alguns casos demorar de oito a dez meses. Finalmente, mas não menos importante, ambas as Escolas reconhecem que a Prospectiva como metodologia de antecipação do futuro encerra uma atitude mobilizadora de transformação proactiva. Em suma, será pois ao nível dos ortodoxos que hoje se coloca a questão das

divergências pois elas com o tempo, têm vindo a esbater-se e a utilização, para um mesmo foco de problema, de instrumentos oriundos das duas correntes, é um facto comum.

2.3 – A experiência portuguesa na utilização das Metodologias da Prospectiva

Inicia-se, a abordagem relativa à experiência portuguesa no domínio da utilização das Metodologias da Prospectiva com a opinião de um dos mais experientes Prospectivistas portugueses no âmbito da intervenção das Políticas públicas em Ciência e Tecnologia o estudo do futuro nunca esteve muito em voga em Portugal até ao período recente, e isso, por razões que se podem compreender melhor hoje. As atitudes retrógradas das elites sócio-políticas no poder até 1974, reforçadas – e reforçando ao mesmo tempo – o lento crescimento económico, conduziram o país a uma situação qualificada de “estádio intermédio de desenvolvimento”. Por outro lado, o encerramento do país, para proteger o declínio dos valores e princípios do funcionamento da sociedade portuguesa de então, tornava suspeito tudo o que vinha do estrangeiro e, sobretudo, tudo o que podia ser associado com a “mudança”. As atitudes dominantes então em relação ao futuro eram seja passivas – como para a maior parte da população – seja reactivas – como era o caso das elites dirigentes (João Caraça 1989:27) (in Silva, 2003:295).

Acresce, a esta opinião uma outra a de Silva (2003) que reconhece não ter havido nos exercícios de Prospectiva levados a efeito em Portugal, grandes preocupações de carácter metodológico tendo detectado ainda uma atitude pessimista em alguns meios universitários registando por isso na sua tese a opinião de Ferreira do Amaral os estudos de prospectiva, sendo naturalmente complexos e custosos têm sido encarados com cepticismo face aos poucos resultados que parecem obter (1997:13) (in Silva, 2003:304). De facto, esta opinião enquadra-se bem na referência acima transcrita como opinião de João Caraça – a atitude reactiva, ao invés de uma atitude proactiva de mobilização para a mudança.

O exaustivo levantamento feito por Silva (2003) relativo aos Exercícios de Prospectiva levados a efeito em Portugal, e inserido na sua tese de doutoramento, evidencia quatro aspectos: primeiro, são protagonizados por instituições de Estado na sua maioria e têm como foco preocupações no âmbito da implementação de políticas públicas; segundo, a maioria são exercícios de cenarização de carácter mobilizador seguindo uma corrente de formulação anglo-saxónica, embora em alguns deles não pareça ter havido grandes preocupações de rigor metodológico; terceiro, o período temporal entre 1985-1995 é marcado por um grande número de exercícios de Prospectiva relativos às opções e caminhos para o futuro da Economia Portuguesa, ficando clara a grande

duplicação de esforços, isto é, cada exercício parece ter potenciado leituras políticas “convenientes”; quarto, o actual Departamento de Planeamento e Prospectiva é sem dúvida o maior protagonista na utilização dos Cenários como instrumento de Planeamento e onde a interacção entre modelos quantitativos e a reflexão prospectiva por via de Cenários assume coerência temporal isto é, não são exercícios isolados. O Quadro 5 – Exercícios de Prospectiva em Portugal, elaborado a partir da informação recolhida por Silva (2003) permite evidenciar os traços anteriormente referidos.

Das pesquisas efectuadas e do conhecimento factual do modo de funcionamento e da organização do trabalho na Administração Pública Portuguesa, os exercícios de Prospectiva não se esgotam de facto nos acima enunciados. Como quase tudo ainda na A.P. portuguesa os exercícios de Prospectiva são protagonizados por alguns organismos da Administração Central num contexto muito restrito de participantes e regra geral com coordenação de entidades ligadas ao Ensino Superior e a empresas de Consultoria internacional que operam em Portugal. O domínio mais significativo, objecto destes exercícios, é a administração territorial, ambiente e qualificação urbana em que os diferentes participantes dentro e fora da organização promotora são mobilizados para inventariar aquilo que dentro da sua área de actividade/participação consideram ser aspectos negativos/positivos e sendo-lhes pedido sugestões de melhoria e recursos a introduzir no tempo. Por outro lado, em organismos da Administração Indirecta tais como sejam os laboratórios de Estado os grupos de investigadores de cada área do conhecimento, regra geral funcionam em contextos de *intelligenza* europeus e mesmo internacionais nas suas áreas de saber. Uma questão parece clara, são poucos os que estudaram ou acompanham os desenvolvimentos metodológicos desta disciplina sendo que os que a dominam procuram que esse conhecimento seja o mais restrito possível.

3 – Enquadramento da análise na opção metodológica de Cenários

3.1- Os cenários como instrumento de planeamento na metodologia da Global Business Network

Quando se se referiram as principais características da Corrente pós-industrial foi salientada a relevância de Khan (1970) a propósito da conceptualização de Cenário como instrumento

QUADRO 5 - Exercícios de Prospectiva em Portugal

AUTOR(ES)/ DATA	TÍTULO	FOCO	ASPECTOS METODOLÓGICOS	INSTRUMENTOS
Início de 60 Proj. Reg. Mediterrâneo Alves Martins, Alves Caetano, Simões Lopes Morgado Cândido	Evolução da Estrutura Escolar portuguesa (Previsão para 1975)	Necessidades nacionais na Educação com estimação de encargos financeiros para o período e tendo em conta a evolução demográfica, económica e cultural	Método de "forecasting" desenvolvido pela OCDE	Extrapolação de tendências e Estimação Politicamente ignorado
1971 Francisco Pereira de Moura	Sindicatos e o Planeamento Económico Social	Cenários de actuação estratégica sindical em sede de colaboração nos Planos de Fomento	Exercício empírico mas mobilizador no qual são identificadores actores chave e suas estratégias	Construção de 3 Cenários Cen. 1 – Reforço da Ec. Capitalista em econ. Fechada Cen. 2 – Afirmação no sentido neocapitalista europeu Cen. 3- Via socialista
1973 SEDES	Portugal 1985 – Diagnóstico e Projecto da Sociedade Portuguesa	Criação de condições para a construção de uma outra sociedade participada	- Estruturação de grupos de trabalho - Técnica do brainstorming - Definição de eixos estratégicos	Construção de 4 cenários Cen. 1 – Viagem à Europa Cen. 2- A Força da Tradição Cen. 3 – Socialismo Ocidental Cen. 4- Um outro socialismo
1981 DCP (Apoio de Henri Baguenier)	Cenários macro económicos de longo prazo para a Economia Portuguesa	Desenhar dois encaminhamentos possíveis enquadradores da PEN	- Enquadramento intern. da INTERFUTURS (OCDE) - Desenho de 2 opções qualitativas - Cenários macro quantificados	Cen. 1 – Cenário de Rec. da Ec. Mundial ou de Des. da Integração da Ec. Port. Cen. 2 – Cenário de Estagnação da Ec. Mundial ou de Desenv. Retardado da Ec. Portug.
1983 DCP	Portugal 2000 (Área de Sines)	Desenv. de Sines a longo prazo	- Enquadramento int. INTERFUTURS - Estudos sectoriais - Concepção de um modelo macro de l.p. - Construção do Modelo SIMPACTO - Def. de Opções Estratégicas e modelos	Cen. 1 – Desenv. sustentado Cen. 2 – Desenv. moderado Cen. 3 – Desenv. autocentrado Cen. 4 – Desenv. lento
1985 Instituto Damião de Góis – Ivo Pinho	Portugal na encruzilhada de fim de século	Modelização da Economia portuguesa – Estratégia alternativa 1990 e 2000	- Modelo c./m prazo 85-90 - Identificação de tendências pesadas - Projecções 2000	Cen. Tendencial - cenário exploratório Cen. 2 – contrastado, estratégico ou voluntarista
1987/90 F.C.G. (Ricardo Petrella et. al.)	Portugal 2000	Quadro conceptual de reflexão sobre a soc. Portuguesa a longo prazo	- Estudos temáticos sectoriais - Estudos prospectivos económicos	- Evolução dos Actores Cen. 1 – A modernização Cen. 2- O outro futuro
1989 Inst. Humanismo e Desenvolv. (vários)	Portugal o desafio dos anos 90	Identificação de vocações e oportunidades e debilidades da soc. portuguesa	- Tendências pesadas - Técnica de impactes e processo iterativo	Cenário padrão – crise social Cenários alternativos (contrastado) C1 – Estender a alcatifa C2 – Modelo de encaixe C3 – Nichos e fileiras
1989 DCP	Reflexão prospectiva sobre a adesão de Portugal à CE	Estratégia PEN no âmbito da CE	- Decomposição por sectores - Sistematização por ciclos - Modelo sectorial MPL 2010	Cen. 1 – Adaptação progressiva da Ec. À criação do Merc. Único Cen. 2- Absorção difícil das rupturas sectoriais Cen. 3 – Maximização do pot. cresc.
1995 DPP	Cenários de Evolução Estrutural da Ec. Portug. (1995-2015)	Atualização do exercício de 1989	-- Identificação de factores de mudança - Formulação e três hipóteses base	Cenários contrastados C1- Favorável C2 – Menos favorável
1995 Fórum de Adm de Emp./CISEP/ISEG	Portugal XXI – Cenários de Desenvolvimnto	Exercício de reflexão estratégica com 2 horizontes 2000 e 2015- 2020	Definição de um quadro integrador da evolução das realidades portuguesas Identificação de tendências	(1995-2000) C1 – Moderniz. e lenta reestruturação C2 – Ajust. Dinâmico e conv. real (2015-2020) C1 – Dragão Europeu C2 – Região Ibérica C3- Brandos Costumes C4- Desastre periférico
Set.1995 e 1998 DPP Félix Ribeiro	Portugal 2010 3 Cen. 2010-2015	Posicionamento estratégico de Portugal face ao alargamento	- Documento enquadrador - Identificação das questões chave - Identificação de Riscos e oportunidades	C1- Tradição modernizada, inserção ibérica C2 – Renascimento ind. e inserção geo atlântica C3 - Terciarização internacionalizada
2000 IST/OE/AE/AIP Luis V. Tavares	Engª e Tecnologia 2000	Desenhar a 2020 tecnologia e empresas	-Estudos sectoriais -SWOT	Cenários Coesão /Competitividade

FONTE: Construído a partir de Silva 2003:181 e seguintes

da Prospectiva. Não obstante, as sementes do planeamento por Cenários nas organizações, como anteriormente foi referido foram lançadas por Wack (1984) forte influenciador de alguns dos principais prospectivistas da actual Escola anglo-saxónica. Para este Prospectivista a melhor abordagem consiste em aceitar a Incerteza e tentar compreender as formas da sua integração nos nossos raciocínios (*mental maps*).

Nesta sequência, é criada, em 1987 a GLOBAL BUSINESS NETWORK por cinco co-fundadores,¹⁷ visionando a construção de uma comunidade mundial aberta à troca de ideias sobre *Scenario thinking*. De entre aqueles merece particular destaque Schwartz (1991), autor da obra *The Art of the Long View* que expressa a sua opinião relativamente à cenarização do seguinte modo os cenários repartem-se por dois mundos, o mundo dos factos e o mundo das percepções. Eles exploram os factos mas o seu objectivo são as percepções que estão nas cabeças dos “decision-makers”. O seu objectivo é colher e transformar informações com significado estratégico em novas percepções (1996:37) (in Silva, 2003:303). Para van der Heidjen (1996) (in Jorge, 2001), também co-fundador da GBN, um dos elementos fundamentais para apreender a mudança é a capacidade de ‘ler’ sinais de mudança (*weak signals*) nos acontecimentos que vão ocorrendo diariamente, porque neles pode estar a chave de mudança estrutural.

3.2 – A lógica do percurso de cenarização aplicada à análise do problema-foco

O planeamento por cenários, usa os conceitos de Incertezas cruciais (Forças Motrizes) a partir das quais se estrutura as trajectórias de evolução.

Utiliza a noção de Acontecimentos no sentido de que constituem marcos que dão suporte à construção do sentido em que se formam as trajectórias.

Considera a relevância da percepção de ‘sinais fracos’ que potenciam as possibilidades de mudança. Estrutura a relação entre Acontecimentos sistematizando-os em Variáveis incertas ou Factores chave que dão força ao sentido de evolução em cada trajectória.

Inventaria a existência de elementos predeterminados que correspondem a factos (acontecimentos) que não são susceptíveis de mudança no horizonte em que se define o estudo.

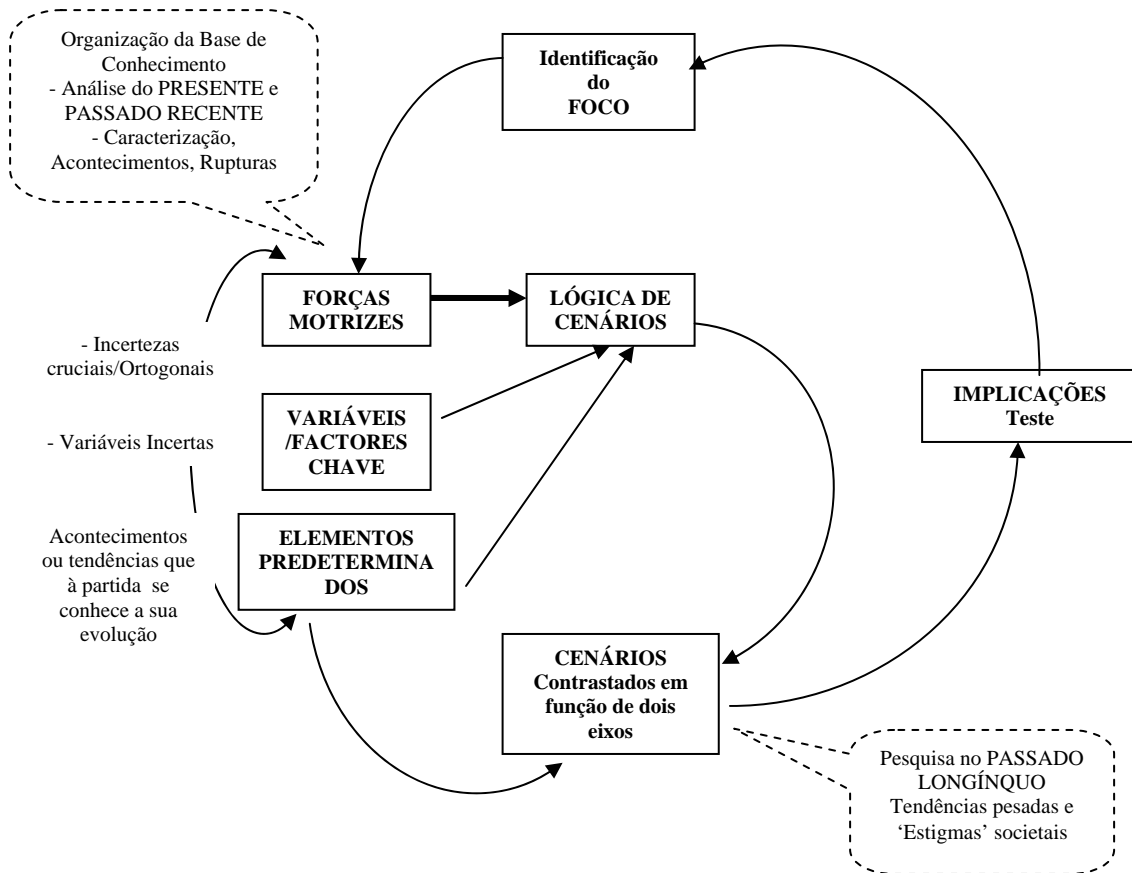
Ainda tem em conta as tendências pesadas que correspondem a processos sem variação no tempo longo e que podem constituir obstáculos na evolução de trajectória dos cenários.

A análise por Cenários pressupõe sempre a definição de um foco de problema a partir do qual se inicia o processo analítico até à identificação das Forças motrizes (Incertezas cruciais) e a identificação do período de análise, regra geral longo.

É nesta lógica de abordagem da Global Business Network que se desenvolverá a análise a partir do foco identificado e dos objectivos anteriormente formulados.

O Esquema 1 – Lógica do Percurso de Cenarização, que abaixo se desenha irá corresponder ao caminho analítico de exploração e compreensão da questão definida.

ESQUEMA 1 – Lógica do percurso de Cenarização



FONTE: Adaptação gráfica, do Esquema *Planificação Estratégica por Cenários*, in *Prospectiva e Cenários uma breve Introdução Metodológica*. Departamento de Prospectiva e Planeamento, s.d., pg. 22

Seguindo a lógica do Esquema, importa correlacionar as etapas da metodologia com o problema em análise. Assim:

1ª etapa – Definição do foco

Interrogamo-nos acerca das condições de sustentabilidade da liderança de topo na Administração Pública Portuguesa, pretendendo demonstrar que várias opções de trajectória são possíveis para os alcançar e nesse percurso várias são também as possibilidades de desempenho do sistema administrativo e dos seus líderes, dependendo das opções dos protagonistas políticos;

2ª etapa – Construção da base de conhecimento

Esta corresponde à análise do presente e do passado recente. Na medida em que foi determinante a ruptura política no 25 de Abril considera-se o período destes 30 anos como passado recente. Considerando como contexto interno ao exercício da liderança as diferentes vertentes com impacto directo e/ou indirecto nesse exercício examinar-se-ão os acontecimentos relativos ao evoluir do sistema político democrático, forma como o poder político encarou os desafios económico-sociais da sociedade portuguesa, as relações entre poder político e administrativo, as Reformas no Sistema Administrativo em sentido estrito (estruturas e funcionamento interno) e lato (acontecimentos que de alguma forma afectam a sociedade em geral). Considerando o contexto externo, examinar-se-á o impacto que determinados acontecimentos externos projectaram, na alteração de estruturas, no tipo de desafios que se impuseram à sociedade portuguesa, na forma como o poder político os tem encarado e o impacto directo ou indirecto produzido no sistema administrativo (Exs: A integração portuguesa na Europa determinou profundas alterações no contexto económico social e nas estruturas do sistema administrativo que tiveram de se adaptar/ ou criar novas estruturas para poder oferecer novos serviços, as nacionalizações provocaram a volumetria das organizações do Estado em contraciclo com o que se passava na Europa, a Queda do Muro de Berlim veio colocar uma alteração geopolítica radical e um novo sistema de relações políticas multipolares, alterando o sistema de governação).

3ª etapa – Identificação das Forças Motrizes

Procurar-se-ão no contexto externo e interno duas Forças Motrizes ou Incertezas estruturais que determinarão a lógica dos Cenários. A designação de Incertezas estruturais advém do facto de que o seu carácter único não nos fornece uma probabilidade da sua realização; a possibilidade do acontecimento existir

é, por sua vez resultante de uma sequência de raciocínio de tipo 'causa-efeito', mas não podemos saber com antecedência qual a sua configuração (DPP, 1997:11)

Os critérios determinantes, na identificação dessas Incertezas cruciais centram-se: 1º) na sua ortogonalidade, isto é, tem de existir um grau máximo ou total, de independência entre elas; 2º) grau de importância para a compreensão do problema ou foco; 3) grau de incerteza, por isso se designar como Incerteza crucial ou estrutural. A identificação das duas forças motrizes potenciará quatro cenários (ou trajetórias) possíveis/desejáveis, contrastados.

4ª etapa – Identificação das Variáveis Chave, Elementos predeterminados e tendências

A identificação de Acontecimentos, permite identificar e sistematizar Dimensões chave ou Variáveis chave que com diferentes graus de incerteza estruturam relações lógicas que potenciam diferentes encaminhamentos. Os elementos predeterminados, emergem no processo de construção da base de conhecimento, estão presentes em toda a lógica dos cenários como elementos conhecidos e tendenciais que dependendo dos outros factores incertos no cenário podem minimizar ou maximizar ou tornar neutra a relevância de um ou mais factores chave (Ex: a mediatização da política é uma tendência e um facto/Acontecimento que pode desempenhar um papel positivo de controlo de actos políticos ou pode ser utilizado por este para contribuir negativamente para a imagem da Administração Pública junto dos cidadãos). A identificação das tendências pesadas ou 'estigmas' obriga a proceder a pesquisa histórica por períodos anteriores ao 25 de Abril, procurando reconhecer características no tempo longo e que são relevantes para a compreensão de cada 'imagem final' (cenário). (Exs: as crises de viabilidade nacional tem-se manifestado ao longo da história portuguesa e têm motivado o poder político a encontrar 'tábuas de salvação' para suprir deficiências de crescimento económico – Brasil no século XIX e mais recentemente no período guterrista, a actual tentativa de expansão para Angola, a entrada na Comunidade europeia também pode ser vista uma 'solução' para crise num período de ameaça de inviabilidade de consolidação democrática)

5ª etapa - Construção de Cenários

A elaboração dos Cenários será efectuada segundo o método narrativo que consiste na construção de narrações sequenciadas e por isso susceptíveis de melhor compreensão dos caminhos possíveis articulando-se entre si de forma lógica os acontecimentos (organizados em Variáveis/configurações) que projectarão essas imagens finais.

3.3 – A opção temporal

Nos exercícios de Prospectiva, como se salientou anteriormente, o período em que se projectam as imagens finais é sempre orientado para o médio e longo prazos. Este facto é inerente ao processo de Antecipação de fenómenos envolvendo transformações societárias e por isso a consideração da sua evolução lenta. Não obstante, se olharmos para estes últimos trinta anos, foi de forma rápida mesmo que superficial que a Sociedade portuguesa e a Administração Pública em particular sofreu profundas alterações de dimensão mas também de estrutura. A integração europeia foi determinante em múltiplos aspectos, particularmente, o que releva da gestão dos fundos comunitários que projectaram alterações profundas na configuração organizacional, funcionamento e competências da Administração.

Na justificação da opção temporal deve ter-se em conta factos que ocorrem no presente mas também no futuro e que constituam marcos importantes para a análise das relações de causa efeito que determinam os caminhos possíveis. Deste modo, consideram-se relevantes os seguintes Acontecimentos presentes e futuros:

A perspectiva de distribuição de fundos comunitários, tem-se tornado no tempo, cada vez mais problemática devido às posições dos contribuidores líquidos, quer devido ao alargamento e expectativas dos novos países. Acresce que no caso português, tendencialmente verá a sua fatia cada vez mais diminuída, a não ser que as regiões que atingiram o nível de rendimento per capita para a recepção de fundos entrem de novo num processo de empobrecimento. No presente o Quadro de distribuição dos Fundos que cabem a cada país estão definidos – mas dependentes de avaliações intercalares, não se conhecendo as regras de aplicação bem como de implementação.

O imperativo do saneamento das Finanças Públicas, no quadro de planeamento do Pacto de Estabilidade e Crescimento (2005-2009), tem incidência directa no contexto da Administração Pública pelas diversas medidas políticas e legislativas programadas no âmbito do cumprimento das metas da Despesa no Quadro do PEC, e pelo impacto que tem na reestruturação dimensional e possivelmente redistribuição de competências a diferentes níveis da própria Administração.

O êxito ou fracasso do presente ciclo político iniciado em Fevereiro de 2005 está assim ligado ao cumprimento e aos compromissos assumidos em contexto europeu e na capacidade de implementação de políticas económicas que potenciam o crescimento e minimizem o nível de desemprego.

Ainda é dever considerar o *quadro eleitoral para a Presidência da República*, na medida em que as relações entre instituições – Governo e Presidente - tem demonstrado poder alterar o sentido da governação com impacto directo nas opções de política e visão do papel da Administração e suas Reformas

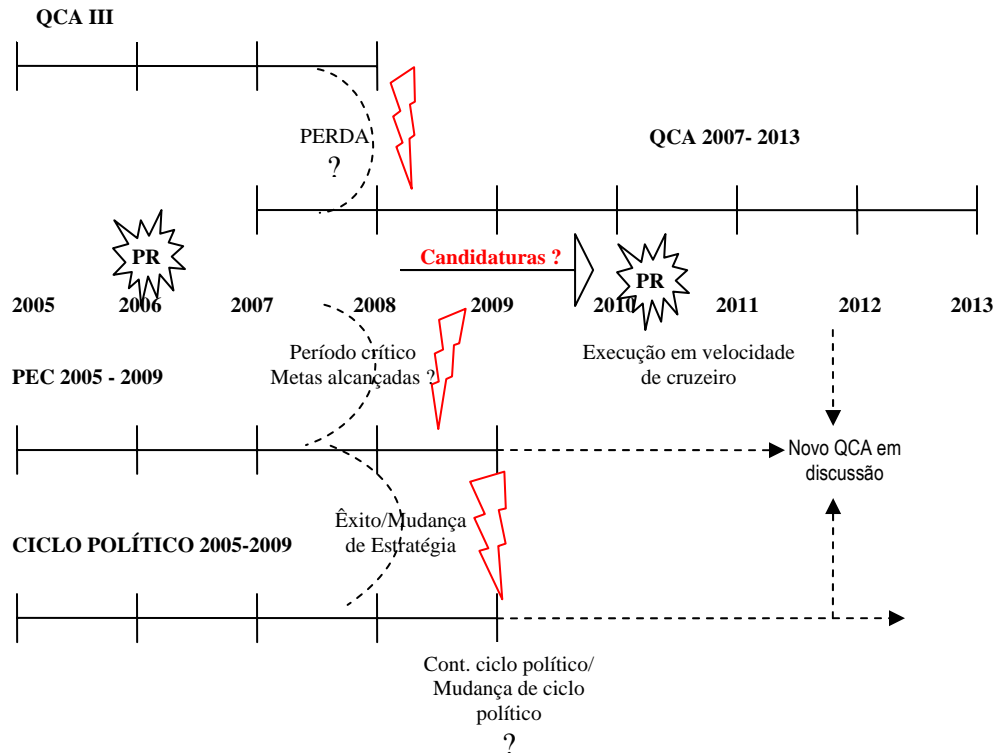
Em suma, o ciclo político da presente legislatura, 2005-2009, articula-se com o êxito ou fracasso do cumprimento das metas do PEC 2005-2009, com o volume de fundos atribuídos no Quadro 2007-2013, a que acresce a capacidade, a demonstrar, na taxa de execução dos fundos programados até 2008 (QCA III) e que orçam em cerca de 9,6 mil milhões de euros. O não cumprimento das taxas de execução tem implicação imediata na perda de fundos, presente e futura, mesmo que estejam programados.

O modelo de Reformas económicas, a nova estrutura do QREN e a sua articulação com a Estratégia de Lisboa é uma dinâmica que tem impacto no sistema administrativo e nas relações entre o poder político e este sistema.

A Reforma da Administração Central, a perspectiva de desconcentração/descentralização e o novo quadro de condições mais competitivas (eliminação da burocracia) que pretende oferecer ao investimento privado, conduz à ponderação se o conjunto de Reformas é exclusivamente ‘empurrado’ pela pressão financeira ou se se trata de uma Reforma transversal da Administração aceite pelas diferentes forças políticas na oposição. Está pois em aberto diferentes possibilidades de trajectória

No Esquema 2 – A lógica de definição temporal, pretende-se ilustrar a articulação da dinâmica temporal possível, entre os dois eixos, económico e político nacional.

ESQUEMA 2 – A lógica de definição temporal



A conjugação, destes três eixos temporais e da problemática que lhes está associada, potenciou a fixação do horizonte temporal em 2012, podendo configurar-se um contexto de continuidade do ciclo político ou de alteração, com perda ou não de fundos em 2008. Não obstante, a tendência será a progressividade na perda de fundos (quer devido ao crescendo no número de países membros quer à sua capacidade de aproveitamento dos fundos, quer pelo facto de diminuição da margem de manobra nacional relativa ao ‘caso português’) e o futuro quadro em discussão por volta de 2011/2012, poderá ser marcado pelo êxito/inêxito das políticas no âmbito do PEC (presente e futuros), e a adesão social a essas políticas marcará ou não a continuidade versus mudança nos ciclos políticos. A estes eixos deverá acrescentar-se o papel do PR actualmente em funções e as suas relações com o Governo caso o inêxito das políticas conduza a conflitualidade ou esta emerja de outros factos políticos.

Deste modo, considerou-se o horizonte de 2012 como o período de referência de análise.

Definidos os objectivos, fundamentada a opção metodológica no Quadro das metodologias da Prospectiva, definida a opção de análise pela lógica de funcionamento do método de Cenários, na qual se evidenciou a lógica da opção temporal da análise, o Capítulo III será subdivido em três partes. As Parte 1 e 2, corresponderão, à Construção da base de conhecimento anteriormente enunciada. A Parte 3 corresponderá à Identificação das Forças Motrizes, sistematização de, Variáveis/Configurações, identificação das tendências pesadas e elaboração das narrativas de Cenário.

Notas finais

¹ A noção de valor público está associada à concepção de Moore, enunciada aquando da Revisão da literatura e explorada na Nota 2 do Capítulo I, na perspectiva da pesquisa dos estudiosos quanto à possibilidade de existência e de estabelecimento de uma cadeia de valor público, à semelhança do que é possível estabelecer no contexto das empresas privadas – cadeia de valor. Contudo os princípios subjacentes à formulação da cadeia de valor público e ao conceito de valor público não se confundem com estes últimos que estão perspectivados para a noção do lucro. A noção de valor público aproxima-se da noção de *shareholder value* na qual se defende que a gestão deve ter em consideração nas suas decisões, em primeiro lugar, os interesses destes (cidadãos). A noção de valor público, está norteada pelo princípio de cultura organizacional no sector público no qual os colaboradores têm liberdade para implementar e propor novas ideias e práticas que promovam soluções ajustadas às percepções de valor dos cidadãos e que contribuam para a eficiência dos serviços. Cabe ao líder (Moore 2003) um triplo papel nessa criação de valor (*outward, inward and downward*) conforme foi salientado no Capítulo I. Nesta perspectiva, só é possível que tal modelo tenha implementação caso o poder político reconheça que as organizações públicas e líderes criam valor para os *shareholders* entre os quais se encontram os decisores políticos.

² O conceito de Sistema é definido por diversos autores tais como Bertalanffy (1973) (in Bertrand & Guillemet 1988) que define Sistema como um conjunto de elementos em interacção ou em Ackoff (1971) (in Bertrand & Guillemet 1988) que o considera como uma unidade resultante das partes em interacção. Edgar Morin (1977) (in Bertrand & Guillemet 1988) ainda propõe uma outra definição de Sistema designando-o como um todo que funciona como tudo em virtude dos elementos que o constituem

³ As diferenças entre a abordagem analítica e a sistémica são enunciadas por Bertrand & Guillemet.1988. *Organizações: uma abordagem sistémica*. Lisboa, Instituto Piaget, considerando haver dez características diferentes. De entre estas relevam: 1) a abordagem analítica destaca elementos e concentra a análise nestes elementos por oposição à abordagem sistémica que se concentra nas interacções entre os elementos; 2) a abordagem analítica tem o seu suporte na precisão enquanto a abordagem sistémica se preocupa com as relações de causalidade entre elementos; 3) Na abordagem analítica a validação dos factos realiza-se por prova experimental a sistémica por comparação entre modelo e realidade; 4) A abordagem analítica insiste no conhecimento dos detalhes e perde de vista os objectivos gerais enquanto a abordagem sistémica procura compreender a vertente intencional e não perde de vista a noção do todo.

⁴ A analogia respeita a uma noção fundamental da abordagem sistémica na qual o modelo representa o sistema em análise. A comparação define um tipo de raciocínio denominado de analógico

⁵ O isomorfismo é tal como a analogia uma noção utilizada na abordagem sistémica e diz respeito à estrutura do Sistema quando adquire a qualidade - quando comparado com outro – de ter propriedades comuns e semelhantes

6 Os sete princípios orientadores para pensar a complexidade segundo Morin (1977) podem sintetizar-se: 1º) Princípio sistémico ou organizacional – O todo é mais do que a soma das partes e menos do que a soma de cada uma delas; 2º) Princípio hologramático – indica que cada ponto contém quase toda a informação sobre o objecto que representa; 3º) Princípio do feedback ou boucle retroactiva – rompe com o princípio da causalidade linear; 4º) Princípio da boucle recursiva – encerra a noção de auto-produção e de auto regulação; 5º) Princípio da auto-eco-organização ; 6º) Princípio dialógico – união de dois princípios que em princípio se auto-excluíam; 7º) Princípio da reintrodução do conhecedor, em todo o conhecimento – trata da questão cognitiva da reconstrução/tradução por um espírito/cérebro, numa cultura e num tempo dados

⁷ Quanto ao grau de incerteza da dinâmica dos processos Dror, classifica-os em: 1) Processos do domínio da certeza cujas leis de transformação são conhecidas e quantificáveis; 2) Processos do domínio probabilístico cujas leis são conhecidas e onde se podem estabelecer relações condicionais; 3) Processos do domínio das tendências pesadas cuja orientação é conhecida mas não é susceptível de ser probabilizada; 4) Processos do domínio das rupturas de estruturas em que é impossível conhecer à partida as alternativas de futuros

⁸ Refere-se à obra *The coming of post industrial society: a venture in social forecasting* na qual o autor traduz uma ideia de mudança tecnológica que poderia vir a ser acelerada e avaliada pela previsão e pelo planeamento.

⁹ Refere-se à obra *The Resourceful earth: a response to global 2000* onde reproduz uma visão optimista do futuro quanto à problemática dos eco sistemas que constituía à época (anos 70) grande preocupação política.

¹⁰ Trata-se das obras *Le Choc du Futur* (1971) e *La Troisième Vague* (1980)

¹¹ Em França o Comissariado Nacional do Plano desempenhou um papel pioneiro no âmbito do desenvolvimento da Prospectiva nos anos sessenta particularmente devido ao impulso dado por Pierre Massé no exercício “Reflexões para 1985”

¹² Refere-se particularmente o CEPII – *Centre d’Études Prospective e d’Informations Internationales* mas que nos anos 90 conhece uma crise de credibilidade que acaba por vir a ser garantida no âmbito do IFRI – *Institut Français des Relations Internationales* que anualmente produz e publica o famoso Relatório RAMSÉS

¹³ Godet (1997) e a sua equipa desenvolvem aquilo que se designa por ‘Caixa de ferramentas da Prospectiva Estratégica’ *Boîte d’Outils*

¹⁴ Fundador da *Global Business Network*

¹⁵ A Boîte d’Outils representa uma abordagem integrada da Prospectiva Estratégica que funciona de forma modular, isto é dependendo do foco em análise utiliza-se os instrumentos mais apropriados ao caso em estudo. É constituída por: Ateliers de Prospectiva, Matriz de Análise Estrutural (MICMAC), Actores (MACTOR) e Análise morfológica (SMIC PROB EXPERT). As ferramentas dispõem como suporte de software apropriado.

¹⁶ A matriz de Análise estrutural é exigente e *time-consuming*. Supõe a inventariação de um número muito lato de variáveis – do contexto externo e interno – as quais têm de ser, individualmente definidas quanto ao conceito que representam e em termos sumários de evolução presente e passada. O software disponível permite, tendo sido previamente a matriz preenchida em termos valorativos, projectar a dinâmica futura das relações de causalidade entre as variáveis permitindo assim a sua análise evolutiva.

CAPÍTULO III – ANÁLISE DAS CONDIÇÕES DE SUSTENTABILIDADE DA LIDERANÇA ADMINISTRATIVA DE TOPO – CENÁRIOS POSSÍVEIS

Definiu-se como foco da dissertação, a análise das condições de sustentabilidade futura da liderança de topo da Administração Pública Portuguesa.

Como linha de orientação da revisão da Literatura começou por evidenciar-se o estado de arte sobre a compreensão do que é a liderança tendo-se concluído que é a ausência de um quadro teórico globalmente aceite que constitui o principal *driver* para os investigadores na busca de uma melhor compreensão sobre o tema. Contudo, é aceite de uma forma geral que a questão da liderança emerge numa perspectiva societal e é no contexto que se deve buscar as variáveis explicativas que determinam a maior ou menor eficácia do seu exercício. Neste sentido recentrou-se o foco da revisão da literatura no domínio contextual global da evolução do papel dos Estado e dos sistemas político-administrativos, evidenciando-se a ‘crise’ e as diferentes causas subjacentes à dinâmica do ‘emagrecimento’ do Estado quer na perspectiva da diminuição do seu âmbito e funções quer expressas pelo movimento de ‘reformatação’ da capacidade administrativa. No contexto desta, surgem então diversas vertentes de análise e modelos quanto ao perfil de líder/gestor julgadas como mais congruentes e/ou ajustáveis à dinâmica da evolução do papel do Estado e das suas organizações. Evidenciaram-se por isso, duas perspectivas de análise quanto ao perfil de líder público a de Terry (2003) (*conservator*) e a de Moore (2003) (criador de valor público).

Na definição dos Objectivos invocou-se o relevo colocado pela Recomendação inserta no Relatório da OCDE quanto à importância do diagnóstico de opções face aos desafios de cada país como pressuposto do posterior estabelecimento da estratégia de liderança. Esta recomendação faz um alerta claro para a necessidade da congruência da estratégia de liderança com as opções políticas relativas ao modelo e funções que o Estado pode/deve ou entende desenvolver, expressa nas missões das organizações públicas, criadas para dar resposta aos desafios de crescimento, desenvolvimento económico e de satisfação das necessidades gerais da sociedade. Pressupõe, um exercício de reflexão sobre as condições únicas de cada país – económicas, sociais, políticas e as trajectórias possíveis para fazer face aos desafios. A opção de trajectória

terá de ser congruente com a 'percepção/ideia' de necessidade de liderança e conseqüentemente com as estratégias de escolha, preparação e motivação dos líderes.

É este exercício prospectivo de reflexão que conduz à interrogação – Que trajectórias (cenários) o poder político poderá percorrer para responder aos desafios com que a sociedade portuguesa se defronta e que papel caberá ao sistema administrativo em cada uma delas na construção e consolidação desses desafios? O objectivo é demonstrar que é possível existir uma trajectória na qual a função directiva é sustentável quando a opção política reconhece que o sistema administrativo cria valor público para os cidadãos e conseqüentemente a 'percepção' de liderança (o seu papel, condições de exercício, selecção, desenvolvimento) terá de ser congruente com esse desiderato.

A análise conducente à construção de cenários desenvolvida neste Capítulo sistematizar-se-á em três partes e na perspectiva temporal parte-se do momento de ruptura política em Abril de 1974, até ao momento presente.

Na primeira parte (Parte 1), examinar-se-ão vertentes cruciais da dinâmica do contexto interno (sub-sistemas político e administrativo) procurando compreender, através da evidenciação factual, a configuração estrutural do seu funcionamento com impacto relevante no domínio das organizações públicas e dos seus líderes. Deste modo, analisar-se-ão as dimensões relativas, ao papel dos partidos e do Governo na orientação da sociedade democrática após ruptura política, o impacto das sucessivas mudanças na orgânica ministerial, a coerência dos diferentes 'ciclos' de Reforma e por último identificar-se-ão as 'fontes de continuidade' e os eixos que dão suporte a essa dinâmica.

A emergência de um novo Ciclo político de Reformas iniciado em 2005, com uma maioria socialista potencia a interrogação sobre o alcance da mudança estrutural que parece pretender imprimir-se ao papel que a Administração Pública deve ter na sociedade e no contexto dos diferentes desafios que se colocam à sociedade portuguesa. Deste modo, e na perspectiva de análise, destacar-se-ão, no período temporal em estudo - desde a ruptura política em 1974 até aos dias de hoje - , as evidências factuais e o alcance da perspectiva Reformista do novo ciclo

político iniciado em 2005, na sequência das eleições legislativas e formação de um Governo de maioria socialista.

O destaque deste novo ciclo político face aos anteriores, comporta duas razões: a primeira prende-se a razões metodológicas, isto é, deve considerar-se na 'construção da base do conhecimento' os acontecimentos, evidências factuais ou dimensões relevantes para a compreensão do problema em estudo, que emergjam no tempo presente, e que possam configurar mudanças estruturais que possam evoluir seguindo trajectórias diferentes; a segunda razão, prende-se com a 'percepção' de ruptura ou de mudança estrutural relativa à configuração da Administração pública portuguesa que tem suporte nos 'sinais' ou acontecimentos que ocorrem no presente ciclo político e que permitem equacionar 'diferentes futuros' para o formato e papel da Administração portuguesa na sociedade. A mudança estrutural emergente, tem como motor a inevitabilidade de fazer face à 'volumetria' (recursos físicos, excessiva intervenção, número de recursos humanos...) e custos associados, mas também comporta a mudança estrutural geracional, isto é, o fim de ciclo de vida útil dos seus recursos humanos, que tinham iniciado o seu percurso profissional no contexto do Estado Administrativo e a ele vinculados.

Na segunda parte (Parte 2), examinar-se-á a envolvente externa resultante da integração europeia, procurando compreender-se o alcance dessa integração como força motriz da mudança estrutural na dinâmica político administrativa evidenciando a complexidade do sistema de decisão na esfera europeia, o impacto da partilha de poderes de decisão nas políticas públicas, o posicionamento político nesses processos de decisão e ainda a dinâmica de 'acomodação' das organizações públicas nacionais à gestão de fundos e de outras políticas públicas.

Na terceira parte (Parte 3), e partindo do conhecimento adquirido e evidenciado nas duas primeiras, identificar-se-ão as Forças motrizes, que determinarão as trajectórias possíveis de mudança/manutenção de estruturas, as Dimensões-chave (Configurações) e tendências pesadas para construção das narrativas de Cenários possíveis. Entendeu-se que as Forças motrizes a identificar deveriam reflectir a dimensão de Incerteza oriunda do contexto externo (contexto europeu) e outra a do contexto interno (âmbito nacional), respeitando as características de ortogonalidade, anteriormente referidas na metodologia.

PARTE 1 - DIMENSÕES DO CONTEXTO INTERNO COM IMPACTO NA LIDERANÇA ADMINISTRATIVA DE TOPO

Enquanto projecção no tempo longo da história, estes últimos trinta anos em Portugal representam um virar de página de mudança de um regime autoritário para um regime democrático, em que o 25 de Abril de 1974 correspondeu ao momento detonador das condições de mudança que a partir dos meados dos anos 60 vinham por diversas formas a manifestar-se quer por via das movimentações das elites face ao atrofamento económico e social quer por via da pressão externa da Europa amplamente democratizada (excepção da Espanha e Itália).

A implantação de um regime democrático, pressupõe a emergência de partidos políticos centrados em opções ideológicas diferenciadas que propõem à sociedade diferentes formas de encarar o crescimento e desenvolvimento dessa mesma sociedade. Consequentemente, a forma como emergem os partidos, qual o papel que têm na sociedade, como encaram o papel da Administração Pública na oferta de serviços em nome do Estado e como em exercício de poder político (Governo) ou na oposição orientam a mudança e evolução desse país, constitui uma dimensão relevante com impacto no papel da liderança administrativa

1.1 - O papel dos partidos e Governo na orientação da mudança

Uma das características políticas do regime autoritário de direita e de ideologia anti liberal traduziu-se na proibição de formações partidárias ou movimentos de expressão societária que veiculassem junto do poder político em exercício a expressão de uma vontade própria. O regime caracterizou-se como de partido único e a expressão eleitoral foi severamente restringida. No processo de construção de um Estado de Direito democrático, a estruturação da representatividade, é uma condição básica de construção de uma sociedade pluralista. Os partidos são as organizações representativas da dimensão política como expressão dos interesses sociais. Neste contexto, as formações partidárias emergentes resultam do reagrupamento de personalidades (elites) ao redor de ideais políticos e filosóficos dispondo apenas de uma ideia interpretativa das preferências/necessidades do eleitorado. As linhas programáticas quer do PS quer do PSD, cuja formulação é anterior a Abril de 1974, são o reflexo

deses ideais construídos no contexto anterior, não correspondendo à dinâmica das expressões sociais. O pensamento político e estratégico dos diversos partidos e organizações políticas, nesta fase inicial depois de 25 de Abril de 1974, será ainda, predominantemente, aquele que se foi forjando ao longo dos anos pelas elites oposicionistas ou pelos grupos críticos e reformistas do regime. Sem dúvida que aparecem novos protagonistas políticos, quer partidos quer organizações, como o Movimento das Forças Armadas ..., mas, em grande parte, assumindo concepções políticas já existentes na sociedade portuguesa (Viegas, 1996:109). A exceção, e em termos gerais, refere-se ao Partido Comunista português (nascido em 1921), cuja clandestinidade e radicalização na esquerda, mostrou no tempo coerência nas linhas programáticas definidas desde a fase inicial de legalização como força partidária. Mas também é um facto, que no tempo, este partido nunca correspondeu a expressão societal suficiente que permitisse a sua legitimação (ou arranjo político) como Governo, pós o período gonzalvista. As primeiras eleições legislativas de 1975, para formar uma Assembleia Constituinte, não legitimaram o deslizar para a esquerda revolucionária que marcara o primeiro ano de sucessivos governos provisórios nos quais os partidos políticos tiveram dificuldades para se impor. Os resultados, apontaram à partida para uma tendência que se viria a confirmar no tempo - o PS obteve 37,9% dos votos, o PSD 24,4%, o PCP 16,6% e o CDS 7,6%. Por outro lado, à direita do spectrum político, e nas condições da época, o Centro Democrático Social não dispunha de condições para se impor em termos de radicalização nacionalista, optando por um posicionamento liberal e de valores democráticos cristãos, conferindo-lhe uma configuração de diferenciação relativa ao PS e ao PSD. Breves foram contudo, os períodos em que dispôs de oportunidade de exercício de poder no Governo (na fase inicial de 1975-76, e recentemente de 2002 a 2004 em coligação com o PPD/PSD), desempenhando ao longo destas décadas, maioritariamente o papel de oposição parlamentar.

No contexto revolucionário, em que o Conselho de Revolução aparece como garante das 'conquistas de Abril', PS e PSD, procuram como partidos pluralistas a subordinação do poder militar pelo poder político, tendo acordado em sede de Revisão Constitucional de 1982 a extinção do Conselho de Revolução e subordinação do aparelho militar ao Governo (através da Lei de Defesa Nacional) – estava assim consolidada a fonte de legitimidade político-partidária.

A intervenção dos partidos na construção e domínio nas instituições democráticas está configurado pela representatividade nas várias instituições, Parlamento, Conselho de Estado (junto do PR) e o Tribunal Constitucional.

Mas é no contexto do exercício do poder, isto é, na formação do Governo que a sua acção é mais efectiva nas nomeações políticas (e na Administração de topo, como se verá mais adiante) em cargos ministeriais, particularmente nos casos em que ocorreram coligações ou outros acordos políticos. A correlação de forças aí é intensa e tendencialmente cada partido tem procurado capitalizar nos Ministérios chave a extensão dos seus interesses – assim o PSD tendeu sempre a escolher pastas associadas aos partidos liberais tais como a Justiça e a Educação, o CDS pastas ligadas aos interesses de Estado, Defesa e Negócios Estrangeiros, e o PS controlou grande parte dos Ministérios Sociais. (Lobo, 2000:164). Na formulação das políticas, esse poder diminui, na medida em que o poder parece concentrar-se esmagadoramente na liderança do partido. Quando o partido chega ao poder e os líderes partidários se transformam em governo, o intercâmbio com a organização do partido torna-se mínimo. (Lobo, 2000:171).

As funções partidárias típicas não se limitam à representatividade dos interesses sociais nos diversos órgãos das instituições democráticas. Os partidos são entidades que produzem orientações políticas (função direcção), dispõem de organização, são estruturas de comunicação e de decisão, e a ineficácia na acção em algumas destas componentes significa a perda de competitividade entre si e a incapacidade de gerar alternativas políticas que conquistem espaços eleitorais numa perspectiva de motor de mudança. A evolução partidária portuguesa está marcada ...no seguimento da primeira 'maioria absoluta' do PSD (1987), por uma tendência para a rotinização da vida política e para um crescente esvaziamento dos conteúdos programáticos e das alternativas partidárias. Este processo tem-se reflectido na progressiva bipolarização do sistema partidário entre o PSD e o PS, que entre eles recolhem hoje, apesar do sistema quase-proporcional, perto de 80% dos sufrágios, excluindo assim da representação parlamentar um número crescente de votos (Cabral, <http://www.letras.puc-rio.br/catedra/revista/5Sem>). Significa pois que desde uma fase inicial, em que PS, PSD, PCP e CDS se constituem como partidos, os dois primeiros vêm a destacar-se na competição e na produção de clivagens artificiais¹, que potenciem o exercício do poder legitimado (através dos actos eleitorais) isto é, constituírem-se como Governo. A clivagem tradicional esquerda/direita rapidamente se dilui após a dinâmica inicial projectada pela acção partidária, na sociedade, e no sentido de 'clarificação de intenções de voto', quer por via da posição de radicalização na esquerda do PCP² e do afastamento progressivo dessa linha por parte do PS (abandono da via marxista e optando por uma via socialista reformista) a que a acresce as posições mais reformistas³ do que radicais da direita liberal, do PSD.

As formações partidárias, PS e PSD, marcam de forma determinante a Sociedade portuguesa, enquanto acção partidária (socialização e mobilização da sociedade), de Governo (produtor de estratégias pela acção executiva, legislativa e administrativa) de representação do Estado na figura do presidente da República (a maioria das personalidades são oriundas de uma tendência ou de outra), e parlamentar (enquanto poder legislativo e fiscalizador em maiorias e/ou oposição). A sua predominância reflecte contudo um paradoxo – por um lado, não são motores de mudança já que a diferenciação se esbateu, mas por outro continuam a corresponder à expressão maioritária das escolhas eleitorais (em alternância) na sociedade portuguesa. A este comportamento de estabilidade eleitoral (Aguiar, 1985:773) mas que não significam ganhos sensíveis de competitividade nas relações entre partidos, significa imobilidade na estabilidade estrutural do eleitorado (Aguiar, 1985:773) já que este não encontra alternativas de escolha ⁴, traduzindo essa insatisfação no acto eleitoral pela via mais fácil a abstenção ⁵ ou por via da responsabilização – produzindo maiorias (ou quase maiorias) como ocorreu nas eleições de 2005 com uma maioria para o PS e como já tinha ocorrido para o PSD entre 1985-1995, e novamente a repetição para o PS em 2005. A formação destas maiorias, têm como principal característica a transferência de votos (volatilidade) entre blocos, o que é indicador da ...fraca ancoragem social-estrutural dos blocos políticos (Gunther, 2002:106) e tem como principal causa as estratégias de *catch-all* utilizadas e anteriormente apontadas.

A instabilidade do período revolucionário marcado por governos instáveis e multipartidários, que projectaram uma orientação económico-social contraditória e instável com as inevitáveis consequências de agitação social, e recorrência à regulação externa (intervenção do FMI, mesmo no contexto da prévia entrada na CE), restringiram, por imposição dos núcleos duros das direcções partidárias, a acção e mobilização política. Os partidos tornaram-se rapidamente estruturas burocratizadas com uma estrutura organizativa incipiente, centrados nas cúpulas dirigentes que circulam entre o partido o exercício do poder (Governo) as Empresas Públicas e/ou Empresas privadas (representação accionista do Estado) a maioria motores da Economia (tais como sejam a Banca, Seguros, Telecomunicações, Energia e Distribuição), a sua base militante tem vindo a diminuir largamente a partir de meados dos anos 80, movem-se em circuito fechado tendo como pico de acção os períodos eleitorais, nos quais a mediatização, marketing político e a intervenção das consultoras de sondagens vieram substituir a militância, que outrora,

desempenhava um papel fundamental de mobilização e conseqüentemente de ancoragem eleitoral. A apreensão do conjuntural, das percepções de necessidades imediatas e superficiais tornaram-se as molas de análise de diferenciação, na competição entre blocos partidários. Os partidos tornaram-se máquinas políticas alimentadas a dinheiro. Os políticos também mudaram. A democracia europeia – até uma tão nova como a portuguesa – estava baseada na divisão entre a esquerda e a direita, na divisão de classes. Este era um relacionamento forte entre partidos políticos. Estes partidos baseavam-se muito na gestão dos seus militantes, gente que trabalhava fielmente para o partido. (Meny, 2003).

O afastamento da cena política do Conselho da Revolução (constitucionalmente considerada pela Revisão de 1982), o início da reposição dos direitos de propriedade (as primeiras rectificações à lei de Delimitação dos sectores, o restabelecimento de mecanismos de mercado ...) e início da clarificação da intervenção do Estado na Economia, que é concomitante da fase de pré-adesão à Comunidade Económica Europeia (1977) repõe algum equilíbrio político ⁶.

A União Europeia emerge como força motriz da estabilidade política e de crescimento económico da jovem democracia portuguesa. Assim, paradoxalmente, a estabilidade, a partir de meados de 80, que resulta por deficit de conteúdo estratégico na mobilização partidária, esvazia a capacidade de mudança dos partidos, por ausência de competição e transforma a auto mobilização dos cidadãos em indiferença e distanciamento do poder político, expressa por estes, na abstenção ⁷ e conseqüente banalização do acto eleitoral. No espaço paradoxal em que se tem desenvolvido o processo de mudança política, se alguma coisa ainda tem sentido, é admitir que o modo de exercício de poder não tem sentido – isto é, que assenta numa base equivocada. É uma hipótese extrema, mas não é um jogo de palavras, é uma exploração de factos: é um poder equivocado porque fundamenta as suas decisões em possibilidades que não existem, pouco importando que esses erros sejam uma conseqüência de fixação ideológica, de imitação de padrões comuns a outros países ou de meras conveniências circunstanciais que têm como finalidade a conquista ou a conservação do poder (Aguiar, 1985:774).

A validade desta frase escrita à vinte anos mantém-se. No sistema político actual a alternância política - PS e PSD - enquanto legitimada para o exercício do poder, está colocada numa 'zona de indiferença central' que potencia as fontes de continuidade, salvo se pela força das coisas (Aguiar, 2004: 122) um ... acidente eleitoral (Aguiar, 1985:771) por alteração provocada pelas classes médias⁸ como reacção à crise de viabilidade abra novas possibilidades políticas, ... mas não é o sistema partidário, enquanto tal que as produz (Aguiar, 1985:771) .

Também, a interpretação ou leitura enviesada feita pelo poder político, tem a sua máxima expressão no desvio da Administração Pública de instrumento estratégico de Estado para instrumento estratégico dos partidos enquanto Governo e/ou oposição. A construção do Estado do Welfare, no período pós 1974 até finais dos anos 80, movimento em contraciclo face ao que ocorreu em outros países europeus, potenciou a desconfiança do poder político em relação ao papel da Administração emergindo um 'estigma' relativo a uma 'máquina' da qual o 'movimento de insubordinação' de um dos seus corpos – as Forças Armadas - potenciara a ruptura política. Do controlo político da máquina administrativa rapidamente se evolui para a sua utilização como 'meio' de satisfação de interesses partidários.

A análise detalhada deste fenómeno será abordada no ponto referente à 'partidarização' da liderança.

1.2 - A instabilidade da orgânica ministerial como reflexo da indefinição das funções de Estado. Representará a harmonização da estrutura ministerial um factor de estabilidade organizacional?

Se é um facto, que a instabilidade política, marcada por sucessivas alternativas de governação, na primeira fase de implantação da democracia, foi uma evidência, que encontra na pré fase de adesão à UE, o seu termo, a instabilidade da máquina administrativa que tem na sua cúpula a 'figura' orgânica de Ministério, tem sido uma constante ao longo de todo o período em análise desde o 25 de Abril. Este acontecimento tem um enorme impacto directo no desempenho das organizações públicas e na liderança de topo.

A Constituição Portuguesa confere ao Governo a competência exclusiva em matéria legislativa no tocante à sua própria organização e funcionamento (Capítulo III, artº 198 nº 2). A organização governamental é representada no topo da hierarquia pela figura de Ministério, possuindo lei orgânica própria na qual é contemplada o conjunto de organizações que contribuem para o cumprimento da função global ministerial.

Ao longo destes trinta anos a instabilidade da orgânica ministerial, constitui uma evidência permanente em todos os Governos, particularmente nos sucessivos arranjos dos sectores sociais da Economia (Ministério da Economia e Plano, Ministério da Indústria e Energia, Ministério da

Indústria Comércio e Turismo, Ministério das Actividades Económicas e do Trabalho e Ministério do Turismo), na esfera do Ordenamento do Território por fusão/separação com o Ambiente, na Agricultura por separação/fusão de Pescas, Florestas, Alimentação, Educação fusão/separação da Cultura ou Investigação Científica. A repercussão imediata corresponde a alterações nas leis orgânicas, interrupção/suspensão de actividades, indefinição de fronteiras nos conteúdos funcionais, recurso à base legal caducada, como forma de acautelar a capacidade de resposta atempada dos serviços às solicitações externas, disfunções na área orçamental e de contabilidade na organização a que acresce orçamentos rectificativos para suprir novos encargos, repercussões nos quadros de pessoal e na gestão dos recursos humanos, de entre as consequências mais evidentes. As dificuldades no cômputo, relativo ao número de funcionários na Administração, é hoje, ainda, um forte obstáculo, à implementação de medidas de mobilidade, cuja origem (para além de outras) se encontra nesta ‘movimentação’ com impacto directo na gestão dos quadros de pessoal.

As alterações na orgânica dos Ministérios têm sido ao longo do tempo resultado de fusão/separação de Ministérios, criação/extinção de Secretarias de Estado, mudança de posicionamento de organizações de um Ministério para o outro, de entre outras. Expressam a ausência de rumo político quanto à esfera e grau de intervenção do Estado na sociedade e na Economia com o conseqüente reflexo no êxito das missões e actividades das organizações a quem lhes compete implementar e coordenar as diferentes políticas públicas ou outras actividades regulamentares relevantes determinadas pelo poder político. Mesmo em períodos de estabilidade política (1985-1995), as alterações ao longo da legislatura, em termos da orgânica ministerial evidenciam a irrelevância atribuída ao acréscimo de custos que de facto comporta (directos – mudanças na visualização da organização, projectos em desenvolvimento que deixam de ter seguimento ... e indirectos – desmotivação criando condições para o enquistamento de posições e de práticas dos funcionários e dirigentes) e a conseqüente desorientação e diminuição de produtividade dos serviços. No tempo esta prática inevitavelmente conduziu à duplicação de funções e actividades nos diferentes serviços da Administração.

No âmbito do processo de Reforma do Governo PSD/PP (2000 – 2005), e por determinação da Resolução de Conselho de Ministros (RCM nº 140/2003 de 7 de Agosto), foi o Conselho Coordenador do Sistema de Controlo Interno da Administração Financeira do Estado encarregado (cuja coordenação cabe à Inspeção Geral de Finanças), de conduzir o levantamento das funções da Administração Central com o objectivo de redefinir as funções de Estado.

O modelo de caracterização baseou-se, por adaptação, no BRM (Business Reference Model) utilizado nos Estados Unidos no âmbito da reforma estrutural do Office Management and Budget of USA. Com a utilização deste modelo pretendeu-se responder às seguintes questões: a) quem faz o quê na Administração; b) Funções comuns entre diferentes organismos; c) funções redundantes e as áreas de vazio.

A estrutura do modelo, de características funcionais, baseia-se na pré-definição, de Áreas de Intervenção nas quais se inserem a classificação das Actividades de cada organismo correspondendo as Actividades a resultados expressos por Produtos/serviços (designadas por modalidades de prestação).

O questionário foi endereçado a 396 organismos da Administração Central (directa e indirecta), sendo que coube aos organismos de coordenação sectorial com assento no Sistema de Controlo Interno, a produção de relatórios sectoriais. No Relatório global é referido que 52,5% dos produtos associados às Actividades da A.P., revertem para a esfera da própria A.P. Considerando a perspectiva do destinatário dos produtos de todas as actividades o próprio organismo surge-nos como destinatário de 15 990 produtos, 65,8% do total de produtos (Conselho Coordenador, 2003:154). Os cidadãos, as entidades empresariais e as entidades não empresariais surgem respectivamente como destinatários de 20,6%, 18,1% e 12,6% do total dos produtos. Em suma, a máquina estatal sobrevive e auto reproduz-se pelos serviços que fornece aos seus 'clientes internos'.

- Como é encarada esta 'dimensão' no actual ciclo político? Mudança estrutural ou 'arrumação racional'?

No actual ciclo político iniciado em 2005, de maioria socialista, é estabelecido pela RCM nº 124/2005 de 4 de Agosto o Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado – PRACE. A estrutura de Missão criada para implementação do Programa define o Modelo para a Organização tipo – Ministério, estruturado em três níveis: o Estratégico (estrutura de estratégia e

planeamento, controlo financeiro e auditoria) o Operacional (missões das organizações) e actividades de suporte (TIC, Financeira, Recursos Humanos, logística, relações públicas e documentação e arquivos). Com isto, é pretendido normalizar a tipologia ministerial, reforçando as funções estratégicas de apoio à governação bem como as funções normativa, reguladora e fiscalizadora.

Em suma, preconiza-se a tipificação e harmonização da estrutura orgânica - Ministério, na perspectiva da racionalização dos recursos envolvidos na actividade da Administração. A actual perspectiva constitui o seguimento 'natural' das iniciativas do anterior ciclo político aquando da inventariação das actividades das organizações nos diferentes ministérios, e do diploma que define princípios, normas e âmbito a que deve obedecer a Administração directa do Estado (Lei nº 4/2004, 15 de Janeiro)

Não obstante, permanece em aberto as interrogações quanto à discussão política sobre as Funções de Estado, que a actual reestruturação não evidencia, podendo dar lugar, caso ocorram mudanças no ciclo político, a novas alterações, expressas pelo desaparecimento/criação/fusão de organizações administrativas, dependendo do 'valor conjuntural' que o poder político confira às organizações e dos interesses que estiverem em jogo.

A título de exemplo, refira-se a extinção da API (Agência Portuguesa de Investimento tutelada pelo Ministério da Economia), criada em 2003, com poder estatutário de suporte da sua missão centrada na identificação dos custos de contexto¹⁰ impeditivos do investimento estrangeiro, desempenhando um papel de interlocutor único, através da acção directa junto de todos os actores intervenientes no processo de investimento estrangeiro (organizações de diferentes Ministérios e autarquias) por forma a ultrapassar procedimentos burocráticos e legais excessivos e impeditivos desses investimentos. Ou seja, a API tem actuado no terreno como instrumento de simplificação legislativa e de detecção de procedimentos burocráticos excessivos, propondo junto do poder político as alterações legislativas simplificadoras de determinados processos relevantes para a rapidez de execução dos investimentos. O Programa SIMPLEX, dirigido à simplificação administrativa e à avaliação legislativa, contemplado no Programa do actual ciclo político, veio,

pelo menos aparentemente, tornar 'vazio' o papel da missão daquela organização, tendo no actual figurino de remodelação ministerial sido fundida com as competências do ICEP (AICEP).

Ou seja, o entendimento político referente às funções estratégicas é discricionário e produtor de 'clivagens artificiais', tendo implicações directas na continuidade de oferta de serviços públicos, na motivação dos seus recursos humanos, acréscimo de custos e duplicação de funções. A volumetria das organizações ocorre, como resultante da artificial mudança de estratégia quanto aos desafios sócio económicos satisfazendo interesses partidários (como se evidenciará mais adiante).

1.3 - Evidências dos 'ciclos' da Reforma Administrativa

O conceito de Reforma administrativa tem evoluído ao longo dos tempos, iniciando-se pelas abordagens tradicionais centradas nos aspectos do aparelho administrativo burocrático para aquelas que tentam relacionar as articulações entre os múltiplos factores dentro e fora das organizações públicas. Apesar da evolução e da diversidade de abordagens, não existe consenso entre os estudiosos quanto aos elementos padrão que potenciem uma definição universalmente aceite quanto ao conceito de Reforma. A competição entre académicos, a heterogeneidade das abordagens e a validade questionável de certas teorias e tendências limitaram o desenvolvimento de um consenso acerca deste conceito (Caiden (1969) Chapman & Greenway (1980) in Araújo, 2002) Já quanto aos objectivos da Reforma administrativa, a sintonia entre académicos é mais relevante na medida em que é aceite que os objectivos da Reforma visam a melhoria do modo de funcionamento administrativo através da utilização de instrumentos que potenciem a sua eficácia, eficiência e responsabilidade, numa perspectiva incremental. Este processo é induzido do contexto externo para o interior das organizações e assim sendo diferencia-se do conceito de Modernização no qual releva a importância da renovação de instrumentos, na dinâmica interna da organização com vista quer ao aumento da eficácia mas particularmente ao aumento de eficiência e economia de meios. Não obstante, a distinção entre Modernização e Reforma é cada vez mais ténue porque ambas se sobrepõem ao nível de implementação de estratégias.

A noção de que o processo de Reforma é induzido do contexto externo constitui um dos principais elementos de diferenciação da teoria tradicionalista para as novas abordagens managerial e

institucionalista. Na primeira, é entendido que as organizações burocráticas, no contexto do modelo weberiano, têm capacidade de se auto estruturar. Nas abordagens de Reforma em que é entendida a influência das variáveis externas, como mola de transformação da cultura, valores, normas e práticas administrativas, o apelo a instrumentos de gestão das organizações privadas, potencia um corte radical com a estruturação weberiana.

A abordagem managerial, particularmente o New Public Management (ênfase no controlo intra-organizacional através da gestão por objectivos), e mais tarde a do novo institucionalismo (ênfase na articulação inter organizacional potenciando um novo modelo de governação em network), surgem da percepção da impossibilidade de auto-transformação das organizações estruturadas em função do modelo weberiano face às exigências de implementação de um novo modelo sócio económico num contexto de internacionalização das economias em mercados abertos, pressões de recursos energéticos e pressão resultante do gigantismo dos recursos necessários à manutenção do Estado Providência. A influência das ideias neoliberais em que o Estado deve apenas intervir na medida do estritamente necessário (emagrecimento das organizações do Estado) conferindo à esfera privada a capacidade de produção de bens e serviços e desempenhando o Estado um papel de regulador e de fiscalizador das externalidades negativas produzidas por acção do mercado, potenciou o uso de mecanismos oriundos da gestão privada nas organizações públicas. Desintervenção, privatização, desregulamentação de mercados, concorrência entre serviços, contratos de trabalho regidos pelo direito privado ao invés do modelo estatutário, contracting-out, qualidade nos serviços, benchmarking (convergir para as melhores práticas administrativas) orientação para resultados (gestão por objectivos /avaliação do desempenho), parcerias público privadas (intervenção por co-responsabilização de parceiros da esfera privada), constituem alguns dos instrumentos que desde meados dos anos oitenta fazem parte do léxico do modelo de relações entre o Estado e os privados e tem balizado a implementação de estratégias da Reforma Administrativa. Esta passou a ser uma constante das Agendas políticas, em virtude das pressões orçamentais e da necessidade do desvio de recursos para actividades promotoras de um modelo que potencie ganhos acrescidos na competitividade ... public management is always a part of the broader agenda of public governance (Pollitt, 2000:2).

O processo de Reforma Administrativa em Portugal, tendo como causa a volumetria do Estado Providência, tem o seu início em meados dos anos 80, estando pois desfasada temporalmente das iniciativas de desmantelamento do Estado do Welfare que se operavam na maioria dos países da OCDE a partir de meados dos anos 70.

Em Portugal, e após a ruptura política de 1974 e a instauração de um regime democrático, iniciou-se o processo de desenvolvimento da produção de serviços aos cidadãos na esfera social bem como a gestão dos bens do Estado patrimonialista que nacionalizou a maioria dos meios de produção.

Embora a Administração Pública portuguesa, nos últimos anos da década de 60 e início dos anos 70 (III Plano de Fomento 1968-1973), num contexto político de 'afrouxamento' do autoritarismo e de visão mais liberal de desenvolvimento económico, condicionado por pressão externa, tivesse iniciado o desenvolvimento de actividades fora do âmbito do núcleo duro das funções de Estado, por exemplo, as actividades de coordenação económica, de previdência social e de Investigação (Institutos públicos de investigação industrial, agrária, pescas, energia nuclear ...), a estrutura e a volumetria administrativa permaneceu escassa em volume de funcionários, com poucos direitos, e essencialmente direccionada para a função de controlo social, mediante a fiscalização e o cumprimento da lei, pela sociedade e agentes económicos (é criado o Secretariado para a Reforma Administrativa como órgão de staff). A vontade política de Reforma é expressa na criação do Secretariado para a Reforma Administrativa mas a Administração Pública Portuguesa reflectia o deficit de desenvolvimento económico e social subjacente no país.

Só em meados dos anos 80 a inevitabilidade de retrocesso, por incapacidade de controlo sobre empresas com avultados prejuízos a expensas do Orçamento e de endividamento externo, é que a modernização do sector público administrativo se impõe, devido à rigidez de custos (por integração de funcionários das ex-colónias, aumento de efectivos, para suprir funções nas áreas sociais bem como o 'efeito de entrada' por via partidária) e à incapacidade de resposta eficaz face a uma sociedade em plena transformação.

Em suma, a análise da 'dimensão' Reforma administrativa permite observar e compreender os objectivos e o grau de coerência das trajetórias no decorrer do processo de alternância do ciclo político, criando a 'percepção' do valor que os Governos têm conferido ao sistema administrativo como entidade racionalizadora das expectativas sociais e qual o papel que atribuem aos líderes de topo na gestão da mudança.

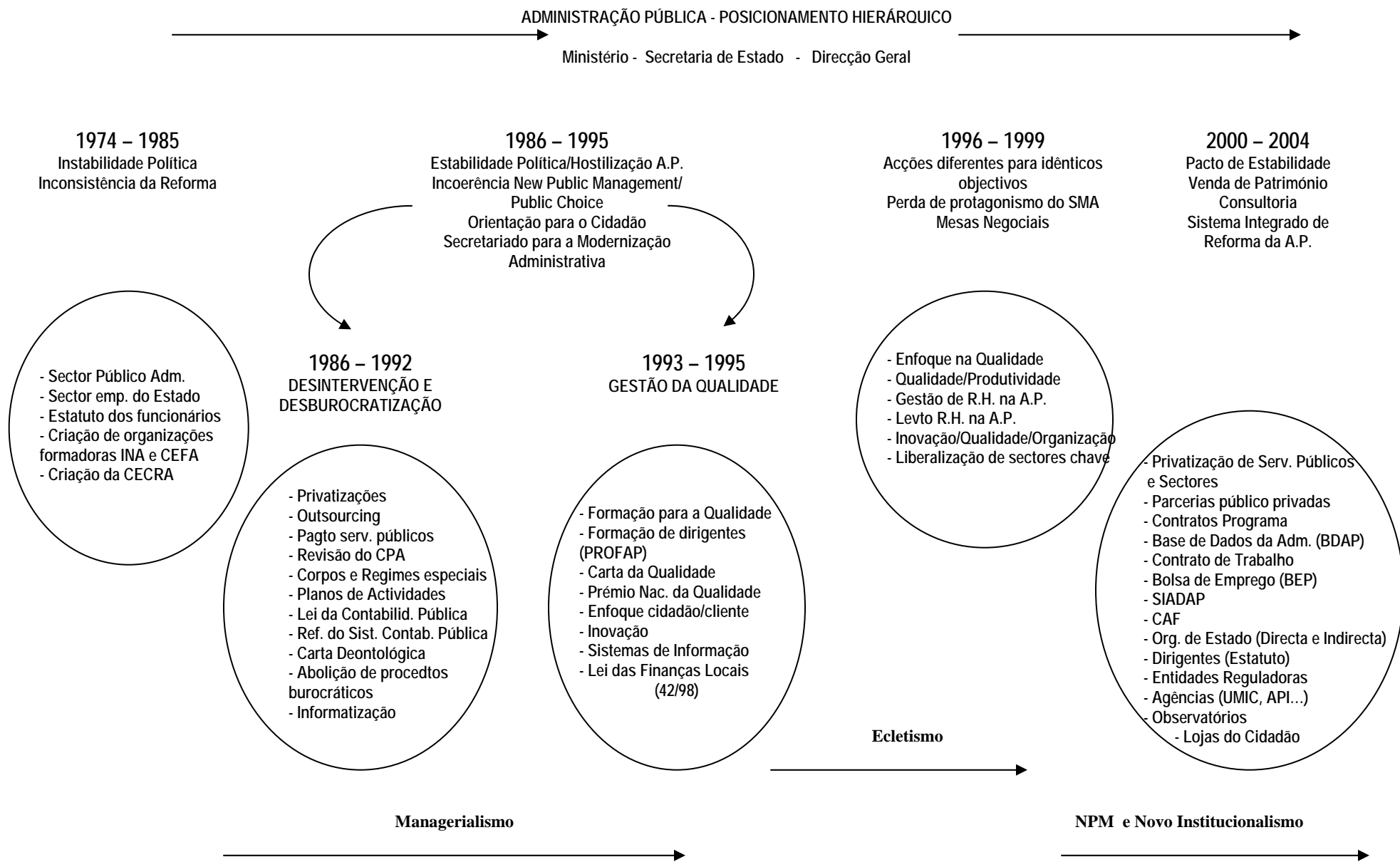
1.3.1 - Os ciclos de Reforma Administrativa em Portugal no período entre 1974-2005

As Reformas na Administração Pública, são marcadas desde a sua fase inicial pelos ciclos de alternância política e a relevância da Administração pode ser observada pelo indicador de posicionamento na hierarquia das organizações de Estado. De facto, ao longo destes 30 anos a importância variou entre o nível de Ministério, Secretaria de Estado (no actual ciclo político) e de Direcção Geral na dependência do Ministro das Finanças no anterior ciclo político PSD/CDS (2002-2004).

É na perspectiva dos ciclos de alternância política, que melhor se observa em retrospectiva desvios e contradições, ao longo do tempo, no processo de decisão e implementação das Reformas, pelo poder político. Para esse efeito, construiu-se o Esquema 3 – Ciclos de Reforma Administrativa e Acontecimentos associados – 1974-2004, com o objectivo de permitir uma visão sintética dessa evolução cíclica dos movimentos da Reforma, neste período

O primeiro ciclo (1974-1985) marcado pela instabilidade política, desconfiança relativamente aos funcionários, particularmente dirigentes, corresponde a uma fase de grande pressão reivindicativa dos funcionários por melhores condições de vida, e de direitos (progressão, formação, carreiras) dando lugar ao denominado pacote legislativo de 1979, e à criação de organismos com funções de formação a nível central (INA) e autárquico (CEFA) e ainda pela criação de uma estrutura técnica (CECRA) de estudo e reflexão sobre eventuais estratégias de Reforma para a Administração. Deste período, poucos resultados práticos de transformação se observaram ¹¹ nas organizações, conservando na sua essência as características de Estado administrativo que se revelou importante face à descontinuidade provocada pela instabilidade política.

ESQUEMA 3 – Ciclos da Reforma Administrativa e Acontecimentos associados – 1974-2005



FONTE: A elaboração do Esquema tem por base informação recolhida em Rocha (2001)

O segundo ciclo, (1986-1995) é marcado por maior estabilidade política, mas também por hostilização aos funcionários que se tornou progressiva e marcante no período 1993-1995. Pretendeu-se imprimir uma Reforma, em que era entendido que as organizações públicas serviam os cidadãos, por isso a desburocratização e simplificação administrativa estavam na agenda. Na simplificação, também as empresas foram libertadas de procedimentos burocráticos e custos que concomitantemente fazem desaparecer serviços da administração (a título de exemplo as Repartições de Comércio). Por outro lado, esteve subjacente que muitos dos produtos e serviços desenvolvidos pela Administração seriam muito mais eficientemente produzidos na esfera privada. Daqui resultou progressivamente o desaparecimento de funções (limpeza, segurança, alimentação, reprografias) pressupondo-se a libertação de funcionários (Criação de Quadro de Excedentes) e a extinção de serviços – a desintervenção caracterizou a primeira fase (1986-1992) deste período, não resultando daqui a diminuição de número de funcionários, apenas o congelamento de entradas a partir de meados de 80.

O papel da Secretaria de Estado da Modernização marcou o andamento da Reforma durante todo o período, tendo o CECRA desenvolvido trabalho valioso em estudos e no design das estratégias, até 1992. A contratação externa de serviços (limpeza, segurança, atendimento, reprografia, alimentação) aparentemente libertou funcionários já que na prática deu lugar a reclassificação ou deslocação para o quadro de excedentes mas de forma temporária. Também este período fica marcado pela fraqueza do SMA em levar por diante o projecto de análise e avaliação legislativa eixo fundamental na simplificação administrativa e suporte imprescindível na clareza do processo de decisão e gestão das organizações.

Se é um facto que a tendência managerial ¹² marcou este período particularmente, sendo a fase da Gestão da Qualidade (incluindo a formação para dirigentes por via do PROFAP) o seu ponto mais alto, pela nova cultura que se procurou imprimir na perspectiva - cidadão/cliente, a perspectiva oposta ao modelo managerial – centralização veio a manifestar-se em outras vertentes da Reforma tais como, a especialização da Administração (proliferação de corpos e regimes especiais), a gestão dos fundos comunitários e a adaptação da Administração a novas formas de gestão que acomodassem as políticas (crescimento em flecha dos Institutos Públicos), por via da entrada na Comunidade Europeia.

O processo de Reforma do período é pois marcado por esta contradição, a que acresce o não envolvimento dos líderes de topo da Administração no processo, o esvaziamento, por

centralização a nível de gabinetes ministeriais, da preparação de dossiers, particularmente nas Direcções Gerais, a diminuição de delegações de competências e o maior controle sobre a actividade de gestão de alguns Institutos Públicos. De forma geral, a criação do Quadro de excedentes, nunca foi esquecida, a insegurança estava instalada.

O terceiro ciclo (1996-1999) é marcado pela tentativa do poder político em 'acalmar' a Administração, é criado o Ministério da Reforma de Estado e da Administração Pública perdendo o SMA o protagonismo. Criam-se unidades de Missão, como a de preparação do projecto para a Reforma de Organização territorial e levantamento dos Institutos Públicos. É nomeada a equipa de Missão para a organização e funcionamento da Administração de Estado e procede-se ao levantamento dos Recursos Humanos na Administração Central. Cria-se a 'percepção' de se estar numa fase critica de mudança geracional na Administração, em virtude do aumento do número de aposentações. Surge a ideia da 'preparação de agentes de mudança' e a necessidade de qualificar dirigentes (CADAP). Coube ao INA a missão do design e gestão de um curso equivalente, a pós graduação (CEAGP), seguindo o modelo do ENA em França, que preparasse desde o início os futuros quadros da Administração.

O enfoque particular do período é a gestão dos Recursos Humanos na A.P. e a Qualidade, associada à noção de Inovação organizacional e de produtividade.

A 'emergência' da descentralização territorial – a Regionalização – e conseqüentemente a inevitável diminuição de competências na esfera da Administração Central, constitui um acontecimento importante neste ciclo de Reformas ('puxado' pelos princípios enformadores do novo Quadro comunitário de Apoio) mas cujo desfecho em Referendo conduziu a uma opção negativa do eleitorado. Não obstante, e nesta matéria, a revisão constitucional de 1989 e claramente a de 1997 ao identificar a criação de Região Administrativa (Capítulo IV, artos 255 a 262) abre a opção futura de descentralização.

O quarto ciclo (2000-2004/5) é marcado pela acentuação da visão liberal PSD/CDS. O período é de 'depressão' societal, pela pressão política (amplamente mediatizada) no cumprimento do Pacto de Estabilidade e o saneamento das Finanças Públicas. As ideias chave subjacentes a este período centram-se: no emagrecimento do Estado, contenção da Despesa e procura de fontes de Receita. Deste modo, pode sistematizar-se a acção de Reforma, segundo quatro eixos:

- a) A privatização de serviços públicos (Registos e Notariado) e sectores chave do Estado Providência como a Saúde e os sectores da energia, resultando daqui a criação de entidades reguladoras (como exemplo a Saúde). Neste contexto o uso do instrumento das parcerias público privadas pretendeu imprimir a responsabilidade partilhada entre Estado e o sector privado, na oferta de bens e serviços públicos;
- b) O papel da Unidade de Missão para a Informação e Conhecimento (UMIC/Agência) como promotor de acções da Sociedade de Informação, marcou o andamento das Reformas, quer na implementação de sistemas integrados on line para uso da Administração (compras electrónicas, bibliotecas on line, bases de dados como o BDAP e a Bolsa de Emprego Público - BEP) quer para utilização da Sociedade em geral (integração de sistemas, pagamento de impostos, reconfiguração electrónica de sites dos Ministérios), tendo como suporte financeiro fundos comunitários para a construção da Sociedade de Informação;
- c) O papel da Unidade de Missão para o Levantamento das Funções de Estado coordenado pela Inspeção Geral de Finanças, e que deu lugar a um Relatório global (e sectoriais) que contextualizou o pacote de diplomas de Janeiro de 2004, abrangendo a organização da Administração Central (administração directa e indirecta), a Lei Quadro dos Institutos Públicos, o diploma dos quadros dirigentes, e o sistema de avaliação por Objectivos (SIADAP) aplicável aos organismos de administração directa e Institutos mas permanecendo de fora deste sistema os corpos especiais (que dispõem de sistemas de avaliação específicos);
- d) Medidas pontuais, tais como sejam a venda de património do Estado e operações financeiras de securitização (com o objectivo de arrecadação e de antecipação de Receitas) a que acresceu o congelamento de salários; e medidas experimentais, com suporte no recurso sistemático à consultoria como instrumento de concepção de modelos e de aplicação de benchmarking que potenciassessem redução de custos, como foi o caso do modelo de serviços partilhados¹³ constituindo o Ministério da Economia uma experiência piloto.

Deste período, deve evidenciar-se a legitimação do uso do contrato individual de trabalho (Lei nº 23/2004 de 22 de Junho) como forma de acesso à Administração Pública, representando um corte radical com o regime estatutário. A via estatutária como forma de acesso tem progressivamente sido confinada a situações específicas (o que não invalida o acesso por vias informais) tais como

sejam o acesso por este regime como resultado da conclusão com êxito, do curso de formação do CEAGP, ministrado pelo INA.

1.3.2 - A transversalidade do Movimento da Reforma Administrativa no actual ciclo político iniciado em 2005

Se é um facto que o sentido e os objectivos da actual Reforma Administrativa em curso reflecte o movimento anteriormente iniciado no ciclo político PSD/CDS, e anteriormente focado, a transversalidade, nível de profundidade, integração e rapidez de actuação consubstanciada nas medidas legislativas desde a primeira reunião de Conselho de Ministros em 17 de Março de 2005, aquando da aprovação do Programa de Governo, evidenciam 'sinais' anunciadores de profunda mudança estrutural, no papel, formato e dimensão do Sistema Administrativo.

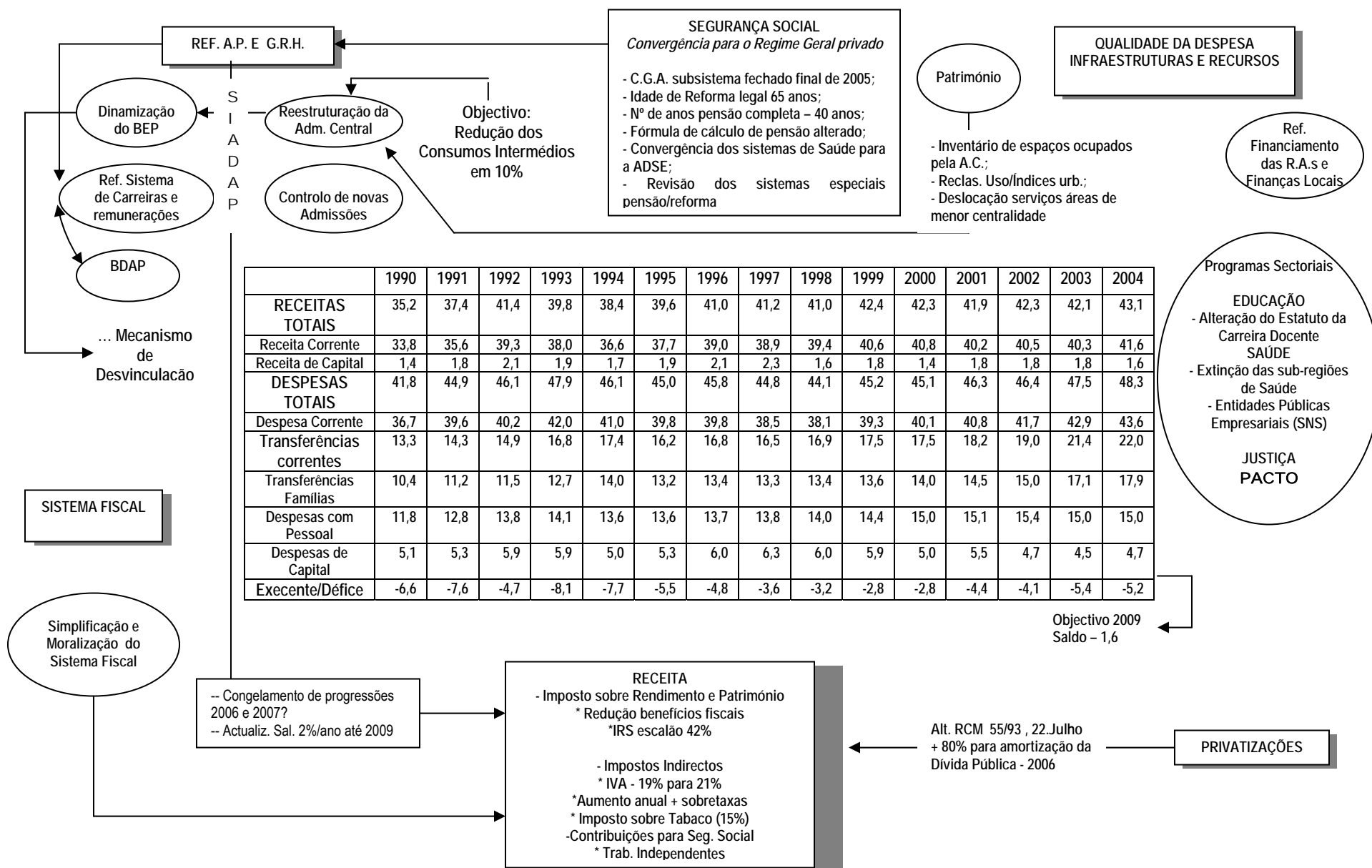
Ao examinarmos o capítulo V- Modernizar a Administração Pública para um país em Crescimento, inserto no Programa, facilmente se reconhece em 2006, que as iniciativas aí programadas até ao final da legislatura - 2009, se encontram em curso, accionadas por uma estratégia de acção centrada em grupos de trabalho temáticos ou Unidades de Missão aos quais compete diagnosticar, apontar medidas, preparar legislação para aprovação, com calendários apertados de execução. Se por um lado, parte das medidas em implementação são resultado de um percurso de estudos e diagnósticos feitos em diversas matérias, (como na Saúde e na Segurança Social), que percorreram vários ciclos políticos sem terem sido implementadas devido à sua impopularidade, outras há que resultam da 'ideologia pragmática' característica deste ciclo político. De entre estas, saliente-se 'o ataque' aos corpos e regimes especiais que têm proliferado na Administração desde meados da década de 80.

A estratégia de 'emagrecimento' da Administração Pública é conduzida pelo Centro do Governo que funciona no âmbito da Presidência do Conselho de Ministro, as orientações estratégicas para a Reforma de cada Ministério são emanadas deste núcleo e o papel do Ministro e do Ministério das Finanças e da Administração Pública assume uma relevância acrescida no controlo de todas as decisões particularmente as que têm impacto directo no aumento da despesa. De facto, pode afirmar-se que a estratégia económico-social programada, tem como 'foco central' um movimento de 'reconfiguração' da Administração, por via da diminuição dos níveis de despesa no PIB que ela representa, conduzida pelo motor do cumprimento do pacto de Estabilidade e Crescimento, em

virtude da opção política de manutenção do Estado Social. Com objectivo de evidenciar o peso das Despesas com a Administração Pública e o Programa traçado pelo Governo no contexto da consolidação orçamental inscrito no PEC 2005-2009 apresentado na UE, elaborou-se o Esquema 4 – O Programa de Reforma da A.P., no contexto da consolidação orçamental (PEC 2005-2009) - que permite visualizar, em síntese, a abrangência do Programa de Reformas na A.P. no contexto dessa pressão orçamental à qual e inevitavelmente o poder político tem de fazer face, sob pena de Portugal se ver afastado do conjunto de países da moeda única.

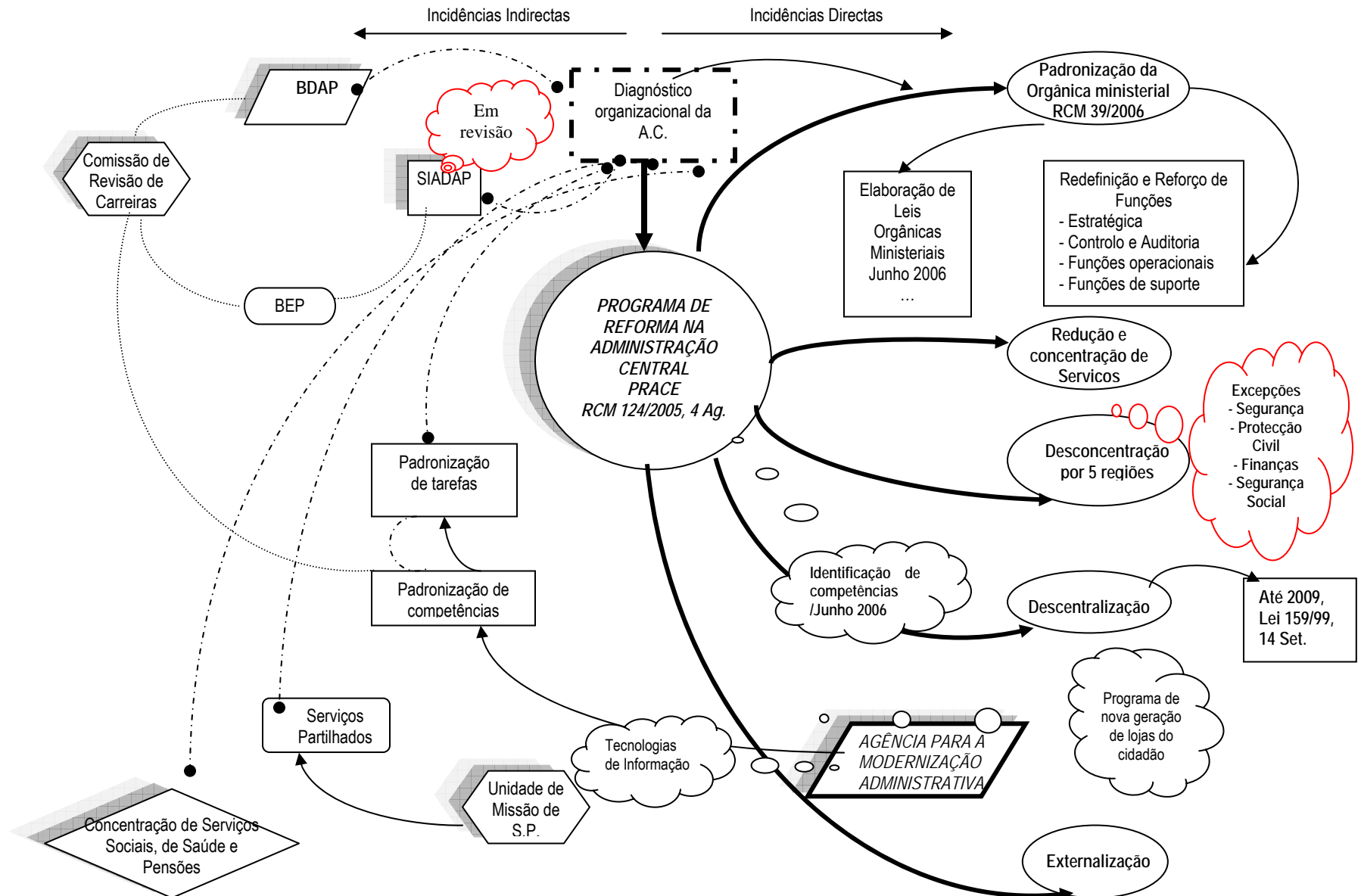
O alcance da Reforma Administrativa em curso, tem o seu foco principal na dinâmica que se pretende imprimir na Reforma da Administração Central. Com o objectivo de evidenciar o impacto de tal reforma e algumas das medidas legislativas já tomadas, esboçou-se o Esquema 5 – Incidências resultantes da Reforma da Administração Central, no ciclo político iniciado em 2005. Deste esquema, releva a forma integradora como o poder político encara a Reforma Administrativa a partir do Diagnóstico da Administração Central. Para esse efeito, concorrem algumas das estruturas criadas ao nível de estudo e de implementação, como é o caso da Agência de Modernização Administrativa (ex – UCMA) a qual é responsável pelas orientações estratégicas em matéria de sistemas de informação tendo por isso uma intervenção significativa em todos os aspectos que se relacionem com a padronização das tarefas e competências que lhe estão associadas. No canto superior esquerdo do esquema, evidencia-se o contributo do diagnóstico organizacional da A.C., levado a efeito por uma Unidade de Missão, para o contexto da gestão de Recursos Humanos – informação relativa às actividades desenvolvidas e sua relevância para as diferentes missões das organizações. O processo de Reforma do sistema de gestão de Recursos Humanos é composto por diferentes eixos: 1) a Comissão encarregue da revisão do sistema de carreiras, cujos resultados insertos no diagnóstico (Setembro de 2006) confirmam a existência de um sistema anárquico gerador de profundas desigualdades apontando como propostas medidas muito gerais; 2) a Base de Dados dos funcionários da Administração (BDAP), cujos resultados ainda revelam lacunas na detecção de cerca de 30 000 funcionários apesar dos esforços no sentido dos serviços comunicarem os seus efectivos; 3) e ainda o Sistema de Avaliação de Desempenho (SIADAP), cuja implementação reportada ao anterior ciclo político, ainda não atingiu a fase de estabilização, ao invés, a revisão desse sistema está a ser feito para entrar em vigor no ano de 2007. Não obstante, os funcionários estão sujeitos ao processo de

ESQUEMA 4 – O Programa de Reforma da A.P., no contexto da consolidação orçamental (PEC 2005-2009)



FONTE: Esquema construído a partir de informação recolhida no Programa de Estabilidade e Crescimento 2005-2009

ESQUEMA 5 – Incidências resultantes da Reforma da Administração Central, no actual ciclo político 2005-2009



FONTE: Esquema construído a partir de informação dos documentos divulgados em www.gov.pt, www.dgap.pt, www.ucma.pt

Avaliação, nos termos do Sistema em vigor (Lei nº 15/2006, 26 Abril). Por último, considere-se a Base de Dados de Emprego Público (BEP) cuja dinamização, depende das vertentes anteriores, bem como da legislação programada de agilização das formas de mobilidade e dos termos de desvinculação.

Para além do contributo do Diagnóstico da Administração Central para a Gestão dos Recursos Humanos, o Modelo de abordagem e os princípios que regeram o Diagnóstico são claros quanto ao objectivo principal – Racionalização com o objectivo de diminuição de serviços e concentração dos mesmos por forma a diminuir os custos quer de recursos físicos quer de pessoal. Este esforço, pretende-se, encontrará a sua expressão máxima na capacidade de implementação de serviços partilhados, tendo sido criada para o efeito uma Unidade de Missão que estudará em detalhe as soluções de implementação ao nível do sistema contabilístico (POCP), recursos humanos e documentação.

À Agência para a Modernização Administrativa, de entre outras, caberá as orientações estratégicas no domínio dos sistemas de informação que conduzam ao cruzamento de dados, interoperabilidade dos sistemas e segurança dos mesmos, funcionamento da nova geração das lojas do cidadão a operar a nível sub-regional, sistemas de informação para os serviços partilhados e ainda a nível transversal nos sistemas que cruzem informação para a oferta de serviços aos cidadãos e empresas. As Plataformas tecnológicas que darão suporte ao cruzamento de informação oriunda de quatro Ministérios – Justiça (através do registo de nascimento), Saúde, Segurança Social e Finanças, permitirá, por exemplo a oferta do ‘cartão do cidadão’ a entrar em vigor em 2007. Este pode ser considerado como um exemplo limite, da capacidade tecnológica de cruzamento de informação, que facilita a vida do cidadão em múltiplos aspectos, mas também representa o nível de controlo máximo da Administração sobre aquele.

No âmbito do sistema orgânico ministerial, a padronização das leis orgânicas segundo o modelo descrito no Esquema 5, quanto às funções, constitui o elemento novo da Reforma da A.C. Ou seja, racionalidade, padronização e tecnologia são os elementos transversais da actual Reforma do Sistema Administrativo.

Como se salientou anteriormente, o poder político pretende imprimir um sentido de ruptura no Sistema Administrativo que vai para além do anteriormente enunciado. Em agenda estão, os direitos adquiridos, poderes estatutários e dos ‘poderes’ que resultam do nível de especialização atingidos em determinados sectores da Administração. Esta temática será abordada, com detalhe

nos pontos 4 - A 'triangulação das forças de continuidade' e 5 - Eixos de suporte das 'forças de continuidade'. Esta análise permitirá, comparar a evolução das dimensões que se consideram como fontes de continuidade e seus suportes, nos anteriores ciclos políticos e no actual, examinando-se a perspectiva de mudança estrutural da máquina administrativa, de um modelo de Administração que reflecte as contradições dos movimentos de Reforma ao longo dos diferentes ciclos políticos apresentando-se como o 'somatório', dos resquícios de um Estado Administrativo (Finanças) com 'ilhas' de Estado Providência (Saúde, Educação e Segurança Social) e managerial (Lojas do cidadão) para um 'novo' Modelo de Administração.

1.4 – A triangulação das 'fontes de continuidade'

No percurso de recolha de informação e análise para a construção da base de conhecimento sobre a Administração Pública portuguesa no período anteriormente definido, foram vários os estudiosos que consideraram a Administração como um sistema 'irreformável', tecendo argumentos diversos sobre a 'rigidez' do modelo hierárquico no qual o sistema burocrático está edificado. Outros autores têm colocado a questão numa perspectiva integrada na qual identificam forças dominantes que interagem e 'minam' as possibilidades de transformação cultural do sistema administrativo. Na perspectiva de Graham (1985) ... o primeiro passo na elaboração de uma efectiva estratégia de mudança administrativa pública de qualquer nação tem que ver com a identificação das fontes de continuidade e da mudança no respectivo aparelho administrativo e a consciência do impacto cumulativo que os desenvolvimentos da sociedade política têm na burocracia pública. (Graham, 1985:905).

É na perspectiva de abordagem de Graham, que se encontra ancorada a reflexão sobre as 'fontes de continuidade' do sistema administrativo, bem como os eixos que se considera terem-lhe dado suporte. Essas fontes de continuidade têm origem no aparelho administrativo, na liderança administrativa e nos interesses externos (corporativos) que pululam ao redor do aparelho político e administrativo, e que se acentuaram a partir de 1986 com a 'distribuição' dos fundos comunitários. A esta 'movimentação triangular' estão subjacentes dimensões ou eixos 'facilitadores' da manutenção do sistema tendo-se considerado três: O sistema financeiro e de controlo públicos, a complexidade legislativa e ausência de avaliação, o desconhecimento da dimensão e do valor dos Recursos Humanos da Administração na perspectiva social.

Em suma, é na análise da dinâmica de funcionamento destas dimensões chave do contexto interno que se devem procurar os 'sinais' de mudança estrutural que potenciam a 'reformatação administrativa' para posteriormente procurar no contexto dos ...desenvolvimentos da sociedade politica ... (Graham, 1985:905) as razões subjacentes e o impacto cumulativo na manutenção dessas fontes de continuidade (temática a explorar na Parte 3). Esta análise será detalhada a seguir nos pontos 4 e 5. Primeiro, demonstrando o percurso relativo à 'movimentação' das 'fontes de continuidade' e seus eixos de suporte, no período entre 1974 e 2005 e posteriormente identificando, no actual ciclo político, se as perspectivas de ruptura potenciam condições de emergência das 'forças de mudança', em resultado dos Programas de Reforma em curso.

1.4.1 - A partidarização da liderança administrativa de topo. Evidências da sua extensão (1974-2005)

A Administração Pública é o instrumento estratégico ao serviço do poder político legitimado pelos actos eleitorais, através do qual as políticas públicas são implementadas. Neste contexto surge a problemática se os cargos de topo da Administração (Director Geral, Sub-Director Geral ou equiparados) são lugares políticos ou de gestão administrativa e técnica. ...por muito que se queiram isentar os serviços públicos de uma conotação política, estes tenderão sempre a seguir (ou a resistir) a tendências e directivas ... do governo vigente (Madureira, 2004:90). Corroborando, com Madureira que considera impossível haver uma nítida e absoluta separação entre poder político e administrativo, (Madureira, 2004:90) não significa contudo, que seja aceitável o uso, feito pelo poder político, da máquina administrativa em proveito de interesses partidários, na medida em que o enfraquecimento daquela e as descontinuidades provocadas na gestão por via das sucessivas mudanças no topo da hierarquia administrativa contribuem inequivocamente para a desmoralização dos recursos humanos e para a deterioração da imagem do próprio Estado. A polémica ao redor da distinção entre competências técnicas e políticas dos líderes da administração, ou a consideração de organizações públicas que prosseguem fins estritamente políticos e outras que prosseguem essencialmente atribuições técnicas servirá mais como arma política ao sabor de conveniências conjunturais do que para prosseguir fins estratégicos de Estado nos quais Governo e Administração desempenham papéis complementares.

Os dirigentes de topo da Administração Pública no período do Estado Novo não estavam abrangidos por qualquer legislação geral ou Estatuto – A sua nomeação e recondução, de acordo com as leis orgânicas de cada Ministério, dependia da vontade dos ministros e da aprovação do Presidente do Conselho. (Rocha, 2005:222). Não eram submetidos a nenhum processo de concurso, as suas funções eram exercidas em regime de comissão de serviço, de entre dois a quatro anos, não eram pois lugares de carreira, nem de acesso por promoção hierárquica. O recrutamento processava-se em regra, entre os Quadros da Administração, mas em caso de necessidade política ou técnica (no período de Marcelo Caetano) recorria-se ao exterior. Apesar da nomeação política, a estabilidade dos dirigentes superiores era uma das características da alta administração do 'Estado Novo' (Rocha, 2005:223). Essa estabilidade (baseada na confiança política estrita) criou a ideia de neutralidade, potenciou a coerência nas organizações administrativas e a identificação com os interesses nacionais, porque a decisão última era sempre do Presidente do Conselho e não estava dependente da mobilidade política da esfera ministerial. Os Directores Gerais eram representantes do Estado e a acumulação de funções era competência estrita do Presidente do Conselho (Decreto nº 15538 de 1 de Junho de 1928). A estabilidade nos Directores Gerais, nunca significou a noção de 'corpo' já que não existia valores, princípios ou elos que os identificassem como tal. Os valores - interesse nacional, rigor, disciplina, respeito pela lei e pela ordem – subjacentes, foram criados pelo poder político, e nos quais os Directores Gerais eram 'indoutrinados' .

Deste modo a base de partida do 'corpo' de Directores Gerais e equiparados, em 25 de Abril de 74, tinha subjacente uma ideologia de interesse nacional firmada num contexto político que implode. A ausência de corpo aglutinador de valores e interesses, esvazia a capacidade de transmissão e reivindicação dos valores 'indoutrinados'. Globalmente permanece, a ideologia burocrática de funcionamento, o conhecimento técnico e da máquina administrativa assente na lei e a noção que o aparelho administrativo é o garante da continuidade de Estado independentemente das mudanças a nível político.

A transição para o regime político democrático teve efeitos imediatos ao nível da Administração particularmente no âmbito dos seus dirigentes de topo. A Junta de Salvação Nacional previa no Decreto Lei nº 193 de 9 de Maio que por simples despacho, fossem suspensos os funcionários que demonstrassem não estar de acordo com a nova ordem política. Foi estabelecido um Comité

de saneamentos e reclassificação interministerial com delegações em todos os Ministérios e no início de 1975 foi aprovado o Decreto Lei nº 147- C/75 de 21 de Março, que previa a exoneração de funcionários que tivessem demonstrado comportamentos antidemocráticos e incapazes de se adaptarem ao novo regime. A estas primeiras reacções sucedeu legislação reabilitando a reintegração de quadros mas ...estes não recuperaram posições que detinham antes de 1974. (Lobo, 2000:162).

No que respeita aos cargos de direcção, ... o número de quadros dirigentes substituídos após 25 de Abril foi diminuto. (Rocha, 2005:224). Se se atender à antiguidade, do total de 1736 dirigentes que se registava em 1979, 38% correspondia a uma antiguidade de mais de 25 anos e só 11% ocupava cargos de direcção à menos de 5 anos. No tocante aos Directores Gerais entre 1970-1979 apenas 28% foram nomeados neste período. Por último, e como seria de esperar, foi nos Departamentos Políticos onde o registo de substituições foi mais significativo logo nos primeiros anos.

Este cômputo sintético corrobora a ideia atrás enunciada de ausência de motivação de resistência no sentido político, aliás o que corrobora também com a adesão total da sociedade à revolução e mudança de regime político.

A Administração Pública, desde a fase inicial de implantação do regime democrático, é ...reconhecidamente uma das mais importantes formas através das quais os partidos portugueses aumentam o seu domínio sobre o sistema político (Lobo, 2000:163). O cômputo das nomeações partidárias no aparelho administrativo não existe, mas um estudo de Marina Costa Lobo, baseado em entrevistas feitas a 34 governantes, de diferentes partidos, no período entre 1976-1995, lança pistas concretas sobre a forma como os partidos (particularmente o PS e o PSD pela extensão temporal enquanto exercício do poder) estrategicamente transformaram a máquina administrativa na extensão de interesses partidários. A maior condicionante de partidarização foi o nível de especialização e de conhecimentos técnicos em alguns Ministérios e mesmo dentro de alguns destes a permeabilidade não é idêntica, variando de departamento para departamento. Entre 1976-1985, o elevado grau de instabilidade governamental (alternância) garantiu nos lugares de topo da administração um verdadeiro sistema de *spoil-system*. Entre 1974-1976, período da primeira administração socialista, a explosão das reivindicações laborais no extenso sector em que o Estado se tinha transformado após as nacionalizações, a reintegração dos funcionários das ex- colónias, e o aumento do desemprego proporcionaram as condições para a Administração Pública se tornar por

um lado o maior empregador, e por outro através do controle político afastar funcionários e colocar apoiantes em todos os níveis possíveis nos departamentos e especialmente nas nomeações de topo. Os ministros entrevistados foram unânimes na asserção de desconfiança política relativa aos funcionários públicos sendo a situação particularmente grave nos ministérios sociais como a Educação e o Trabalho. A solução para o problema da radicalização da função pública foi a partidarização dos Ministérios. ... os ministros socialistas procuraram colocar apoiantes do seu partido em posições-chave dentro de cada Ministério, uma prática que tem sido mantida por todos os governos.. Um ministro do PSD da década de 90 afirmou que a função pública estava a ser minada por uma excessiva partidarização, especialmente às mãos do seu partido, o PSD entre 1985 e 1995 – ‘Depois da Revolução, a função pública deixou de ser técnica e passou a ser altamente politizada... O meu partido é em grande medida responsável por isso, por ter mexido na hierarquia e ter sempre promovido as pessoas pelas suas filiações políticas’. (Lobo, 2000:163).

Os efeitos da partidarização e da desconfiança política em relação aos funcionários públicos têm também outros contornos que se manifestam na relação de confiança nas funções e na qualidade técnica do trabalho produzido pelos funcionários (dirigentes e quadros superiores). Esta situação manifesta-se pela dificuldade ou melhor pela perversidade introduzida no sistema, de destrição entre ‘produto técnico’ e decisão política exercida sobre o mesmo. A institucionalização nos partidos, particularmente no PSD do ‘gabinete sombra’ a partir de 1978, para além do papel que desempenhou na competição interblocos, viria a ter efeitos no contexto das funções e tarefas na Administração. De facto, a partir de meados de 80 o trabalho técnico passou a ser ‘cozinhado’ por forma a corresponder às difusas pretensões de decisão política. O segundo passo, correspondeu à compra de serviços técnicos ao exterior, primeiro às universidades por encomenda de estudos e mais tarde na década de 90, à explosão da consultoria técnica, política e de Reformas administrativas.

O esvaziamento deliberado do recurso às competências técnicas da Administração e o afastamento, dos dirigentes administrativos de topo, da definição de políticas e formulação de propostas, acentua-se a partir de 1985 com a institucionalização de reuniões de Secretários de Estado, como fórum de preparação técnica dos vários Ministérios, em sede de Conselho de Ministros. A complexidade dos problemas virá a partir dos meados dos anos 90 e acentuar o recurso a entidades externas de assessoria funcionando junto dos Gabinetes Ministeriais. Um ministro ‘social’ do PSD na década de 90, afirma ‘Rodeei-me de assessores, substituindo-os aos funcionários

do Ministério. Procurei estabelecer reuniões com os directores gerais mas não havia abertura suficiente. Por conseguinte, não confiava neles em matéria de decisões políticas, apesar de não serem totalmente substituíveis'. (Lobo, 2000:168).

Um outro aspecto perverso do sistema relaciona-se com o facto de a Administração constituir a extensão dos interesses partidários (e como já vimos governamentais) e expressa-se na forma como as políticas e propostas legislativas passam a ter um suporte significativo oriundo dos interesses externos e que são cumulativamente os destinatários dessas mesmas políticas – vários foram os ministros que atribuíram aos grupos de pressão um papel substancial no fornecimento de conhecimento técnico e opiniões, bem como uma influência geral sobre a elaboração das propostas. (Lobo, 2000:168). Os governantes produtores desta opinião foram ministros responsáveis pela Agricultura, Educação, Segurança Social e Qualidade de Vida (ministério que teve um tempo de vida efémero).

A Constituição de 1976 no seu artº 120 define com a epígrafe Responsabilidade dos titulares de cargos políticos os termos como essa responsabilidade é definida, política, civil e criminalmente. A revisão constitucional de 1982 passa a considerar os titulares de cargos políticos como possuidores de um Estatuto próprio (artº 117) remetendo para a lei deveres, responsabilidades e incompatibilidades dos respectivos titulares e respectivos direitos, regalias e imunidades (introdução do nº2). No título IX – Administração Pública, em 1976 no nº 2 fica claro que funcionários, agentes do Estado e das demais entidades públicas não podem ser beneficiados ou prejudicados em virtude do exercício de quaisquer direitos políticos, nomeadamente por opção partidária. Na revisão de 82 é previsto o regime de restrições ao exercício de direitos (expressão, associação, manifestação, reunião, petição colectiva capacidade eleitoral passiva) aplicáveis a militares, forças militarizadas, forças de segurança embora salvaguardando a estrita medida das exigências das suas próprias funções¹⁴.

Neste contexto, duas observações poderão ser feitas: primeiro, não é claro como é que um funcionário, titular de cargo de topo na Administração e conseqüentemente ao abrigo do Estatuto de pessoal dirigente adquire o Estatuto de titular de cargo político. É nesta 'zona legal cinzenta' que parece mover-se e alimentar-se a questão do uso político discricionário relativo ao controlo dos líderes administrativos; em segundo lugar, a abertura legítima em regime democrático, conferido pela Constituição quanto às opções partidárias dos funcionários, foi no tempo 'usada' e 'misturada' com o 'exercício profissional dos agentes públicos'. A Constituição de 1976 ao

considerar a possibilidade, legítima, de opção partidária, abriu também o caminho às possibilidades (não necessárias de ocorrer) de partidarização na Administração. A opção não tinha necessariamente de ser essa, mas o caminho percorrido demonstra a utilização de um direito cívico como forma de desvirtuamento de todo o sistema, dando margem para a instalação de interesses internos e particulares na própria Administração.

Como evoluiu em sede da lei geral a definição de funções e competências de dirigentes de topo e intermédios? No denominado pacote legislativo de 1979, surge o primeiro diploma (Decreto Lei nº 191-F de 26 de Junho) que define de um modo geral os quadros dirigentes como elo de ligação entre o Governo e a máquina administrativa, promovendo a implementação do programa do mesmo governo. (Rocha, 2005:226). Nesse diploma, acentua-se a ideia de que os cargos devem ser ocupados por indivíduos com a qualidade de funcionários e que já ocupassem lugares de topo na carreira, define-se a comissão de serviço como forma de exercício de funções, a abertura ao exterior no recrutamento dos lugares de topo (dado o seu carácter político), enquanto as chefias intermédias só excepcionalmente deveriam ser recrutadas no exterior (carácter técnico).

Em suma, o regime jurídico do Dec. Lei 191-F de 26 de Junho não alterou o previsto nas leis orgânicas dos diversos ministérios: limitou-se a generalizar as práticas existentes. (Rocha, 2005:227).

O Estatuto do pessoal dirigente vem a ser estabelecido em diploma de 1989 (Dec. Lei nº 323/89 de 26 de Setembro) definindo as competências próprias para cada nível de dirigente e genericamente as suas funções. No recrutamento e provimento introduz alterações significativas e no qual se estabelece a regra de recrutamento de directores gerais e de sub directores gerais preferencialmente entre dirigentes e assessores da Administração, abrindo-se contudo a possibilidade de recrutamento externo (artº3º). Quanto aos directores de serviço e chefes de divisão o seu recrutamento continua a ser feito por escolha, podendo a entidade contudo optar por concurso externo (artº4º). A comissão de serviço é por três anos não renovável automaticamente. A Lei 13/97 de 23 de Maio vêm impor o concurso como forma de recrutamento para os cargos de director de serviço e de chefe de divisão (artº4º) tendo sido regulamentada pelo Decreto-Lei nº 231/97 de 3 de Setembro. O estabelecimento de recrutamento por concurso vem a ser definitivamente estabelecido na Lei 49/99, de 22 de Junho.

O diploma de definição de competências próprias dos dirigentes a diversos níveis, tem-se revelado um suporte útil ao longo desta década, particularmente nas situações em que as competências a nível de um Conselho Directivo, numa organização, não estão estabelecidas por deficiente articulação ministerial, o que permite dar continuidade à gestão da organização por via das competências legalmente atribuídas aos directores de serviço. O mesmo não pode ser dito quanto aos diplomas que regularam o recrutamento para cargos de chefia intermédia que permitiam 'habilidades administrativas' de 'formatação' do concurso por forma a privilegiar o candidato das preferências da Direcção.

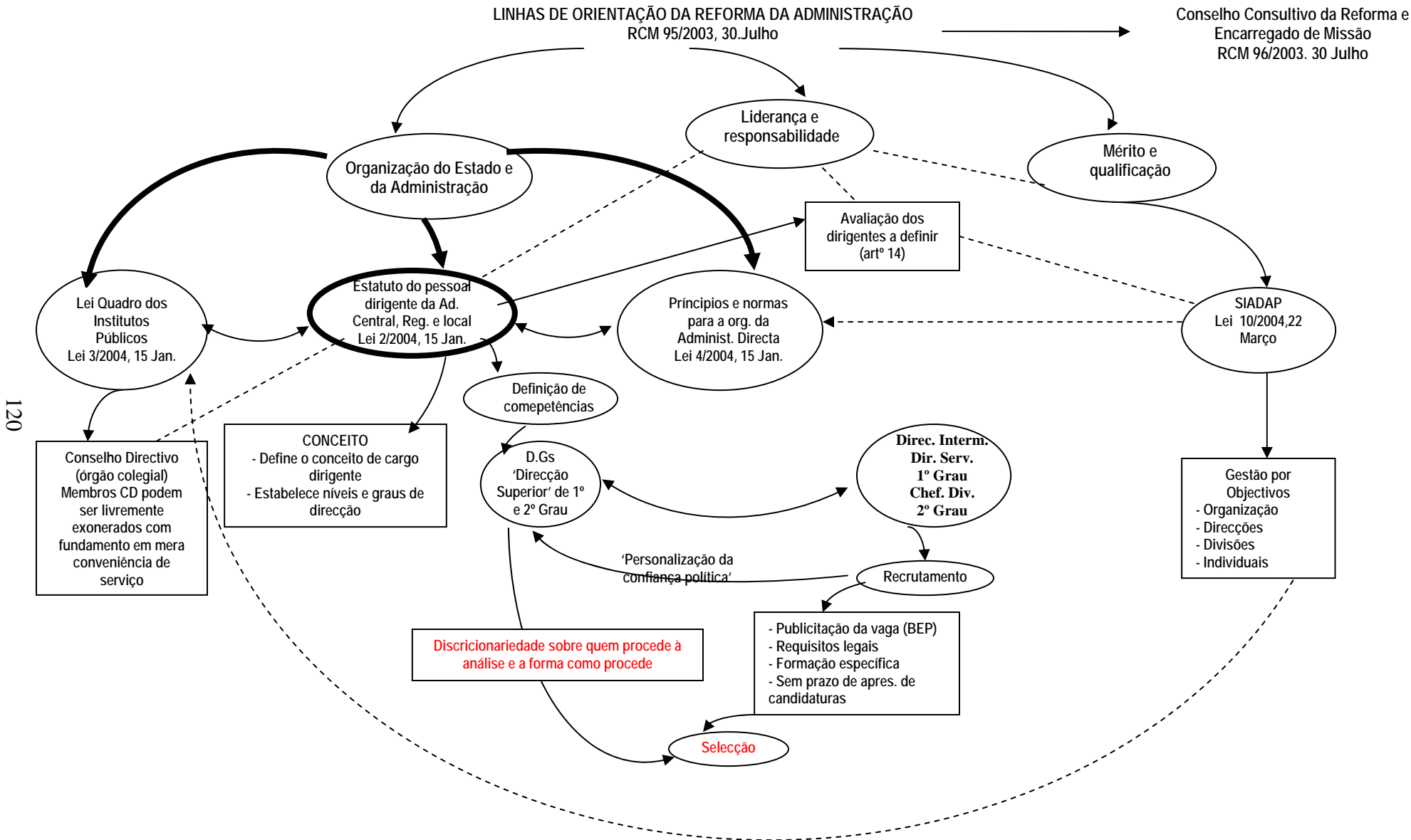
A Lei nº 2 de 15 de Janeiro de 2004, que aprova o novo Estatuto do pessoal dirigente dos serviços e organismos da administração central, regional e local do Estado, emerge num contexto integrado de Reforma administrativa protagonizado pelo Governo PSD/PP 2001-2005, assente em três vertentes: primeiro, a organização do Estado e da Administração; segundo, liderança e responsabilidade e por último, o mérito e a qualificação. Neste momento interessa referir que não se observam modificações de fundo quanto à escolha política dos dirigentes de topo (Director Geral e Sub Director Geral e equiparados), apesar de agora no corpo da nova lei serem estruturados níveis e graus de direcção administrativa, pela primeira vez. A este facto acresce que os cargos de direcção intermédia, embora sujeitos a concurso e requisitos de formação, a ausência de padrão de selecção permite que a opção de escolha fique ao abrigo da discricionariedade dos Dirigentes de topo. A articulação do funcionamento do Sistema evidenciando o circuito de 'personalização de confiança política' e o suporte legal subjacente, constituem o principal objectivo da elaboração do Esquema 6 – Circuito de 'personalização de confiança política' no contexto da Reforma Administrativa 2001-2004.

O teor do artº 14º, do diploma referido, abre o sistema de avaliação aos dirigentes intermédios, e é reafirmada no artº 17º do SIADAP, dando sinais de inversão na lógica de escolha política para um sistema meritocrático. Não obstante irá depender do uso que se fizer do Sistema de avaliação por objectivos e que mecanismos poderão ser usados no seu desvirtuamento.

- A manutenção das 'fontes de continuidade' no actual ciclo político 2005-2009

As eleições de 20 de Fevereiro de 2005, deram lugar a um novo ciclo político, maioritário, do Partido Socialista. Após discussão pública na Assembleia da República de Proposta de alteração

ESQUEMA 6 – Circuito de 'personalização' da confiança política no contexto da Reforma Administrativa 2001-2004



do Governo respeitante ao Estatuto do pessoal dirigente da Administração a nova Lei (Lei 51/2005 de 30 de Agosto) surge com alguns elementos de clarificação, e elementos novos nos seguintes aspectos: a) Define quais as organizações cujos titulares dependem da escolha política e os que não devem depender de escolha política e por isso não estão ao abrigo do *spoil system* dos ciclos eleitorais – Secretarias Gerais, cujos dirigentes devem ser sempre recrutados dentro da Administração Pública e Inspeções Gerais. Também os organismos “predominantemente técnicos” estão fora do ciclo - desde que em sede de Estatutos ou lei orgânica tal esteja expresso; b) A carta de Missão através da qual o dirigente empossado será em princípio, avaliado em função do alcance dos objectivos aí programados; c) O diploma define as circunstâncias em que os líderes de topo podem ser exonerados, de entre as quais saliente-se a mudança de orientação na gestão da organização d) O diploma clarifica em pormenor as competências dos dirigentes quer os de nível superior quer os das chefias intermédias.

Em suma, na fase inicial de exercício do poder circularam os primeiros sinais nos media e *opinion maker* incitando ao estabelecimento de um sistema misto de mérito e confiança política. Cedo ficou demonstrado pelas escolhas políticas para vários organismos que os sinais de pressão externa não se afiguraram suficientemente ancorados para se poder ler uma mudança estrutural no tocante à ‘despolitização’ do sistema. Ao invés, o poder político identifica a maioria dos cargos da administração como sendo de escolha política e por isso ‘legaliza’ o *spoil system* como regra. Nesta sequência, o procedimento concursal ‘sumário’ das lideranças intermédias beneficia de larga margem de discricionariedade dos dirigentes de topo, dando lugar à prática comum de ‘esvaziamento’ de conteúdo funcional de lideranças intermédias, quando a liderança de topo da organização muda por mudança de ciclo político ou mudança de orientação na gestão.

1.4.2 - Corpos e regimes especiais – a especialização como fonte de poder e de resistência à mudança

Esta problemática deve ser primeiramente contextualizada numa perspectiva de Reforma Administrativa e de Gestão dos Recursos Humanos. O primeiro ‘pacote’ legislativo, em democracia, sobre as diversas matérias respeitantes aos Recursos Humanos, data de 1979, e veio introduzir algumas medidas correctivas ao Sistema herdado do anterior regime político, num

contexto particular de pressão reivindicativa por parte dos funcionários, especialmente a partir de 1976. Neste pacote assume particular relevância o Decreto Lei nº 191-C de 26 de Junho de 1979, que introduziu uma nova estruturação nas carreiras cujos eixos se podem sintetizar do seguinte modo: a) Sistema de carreiras de carácter horizontal hierarquizadas por níveis de habilitação académica; b) Estruturação de categorias dentro das carreiras; c) Estabelecimento de regras para a construção de quadros nos organismos; d) Definição de princípios de recrutamento e avaliação de desempenho dos funcionários; e finalmente, e) abriu-se, por contraposição, a este regime geral, a possibilidade de existência de regimes especiais e estatutos especiais com regras próprias de funcionamento e de remuneração. Não obstante, a estruturação de carreiras não teve reporte num novo sistema de tabelas salariais, mantendo-se por isso, o regime que vigorava desde 1935 (Decreto nº 26 115 de 23 de Junho), isto é, um sistema de classificação por letras.

Só em 1989, e na sequência de um estudo feito por uma Comissão mandatada para o efeito, se conclui haver distorções entre o conteúdo funcional e o sistema de letras em vigor, tendo por isso dado margem à proliferação de remunerações acessórias como formas de compensação resultantes da distorção gerada. Essas formas de compensação acessória eram particularmente notórias nos Ministérios das Finanças e Justiça, por via dos emolumentos e das custas judiciais o que criava profundas desigualdades entre os funcionários da Administração. Nesta sequência, surge o novo Sistema Retributivo da Função Pública regulamentado pelo Decreto Lei nº 184/89 de 2 de Junho. Neste diploma é reconhecida a existência de realidades funcionais que prestam serviços especialmente relevantes à sociedade em geral, evidenciam-se deste modo os sectores de actuação de um Estado Providência – educação, saúde e investigação, e o núcleo duro de funções de Estado relativas à sua representação externa – os diplomatas, defesa – militares e forças de segurança e justiça – magistrados. A grelha de letras desaparece, dando origem a um sistema indiciário, na base 100, mas cujo valor, na base, vai ser diferente nos corpos especiais.

O reconhecimento da relevância de determinadas funções e ‘especialidades’ de serviços em detrimento de outros, veio abrir, por um lado, uma profunda desigualdade na Administração, e permitiu por outro, a introdução de sistemas próprios de auto avaliação sem reporte na eficiência e no grau de satisfação dos utilizadores a que acresce a ‘crispação’ resultante da correlação de forças entre poder político e administrativo. A prática de regimes especiais expandiu-se em

detrimento do regime geral. De facto, no presente, o regime geral de 1989, está reduzido a um espaço residual de aplicação, já que o que se generalizou foi a emergência dos Estatutos dos corpos especiais e de sucessivos regimes ‘específicos’.

O processo de modernização da Administração pelo reconhecimento da ‘especialização’, veio espalhar e transformar o sistema em múltiplas fontes de poder estatutárias com mais ou menos privilégios dependendo da correlação de forças entre poder político e administrativo. As carreiras são praticamente o único instrumento de gestão de pessoal e ao aceitar os corpos especiais veio a abrir caminho a reivindicações salariais que não dependem necessariamente da eficiência dos serviços, mas fundamentalmente da sua capacidade de mobilização e de coacção sobre o poder político. (Rocha, 2005:39). O significado do peso dos corpos e dos regimes especiais, na Administração Central é aflorado no Quadro 6 – Corpos e regimes especiais – uma aproximação à realidade. Nele inclui-se o regime especial Informática porque correspondeu à ‘novidade da modernização’ da Administração com a correspondente escassez de efectivos nesta funcionalidade a partir de meados de 80. Por oposição, não foi possível produzir uma estimativa do número de Inspectores correspondente às diversas carreiras de Inspeção (Alto nível e outros Inspectores), mas cujos efectivos existem, em todos os Ministérios, no contexto do Sistema de Controlo Interno da Administração, cujo órgão de cúpula é a Inspeção Geral de Finanças.

QUADRO 6 - Corpos e regimes especiais – uma aproximação à realidade

DESIGNAÇÃO	Nº
Forças de segurança ^(a)	43 133
Forças Armadas ^(a)	2/ 490
Informática ^(a)	2 934
Docentes ^(a)	145 694
Investigadores ^(b)	31 146
Saúde ^(a)	61 328
Magistrados ^(a)	2 413
Diplomatas ^(c)	450
TOTAL	314 888

Fontes: (a) Site da DGAP com dados referentes a 1999

(b) Valor reportado a 2001 e extraído das Estatísticas de I&D (1982-2001), Observatório de Ciência e Tecnologia e Ensino Superior

(c) Valor estimado com base em fonte informal

Se considerarmos a fonte DGAP e o valor que aponta para o número total de funcionários da Administração Central em 1999, em que o registo é de 716 418 funcionários, verifica-se que a representatividade dos corpos e regimes especiais sistematizados no Quadro ronda os 45%, isto é, se tivesse sido possível inventariar o número de efectivos abrangidos em todos os regimes especiais à data de hoje, facilmente se concluiria que ultrapassa em muito os 50%.

Esta imagem, deve ser associada à complexificação legislativa que dá suporte à proliferação da 'especialização' da Administração. Pode dizer-se que se tornou um sistema quase que ingerível na perspectiva de encontrar um padrão que potencie refazer um sistema baseado na equidade. Se é um facto, que o regime indiciário, potenciava a estruturação de um regime equitativo, na prática o sistema vem a ser subvertido pelo facto de o valor de base 100 à partida ser diferente do regime geral e diverso entre corpos especiais, o que evidencia os aspectos discriminatórios. Por outro lado, dentro dos regimes especiais mesmo que partam de um valor idêntico à base 100 do regime geral, os esquemas compensatórios que ao longo do tempo se têm vindo a firmar mostram o retrocesso a período anterior a 1989.

A demonstração da proliferação e complexidade legislativa, que dá suporte a toda a estrutura é evidenciada, em síntese no Quadro 7 – Corpos especiais e regimes especiais, construído a partir da informação disponível no site da Direcção Geral da Administração Pública (DGAP).

A Administração Pública (especialmente a Central), veio a tornar-se por esta via uma estrutura de pequenos e grandes 'feudos', alimentada pelas relações que se estabelecem com os partidos e outros interesses externos (Ordens, Sindicatos, Associações...) cujos representantes os "especialistas" dos corpos e regimes especiais determinam a evolução ou retrocesso da modernização administrativa. Nas sucessivas reformas em sectores como a Educação e Saúde, o poder político acabou por se tornar refém dos mecanismos 'clientelares' que usou para controlar a máquina administrativa, reagindo esta 'epidemicamente' quando projectos de mudança se tentam implementar ou produz processos alternativos que permitem a manutenção no tempo do status quo.

QUADRO 7 – Corpos e regimes especiais* - a especialização como fonte de poder

CORPOS ESPECIAIS	LEGISLAÇÃO APLICÁVEL	REGIMES ESPECIAIS	LEGISLAÇÃO APLICÁVEL
BOMBEIROS MUNICIPAIS	DL 295/2000, 17/11; DL 209/2001, 28/06; DL 106/2002, 13/04; DL 54/2003, 28/03; DL 57/2004, 19/03	ADM. HOSPITALAR	DR 6/95, 21/02; DL 158/2001, 18/05
BOMBEIROS SAPADORES	Idem, excepto DL 209/2001, 28/06	ADM. PRISIONAL	DL 351/99, 03/10; DL 89/2003, 26/04
DIAGNÓSTICO E TERAPÉUTICA	DL 564/99, 21/12; DL 54/2003, 28/03; DL 57/2004, 19/03	ADM. DO TRIBUNAL	DL 176/2000, 5/04; DL 189/2001, 25/06
DIPLOMATAS	DL 40-A/98, 27/02; DL 444/99, 03/11	CAGER	DL 184/98, 06/07; DC 273/2000, 22/03
D.G. TRIBUNAL CONTAS (C. Esp.)	DL 440/99, 2/11; DL 184/2001, 21/06	CEJUR – Centro Jurídico	DL 286/92, 26/09; DL 44/2001, 10/02
DIRIGENTES	DL 353-A/89, 16/10; LEI 2/2004, 15/01; DL 93/2004, 20/03	COM. DISSUAÇÃO TOXICODEPEND.	Port 428-A/2001, 23/04
DOCENTES UNIVERSITÁRIOS e POLITÉCNICO	DL 408/89, 18/11; DL 388/90, 10/12; DL 245/91, 06/07; DL 76/96, 18/06; DL 212/97, 16/08; DL 373/99, 18/09	COM.. SUP. OB. PÚB. E TRANSP.	DL 45/99, 12/02; Port 314/2002, 23/03
DOC. EDUC. PRÉ-ESCOLAR, BÁSICO E SECUNDÁRIO	DL 224/97, 27/08; DL 149/99, 4/05; DL 312/99, 10/08; Port. 1042/99, 26/11; DL 66/2000, 26/04; DL 54/2003, 28/03; DL 57/2004, 19/03	CONSERV. E CARTÓRIOS	DL 131/91, 2/04; Port 940/99, 27/10; Port 1448/2001, 22/12; DL 23/2002, 01/02; DL 54/2003, 28/03; DL 57/2004, 19/03; Port 110/2003, 29/01
ENFERMAGEM	DL 34/90, 24/01; DL 38/91, 18/01; DL 437/91, 08/11; DL 412/98, 30/12; DL 411/99, 15/10; DL 54/2003, 28/03; DL 57/2004, 19/03	DG. ALFÂNDEGAS E I. ESP. CONS.	DL 274/90, 7/09; DL 278/99, 26/07; DL/2003, 28/03; DL 57/2004, 19/03
GNR	DL 212/98, 16/07; DL 504/99, 20/11; DL 174/2000, 9/08; DL 182/2001, 19/06; DL 15/2002, 29/01; DL 54/2003, 28/03; DL 57/2004, 19/03	DG ESTUDOS E PREVISÃO	DL 48/98, 07/03
GUARDAS PRISIONAIS	DL 174/93, 12/05; DL 100/96, 23/07; DL 213/98, 16/07; DL 33/2001, 08/02; DL 54/2003, 28/03; DL 57/2004, 19/03	DG IMPOSTOS	DL 187/90, 7/06; DL 42/97, 7/02; DL 335/97, 2/12; Port 132/98, 4/03; DL 557/99, 17/12; DR 2/2000, 10/03; Port 1213/2001, 22/10; DL 54/2003, 28/03; DL 57/2004, 19/03
INSP. GERAL ADM. INTERNA	DL 154/96, 31/08	DG ORÇAMENTO	DL 420/99, 21/10; DL 23/2002, 01/02; DL 54/2003, 28/03; DL 57/2004, 19/03
INSP. GERAL ADM. PÚBLICA	DL 227/95, 11/09; DL 154/96, 31/08	DG PATRIMÓNIO	DL 406/91, 17/10; DL 23/2002, 01/02; DL 54/2003, 28/03; DL/2004, 19/03
INSP. GERAL EDUCAÇÃO	DL 271/95, 30/10; LEI 18/96, 20/06; Port 263/97, 17/04; DL 233/97, 3/09; DL 70/99, 12/03	DG TESOURE	DL 167/91, 9/05; DL 419/99, 21/10; DL 54/2003; DL 57/2004, 19/03
INSP. GERAL FINANÇAS	DL 82/97, 9/04; DL 353/89, 16/10; DL 249/98, 11/08; DL 205/2001, 27/07	DG VIAÇÃO	DL 484/99, 10/1; DL 23/2002, 01/02; DL 54/2003, 28/03; DL 57/2004, 19/03
INVESTIGAÇÃO CIENTÍFICA	DL 408/89, 18/11; DL 76/96, 18/06; DL 212/97, 16/08; DL 124/99, 20/04; DL 373/99, 18/09	FUNC. JUSTIÇA	DR 13/91, 11/04; DL 223/98, 17/07; DL 343/99, 26/08; DL 23/2002, 01/02; DL 54/2003, 01/08; DL 57/2004, 19/03
MAGISTRADOS E MINISTÉRIO PÚBLICO	LEI 2/90, 20/01; LEI 19/93, 25/06; LEI 60/98, 27/08	GAB AUDITORIA E MODERNIZ.	DL 292/94, 16/11; DL 98/96, 19/07
MEDICINA LEGAL	DL 11/98, 24/01; DL 185/99, 31/05; Port. 555-A/99, 26/07; DL 54/2003, 28/03; DL 57/2004, 19/03	GAB NAC SIRENE	DL 292/94, 16/11
MÉDICOS	DL 73/90, 6/03; DL 210/91, 12/06; DL 128/92, 4/07; DL 213/95, 17/08; DL 198/97, 2/08; DL 19/99, 15/10; DL 531/99, 10/12; Port. 840/2002, 11/07; Port. 205/2004, 03/03	GUARDA FLORESTAL	DL 111/98, 24/04; DL 278/2001, 19/10; DL 23/2002, 01/02; DL 54/2003, 28/03; DL 57/2004, 19/03
MILITARES FORÇAS ARMADAS	DL 328/99, 18/09; DL 207/2002, 17/10; DL 149/2003, 13/02; DL 54/2003, 28/03; DL 57/2004, 19/03	INSP. AVIAÇÃO CIVIL	DL 373/91, 08/10; DL 133/98, 15/05
POLÍCIA JUDICIÁRIA	DL 295-A/90, 21/09; Port. 98/97, 13/02; DL 275-A/2000, 09/11; DL 54/2003, 28/03; Port. 205/2004, 03/03; DL 57/2004, 19/03	INSPECÇÃO GERAL FINANÇAS	DL 249/98, 11/08; DL 536/99, 13/12; DL 54/2003, 28/03; DL 57/2004, 19/03
POLÍCIA SEGURANÇA PÚBLICA	DL 66/98, 18/03; DL 212/98, 16/07; LEI 5/99, 27/10; DL 511/99, 24/11; DL 155/2001, 11/05; DL 181/2001, 19/06; DL 321/2001, 14/12; DL 54/2003, 28/03; DL 228/2003, 27/09; Port. 205/2004, 03/03; DL 57/2004, 19/03	INST. LOJAS DO CIDADÃO	DL 187/99, 2/06; Port 900/99, 12/10; Port 357/2002, 03/04
SIS e SIEDEM	DL 370/91, 7/10; DL 254/95, 30/09; DL 54/2003, 28/03; DL 57/2004, 19/03	INST. VINHA E DO VINHO	DL 353-A/89, 16/10; DL 54/20003, 28/03; DL 57/2004, 19/03
TÉCNICOS SUP. DE SAÚDE	DL 414/91, 22/10; DL 241/94, 22/09; DL 501/99, 19/11; DL 213/2000, 02/09	PES. CIVIL BEM: SALVA VIDAS	DL 4/91, 08/01; DL 267/2000, 20/10; DL 23/2002, 01/02; DL 54/2003, 28/03; DL 57/2004, 19/03
		PES. CARREIRAS INSPECÇÃO	DL 112/2001, 06/04; DL 54/2003, 28/03; DL 57/2004, 19/03
		PES. INFORMÁTICA	DL 97/2001, 26/03; Port 358/2002, 03/04; DL 54/2003, 28/03; DL 57/2004, 19/03
		PES. SERV. EXT. MNE	DL 444/99, 03/11; Port 262/2003, 21/03
		PROVEDORIA JUSTIÇA	DL 36/90, 27/11; DL 279/93, 11/08; DL 195/2001, 27/06
		SERV. EST. E FRONTEIRAS	DL 252/2000, 16/10; Port 980/2001, 16/08; DL 290-A, 17/11; DL 23/2002, 01/02; DL 54/2003, 28/03; DL 57/2004, 19/03
		VIGILANTE NATUREZA	DL 470/99, 6/11; DL 70-A/2000, 05/05; DL 77/2001, 05/03; DL 23/2002, 01/02; DL 54/2003, 28/03; DL 57/2004, 19/03

*A juntar a estes há também a considerar “Carreiras e Categorias com designações específicas”, abrangidas pela legislação específica, tais como sejam: Pessoal dos Serviços de Seg. Social, Pessoal da Documentação e Bibliotecas, Pessoal do INMG, Pessoal do LNEC, Pessoal de Museologia, Conservação e Restauro, Pessoal da Reinserção Social e ainda certas carreiras ligadas à Saúde

- *A emergência da mudança estrutural nos ciclos políticos 2000-2004 e 2005-2009*

A Reforma Administrativa tem estado em agenda política, desde a década de 90 e será uma constante pelo menos na presente década particularmente pela pressão que representam os gastos públicos, particularmente em salários, isto é, os objectivos da Reforma Administrativa são conduzidos pela necessidade imperiosa de controlo sobre as Finanças Públicas. No caso de Portugal essa preocupação é acrescida pelos motivos anteriormente aduzidos.

Na medida em que, o poder dos corpos e regimes especiais estão representados e proliferaram em todos os sectores de intervenção do Estado - Educação, Saúde, Segurança Social, Justiça, Defesa, a mudança estrutural coloca-se quer no âmbito das funções sociais prestadas pelo Estado quer naquelas que constituem o núcleo essencial das funções de Soberania. A 'caixa de Pandora' foi aberta através do diagnóstico da Comissão de vínculos, carreiras e remunerações, cujos resultados não só confirmam o que anteriormente foi enunciado (embora com dados menos actualizados e abrangentes), detalhando a proliferação de regimes e de categorias isoladas (407) com diferenciação de remunerações (suplementos). A este facto acresce a conclusão relativa ao papel do legislador dando cobertura a situações de acesso ancoradas em critérios confusos e de extrema complexidade.

No ciclo político 2000-2004, a mudança estrutural na função Justiça emerge num dos seus sub sistemas relevantes – o Sistema de Registos e de Notariado, porque dele releva um aspecto essencial do Estado de direito que é o de assegurar os direitos de propriedade de pessoas e bens, através de procedimentos de administração da segurança jurídica.

A ruptura na correlação de forças, que esteve na base do processo da privatização dos Serviços de Registo e Notariado evidencia como o *driver* de mudança se gerou fora do Sistema. É relevante chamar a atenção que em sede do sistema político, PS e PSD, desde os Governos de Cavaco Silva, com Laborinho Lúcio como Ministro da Justiça e mais tarde durante o Governo de Guterres com Vera Jardim, a Reforma dos Serviços de Notariado estiveram em agenda. Este facto, reforça o que anteriormente tinha sido referido quanto ao posicionamento similar de ambos os partidos quanto ao fundamento político orientador das políticas. É na divergência processual e na diferente noção de oportunidade política que os desvios, as incoerências os recuos na implementação das

políticas ocorrem e com elas se desenvolve o 'enquistamento' da resistência à mudança. Essa, quase que posição unânime (o PS numa fase inicial e em oposição parlamentar colocou-se contra) acaba por ser empurrada por força da pressão externa a nível europeu particularmente pela posição assumida pela Conferência dos Notários Europeus que em 2002 ameaçam Portugal de expulsão.

Como se posicionou então o problema no tempo?

A acção notarial enquadra-se em três tipos de modelo:

a) O modelo de notariado de tipo latino no qual é atribuída aos notários um misto de funções públicas e privadas. Públicas, porquanto conferem fé pública aos actos notariais que são actos jurídicos extrajudiciais em que a intervenção do notário dá forma legal e confere autenticidade. Privadas, porque actuam como profissionais liberais aconselhando os seus clientes de uma forma individualizada e imparcial. Embora exerçam uma função pública, não são funcionários públicos, não dependem de nenhuma hierarquia da Administração e não auferem remuneração por esta via. Os notários são proprietários das instalações em que exercem a sua actividade, contratam o seu pessoal e dispõem da sua carteira de clientes (Coutinho, 2003:9). Os países europeus que seguem de forma geral este modelo são França, Alemanha, Espanha e Itália;

b) O modelo anglo saxónico, que vigora no Reino Unido e Irlanda é fundamentalmente distinto deste, porque nele não existe a noção de documento autêntico, isto é, o valor probatório do documento está subordinado à prova que o interessado evidenciar. Acresce, que na common law os únicos actos aos quais o Estado atribui o valor de verdade indiscutível são os actos dos tribunais (Coutinho, 2003:10). Em conclusão, não existe lugar para a existência de um oficial público com a função de conferir valor, o notário é um profissional liberal que funciona como entidade que garante a segurança do comércio jurídico mas sem ser possuidor de fé pública (Coutinho, 2003:10);

c) O modelo funcionalista no qual Portugal estava inserido desde 1945 (Decreto Lei nº 35390, de 22 de Dezembro e 37 666 de 19 de Dezembro de 1949) o notário é um simples funcionário público desprovido de qualquer tipo de autonomia dado que serve o Estado, por quem é remunerado e de quem recebe instruções (Coutinho, 2003:10). A principal função do notário naquele contexto era a manutenção da ordem do Estado mediante a actuação na prevenção de litígios. O notário tem sido pois um funcionário remunerado pelo próprio Estado, abrangido por um regime especial.

Em 1995, a iniciativa de Laborinho Lúcio no sentido de Reforma do modelo foi vivamente criticada quer em sede de Parlamento como no interior do sistema e pela Associação dos Notários

Portugueses. Em 1998, no XII Governo Constitucional, foi criada uma Comissão para estudar a matéria tendo produzido um relatório designado pelo Relatório Caupers, no qual se demonstrava as características e desadaptação do modelo funcionalista, chamando a atenção para o elemento comum com o modelo latino – a fé pública, argumentava-se o desvio em relação ao modelo vigente em outros países europeus, a necessidade de desburocratização e de modernização do sistema recomendando-se a privatização. As reacções dos diversos actores (Sindicatos, Associação Portuguesa de Notários,) são negativas baseadas em argumentos que vão desde as receitas que deixam de entrar nos cofres de Estado por via da privatização, o peso histórico do modelo existente, a perspectiva de lucro do notariado privado que dará origem a deficiências na oferta em territórios de fraca densidade populacional e ainda o aumento dos preços do serviço por via da concorrência. Nesta sequência, só nos últimos dias do exercício de Vera Jardim o diploma vai ao Parlamento para ser apreciado na generalidade (1999).

A posição da Conferência dos Notários da União Europeia em 2002 vai ser o acontecimento determinante para a ruptura no sistema ao endereçar uma missiva à Associação dos Notários Portugueses (membro) na qual ameaçava de expulsão pelo facto de existir em Portugal um 'verdadeiro funcionalismo' dos notários. (Coutinho, 2002:12). Em 2002 a estratégia da Associação muda radicalmente e a partir daí foram dados os passos sucessivos no processo de privatização e liberalização do sector segundo o modelo latino e produzidos diplomas enquadradores da actividade, particularmente, o Decreto Lei nº 26 e 27 de 4 de Fevereiro de 2004 que definem respectivamente o Estatuto do Notariado e o Estatuto da Ordem. Neste contexto, o papel do Estado, passará a ser o de regulador, assegurando a cobertura da oferta de serviços e assumindo a compensação, através de remuneração mínima, aos notários que pela sua localização não produzam rendimentos suficientes para suportarem os encargos do Cartório e de fiscalizador do exercício da actividade.

A descrição deste exemplo é demonstrativa de uma ruptura num dos sub-sistemas da função Justiça, que tem a sua génese nas tentativas de Reforma do poder político, mas em que a força motora emerge fora do sistema.

Por oposição, as dificuldades na Reforma da Educação ou o modelo de Reforma da Saúde evidencia a ausência de *drivers* externos que potenciem pela força das coisas (Aguilar, 2004:122) o

processo de mudança. No contexto comunitário, são sectores em que as decisões de política cabem maioritariamente aos Estados (como se evidenciará na Parte 2, de análise ao contexto externo), e nesta sequência o mimetismo na utilização de instrumentos e/ou modelos de outros países intensificou as resistências pela via das diferentes opções processuais da alternância política. O caso do Sector Saúde é paradigmático, quer pela extensão de corpos e regimes especiais que comporta, pelos interesses externos que movimenta (diferentes Ordens, Empresas, Associações, Sindicatos) e pelo impacto político que tem junto da sociedade em geral.

No actual ciclo político iniciado em Fevereiro de 2005, emergem acontecimentos que projectam a 'percepção' de ruptura dirigida à força dos corpos e regimes especiais na Administração. Primeiro, a perda de regalias estatutárias expressas pelos regimes especiais de protecção social e de saúde que passam a convergir com o regime geral de protecção social e de saúde da Administração; segundo, o início da revisão total do sistema de carreiras e revisão de todos os Estatutos especiais.

Em suma, a cultura estatutária e de 'especialização' que percorre toda a Administração Pública (com particular peso na Administração Central) é por um lado, fruto da partidarização do sistema (satisfação de interesses internos) e por outro é o suporte por extensão, das pressões e movimentações de interesses externos.

O exemplo apresentado de 'ruptura' do sub sistema de Justiça - Registos e Notariado bem como a Revisão total das carreiras e dos Estatutos poderá, no tempo, evoluir segundo diferentes trajectórias podendo em certas circunstâncias evoluir como mais uma relação de dependência do Estado – é o caso do primeiro exemplo descrito no qual a prática demonstra que as Ordens, 'tendem a esquecer' que são criações do Estado para prossecução de fins públicos colocando a defesa dos interesses da classe acima dos fins para as quais foram criadas. A emergência de uma Ordem dos Notários, poderá não escapar a esta tendência. Por outro lado, a intervenção do Estado como regulador da oferta através da subsidiação aos notários das regiões deficitárias na oferta, potencia mais uma vez a geração de mecanismos de dependência.

Não obstante, no segundo caso, o diagnóstico está feito mas permanece a interrogação quanto aos critérios e 'permeabilidade' política na configuração futura do Sistema, pese embora a oportunidade de criação de regras coerentes que restabeçam a equidade.

1.4.3 - Os interesses externos à Administração. Exemplos da 'movimentação'

A problemática dos interesses externos à Administração tem as suas origens mais profundas nas raízes patrimonialistas e de centralismo do Estado.

Nestes últimos trinta anos, esses interesses têm vindo a projectar-se ao redor do vasto património de Estado por via das nacionalizações, posteriormente pela condução dos processos de privatização, nos quais o Estado não deixou totalmente de intervir, acrescentando o facto de considerar que há negócios, de interesse nacional, que ele próprio entende não só patrocinar mas assumir totalmente os riscos.

Outra fonte 'motivadora' dos interesses externos tem-se projectado em redor da distribuição dos fundos comunitários, quer na proliferação das empresas de consultoria económica, quer na área da qualificação e formação de Recursos Humanos. A estes interesses particulares e específicos de 'subsídio dependência' e de 'privilégio dependência' está associada a ideia definida por Medina Carreira como 'Partido do Estado' isto é, o nível de dependência dos portugueses do aparelho de Estado. O caminho percorrido de construção do Estado Providência em contra ciclo, como anteriormente foi referido, tem conduzido sucessivamente a crises de ruptura Orçamental, devidas ao progressivo enfraquecimento do crescimento económico e sucessivo alargamento da base populacional abrangida, em virtude do envelhecimento populacional, aumento de pensionistas, e de crises de desemprego, sedimentando o traço cultural de aversão ao risco e inviabilizando projectos de modernização já que essa sociedade não foi compelida a autonomizar-se.

De facto o Estado tem-se substituído à esfera privada na assumpção dos riscos. O Relatório sobre o Sector empresarial do Estado (1996-2001), produzido pelo Secretário de Estado do Tesouro (á época) fornece algumas evidências da filosofia subjacente a esta matéria. Assim, e na perspectiva de evolução do SEE, considera que este continuará a ser um sector relevante da intervenção pública na actividade económica ao desempenhar quatro funções essenciais: primeiro, a contribuição supletiva e complementar do Estado, enquanto accionista, portanto numa óptica de actuação económica de mercado como forma de suprir algumas limitações na capacidade de capitalização e de investimento de muitos dos nossos grupos empresariais privados com o objectivo de permitir em conjunto com esses grupos privados, a manutenção

no País dos centros de decisão das empresas dos sectores estratégicos (SEE (1996-1991):9) considerando ainda que o Estado funcione como garante da presença nacional na propriedade de actividades económicas fundamentais – defesa, sector mineiro, comunicações, e estaleiros siderúrgicos; segunda, apesar de se reconhecer que a função económica do Estado é cada vez mais de reguladora e supervisora, considera-se que a presença de empresas públicas a concorrer no mercado desempenharão funções de regulador natural; terceira função decisiva relaciona-se com o financiamento de grandes investimentos públicos e reconversão de infraestruturas com recuperação a longo prazo (transportes e portos) considerando-se não serem atractivos para o sector privado; a quarta função, diz respeito à intervenção em actividades de bem estar social, não competitivas como é o caso dos transportes (estruturalmente deficitário).

Embora a inevitabilidade do movimento de liberalização de sectores de actividade tenha obrigado a privatizações em sectores chave da economia, que no período de 1996-2001 corresponderam a cerca de 8 139 milhões de euros a reverter directamente na amortização da dívida pública, o esforço financeiro do Estado na manutenção do sector empresarial é vasto na volumetria financeira e 'proteccionista' quanto à tipologia e suas finalidades. O Quadro 8 - Esforço financeiro do Estado 1996-1999, evidencia essa característica. Na medida em que existem compensações e subsidiação a empresas privadas, que de algum modo prosseguem serviço público, a fronteira entre os custos efectivos da actividade empresarial privada em prol de serviço público e a 'subsídio dependência', é muito ténue.

A estrutura accionista, também evidencia o peso da assumpção de riscos por parte do Estado. Da carteira total de 102 empresas (no período em análise), no qual o Estado detinha participação directa, 25 correspondia a accionista único (100%) e em 65 empresas a participação era superior a 45%.

Nos processos de privatização em sectores estratégicos, mas nos quais o Estado detém interesses, o proteccionismo de Estado manifesta-se como obstáculo à sã concorrência. A título de exemplo, a Comissão Europeia intentou uma acção contra o Estado Português (início de 2006) pelo tratamento preferencial dado à PT na rede fixa (operadora única da rede básica de telecomunicações) na medida em que como fornecedora de serviços em concorrência com outras operadoras, foi isenta de encargos em relação às outras à partida em situação favorecida por ser

operadora única. A infracção por isentar a empresa de encargos e discriminando as outras operadoras, incorreu na distorção da concorrência facto que é altamente penalizado em termos comunitários ao abrigo de diversas Directivas.

QUADRO 8 – Esforço financeiro do Estado quanto à tipologia e finalidades

FORMAS/FINALIDADES	1996	1997	1998	1999	TOTAL
SUBSÍDIOS À EXPLORAÇÃO E INDEMNIZAÇÕES COMPENSATÓRIAS	240,1	170,5	181,8	198,0	790,5
DOTAÇÕES DE CAPITAL (FRDP)	342,3	1 014,9	741,0	430,1	2 528,4
DOTAÇÕES DE CAPITAL EM ESPÉCIE(DGT)	99,8	703,4	149,6	-	952,8
ASSUMPCÃO DE PASSIVOS	551,2	209,5	99,8	241,8	1 102,3
GARANTIAS FINANCEIRAS ÀS EMPRESAS DO SEE	720,1	1 042,5	341,7	1 011,7	3 116,0
TOTAL (milhões de euros)	1 953,5	3 140,8	1 513,9	1 881,6	8 490,0

FONTE: Síntese construída a partir dos valores dos quadros discriminados por empresas do Relatório do SEE (1999-2001).
Unidade monetária Milhão de Euros

A atitude proteccionista também concorre para o facto de, ao isentar a empresa de encargos está a diminuir as Receitas para os cofres de Estado. Também as situações de participações cruzadas múltiplas e a “subsidição à exploração e reforços compensatórios” têm aumentado em certas circunstâncias a margem de manobra dos diversos interesses privados. Esta margem de manobra aumenta e alimenta as relações de ‘privilégio dependência’ geradas pela circulação de gestores, entre empresas públicas – privadas – Administração - gabinetes ministeriais e partidos.

- Exemplos da movimentação e envolvimento da Administração, no período 2000-2004

Com o objectivo de ilustrar factualmente o alcance das ‘movimentações’ na triangulação entre interesses externos, lideranças e o subsistema administrativo (no qual o poder dos corpos e regimes especiais), recolheu-se informação sobre dois acontecimentos, profusamente mediatizados, de envolvimento e pressão de interesses externos à Administração por via do poder

político, que se apresentam nos Esquemas 7 – ‘Movimentação’ de interesses externos a propósito do caso Portucale e envolvimento da Administração e Esquema 8 – Conflito de interesses, interesses protegidos e envolvimento da Administração.

Um é o caso da empresa Portucale do Grupo BES e o outro, embora com um nível de pressão externa mais *soft*, acaba por evidenciar conflitos de interesses em sede de Concursos públicos no processo de licenciamento de potência para exploração das eólicas.

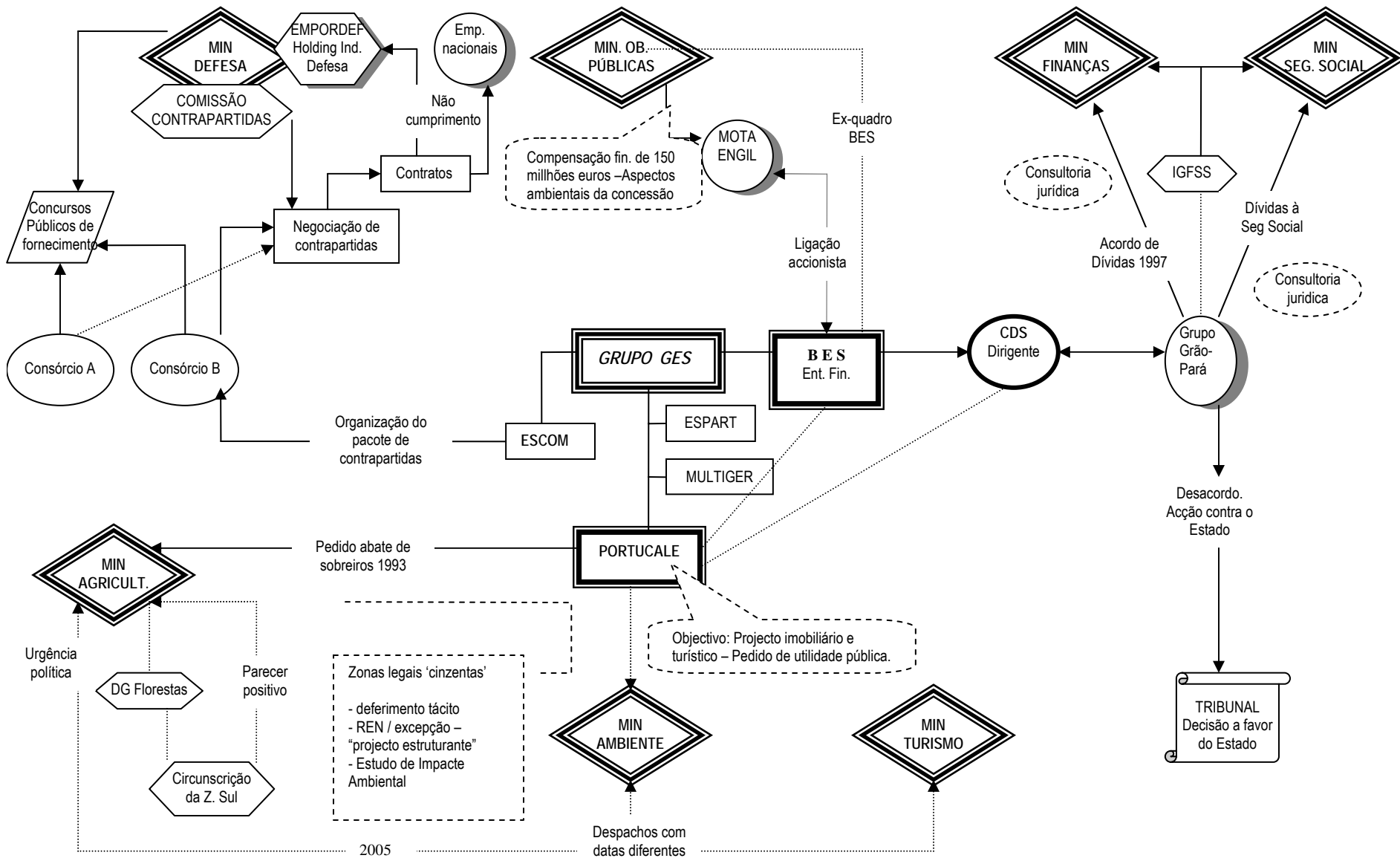
No caso Portucale (Esquema 8), procura evidenciar-se os circuitos da ‘movimentação’ dos interesses externos ao redor dos negócios de Estado e a triangulação entre dirigentes partidários, poder político e o nível de envolvimento da Administração Pública. No processo de licenciamento, procura mostrar-se os circuitos procedimentais que envolveram mudanças de critérios ao arripio, das regras e disposições legais vigentes servindo a Administração como ‘meio’ de ‘ajustamento’ dessas decisões e consequentemente ‘desviando-a’ da sua principal responsabilidade e competência - fazer com que a lei seja respeitada pelos agentes económicos em igualdade de circunstâncias. Em ambos os casos a Administração Pública quer a nível de corpos directivos quer ao nível técnico é envolvida nestes processos, nos quais a margem de manobra proporcionada pelas ‘insuficiências’ legais são aproveitadas e rentabilizadas pelos grupos de consultoria jurídica e gabinetes de advocacia.

- Que sinais de mudança no actual ciclo político socialista 2005-2009?

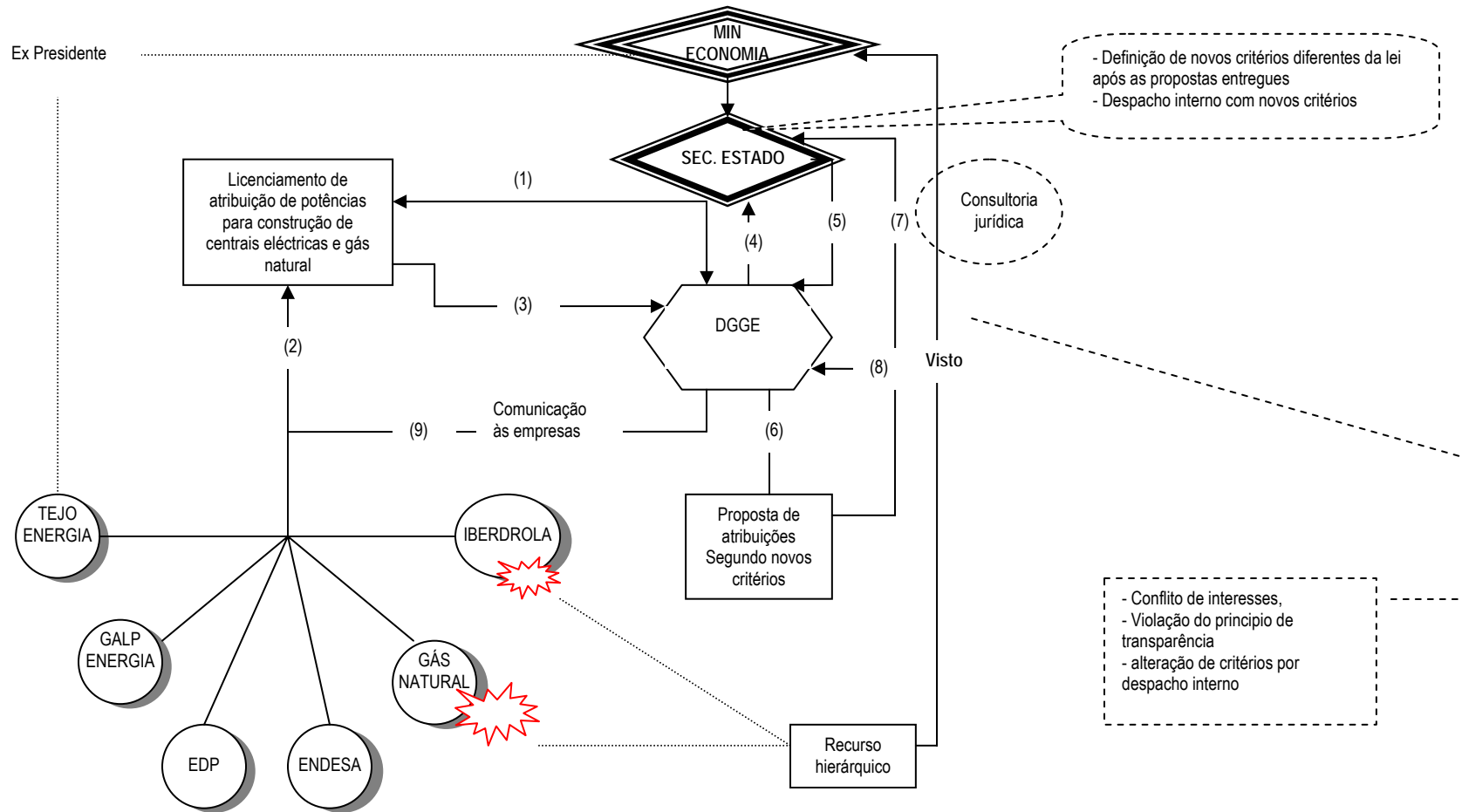
Não são claros os sinais de mudança estrutural no actual ciclo político quanto à ‘interferência’, dos poderes externos (corporações) na governação. A maior evidência de manutenção do poder das corporações e da falta de transparência nas relações Estado - entidades privadas situa-se ao nível dos concursos públicos de assessoria jurídica. A própria Ordem dos Advogados apela ao debate no sentido de clarificação da lei, mas os grandes grupos de Advocacia são unânimes ao afirmar que a contratação deve ser por convite e com base em confiança pessoal. Pode dizer-se que com o processo de fusões nestes grupos que lhes permitiu aumentar a sua massa crítica, criou no seio da corporação diferentes dimensões de poder, e com isso dando lugar a posições divergentes quanto a esta questão. Acresce, que quando inquiridos¹⁵ no sentido da avaliação do peso do Estado na sua carteira de negócios, escassos são os grupos que identificam com clareza

ESQUEMA 7 – ‘Movimentação’ de interesses externos a propósito do caso Portucale e envolvimento da Administração

134



ESQUEMA 8 - Conflito de interesses, interesses protegidos e envolvimento da Administração



o volume de negócios de prestação de serviços ao Estado. Por outro lado, o Orçamento de Estado não reflecte os valores gastos em rubrica apropriada, estando disseminados por diferentes rubricas e nos casos de contratação por parte das Empresas Públicas, na medida em que não existem contas consolidadas no O.E. tornando ainda mais opaca a volumetria de custos envolvida.

Já no que respeita ao posicionamento de intervenção do Estado na esfera económica enquanto produtor e redistribuidor de riqueza, os sinais de mudança parecem ser mais evidentes quando expressos na dinâmica de privatizações ou no estabelecimento de parcerias. A posição política é mais clara no que respeita à distribuição de riscos pela esfera privada e de desintervenção na esfera económica. No Programa de privatizações para o biénio 2006-2007 está expresso que este ... contribuirá para a racionalização da presença do estado na economia garantindo a sua participação somente em áreas de actividade em que o interesse público o justifica. (RCM 56/2006). Por outro lado, a racionalização das participações directas e indirectas do Estado, será orientada segundo critérios de racionalização, que diminuam a intervenção deste ao mínimo. Em suma, a desintervenção, privatização e a transferência de riscos para os privados, tem subjacente a inevitabilidade de cumprimento do Pacto de Estabilidade e Crescimento 2005-2009, e evidencia alguns 'sinais de recuo' da esfera pública.

Um outro sinal de mudança, situa-se ao nível do aumento do centralismo da decisão política, na separação clara entre as esferas de estratégia e de decisão política do Centro do Governo, da esfera de execução (Administração). A transversalidade do processo de Reforma da Administração Central, o novo modelo de orgânica ministerial, o 'ataque' a direitos e privilégios dos corpos e regimes especiais (pese embora os efeitos nefastos que poderão ocorrer nos resultados da Reforma), simultaneamente 'resguardam' a Administração face a interesses externos, mas também a subalternizam como entidade útil à mediação e coesão sociais.

O esforço de compreensão do funcionamento das 'fontes de continuidade' expressa por evidências várias, e a emergência de sinais de mudança, em alguns dos eixos dessa triangulação não ficaria completo se não se observasse os eixos ou dimensões que lhe estão subjacentes, isto é, que lhe dão suporte. Relativamente a dois deles já se forneceram algumas 'pistas' que serão mais detalhadas no ponto 5. a seguir - trata-se dos eixos relativos ao Orçamento e instrumentos

de avaliação e à complexidade legislativa e regulamentar, tendo-se evidenciado a sua relevância na manutenção dessas forças. A estas duas dimensões ou eixos deve acrescentar-se uma outra a dos Recursos Humanos, já que como se demonstrará é uma dimensão que cresceu em 'deriva' e que nunca foi perspectivada, pelo poder político, em termos do valor que gera no sistema administrativo.

1.5 - Os eixos de suporte das 'fontes de continuidade'

As três dimensões que se analisam de seguida e que como referimos servem de suporte à dinâmica de manutenção das 'fontes de continuidade', representam ao longo do período em análise três vertentes de insucesso das diferentes Reformas Administrativas nos diferentes ciclos políticos. A implementação da Reforma financeira do Estado e dos sistemas de controlo, têm-se arrastado ao longo de anos, com paragens e recuos, a simplificação e avaliação legislativas têm evidenciado dificuldades em progredir pese embora os custos de contexto que provocam na dinâmica económica e desenvolvimento social e a gestão dos Recursos humanos empregues na Administração aparecem tardiamente e sem uma estratégia coerente, apesar dos fundos comunitários para ela canalizados.

1.5.1 - A Reforma Financeira do Estado e os Sistemas de Controlo

As preocupações governamentais relativas à Administração financeira do Estado, emergem num contexto complexo de rotura financeira resultante dos compromissos que o poder político decidiu absorver (desde a fase inicial do regime democrático) por via das responsabilidades assumidas quer nos sectores sociais quer no sector empresarial, que controlou desde 25 de Abril até finais dos anos 80¹⁶. O descontrolo das Finanças Públicas, obrigam a intervenção externa do FMI, por duas vezes, por razões distintas, mas tendo na sua base a questão comum: desvio entre capacidade de gerar recursos e redistribuição e gestão dos mesmos. A primeira fase de intervenção, corresponde ao esgotamento da capacidade de endividamento nacional (a dívida externa passa de 18,9% em 1974 para 70, 4% em 1978) e conseqüentemente conduziu a uma política inevitável de restrição do Investimento Público, a segunda intervenção entre 1980-84, reflecte-se nos níveis de deficit orçamental, devido à contabilização de parte substancial dos

pagamentos atrasados entre a Administração Pública o Sector Empresarial do Estado e o sector privado.

Subjacente à problemática das opções políticas, encontra-se a estrutura conceptual de Planeamento das Actividades do Estado e o modo de registo dos movimentos de Despesa e de angariação de Receitas conducentes às opções de política de redistribuição de riqueza e de formulação de políticas públicas. A Contabilidade Pública, no regime político autoritário, baseada no sistema de registo de Caixa (que se veio a manter até à publicação do POCP, pelo DL 232/97), era entendida no sentido estrito jurídico como o sistema de regras aplicáveis à aprovação, execução e controlo dos Orçamentos Públicos, determinando a responsabilidade dos agentes públicos. Acresce, que contrariamente ao que ocorre hoje, nesse período era sobre o lado da captação de Receitas que maior controlo era exercido, já que a estrutura legal ao redor do cumprimento da Despesa e a estabilidade das instituições da Administração, não constituía preocupação acrescida de controlo para o poder político. A produção de Receita e o aumento de património constituía uma das principais garantias do Estado.

De facto logo após a mudança de regime, o lado da Despesa no Orçamento passa a constituir a preocupação fundamental dos sucessivos Governos, em virtude das profundas alterações económicas e sociais internas acrescidas pelas condicionantes do contexto europeu em que Portugal se integrou, a partir de 1986. Naquele, na segunda metade da década de 80, o facto de o conjunto dos países membros registarem uma tendência crescente para défices orçamentais elevados em relação ao PIB, (5,2% do PIB em 1984; 2,6% em 1989 e novamente 5,6% em 1994), colocava em causa as premissas fundamentais de uma política económica e monetária sustentável na perspectiva da UEM. Deste modo no contexto do Tratado de Maastricht, profundas foram as alterações quer no sentido da decisão a nível Europeu sobre a política monetária, como um controle cada vez maior sobre a política orçamental nos Estados membros, resultando daqui os critérios de convergência em relação ao deficit e à Dívida externa por reporte ao PIB - consubstanciado no instrumento dos Pactos de Estabilidade e Crescimento - que hoje assumem uma perspectiva relativamente mais flexível porque desenhados em termos de planeamento da política económica integrada de médio prazo (PEC 2005-2009).

A evolução da actividade de coordenação e supervisão da política orçamental que é sujeita a um processo de harmonização progressivamente mais rigoroso e cujos princípios emanam do próprio Tratado de Maastricht, desde 1992, (o Pacto de Estabilidade na Cimeira de Amesterdão) e a perspectiva integrada da política económica a que acresce o empenho das Nações Unidas na revalorização do papel das Administrações Públicas em prol do desenvolvimento económico e social, coloca questões não só de eficiência (perspectiva mercantil) mas de eficácia e de transparência que recolocam com mais acuidade a problemática da Reforma Financeira do Estado enquanto integração da Contabilidade Pública e Contabilidade Nacional e da Convergência dos Sistemas contabilísticos que lhe estão subjacentes, quer a nível nacional quer europeu.

Em causa está, o desajuste da Estrutura do Orçamento que não acomoda a estruturação de actividades por Programas e Projectos desenvolvidos pela Administração Pública e não está harmonizado quer com o quadro do Sistema Europeu de Contabilidade (SEC 1995) nem converge com a Contabilidade Nacional essa convergência passa pela classificação das operações da Administrações Públicas, em ligação com os papéis por ela assumidos. (Sousa, 2004:13). O principal obstáculo subjacente encontra-se no facto do desfasamento entre registos de operações numa base de caixa (registo no momento do pagamento/recebimento) e não numa base de acréscimo (registo feito no momento em que o valor é criado, transformado, transferido ou extinto). Só esta última permite evidenciar através dos relatos contabilísticos a realidade económica em termos de criação de valor ou perda (não necessariamente expressa por valor monetário, mas resultante do impacto dos serviços prestados junto dos cidadãos individual/colectivamente considerados)

O processo de reestruturação e operacionalização da Reforma no âmbito da Administração Financeira do Estado (R.A.F.E.) iniciada nos anos 90 e que encontra o seu fundamento nos preceitos definidos pelas Revisões constitucionais, particularmente a partir de 1989 (Art's 108, 111, 116, revistos e consignados na RC de 97 pelos Art's 105, 106 e 107), evidencia sucessivos avanços/recuos quer devidos às contradições de conceitos subjacentes nos diplomas que enformam o sistema quer devido aos avanços e recuos na operacionalização dos sistemas contabilísticos nas organizações – POCP (DL 232/97) quer ainda pela fraqueza dos sistemas de controle a nível interno.

A primeira fonte condicionadora na prossecução do processo de reestruturação e integração do sistema financeiro/contabilístico e de prestação de contas reside no facto da diversidade de regimes financeiros e jurídicos das organizações do Sector Público Administrativo, a que acresceu a assintonia entre conceitos da perspectiva jurídica e da perspectiva financeira.

Em suma, a tipificação da administração e a sua caracterização é complexa, e só em 2003, quando se pretendeu no âmbito da Caracterização das Funções de Estado, (anteriormente focada) sistematizar o sistema, se deparou que a maioria destas entidades foi criada uma a uma em função das necessidades sem se reflectir acerca das consequências para a administração no seu conjunto (IGF, 2003:2)

Em termos genéricos, na perspectiva jurídico administrativa, a Administração Central (ou de Estado) compõem-se nos sub sistemas – Administração Directa (Direcções Gerais, Secretarias Gerais, e periférica), Administração Indirecta (Institutos Públicos – serviços personalizados, fundações públicas, estabelecimentos públicos) e Empresas Públicas verifica-se que: a) existem organismos com características semelhantes definidos de forma diversa; b) organismos com características distintas são definidos de forma igual; c) na Administração Indirecta as denominações jurídicas atribuídas pelas leis orgânicas correspondiam a 15 designações diferentes.

Desta indefinição decorrem os equívocos entre regime jurídico e regime financeiro. Deste facto, decorrem contradições entre a Lei de bases da Contabilidade Pública (Lei nº 8/90) a R.A.F.E. (Dec. Lei nº 155/92 de 28 de Julho) e a própria Lei do Enquadramento Orçamental. Em cada um destes diplomas é utilizada designações relativas aos organismos para descrever a mesma realidade isto é, não existe harmonização conceptual no contexto da mesma problemática – a tipificação das organizações públicas no contexto da Reforma Financeira. Assim, na Lei de Bases distinguem-se entre: 1) Serviços e organismos da Administração Central; 2) Institutos Públicos que revistam a forma de serviços personalizados do Estado e fundos públicos. Na R.A.F.E. inscrevem-se: 1) Organismos e serviços com autonomia administrativa; 2) Institutos Públicos (ou organismos autónomos) e fundos públicos, isto é, utilizam-se dois conceitos distintos e equiparam-se mas atribuem-se-lhes características distintas. Na Lei de Enquadramento Orçamental a mesma realidade está sistematizada por: 1) Serviços integrados; 2) Serviços e fundos autónomos.

No conceito de Instituto Público existe de facto a 'mistura' entre regime financeiro e regime jurídico. A perda temporal de autonomia financeira (por incumprimento da regra dos 2/3) não muda em nada a natureza da entidade, que é expressa no regime jurídico.

Os efeitos perversos desta disfunção conceptual têm tido como consequências a deficiente operacionalidade da Reforma. O Decreto Lei nº 232/1997 de 3 de Setembro, aprova o Plano Oficial de Contabilidade Pública que estabelece a uniformização dos registos da contabilidade de compromissos e de caixa, criando as condições de integração da contabilidade orçamental, patrimonial e analítica. Define os diferentes instrumentos de prestação de contas a apresentar obrigatoriamente pelos serviços.

Não obstante, a implementação do POCP tem sido pontual, caracterizada por avanços e recuos cuja génese se pode reportar às contradições nas orientações emanadas pelo próprio Ministério das Finanças, tendo dado margem ao incremento de sistemas de informação financeira diferenciados nos Ministérios o que dificultará a iniciativa actual de concepção de *software* e integração de sistemas que pretende configurar a articulação do POCP com a Estrutura Orçamental.

Na operacionalização da reforma da Contabilidade Pública foi criada uma comissão de Normalização Contabilística para a Administração Pública a quem incumbe o papel de orientação e definição de metodologia de implementação do POCP, tendo sido seleccionados um conjunto de entidades piloto que reunissem condições necessárias para a aplicação do Plano. Contudo, a actividade desta Comissão tem-se circunscrito a Orientações e Normas interpretativas trata-se de uma publicação escassa para uma reforma em que falta uma estrutura conceptual da contabilidade da Administração Pública (Ribeiro, 2004:4). Por outro lado, os pareceres emitidos pela Comissão em resultado das questões formuladas pelos organismos não são divulgados haveria todo o interesse em que a CNCAP tornasse público o conteúdo dos pareceres ... para permitir que todas as entidades adoptem os mesmos procedimentos no tratamento da informação contabilística (Ribeiro, 2004:5).

A autora invocada, procedeu a um estudo empírico junto de 50 entidades piloto (na Administração Central), inquirindo as razões que impediram a implementação do Plano, ou porque não concluíram e ainda aquelas que foram bem sucedidas se consideraram tratar-se de um processo fácil ou difícil. Por último, averigua qual o contributo da Comissão de Normalização para o êxito da implementação. Das 50 entidades inquiridas responderam 27, tendo 13 concluído com êxito a

implementação. Das restantes, 5 entidades não iniciaram o processo justificando para além da insuficiência de meios financeiros a obrigatoriedade de aplicar o SIC (Sistema de Informação Contabilística) em detrimento do POCP, bem como dúvidas relativas a que tipologia de organismos se aplica.

Estas conclusões confirmam o anteriormente enunciado quer a nível das incongruências conceptuais juridico-financeiras, quer quanto aos avanços e recuos resultantes das directrizes emanadas do próprio Ministério das Finanças.

Quanto às que com êxito procederam à implementação só 8% considerou ser um processo fácil. A maioria destas entidades dispunha à partida de sistema de contabilidade patrimonial, e encontraram dificuldades de conjugação entre os diferentes quadros legais na articulação de base orçamental (Lei de Enquadramento Orçamental) e patrimonial (contas 0 e 25). Quanto ao apoio da Comissão de Normalização, das entidades que iniciaram a implementação do POCP 68% afirma não ter havido qualquer intervenção da CNAP na implementação do novo plano (Ribeiro, 2004:6).

Em suma, decorridos sete anos desde a publicação do diploma do POCP, e 15 anos depois da Lei de Bases da Contabilidade Pública, a harmonização dos sistemas de informação contabilística e financeira construída na base de apuramento da eficácia das organizações permanece por implementar.

O desfasamento entre objectivos dos organismos, concretizados através do Planeamento das suas actividades e o sistema de registo contabilístico e financeiro dos recursos que mobiliza, facilita a desresponsabilização e permite a manutenção da 'instrumentalização' por via de cortes indiscriminados nos Orçamentos, por parte do Ministério das Finanças. De facto, a não valorização das Actividades das entidades administrativas e a persistência cultural da óptica Receita /Despesa inviabiliza o apuramento das reais capacidades de acrescentar valor e a avaliação rigorosa da razão de ser das entidades administrativas só verificável através de sistemas de informação contabilística que contribuam para a construção de indicadores que forneçam em tempo útil informação credível de avaliação.

No decurso da Reforma da Administração Financeira do Estado a prestação de contas aos cidadãos, dos dinheiros públicos, colocou-se como uma obrigação do Estado em promover a transparência da actuação da Administração Pública e dos Governos. Surge o Decreto Lei 166/98

que estrutura o sistema integrado de prestação de contas, na sequência do Decreto Lei 155/92 (estabelece três níveis controlo externo, interno e auto controlo), definindo o Sistema de controlo interno da Administração em três níveis: controlo estratégico (Inspeção Geral de Finanças, Direcção Geral do Orçamento, Instituto Financeiro da Segurança Social) sectorial (estruturas nos diferentes Ministérios com assento em sede do nível estratégico) e controle operacional (estrutura em cada Ministério vocacionada para a auditoria financeira e de gestão).

Na prática, exceptuando o nível de supervisão e controlo da Assembleia da República e do Tribunal de Contas (controle externo) e as Inspeções sectoriais cuja função inspectiva tem como objecto os agentes exteriores à Administração (Inspeção Geral das Actividades Económicas, Inspeção Geral da Segurança Social, Inspeção Geral da Educação...) a vertente do sistema de auditoria financeira e de gestão (controle interno e autocontrole) existe apenas em lei isto é, a noção de supervisão e controlo centra-se ainda na visão legalista e punitiva subjacente à função inspectiva e não no controle da eficiência/eficácia dos processos e procedimentos de gestão, contribuidores para a aferição dos desvios entre as actividades programadas e os resultados obtidos no sentido de promover a economia dos recursos disponíveis.

- Que sinais de mudança estrutural emergem no actual ciclo político 2005-2009?

A preocupação do controle sobre os gastos públicos, é uma característica dominante deste ciclo político, particularmente pelo escrutínio permanente a que está sujeito pelas instâncias internacionais e pelos compromissos assumidos em sede comunitária.

A força motriz para uma mudança na estrutura orçamental, surgirá por inevitabilidade da pressão europeia nesse sentido, já que a manutenção daquela estrutura permite ao poder político margem de reengenharia financeira tendo como limite as imposições, não raras, de contabilização de determinados gastos segundo as regras comunitárias. Não obstante, o Governo criou alguns instrumentos, como a estrutura de apoio técnico ao Controlo do Orçamento em sede da Assembleia da República e com o objectivo de melhor poder prevenir os desvios de eventuais derrapagens instituiu a figura de *controler* (D.L. 33/2006, 17 de Fevereiro) em cada Ministério em articulação directa com o Ministro das Finanças. No contexto da Reforma da Administração

Central (PRACE) o reforço da acção inspectiva e de Auditoria assume particular relevo. Ainda, a Comissão dos serviços partilhados, tem como especial missão a implementação do POCP. Em suma, surgem 'sinais fracos' de mudança, mas que não parecem protagonizar uma mudança estrutural e de cultura de avaliação, mas antes apelam a mecanismos 'imediatistas' de controlo.

1.5.2 - Simplificação legislativa e avaliação legislativa

- O que é e qual a importância da Reforma legislativa – nota breve

A relevância da Reforma legislativa pode ser vista segundo duas perspectivas, não obstante a sua complementaridade. Na perspectiva da Administração Pública significa um esforço de modernização e de desbloqueio administrativo conducente a melhorias significativas no processo de decisão e de gestão pública eficaz. Na perspectiva das empresas e dos cidadãos representa aumento de competitividade para as primeiras, já que a carga de normas e de procedimentos administrativos redundantes a que estão sujeitas constituem custos adicionais e a perda de oportunidades de negócio. No tocante aos cidadãos a simplificação das normas representa transparência nos actos da Administração, e minimiza o poder discricionário desta.

A problemática da Reforma legislativa diz respeito ao ciclo de vida da norma isto é, comporta duas vertentes fundamentais: na primeira fase, (ex ante) a necessidade de averiguar se a norma se justifica (coloca-se a questão de saber se outro instrumento que não a norma produzirá os efeitos pretendidos) e qual é o seu impacto; na segunda fase (ex post), no sentido de avaliar da sua eficácia de aplicação no terreno.

Neste contexto, a questão da simplificação legislativa emerge como imperativa por diversas razões: a) Devido ao volume de textos legislativos e regulamentares que geram dificuldades para os destinatários em conhecer todas aquelas que se lhe aplicam a que acresce as incertezas sobre as quais estão efectivamente em vigor; b) A velocidade de produção tem gerado problemas de qualidade da mesma, encontrando-se redundâncias, contradições e fluidez interpretativa traduzindo-se em equívocos que degeneram em custos burocráticos por excesso de formalidades adicionais quer para as empresas quer para a gestão pública; c) De forma indirecta a simplificação legislativa também é contribuidora da avaliação de políticas públicas.

- *O percurso da Reforma legislativa até 2004*

Exceptuando, o Código do Procedimento Administrativo (Decreto Lei nº 442/91, de 15 de Novembro e as avaliações posteriores que conduziram às alterações da versão de 1996 expressas no Decreto Lei nº 6/96 de 31 de Janeiro) a avaliação, na ordem jurídica nacional independentemente da perspectiva ser mais no âmbito económico ou de modernização administrativa é uma evidência recente. Esse esforço de simplificação iniciou-se no âmbito do Secretariado para a Modernização Administrativa (SMA) mas sem êxito. Só a partir de finais dos anos 90, a Reforma nesta matéria crucial iniciou o seu percurso, através dos primeiros estudos de avaliação legislativa. Não existe, porém, uma política de avaliação legislativa mas apenas iniciativas dispersas, pois não há obrigatoriedade de os projectos legislativos serem acompanhados de estudos de avaliação legislativa, nem existe uma prática sistemática de proceder a avaliações ex post (Almeida, 2003:93).

A ausência de tradição de avaliação em Portugal abrange diversos domínios da esfera pública particularmente a avaliação das políticas. O corte de tendência é imposto por via da entrada na Comunidade Europeia no contexto da aprovação dos Quadros comunitários de apoio, nos quais a obrigatoriedade de avaliação é um pré requisito. É nesta sequência que surgem os primeiros trabalhos relativos à Avaliação do impacte ambiental conducentes à Lei de Bases do Ambiente (Decreto Lei nº 186/90 transposição da Directiva nº 85/337/CEE, 27 de Junho de 1995), a Lei de Bases do Ensino Superior (Decreto Lei nº 205/98, de 11 de Julho) e também os estudos de avaliação da política da Justiça mediante a criação do Observatório Permanente da Justiça Portuguesa, a partir de 1996.

Só em 2001 é criada a Comissão para a Simplificação Legislativa na dependência do ex-Ministério da Reforma de Estado e da Administração, incidindo as suas propostas em dois aspectos: 1º) O acompanhamento de cada projecto de lei pelo *check list* da OCDE justificando a oportunidade e necessidade do diploma; 2º) A criação de um organismo central que dinamizasse a avaliação legislativa ex ante com os promotores da iniciativa legislativa.

Para além das sucessivas avaliações no âmbito do Código de Procedimento Administrativo (CPA), a última das quais referente ao impacto do ' regime de deferimento tácito', apenas três diplomas

foram sujeitos a procedimentos de avaliação legislativa particularmente devido ao seu grande impacto político e social. Trata-se da Lei nº 19-A/96, de 29 de Junho referente ao Rendimento Mínimo Garantido, o Código de Processo nos Tribunais Administrativos e Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais e por último a Alteração do artigo 81º do Código da Estrada relativo ao limite legal da taxa de alcoolémia.

No que respeita à importância desta problemática, e até por comparação da evolução de outros países comunitários, temos ainda um longo percurso a percorrer nesta área. Consideramos como essenciais: a)...compromisso político...; b) ...recursos humanos e materiais... c) ... a inclusão do check list da OCDE na Nota justificativa de acompanhamento ... criação de um organismo central... d) ... programas de formação.... e) ...contactos institucionais internacionais ... (Almeida, 2003:97 e segs.)

No contexto europeu a simplificação dos actos normativos colocou-se como pré-requisito da construção do Mercado Interno. Contudo, só em meados de 90, a procura de legislação com melhor qualidade obriga a iniciativas sistemáticas constituindo o protocolo anexo ao Tratado de Amesterdão (1995) o acontecimento determinante nesse sentido, já que estabelece os princípios que presidem à qualidade dos actos normativos.

No contexto do Conselho Europeu de Lisboa foi delineada a acção coordenada a nível europeu e comunitário para melhorar a cadeia legislativa desde a sua concepção até à fase de aplicação efectiva. Comissão, Conselho e os Estados Membros, dentro das suas competências decidiram definirem até 2001, através de uma nova acção coordenada, uma estratégia com vista a simplificar o ambiente legislativo, incluindo o funcionamento da administração pública, quer a nível nacional quer comunitário. (Mandelkern, 2000:24).

Na sequência destas conclusões os Ministros encarregues da Administração Pública dos Estados membros, aprovaram em 2000, em Estrasburgo uma resolução relativa à qualidade dos textos normativos e é neste contexto que surge a formação do Grupo de alto nível com o mandato de desenvolver uma abordagem coerente do tema e de apresentar aos ministros propostas relativas nomeadamente à definição de um método comum de avaliação da qualidade dos actos normativos (Mandelkern, 2000:25). No desenvolvimento dos seus trabalhos o Grupo considerou importante a necessidade de criação de estruturas que garantissem que os procedimentos destinados a melhorar a qualidade dos actos normativos fossem efectivamente aplicados. A orientação do trabalho situou-se ao nível da definição de um método comum, analisando conceitos de avaliação particularmente ex-ante, que garantissem a melhoria da qualidade dos actos normativos no processo político. Desta análise

relevam três aspectos: 1º) a opção norma, versus utilização de outro instrumento que produza efeitos idênticos na prossecução dos objectivos; 2º) avaliação do impacto normativo; 3º) consulta e avaliação do processo em termos de custo benefício. O Relatório enuncia um conjunto de princípios e de práticas orientadoras para os Estados membros e a nível comunitário.

A relevância da Reforma legislativa, nas suas diferentes vertentes é considerada vital porque Segundo estudos realizados por diversas fontes, estima-se que a carga legislativa representa cerca de 2 a 5% do PIB, na Europa. (Mandelkern, 2000:14). Quer no contexto do desenvolvimento da economia quer no contexto da gestão pública a qualidade e simplificação das normas constituem um instrumento de prossecução do interesse público em geral.

Outro aspecto fundamental diz respeito às competências exclusivas e partilhadas no âmbito legislativo entre os Estados Membros e a União Europeia. Esta tem vindo a intervir de forma progressiva numa cada vez maior amplitude de políticas. Nos últimos dez anos a acção normativa europeia progrediu gradualmente em direcção a novos domínios, que eram exclusivamente regulamentados pelos Estados-membros. São exemplos desses domínios: o ambiente, a defesa do consumidor, as questões sociais, de saúde e de segurança (Mandelkern, 2000:95).

Em resumo, cerca de 80% da legislação aplicada em cada Estado membro tem a sua origem no processo de decisão a nível comunitário o que inevitavelmente implicará, a diminuição de relevância normativa em cada Estado Membro (não obstante estar presente os princípios de subsidiariedade e de proporcionalidade) e a sujeição a padrões de avaliação ex-ante.

- O Programa SIMPLEX – a emergência da mudança cultural?

Na actual legislatura, para além da Reforma da Administração Central, abordada anteriormente o poder político apresentou, pela primeira vez, um Programa de Simplificação Administrativa e Legislativa, traduzido em trezentas e três medidas que visam o objectivo de Orientar a Administração para uma resposta pronta e eficaz às necessidades dos cidadãos e das empresas (UCMA, 2006:5). Subjacente à resposta eficaz da Administração reside a capacidade do Programa em racionalizar e tornar eficiente esta, por promover a maior partilha de meios e informação entre serviços públicos bem como maior colaboração nos processos que são transversais. Pretende-se com o Programa controlar e eliminar o excesso de encargos administrativos (custos de contexto) penalizadores

para os cidadãos e as empresas. São expressões deste propósito o Cartão do Cidadão, o documento único automóvel e o passaporte electrónico e para as empresas a criação da empresa na Hora, a simplificação de obtenção de licenciamentos, a não obrigatoriedade de registos notariais em determinadas circunstâncias, de entre outros.

O Programa releva a importância da análise ex-ante da norma quanto ao seu impacto e apoia-se nas melhores práticas (belga e inglesa) para criar um procedimento a ser aplicado no processo legislativo em Portugal. Trata-se de um teste de avaliação do impacto normativo centrado nos custos administrativos. De um ponto de vista de partilha de competências a coordenação da melhoria de produção legislativa e a avaliação prévia dos custos administrativos cabe à Presidência do Conselho de Ministros, a coordenação da simplificação administrativa na vida dos cidadãos e das empresas é pelouro da Agência para a Modernização Administrativa.

O alcance do Programa tem levantado, por parte dos estudiosos nesta matéria e por parte dos que são afectados por estas medidas (notários) críticas, quanto aos seguintes aspectos: primeiro, no que respeita à avaliação legislativa, Caupers afirma que o Teste Simplex é um instrumento pesado como medida de controlo dos custos administrativos e no tempo transformar-se-á numa burocracia, por outro lado, a ausência de critérios quanto ao tipo de produção legislativa sobre a qual recairá a avaliação ex-ante bem como critérios relativos à análise custo benefício, não permite considerar o Teste Simplex como um instrumento de *regulatory impact assessment* como os utilizados no Reino Unido; segundo, a simplificação de procedimentos cujos beneficiários são empresas e cidadãos, coloca em algumas circunstâncias problemas de segurança jurídica, isto é, transfere para os próprios o ónus da defesa dos seus próprios interesses.

Em resumo, O Programa de simplificação administrativa e legislativa em implementação representa uma mudança estrutural ao nível da eliminação de procedimentos e regras em duplicado, e usualmente impostas pelos diferentes serviços da Administração. A profundidade na diminuição desses procedimentos excessivos, será tanto maior, quanto maior for a capacidade de utilização tecnológica no sentido de padronização de processos e de cruzamento de informação, bem como da capacidade das plataformas tecnológicas implementadas. E esta é a grande aposta subjacente ao Programa – a integração de sistemas que potenciem a oferta de serviços de uma só

vez, num único local de contacto. A contrapartida, está no facto de que a Administração, por esta via, poder exercer um maior controlo social dos actos dos cidadãos por via electrónica - O cartão do cidadão é o exemplo limite da 'integração tecnológica' do individuo.

No tempo, estas profundas modificações podem originar modificação de enquadramentos legais e sua consolidação por forma a diminuir a complexidade do quadro legal em determinadas áreas e consequentemente a diminuição da margem de manobra proporcionada pelo eixo legislativo como suporte de interesses particulares.

1.5.3 - A gestão dos Recursos Humanos da Administração

A justificação para considerar a gestão dos Recursos Humanos na Administração como dimensão de suporte às 'fontes de continuidade' prende-se com o facto de que o poder político, ao longo do período em análise, ter demonstrado incapacidade em delinear uma estratégia coerente e consistente no tempo, de orientação da mudança de uma cultura administrativa para uma cultura de serviço, e consequentemente subestimou a resistência à mudança. São várias as evidências demonstrativas desse desconhecimento, sendo a mais clara a que resulta da ausência de caracterização dos seus recursos humanos. Só a partir dos meados de 90 se procede de forma sistemática à caracterização dos mesmos¹⁷. As expectativas têm-se centrado na base de dados centralizada e *on line* (BDAP), gerida pela Direcção Geral da Administração Pública e que na sequência do D.L. 47/98 de 7 e Março, obriga periodicamente as organizações a procederem à actualização dos dados referentes aos seus efectivos. Após o ultimato recente, reportado a Abril, e emanado pelo Ministro das Finanças, no sentido dessa obrigatoriedade, foi ultimada a caracterização dos Recursos Humanos da A.P. (Setembro 2006), pese embora a informação incompleta relativamente a cerca de 30 mil funcionários.

A forma como tem sido conduzido o processo de mudança cultural pelo poder político centrada na formulação de directrizes *top-down*, o não envolvimento dos dirigentes no processo de Reforma contribuiu desde a fase inicial, para a edificação de barreiras psicológicas, já que mudanças não percebidas constituem incertezas perante as quais as pessoas reagem negativamente. As mudanças sucessivas de ciclo político, e as consequentes modificações de 'visão' e instrumentos de reforma acentuaram o 'enquistamento' comportamental, a desconfiança e a desmotivação - Embora exista uma quase histeria generalizada em que políticos, gestores públicos e líderes da própria sociedade civil clamam por milagres de criatividade e de inovação tão necessárias à nova sociedade do conhecimento, também nestes

grupos, poucos são aqueles que realmente aceitam discutir as reais possibilidades de mudança de padrões comportamentais e de cultura existente no seio do funcionalismo público. (Madureira, 2004:97).

A pressão de modernização administrativa para responder aos desafios de uma sociedade em plena transformação, e a consideração por parte de alguns protagonistas políticos, de que os seus recursos humanos eram 'irreformáveis' conduz à via fácil proporcionada pela introdução das novas tecnologias. A década de 80 mostrou isso mesmo, porquanto foi criada a ideia de substituição dos recursos humanos pela máquina. Se é um facto que a padronização de rotinas por via dos sistemas de informação agilizou a capacidade de resposta dentro e para fora da organização, a aprendizagem e a internalização do uso dos sistemas informáticos, numa população de efectivos, em que a média etária se situa presentemente no intervalo (45-49) anos (segundo dados da actualização referente a 31 de Dezembro de 2005, publicados em Setembro 2006) foi um processo moroso que obrigou a deslocar a questão da mudança cultural em aspectos de fundo (comportamental, atitudes, valores, práticas) para a aquisição dessa competência que hoje se banalizou, porque transversal e tendencial no contexto da construção da sociedade de informação.

O uso das novas tecnologias evidencia que estas se tornaram o eixo fundamental da modernização da Administração em detrimento da coerência de estratégias de formação que dessem suporte à mudança organizacional como um todo, na qual os recursos humanos são o seu sustentáculo e os seus dirigentes de topo o elemento nuclear. Estes, ao contrário surgem como força reactiva à mudança, ... pelo facto da mesma poder acarretar novos contornos da organização e de gestão, porventura passíveis de descentralização de protagonismo de status e incremento de responsabilização para aqueles que desempenham cargos de elite ou de direcção na Administração (Madureira, 2004:95). A este facto acresce, a crescente volatilidade dos líderes de topo na Administração (particularmente a partir da segunda metade da década de 80) acompanhando quer os ciclos políticos quer as alterações ministeriais o que cria incoerência, descontinuidade e até desinteresse pela perspectivação das necessidades de formação como factor estratégico de mudança, ... para que um processo de reforma e de renovação possa ser efectivo, importa escolher os dirigentes com base em critérios objectivos, delegando-se neles tarefas, poderes mas também reais responsabilidades. (Madureira, 2004:95).

A não identificação dos líderes de topo com os processos de Reforma é evidenciado por Rocha no levantamento que efectuou junto dos líderes de topo da Administração Central (O estudo

também abrange os gestores das organizações autónomas) O mundo dos dirigentes é afectado por tensões contraditórias no que respeita à modernização administrativa. Por um lado, aceita como normal várias medidas características duma abordagem managerial à modernização administrativa, mas por outro lado, exige o reforço de políticas consistentes com o modelo tradicional. ... Não há, uma identificação entre o processo de modernização administrativa e o modelo managerial. Em muitos casos, as medidas pretendidas visam tão só fazer funcionar, de forma mais eficiente, o modelo tradicional e não substituí-lo, por uma administração empresarial (Rocha, 2000:175). Essa ambiguidade é forte contribuidora para o insucesso da mudança organizacional.

A 'irrelevância' atribuída aos líderes de topo no processo de mudança cultural, manifesta-se na forma como o poder político 'transmite' a mudança. Os líderes de topo não são parte integrante do *design* nem da estratégia a seguir num processo de mudança. A título exemplificativo cite-se a forma como decorreu a experiência piloto de reestruturação do Ministério da Economia em 2003/2004, por iniciativa do Ministro que encomendou a uma empresa de consultoria o *design* organizacional do novo Ministério com o objectivo de tornar mais eficaz a resposta ao mundo empresarial. A articulação do trabalho da consultora decorre com o Gabinete do Ministro (prática corrente a partir da segunda metade da década de 90), não fazendo parte da equipa de missão nenhum dirigente de topo ou senior que acautelasse as especificidades da Administração na integração do modelo. O novo *design* do Ministério (parcial, porque só incluía a esfera dos organismos de Administração directa) é apresentado numa reunião com a equipa dos Dirigentes de topo em exercício, na qual foi apresentado o modelo e forma de funcionamento. Só que a equipa de dirigentes em exercício foi integralmente substituída por outra a quem coube colocar em marcha as especificidades dessa Reforma. Alguns desses dirigentes oriundos da esfera privada (banca, telecomunicações, empresários da indústria) claramente enunciaram parecer-lhes inviável uma tal transformação, outros em contrapartida aproveitaram a oportunidade para empreender de forma discricionária algumas decisões de gestão sem suporte legal.

A substituição do Ministro da Economia, e as alterações na esfera da orgânica governamental - fusão do Ministério da Economia com o Trabalho (Ministério das Actividades Económicas), autonomização do Ministério da Segurança Social e do Turismo e a consequente produção de diplomas orgânicos – projectaram o descontrole, a nível de decisões, de actividades em curso, a insegurança generalizada nos recursos humanos e o caos nos departamentos de gestão financeira e gestão administrativa isto é, criou uma situação de crise de autoridade aos diferentes níveis hierárquicos.

O estudo detalhado e empreendido por César Madureira (2004) no que respeita à relevância atribuída à formação como factor de mudança cultural no contexto da Reforma da Administração Pública Portuguesa é largamente elucidativo do impacto que ela projecta e demonstrativo da forma como dirigentes e os recursos humanos da Administração percebem e relacionam a formação obtida por reporte a projectos de modernização na organizações.

A primeira evidência enunciada no Estudo corresponde a um estigma na história da Administração pública portuguesa – a Formação de dirigentes. Existe a ‘ideia feita’ de identificação de dirigente como sinónimo de ‘individuo que possui o conhecimento’, ... na administração pública portuguesa não existe uma tradição de formação de quadros directivos, pelo que vão proliferando os dirigentes que são funcionários em fim de carreira que foram aprendendo graças ao learning by doing ou então designados por nomeação política (Madureira, 2004:97)

A segunda evidência relaciona-se com a ‘especialização’ da Administração (corpos especiais) em que refere, ... o peso da tradição que a função formação tem nos diferentes organismos e grupos profissionais afecta a maior ou menor procura da mesma e a “autonomização” relativamente ao organismo Central (INA) (Madureira, 2004:137). Nesta perspectiva, a formação constitui-se como elemento fulcral da análise curricular, da promoção na carreira e não factor de gestão nos organismos.

A terceira evidência, resulta das avaliações de impacto da formação profissional feitas no contexto dos Programas integrados de Formação para a modernização administrativa (PROFAP I – 1992/93, e II até 1999) relativa ao desajustamento entre as necessidades e a oferta de formação. Por um lado, esse levantamento de necessidades, não constitui preocupação da liderança e por outro a hegemonia da oferta sobrepõe-se às deficiências/ausência de estratégia da procura. Como resultados e na óptica dos formandos, ... os efeitos da formação são essencialmente sentidos a nível individual, tendo pouca expressão ao nível dos serviços. A grande maioria não percebeu qualquer relação entre a formação e um projecto concreto de reforma/modernização (Madureira, 2004:142). Num total de 1 411 formandos (distribuídos por 3 Medidas de formação diferentes) em média 93% não identificaram a formação recebida no contexto de ‘um projecto de modernização do serviço’. No que respeita aos dirigentes, ... apenas um quarto destes aponta para uma relação entre a frequência da formação e a identificação e um projecto no respectivo serviço. (Madureira, 2004:143)

Os resultados do PROFAP II, confirmam o protagonismo dos promotores, mantendo-se a lógica da formação-oferta e da centralização de todo o ciclo de formação nas entidades promotoras e gestoras da formação. A distorção da lógica oferta/procura, e o deficiente empenhamento pelo poder político na regulação desta lógica, torna-se em grande parte responsável pelo baixo nível de execução dos Investimentos em Formação (o mesmo ocorre em outros programas comunitários). No âmbito do Programa Operacional de Emprego, Formação e Desenvolvimento Social (POEDFS), esteve contemplado um Eixo 3 – Qualificar para Modernizar a Administração, com uma dotação de 39,2 milhões de euros para o período 2000-2003. A taxa de execução no final do período correspondeu a pouco mais de metade, cerca de 59%, constituindo em relação ao Programa global (taxa de execução de cerca de 81%) o eixo menos eficiente em execução. Este eixo desaparece e em sua substituição é criado o Programa Operacional da Administração Pública (POAP) em 2004. Em relação aos outros Programas, é perceptível a importância relativa, no Quadro do QCA III, do volume de financiamento para a Formação na Administração Pública. Em termos de divisão de fundos, o POAP (Programa para a Administração Pública) é o que menos representa em montante de financiamento (104 451 milhões de euros) correspondendo a 0,51% do volume de fundos.

- Sinais de mudança estrutural – de funcionários a empregados públicos.

A emergência das técnicas de gestão, importadas das organizações privadas, a ‘colagem’ de modelos experimentados em realidades distintas da administração portuguesa, o conflito entre gestão e os princípios do cumprimento da lei e finalmente a tendência que se generalizou por todos os países, de convergência de utilização de métodos e instrumentos da esfera privada como contribuidores de mudança aplicáveis à ‘realidade pública’, estendeu-se à mudança no estatuto de funcionário, isto é, os recursos humanos da Administração passam a ser parte integrante da nova cultura de gestão, de forma plena. A passagem do regime estatutário para o sistema de emprego (D.L. 23/2004, 22 de Março que define o regime de contrato individual de trabalho) determina uma ruptura de fundo na relação laboral entre o indivíduo e a Administração e determinará alterações profundas no perfil, cultura e valores da Administração em termos futuros.

- *O aprofundamento da mudança estrutural no presente ciclo político 2005-2009*

De entre os principais contributos para a alteração desse perfil, estão associadas medidas de índole mais instrumental (transformação de carreiras e avaliação de desempenho) e outras que são de ordem mais estrutural (Mecanismos que potenciam a desvinculação). A organização do trabalho definida em termos de objectivos e os resultados medidos pela performance alcançada (SIADAP, D.L. 10/2004, 12 de Março) estando associada a remuneração (variável) à performance e à progressão na carreira (RCM 109/2005 cria a Comissão de Revisão de carreiras) situam-se ao nível instrumental mas a centralização da base de dados dos Recursos humanos (BDAP) gerida provavelmente por entidade empresarial com a agilização da Base de Dados do Emprego (BEP, D.L. 47/98, 7 de Março), faz emergir na esfera pública a noção de 'mercado de trabalho publico' na sua dimensão de oferta/procura, evidenciando o seu carácter estrutural. O actual projecto de Lei sobre os processos de reorganização de serviços públicos e de racionalização de efectivos, traduz não só essa dimensão de oferta/procura num sentido lato de transferência de recursos entre a esfera privada e a esfera pública, com a criação do Quadro de mobilidade especial, mas também o mercado em sentido mais estrito e interno (destacamentos, transferências, requisições, comissões de serviço ...) à Administração com a criação do Quadro de mobilidade geral. Os mecanismos de desvinculação emergem de forma *soft* (impedimento constitucional), mas surgem indexados a mecanismos *hard* – a diminuição progressiva de rendimentos, e seu impacto no momento do cálculo de pensão.

Por outro lado, os princípios da estruturação de carreiras emergirão de conceitos da esfera privada, potenciarão a definição de novas competências, e a padronização na base da racionalidade processual dos sistemas de informação.

O recrutamento de 'empregados públicos', por via de Estágios (D.L.326/1999, 18 de Agosto; Despachos conjuntos 1038 e 1039/2005, 2 de Dezembro; Portaria 1256/2005, 2 de Dezembro) financiados por fundos comunitários (POAP), potenciará a construção da base de dados dos 'novos empregados públicos'.

A formação, dos dirigentes de topo e intermédios, é considerada obrigatória e o seu acesso restringido aos dirigentes em exercício e formatada em função dos níveis da função directiva (Portaria 1141/2005, 8 de Novembro de 2005). Essa obrigatoriedade, está correlacionada com os instrumentos (Carta de Missão para os dirigentes de topo) que servem de base à sua avaliação e

constantes da Lei 51/2005, de 30 de Agosto que estabelece as regras para as nomeações de altos cargos dirigentes, na sequência do pacote legislativo de Janeiro de 2004 (Leis 2,3 e 4/2004,15 de Janeiro).

Mas no actual ciclo político, a maior ruptura na diferenciação entre funcionário do Estado e empregado inserido nas regras vigentes do mercado de trabalho, dá-se pelo aprofundamento da convergência dos regimes de segurança social, fórmulas de cálculo de pensão e da idade da Reforma (Lei 60/2005, 29 de Dezembro e D.L. 229/2005, 29 de Dezembro), bem como pelo encerramento definitivo das subscrições na Caixa Geral de Aposentações em 2005.

Nos regimes de saúde a convergência para um único regime dentro da Administração (ADSE), veio esbater as desigualdades e ‘minar’ a força dos corpos e regimes especiais (D.L. 118/83, 25 de Fevereiro; RCM 102/2005; D.L. 234/2005, 30 de Dezembro).

Não obstante, o período de convergência entre regimes estar programado até 2012, o êxodo actual da Administração Pública, remete para a evidência de se estar numa fase de mudança geracional, iniciada no anterior ciclo político, de características compulsivas porque resultante das medidas políticas implementadas e a implementar, dirigidas particularmente aos direitos estatutariamente adquiridos. O êxodo na Administração Pública, particularmente na Administração Central a partir de 2003, face às medidas de política que definiam novos requisitos mínimos para a passagem à Reforma (considerados nulos pelo Tribunal Constitucional), tiveram apenas um abrandamento ligeiro em 2004 e com as novas medidas de política quanto à convergência de regimes, voltaram a disparar mesmo em circunstâncias de penalização por antecipação relativo a um dos requisitos (idade ou número de anos de serviço).

O Quadro 9 – O ‘emagrecimento’ progressivo da Administração Pública Portuguesa, em números, construído com base na informação produzida pela Caixa Geral de Aposentações, traduz em síntese a situação acima descrita, focalizando a Administração Central como a principal fonte contribuidora de mudança geracional, contribuindo no primeiro trimestre de 2006, em metade das aposentações.

QUADRO 9 – O ‘emagrecimento’ progressivo da Administração Pública Portuguesa, em números

<p><i>1º Trimestre</i> 2006 <i>Total de aposentados - 6610</i></p>

ANOS/ITEMS (Nº/%)	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
<i>SUBSCRITORES</i> (Tx. Média de crescto) 1,5%	647 893	654 228	681 169	709 167	747 449	771 285	778 782	778 357	737 355	739 664
<i>APOSENTADOS</i> (Tx. Média de crescto) 3,7%	272 659	285 135	293782	301 893	309 077	316 278	330 052	355 097	368 264	378 279

ADMINISTRAÇÃO CENTRAL

ANOS/ITEMS	2001	2002	2003	2004	2005
<i>SUBSCRITORES</i> (2001-2005) Diminuição de 65,5%	17 569	16 314	13 100	9 683	6 068
<i>APOSENTADOS</i> (Tx. Média de crescto) 6,9%	191 523	204 544	228 315	239 787	250 497

<p><i>1º Trimestre</i> 2006 <i>Total de aposentados - 3386</i></p>

FONTE: Elaborado a partir de informação recolhida no Relatório e Contas da Caixa Geral de Aposentações em 2005 e dados recolhidos no site www.cga.pt

Por último, quando se examina em detalhe os sectores mais contribuidores para o êxodo, verifica-se que é o Sector da Educação que mais contribui em número de aposentações (1658), mas que o aumento em flecha de sectores como Justiça (subiu de 32 aposentações em Março de 2005 para 292 no final do primeiro trimestre de 2006), Saúde (considerando o mesmo período de 194 para 826), no Trabalho (de 102 para 445) e segundo os dados relativos a Junho de 2006 o Ministério do Ambiente contribuiu com 234 aposentações. Em suma, reafirma-se a noção de

'compulsividade' acima evidenciada pelo medo de maiores penalizações futuras e de desmotivação nos locais de trabalho. O êxodo dos mais qualificados e no topo das carreiras, arrasta consigo uma outra questão o aumento médio das pensões, e por isso maior peso na Segurança Social. A 'fuga' para a aposentação para evitar maiores penalizações futuras pode não estar salvaguardada se o poder político considerar esquemas de penalização sobre as reformas.

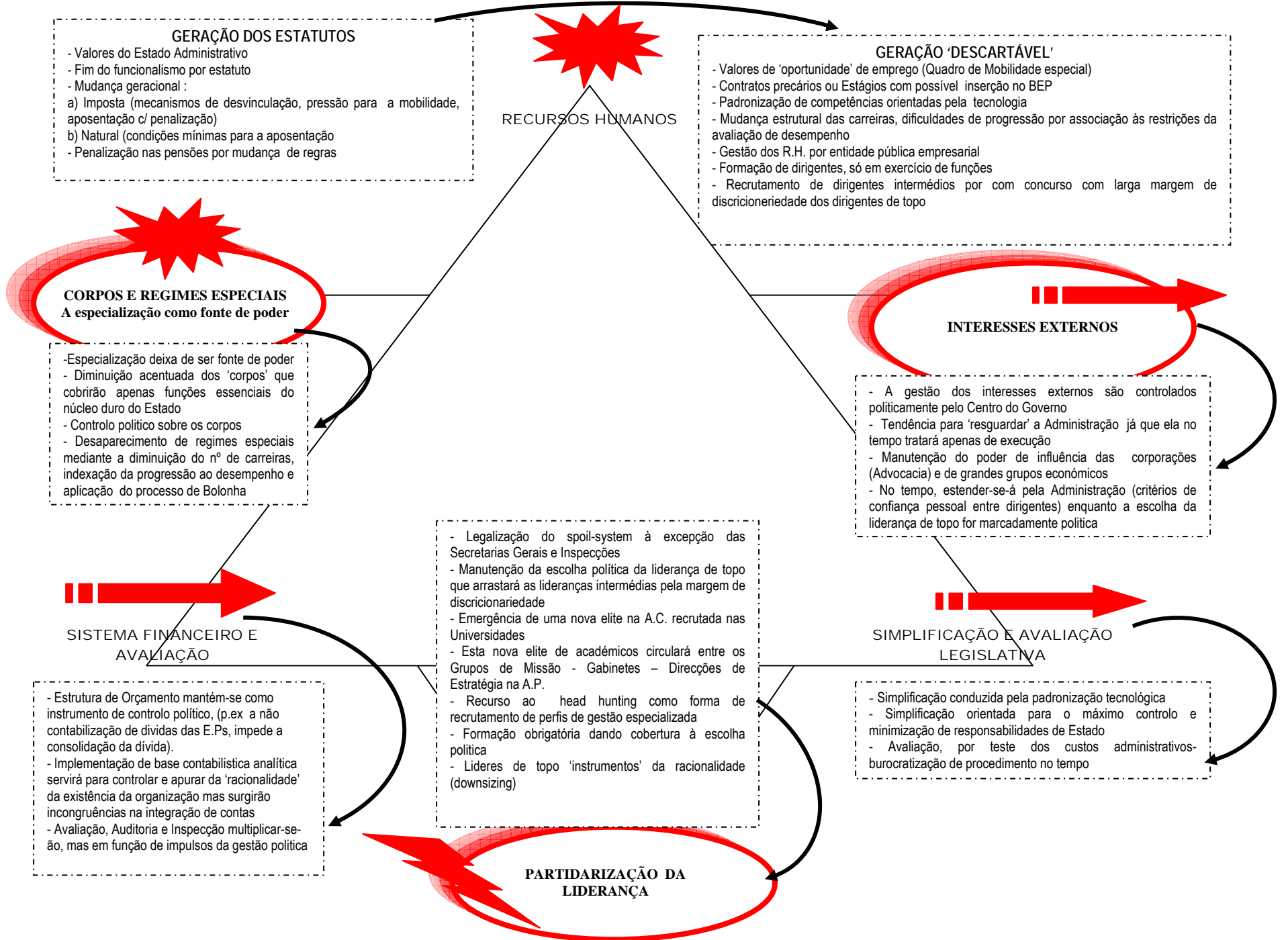
1.6 – Enfraquecimento das 'fontes de continuidade' no actual ciclo político? – Ideias chave

A dinâmica de Reforma no actual ciclo político, caracteriza-se como se referiu anteriormente pela sua transversalidade, isto é, foram definidos pelo poder político instrumentos conducentes à diminuição efectiva dos gastos com o sector público administrativo. O cumprimento do Pacto de Estabilidade e Crescimento, está maioritariamente dependente da eficácia da Reforma do Sistema Administrativo, já que as alterações de fundo dos pressupostos do Modelo Social não parecem ter acolhimento junto do actual governo. Deste modo, recai sobre a Administração (particularmente a Central) o ónus de diminuir em dimensão – número de organizações e funcionários, procurando-se os instrumentos e medidas que potenciem 'optimizar o custo' resultante do peso dos direitos estatutários e adquiridos. Todos os mecanismos conducentes à 'desvinculação' de funcionários estão a ser estudados pelo poder político.

Nesta sequência coloca-se a seguinte questão – Em que medida o actual movimento de Reforma põe em causa a dinâmica das 'fontes de continuidade' e seus suportes? Responder a esta questão é confrontar as medidas de Reforma, no actual ciclo político e aferir quais a que correspondem a mudanças profundas na dinâmica dessas 'fontes de continuidade'. Para isso, elaborou-se o Esquema 9 – Fontes de continuidade e seus suportes ameaçados no novo ciclo político rosa (?) com o propósito de evidenciar o nível de profundidade dos mecanismos de ameaça a essas forças.

Do esquema retira-se que o maior impacto das medidas em termos estruturais se focaliza no conjunto de medidas que retiram garantias, privilégios e eliminam na generalidade, qualquer forma de poder 'especial/diferenciado' aos Recursos Humanos da Administração. Este facto fica expresso pela mudança estrutural de uma Administração com génese no Estado Administrativo para uma 'outra' Administração cujos contornos são susceptíveis de assumir diferentes formas dependendo da coerência da lógica estratégica subjacente à implementação. O mesmo parece

ESQUEMA 9 - 'Fontes de continuidade e seus suportes ameaçados no novo ciclo político 'rosa' ?



aplicar-se aos corpos e regimes especiais, na perspectiva de implementação de um novo sistema de carreiras e de remunerações. Quanto à partidização da liderança, não se vislumbra qualquer mudança estrutural, à excepção do seu papel como instrumento político do *downsizing* organizacional. Os interesses externos mantem-se embora politicamente controlados. Sistema financeiro, simplificação legal continuam como instrumentos politicamente controlados estando a simplificação de procedimentos como eixo instrumental resolvido pela integração de sistemas e dando suporte às presumíveis necessidades dos cidadãos e das empresas (lógica da procura). Não significa contudo, que o empenho na avaliação legislativa na perspectiva ex-ante seja prioridade efectiva, se olharmos ao facto de que a produção legislativa do actual ciclo político ter emergido 'exuberantemente', sem qualquer avaliação do seu impacto.

A 'cultura de avaliação' surge configurada como 'cultura de controlo' e em nome do imperativo do cumprimento do PEC. Não existem sinais de uma efectiva prestação de contas voltada para a perspectiva da cidadania, pelos factos que anteriormente se apontaram aquando da demonstração dos pilares de estrutura orçamental e da tibieza de avanços no Sistema de Contabilidade Pública e Nacional.

1.7- Balanço sobre as Incertezas que emergem da análise do Contexto interno

A observação dos contributos de mudança no actual ciclo político, na perspectiva da 'minimização' das fontes de continuidade evidenciaram as incertezas quanto às condições que potenciam a emergência de 'forças de mudança', isto é, diminuir a força de corpos e regimes especiais, minimizar a 'força dos Recursos humanos da Administração' e substituí-los pelo poder 'controlável' da tecnologia/ou indiferenciação, minimizar a complexidade legislativa e procedimental, fazer recuar para o topo do Governo a gestão dos interesses externos, aumentar em número as estruturas de controlo, corresponderá a uma mudança estrutural sustentável para uma Administração promotora de valores e mediadora do impacto da sociedade num contexto de desafios económicos cuja pressão é gerada num contexto global? Nesta lógica, a transformação do papel da liderança de topo em agentes de 'racionalização' parece ser coerente com uma estratégia política de Reforma orientada exclusivamente pelo cumprimento do PEC.

Se a esta incerteza, se acrescentar um outro conjunto de questões chave, anteriormente evidenciadas como eixos de mudança protagonizados no actual ciclo político, como a

padronização da figura orgânica ministerial, a padronização das funções no contexto da racionalização das organizações públicas da Administração Central, a desconcentração de competências para níveis infraestaduais, a externalização (outsourcing) de actividades ou mesmo a partilha de riscos entre o Estado e a sociedade (PPPs), faz crer existir uma vontade política deliberada em racionalizar a oferta dos serviços da Administração para níveis mínimos optimizando os custos pela redução da sua dimensão e transferindo para a Sociedade o máximo de riscos. Qual o papel e as funções que o Estado pretende assumir e que estão subjacentes a esta estratégia?

Tendo anteriormente sido evidenciado que o 'emagrecimento' da Administração surge num contexto de manutenção do Modelo de Estado Social a oferta dos serviços públicos poderá resumir-se a produtos e serviços proporcionados por estruturas de *call center* e *front-office*, e induzidas exclusivamente pela tecnologia?

No início da análise, demonstrou-se o papel desempenhado pelos partidos e Governo na construção da democracia e como agentes do processo de mudança estrutural numa jovem sociedade democrática. Evidenciou-se o percurso evolutivo dos partidos políticos, quais os partidos com vocação de poder, a indiferenciação da oferta de políticas por esses partidos e afirmou-se (cf. sublinhei na página 94) corroborando Aguiar (2005) que os partidos políticos tinham deixado de ser forças de mudança estrutural. No caso de mudança do actual ciclo político, num contexto de 'percalço' no equilíbrio de forças do sistema (dissolução por parte do PR) ou no fim do ciclo (2009) em próximas eleições, que mudanças estratégicas à actual Reforma poderão ocorrer? Aproveitar-se-á em grande parte o conjunto de iniciativas implementadas (como ocorreu no actual ciclo político embora com ajustamentos) ou inverter-se-á a estratégia optando-se por outros mecanismos que 'reconfigurarão' a Administração num 'outro' sentido bem como o papel dos seus líderes?

O levantamento destas questões cumpre, neste momento, três propósitos:

Primeiro, a partir das ideias chave que se extraem de todo o processo de formulação da base de conhecimento do contexto interno à liderança de topo, é possível levantar o véu sobre as incertezas cruciais da estratégia tendencial protagonizada pelo movimento reformista no actual ciclo político e perceber um hipotético perfil futuro da Administração (consideradas que sejam

por exemplo, dimensões do contexto externo) e o papel que parece estar reservado aos seus líderes de topo;

Segundo, identificar a importância da coerência da estratégia de Reforma face aos desafios económicos e societários para os quais ela é suposta dever contribuir;

Terceiro, caso haja lugar a circunstâncias de alternância política (forçadas ou não), que mudanças na estratégia de Reforma do sistema administrativo poderão ocorrer por forma a que este adquira um perfil sustentado e em coerência com os desafios sócio - económicos.

Estas matérias, serão repescadas, recolocadas e desenvolvidas como tema central no Capítulo III – Parte 3, referente ao exercício de cenarização.

Seguidamente, proceder-se-á à análise do impacto da envolvente externa, no qual a adesão à UE, constituiu o principal acontecimento directo de transformação política e sócio económica da sociedade portuguesa a partir de 1986. O impacto acentua-se no contexto de um outro acontecimento que reposiciona a própria Europa em termos geo estratégicos- a Queda do Muro de Berlim em 1989, e pressiona a frágil economia nacional a responder a desafios para os quais estava deficientemente preparada estruturalmente. A questão crucial prende-se com o esforço para acompanhar os outros parceiros na entrada para a Moeda Única. A fragilidade da base económica de criação de riqueza (por contraposição às melhorias das condições salariais) num novo modelo económico globalmente competitivo, e o *boom* dos preços de matérias primas e produtos energéticos completam o quadro de referência que acentuam as dificuldades de um Estado patrimonialista e que cria na sua dependência uma grande parte da sociedade. Como Medina Carreira refere a sociedade transformou-se num partido do Estado.

As profundas modificações ocorridas no papel e poder de decisão do Estado português no contexto da integração europeia e de um novo modelo de governação têm impacto a diversos níveis. Como é que Portugal se enquadra na complexidade crescente do processo de governação comunitário e como o sistema administrativo acolheu esse impacto será tema da Parte 2.

PARTE 2 - O impacto do contexto externo – A dimensão europeia

A adesão de Portugal à Comunidade Europeia em 1986 representou a oportunidade de consolidação da jovem democracia nacional. Les démocraties n'ont pas toutes la même solidité (Lesourne, 2004:87) e refere que Les jeunes démocraties sont des enfants fragiles (Lesourne, 2004:68). A solidez das democracias revela-se, para este autor, nas condições de partida, isto é, quais são os actores que determinam a ruptura, quem são os que sustentam no tempo a consolidação, e finalmente a relação que se estabelece entre mercado e democracia. Em sua opinião a sustentabilidade da democracia, tem na sua base, a existência de classes médias porque segundo o autor, ... les soutiens de la démocratie ne sont généralement ni les elites qui peuvent facilement obtenir des privilèges dans l'environnement des dictateurs, ni les 'masses' souvent plus avides de protection et de sécurité que de liberté ou d'implication dans les décisions. Ils résident dans les couches intermédiaires, les fameuses "classes moyennes", ainsi que l'on les appelait hier. (Lesourne, 2004:88).

A emergência do regime democrático português correspondeu particularmente nas condições de ocorrência, ao perfil anteriormente evocado por Lesourne (2004) – acto revolucionário de adesão espontânea e total da sociedade num contexto optimista de anseio por liberdade e por condições de vida económica radicalmente diferentes. Não obstante, foram vários os momentos de fragilidade, que potenciaram inicialmente a necessidade de intervenção do FMI através de Programas de estabilização de 1975-79 e de 82-84. A adesão à Comunidade Europeia veio de forma determinante minimizar os efeitos de eventual implosão da democracia como sistema já que as relações democracia/mercado se projectam numa dinâmica regional, económica e politicamente sustentada, a que acresce a particularidade inerente ao regime democrático de gerar alternância política (mesmo nas circunstâncias de 'indiferenciação' política, actual) por via de eleições livres e abrangentes. Nessa consolidação a possibilidade de obtenção de recursos financeiros para promover as reformas estruturais revelou-se fundamental para o crescimento e a melhoria das condições de vida mas também gerou a 'dependência' e o aumento dos grupos de interesse ao redor desses fundos. Contudo, o impacto maior da integração comunitária, centra-se ao nível político na esfera da tomada de decisão sobre as políticas que até aí constituíam o núcleo duro de decisão do Estado soberano. O impacto gerou-se primeiramente ao nível da adaptação do Direito nacional a um novo quadro legal e de Direito internacional, exigindo por parte do poder político e administrativo novas capacidades de participação no processo de co-decisão, salvaguardando simultaneamente os interesses e necessidades nacionais. Na esfera

administrativa, novos formatos organizativos (Institutos, observatórios, agências...) emergiram para se adequar aos requisitos da gestão dos fundos comunitários e de outras políticas, impondo-se a necessária Reforma Administrativa às organizações 'herdadas' (Direcções Gerais) do antigo Estado Administrativo, a requalificação de funcionários (Gestão dos Recursos Humanos) e a oferta de novos produtos e serviços aos cidadãos suportados pelas novas tecnologias de informação. A Reforma Administrativa passou a ser uma constante das Agendas políticas europeia e nacional.

Nesta parte 2, pretende-se evidenciar de forma factual aspectos do impacto da dimensão europeia com enfoque particular nos subsistemas político e administrativo. Deste modo, focar-se-á a complexidade da decisão na esfera europeia e em que medida Portugal influencia o processo decisório, perspectivar-se-á as transformações no modelo de governância focalizando a questão da deslocação de poderes nacionais para a esfera europeia e a partilha de decisão sobre políticas nos diferentes domínios, assinalando o impacto sobre a dimensão administrativa particularmente desde os finais dos anos 80 até finais de 90.

Por último, aborda-se a problemática da 'harmonização' administrativa e potencial impacto na configuração administrativa.

2.1 - A complexidade do sistema de decisão europeu - a comitologia e a influência dos Eurogrupos

O processo de decisão político a nível europeu está longe da simplicidade processual dos anos 70 no qual as Instituições formais comunitárias e os Estados membros desempenhavam um papel de exclusividade desde a fase inicial de identificação de um problema até à escolha do instrumento mais adequado à resolução do mesmo. A interferência do aconselhamento técnico-científico e/ou a projecção de interesses diferenciados tinham as suas fronteiras bem delimitadas e não se substituíam ao exercício de poderes políticos.

A proliferação de Comitês sempre em crescendo nestes últimos vinte anos no processo político e as diferentes funções que os mesmos foram adquirindo, têm motivado o interesse de académicos, e motivado diferentes abordagens quanto às formas de funcionamento e contexto da sua influência no processo de decisão das políticas, inevitabilidade dos seus diferentes papéis num

contexto de complexidade de intervenção de múltiplos actores e ainda como mecanismos de coordenação entre os diferentes níveis supra e infra estadual.

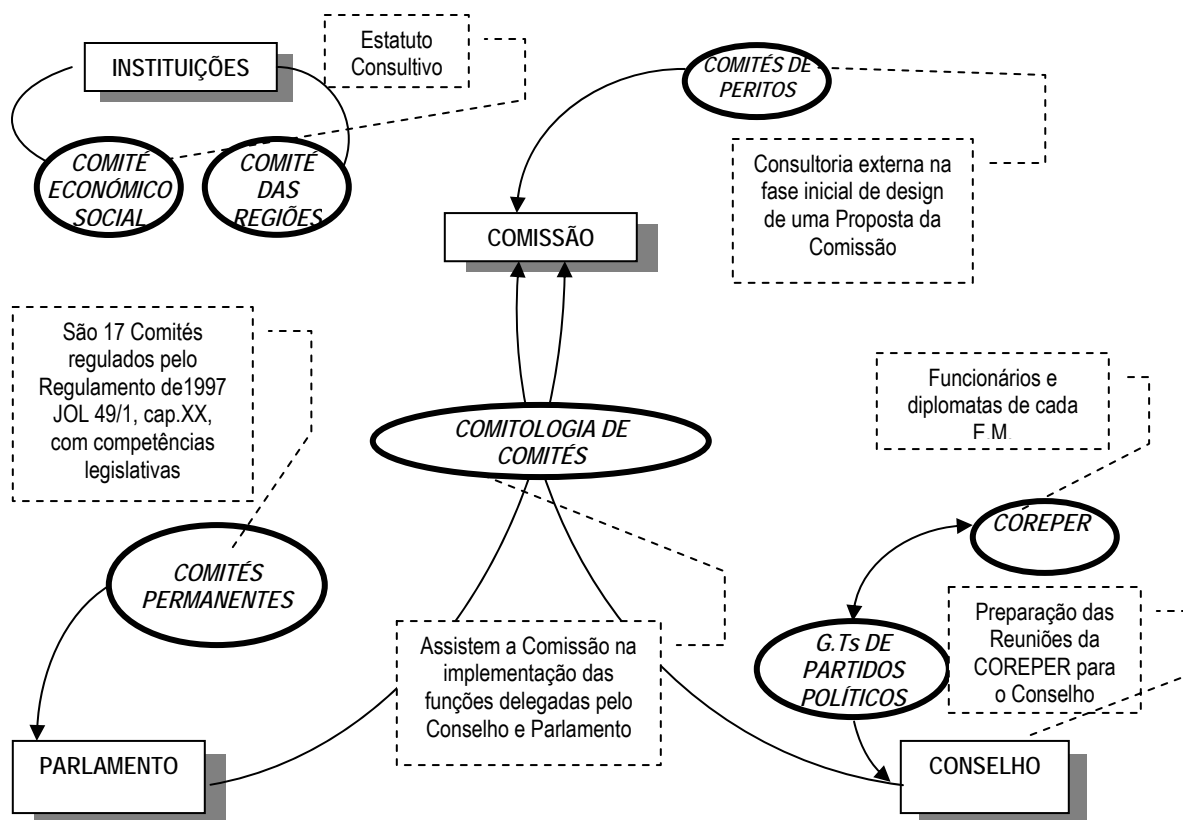
Em suma, a proliferação de Comités, emerge na perspectiva do novo modelo de governação contemporâneo que caracteriza a complexidade e a necessidade de especialização da *expertise* no processo político de tomada de decisão no contexto comunitário e de diferentes mecanismos de coordenação resultante da correlação de forças entre os diferentes objectivos de múltiplos actores que emergem a diferentes níveis (nacionais, regionais, locais e sectoriais). The growing regulatory tasks of the European Community and the need for multi-level co-ordination explain why the committee system is so highly developed in the EC. (Haibach, 2000:38).

A dinâmica dos comités e da comitologia dos comités, como são conhecidos todos os que funcionam no contexto particular da esfera da Comissão tem constituído a base para profundas críticas relativas à 'opacidade' do processo decisório já que o funcionamento destes comités é difícil de conhecer mesmo para os membros dos diferentes comités, como se evidenciará mais adiante através da exemplificação do processo decisório no sector ambiental. Para além da opacidade de funcionamento acresce a questão da legitimidade das suas decisões já que na sua maioria, os comités não estão consignados nos Tratados e a sua proliferação tem sido vista como um desvio 'constitucional' às regras da Comunidade Europeia contribuindo de forma determinante para o 'deficit' democrático e de acentuação do poder tecnocrático e burocrata da Comissão.

Podem identificar-se cinco tipos de Comités funcionando a diferentes níveis do processo de decisão na Comunidade Europeia. Com o objectivo de sistematizar os seus principais papéis, funcionamento junto das diferentes instituições comunitárias e as interrelações que se estabelecem entre eles, esboçou-se o Esquema 10 - Identificação tipológica dos Comités no processo de decisão europeia.

Os Comités Permanentes que constituem a 'coluna vertebral' do processo legislativo no Parlamento Europeu são o resultado da relevância atribuída a esta Instituição europeia desde o Acto Único Europeu, posteriormente vinculado pelo Tratado de Maastricht, pelos poderes de co-decisão no processo legislativo colocando-o em pé de igualdade com o Conselho. Este poder legislativo que assume uma forma mais simplificada com o Tratado de Amesterdão, estende

ESQUEMA 10 - Identificação tipológica dos Comitês no processo de decisão europeia



FONTE: Construído a partir da informação in Haibach (2000)

contudo ao Parlamento a capacidade como co-legislador em diversas políticas tais com sejam o Emprego, o Ambiente, Saúde e protecção do consumidor, igualdade de oportunidades e de tratamento entre géneros e as políticas de transporte. Consequentemente é neste contexto de alargamento de poderes com competências definidas em Regulamento (1997, JOL 49/1) do Parlamento Europeu, que lhe permite introduzir alterações às propostas da Comissão, iniciar um processo legislativo por via da elaboração de um Relatório de um destes Comitês à Comissão, endereçar questões à Comissão para modificação de Agendas, interpelar directamente os Comitês de Peritos ou ainda endereçar recomendações às posições comuns do próprio Conselho, que se explicam em número e em diversidade os Comitês Permanentes desta Instituição comunitária de órgãos eleitos.

Embora não mencionados em sede de Tratados havendo apenas referência em Regulamento do Conselho (Decisão do Conselho 1999/385/EC, JOL 147/13 – artºs 17 e 18), os Grupos de

Trabalho ou Comitês dos Partidos desempenham um papel fundamental de suporte ao Conselho de Ministros na preparação dos trabalhos em colaboração com a COREPER constituída por funcionários e diplomatas de cada Estado membro. According to a list of the Belgian Permanent Representation, there were estimated to be 170 working groups functioning during the Belgian Council Presidency of 1993. In 1994 2 850 meetings of working groups were counted as opposed to 125 meetings of the Council of Ministers and 117 meetings of COREPER. (Haibach, 2000:39). A relevância destes grupos no processo de elaboração da tomada de decisão medida em número de actos legais, adoptados pelo Conselho, estima-se corresponder aproximadamente a 80% dos actos legislativos.

Como se evidenciou no esquema acima elaborado, quer o Conselho quer o Parlamento, como órgãos legislativos por excelência delegam no nível Executivo – Comissão, poderes legislativos. De facto a maioria dos actos legislativos ocorrem por iniciativa da Comissão Europeia em diversos domínios de política, iniciando-se o processo com um draft elaborado em sede de um dos múltiplos Comitês da Comitologia (ou Comité de Peritos) que funcionam na esfera daquela Instituição.

Embora alguns desses actos legislativos se situem ao nível de medidas de rotina, o papel desempenhado pela comitologia de comitês tem vindo ao longo destas duas últimas décadas a exhibir contornos de decisão de enorme alcance nos domínios político e económico, que ultrapassam o papel convencional de *expertise* técnica, para domínios de gestão de fundos, de construção de consensos, de coordenação entre diferentes níveis de decisão, de entre outros.

A comitologia de Comitês surge na década de 60, quando o Conselho reconhece a precariedade de recursos necessários para a implementação das regras estabelecidas no domínio da política agrícola. Nesta fase inicial, o controle exercido pelo Conselho não passa pela delegação de poderes na Comissão, mas sim pelo diferente peso que era conferido aos Comitês e exercido na *expertise* dos seus Relatórios a propósito das iniciativas da Comissão. Com o decorrer das modificações estruturais consignadas nos Tratados no que respeita à delegação de poderes de implementação, e na medida em que o Tribunal de Justiça procurou sempre não interferir na redistribuição de poderes dos órgãos legislativos, o Conselho tem vindo a delegar poderes legislativos na Comissão desde que possa exercer o seu controle através da comitologia de Comitês. Contudo, o Parlamento Europeu que não tem influência directa nos procedimentos e funcionamento dos comitês tem procurado restringir a delegação de poderes na Comissão, às medidas de pura rotina, originando um dos principais focos de tensão entre Parlamento e

Conselho, particularmente quando ambas as instituições têm de chegar a um compromisso legislativo relativo à implementação de um acto, no âmbito dos seus poderes de co-decisão.

Como anteriormente se referiu a complexidade do modelo de governância por via da proliferação da comitologia e dos poderes difusos que lhe vieram a ser atribuídos coloca em causa questões de legitimidade democrática e de transparência em todo o processo de tomada de decisão, particularmente, na forma 'enviesada' de obtenção de consensos que exigem votação em matérias de política que afectam os Estados Membros.

O secretismo de funcionamento da comitologia e a legitimidade das suas decisões conduziu à Decisão do Conselho 1999/468/EC e 28 de Junho, JOL 184/23 em disciplinar e tornar mais transparente a intervenção da Comitologia mediante a definição dos princípios e das condições de acesso público aos documentos da Comissão, bem como na obrigatoriedade desta em elaborar um Relatório anual sobre o trabalho dos Comités e lista da sua participação nas esferas do processo de elaboração e decisão das políticas.

A comitologia transformou-se numa prática complexa usada pela Comissão Europeia para exercer influência na Agenda política e ter poder de decisão no processo de elaboração e implementação das políticas, desde a sua fase inicial.

Com o objectivo de demonstrar a complexidade do processo decisório escolheu-se o sector ambiental, por duas ordens de razões: primeiro, por estar bem documentado e conseqüentemente ser passível de sistematização que evidencie os múltiplos actores que interferem no processo de decisão e o seu poder relativo e absoluto nelas; em segundo lugar, por se tratar de um sector de políticas globais, na qual a Comunidade pretende desempenhar um papel relevante na comunidade global. O processo político no sector ambiental, reflecte que cerca de 90% do processo legislativo que vigora nos Estados Membros é o resultado da acção decisória dos peritos nacionais, grupos de interesse e movimentos lobistas em conjunto com a Comissão Europeia, tendo a intervenção do próprio Parlamento Europeu decrescido nos últimos anos. A este facto, acresce, que as questões ambientais, tendo-se tornado uma problemática global, como se referiu, na qual a intervenção das organizações internacionais, em sede de Tratados e convenções, determina uma acção minoritária em contexto Comunitário (28% das propostas da Comissão

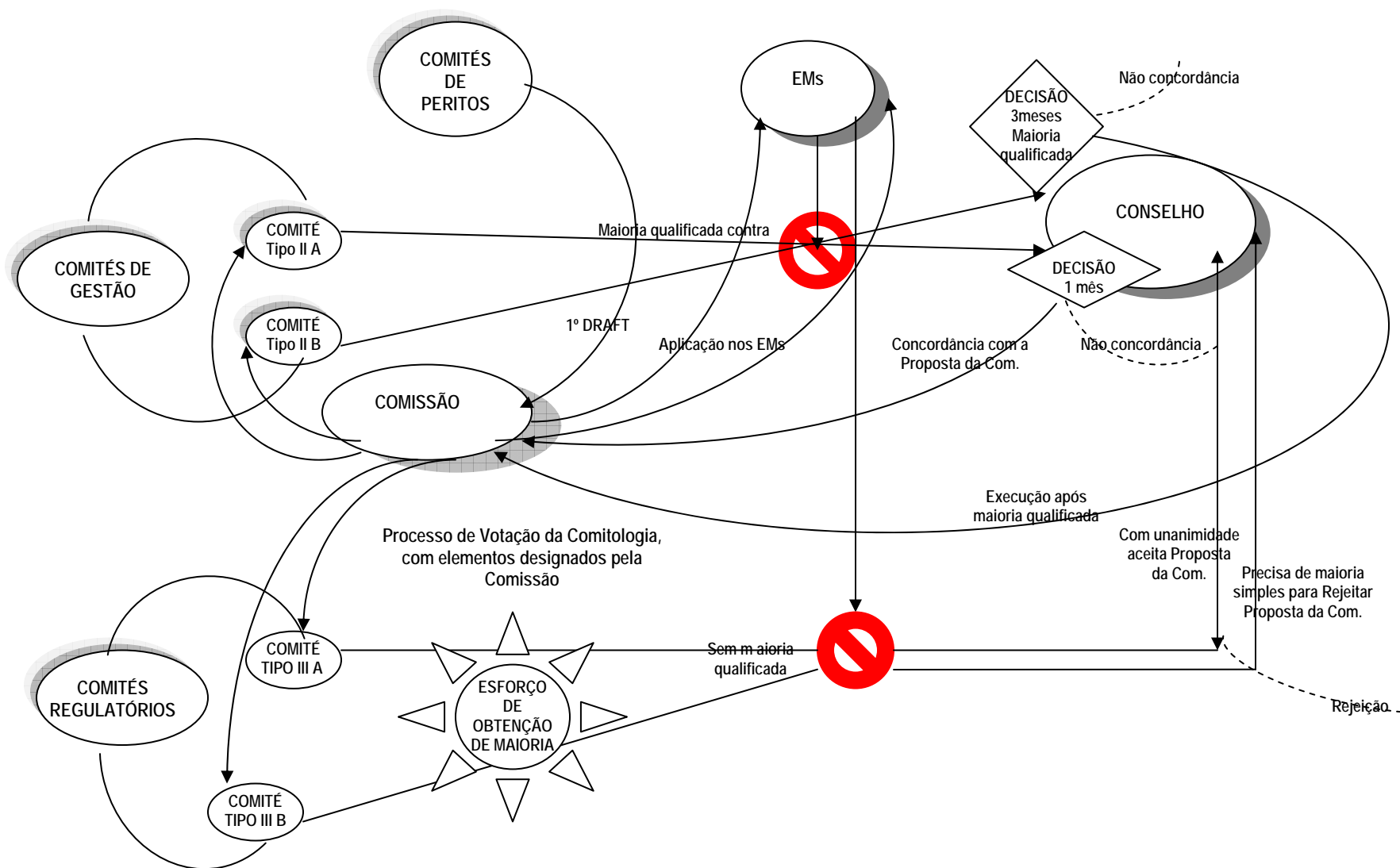
Europeia têm origem nos Tratados Internacionais) acentua a relação, 'pouco transparente' do funcionamento dos comités enquanto peritos e enquanto 'agentes' de formalização de decisão comum (processo de votação) e a Comissão que controla o processo político de elaboração e implementação das políticas do sector. O Esquema 11 - Estrutura Base do Processo de decisão do Sector Ambiental – o poder da Comissão e da Comitologia de Comités, esquematiza em traços gerais o ciclo processual do sistema de decisão evidenciando particularmente a importância da votação que permite ultrapassar situações menos favoráveis ou mesmo negativas relativamente às propostas da Comissão. Estas propostas como também é evidenciado nascem primeiramente em *draft* no contexto de um Grupo de Peritos, sendo endereçadas à Comissão e escolhido o procedimento que se julga mais adequado à decisão e implementação através de um dos outros Comités de gestão (Tipo II A ou Tipo II B) ou de regulamentação (Tipo III A ou Tipo III B).

De acordo com as informações recolhidas no estudo que serviu de base à concepção do Esquema supra citado, existem aproximadamente 100 Comités consultivos compostos por especialistas dos Estados membros e por grupos de consultoria convidados pela Comissão. O número de Comités no sector ambiental registou um crescimento em dobro entre 1985 e 1994, respectivamente 17 e 34, ficando claro que *The voting practice in the environmental sector shows however that the position of the Commission is stronger than expected even in policy fields where the vast majority of committees are regulatory ones* (Demmke, 2004:17).

A complexidade técnica das matérias a que acresce a complexidade dos procedimentos resultante da base legal comunitária potencia o protagonismo da Comissão no processo de votação e manipulação do sistema complexo de funcionamento da comitologia dando lugar a situações nas quais os próprios representantes dos países nesses comités têm dificuldade em identificar o tipo exacto e a forma do Comité onde se inserem e qual o papel que desempenham em cada momento, isto é, de perito ou de representante do país. No estudo acima referido são evidenciadas cinco situações, no sector ambiental, reveladoras da complexidade e da falta de transparência no processo de decisão:

1º) Os diferentes comités reúnem-se conjuntamente desde que haja matérias comuns e um nível de competências comuns a vários grupos, o que permite à Comissão utilizar a informação para diferentes Directivas onde aquele assunto técnico e correlacionados estejam em debate;

ESQUEMA 11 - Estrutura base de funcionamento do processo de decisão no Sector Ambiental – o poder da Comissão e da Comitologia de Comitês



FONTE: Elaborado a partir de informação recolhida in Demmke (2004)

2º) Um Comité pode estar inicialmente orçamentado para trabalhar em determinado procedimento dentro de uma Directiva (por exemplo um Comité III B) mas por ausência de adopção por parte do Conselho a Comissão pode apresentar uma proposta de Revisão alargada da directiva com um novo formato de competências de Comité e conseqüentemente com um procedimento diferente (Comité II B);

3º) A maioria das vezes são atribuídos a um único Comité um vasto papel de decisão em diferentes directivas e Regulamentos e cita como exemplo o *Standing Committee on Foodstuffs* ao qual foi atribuído amplos poderes em 35 directivas e regulamentos no sector alimentar;

4º) Os comités mudam a sua natureza quando chega o 'momento da votação' de certa proposta, em que alguns representantes saem para dar lugar aos membros de comités representantes de grupos de interesses ou de outros membros de peritos de países expressamente convidados pela Comissão, que directamente pode convidar ou mesmo designar nominalmente determinado especialista. A mistura entre trabalho técnico e comitologia torna difícil a percepção da 'qualidade' da votação dos representantes dos países membros;

5º) A possibilidade de os Comités poderem formar grupos *ad-hoc* ou grupos técnicos para trocas de informação ou mesmo grupos informais que se reúnem simultaneamente com representantes formais dos Estados membros, torna difícil o acompanhamento e as tomadas de decisão destes devido à fluidez do desenvolvimento dos trabalhos e de tomadas de posição em relação aos assuntos em discussão e sujeitos a decisão.

O quadro referencial do processo decisório no sector ambiental remete-nos para a questão crucial da eficácia do *lobbying* na emergência da relevância de determinadas matérias em detrimento de outras, processo de decisão e implementação das políticas públicas. No quadro do processo de decisão na União Europeia o papel do *lobbying* como influenciador do processo de decisão assumiu um crescimento exponencial no contexto dos acontecimentos da construção do mercado interno e do Acto Único Europeu (1987) já que introduziu novos domínios de competências como as ambientais, sociais e todos os relativos à normalização de produtos industriais, certificação e harmonização de sistemas de qualidade matérias que até então estavam fora das agendas políticas europeias.

O estudo do *lobbying* só se vem a desenvolver a partir de finais dos anos 80. No desenvolvimento destas actividades de *lobbying* Bruxelas é hoje considerada, ... a Washington europeia. Se nos anos 70 estavam presentes em Bruxelas cerca de 300 grupos de interesses, em 1992 existiam já cerca de 3000 grupos, com mais de 10 000 pessoas envolvidas (Bindi, 2002:151).

Como fenómeno relativamente recente o *eurolobby*, não adquiriu ainda uma conceptualização teórica global no que respeita ao modo como actua, qual o seu efectivo papel no processo de decisão política, como e em que termos escolhem os seus canais de acção e ainda como são suportados. O mesmo sucede para o caso dos Eurogrupos que sendo reconhecidos como grupos de interesses cujo objectivo é influenciar os processos de decisão na União Europeia, não atingiram ainda, entre os estudiosos da matéria um conceito específico distinto da actividade *lobbysta* em geral. Não obstante, o autor acima citado propõe uma classificação em função do tipo de interesses que partilham distinguindo: a) Os Eurogrupos económicos ligados quer ao capital quer à mão-de-obra e onde indistintamente cabem associações profissionais, sindicatos, federações e confederações europeias, empresas individuais, sendo a Comissão Europeia o canal privilegiado de acesso; b) Os grupos de interesses públicos que visam a promoção de determinadas áreas temáticas que afectam a sociedade não estando ligados directamente ao lucro, incluindo-se aqui os grupos ligados à defesa do consumidor, defensores do direito à saúde pública, e grupos de oposição ao nuclear, que estão em franco desenvolvimento por via do impacto que têm na opinião pública; c) Os grupos territoriais que visam os interesses de determinada região, como é o caso do Comité das Regiões que adquire o Estatuto de Instituição consultiva no âmbito do Tratado de Maastricht e ainda; d) Os grupos promocionais cujo foco se orienta para a difusão de novas ideias, movimentos políticos ou religiosos, tendo alguns deles influenciado decisivamente o desenvolvimento da integração europeia como é o caso do Comité d'Action pour les États Unis d'Europe de Jean Monnet e o European Round Table (ERT), fundado em 1983 pelo líder da Volvo, e cujo foco temático se relaciona com a reflexão sobre o papel da Europa e os seus grandes desafios, reconhecendo-se em alguns tópicos do Tratado de Maastricht, no tocante às redes transeuropeias, política industrial, formação educativa e profissional, muito do trabalho desenvolvido por este Comité nos diversos estudos que levou a efeito e cujo destinatário foi a Comissão.

Ainda segundo Bindi (2002) os Eurogrupos, seleccionam os seus canais de influência junto das Instituições europeias utilizando três critérios: 1º) O grau de abertura da Instituição, concluindo que a Comissão Europeia é o meio preferencial de acesso dos Eurogrupos pelo poder que detém em todo o processo desde a fase inicial de propostas de política até à fase de implementação das mesmas e em segundo lugar o Parlamento, embora pese o facto de ter menos poderes potencia apoio material a Eurogrupos nas temáticas promocionais e de interesse público. O Conselho, órgão decisor é aquele que menos margem de manobra oferece aos Eurogrupos no sentido da influência nas decisões políticas. De facto, como se observou no caso particular do processo de decisão no sector ambiental, as reuniões de Comitês do Conselho e a fase preparatória com a COREPER não é de acesso público em termos dos documentos produzidos. Contudo, a Comissão desempenha o papel de 'articulação' entre as diferentes competências e poderes, resultando daqui um posicionamento privilegiado em todo o processo de decisão política; 2º) Os recursos materiais de que dispõe o Eurogrupo constitui outro aspecto fundamental na capacidade/margem de manobra junto das Instituições europeias; 3º) Os Eurogrupos tendem a escolher os seus canais preferenciais em função da correlação do poder da Instituição no campo específico onde se movem ajustando as suas actividades a esses poderes institucionais.

Nesta sequência é relevante evidenciar como as Instituições europeias e em particular a Comissão mobiliza a actividade dos Grupos de interesses isto é, que critérios preferenciais de acesso mobilizadores de interesses, estão subjacentes na acção das Instituições europeias, por forma a dinamizar e a atrair esses grupos de interesses para determinadas áreas de acção política nas quais as necessidades de *expertise*, de construção de consensos e de coordenação são necessárias para que se estabeleça uma dinâmica no processo de opção, definição, decisão e implementação das políticas a nível europeu.

2.2 - O poder da Comissão na dinamização da actividade dos Grupos de interesse

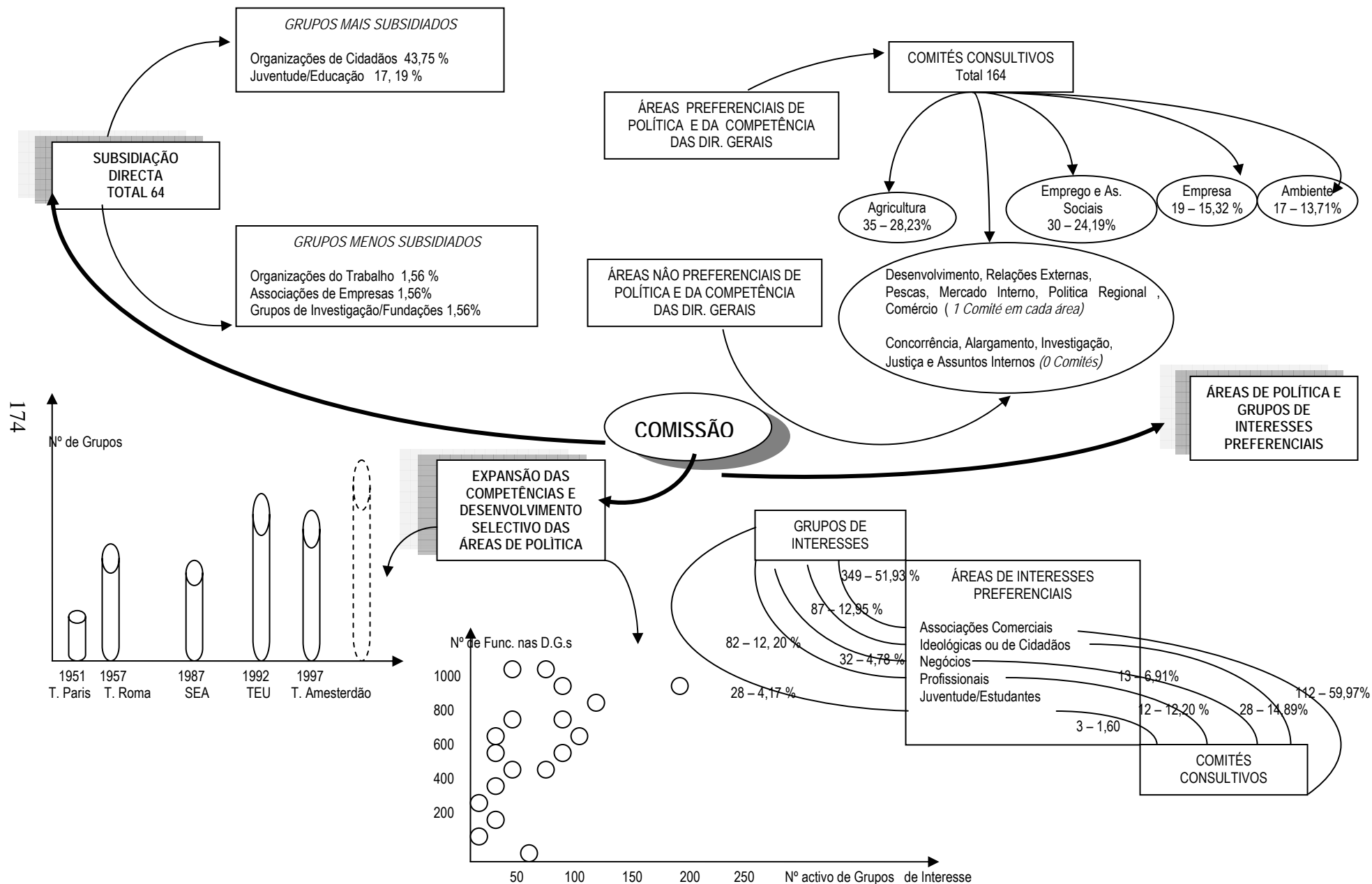
Os critérios acima enunciados relativos à forma de selecção de canais de acesso preferenciais por parte dos grupos de interesse fornecem pistas para identificar que critérios e formas estão

subjacentes à selecção e mobilização de interesses por parte das Instituições governamentais a nível europeu.

Esta relação de complementaridade de forças que guiam os processos de tomada de decisão nas democracias ocidentais nas quais múltiplos actores são simultaneamente interessados e influenciadores é colocada a nível dos investigadores nestas matérias como a correlação de forças entre a oferta (*supply side-forces*) representadas pelos grupos de interesses e pelas forças da procura (*demand side-forces*) representadas pelas Instituições ou Governos a quem cabe de forma legitimada as decisões. Although these supply side forces factors are critical, organizations do not lobby in a vacuum; their mobilization and activity are influenced by their environment. One of the most powerful external forces working on interest groups is government (Mahoney, 2004:444). Nesta perspectiva a autora reconhece que o estudo dos mecanismos de mobilização dos Grupos de interesse por parte dos Governos no caso vertente as Instituições europeias não estão suficientemente desenvolvidos e deste modo na sua investigação procura identificar as vias através das quais as instituições europeias influenciam a actividade dos grupos de interesse. Demonstra existirem três vias de mobilização; a) A subsidiação directa de determinados grupos de interesse; b) A ‘manipulação’ no estabelecimento dos temas políticos em debate e na composição dos interesses formais em presença; c) A expansão do sistema de interesses em sentido lato está correlacionada com o aumento das competências da EU e o desenvolvimento selectivo dos temas políticos em debate (Cf. Esquema 12 - Três vias de mobilização dos grupos de interesses no processo de decisão política – o papel da Comissão).

Na subsidiação directa fica evidenciado o suporte financeiro da Comissão dirigido a grupos de organizações da sociedade civil no sentido de alargar o espectro do pulsar das tensões sociais e simultaneamente permitir que esses actores tenham uma voz na esfera de decisão no sentido lato. Contudo, se se observar a forma como a actividade do processo de decisão é mobilizado conclui-se, que logo na fase inicial do lançamento de propostas da Comissão elas têm origem em termos de formulação, nos Comitês Consultivos evidenciando que o crescimento destes e o tipo de outros interesses emergentes estão influenciados pelos ‘tópicos’ iniciais escolhidos para debate. During the proposal drafting phase, the Commission refers to Consultative Committees for expertise and broad interest input, making considerable effort to engage non-governmental group interests in the policy-making process (Mahoney, 2004:448). Observando o número de Comitês Consultivos Mahoney (2004) conclui que as áreas de política onde se registam o seu maior número são respectivamente a Agricultura (28,3%), o

ESQUEMA 12 - Três vias de mobilização dos grupos de interesse no processo de decisão política – O papel da Comissão



FONTE: Construído a partir dos dados e outra informação in Mahoney, 2004:441-446

Emprego (24,19%) a Empresa (15,32%) e o Ambiente (13,71%). Em contraposição, os sectores de Alargamento, Concorrência, Investigação, Justiça e Assuntos Internos, são as áreas de política menos preferidas quando medidas pelo número de Comitês, isto é, zero Comitês.

Por outro lado, e no que respeita aos interesses em presença existe uma grande consonância do peso das Associações Comerciais, Negócios e Profissionais nos Comitês Consultivos e dos Grupos de Interesse activos. Não obstante o facto de ser a Comissão a definir à partida os tópicos políticos em debate, esta decisão não é alheia à actividade dos grupos de interesses particularmente aqueles que demonstram possuir uma organização sólida.

Em suma, gera-se um processo de *feed back*, em que a palavra final de representatividade formal desses interesses em sede de decisão pertence às Instituições Europeias. The Commission considers actors in the interest group universe and makes deliberate decisions regarding who will participate in the formal consultative bodies and who will be excluded (Mahoney, 2004:450).

De facto, os critérios da Comissão que determinam a 'chance' de participação formal dos grupos de interesse na esfera do processo de elaboração e decisão política, baseiam-se numa série de factores determinantes tais como sejam a capacidade financeira do grupo, a presença permanente em Bruxelas, a antiguidade e o nível organizacional de que dispõe, credibilidade e representatividade em número de países e tipo de interesses. Com base na análise destes factores, Mahoney conclui que os grupos de interesses acedem e 'ganham' representação formal nos Comitês, com um elevado grau de probabilidade se: primeiro, tiverem representação permanente em Bruxelas, representarem um largo espectro de países e se defenderem interesses no âmbito empresarial ou institucional; segundo, um grupo que seja considerado *insider* consegue elevados níveis de participação sob quatro condições – se a sua representatividade se inserir a nível europeu, se for uma organização que revele um percurso longo de credibilidade e de legitimidade, se contar com um largo número de membros oriundos dos Estados membros e se representar em larga escala a sociedade civil. Not all the groups are equal in the eyes of Commission – who is selected and how often are very much determined by group characteristics (Mahoney, 2004:456 - 457).

Por ultimo, a autora evidencia, a relação existente entre o alargamento e aprofundamento das competências de decisão a nível comunitário, (por transferência dos Estados membros) e o aumento exponencial dos Grupos de interesse designando esta via de mobilização dos grupos de

interesses como, ... of the more invisible influence of the sheer level of government activity and its attention to certain policy areas (Mahoney, 2004:457). A análise demonstra que no tempo longo da história da integração comunitária os períodos ao redor da preparação e ratificação dos Tratados fizeram despoletar em crescendo o número de grupos de interesses na esfera comunitária. Por outro lado, o peso preferencial por determinadas políticas (Empresa, Agricultura, Ambiente, Trabalho e Assuntos Sociais) expresso pelo volume de recursos humanos em cada Direcção Geral está correlacionado com o número de grupos de interesses activos na esfera comunitária nessas áreas políticas – quanto maior a Direcção Geral maior o número de grupos que se forma ao redor dessas actividades já que elas geram regulamentação, atribuição de recursos e formulação de programas nos quais os grupos tendem a influenciar quando aceites como *insiders*.

2.3 - Em que medida Portugal influencia o processo decisório europeu?

A informação factual sobre esta questão está pouco explorada de um ponto de vista científico, deste modo, recorreu-se a um artigo de Calussi (2000) que potencia evidências sobre esta matéria.

O processo decisional de uma norma, em conformidade com o prescrito no Tratado de Maastricht comporta três fases: a primeira (fase interna), corresponde à definição dos interesses nacionais; a segunda (fase externa), respeita à fase de negociação entre os Estados membros e a terceira (fase interna) corresponde à execução dos resultados na negociação (transposição ou aplicação imediata caso se trate de regulamento). Segundo a autora ...quanto menor for a influência de um Estado membro nos processos decisoriais comunitários, maiores serão para este os custos de aplicação do direito comunitário (Calussi, 2000:385).

É neste contexto que se deve observar o modo e a medida como um País influencia o processo de decisão, analisando o papel interventivo das suas diferentes instituições políticas e administrativas, por um lado, e observando a forma como promove a defesa das posições nacionais nas Instituições comunitárias. O papel da intervenção das instituições é balizado pelos preceitos constitucionais e pelas práticas ou cultura política. No caso português salienta que embora a Constituição permita uma intervenção activa por parte do Presidente da República, não tem sido prática dos Governos em apelar à sua intervenção nesta matéria. Quanto ao papel da

Assembleia da República, na medida em que a Constituição não atribui poderes de intervenção activa mas apenas o acompanhamento e a apreciação dos diplomas¹⁸, na fase ascendente do direito comunitário, a sua contribuição na defesa de interesses nacionais sai prejudicada. Esse prejuízo acentua-se se num contexto de maioria política já que o poder de fiscalização e controle parlamentar está diminuído. Quanto ao protagonismo das regiões na vertente de intervenção nas decisões comunitárias, Portugal é hoje, a par com a Grécia e a Irlanda, o único país membro da EU a não ter escritórios de representação de interesses locais ou regionais em Bruxelas (Calussi, 2000:397). Não obstante, as Regiões autónomas fazem-se representar em sede de grupos internacionais e dispõem de um representante permanente desde 1987.

O papel do Governo sobressai neste contexto, por via política centrada no Ministério dos Negócios Estrangeiros e suas estruturas administrativas. Contudo, a partir dos finais dos anos 80 o papel da Direcção Geral dos Assuntos Comunitários tem vindo a ser esvaziado na sua capacidade de coordenação dos interesses veiculados pelos diferentes ministérios e sendo substituída pela Representação Portuguesa em Bruxelas (REPER). Esta recebe directamente instruções do poder político, para preparação dos Conselhos Europeus. Por outro lado, Calussi (2000) observa que se assiste desde 1998 ao acentuar da tendência de maior protagonismo dos Primeiros Ministros, que tomaram a decisão de estabelecerem um sistema telemático em rede, apenas acessível a conselheiros diplomáticos, o que potencia trocas de informação permanentes nas diferentes matérias em discussão, entre os Chefes dos Executivos. Acresce, que os Conselhos Europeus, cada vez mais complexos de um ponto de vista técnico exigem elevada preparação por parte do poder político, mas este recorre aos 'encontros informais' para concertar posições, transformando os Conselhos em negociações cada vez mais políticas sobre matérias comuns que extravasam o sentido inicial dos Conselhos que era definir as orientações gerais de política.

No quadro da forma e defesa de posições portuguesas nas instâncias comunitárias Portugal não trabalha num quadro de 'alianças fixas' mas sim num modelo de 'geometria variável', o que no quadro alargado de países se torna complexo. Por outro lado, os funcionários da REPER não se articulam com o sistema administrativo nacional e as relações entre o poder político e os funcionários portugueses na REPER seguem o modelo de 'desinteresse mútuo', contrariamente a Espanha e França que seguem o modelo de 'filiação' aumentando e reforçando o poder administrativo de coordenação comunitário e nacional.

Em suma, a centralização no Chefe do Executivo das questões europeias, e o papel que desempenha a REPER, torna o sistema verticalizado e enfraquece o papel quer dos ministros sectoriais, quer o sistema globalmente. A atestar este facto, está o nível de absentismo¹⁹ dos ministros portugueses, no actual Governo, em sede do Conselho de Assuntos Gerais e relações Externas da União (GACRE). O próprio MNE encontra-se entre os mais faltosos (43% de taxa de absentismo, a par do seu homólogo alemão), encontrando-se em situação oposta o Ministro das Finanças que do total das sete reuniões só falhou uma. Os ministros das pastas da Agricultura, Justiça e Administração Interna, são os mais assíduos, não obstante o número de reuniões ser menor. De facto, a frequência das reuniões está directamente relacionada com a importância do respectivo domínio ou atesta a influência do nível comunitário nas áreas em causa (esta questão será desenvolvida no ponto seguinte onde se evidenciará a questão da partilha de poderes de decisão e os modos de coordenação das políticas).

Por último, quanto ao papel dos grupos de interesses em sede de Eurogrupos a participação nacional é fraca e não existe articulação entre os *policy makers* nacionais.

2.4 - O modelo de governância Europeu e a partilha de poderes de decisão com os Estados membros

A complexidade crescente do processo de decisão na esfera europeia, suportada pela comitologia, grupos de interesses e o papel decisivo da Comissão tem como pano de fundo o esforço no sentido da integração política, cuja premência se tornou mais clara após a Queda do Muro de Berlim em 89 e consequente ruptura na relação política dual de equilíbrios a nível mundial. Uma nova ordem na correlação de forças, política e claramente económica, emerge entre as regiões do globo vinculando um novo modelo de ordem global e de hierarquia de poderes. Neste processo, a 'Região Europa' viu-se confrontada com a necessidade de um novo modelo de crescimento económico baseado no desenvolvimento dos factores *soft* (recursos humanos e inovação tecnológica) e de ordem política como actor na cena mundial. O desafio do crescimento baseado num novo modelo mais competitivo tem colocado os Estados membros perante a inevitabilidade de transferir para a esfera comunitária domínios da política do Estado soberano, como exemplo cite-se a política monetária. Progressivamente, a esfera de decisão ou de partilha

de decisão entre os Estados membros e a Comunidade foi-se alargando tanto aos domínios de política da esfera do Estado social como também no núcleo duro das políticas que definiam o Estado soberano (Finanças Públicas com o Pacto de Estabilidade e Crescimento em 1997, e ajustamentos recentes nos seus critérios). Esta transferência resulta dos sucessivos compromissos aceites pelos Estados membros em sede de Tratados e de outros Actos dos quais se releva o processo de construção do Mercado Interno pelo impacto no desmantelamento de barreiras à circulação de mercadorias, pessoas e bens.

De um ponto de vista conceptual, esses processos de decisão que se consubstanciam em regulamentos, decisões, directivas, recomendações, avaliações e outros, demonstram claramente a influência determinante da política europeia na dinâmica económica e social do país. A margem de manobra estratégica dos poderes políticos nacionais tem-se reduzido, particularmente para os mais 'expostos' economicamente, como é o caso de Portugal. O impacto nos sistemas administrativos surge como corolário, impondo a 'reformatação' (organizacional) e 'harmonização' de processos, procedimentos e competências associadas.

Esses processos de decisão e sua evolução podem ser estruturados segundo uma tipologia definida por Wallace em 2000 e mencionada por Ahonen num artigo sobre o 'Metodo aberto de coordenação' que se abordará posteriormente na vertente conceptual e de impacto na maioria das políticas dos Estados Membros. No Quadro 10 – Nível e método de decisão Europeu, procura evidenciar-se a partilha de poderes entre os Estados Membros e a U.E., em função das diferentes políticas e do método de decisão escolhido. Os métodos evoluíram de procedimentos vinculativos de base legislativa (*hard method ou community method*) para variantes sucessivamente mais baseadas em compromissos de *trade-off* (*regulatory method, intensive transgovernmental method and multilevel method*) para os métodos técnicos monitorizáveis (*soft methods*) que não obstante 'impõem' elevados níveis de coordenação em rede, avaliação e conseqüente construção de indicadores impondo aos países um 'escrutínio' permanente sobre a implementação e resultados das políticas previamente acordadas. Como o quadro demonstra as principais políticas do Estado soberano encontram-se maioritariamente na esfera de decisão comunitária e sob diferentes métodos de decisão. À excepção da Política comercial comum todas as outras políticas são influenciadas em maior ou menor grau pelo método de coordenação e *benchmarking* (*the policy coordination and benchmarking method ou open coordination*).

QUADRO 10 – Nível e método de decisão e partilha de poderes sobre as políticas na U.E.

<i>ESFERA DE DECISÃO/ MÉTODO</i>	Comunitária	Maioritariamente comunitária	Partilhada entre E.M. e Comunidade	Maioritariamente no E.M.
1. Método Comunitário	Política comercial (negociações internacionais)	Política Agrícola Comum		
2. Método Regulatório		Mercado Interno	Política da Concorrência	
3. Método transgovernamental intensivo		Política monetária Política externa e de segurança comum Políticas de Justiça		Polícia (Política de segurança Interna)
4. Método de governância multinível			Políticas de Fundos Estruturais Políticas de Coesão	
5. Método de coordenação de Políticas e benchmarking		Coordenação da Política macroeconómica Método complementar aplicável nas políticas sob os outros métodos	Política de Emprego Política de Ambiente Política de R&D Política de Educação Método complementar aplicável nos anteriores sectores	Diálogo Social (condições de trabalho e gestão do diálogo no mercado de trabalho) Política da Saúde Políticas do Estado Social Outras (Política da Cooperação)

FONTE: Adaptação do quadro in Ahonen, 2000:3

2.5 - O método aberto de coordenação – Um método 'soft' com um impacto 'hard'

O método aberto de coordenação emerge no contexto do Tratado que estabelece a Comunidade Europeia e o seu campo de aplicação centrou-se desde início na coordenação das Políticas de Emprego e de Coordenação Económica²⁰. No tempo, e dado a persistência dos problemas de desequilíbrio nas Finanças Públicas que têm por base as políticas económicas e sociais implementadas nos Estados Membros, o alargamento deste método de coordenação que 'obriga' a compromissos baseados no estabelecimento de metas e monitorizados por Indicadores, vem-se tornando num instrumento poderoso de Governância porque alarga o número de actores envolvidos no processo de decisão e 'vincula' os países a compromissos que convergem para reformas, processos e procedimentos comuns.

Em suma, transformou-se num método transgovernamental de integração, 'harmonizando' as estratégias de diferentes políticas através da avaliação, monitorização de indicadores e benchmarks, 'replicáveis' nos diferentes Estados membros.

Contudo, as primeiras avaliações feitas à eficácia do método, pela Comissão Europeia²¹, no âmbito de aplicação da coordenação da política de emprego apontam para vários problemas que vão desde a deficiente formulação de objectivos, à dificuldade de definir indicadores de monitorização devido à discrepância entre os sistemas de planeamento do emprego e particularmente à opacidade dos recursos orçamentais alocados aos Planos nacionais de acção. Acrescenta ainda, as dificuldades em mobilizar os parceiros nacionais neste sistema que exige inovação e cooperação. A implementação da Estratégia de Lisboa²² (2000), constituiu um momento alto da aplicação do método a diversos domínios já que o seu Objectivo foi focalizado na construção de uma Sociedade do Conhecimento para a Europa, no horizonte de 2010. A fragilidade dos resultados obtidos pelos E.Ms., entre os quais Portugal, conduziram a avaliações sobre a eficácia do método. Em Outubro de 2004, o Centro de Investigação *Notre Europe* produziu um documento (*Policy Paper* nº2) em que vários investigadores se debruçaram sobre a análise dos principais problemas detectados no percurso de implementação do processo de Lisboa e produziram um conjunto de Recomendações com o objectivo de melhoria da sua aplicabilidade. Tal como no exercício de avaliação anterior, levado a cabo pela Comissão, detectaram a persistência de fraquezas na formulação de objectivos e de indicadores, nos mecanismos de coordenação, fraqueza de mobilização, falta de uma combinação adequada das políticas económicas concluindo que o método se transformou num exercício essencialmente politizado, burocrático e dissociado da sociedade civil - parte interessada na eficácia das políticas ... la dynamique fondamentale de la MOC repose sur la coopération entre des réseaux de décideurs politiques ayant (espérons-le) les mêmes dispositions d'esprit (Notre Europe, 2004:13). A estes factores acresce que regra geral estas redes resistem a toda a espécie de controle externo quer seja hierárquico quer seja democrático, contribuindo os instrumentos do método tal qual foram concebidos para reforçar essa fuga ao 'escrutínio', Les instruments utilisés dans le cadre de la MOC tendent à renforcer cette tendance: la direction par objectifs et les procédures de routine finissent généralement par soustraire les décisions aux cycles électoraux (Notre Europe, 2004:13). Neste sentido, evidenciam quatro níveis de Recomendações: 1º) A melhoria da coordenação em matéria de política económica; 2º) Reforço da eficácia do Método, através da reflexão do seu âmbito de aplicabilidade (matérias com elevadas externalidades como é o caso do

sector do Ambiente deveriam ser repensadas); 3º) Esforço de coordenação nacional deve começar primeiro no E.M.; 4º) Reforço da legitimidade do Método (envolvimento parlamentar).

Em suma, o Método aberto de coordenação embora não seja um método de decisão formal, constituiu um instrumento poderoso de avaliação e 'escrutínio' quase que permanente à capacidade dos E.Ms em cumprirem compromissos assumidos e da justificação dos desvios na implementação das políticas.

2.6 - O impacto no sistema administrativo

O impacto no Sistema Administrativo em resultado da adesão disseminou-se por diversos campos da actividade administrativa de entre os quais saliente-se: a avaliação de programas e de outras políticas públicas, na correcta contabilização de despesas públicas, no cumprimento de transposição de directivas em diferentes sectores designadamente os que resultam da construção do mercado interno que impôs, como pré requisito, a simplificação de determinados actos normativos implicando uma transformação profunda em organizações públicas da esfera económica (indústria, energia, agricultura) e manifestando-se também na necessidade de aquisição de novas competências por parte dos funcionários. De facto, o impacto a nível da criação de estruturas e de novos formatos organizacionais que dessem uma resposta mais rápida e eficaz em diferentes políticas, particularmente as relacionadas com a construção do mercado interno, teve efeitos imediatos em número e especificidade das organizações. De entre estas e logo na primeira fase, os Institutos proliferaram em todos os sectores da Administração. Até 1974 o número de Institutos, era reduzido (cerca de 20) e circunscrito a um conjunto de actividades públicas restritas (Banco de Portugal, Ordens) de entre as quais corporativas (estruturas de coordenação económica). Em 2000, o número de Institutos Públicos era cerca de 300. Segundo Vital Moreira (2000) num estudo levado a efeito sobre o levantamento dos Institutos Públicos em Portugal e da diversidade que após 1986 eles assumiram, o autor refere que, ... a actual tendência que caracteriza todos os Estados Europeus, para uma certa forma de neocorporativismo, acompanhada de uma nítida diluição da fronteira entre os sectores público e privado, implica uma forte pressão de grupos de interesses politicamente eficazes para a criação de formas de autonomia que traduzem uma clara desorçamentação e fuga ao controlo estrito das finanças públicas... (Moreira, 2000:213). De facto, este fenómeno é demonstrativo do que anteriormente se salientou quanto à evolução do modelo de governância europeu e no qual Portugal está inserido, e traduz o impacto dos Fundos e de outros Programas comunitários que exigiam uma 'liberdade'

diferente de acção. No quinquénio entre 1986-1990 o número de Institutos criados praticamente duplicou em relação à década anterior (1974-1985). O total de Institutos criados nesta década foi de 52, enquanto no período 1986-1990 emergem 99 Institutos. Entre 1991-2000, são criados cerca de 150 Institutos. A este facto, também não é alheio, a volumetria em Recursos Humanos entrados na Administração que entre 1986-1995 teve um acréscimo anual de cerca de 12 mil indivíduos por ano e no período entre 1998-2001 correspondeu a um acréscimo líquido de entradas de 29 mil indivíduos por ano²³.

Numa fase mais recente a partir de 2000 aparecem novos formatos organizacionais que correspondem à evolução do próprio modelo de governação que aposta por um lado, nos modelos de decisão *soft*, e por outro na emergência de outras funções de Estado como seja o caso da função reguladora. É nesta perspectiva que surgem os estudos que apontam as pressões das instituições globais como factor de 'convergência' dos contextos administrativos dos países, para padrões comuns e que afectam as burocracias cultural e historicamente estruturadas em função das especificidades de cada percurso nacional. Convergence theory postulates that society is an evolutionary path in which the forces of internationalization or globalization are causing nations (institutions, behavior, communication, etc.) to converge to a common pattern (Welch&Wong, 2001:373). Esta teoria encontra os seus defensores (surge no âmbito da OCDE) e os seus detractores (no âmbito da EIPA), e corresponde a duas visões em oposição. A visão da teoria da convergência, coloca a questão de que a integração política pressupõe a criação de um espaço administrativo europeu comum. A visão da EIPA contesta esta afirmação afirmando que a Europeinização não pressupõe a criação desse espaço já que o principio da diversidade, subsidiariedade e proporcionalidade em que assenta a construção europeia, a que acresce, em sede de Tratados, estar expresso que os sistemas administrativos dos E.Ms são da exclusiva responsabilidade dos mesmos e ainda no tocante à mobilidade da força de trabalho no espaço europeu (Tratado de Nice, artigo 39.4 EC) ela estar interdita aos empregados públicos²⁴. Não obstante, é comumente aceite que o impacto nos Estados membros a nível político (pela diminuição do poder de decisão dos Estados nação) e a nível administrativo (pela integração dos processos legislativos, regulatórios, procedimentais) tem aumentado em âmbito embora, ... nobody can say for sure where the influence of the EU on national administrations starts and where it ends. (Demmke, 2002:9). Para esse facto concorre o objectivo comum das Reformas estruturais ligado ao equilíbrio das Finanças Públicas, na maioria dos países (ou saneamento como é o caso português) e por isso o compromisso dos executivos governamentais

na melhoria das políticas de coordenação económica que se manifesta inevitavelmente na adaptação a diferentes níveis, nos sistemas administrativos, harmonizando estruturas e processos.

2.7 - Ideias chave e balanço das Incertezas resultantes do impacto do contexto externo

A análise detalhada do âmbito e do funcionamento do processo de decisão na esfera comunitária bem como dos diversos actores nela envolvidos faz dela a força motriz da dinâmica política, económica e social do país com impacto 'indirecto' no sistema administrativo nacional. Impacto 'indirecto' porquanto se salientou que no quadro dos Tratados Europeus as administrações públicas de cada país são pelouros exclusivos dos E.Ms. Não obstante, embora outros sectores de decisão política dos Estados membros sejam da sua estrita competência ou pelo menos maioritariamente decididos em cada EM, esse domínio não está excluído do 'escrutínio' e/ou avaliação comunitária sempre que na 'maquina poderosa dos interesses estabelecidos' (grupos de interesse, lobbying, Eurogrupos, comités, ...) emergja um movimento nesse sentido.

Como se evidenciou o modelo de governância instituído é dominado e determinado pelo processo iterativo entre a Comissão e máquina de interesses criada e alimentada por esta, mesmo que não consignada nos Tratados. Pode dizer-se, que o poder efectivo reside fora das Instituições (desvio institucional e problemas de legitimidade) quer quanto à emergência dos problemas (deficit democrático dada a probabilidade de emergência de 'questões artificiais' que não reflectem anseios societários) que se tornam agenda política, por via institucional – a Comissão, quer quanto às soluções – por via da multiplicidade de Comitês, grupos e outros interesses que produzem os documentos técnicos, geram consensos e dão suporte à elaboração legislativa. Nesta vertente ficou claro que enquanto determinados sectores estão largamente representados em termos de influência (agricultura, comércio, industria, organizações profissionais) outros como a Educação, Concorrência, Justiça, Investigação, Assuntos Internos não parecem constituir sectores interessantes que 'pressionem' as Instituições²⁵ europeias e particularmente a Comissão. Portugal como se referiu, parece demonstrar um papel pouco influenciador no seio deste modelo de governância e por isso os custos inerentes à implementação de decisões é mais penalizadora já que os seus interesses não ficam salvaguardados ex-ante²⁶. Por outro lado, a deslocação de

poderes de decisão em diferentes sectores de política, o escrutínio e avaliação permanente na implementação de políticas, tem minimizado a margem de manobra para definir estratégias especificamente nacionais.

Em suma, o impacto a nível administrativo resultante da implementação de Programas e de outras políticas públicas, modificou desde finais de 80 o perfil da Administração, particularmente nas actividades relacionadas com a construção do mercado interno, e pela adaptação de modelos seguidos por outros países, no contexto da Reforma administrativa.

O caminho de integração por via da Europeinização que configura uma região europeia de comércio livre, sem assento como interlocutor único em relação aos grandes problemas globais tais como sejam a segurança o ambiente, as relações externas enfraquecem a Europa como potência face aos EUA, Japão e motores económicos emergentes como a Índia e China. O aprofundamento da integração política no sentido de uma Constituição Europeia está em aberto, ou melhor, em período de reflexão face à expressão negativa das sociedades francesa e holandesa quanto ao movimento de integração política plena. A via de integração política quer por possibilidades do 'renascimento' do actual Tratado constitucional ou de outra 'fórmula' que resulte de um compromisso entre os países entre 2007-2009, reconfigura um 'outro sentido' do caminho europeu enquanto actor na cena mundial. Neste contexto, a partilha de poderes entre as diferentes esferas de decisão (E.M, EU, regional), reconfigurarão o âmbito o modo e margem de manobra política dos E.Ms. Nesta linha, afigura-se coerente considerar a emergência de um 'espaço administrativo europeu' ancorado em determinadas políticas que representarão o quadro referencial europeu das novas opções estratégicas comuns.

O desenvolvimento desta questão será objecto do Capítulo III - Parte 3 – Construção de Cenários. Não obstante, o impacto europeu futuro prefigura uma incerteza crucial – Manutenção da via Europeinização sem 'Espaço administrativo' ou Europeinização 'com Espaço administrativo' no quadro da redefinição constitucional europeia? Esta bifurcação corresponderá a estratégias diferentes, de configuração administrativa e de actuação/intervenção política dos E.Ms (em função do seu percurso histórico e institucional). Que escolhas estratégicas conjugadas com a realidade nacional, poderão ser equacionadas pelo poder político?

PARTE 3 – Construção de Cenários

3.1 ... Retomando o fio condutor ...

Definiu-se como foco a analisar as condições que potenciam a sustentação futura da liderança de topo da Administração, assumindo-se como premissa que as estratégias de liderança devem ser congruentes com as opções políticas face aos desafios de cada país. A sustentação desta formulação é suportada pelo particular relevo colocado nas recomendações do Relatório da OCDE em 2001 quanto à importância do diagnóstico de opções face aos desafios que cada país enfrenta, tendo em conta as especificidades resultantes do percurso histórico, características culturais e sociais, e de cultura política. Nesse contexto é conferido ao Sistema Administrativo, pelo poder político, um papel de maior/menor relevo dependendo do valor que este lhe atribui no processo de 'mediação' com a sociedade. Nesta sequência, propôs-se estudar o problema usando a metodologia de cenários como instrumento de análise de opções estratégicas, considerando a hipótese de que seria possível existir uma opção estratégica sustentável na qual o poder político reconhecia que o sistema administrativo e os seus líderes de topo criam valor para a sociedade. Com base no modelo de planeamento por cenários (pág. 76 e seguintes), procedeu-se à referenciação temporal da análise (pág. 86 e seguintes), definiu-se o momento de ruptura política de Abril de 74 como base de partida, procedeu-se à construção da base de conhecimento que se sistematizou segundo duas dimensões analíticas, reportadas ao espaço nacional a primeira, e ao espaço europeu, a segunda.

Na primeira dimensão, referente ao contexto interno, examinou-se com detalhe a dinâmica de funcionamento dos eixos cruciais com impacto directo nas condições de funcionamento do sistema administrativo e que consequentemente condicionam ou promovem a sustentabilidade do exercício de liderança. Deste modo: a) Analisou-se, no contexto do novo regime político democrático, o papel dos partidos e do Governo como orientadores da mudança societal; b) Examinou-se o impacto das sucessivas mudanças na orgânica ministerial, considerando-se serem factores denunciadores da ausência de orientação estratégica quanto ao papel e funções do Estado; c) Questionou-se a dinâmica, no actual ciclo político, da racionalização dessa orgânica poder corresponder a uma mudança estrutural; d) Analisou-se o padrão de evolução 'cíclica' da Reforma Administrativa, desde os anos 80, evidenciando-se a mudança de padrão, também

protagonizada no actual ciclo político, que se caracteriza pela transversalidade e profundidade impressa na reconfiguração estrutural das organizações e no perfil estatutário e de direitos adquiridos dos seus recursos humanos. Desta análise ressaltaram duas questões chave: a primeira, respeitante à perda de perfil mobilizador de transformação societal pelo sistema partidário e a evolução incoerente, enquanto poder legitimado, quanto ao papel a desempenhar pelo Estado (expresso na oscilação da composições organizativa governamental); a segunda, qual o sentido da mudança estrutural do sistema administrativo e dos seus recursos, protagonizada pelo Partido Socialista, no actual ciclo político, na medida em que a Reforma sendo tema de Agenda em todos os ciclos políticos obteve sempre ‘magros’ resultados, por ausência de uma estratégia clara e partilhada pelos principais protagonistas do poder político, nas duas últimas décadas – PS e PSD.

De seguida, procurou compreender-se as causas profundas que estão subjacentes à ‘irreformabilidade’ do Sistema Administrativo, sustentada conceptualmente na perspectiva de abordagem de Graham, segundo o qual, o primeiro passo na elaboração de uma efectiva estratégia de mudança administrativa pública de qualquer nação tem que ver com a identificação das ‘fontes de continuidade’ e de mudança, no respectivo aparelho administrativo e a consciência do impacto cumulativo que os desenvolvimentos da sociedade política têm na burocracia pública (Cf. sublinhado na página 112). Nesse sentido examinou-se com detalhe e exemplificação factual a estrutura, dinâmica e impacto das ‘fontes de continuidade’ que interagem no movimento de triangulação: os interesses internos à Administração formatados pelos ‘estatutos, corpos e regimes especiais’, a ‘partidarização’ da liderança de topo administrativa e sua extensão às chefias intermédias, os interesses externos (corporativos e não só) que pululam ao redor do aparelho político e administrativo e cuja extensão e exacerbação tem como fonte e foco a ‘distribuição’ dos fundos comunitários. Neste movimento triangular identificaram-se três eixos facilitadores de manutenção do sistema: o sistema financeiro (com eixo central no Orçamento de Estado) e de controlo públicos, isto é, o funcionamento do sistema de prestação de contas de gastos públicos; a complexidade legislativa e procedimental e ausência de avaliação; e ainda, o desconhecimento da dimensão e do valor (potencialidades da sua contribuição, pese embora, o investimento em Formação) dos Recursos humanos da Administração na perspectiva do seu contributo nas organizações. Por último, foram perspectivadas na dinâmica da Reforma estrutural

do Sistema Administrativo, o sentido dessa mudança, no contexto dos desafios económicos e sociais nacionais.

Na segunda dimensão – a análise do impacto da envolvente externa, o foco centrou-se na dimensão europeia, particularmente a partir da adesão de Portugal em 1986. Como se evidenciou a integração reflectiu-se no processo de consolidação do regime democrático e na oportunidade de crescimento e de desenvolvimento do modelo económico-social por via do alargamento do mercado e da disponibilização dos fundos estruturais e de coesão. Não obstante, o impacto determinante da dimensão europeia projecta-se ao nível político, quer pela integração do direito comunitário quer nos processos de tomada de decisão sobre as políticas que até aí constituíam o núcleo duro de decisão do Estado nação. Neste sentido demonstrou-se com detalhe, o nível, grau e conteúdo da deslocação de poderes para a esfera comunitária, e evidenciou-se o impacto no sistema administrativo das novas responsabilidades que determinaram o acréscimo da volumetria organizacional, a aquisição de novas competências, a aplicação de novos métodos e instrumentos de análise, em suma, a *européinização*.

Também se detalhou o modelo de tomada decisão na esfera europeia ao nível da complexidade conferida por um modelo de governação com múltiplos actores (comités, grupos de interesses) e o sistema de influência mútua entre instituições comunitárias e as ‘forças’ da sociedade civil. Neste contexto, procurou-se mostrar a fragilidade nacional enquanto capacidade para defender interesses no contexto daquele modelo.

Por último, invocou-se a incerteza crucial quanto ao sentido de integração europeia, e a situação de impasse criado pela não aprovação do Tratado Constitucional. O impasse criado, é determinante para a definição do papel da Europa em termos estratégicos globais, e para o sentido estratégico da economia nacional.

A Parte 3 – construção do processo de cenarização sistematizar-se-ão em quatro passos: No primeiro passo, identificar-se-ão as tendências pesadas específicas do contexto nacional, estabelecendo a ponte entre a dinâmica de triangulação das ‘fontes de continuidade’ e a génese da construção da democracia, forma política, configuração social e cultura política. Identificar-se-á o movimento das tendências pesadas do crescimento da riqueza e alteração do padrão demográfico, aproveitando-se para inserir estas duas últimas tendências no contexto europeu, já que são comuns às duas realidades – nacional e europeia; no segundo passo, o objectivo é

identificar as forças motrizes do contexto interno e externo. No contexto interno evidenciam-se os principais desafios que se colocam ao poder político nacional e é neste contexto que se clarificará a força motriz de mudança estrutural que evoluindo num sentido ou no seu oposto potenciará a manutenção das condições de crise económica e social ou potenciará as condições efectivas de modernização. Proceder-se-á do mesmo modo na identificação da força motriz do contexto externo; no terceiro passo, identificam-se e tecem-se considerações acerca das dimensões de cenário (Variáveis Resultado) e neste contexto enquadra-se as possibilidades de alteração política nos cenários; no quarto passo, elaboram-se as narrativas de cenário ou futuros possíveis e tecer-se-ão considerações quanto à infirmação/confirmação da Hipótese assumida e que permitirá no Capítulo IV promover a discussão sobre as condições de sustentabilidade da liderança.

3.2 - As tendências pesadas no horizonte temporal de cenarização - 2012

3.2.1 - As tendências pesadas específicas da realidade nacional

A estruturação das fontes de continuidade e seus eixos de suporte, conduz à interrogação sobre o modo e condições da sua formação e manutenção, isto é, quais são as causas profundas e os dispositivos que conduzem à incapacidade política de reverter as fontes de continuidade em 'forças de mudança' projectando a crise de viabilidade económica actual, não obstante as oportunidades geradas pela integração na União Europeia em 1986.

Para enquadrar esta dinâmica no quadro das tendências longas nacionais, retoma-se a perspectiva de análise de Joaquim Aguiar (2005) detalhada em obra recente²⁷, na qual demonstra como os pilares em que assentam a construção da democracia portuguesa, fazem reemergir a cultura patrimonialista²⁸ (característica do Estado português), potenciam os comportamentos sociais e eleitorais cujas raízes profundas se encontram nas características culturais da sociedade, e o modo de resposta (programas políticos indiferenciados) que os protagonistas políticos encontram para manter no tempo a 'ilusão' que criaram – a manutenção de expectativas distributivas, que não correspondem às condições da realidade económica e que projectaram a actual crise que é simultaneamente económica, social e política²⁹.

A lógica do modelo usado por Joaquim Aguiar (2005) para analisar a evolução democrática portuguesa, na tripla dimensão – política, económica e social decompõe-se em três dinâmicas: na primeira, a articulação política com a sociedade mediada pela perspectiva de mercado traduz-se na análise das possibilidades/viabilidade expressas na decisão política em converter os desejos assumidos como necessidade, em satisfação dos mesmos, resultando que o desvio desta análise conduz a situações de alimentação de expectativas que não correspondem às possibilidades reais (riqueza gerada) em as satisfazer; na segunda dinâmica, num contexto de sociedades abertas não protegidas em que o poder político é condicionado em diferentes plataformas, os desvios cumulativos na propensão de alimentar expectativas sem base real potenciam condições económicas e sociais de crise com uma correspondência no tipo de crise política. Assim, a crise de regressão competitiva corresponde a uma crise de orientação política; a crise de endividamento corresponde à fragmentação de interesses corporativos como forma de fazer face à acentuação de expectativas; a crise de representatividade ocorre como resultante da extensão das expectativas que culminará numa crise estratégica como processo cumulativo das anteriores crises e na qual o poder político fica impossibilitado de corresponder à protecção de direitos básicos nessa sociedade.

Em suma, o modelo reflecte os desvios que ocorrem em consequência da decisão política de assumir responsabilidades de satisfação de necessidades sociais sem correspondência na geração de riqueza originando desequilíbrios sucessivos e cumulativos na configuração de crises políticas.

Em sociedades abertas expostas ao contexto de exigência de condições competitivas a geração de desequilíbrios e o seu agravamento é tanto maior quanto mais frágil é a economia (caso nacional) tendo o poder político de gerir o paradoxo das exigências sociais do contexto territorial do Estado Nação e corresponder à dinâmica oposta de criação de condições de competitividade cuja origem é determinada em espaços territoriais globais. A manutenção da ‘ilusão’, independentemente das circunstâncias, tem nos protagonistas políticos³⁰, a sua fase visível já que reconfiguram a perspectiva do papel e responsabilidade da liderança política nestes últimos trinta anos, face às trajetórias nacionais e neste percurso a visão política dos “fundadores”, dos “sucessores” e dos “funcionários” são diferentes atendendo ao percurso político e à geração a que pertencem. Não obstante, a visão dos “fundadores”, gerada nos anos 30, firmada nos anos 60 e

implementada nos meados dos anos 70 é clara, quanto ao desfasamento entre o modelo de sociedade 'idealizado' e as condições (económicas e sociais) objectivas de implementação, bem como do conceito que tinham do papel do Estado e do sistema administrativo (Estado como conjunto de recursos, sistema administrativo incluído, colocado á disposição do poder político em exercício, para a realização dos seus próprios projectos) como veremos mais adiante.

- *Os alicerces da construção democrática e a re-emergência do neopatrimonialismo como tendência pesada*

A perspectiva da narrativa fundadora do regime democrático português, segundo Joaquim Aguiar está voltada para o conjunto de preocupações de destriça dos culpados pela produção de vítimas. É neste reconhecimento da vitimização como contraponto da culpabilização que se insere a afirmação da justa compensação através de uma discriminação positiva em favor dos "mais desfavorecidos". Este é um elemento central na mudança da forma política em Portugal. (Aguiar, 2005:67). Quer isto dizer, que desde inicio o regime democrático assume o encargo colectivo de corrigir uma injustiça que identifica como a culpa do regime autoritário.

Os seus alicerces legitimadores centram-se na determinação quanto a duas questões fundamentais: 1º) não repetir os erros políticos do passado em que se inclui – o rotativismo partidário do século XIX, as coligações de aparelhos, o clientelismo do fim do regime monárquico e do período republicano, o desequilíbrio dos indicadores fundamentais da economia que põem em causa as expectativas sociais alimentadas e que põem em risco a autonomia nacional; 2º) estabelecer as condições económicas e sociais que permitissem sustentar simultaneamente uma estratégia de modernização e de correcção das desigualdades sociais através da articulação virtuosa entre crescimento económico e justiça social.

Em suma, os alicerces da construção democrática expressos pela sua narrativa fundadora, resultam de uma posição de radicalização, por derrocada³¹, face ao regime autoritário, fazendo com que, no tempo, os efeitos que se pretendiam que conduzissem a caminhos opostos do anterior regime, tivessem conduzido a situações de crise estratégica (na perspectiva enunciada anteriormente).

Passadas três décadas, a situação vivida em 2004/2005, reproduzia em tudo os traços daquilo que era negado no primeiro alicerce e no tocante ao segundo, a análise destes trinta anos revelou um crescimento medíocre (salvo um pequeno período aquando dos primeiros fundos comunitários), o valor da igualdade, foi pervertido pela implantação de dispositivos corporativos de conquista e defesa de privilégios e determinou uma clivagem de discriminação entre gerações (endividamento futuro não coberto pela riqueza criada) pela forma como foram estruturados os pilares da Segurança Social (regime de repartição/regime de capitalização).

Os alicerces em que se estruturou a democracia portuguesa denunciam a opção (ou forma política) política quanto à mobilização da sociedade dirigida para a distribuição isto é, para as expectativas distributivas (como direitos), em detrimento da modernização produtiva. Por outro lado, a arquitectura institucional revela uma ... estruturação de tipo defensivo ... (Aguiar, 2005:66) contra frentes de ameaça ao regime democrático³², e que resultam, segundo o autor, ... na combinação da divisão de poderes com a diluição e a transferência de responsabilidades... (Aguiar, 2005:66). A arquitectura institucional baseada na divisão de poderes³³ previne a ocorrência da reconstituição de uma forma política autoritária, mas simultaneamente dilui responsabilidades que se estendem às outras organizações formais (por exemplo à administração). A expressão mais evidente, desse carácter defensivo, e simultaneamente de consolidação de direitos, liberdades e garantias contra a evolução do presidencialismo e parlamentarismo, contra o centralismo administrativo e contra a pulverização da descentralização e do regionalismo, é a formulação constitucional (não obstante as sucessivas revisões) como pilar da edificação dessa arquitectura institucional.

A nova forma política foi concebida como contraste com a anterior, dando-se mais importância à descontinuidade em relação ao passado do que ao estabelecimento das condições de viabilidade e de sustentação para o futuro. (Aguiar, 2005:68). O sentido de vitimização determina a construção democrática alicerçada numa responsabilidade colectiva de corrigir as injustiças do regime anterior independentemente se existiam condições viáveis para assumir esse compromisso. A noção de 'viabilidade' foi entendida como possibilidade de apropriação dos meios de produção pelo Estado mas significou também a inviabilização de centros empresariais autónomos que tinham iniciado o seu percurso na década de 60 (pese embora o condicionamento industrial e a regulação do Estado autoritário sobre eles).

A forma política portuguesa ficou distorcida por secundarização da dimensão da produção porque não tem centros de decisão empresarial que possam influenciar na afectação dos recursos e porque o poder autárquico está integrado na rede distributiva e concentrado em sectores de bens não transaccionáveis (Aguiar, 2005:70).

Os alicerces, da construção democrática criam as condições para que se torne um 'direito adquirido' a expectativa distributiva porquanto resulta da determinação política inicial da sua própria fundação, sustentada nos meios de produção apropriados pelo Estado a quem cabia proceder à sua redistribuição. Deste modo, a forma de dominação patrimonialista volta a ter um papel nuclear, por oposição ao regime autoritário, no qual a forma de dominação burocrático-funcional era crucial no seu papel neutral de análise da viabilidade por contraposição da necessidade de satisfação social. Este papel era levado ao extremo no regime autoritário e daí a relevância do sistema administrativo como 'mediador' social. A função de regulação é parte integrante da racionalização burocrática e é isso que a torna insensível às emoções das massas sociais e à sua tendência para traduzir o desejo em necessidade que tem de ser satisfeita (Aguilar, 2005:93) Essa capacidade de funcionamento do sistema administrativo como regulador desaparece na nova concepção da construção do regime democrático. O sistema administrativo torna-se o veículo de interesses clientelares dos partidos emergentes do novo regime.

Como se verá mais à frente as características da configuração social são fortemente contribuidoras para o 'fortalecimento' e expansão desta forma de dominação patrimonialista, que nas novas sociedades modernas se designa por neopatrimonialismo e que segundo o autor em referência se define por um conjunto de características subjacentes à decisão política.

A primeira característica define os tipos de políticas como sendo paternalistas no sentido em que o poder centralizado acumula recursos que redistribui por intermédio de formulação de políticas distributivas (fluxos financeiros para a sociedade), políticas acumulativas (centro acumulador de recursos) e políticas extractivas (impostos ou endividamento). O desequilíbrio numa destas vertentes coloca em causa a autoridade política, particularmente quando não existe correspondência entre a capacidade de acumulação (deficiência produtiva e incapacidade extractiva por impostos) face ao aumento de satisfação da sociedade e das clientelas que se instalam no sistema.

A segunda característica releva do facto de os critérios que servem de base às decisões políticas se basearem em três tipos de lógicas possíveis: a) uma lógica *ad hoc* que se identifica por soluções particularizadas para responder às pressões e solicitações de grupos mais perto do poder ou de quem o poder dependa para se manter em exercício. Esta lógica funciona em oposição à lógica burocrático racional que se baseia no critério de neutralidade (igualdade de tratamento) e na generalização das soluções que produz; b) uma lógica regulamentadora que cria

aparentemente regras de actuação mas deixa larga margem de abertura para a actuação discricionária; c) ... uma lógica de gestão administrativa que não é independente nem profissionalizada (a carreira burocrática pelo menos nos níveis superiores de concepção e de decisão, está dependente das condições de confiança política e de defesa dos interesses das elites centrais do patrimonialismo) (Aguiar, 2005:96).

A terceira característica, resulta em grande medida das duas primeiras na medida em que o tipo de políticas e os critérios que lhe estão subjacentes 'minam' a capacidade modernizadora da sociedade, porque se centra na expectativa de distribuição dos recursos dos seus centros patrimoniais onde pululam elites que se congregam ao redor desses recursos e que rapidamente se fragmentam caso não lhes seja conferida cobertura à satisfação dessas 'necessidades'. Estabelece-se uma relação de circularidade entre duas estruturas frágeis, a do poder e a dos centros patrimoniais ... (Aguiar, 2005:96)

A quarta característica, resulta do movimento cíclico e dicotómico entre políticas de modernização, ou ímpeto modernizador e a necessidade das políticas de estabilização. Os desequilíbrios que resultam das primeiras (crises de desemprego, por exemplo) obrigam a repor a ordem social pelas políticas de estabilização e com vista a gerir os diversos interesses sociais, o poder político procura 'interlocutores' que facilitem essa gestão provocando a promoção da emergência dos movimentos corporativos características das sociedades neopatrimonialistas;

A quinta característica desta forma política de dominação, traduz a clara tendência para a estruturação do campo de acção política, por via das coligações, naturalmente instáveis porque são o reflexo dos interesses dos grupos, que se projectam no curto prazo em função de interesses específicos ao grupo, desmantelando-se de seguida ou por satisfação proporcionada pelo poder político ou por inviabilização. Esta forma de estruturação por articulação de aparelhos (representando os diversos interesses da sociedade) que se processa num sentido vertical não permite a emergência de grupos que se oponham ao poder estabelecido isto é, que provoquem 'ruído' que ponha em causa esta estruturação vertical do sistema.

A sexta característica resulta da anterior, e evidencia-se pela criação do paradoxo do neopatrimonialismo expresso pela sua capacidade em absorver e neutralizar os factores de mudança. Numa perspectiva de modernização, a mobilização das elites centrais torna-se fundamental mas elas não querem abandonar o seu papel central de 'mediadores de interesses no seu próprio interesse', a opção de mobilização directamente junto das camadas sociais fragmentadas seria agudizar a pressão sobre os recursos. É na gestão, pelo poder político, deste

paradoxo de equilíbrios instáveis, que se determinará o êxito da via da modernização por oposição à forma política dominante do neopatrimonialismo.

A sétima característica reflecte a derrocada das condições de sobrevivência do sistema neopatrimonialista com as características apontadas, se o contexto social em que se desenvolvem passar a ser aberto e conseqüentemente deixar de ter barreiras proteccionistas que isolem essa sociedade de outras sociedades e evitem a comparação do seu desenvolvimento e êxito de modernização. Neste contexto, a rigidez do sistema de edificação e de organização neopatrimonialista e que pressiona de forma 'codificada' o campo de acção política torna inviável o exercício do poder (os recursos esgotam-se, o poder político já não dispõem de condições para fazer face aos equilíbrios do sistema, a pressão das instâncias de regulação externa quando muito potenciam condições de controle social básico)

As características e termos de funcionamento do modo de dominação neopatrimonialista, que se apresentaram, traçam o retrato da situação evolutiva nacional desde os pilares da fundação da democracia e clarifica as razões de fundo subjacentes à manutenção das 'fontes de continuidade' e a interrogação sobre as condições de sustentação das 'forças de mudança'. Na reemergência desta forma política como tendência pesada ficou claro como o sistema administrativo submerge na onda da hierarquização de edificação do sistema neopatrimonialista, alicerçado numa configuração de dependência, dos protagonistas políticos e clientelas partidárias.

- A liderança política – da geração dos fundadores á geração dos funcionários. O impacto no sistema administrativo

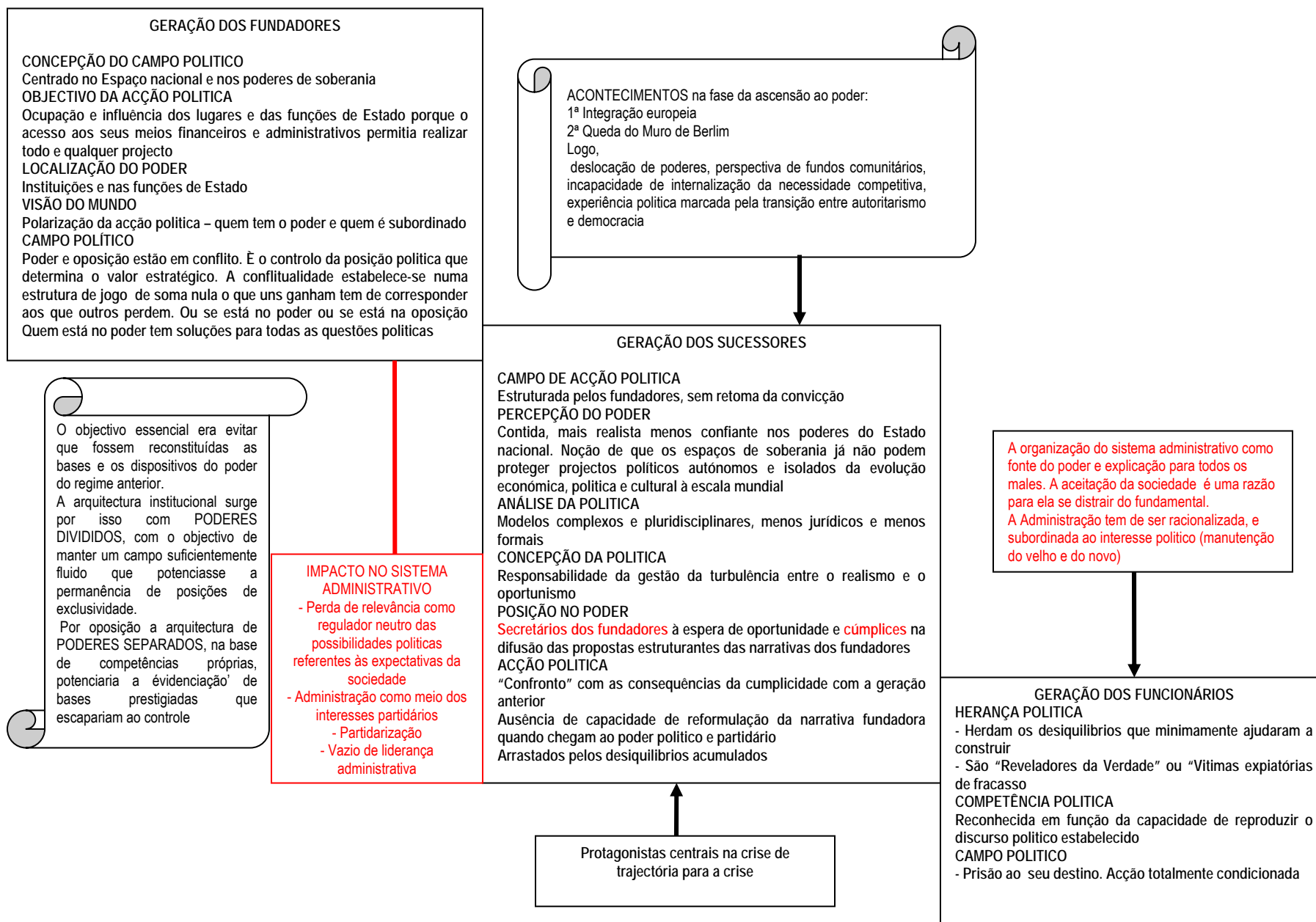
Está assim em causa, a qualidade de liderança política dos 'fundadores' da democracia ao projectar na acção política 'a idealização' de um percurso político construído num tempo anterior e noutras condições objectivas que não encontram correspondência com a situação real nacional, mas também a dos 'sucessores' e 'funcionários' (utiliza-se a nomenclatura de identificação de Joaquim Aguiar). Está também em causa uma 'ideia' de liderança política construída num tempo anterior e que se projecta para uma realidade que não corresponde ao perfil das necessidades reais e que dá suporte à subversão societal (porque o poder político desconhece a configuração da sociedade que pretende orientar estrategicamente em determinado sentido que representa a

oposição ao anterior) num sentido distributivo, e cria dispositivos para manter essa ilusão até ao ponto de se colocar ele próprio numa situação de 'capturado' (dispositivos de regulação que deixam de funcionar, como veremos adiante) pelo sistema que edificou. A liderança de topo do sistema administrativo, evolui de forma congruente e consistente com este sistema, na medida em que o 'vazio' de liderança deixado pelo anterior regime não cria barreiras significativas de entrada. A tendência de 'vazio de liderança administrativa de topo', por subordinação ao poder político, em regimes políticos diferentes, mantém-se, independentemente da forma política de dominação (burocrático-racional no regime autoritário, neopatrimonialista no regime democrático), na medida em que num largo período do regime autoritário a forma de dominação assumiu uma forma carismática (que cria uma forma 'personalizada' e 'indoutrinada' de liderança que se esgota na ruptura do regime) partilhada com a burocrático-racional (que permitiu 'neutralizar' as expectativas distributivas). O papel da liderança partidarizada no sistema administrativo, ao longo do percurso da democracia, é o meio encontrado pelos protagonistas políticos para neutralizar a eficácia do sistema burocrático-racional e torná-lo veículo da nova forma de dominação. A citação de desconfiança política sobre os directores gerais (Cf. evidenciado na página 116) é a expressão objectiva do que se acaba de afirmar.

A esta temática retornar-se-á no Capítulo IV, reconhecendo-se relevante agora caracterizar o perfil da liderança política no período democrático porque é dos seus elementos característicos que permite compreender o que anteriormente foi dito sobre os alicerces de construção democrática e como a opção política distributiva fez o seu percurso e particularmente dá suporte ao modo como o sistema administrativo é visto em cada um dos diferentes perfis (por referência aos desafios económicos e sociais futuros) dando sustentação à referência feita quanto ao vazio da liderança administrativa como tendência do sistema político nacional.

Continuando a seguir de perto a análise de Aguiar (2005), elaborou-se o Esquema 13 – Perfil da liderança política nacional no regime democrático, impacto no sistema administrativo, que define as características das três gerações de protagonistas políticos quanto às suas concepções sobre o campo de acção política, objectivos políticos, instrumentos de análise política e localização do poder. Como se observa, a experiência política e as bases de concepção política da geração de fundadores centra-se na óptica de construção do Estado Nação e é essa perspectiva que vai ser traduzida na sua acção política enquanto exercício do poder. O relevo que atribuem ao sistema administrativo é claro – a localização do poder encontra-se na 'apropriação' das Instituições e

ESQUEMA 13 - Perfil da Direcção Política nacional em regime democrático. Impacto no sistema administrativo e na liderança



FONTE: O Esquema foi elaborado a partir da recolha de informação in Aguiar.2005. *Fim das Ilusões. Ilusões do Fim. 1985-2005*

Funções de Estado enquanto recursos para a realização dos projectos políticos. Daqui decorre a 'neutralização' do papel do sistema administrativo e a necessidade de o influenciar e 'vocacionar' para os projectos políticos (de opção distributiva e neopatrimonialista) que num regime de alternância democrática têm conduzido à descaracterização do mesmo (anteriormente expressa e verificável pela incongruência no percurso de Reforma Administrativa).

A geração dos sucessores é marcada por Acontecimentos que teriam constituído a oportunidade para a via de modernização e de Reforma das narrativas fundadoras. A integração Europeia (na qual foram protagonistas activos) e a Queda do Muro de Berlim são os acontecimentos marcantes que teriam possibilitado essa opção. O núcleo de sucessores pela sua experiência política e pelos acontecimentos do contexto externo que eclodem já não partilham da mesma relevância oferecida pelo Estado Nação quanto ao exercício político autónomo nem quanto à relevância institucional do sistema administrativo como fonte de recursos, ao invés apercebem-se do peso que 'rigidamente' ele comporta pela despesa dispendida para a sua manutenção, na medida em que os seus instrumentos de análise lhes permitem claramente verificar (através dos Indicadores) que o exercício do poder cada vez mais é condicionado e que os desvios cumulativos, arrastam o país para a crise. Ficam 'presos' aos fundadores numa relação mútua de interdependência e de cumplicidade como forma de permanecerem no poder.

A partir de finais dos anos 90, emerge a geração dos funcionários, assim designada porque surgem na arena política por inevitabilidade da crise económica e social que se instala, demonstraram competência no circuito partidário e tornam-se os herdeiros dos desequilíbrios que têm de gerir, sem condições de exercício de poder. A perspectiva que têm do sistema administrativo traduz a ideia firmada pelos fundadores de que é fonte de poder, mas simultaneamente veiculam a ideia para a sociedade de que o sistema administrativo é a fonte de todos os problemas sendo por isso imprescindível 'racionalizá-lo'. Como fonte de poder consideram o sistema reformável. A legalização da liderança de topo administrativa enquanto escolha política e a institucionalização do *spoil-system* como prática natural da alternância democrática, no actual ciclo político (Lei nº 51/2005 de 30 de Agosto) é a expressão de eficácia do quadro mental em que se posiciona a geração dos 'funcionários' quanto ao papel do sistema administrativo como fonte do poder e conseqüentemente a necessidade de subordinação da liderança do sistema, por escolha política (uma alternância política mais liberal não altera o quadro, podendo contudo introduzir elementos de escolha meritocrática).

Em suma, o quadro traçado quanto ao perfil da liderança política no regime democrático, definindo-o por três gerações, pese embora as suas diferenças, corresponde a uma ideia comum quanto ao 'valor' do sistema administrativo e da sua liderança de topo que reverte a favor do poder político em si mesmo e das clientelas que gera, na medida em que os pilares que determinam a construção democrática se centram na opção distributiva, 'condenada' (e expressa por crises políticas recentes) pela inevitabilidade do cumprimento de exigências como o PEC, do condicionamento das escolhas políticas por partilha de poderes de decisão (CE), resultante dos termos de funcionamento da democracia de massas em sociedades abertas e das exigências de competitividade impostas no contexto global.

Até quando e em que condições será possível manter o sistema administrativo (independentemente da questão da sua dimensão) dependente e capturado como fonte de poder, mantendo-se o 'vazio' da liderança administrativa? Dependerá da vontade do poder político ou da inevitabilidade (factos externos que coloquem em causa a viabilidade nacional em termos políticos ou crise social interna) em retomar uma trajectória sustentável do sistema. Voltar-se-á mais adiante a esta matéria que se prende com o bloqueamento dos dispositivos reguladores e a força motriz do sistema que determinará as condições das diferentes trajectórias (cenários).

- Padrão cultural da sociedade e seus efeitos

A opção política de assumir a responsabilidade sobre os danos sociais provocados pelo regime autoritário e a opção distributiva que lhe esteve associada é determinada na base do desconhecimento da cultura societária e do seu comportamento face aos programas políticos, em sede de eleições. Estas, representam o momento de legitimação do poder, mas não contribuem para definir o quadro de configuração societal. Identificou-se anteriormente que a formulação dos programas políticos, dos dois partidos do poder se encaminhou para uma zona de indiferenciação 'ao centro' que potenciou a mobilidade eleitoral entre PS/PSD, não ancorada por clivagens ideológicas claras. Neste processo, a sociedade enveredou por legitimar soluções de estabilidade política suportadas mediaticamente mesmo que as soluções que os programas dos partidos do poder – PS e PSD prometiam em pré-campanha, não chegassem a concretizar-se. A sociedade 'assumiu' este movimento de alternância sem se questionar sobre se os resultados da governação coincidiam com o que tinha sido prometido antes de eleições. No tempo este fenómeno vai

introduzir um bloqueamento no dispositivo regulador eleitoral, que resulta da 'ambiguidade premeditada' de manutenção de expectativas distributivas pelo poder político, perante as quais a sociedade não se questiona acerca da sua concretização. A existência de uma distância sistemática, repetida ao longo do tempo, entre o anunciado e o realizado, é uma surpresa do ponto de vista da análise racional dos comportamentos políticos e sociais. (Aguiar, 2005:73). Esta atitude generalizada de aceitação continuada de promessas idênticas e que sistematicamente não são confirmadas e nunca questionadas sugere a existência de um padrão cultural específico que não confirma o pressuposto básico da teoria da escolha racional, ... a hipótese da homogeneidade, que postula que todos os indivíduos são racionais na realização do seu interesse próprio não existe homogeneidade racional quando há aceitação generalizada do desvio entre o anunciado e o realizado. Para além disso, verifica-se, quando se trata de justificar os desvios, que as escolhas racionais são deliberadamente distorcidas para que se possa continuar a anunciar o que se não vai realizar. (Aguiar, 2005:74). É este mecanismo do padrão cultural da sociedade portuguesa que conduz ao bloqueio do funcionamento do mecanismo regulador político – as eleições. Os protagonistas políticos transmitem 'convicções' da possibilidade de manutenção das expectativas distributivas e a sociedade aceita a 'ilusão' porque a 'assumiu' como real, mesmo que esse real não se manifeste objectivamente. A ...convicção na ilusão... quando os factos objectivos da realidade económica - traduzidos por situações de desemprego, falências, saída de investimento estrangeiro, aumento de impostos -, são encarados com surpresa produzem um comportamento social imediato de ...submissão fatalista à realidade. (Aguiar, 2005:74).

Esta característica específica da cultura política, enquadra-se num padrão genérico mais vasto que define o padrão cultural dominante da sociedade enquanto identidade e as regras de comportamento social que se caracterizam³⁴ pelo fatalismo e inércia, a tendência para a sobrevivência individual, o desejo de protecção distributiva e a resolução dos conflitos por intervenção de outros. Estas características, não se encontram em oposição com os eixos distintivos culturais encontrados por Hofstede (Cf. detalhado na página 30 e Quadro 3 da página 31) particularmente o que se relaciona com a reacção da sociedade à incerteza – a sociedade portuguesa prefere manter a ilusão como certa e só perante os factos reais cai na submissão fatalista do destino como forma de se 'proteger' da incerteza aguardando tolerantemente pela 'protecção' distributiva do Estado.

Esta tendência pesada, do padrão cultural da sociedade portuguesa, cria situações complexas no quadro de abertura das sociedades às condições competitivas, nas quais o poder político do Estado Nação, não dispõe de condições objectivas (recursos) de protecção. A submissão fatalista

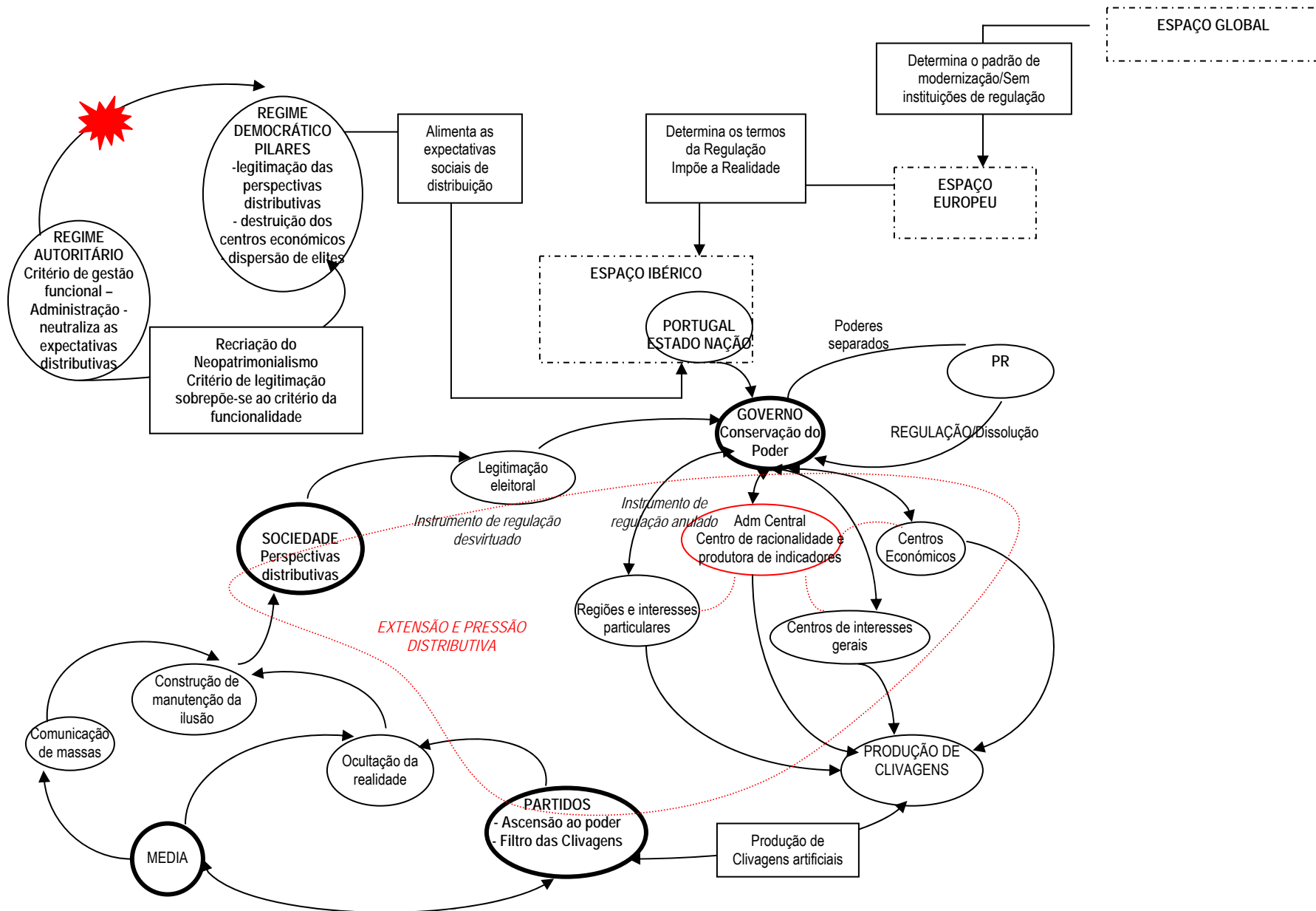
à realidade dificilmente proporciona condições de mobilização para a criação de condições competitivas, particularmente quando o sistema económico se situa no quadro depressivo, como o actual. Deste modo, a tendência para o ‘fatalismo do empobrecimento’ (suportado pelo baixo nível de qualificação) tende a solidificar, como fórmula de sobrevivência individual, e a distância entre estratos sociais dinâmicos (mas com pequena dimensão) e largas faixas populacionais empobrecidas (infoexclusão) tendem a acentuar situações de fragmentação e de não coesão social.

Quanto maior for o período de ‘manutenção de ilusão’, pelos protagonistas políticos (como forma de manutenção no poder) maior o risco face à ‘surpresa’ social (que se transforma em fatalismo) perante a inevitabilidade dos factos reais, que prejudicam a criação de condições competitivas. A criação e manutenção sistemática da ilusão criaram bloqueamentos e capturou na teia do neopatrimonialismo os mecanismos reguladores sociais e económicos. As ‘fontes de continuidade’ que anteriormente se detalharam constituem parte integrante deste sistema, que no actual ciclo político se pretende minimizar sem contudo alterar estruturalmente o padrão de concepção do papel do sistema administrativo como regulador e mediador societal eficaz.

- *‘As fontes de continuidade’ no quadro dos mecanismos de regulação bloqueados do neopatrimonialismo*

Com o objectivo de sintetizar o sistema de interrelações causais que se estabelecem na sequência da ruptura política e de construção do novo regime democrático, no qual as opções estratégicas da via distributiva fazem o seu percurso, como se detalhou anteriormente, elaborou-se o Esquema 14 – Recriação, extensão e funcionamento do neopatrimonialismo, no regime democrático português, por oposição das Forças motrizes de regulação e de competição no espaço global, que mostra como os principais reguladores do sistema económico social e político ficam bloqueados em resultado das opções estratégicas dos pilares de construção democrática. Por outro lado, enquadra-se esse ‘sistema bloqueado’ no contexto de três níveis de condicionantes: Portugal como Estado Nação na dinâmica competitiva do espaço ibérico, Portugal na dinâmica de regulação do espaço europeu e ainda Portugal na dinâmica do espaço global que determina o padrão de modernização não havendo neste instituições interlocutoras ou referenciais. Este enquadramento tem o propósito de evidenciar a situação económica e

ESQUEMA 14 - Recriação, extensão e funcionamento do neopatrimonialismo, no regime democrático português por oposição das forças motrizes de regulação e de competição no espaço global



politicamente desfavorável do espaço nacional face às condicionantes externas tema que se analisará mais adiante no contexto dos desafios com que Portugal se defronta, mas também tem o objectivo de demonstrar, que as dificuldades face ao contexto externo são duplas em virtude dos dispositivos de regulação estarem ‘enredados’ no sistema distributivo criado por opção política no contexto da construção democrática.

No Esquema 14, identificam-se três dispositivos de regulação institucional que ficaram bloqueados. O primeiro dispositivo, refere-se ao Sistema administrativo reproduzindo a visão política que os protagonistas políticos fundadores do regime democrático tinham do papel do Estado, que passou a constituir o meio privilegiado de obtenção de recursos e veículo distributivo, perdendo a relevância como regulador neutral e funcional, desenvolvendo no tempo os enquistamentos estatutários como reflexo da mobilidade de interesses entre o exterior e o interior da administração. Esta descaracteriza-se na sua vertente neutral e distanciada de produtora de argumentos válidos e racionais de equilíbrio na elaboração de políticas que reflectam o balanço entre necessidades sociais e viabilidade de assumpção das mesmas. As ‘fontes de continuidade’ emergem e desenvolvem-se neste sistema tal como anteriormente se caracterizou.

O segundo dispositivo desvirtuado refere-se ao momento crucial de legitimação em democracia – as eleições. A leitura dos resultados eleitorais ao longo deste período reflectem dois períodos distintos mas com um denominador comum – as opções sociais nos momentos eleitorais acentuaram a legitimação do poder político firmada na base da continuidade das perspectivas distributivas confirmando a opção do poder político na fase inicial de construção da democracia. No período anterior a 1985 a movimentação do eleitorado revelou rejeitar alianças ao centro do espectro político (bloco central) e concentra-se nos dois maiores partidos que configuram o poder executivo neste período – PS e PSD. O eleitorado não quis defender as modalidades de aliança de bloco central (e aproveitou as oportunidades para as rejeitar) mas forçou a convergência ao centro das posições programáticas dos dois maiores partidos (Aguilar, 2005:330). Opta por políticas moderadas e este facto, conduz à perda de diferenciação programática. Por outro lado, acentua-se o sentido de ‘personalização do poder’, como factor de estabilidade. O factor de mobilização social estabelece-se ao redor dos líderes partidários na forma de confiança, e é neste contexto que os grupos de interesses estabelecem as suas posições dentro de ambos os partidos como modo de assegurarem a satisfação continuada dos seus interesses. Deste modo também os dois partidos passam a ficar reconfigurados pela personalização do poder e pela permanência dos seus aparelhos próprios e redes de

comunicação e de negociação. A conflitualidade entre partidos surge pela produção de clivagens artificiais, cujo objectivo é favorecer a concentração do voto, na base de alianças e coligações entre aparelhos e suportada mediaticamente. O período pós 85, particularmente a partir dos meados dos anos 90, acrescenta um outro factor – a relação política entre PM e PR para onde se desloca o sentido de observação da condução política.

Após um período (pós 86), em que se geram as esperanças e as oportunidades de modernização, as estruturas produtivas do Estado e a estrutura produtiva nacional não potenciam a confirmação dessa modernização porque pela sua fragilidade, já estavam capturadas pelos interesses corporativos como extensão das estruturas partidárias. A instabilidade política pós 96 (acentuada quer pelo esforço nacional na adaptação ao mercado único e mais tarde a adesão à moeda única) torna-se um facto real, que se agudiza no período 2004-2005. Com a excepção do intervalo curto entre 1987-1991, em que a expectativa de crescimento rápido venceu a resistência à mudança, a sociedade portuguesa escolheu não enfrentar a modernização. (Aguiar, 2005:336). A sociedade responde com o reforço do desejo de estabilidade institucional e de expectativa de continuidade das mesmas políticas pronunciando-se nesse sentido em eleições quando lhe parece que isso está em causa (as últimas eleições legislativas e presidenciais são o reflexo disso pela concentração de voto e baixa abstenção). Este movimento de mobilidade social nos actos eleitorais gera uma circularidade que Aguiar (2005) designa por *circularidade democrática* (Aguiar, 2005:335). No esquema ilustra-se como este mecanismo por movimento - induzido politicamente, suportado mediaticamente e ancorado no papel dos partidos que se articulam no funcionamento de coligações de aparelhos - se transforma em fonte de bloqueio de alternativas políticas por aglutinação das características de configuração social e pelas expectativas distributivas criadas como opção e alimentadas no percurso político como forma de conservação do poder. Em Portugal, as “coligações de aparelhos” usam as estruturas partidárias para incorporarem os grupos corporativos e os grupos de interesses na de decisão política, neutralizando o debate político, no interior dos partidos e no quadro das actividades parlamentares. (Aguiar, 2005:171).

O terceiro dispositivo regulador económico e social é expresso pela relação entre Primeiro Ministro e Presidente da República. Na revisão constitucional de 1982 o papel do Presidente da República sai reforçado, embora o objectivo concertado entre os principais partidos do poder tivesse o propósito oposto. A revisão dos poderes presidenciais, negociada entre os dois partidos centrais do sistema político português ... com a finalidade de limitar o campo de acção do Presidente da República, teve o efeito oposto ao desejado... não só o Presidente manteve um espaço amplo de intervenção, como aumentou a intensidade da sua função reguladora, justamente porque deixou de estar limitado pela relação de confiança que o ligava ao primeiro ministro. ... pela sua actividade reguladora – se estiver disposto a exercê-la – pode neutralizar os compromissos

estabelecidos e as decisões de “coligações de aparelhos”... Em suma, ficou constituída a possibilidade efectiva de uma diarquia estratégica real que não seria possível no quadro dos poderes estabelecidos na Constituição de 1976. (Aguiar, 2005:171). Neste quadro, em que o Presidente da República dispõe de poderes separados, a relação estratégica em campos diferentes (executivo do Primeiro ministro e no campo social e de relações sociais o Presidente) é fundamental como reguladora a que se junta os poderes de dissolução caso o Presidente assuma o dever de ‘protagonista’ político.

Em suma, demonstrou-se como na construção do regime democrático reaparecem as tendências pesadas da construção do Estado português: o patrimonialismo, reactualizado na sua nova forma típica das sociedades modernas, o padrão dominante da configuração social e os elementos determinantes da cultura política expressos na liderança política. Estas tendências constituem elementos fundamentais na trajectória de cenários porquanto representam condicionantes sempre presentes e que influenciam o sentido de outras variáveis, que protagonizam possibilidades de mudança estrutural.

A acrescer a estas tendências duas outras têm de ser consideradas: por um lado, a capacidade nacional de geração de riqueza e por outro a evolução da demografia. A primeira, está relacionada com a capacidade de criação de riqueza presente e futura mas que tem inscrito no passado longínquo as tendências que permitem discernir a sustentação do modelo de Estado Social e a rede distributiva que emerge no contexto democrático. A segunda, resulta de uma evolução silenciosa e autónoma de mudança de perfil da demografia que põe em causa o equilíbrio de reposição geracional, evidencia sociedades em maturação as quais no período de expansão criaram condições qualitativas que proporcionaram o aumento de longevidade da população e conseqüentemente a pressão sobre a geração de riqueza e a sua população activa.

Estas duas tendências não são específicas da sociedade portuguesa mas no quadro das outras condicionantes agravam as possibilidades de criação de condições de modernização para fazer face aos desafios. Estas duas tendências, constituem o nó górdio de sustentação do modelo de Estado social a nível europeu.

3.2.2 - As tendências pesadas europeias e comuns a Portugal

A capacidade de geração de riqueza constituiu um dos factores determinantes de viabilização do Modelo de Estado Social erigido no contexto da reconstrução europeia pós-2ª guerra. Emerge o Estado Providência que se traduz na oferta das políticas sociais de saúde de educação e de segurança social, assumindo a responsabilidade de diminuir os riscos da sociedade face à dinâmica de modernização. O suporte deste modelo assenta no elevado nível de crescimento da riqueza, suportado por uma população activa numerosa, níveis de procura elevada que permitia a manutenção dos ciclos produtivos, equilíbrio de reposição geracional, altos níveis de produtividade e um pacto estabelecido entre o Estado e a Sociedade no qual o primeiro assume a responsabilidade de redistribuir a riqueza gerada, por via fiscal, alocar recursos e absorver riscos. Este papel permitia reduzir as tensões sociais geradas pela desigualdade da dinâmica de crescimento e de aumento da produtividade, criar redes de protecção para os riscos sociais do desemprego, doença e envelhecimento. O ciclo virtuoso reproduzir-se-ia em três eixos – crescimento, estabilidade social, segurança em relação ao futuro. O Estado Nação tornava-se o principal protagonista na protecção da sociedade.

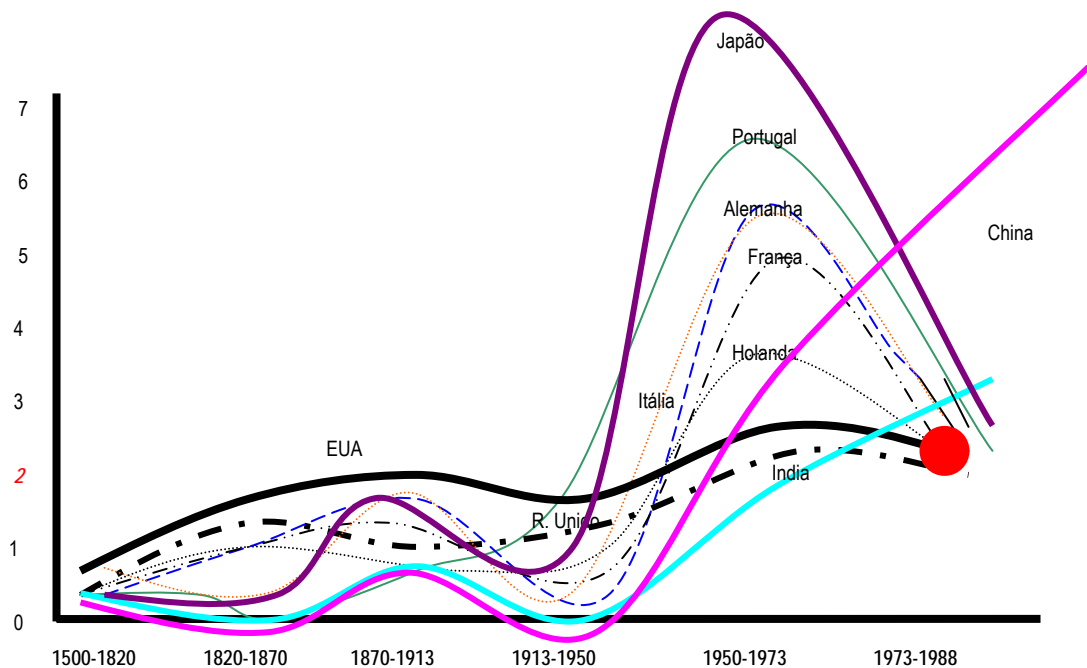
A maioria das condições de partida de edificação deste modelo desaparecem à excepção da recusa de adaptação às novas realidades, por parte das sociedades europeias (apesar da diversidade das realidades económicas e de trajectórias históricas e culturais).

O pilar de geração de riqueza em que se centra o modelo deixou de evoluir no sentido de criar condições de sustentabilidade à assumpção de riscos sociais e a capacidade redistributiva só continua a ser possível por duas vias: aumento da fiscalidade ou o endividamento externo. A falência deste pilar denuncia o desajustamento do modelo económico de criação de riqueza obrigando pois a 'reconstruir' novas bases económicas, institucionais e políticas que potenciem as condições para a emergência de um novo modelo. Mesmo, que tal facto não ocorra, a diminuição da geração de riqueza obriga a que os termos de assumpção dos riscos sociais sejam equacionados de outras formas nas quais o Estado nação não será o protagonista principal de protecção dos riscos dessa sociedade. O seu papel, neste tocante será supletivo, porquanto o principal será mais complexo mas também mais flexível e centrado em estratégias de gestão dos paradoxos criados pelas novas exigências das condições de competitividade.

A diminuição das taxas de crescimento quando enquadradas na perspectiva dos ciclos longos proporcionam uma compreensão mais adequada quanto ao fim dos ciclos de expansão e ao nível para que tende esse crescimento nas fases de transição.

Com o objectivo de confirmar que o fim do ciclo económico de elevadas taxas de crescimento europeu é uma tendência pesada no sentido do reajuste para taxas de crescimento de equilíbrio, que correspondem a fases de transição mais ou menos longas dependendo da capacidade e das condições das sociedades em se adaptar ao processo de 'destruição criativa', reproduz-se de seguida o quadro de evolução das taxas de crescimento em períodos longos, referente a um conjunto de países europeus, entre os quais Portugal, recolocando por comparação, a posição oposta em que se encontram as sociedades emergentes China e Índia com taxas de crescimento do Produto acima dos 6%.

ESQUEMA 15 - Taxas de crescimento anual per capita – 1500-1998



FONTE: Elaborado a partir dos gráficos in Aguiar. 2005. *Fim das Ilusões. Ilusões do Fim 1985-2005*, pgs.150 e 151

A inclusão das curvas de crescimento de espaços geo estratégicos como os EUA e o Japão permitem observar que a tendência de crescimento das sociedades modernas do século XX tendem também para os mesmos níveis de crescimento o que acentua a ideia de esgotamento do modelo económico. Como se observa o valor tendencial da taxa de crescimento, per capita, tende para os 2%, por reporte à evolução dos diferentes ciclos com início em 1500. O *boom* do período dos anos dourados da década de 60, com taxas de crescimento à volta dos 6% (1950-1973) iniciou o seu percurso descendente a partir de 1973 (agravadas por crises energéticas) e tendencialmente retomam os níveis de equilíbrio das fases de transição.

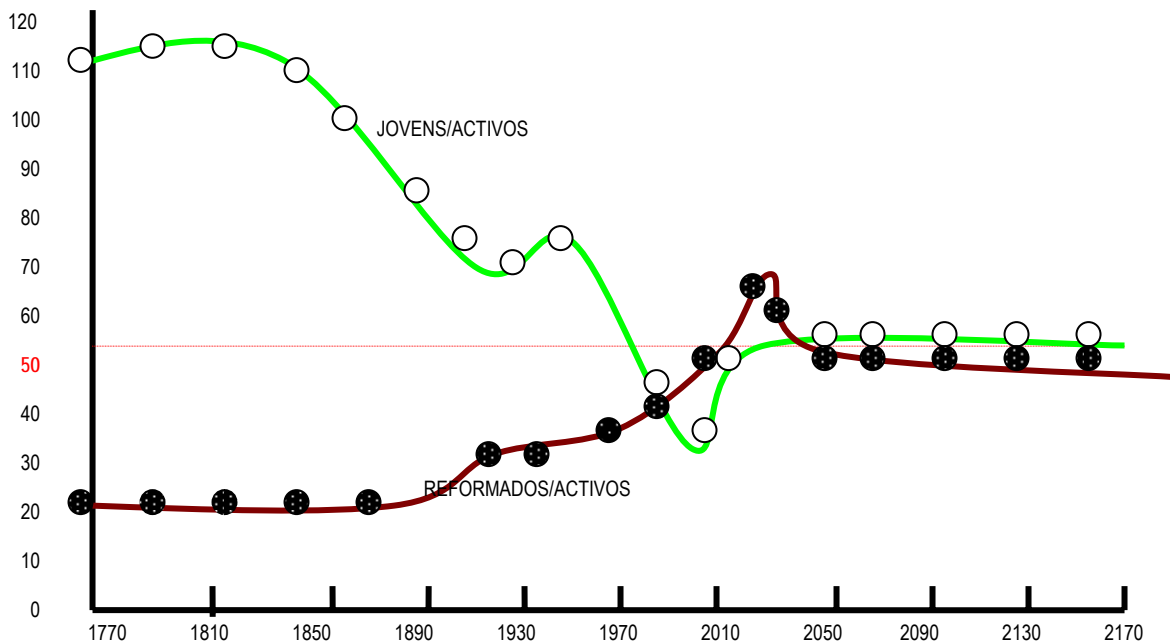
Em suma, existe uma deslocação do potencial de crescimento para zonas do globo emergentes o que determina também que os fluxos de investimentos se desloquem e conseqüentemente é no contexto dessas regiões que as novas condições de competitividade emergem por comparação com as potencialidades de outras em processo de declínio. As características destas novas condições competitivas que atraem ou repelem os investimentos serão tema a aflorar mais adiante, no contexto dos desafios e condicionantes nacionais. O que se pretendeu aqui evidenciar é que a premissa determinante de manutenção do Modelo de Estado social – o crescimento económico - já não se verifica, o que coloca aos poderes políticos europeus o desafio de adaptar as sociedades a tal facto. No caso português a par desta tendência pesam as condicionantes que anteriormente se identificaram – de bloqueio dos mecanismos de controlo democrático, cujas origens se centram na própria edificação do regime.

A outra tendência pesada que se identificou refere-se à profunda alteração do perfil demográfico que alguns autores apelidam como a revolução silenciosa. Esta revolução silenciosa é contemporânea da mudança de padrão económico a nível europeu só que a sua intensidade é maior e os seus efeitos contribuem para o agravamento da criação das condições de competitividade e para as decisões do poder político sobre as formas adequadas de Reforma do Modelo de Estado Social. A mudança de perfil demográfico caracteriza-se pela diminuição da população jovem, envelhecimento da população activa e prolongamento da longevidade pelas melhorias de condições de vida e avanços na medicina. A intensidade na mudança do padrão demográfico europeu, constituiu assim a segunda premissa que não tem confirmação nos alicerces de construção do Modelo Social que se baseava num mercado de trabalho alargado e jovem, com níveis de longevidade quase coincidentes com a retirada do mercado de trabalho. A

reposição geracional era um elemento fundamental de equilíbrio do sistema. Estas condições deixaram de se verificar. As sociedades desenvolvidas envelheceram e a mudança de padrão obriga a que cada elemento em idade activa seja responsável por metade dos encargos de um jovem e metade do encargo de um idoso. A alteração da configuração social tem pois implicação nas actividades económicas, nas condições de financiamento das políticas sociais e dos estilos de vida cujas expectativas se geram à entrada do mercado de trabalho e que as sociedades não aceitam ver alteradas. No contexto do Modelo Social, tal qual foi firmado, a pressão sobre os orçamentos devida a esta mudança de padrão acentua a necessidade ou de aumento da fiscalidade ou de endividamento. Ambas representam para os poderes políticos o desafio de confrontar as sociedades com o 'Fim da ilusão' ou por oposição 'Manter a ilusão'.

O Esquema 16 - Estrutura demográfica na Europa, que adiante se reproduz, clarifica o movimento de modificação da estrutura demográfica, verificando-se que as gerações a partir da década de 70 se tornam cada vez menores diminuindo até 2010 por contrapartida do número de idosos que continuará a aumentar até 2030.

ESQUEMA 16 - Estrutura demográfica na Europa



FONTE: Elaborado a partir do gráfico in Aguiar. 2005. *Fim das Ilusões. Ilusões do Fim. 1985-2005*, pag.154

3.3 - O desafio da sociedade portuguesa – construir condições de competitividade

Na abordagem das tendências pesadas nacionais mostrou-se como as ‘fontes de continuidade’ se inseriam num contexto longo da história nacional do patrimonialismo, demonstrando-se o modo como esta forma de dominação reemerge no contexto dos pilares de construção democrática, como evoluiu, submergindo todo o sistema administrativo e tornando-o incapaz de dar cumprimento à sua função de dispositivo regulador (análise das possibilidades e viabilidade de satisfação das necessidades sociais). Acresce, que se identificou também a ‘anulação’ de outros dispositivos de regulação económico-social tendo apontado como causa principal o papel da liderança política e neste tocante evidenciou-se o desfasamento ideológico dos ‘fundadores’ face à avaliação das condições objectivas da economia portuguesa e contexto internacional, no momento em que ocorre a ‘ruptura’ política em 1974 e o período que se seguiu de dificuldades no domínio económico e orçamental.

A este contexto específico de evolução das tendências longas nacionais acrescentam-se duas outras tendências comuns ao contexto europeu – alteração do perfil demográfico e a degradação persistente na geração de riqueza. Testemunhou-se, mediante a análise evolutiva, que as possibilidades de criação de riqueza futura em termos nacionais e europeus tendem para um valor que não sustenta o modelo Social erigido na Europa a partir da 2ª Guerra mundial, pese embora os períodos de crescimento dos anos dourados da década de 60, e no caso nacional, em contraciclo com a tendência europeia, ergueu-se um Modelo Social semelhante ao europeu (pós-ruptura política em 74) não obstante as condições objectivas da economia portuguesa serem frágeis para poder sustentar esse modelo que tem por base o crescimento exponencial do sistema administrativo e conseqüentemente força a rigidez da Despesa orçamental. Na evolução demográfica o caminho é o da incapacidade de repor gerações, a par de um grau de longevidade populacional resultante da melhoria das condições de vida e dos avanços da medicina. Este processo cumulativo inverte a relação geracional, como se demonstrou no Esquema 16 (pag. 211).

Regressando à realidade nacional, que enfrenta o impacto cumulativo das tendências longas de diminuição na capacidade de geração de riqueza e de envelhecimento populacional a que acresce

a orientação patrimonialista como forma de dominação, que possibilidades ou opções se apresentam à criação de condições de competitividade cuja origem contextual não é susceptível de ser 'orientada' ou 'manobrada' por instrumentos de decisão política na esfera nacional ?

Abordar esta questão, implica retomar a análise da dinâmica de perda dos mecanismos reguladores económico-sociais que se anularam na 'teia patrimonialista' da evolução da construção democrática e compreender de entre eles qual é o dispositivo que configura a força motriz ao redor da qual as opções políticas estratégicas podem evoluir ou no sentido em que favoreçam a manutenção das 'fontes de continuidade' que impedem a concretização das condições de modernização ou no sentido em que potenciem as 'forças de mudança' e possibilitem o desenvolvimento de dispositivos que concorram para forçar a emergência dessas condições competitivas e também minimizar os 'estragos' sociais dela resultantes. Por outro lado, qual é o padrão genérico de funcionamento das condições de competitividade que baliza o sentido do desafio nacional?

3.3.1 - As características genéricas de funcionamento das novas condições competitivas

A relevância da recuperação do sentido de orientação estratégica, torna-se mais evidente ao enunciar as características do funcionamento da globalização competitiva e seu impacto. O fio condutor da competitividade orienta-se segundo regras de atractividade/exclusão de espaços/territórios que não são coincidentes com a noção de território político do Estado nação nem se estruturam com base numa ideologia tradicional. A 'ideologia competitiva' (se for possível designá-la deste modo), é configurada por três características: a primeira, tem a ver com o facto de não ser conduzida por um centro hegemónico no sentido tradicional, ao invés, a sua coordenação é feita por uma multiplicidade de centros regionais. A informação relevante que circula entre esses pontos respeita à avaliação e medição dos operadores económicos quanto às condições oferecidas por esses espaços territoriais e que motivam a sua atracção/exclusão/repulsão; a segunda característica relaciona-se com o padrão utilizado para definir regiões/zonas produtivas que cumpram níveis de eficiência comparativa. Nesse sentido são criadas ... redundâncias deliberadas ... (Aguiar, 2005:376), isto é, instala-se o mesmo equipamento produtivo em diversas regiões, decidindo-se as prioridades de utilização em função de indicadores

conjunturais comparados; a terceira característica, diz respeito à capacidade de criar descontinuidades ao nível dos poderes políticos tradicionais e na esfera da coesão económico-social territorial configurada pelo Estado Nação. a globalização competitiva não promove uma estruturação do poder mundial de tipo imperial tradicional ... (Aguiar, 2005:376), não existe pois um centro estável, existem múltiplos centros ligados em rede e produz descontinuidades nas economias e sociedades que abandona, colocando em crise os poderes políticos tradicionais.

3.3.2 - A Reformulação do papel do Estado nacional como Força Motriz

Neste quadro de características que determinam a atractividade ou exclusão das regiões das rotas do investimento produtivo, a que acresce a impossibilidade política nacional de usar dispositivos de regulação de política económica autónomos - na medida em que foram transferidos para o espaço de regulação europeia - torna-se crucial o desbloqueamento dos dispositivos de regulação nacional como condição de criação de condições de competitividade.

De forma geral a recuperação da eficácia dos mecanismos de regulação identificados no Esquema 14 (pág. 204) correspondem em larga medida à dinâmica de reforma estrutural dos principais eixos de funcionamento do sistema político, dependendo pois da vontade e/ou margem de manobra dos protagonistas políticos em manterem o 'sentido da ilusão' (como forma de conservação do poder) que criaram e alimentaram ou protagonizarem o 'domínio da realidade', mudando para uma trajectória de sustentabilidade na qual seja possível a implementação de condições competitivas. A captura dos dispositivos de regulação política e a recuperação do seu funcionamento traduzem a exigência de recuperação da autoridade democrática sem a qual o restabelecimento das condições de exercício de poder e de funcionamento do mercado se tornam ineficazes. A autoridade democrática não é arbitrária, não é a imposição de uma visão pessoal não é a imposição de ideais que conduzam a concretizações perversas (Aguiar, 2005:376).

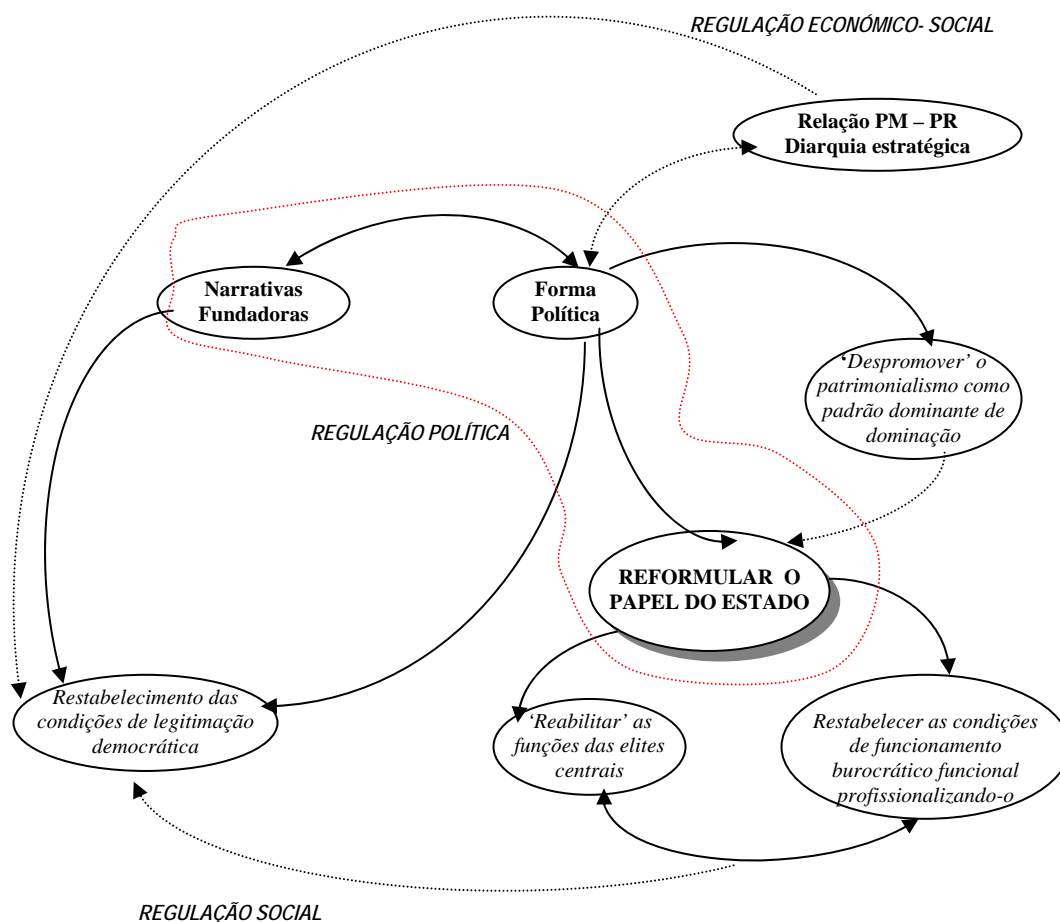
O funcionamento eficaz desses dispositivos é tanto mais relevante na medida em que o poder dos Estados-nação é condicionado pela partilha dos poderes de decisão com outras plataformas, – caso da UE que determina os termos de regulação num vasto leque de políticas, o exercício do poder reflectido pela democracia de massas onde o eixo mediático é determinante e finalmente as condições de competitividade impostas no contexto da globalização e que não configuram regras

de jogo com suporte institucional claro, são antes determinadas pela mobilização económica dos investimentos em espaços territoriais definidos como atractivos ou repulsivos.

Portugal como pequena economia aberta, caracterizada por debilidades estruturais do seu modelo económico (tradicional e de baixo valor acrescentado), educacional (hierarquizado, desarticulado do mercado de trabalho, desmobilizador) a que acresce a carência de recursos (energéticos, matérias primas), encontra-se particularmente vulnerável quer pelo esforço estrutural resultante da sua opção de enquadramento no euro, pelas condicionantes económicas apontadas que não viabilizam condições para o crescimento da riqueza, quer pelo envelhecimento populacional que induz custos acrescidos. Nesta sequência, a inevitabilidade do cumprimento dos termos do Pacto de Estabilidade e Crescimento, deve ser vista como a face visível ou resultante (expressa na volumetria e rigidez da Despesa orçamental) das condições estruturais desfavoráveis nacionais às quais se juntam as condicionantes, anteriormente apontadas, dos termos da opção política, de construção democrática (opções distributivas, desmantelamento de centros de competências económicas, apropriação pelo Estado de direitos patrimoniais)

Face a este contexto caracterizado por 'condições de inviabilidade nacional' o 'desbloqueamento' dos dispositivos de regulação manifesta-se como condição única de criação de condições de competitividade as quais pressupõe a condição de recuperação da autoridade democrática, que se centra na eliminação/minimização dos efeitos perversos gerados pela trajectória dos diversos ciclos políticos (que eclode com a crise política em 2004) na qual o denominador comum se centrou, como forma de manutenção no poder, em manter uma trajectória económica e social inviável, não obstante a oportunidade de modernização (por via dos Fundos estruturais) que se projectou com a adesão à CE em 1986, e que não se consolidou. O Esquema 17 – O desbloqueamento dos dispositivos de regulação - mapa de Relações causais. Identificação da força motriz, retoma o enunciado dos dispositivos de regulação, expressos no Esquema 14 (pág. 204), na sua fórmula de recuperação possível e identifica a Força motriz de âmbito nacional (ou Incerteza crucial) em torno da qual duas trajectórias possíveis e opostas podem ser desenhadas.

ESQUEMA 17 – O desbloqueamento dos dispositivos de regulação - mapa de relações causais.
 Identificação da Força motriz nacional



Reformular o Papel do Estado, como dispositivo regulador, é a força motriz que expressa a eficácia da mudança de outros reguladores como as Narrativas fundadoras (de entre outras a Constituição, os programas e funcionamento dos partidos) e a alteração da forma política dominante, na qual o critério de separação de poderes – e não de divisão de poderes - é o dispositivo que assegura a verdadeira partilha de responsabilidades institucionais e de transparência face aos cidadãos.

Essa expressão de eficácia estende-se, como resultado natural, à ‘libertação’ do sistema administrativo (responsabilidades separadas) e conseqüentemente representa uma mudança estrutural no padrão de valores dos protagonistas políticos ao ‘devolverem’ o papel de regulador e mediador social ao sistema administrativo. ‘Libertar’ o sistema administrativo da ‘teia’ patrimonialista conferindo-lhe o papel de regulador funcional de diferenciação entre as possibilidades de transformação dos ‘desejos sociais’ em ‘necessidades efectivas’, representa no novo padrão, em que se reconhece ao sistema administrativo autonomia profissional e responsabilidade na ‘criação de valor público’ – enquanto suporte da decisão política e enquanto mediador societal. Como corolário, a liderança administrativa releva enquanto condutora da mudança de valores organizacionais, enquanto suporte político na veiculação da mudança e enquanto suporte de mediação social na oferta de bens e serviços públicos. A recuperação como regulador ainda complementa a eficácia da acção de outros reguladores fundamentais de âmbito económico social expressos na relação de diarquia estratégica (abordada anteriormente) PR-PM e das acções em diversos planos (por exemplo, a Revisão do Sistema eleitoral), de ‘desmistificação da ilusão’ junto dos cidadãos.

3.3.3 - O foco da Força Motriz – Reformulação do Papel do Estado – O Modelo de Estado Social

O sentido da trajectória da força motriz – Reformulação do papel do Estado, representa a opção política de ‘manutenção da ilusão’ ou de ‘recuperação da realidade’. O restabelecimento das condições de competitividade nacional depende da opção dos protagonistas políticos, em retomar o sentido de orientação estratégica sustentável sendo que as condições de competitividade impostas se geram num contexto externo face ao qual o poder político nacional não dispõe de instrumentos de política eficazes para o gerir.

Esse sentido de orientação está confrontado com três ameaças: o cumprimento do PEC como condição de permanência no euro; a competição internacional das economias emergentes para onde os fluxos de investimento são atraídos e a procura externa com larga dependência da dinâmica espanhola e europeia. A forma como Espanha conduziu o seu processo de construção democrática e a forma como encarou a integração europeia encontram-se no pólo oposto da realidade nacional. Espanha, pese embora realidades distintas que se prendem com a sua estrutura política autónoma (mas onde prevalece um sentido de unidade nacional), promoveu a

sua construção democrática não pela rejeição plena do regime ditatorial mas aproveitou desse regime os elementos que lhe potenciavam uma dinâmica competitiva europeia. O interesse dos agentes empresariais espanhóis na integração europeia não se definiu na perspectiva de assim beneficiarem de funções de orientação estratégica e de regulação que não conseguiam obter internamente pelo funcionamento do seu sistema político mas, pelo contrário, como a abertura de oportunidades de projecção do seu poder empresarial no interior do mercado europeu, seleccionando os sectores em que poderiam atingir um protagonismo de primeiro plano ... (Aguiar, 2005:287).

O modelo produtivo nacional caracteriza-se por um mercado público de oferta de bens e serviços que evoluiu de forma exponencial nestes últimos 20 anos, pelo incremento de produção de bens e serviços não transaccionáveis que cresceu com o suporte dos Fundos estruturais e pela produção de bens de exportação que manteve o perfil de uma produção de baixo valor acrescentado (salvo excepções como o automóvel), assente em mão de obra pouco qualificada. Deste modo, é no sentido da trajectória de reformulação do papel do Estado que se traduzirá a opção entre a manutenção do papel de 'motor' produtivo (oferta de bens educação, saúde) de redistribuidor de riqueza (transferências para as famílias) e de gestor único dos riscos sociais (desemprego, rendimento mínimo, segurança social) ou em oposição, recuperará o sentido de orientação estratégica de um Estado, que partilhe riscos sociais (Reforma dos pilares em que assenta o Sistema de Segurança Social), que crie condições de desbloqueamento da actividade competitiva e actue como regulador e gestor dos paradoxos (justiça e coesão social) que emergem das discontinuidades provocadas por essas exigências de competitividade, em suma, criará condições sustentáveis de viabilidade económico-social.

O sentido de orientação, que resultar das opções dos protagonistas políticos quanto á força motriz – Reformulação do papel do Estado - que determina o sentido de viabilidade ou de inviabilidade nacional encerra a opção entre:

- A manutenção do modelo de Estado Social, erigido nos princípios do Estado Nação, com funções executivas, capturado pela teia patrimonialista centrada nas expectativas distributivas e de cobertura de riscos, criando uma clivagem intergeracional com as gerações futuras que verão comprometida a sua capacidade para fazer face à cobertura dos seus próprios riscos (devido ao endividamento gerado pelas gerações presentes) no final da vida activa (tendências pesadas de geração de riqueza e demográfica) ou

- A Reforma desse modelo para um Estado de exercício de autoridade democrática, de funções mínimas, regulador, orientador da estratégia de justiça social (valores) e de coesão (regional e entre estratos sociais, com partilha de riscos) num contexto imposto por discontinuidades provocadas pelas condições de competitividade externas.

Estas duas opções do papel do Estado correspondem a dois tipos opostos de sistema Administrativo - no primeiro caso, corresponde a um Sistema Administrativo dependente, que serve de meio de satisfação de interesses de clientelas (internas e externas), se auto - reproduz, não acrescenta valor para a sociedade, os seus recursos humanos não são valorizados, a sua volumetria - mesmo que sujeita a um processo de racionalização reformista - tenderá a crescer no contexto natural de alternância democrática, é um 'peso' orçamental em vez de ser uma 'necessidade' orçamental, a concepção de liderança administrativa é o 'reflexo' do 'campo' de visão política que encara a Administração como fonte de recursos. Na segunda opção de Estado, o sistema administrativo é um corpo pequeno mas autónomo e cuja razão de existir se fundamenta na perspectiva da racionalidade das necessidades sociais.

3.4 - A reconstrução institucional europeia como Força motriz do contexto externo

- ... O início da história: A ideia de construção dos Estados Unidos da Europa

A ideia de edificação dos Estados Unidos da Europa, ocorreu como fórmula política de colocar um fim às tendências imperialistas de ocupação territorial de Estados Europeus em relação a outros, após a 1ª Guerra Mundial. O final da 2ª Guerra Mundial, o caos económico e social em que a Europa fica mergulhada e a bi-polarização que se estabelece como clivagem política entre o modelo de sociedade socialista e por oposição o conservador, gera as condições de determinação política para erradicar o espectro de guerra da Europa. A construção da paz e a criação de condições de prosperidade económica, nas novas condições geo estratégicas que se estabelecem, fazem reemergir a ideia de construção dos Estados Unidos da Europa protagonizados por dois dos Estados Nação: França e Alemanha. Não obstante, surgem desde o início da criação do Conselho da Europa em 1949, dois pontos de vista distintos quanto à integração europeia e respectiva organização: os defensores da união de Estados e os que

defendiam um Estado federal. O ideal de unificação europeia nunca esteve limitado a um único conceito político ou a um único modelo de integração³⁵.

O processo de integração desenvolveu-se sem qualquer referência a um modelo acabado de Europa. A ambiguidade foi gerida desde a fase inicial pela visão federalista dos seus fundadores, mitigada pela opção das garantias de eficácia no domínio económico e convicção que, pela força dos factos resultaria na edificação política de um sistema institucional (unificação política).

A característica essencial ao longo de décadas, centrou-se na óptica do federalismo pragmático dos seus fundadores (particularmente Monnet e Schuman) que procuraram a concretização dos seus objectivos pela via económica segundo a estratégia dos pequenos passos e em sectores que se afastassem do núcleo duro dos poderes do Estado nação (defesa e segurança).

Esta abordagem estratégica de integração tem como pilar teórico a teoria neofuncionalista da integração regional que advoga a ideia de existência de uma autoridade em relação a uma actividade específica - permitindo quebrar a tradicional ligação entre autoridade e um território específico -, potenciando assim a menor margem de manobra por parte dos Estados nacionais quanto a essas actividades. Por outro lado, esta teoria advoga que as relações que se estabelecem no contexto social são determinadas pela concorrência entre os vários interesses e deste modo a integração internacional resulta da gestão eficiente entre os conflitos numa sociedade pluralista. O conceito central da teoria neofuncionalista está representado pelo “*spillover*” que se desdobra em dois eixos: o “*spillover*” funcional e o “*spillover*” político. O primeiro, centra-se na ideia de processo iterativo em que a concretização de uma acção para cumprir um determinado objectivo pode ter de ser assegurada pela implementação de outras acções que criam condições e necessidades para outras acções. Na medida em que os pilares da integração europeia se movem desde a fase inicial nos sectores económicos, particularmente industriais, em que existe interdependência, a utilização deste conceito ‘internalizou-se’ como método privilegiado. A própria lógica de evolução da união monetária implica a noção de uma união total da economia incluindo a harmonização fiscal. O segundo aspecto, relativo ao “*spillover*” político envolve a edificação de pressões políticas como incremento do processo de evolução da integração. Recordando a abordagem da dinâmica de funcionamento europeu e do processo de decisão europeia, expressa pelo papel dos grupos de interesses e dos Euro grupos e pela acção promotora da Comissão a que acresce a diversificação da deslocação de poderes dos Estados nacionais (incluindo a área de soberania da defesa, questão que determinou na fase inicial o

afastamento da ideia de construção política do Estado federal) facilmente se reconhece nos pilares teóricos acima descritos sumariamente, os fundamentos da edificação progressiva das estruturas e de desenvolvimento institucional europeu no sentido do federalismo pragmático como alguns autores o apelidam.

- ... A evolução da história: os resultados da Europa dos pequenos passos

A ambiguidade quanto ao modelo de integração, e a dinâmica 'camuflada' da tendência federalista suportada na abordagem neo funcionalista que se instalou no processo evolutivo da integração europeia, projectou sempre momentos complexos em termos políticos e sociais nos processos de revisão dos Tratados constituindo estes, os pilares políticos e legais onde se fundamentam todas as acções e decisões das instituições comunitárias. A situação mais evidente ocorreu no processo de ratificação do Tratado da União Europeia, onde voltaram a ganhar força imagens tradicionais do ideal de um Estado federal europeu e onde se recolocaram as questões da relação entre integração e soberania nacional, conceitos sobre o significado e o sentido estratégico da União Europeia.

No processo evolutivo da integração até finais de 70 que corresponde a uma fase de crise económica provocada pelo peso que a questão energética tinha como pilar do modelo económico que já revelava o seu esgotamento, o balanço do 'esforço de unificação europeia' pode sintetizar-se em quatro aspectos:

1º) Eliminação dos principais obstáculos à livre circulação de mercadorias e a introdução de uma pauta aduaneira comum. A aproximação de legislações contribuiu para o mercado comum eliminando entraves nos domínios do comércio e do emprego. Não foram conseguidas a abolição das formalidades aduaneiras, a diversidade entre as taxas de impostos indirectos mantinha-se, a livre circulação era limitada;

2º) A rede de acordos preferenciais e de associação fortaleceu a posição internacional europeia e facilitou uma política de desenvolvimento mais activa;

3º) A instituição de uma política comercial externa comum contribui para reforçar o mercado comum;

4º) A transferência para a Comunidade de certos domínios políticos centrais contribuiu para favorecer a economia e a estabilidade democrática na Europa ocidental.

Em suma, no contexto dos 'trinta gloriosos anos' de estabilidade e de paz as condições de crescimento económico do modelo industrial projectaram uma imagem de actor mundial e fonte de equilíbrio geo estratégico pelas condições de paz de estabilidade e de concretização das liberdades fundamentais consagradas no Tratado de Roma.

Não obstante, o papel de motor económico estava incompleto, devido ao avanço medíocre na esfera do primeiro impulso de implementação de uma União Monetária (Cimeira de Haia em 1971 e duas Resoluções do Conselho em 1972 que consagravam a UEM em 1980) que tinha por base a associação do mercado comum à política económica. Isto é, enquanto a noção de mercado comum satisfazia os interesses generalizados dos Estados Membros, os receios de perda de influência sobre os instrumentos de taxas de juro e outros dispositivos para a esfera comunitária foram mais fortes do que as vantagens da projecção da Europa no mundo.

De facto, a crise que marcou a economia dos Estados Membros desde meados dos anos 70 provocou no início dos anos 80, o reforço da tendência para adoptar medidas proteccionistas e de carácter marcadamente nacional. A evolução desfavorável da economia mundial e os problemas económicos da Comunidade levaram a crescentes contradições entre os interesses comunitários e as exigências dos Estados nacionais, que punham em causa a solidariedade entre todos. A este facto acresce que a Comissão perdera o seu peso político em detrimento do poder de unanimidade do Conselho, que por sua vez perde o sentido da eficácia pelas clivagens de interesses que instala. É neste contexto, que as negociações para o alargamento aos países do sul se processam (entre os quais Portugal). Mas é também neste contexto que a perspectiva de uma união política da Europa foi claramente substituída por uma visão mais económica que alterou radicalmente o perfil de integração.

O Acto Único Europeu em 1985, cujo principal objectivo era a plena realização do mercado interno é o Acontecimento que baliza este sentido, estando vinculada a sua realização a uma data precisa 31 de Dezembro de 1992. O contexto subjacente a este imperativo centrava-se nos seguintes factos: 1º) A posição da CE no mercado mundial estava-se a debilitar sensivelmente. A época das taxas de crescimento elevadas tinha-se esgotado; 2º) Os recursos atribuídos a R&D eram insuficientes e ineficazes, continuava-se a privilegiar no Orçamento as verbas para o sector agrícola; 3º) As taxas de desemprego entre 75-85 subiram progressivamente, o que punha em causa a eficácia da economia europeia; 4º) a consciência de que a fragmentação do mercado representava custos elevadíssimos.

Em suma, reemerge a resposta tardia para um problema antigo – a criação de um mercado sem barreiras. A salvaguarda do quadro político do mercado passa a depender da alçada política da EU.

A questão da capacidade de manobra das instituições europeias converte-se assim no tema essencial da Europa dos anos 90. A realização do mercado interno teve como consequência, tanto na política interna como externa, a necessidade de uma capacidade de decisões mais eficaz nas áreas de intervenção monetária, protecção do ambiente, política externa, segurança interna e externa. As instituições comunitárias tinham de corresponder: uma direcção política eficaz; um parlamentarismo mais transparente e com maior capacidade de controlo e um federalismo repartidor de poderes. O contexto de ratificação do Tratado de Maastricht em 1992, como anteriormente se referiu, faz reemergir a polémica do sentido estratégico da União Europeia e do seu modelo político. A ratificação do Tratado foi feita por referendo em diversos países e o aprofundamento da unificação europeia evidenciou os possíveis limites atendendo às posições que as populações³⁶ evidenciaram na ratificação do Tratado, não tendo sido ... possível, consagrar no Tratado de Maastricht o objectivo duma União de carácter federalista ... (Weidenfeld, 1996:18).

- O fim da história: Os limites da Europa dos pequenos passos?

Pós Maastricht duas questões chave determinam o sentido de eficácia da performance europeia: a Moeda Única e a Construção do Mercado Interno, agravadas pela perspectiva de adesão de novos países. Está em causa, a capacidade europeia em salvaguardar as condições de bem estar económico das populações, assegurar a resposta sólida à pressão competitiva internacional, manter a paz e segurança face a novos riscos e conflitos, e assegurar o quadro institucional de representação numa Europa alargada que responda quer à 'velha Europa' quer aos novos membros cujas expectativas se vinculam tanto às características tradicionais europeias de paz e segurança como às que se relacionam com as possibilidades e condições de mercado.

Não obstante, o êxito da implementação da Moeda Única (2000), o quadro da performance económica europeia continua persistentemente degradado, volvidos vinte anos e apesar do esforço e das conquistas alcançadas na construção do mercado interno. ...the EU economic system is increasingly failing to deliver a satisfactory growth performance. ... the EU's growth problem is a symptom of an economy stuck in a system of mass production, large firms, existing technology and long-term employment patterns that is no longer suitable in today's world characterised by rapid technological change and strong global competition. (Sapir, 2005:1).

A confirmação, já claramente evidenciada nos anos 80, que o modelo económico e social europeu se encontrava desajustado às condições competitivas no quadro do desenvolvimento tecnológico, foi pelas exigências da transformação competitiva no quadro internacional, pondo em evidência a frustração cumulativa das sociedades (insegurança, desemprego, rejeição dos novos membros europeus) e pondo em risco o processo de integração europeia. ...that failure to deliver on growth would threaten not only the sustainability of the European model, but also the very process of European integration which is built on the twin foundations of peace and prosperity (Sapir, 2005:1). Aquelas, aproveitaram a oportunidade, no quadro da preparação político - institucional da Constituição europeia, para manifestarem o seu desagrado (resultados negativos em França e na Holanda no referendo à Constituição) com o rumo estratégico europeu ...voters have expressed not only their frustration with Europe's poor response to economic challenges it faces but above all their sense of economic insecurity stemming from those unresolved challenges (Sapir, 2005:1).

A solução política e institucional encontrada para viabilizar o sentido estratégico europeu e protagonizada pelo país fundador da ideia de uns Estados Unidos da Europa (a França, cuja população nega a sua viabilização) surge num contexto e num momento que evidencia o desfasamento entre as 'angústias' das populações e o '*timing*' e a solução que os protagonistas políticos apresentam como fórmula de resolução da crise europeia. The constitution is, after all, a conservative text containing incremental improvements which consolidate EU developments of the past 20 years (Moravcsik, 2005:112).

Significa pois, que o quadro de visão dos protagonistas políticos e as soluções de incremento institucional que apresentam para enfrentar os desafios competitivos se centram nas fórmulas enunciadas no contexto da construção europeia assente na defesa de interesses específicos e concorrenciais entre si, em vez de se basear em novas fórmulas que permitam reunir esforços conjuntos e diferenciados dos diferentes Estados membros. One reason for Europe's poor performance is clearly that the speed and intensity of its institutional achievements have been insufficient in comparison with the speed and intensity of globalization and technological change. The completion of the Single market is progressing slowly ... the EU budget remains a relic of the past ... the fiscal framework of the monetary union has not yet succeeded in raising ... the quality of national public finances (Sapir, 2005:4). Independentemente do acréscimo de poderes de decisão na UE, são as transformações estruturais políticas e institucionais nos E.M.s que reflectem a incapacidade de mobilização europeia como um todo. A construção do mercado interno é disso expressão, porquanto compete aos Estados nacionais as Reformas nos seus mercados laborais e nos seus modelos sociais. O impacto destas reformas determinam o incremento da competitividade e desafiam os poderes políticos dos Estados nacionais em

encontrar as soluções adequadas para fazer face aos paradoxos que esta gera no sentido de promoção da coesão e da justiça social. Este é o contexto de construção de sustentabilidade de uma nova concepção de Estado que desafia os pilares em que se edificou o Estado Nação e o modelo económico e social que projectou (centrado num sistema rígido, especializado, segundo o modelo fordista e taylorista) e no qual emerge a concepção, construção e evolução europeia, incrementalista, como meio de se chegar à construção política de um Estado federal – plataforma de decisão superior ao Estado Nação.

O modo como os países europeus e os seus poderes políticos têm procurado fazer face aos desafios de competitividade que se centra na Reforma do denominado Modelo Social³⁷ demonstra duas realidades opostas quanto à criação de dispositivos de sustentabilidade dos seus modelos sociais, parametrizados pela eficiência de funcionamento dos seus mercados de trabalho e pela aposta e valor dos dispositivos em prol da coesão social (diminuição dos níveis de pobreza).

De um lado, situam-se o grupo dos países nórdicos (Suécia, Holanda Dinamarca, Finlândia e Áustria) nos quais a eficiência do mercado de trabalho³⁸ e a coesão social³⁹ sustentam simultaneamente elevado nível de atractividade e de capacidade competitiva suportada por um Modelo Social com elevados níveis de inclusão e no pólo oposto o grupo dos países mediterrânicos (Espanha, Itália, Grécia) com baixas taxas de empregabilidade e simultaneamente com baixo nível de dispositivos que evitem situações de pobreza consistente (coesão social). Entre estes dois pólos situam-se os grupos de países que privilegiam a eficiência do mercado de trabalho mas em que a coesão social não constitui preocupação essencial, como os Anglo-saxónicos (neste grupo está incluído Portugal segundo os cálculos de Sapir (2005)), ou o grupo de países (continentais) que privilegiam a coesão em detrimento da sustentabilidade da eficiência de funcionamento do mercado de trabalho (França, Luxemburgo Alemanha e Bélgica).

Em suma, coexistem na Europa países e protagonistas políticos que apostam no sentido da manutenção de uma Europa ‘dos pequenos passos e do mercado comum’ e outros que procuraram soluções de Reforma do seu Modelo Social que potenciassem a atractividade europeia pela reconstrução da competitividade do mercado interno europeu. Na medida em que a responsabilidade dessas Reformas repousa nas decisões de condução política de cada Estado Membro, o sentido de construção institucional europeia irá reflectir a manutenção de uma situação de ‘impasse institucional’ encoberta pelo protagonismo da Comissão na orientação da estratégia

económica europeia ou em oposição, o aprofundamento da integração (numa Europa alargada a 25, e em fase de preparação para a adesão da Turquia) enquadrará a visão política de uma plataforma institucional de orientação estratégica que dê suporte ao esforço em cada Estado membro para promover políticas de sustentabilidade - que simultaneamente potencie a coordenação horizontal das políticas da esfera de decisão do Estado membro e Europeias, como forma de integração de uma estratégia de acção europeia conjunta. O impasse da afirmação e confirmação de uma nova fórmula institucional torna-se a incerteza crucial do sentido de orientação estratégica europeia, que enfraquece os esforços individuais de cada Estado Membro e também não fornece o quadro de orientação para os países que se encontram no caminho de construção dos dispositivos de sustentabilidade para fazer face aos desafios das suas próprias sociedades, as quais equacionam, porque razão se situam no enquadramento político e institucional europeu.

3.5 - Dimensões de Cenário (Configurações de Cenário)

Após a identificação e detalhe das tendências pesadas e identificação das forças motrizes do contexto interno e externo, há que identificar as Dimensões (Variáveis) que estão subjacentes à noção de sustentabilidade da liderança, tal como definido no foco que determinou toda a análise até aqui efectuada e também duas Dimensões que se assumem como determinantes na evolução das trajectórias possíveis.

Na noção de *sustentabilidade* estão presentes as dimensões que de seguida se discriminam com variáveis que ao evoluir num sentido ou no seu oposto determinam as condições para que o exercício da liderança se possa colocar na plataforma de sustentabilidade estratégica.

- *Configuração da distribuição do poder ao nível territorial* - As variáveis subjacentes são a *Desconcentração versus Descentralização*. O movimento actual de racionalização territorial na perspectiva das cinco regiões (excepção feita à esfera judicial e de segurança interna) sendo designada, neste ciclo político, como regionalização técnica, na medida em que permanece a estrutura política dos governos civis, configura a opção pela desconcentração. A evolução da Lei das Finanças Locais e o desaparecimento da estrutura de governos civis movimenta o sentido entre desconcentração versus regionalização e neste movimento a Administração Central sofrerá

o impacto quanto à sua dimensão futura, configuração, competências e volume de recursos humanos. A desconcentração na perspectiva da racionalização traduz-se na diminuição do número de líderes de topo a evolução no sentido da descentralização determinará ainda novos perfis de competências.

- *A Configuração do Sistema Administrativo* – Esta dimensão ou mantém a configuração de entidade dependente (com suporte Constitucional), anulada como ‘forma de dominação’, veiculadora de interesses particulares, assente na conflitualidade de relações entre sistema administrativo e político, desvalorizada enquanto ‘imagem’ projectada para a sociedade, ou por oposição, evolui para uma entidade autónoma, exercendo a sua função de reguladora/criadora de valor público, profissionalizada e valorizada pelos recursos humanos como activo, centrada nas relações de cooperação com o poder político, veículo de valor público para a sociedade. Nos cenários intermédios aparecerá com configurações ‘híbridas’ dependendo do sentido das forças motrizes.

- *A configuração da liderança administrativa de topo* ou se mantém no sistema de ‘vazio’ determinado pela escolha política dos seus líderes, legalmente firmada no modelo de *spoil system*, ‘extensão’ dos interesses partidários nas organizações públicas, ‘alheada’ das Reformas organizacionais, ‘desacreditada’ no seio das organizações, ‘indiferente e irresponsável’ face à sociedade ou evolui para uma configuração baseada na escolha por mérito/competências (que potencia a formulação de estratégias para o seu desenvolvimento) centrada numa relação de cooperação com o poder político, motor das Reformas organizacionais conducentes ao melhor desempenho e à credibilização dos sistemas de avaliação, responsável pela criação de valor público.

No actual ciclo político o *Perfil da liderança de topo administrativa* emergente (numa configuração administrativa de dependência, e de legalização do *spoil system*) emite *weak signals* no sentido da emergência do perfil académico. O regime de alternância política (PS versus PSD) poderá infirmar ou confirmar esta tendência.

No âmago destas três configurações que determinam o contexto de sustentabilidade encontra-se uma outra configuração que está subjacente ao sentido de evolução da Força Motriz do contexto

interno – a *configuração da visão do campo de acção política*. Ela resulta da análise do perfil de liderança política, que anteriormente se evidenciou. E neste sentido a configuração dessa visão ou se mantém centrada na concepção das instituições administrativas como fonte de poder e simultaneamente como fonte de conflito, baseada na concepção do espaço nacional como campo de acção político não condicionado e ainda centrada numa perspectiva de relações políticas conflituais ou em oposição, assume a clara percepção do poder condicionado e partilhado, em que a relação com o sistema administrativo é de parceria com o objectivo de confluir na resolução dos paradoxos emergentes na sociedade. Não obstante, a visão do campo de acção política pode alterar-se pela inevitabilidade das condições impostas pela força motriz externa e neste caso a visão do campo de acção política alterar-se-á pela “força dos factos”.

Por último, consideram-se os *Media* e o *comportamento societal* como as Dimensões de ligação que podem influenciar num sentido ou noutro a evolução das trajectórias. Assim:

- *Media* - Esta dimensão ou dá suporte à ‘manutenção da ilusão’ proporcionada pela democracia de massas e retirando daí os benefícios de ‘jogar’ com os interesses na alternância/manutenção dos ciclos políticos ou regressará a padrões de independência e de crítica ao poder político num contexto de suporte à emancipação societária

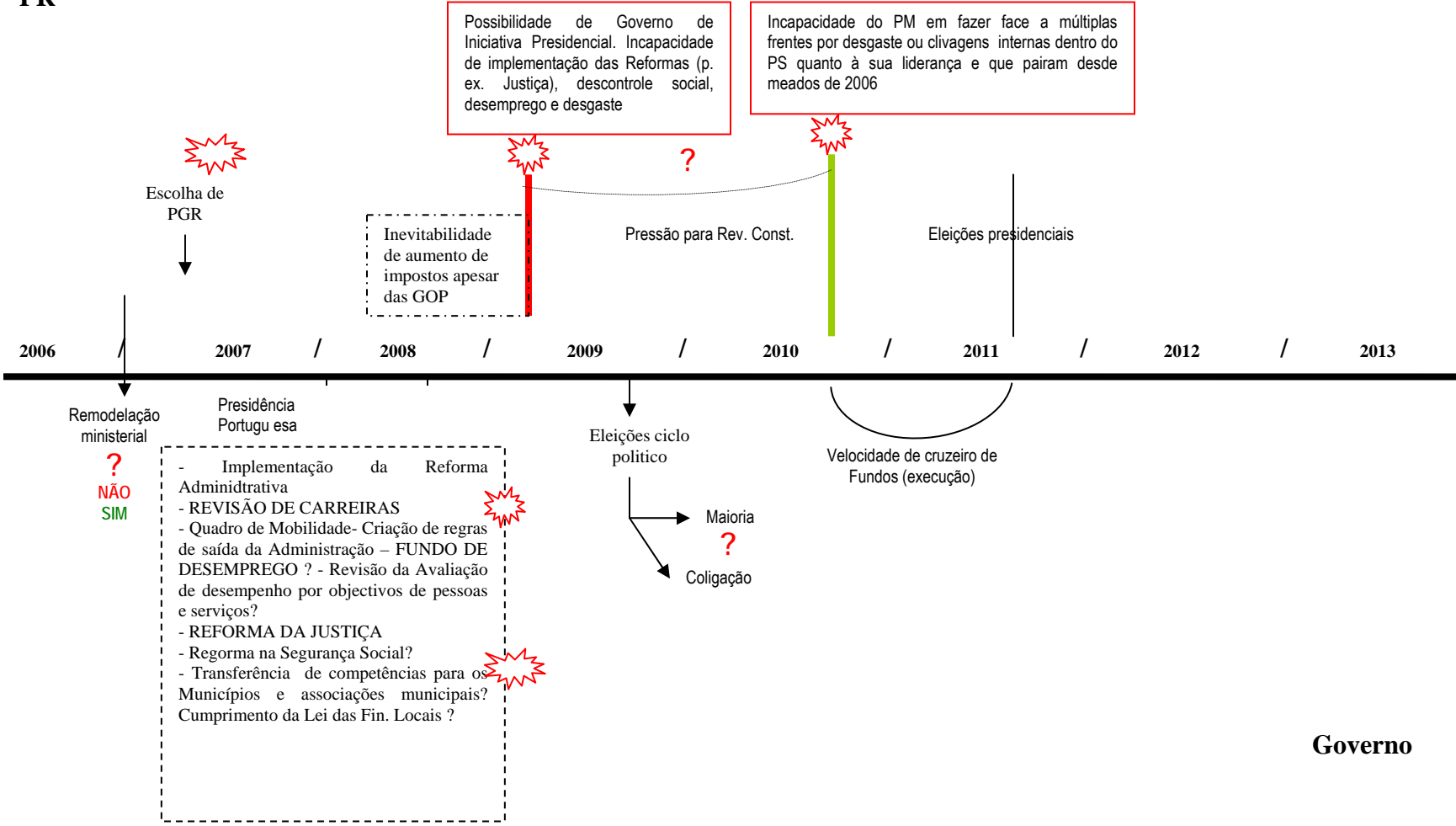
- *Comportamento societal* – Aceitação por fatalismo do destino quando o poder político tentar romper a circularidade democrática ou rejeição da ‘aceitação do fim da ilusão’ projectada por uma conjuntura de forte instabilidade e desemprego (rejeição da incerteza) potenciando alterações no ciclo político (2009) ou a intervenção do PR a meio do ciclo (2008/2011 partindo do princípio que se mantém o actual PR).

De facto, assume-se a possibilidade, no período – 2008-2011 - a ocorrência de uma fractura política (*wild-card*) não sendo possível definir os contornos da sua emergência. Contudo, o Esquema 18 - Acontecimentos que podem perspectivar a emergência mudança de ciclo político, lança ‘pistas’ quanto a acontecimentos possíveis em diferentes períodos que podem potenciar a ocorrência de um ciclo governativo de iniciativa presidencial, fora do contexto do processo eleitoral e de alternância política.

ESQUEMA 18 – Acontecimentos que podem perspectivar mudança no ciclo político. Governo de iniciativa presidencial (*wild card*)

227

PR



Governo

3.6 - Cenários e Narrativas de Cenário

O esquema que se apresenta define o sentido, por oposição, das Forças motrizes que se identificaram anteriormente e atribui denominações aos Cenários procurando dar correspondência com o foco central da evolução das suas narrativas.



CENÁRIO 1 – *Missão impossível. Libertar o modelo social do corporativismo*

Neste cenário a Europa não dispõe de condições para pilotar a coordenação das Reformas sócio-económicas inevitáveis nos países Membros porque continua marcada pelas divergências entre países quanto aos aspectos essenciais dessas Reformas e os seus instrumentos de coordenação. No centro das divergências está inclusive a afectação de Recursos em prol das Reformas e que se traduz na incapacidade de reestruturar o Orçamento comunitário. A estratégia dos pequenos passos e o voluntarismo da Comissão marcarão a 'agenda política' sobressaindo a discussão ao

redor do saneamento das finanças públicas dos E.Ms e do cumprimento do Pacto de Estabilidade e da 'renovada' Estratégia de Lisboa. É uma Europa dividida entre o 'designio' da competitividade/inclusão social e o 'declínio', por manutenção do padrão económico-social que fomenta a inevitável exclusão, agravada pelo seu envelhecimento populacional. No seu conjunto, ficaria 'presa' como espaço geo estratégico de equilíbrio político global e 'adiada' por não conseguir congregar esforços conjuntos como espaço economicamente atractivo. O quadro institucional numa Europa a 25 continua em aberto após o 'não' em Referendo da França e Holanda.

Neste quadro de ambiguidade europeia, é o cumprimento do PEC que surge para Portugal como força motriz. O poder político opta por manter o Estado Social e com isso o Estado mantém-se como o maior parceiro económico na oferta de bens de educação, saúde e de cobertura de riscos individuais. Caso ocorra nas eleições legislativas em 2009, alternância política não haverá modificação de padrão apenas o recurso a soluções mais 'liberais' que se traduzirão em acréscimos de responsabilidades e custos orçamentais. A alteração de padrão reflectirá uma alteração no perfil de 'clientelas' a satisfazer. Do sentido de 'igualitarismo' e de nivelação para a 'mediania' do actual partido no poder, passar-se-á para um sentido mais elitista e tendencialmente mais meritocrático, mas com a diminuição nos níveis de coesão social.

A manutenção do Estado Social constitui o factor de união (coligação entre aparelhos) das duas forças políticas situadas ao centro (PS, e PSD) que são obrigadas a reformar nas 'margens', em oposição à esquerda que gostaria de o manter intacto, mas que no regime democrático nunca foi legitimada para se constituir como alternativa no poder. A alternância política sob a forma de uma 'gestão ao centro', de políticas indiferenciadas, manter-se-á pela exacerbação de clivagens artificiais de 'comunicação', mantendo a 'ilusão' de mudança. O sistema político permanece com os seus dispositivos reguladores bloqueados e está dependente da relação de eficácia PM – PR. A Reforma nas 'margens' que dá suporte à manutenção da 'ilusão', tem o seu foco na 'racionalização' da Administração Central e no controlo da despesa da Administração Regional e Local. Reduzir ao mínimo os custos da primeira e controlar as despesas da segunda, torna-se o meio privilegiado para limitar o conflito com as grandes corporações que dominam a oferta pública de serviços de Educação e de Saúde e que se opõe a ganhos de eficiência e eficácia que pudessem por em causa os seus rendimentos e/ou prerrogativas. O imperativo de cumprimento do PEC dá cobertura ao movimento de 'racionalização' da Administração porquanto permite a

rentabilização de patrimónios que potenciam a cobertura de custos que tendencialmente crescerão com o impacto do envelhecimento da população e das reestruturações sectoriais do tecido produtivo, e dá suporte à ‘pressão’ pública em geral, e das elites empresariais em particular, sobre os ‘privilégios estatutários’ na Administração. A Reforma nas ‘margens’ é ainda complementada pelo combate à evasão fiscal, aceite ‘implicitamente’ pela sociedade mas com o objectivo político escondido de aumento de controlo sobre os cidadãos, através da utilização das tecnologias de informação.

A Reforma nas ‘margens’, por opção política de manutenção do Estado social e sob a pressão do PEC, tem assim por contraposição, o aumento do controlo e de centralismo do Governo – gestão política directa de ‘interesses’ com ‘recoo’ do envolvimento do sistema administrativo, controlo sobre o sistema administrativo pela ‘padronização’ e ‘indiferenciação’ no contexto do mercado de trabalho, controlo sobre os recursos patrimoniais de Estado como ‘moeda de troca’, controlo sobre os cidadãos pela oferta tecnológica, em substituição dos recursos humanos.

A configuração do Sistema administrativo será marcada pela combinação de uma ‘Administração Central racionalizada’ segundo o modelo PRACE, complementada por um sistema de gestão e de avaliação por objectivos e padronização de competências, com a criação de uma ‘Administração paralela’, constituída por unidades de missão, em torno do ‘centro de governo’, o que acentuará a sua configuração como entidade duplamente dependente.

O movimento de racionalização é movido pelo critério das necessidades orçamentais e pelo confronto de ‘poderes’ não obedecendo a critérios de relação viabilidade/necessidade. A ‘discricionariedade’ política é o critério. A destrição entre poderes instalados (corporações) e ‘especialização’ (sentido profissional) é obscurecida, pelo facto de o critério de mérito não servir como filtro. A depuração entre o ‘velho’ sistema administrativo e o ‘novo’ sistema administrativo estará centrado na padronização da oferta (licenças, cartão único, carta verde, administração fiscal..., licenciamentos) tecnológica aos cidadãos e empresas, que se acentuará, em caso de alternância política no sentido mais ‘liberal’. Não obstante, o sentido da dupla dependência manter-se-á com outras ‘fórmulas’, de Reforma administrativa que potenciem a circulação de clientelas. Emerge deste modo, uma perspectiva de cidadania de primeira e de segunda coincidente com o ‘velho’ sistema e o ‘novo’ sistema, de acordo com o perfil de envelhecimento da população, baixos recursos e instrução: A geração do *front-office* (disponibilidade de meios

informáticos) adaptado ao 'novo' sistema administrativo e a geração do *back-office* - os info excluídos.

A *configuração da organização territorial da Administração* será marcada por um modelo regional híbrido, racionalizado na perspectiva de cinco regiões (excepção à esfera judicial e de segurança) e denominado por 'regionalização técnica' no enquadramento da afectação dos fundos comunitários. A falta de consenso sobre a regionalização, num contexto em que a influência europeia é limitada (perspectiva da subsidiariedade), abre margem ao poder político central para utilizar os instrumentos de planeamento que assegurem a reordenação do território segundo os critérios das políticas centrais de lazer e turísticas. A geração de recursos locais por via fiscal, não será regulamentada e a margem de manobra do poder central sairá reforçada pelas compensações proporcionadas à administração local no âmbito dos projectos de interesse nacional, (diminuindo assim a 'pressão' dos municípios das actividades imobiliárias).

A *liderança administrativa de topo* está legalizada segundo o regime de *spoil-system*, à excepção dos Secretários Gerais e Inspectores Gerais dos Ministérios. A legalização deste sistema é coerente com a perspectiva da desconfiança política em relação às elites no quadro de construção da democracia portuguesa e em relação aos Directores Gerais oriundos dos Quadros da Administração. A racionalização do sistema administrativo, fará diminuir o número de líderes de topo bem como da liderança intermédia. A escolha política assegura mais um nível de controlo do poder político sobre o sistema administrativo. Emerge uma liderança administrativa de topo, *de perfil académico*, representa a excelência e é mercado disponível para recrutamento. A tendência deste perfil pode consolidar-se por mudança de ciclo político ou ainda segmentar-se para o perfil gestor das Escolas de Economia e Gestão. A formação obrigatória para os líderes públicos de topo (e intermédios) é só acessível aos quadros em exercício, criando assim uma possibilidade remota de que em cada ciclo político futuro, se dê o recurso a esses quadros. A liderança administrativa de topo na Administração está afastada da promoção de uma cultura de mudança, sendo no essencial gestora do *downsizing*. A poupança (substituição) de recursos por métodos mais eficientes será o critério de base da sua avaliação (a par da confiança política).

A Reforma nas 'margens' tem tido os Media como principal instrumento de aferição, por parte do poder político, e a 'exibição' das Reformas administrativas tem encontrado a aceitação geral da sociedade. A utilização da Reforma administrativa como forma de dar cobertura à gestão de interesses encontrará os seus limites em resultado da imposição comunitária de outras reformas,

o incumprimento do Pacto esteja iminente ou porque as Reformas sectoriais da Administração se tenham bloqueado em certos sectores vitais como o da Justiça, ou ainda pela manutenção da incerteza no mercado de trabalho, colocando a descoberto a insustentabilidade desta opção política, de pretender gerir politicamente interesses corporativos sem o desbloqueamento de reguladores que residam no sistema administrativo.

CENÁRIO 2 - *Descentralização. A última oportunidade do Modelo Social*

Neste cenário a Europa evolui no sentido do compromisso político assumido entre os países no sentido da reconstrução das condições de uma dinâmica interna 'anti-conflito', baseada na atitude mobilizadora de recursos e de suporte aos Governos na implementação das Reformas internas que mais se adaptem às exigências de construção das condições de competitividade, por forma a que a Europa no seu conjunto se constitua num espaço geo-económico atractivo e que em paralelo dê respostas de coesão social, como forma de fazer face à insegurança global provocada pelas novas clivagens civilizacionais emergentes. Neste contexto, as clivagens políticas entre os Estados são ultrapassadas, pelo acordo quanto à nova estrutura do Orçamento comunitário. A França cede nos seus interesses agrícolas em troca do abandono pela Europa das tendências neoliberais britânicas, ficando por seu turno o Orçamento mais vocacionado para as despesas de R&D e da sociedade do conhecimento como era pretendido pelos britânicos. Mas significando também a marginalização do modelo anglo-saxónico, em prol da 'reconversão' do modelo continental para o modelo nórdico no qual prevalece um Modelo Social que cria simultaneamente as condições de competitividade e de coesão. A configuração institucional emergirá então na base da edificação de uma plataforma institucional de políticas comuns, baseada na combinação de recursos nacionais e europeus, que funcionem como factores de orientação dos Estados membros, baseadas em políticas coordenadas e sustentáveis (à semelhança da política de defesa e de política externa comum) segundo orientações estratégicas comuns (à semelhança do processo de convergência para a moeda única) e assumindo o princípio de subsidiariedade como o eixo de referência da soberania e da margem de manobra estratégica de legitimação dos Governos nacionais em relação às suas populações. O sentido de construção institucional europeia estará centrado no compromisso político da cooperação e da congregação dos recursos

para atingir objectivos europeus, em que os benefícios concorrem para todos os Estados membros.

Em Portugal, o poder político opta por manter intacto os termos em que construiu o seu Modelo Social, baseado no Estado como gestor único dos riscos (manutenção do sistema de repartição, descurando a coesão social e intergeracional) e dominando a actividade económica pela manutenção da oferta de educação e saúde. A manutenção do Estado Social constitui o factor de união (coligação entre aparelhos) das duas forças políticas ao centro (PS e PSD) que são obrigadas a reformar nas 'margens', em oposição à esquerda que gostaria de o manter intacto, aproveitando os compromissos políticos assumidos em Bruxelas, para apoiar inequivocamente a regionalização. Ao 'centro' as clivagens para a Reforma nas 'margens' do modelo social surgem configuradas pela oposição à direita quanto à regionalização com o argumento do aumento de custos de controle daí resultantes (distribuição do poder) e acusando o Governo central de querer transferir custos e responsabilidades para as populações locais. Mas apoiando o compromisso assumido em Bruxelas quanto à opção de orientação estratégica no sentido do modelo nórdico. O poder político em exercício (PS) opta por conduzir o Referendo à regionalização (suportado constitucionalmente) como forma de 'salvar' o Modelo Social através da transferência de responsabilidades na Educação e Saúde, tendo suporte inequívoco por parte de Bruxelas. A diarquia estratégica entre PR e PM funciona, porque apesar da não concordância explícita do PR quanto à regionalização o PR não se 'movimenta' nem no sentido de apoio dos argumentos à direita, nem no suporte directo ao poder político, preferindo colocar o seu discurso na importância histórica dos compromissos assumidos em Bruxelas.

O 'acordo ao centro' é conseguido em sede da inevitável Reforma da Administração Pública Central face à descentralização de competências. Este acordo, firma-se na base de criação de uma Administração menos partidarizada, nela coexistindo de modo permanente 'pessoal' dos dois partidos, erradicando o regime de *spoil system* da liderança administrativa de topo - embora a escolha política prevaleça na Administração Central e a escolha de mérito seja assumida também como critério base na escolha da liderança para a Administração regional. As clivagens nestas forças centrais deslocam-se para a velocidade do processo de criação de uma União de Estados a nível europeu e das posições de Portugal face aos projectos que consubstanciam essa União, deixando de fazer-se em torno das reformas na 'margem' do Estado Social. Este Acordo concorre

para a construção de condições para aliviar a pressão patrimonialista, porquanto existe a força motriz de construção europeia, que exige as Reformas necessárias no modelo social.

A configuração do sistema administrativo, mantém-se como entidade dependente, marcada pela combinação dual de uma 'Administração central racionalizada' segundo o modelo PRACE, mantendo-se o formato definido pelo partido no poder (PS) e uma 'Administração paralela' vocacionada para os projectos de construção europeia e que simultaneamente faz a ponte para os projectos a implementar internamente. É altamente politizada, na sequência do 'Acordo firmado ao centro' mas simultaneamente, é altamente profissionalizada, recaindo as escolhas da sua composição, maioritariamente no 'lote de funcionários' (*administrators, experts*) com experiência profissional em Bruxelas ou noutras instituições europeias. O recurso a *head-hunting*, para matérias altamente especializadas e o suporte de grandes empresas de consultoria, completa o quadro em sintonia com a perspectiva mais 'liberal' do partido central PSD.

A configuração da organização territorial caminhará no sentido da implementação dos instrumentos e estruturas regionais, e conseqüentemente na passagem gradual das competências da 'Administração Central racionalizada' para a esfera regional. A pressão europeia para que Portugal siga com particular atenção o modelo 'autonómico' e de reforma administrativa espanhola far-se-á sentir, bem como Espanha encontrará junto do poder político nacional eco nesse sentido. Essa aproximação serve a Bruxelas porque consolida características de funcionamento comum à região ibérica e a Espanha interessa-lhe como facilitador nas relações económicas entre as regiões. Pese embora a estrutura da 'Administração central racionalizada' seja influenciado pelo modelo espanhol - o que tornaria coerente a continuação do processo de regionalização nesse sentido, a pressão à direita, tentará influenciar um modelo mais de acordo com o modelo finlandês, em coerência com a aproximação ao modelo nórdico, assumido em Bruxelas.

O perfil da liderança de topo administrativa na 'Administração Central racionalizada' pode consolidar a emergência do 'perfil académico', por escolha política, ou emergir um *mix* de 'perfil académico' e 'gestionário', em resultado do 'Acordo das forças políticas centrais' e da distribuição de pastas. A diminuição das competências da Administração Central, potenciará a circulação desta liderança para a da 'Administração paralela', por motivos de confiança política ou de mérito pessoal. Emergirá um perfil de liderança europeizada, na sequência do facto de a Administração Central estar cada vez mais vocacionada para os projectos europeus e constituir-se como 'ponte' para a implementação de projectos e estratégias nacionais. Não obstante, a consolidação desse

perfil não terá lugar, por divergências políticas quanto à relevância de existir um grupo consolidado de liderança administrativa, já que ela será assegurada no contexto dos dois partidos. Mais uma vez emerge a desconfiança quanto ao poder das elites administrativas no contexto de manutenção das Narrativas fundadoras e no contexto do 'arranjo político forçado ao centro' por opção política de manutenção do Modelo Social.

Na liderança de topo administrativa regional poderá emergir uma tendência para a profissionalização da liderança baseada num perfil gestor baseado em competências de gestão de ordenamento territorial e de sistemas de informação e de comunicação. A consolidação deste perfil dependerá contudo da capacidade do poder político no processo de construção institucional da regionalização e da passagem das competências da esfera central, que contarão com o suporte comunitário mas terão de fazer face às clivagens regionais.

CENÁRIO 3 - *Desintervenção. Criar viabilidade em nome do Estado Nação*

Neste cenário a Europa, também não dispõe de condições para pilotar a coordenação das Reformas sócio-económicas inevitáveis nos países Membros porque continua marcada pelas divergências entre países quanto aos aspectos essenciais dessas Reformas e os seus instrumentos de coordenação. No centro das divergências está inclusive a afectação de Recursos em prol das Reformas e que se traduz na incapacidade de reestruturar o Orçamento comunitário. A estratégia dos pequenos passos e o voluntarismo da Comissão marcarão a 'agenda política' sobressaindo a discussão ao redor do saneamento das finanças públicas dos E.Ms e do cumprimento do Pacto de Estabilidade e da 'renovada' Estratégia de Lisboa. É, como no primeiro Cenário, uma Europa dividida entre o 'designio' da competitividade/inclusão social e o 'declínio', por manutenção do padrão económico-social que fomenta a inevitável exclusão, agravada pelo seu envelhecimento populacional. No seu conjunto, ficaria 'presa' como espaço geo estratégico de equilíbrio político global e 'adiada' por não conseguir congregiar esforços conjuntos como espaço economicamente atractivo. O quadro institucional numa Europa a 25 continua em aberto após o 'não' em Referendo da França e Holanda.

Para Portugal o PEC mantém-se como guilhotina, e a perda consistente de condições competitivas (fiscal, justiça, educação/formação, disfunção burocrática) leva ao êxodo de empresas, falências, perda de postos de trabalho e incapacidade de atracção de investimento estrangeiro, pese embora o esforço no quadro da Estratégia de Lisboa e da afectação dos recursos comunitários no novo Quadro 2007-2013. A conflitualidade social aumenta num quadro de estagnação de geração de postos de trabalho, de revolta contra as soluções políticas de Reforma de Segurança Social, de pressão fiscal para cobrir o acréscimo de custos tendenciais das despesas de Saúde, e do agravamento dos preços da energia. O 'ataque' ao despesismo do sistema administrativo não garantiu os pressupostos de diminuição de despesa pública (pese embora a rentabilização do património) não obstante o desaparecimento de regalias estatutárias e de implementação do modelo de racionalização da Administração Central. Esta, em conflito pela discricionariedade da gestão dos recursos humanos e do novo sistema de carreiras, alimenta a clivagem entre esquerda e direita, deixando os partidos do bloco central (um porque está no poder – o PS, o outro porque não tem condições internas para constituir-se em alternativa) sem condições de solução governativa e conseqüentemente gerando as condições para a intervenção do PR. A formação de um Governo de iniciativa presidencial, num quadro de pressão (de direita) para a Revisão constitucional projecta uma crise de regime pela incapacidade dos protagonistas políticos disporem de uma estratégia autónoma nacional. A ruptura com o paradigma do Estado Social (Reforma de paradigma da Segurança Social para um regime de capitalização, Saúde e Educação) conduz à inevitabilidade de reformulação das funções do Estado, no sentido do Estado mínimo como forma de incentivar a iniciativa privada, estabelecer parcerias num novo quadro de avaliação custo-benefício, e de contratos programa. O sentido é o de empresarialização (e de privatização) das funções do modelo social, para as quais se procura encontrar suporte financeiro em medidas específicas que potenciem a sustentabilidade dessas actividades emergentes vocacionadas para o mercado interno. No âmbito estatal permanecerão as áreas de grande negócio, procurando manter até ao limite a capacidade de utilização das *golden-share*, mas minimizando as compensações financeiras a empresas por serviço público por contrapartida a ganhos de dimensão concorrencial, mesmo que em prejuízo social (por via dos preços). Neste tocante politicamente serão aproveitadas as margens de manobra resultantes das próprias ambiguidades europeias.

O incentivo ao *spin off* da Administração Pública inscreve-se neste quadro de dinâmica de desintervenção (apoio ao empreendedorismo) dirigido aos especialistas (até aí, funcionários) em actividades ligadas à educação, ao ordenamento do território e ambiente, saúde e assistência social. Em paralelo, um programa de rescisões amigáveis na Administração e a abertura de excepção para reformas antecipadas de longas carreiras reduzirá a Administração central ao mínimo. O estatuto de funcionário de Estado ficará reservado às estritas funções de soberania, sendo o regime de contrato público de emprego revisto e constituindo-se em Norma definidora de direitos e deveres.

As funções de regulação, avaliação de políticas públicas, controlo da legalidade (evasão fiscal) da eficácia e eficiência (das organizações), avaliação legislativa e desregulamentação (custos de contexto) passarão a ser o *core business* das actividades do sistema administrativo. O poder político opta pela recuperação do sistema administrativo como dispositivo de regulação, mas reserva para si a decisão e controlo sobre a definição e estratégia da oferta das políticas públicas. O exercício democrático é 'musculado' como forma de fazer frente, aos interesses corporativos mais instalados e controlar a fragmentação social resultante dos múltiplos interesses instalados. A abertura à contestação social, media e 'movimentação' regional e local é mínima. O controle sobre as iniciativas autárquicas e as suas responsabilidades será moldado por nova Reforma sobre as Finanças Locais.

A *configuração do sistema administrativo* orienta-se para um perfil do *New Public Management*, suportado por uma Administração Central emergente onde se aposta na formação sólida (suportada por incentivos comunitários) em competências de gestão pública (financeira, planeamento/avaliação, auditoria/qualidade e de acreditação), constituindo um suporte técnico ao poder político (cuja estrutura de gabinete será menor e vocacionada para as relações exteriores e de suporte), e também um 'aferidor' da receptividade social (em geral ou em segmentos particulares), 'destronando' o impacto da 'verdade mediática'.

A Administração central virtual estende-se a todo o território (desconcentração virtual), e é uma aposta política para minimizar os efeitos do centralismo. A sua base de sustentação está firmada na vulgarização dos meios informáticos e de comunicação por forma a estabelecer redes de apoio regional em cooperação com as entidades locais. Neste sentido, a organização territorial da Administração será marcada por um modelo de Administração regional híbrido, por falta de

consenso (e de vontade política) em torno da regionalização, num contexto em que a influência comunitária é limitada (em conformidade com o Livro Branco sobre os serviços de interesse geral). A liderança administrativa de topo emergente, será profissionalizada, possuirá um perfil de gestão pública, cujos critérios e escolha terão por base a dupla componente meritocrática e política. A sustentabilidade da liderança administrativa conta com apoio do poder político em exercício - mas também com oposição oriunda de vários partidos que vêm posta em causa os interesses partidários em chegar a cargos de liderança administrativa. A aposta de profissionalização da Administração passa pela qualidade da sua liderança embora a discricionariedade política ainda tenha lugar, particularmente para determinados postos.

A liderança de topo da Administração virtual além da componente de gestão pública terá uma vertente determinante de sistemas de informação e de comunicação e a sua escolha terá apenas uma base meritocrática.

Na medida em que esta opção política surge da inevitabilidade de uma crise de acção governativa, que resulta do processo cumulativo de desequilíbrios gerados pela inviabilidade económica da manutenção de um Estado Social enredado na teia patrimonialista (gerada pela forma política na construção democrática), a sua sustentabilidade depende do consenso ao redor de uma Reforma constitucional e da força motriz europeia que reforce o esforço interno de Reforma e forneça pistas estratégicas para a coordenação de esforços conjuntos europeus no sentido de criação das condições de competitividade.

CENÁRIO 4 - *A Missão sustentável. O caminho da Regulação - gerir as contradições entre competitividade e inclusão*

Neste cenário a Europa evolui no sentido do compromisso político assumido entre os países no sentido da reconstrução das condições de uma dinâmica interna 'anti-conflito', baseada na atitude mobilizadora de recursos e de suporte aos Governos na implementação das Reformas internas que mais se adaptem às exigências de construção das condições de competitividade, por forma a que a Europa no seu conjunto se constitua num espaço geo-económico atractivo e que em paralelo dê respostas de coesão social, como forma de fazer face à insegurança global provocada pelas novas clivagens civilizacionais emergentes. Neste contexto, as clivagens políticas entre os

Estados são ultrapassadas, pelo acordo quanto à nova estrutura do Orçamento comunitário. A França cede nos seus interesses agrícolas em troca do abandono pela Europa das tendências neoliberais britânicas, ficando por seu turno o Orçamento mais vocacionado para as despesas de R&D e da sociedade do conhecimento como era pretendido pelos britânicos. Mas significando também a marginalização do modelo anglo-saxónico, em prol da 'reconversão' do modelo continental para o modelo nórdico no qual prevalece um Modelo Social que cria simultaneamente as condições de competitividade e de coesão. A configuração institucional emergirá então na base da edificação de uma plataforma institucional de políticas comuns, baseada na combinação de recursos nacionais e europeus, que funcionem como factores de orientação dos Estados membros, baseadas em políticas coordenadas e sustentáveis (à semelhança da política de defesa e de política externa comum) segundo orientações estratégicas comuns (à semelhança do processo de convergência para a moeda única) e assumindo o princípio de subsidiariedade como o eixo de referência da soberania e da margem de manobra estratégica de legitimação dos Governos nacionais em relação às suas populações. O sentido de construção institucional europeia estará centrado no compromisso político da cooperação e da congregação dos recursos para atingir objectivos europeus, em que os benefícios concorrem para todos os Estados membros.

Portugal opta por uma ruptura parcial com o paradigma do Estado Social elegendo a Educação e a formação como desígnios nacionais. Esta opção política resulta do confronto com a 'realidade' e da impossibilidade de manter a 'ilusão'. A Reforma do Sistema político, a redefinição do papel do Estado (na medida em que os termos de funcionamento do Modelo Social deverão ser construídos na base de um outro padrão) o restabelecimento do funcionamento dos dispositivos reguladores, a alteração da forma política e a reestruturação dos pilares democráticos constituem as únicas possibilidades para ser considerado em termos europeus um Estado viável politicamente e com possibilidade de manter a sua permanência no Euro. O poder político nacional vê-se confrontado com a possibilidade de ver a sua liderança interna repartida pela supervisão europeia e espanhola. A crise de orientação estratégica está instalada porque o esforço empreendido na Reforma nas 'margens' do Estado Social e o 'desmantelamento racional' da Administração apenas tentaram 'encobrir e adiar' opções de fundo que no contexto da construção das condições institucionais e estratégicas da UE se tornaram inadiáveis. Se o primeiro passo, é a inequívoca necessidade de saneamento das Finanças públicas (parcialmente resolvido pela diminuição com

os custos da Administração), com uma estrutura orçamental harmonizada (sem margem de manobra para a reengenharia interna), paralelamente há que reconstruir os pilares de um nova sociedade democrática, e lançar as bases para uma 'estratégia autónoma' a apresentar em sede europeia e que configure os princípios e compromissos estabelecidos em Bruxelas. Neste quadro, a opção nacional, e as reformas internas, inspiradas no 'modelo nórdico', tornam-se consensuais entre os dois partidos do centro, que encontram na evolução europeia uma nova plataforma de entendimento, renovam o discurso face ao eleitorado colocando o 'foco' na construção de uma sociedade de partilha de riscos e centrando a estratégia nacional de longo prazo na Educação, desenvolvimento da cidadania e na aprendizagem ao longo da vida como ' plataforma política comum'. Nesta plataforma, as empresas serão chamadas a um papel activo como parceiras, na responsabilidade social de continuamente se empenharem no desenvolvimento dos seus recursos humanos, por contrapartida de benefícios fiscais. As 'clivagens' na política interna colocar-se-ão em outras plataformas, mas segundo opções firmadas em critérios de racionalidade, eficácia e de equilíbrio na promoção da equidade face aos paradoxos que inevitavelmente se geram na criação de condições de competitividade. O grau de distribuição de poderes entre o poder central e regional e o papel que cabe a cada instância, o papel e relevância da Justiça na construção de uma sociedade competitiva mas mais coesa, a discussão pública 'da participação da comunidade portuguesa na construção europeia' mas também no debate de problemas emergentes nesse processo de reconstrução europeia (segurança, imigração, exigências competitivas), constituirão temas de debate perspectivados numa óptica em que a 'ideologia' de esquerda/direita será substituída pelo 'discurso' de 'partilha de obrigações/direitos.' Os media contribuirão activamente no debate como promotores, facilitadores e árbitros, abandonando a postura de dependência do poder político e recuperando a autonomia no sentido de suporte à reconstrução de uma 'comunidade portuguesa europeizada' e do contributo que dela se espera nesse processo de reconstrução.

A Administração verá recuperado o seu papel de dispositivo regulador, por reactualização da função burocrático-racional. A Administração recupera a sua função reguladora por competência técnica altamente profissionalizada e neutral regida por critérios de mérito e constituindo uma baliza para o poder político na definição do critério viabilidade/necessidade. A tecnologia é uma inevitabilidade crucial mas não é o objectivo último, já que são os seus recursos humanos que produzem conhecimento valioso (criação de valor) para a tomada de decisão e dispõem de

versatilidade para a 'mediação' societal – saber veicular o sentido de viabilidade. Na prática, isto obriga a ter *know how*, competências técnicas, neutralidade e transparência para repor justiça social e coesão entre 'racionalidades regionais que não são homogéneas'. É uma Administração que gere recursos do conhecimento para os poder utilizar com eficácia ao nível operacional e de gestão de expectativas. A Administração não é mais uma acumuladora de bens, para proveito próprio ou para serem distribuídos discricionariamente pelo poder político em função dos seus projectos próprios. Os bens públicos puros são da responsabilidade do Estado e a sua gestão tem de estar sujeita à prestação de contas. A Administração abre-se a um 'perfil' cosmopolita, por troca de experiências efectivas de trabalho em diferentes Estados europeus. Não concorre entre si mobiliza-se em função de projectos conjuntos europeus e adquire *know how*. Sujeita-se a avaliação permanente. As organizações públicas tem o dever e a responsabilidade de 'criar valor' para a comunidade sendo simultaneamente o 'veículo' racionalizador das necessidades destas para o poder político.

A configuração do sistema administrativo pode estruturar-se em três plataformas:

- A plataforma virtual de eficiência máxima entre viabilidade/necessidade. É uma extensão da Administração Central, mas também é *focal point* de interligação de subsistemas regionais de prestação de serviços (redes de assistência a idosos, vigilância da natureza, combate a incêndios...) em combinação com serviços de comunicação 'móvel'
- A plataforma reguladora (ex-Adm. Central) com funções claramente definidas e orientada por critérios de racionalidade (porque atende à vertente legal), viabilidade (porque combina o custo e benefício que justifiquem a necessidade) e 'mediação' (porque combina com a capacidade de encontrar soluções para situações 'paradoxais' estabelecendo a ponte entre o poder político, sociedade e os equilíbrios necessários ao nível da plataforma regional). Nesta plataforma as actividades mobilizam-se ao redor de projectos comuns europeus, e também é contribuidora para a definição da acção estratégica em termos internos. É altamente profissionalizada nos domínios da gestão pública, evolui pela meritocracia assente em critérios definidos pela experiência de 'mobilidade' na plataforma regional. Esta potencia a criação de condições de competitividade e por isso a rotatividade de funções e as experiências aliadas ao conhecimento são as condições fundamentais de progressão.

- A plataforma regional é o domínio de acção directamente ligado às populações, resulta da definição clara do papel a desempenhar pelas instituições regionais, na qual a formação em gestão de ordenamento territorial é o principal eixo (nas suas múltiplas vertentes).

A liderança administrativa de topo será marcada pela consolidação de um perfil de liderança 'europeizada', na plataforma reguladora, suportada por uma Escola Europeia de formação de líderes de topo. As condições de progressão destes, tem por base a 'mobilidade' nas administrações públicas nos diferentes Estados membros (na base da cooperação entre Administrações Públicas) e na 'plataforma institucional europeia' bem como os contributos objectivos para a implementação das estratégias nacionais. A capacidade de gestão da mudança organizacional é uma condição de acesso à Escola Europeia o que supõe primeiramente que a formação de líderes de topo se consolide em termos nacionais através de uma Escola de gestão pública por forma a atingir o primeiro grau de profissionalização. Desta Escola emergirá o perfil administrativo de topo para a plataforma regional mais centrado na gestão pública operacional na qual as competências ao nível do ordenamento do território (incluindo múltiplas vertentes sociais), dos sistemas de informação e de comunicação e da avaliação de políticas públicas, são os eixos essenciais.

Na medida em que esta opção política surge da inevitabilidade de uma crise de acção estratégica governativa que resulta do processo cumulativo de desequilíbrios de inviabilidade económica, que obriga as forças políticas 'ao centro' a 'reconfigurar' os pilares da construção democrática, a sustentabilidade encontra-se na capacidade de diminuir as clivagens à esquerda (manutenção dos pilares do Modelo social reactualizados, com a aposta na Educação e formação) e à direita (satisfação na Revisão constitucional) do espectro político e no suporte da força motriz europeia que reforça o esforço interno de Reforma e fornece as pistas estratégicas para a coordenação de esforços conjuntos europeus no sentido da criação das condições de competitividade por orientação da opção do 'modelo nórdico'.

3.7 – Factores de mobilidade entre Cenários – quadro de possibilidades

As trajectórias de Cenários, não representam encaminhamentos estanques. Cada cenário encerra elementos de incerteza que potenciam a mudança de trajectória. O Cenário 1 representa a evolução tendencial, que se designou como Missão impossível, o que lhe confere por isso, o grau

de elevada incerteza quanto às possibilidades de sustentação – configura o sentido de Reformas ‘nas margens’. Em oposição, a trajetória do Cenário 4, configura um cenário de ruptura, isto é, representa a ‘reconstrução dos pilares do sistema democrático’, tem na sua génese o ‘confronto com a realidade’.

Não se afigura plausível uma mudança directa de trajetória do Cenário 1 para o Cenário 4, no quadro temporal de 2012, salvo se, ocorrer em simultâneo, uma ruptura de condições políticas de governação a nível interno e uma crise de condições de governabilidade em sede europeia (em função de ameaças de força motriz externa) que imponha (ao ‘núcleo países conflito’ – França/Grã-Bretanha) uma nova base de partilha de responsabilidades (clarificação do campo de acção política comum e nacional) e de assumpção de compromissos (estratégia europeia baseada na complementaridade e partilha dos recursos) expressos na reconstrução de uma plataforma institucional europeia. A mudança de estratégia e de estrutura do Orçamento comunitário poderá representar o momento de partida.

Assim, a mudança de trajetória do Cenário tendencial (Cenário 1) para o Cenário de ruptura (Cenário 4) terá de corresponder a uma lógica de ‘estágios de maturação’ das condições políticas e sociais representados pelas trajetórias dos Cenários 3 e 2.

Os factores de incerteza associados à evolução da trajetória do Cenário tendencial estão ligados à opção, pelo poder político, na manutenção dos pressupostos em que foi erigido o Modelo Social. Nesta sequência a emergência de incumprimento das metas do Pacto de Estabilidade e Crescimento ou os ‘custos sociais’ associados às medidas de Reforma ‘nas margens’ (que visam o seu cumprimento) cujo ‘foco’ de eficácia se expressa na tentativa de ‘desmantelamento dos interesses’ internos no sistema administrativo, ou ainda, a ocorrência cumulativa de ambas as circunstâncias, reproduz o conjunto de condições de mudança de trajetória para o Cenário 3 - Desintervenção ou 2 - Descentralização.

A inflexão para a trajetória do Cenário 3, afigura-se dispor de melhores condições políticas, tendo o seu mote na clivagem artificial das ‘forças ao centro’ quanto ao núcleo duro do Modelo Social – a Segurança Social, protagonizada pela visão liberal do PSD. Neste contexto, de emergência de protagonistas políticos de perfil ‘sucessor’, com uma visão de Estado mínimo, e forçando as alterações a nível constitucional, poderão produzir as condições de ‘reequacionamento’ do âmbito

de intervenção do Estado, que tenderá a 'alinhar-se' com o modelo britânico (criando situações paradoxais) mas encontrando por parte de Bruxelas o apoio, pelo esforço empreendido no que respeita ao saneamento das Finanças públicas e criação de condições de competitividade.

A mudança de trajectória europeia no sentido de opção pelo modelo nórdico e de reconstrução institucional, que implica um novo quadro de partilha de responsabilidades e de assumpção de compromissos, impele internamente as forças partidárias ao centro, a 'reactualizar' as bases ideológicas e a definir as opções estratégicas de intervenção social - à esquerda (PS) a centralidade poderá colocar-se ao nível da relação dos indivíduos com o espaço territorial (ambiente, reordenamento, imigração, segurança, justiça), - à direita (PSD) a centralidade poderá colocar-se ao nível da relação dos indivíduos com os valores em democracia e o progresso. Deste modo ficariam redefinidas as bases que potenciam a orientação da trajectória do Cenário 4.

Não obstante, o Cenário tendencial poderá evoluir no sentido do Cenário 2 o que pressupõe, um andamento mais rápido da evolução da força motriz europeia e a eficácia relativa nas metas atingidas pelo partido no poder (PS), traduzidas pelo cumprimento das metas do PEC 2009 e um confronto 'vitorioso' em relação 'à oposição' quanto ao modelo de Reforma da Segurança Social protagonizado por esta. Os 'custos' foram suportados no âmbito do sistema administrativo, bem como os 'recursos' de que dispõe teriam sido utilizados em função da causa 'nobre' de manutenção do Modelo Social que num novo quadro de reorientação da estratégia comunitária se torna difícil manter. A manutenção deste modelo obriga à partilha de poder e riscos (transferência de poder e de competências nos sectores sociais de Saúde, Educação, redefinição de poderes no âmbito de arrecadação de impostos) com a esfera regional e com a 'oposição' no tocante à estratégia nacional em função dos compromissos comunitários. Os protagonistas políticos no poder (PS) iniciam o percurso de consciencialização de 'poderes condicionados', embora a redefinição da estratégia europeia permita clarificar o campo de acção política nacional e a estratégia comum. A distribuição de poder territorial, o esforço no processo de 'reconstrução europeia' e a partilha do 'poder ao centro' impele a clarificação da visão do poder e estratégias na esfera central (regulador, mediador e de promotor da coesão entre regiões) e no interior da esfera partidária. O reposicionamento ideológico dos partidos e a sua intervenção no processo de reorientação da mudança cria condições para a mudança de sentido de trajectória em direcção ao Cenário sustentável (Cenário 4).

Notas finais

¹ Utilizam estratégias de *catch all*, antecipando uma tendência europeia típica das democracias ocidentais modernas, com o objectivo de manutenção das próprias entidades partidárias, já que objectivamente a diferenciação quanto a princípios, valores e programas não determina a diferença

² Globalmente mantém ao longo do período alto nível de fidelidade do eleitorado, competindo com outras formações de esquerda, para além do PS, que no tempo se diluíram do espectro partidário tais como sejam o MES, UDP, que vieram a ser aglutinadas pelo que é hoje o Bloco de Esquerda

³ Corresponde ao âmago das personalidades que enformaram o partido desde a fase inicial à excepção das personalidades na linha de Sá Carneiro

⁴ Ou ainda se pode considerar, que subjectivamente a votação em pequenos partidos não são consideradas como úteis

⁵ O crescimento da abstenção tornou-se uma tendência em todos os países da Europa, mostrando que a sociedade não se revê nas opções das elites partidárias. Contudo, não deixa de ser paradoxal no caso português já que o processo democrático é jovem e por isso não deveria reflectir esse 'desânimo' societal. Para isso contribui sem dúvida as estratégias produtoras de clivagens artificiais referidas na Nota¹

Б A constituição do Bloco Central 83-85 e o Pacto político subjacente entre o PS e o PSD é o Acontecimento relevante, mas também o aprofundamento das relações entre famílias políticas europeias como a Internacional Socialista, não é factor descipiendo

⁷ No fenómeno abstenção, não escolher é uma forma de escolha que reverterá a favor de um deles, sabendo-se à partida que esse é em tudo idêntico ao outro

⁸ As classes médias têm sido particularmente a partir de 2000 profundamente atacadas no seu poder de compra na sequência de um processo cumulativo de opções políticas distorcidas, refira-se a imobilidade do mercado laboral devido à rigidez do mercado habitacional, a deficiente regulação do crédito com o conseqüente sobreendividamento, o aumento progressivo de impostos para suprir as necessidades de transferências sociais cada vez mais alargadas, a incapacidade de combate à evasão fiscal e atrofia na capacidade de poupança e/ou investimento dessas classes, de entre outras.

9 Não obstante, devem ser feitas ressalvas, quanto à interpretação que os diferentes organismos tiveram dos conceitos que previamente estavam definidos isto é, – Áreas de intervenção, Actividades e Modalidades de prestação. Particularmente nesta última, a avaliar pela consulta feita aos Relatórios sectoriais, reconhece-se desvios substanciais de entendimento e mesmo de desadaptação do Modelo em causa o que conseqüentemente arrasta deficiências no cruzamento das diferentes variáveis e conseqüentemente nos resultados obtidos.

¹⁰ O conceito foi estabelecido pela própria Agência Portuguesa para o Investimento (API) do seguinte modo: It concerns the situations, acts or other omissions which cause losses in firm activities. The latter have their origins in Public Administration practices and procedures, could result from the economic and social level of development of the country, or even from political decisions. To distinguish whether we are in presence of a context cost or of an obligation, two criteria were established: a) The *proportionality* of the norm; b) The *reasonability* of the act (by acting on discretionary of the norms) (Jorge, 2003:15). O conceito estava ainda equacionado a diferentes níveis: a) Custos de contexto estruturais (resultantes das insuficiências das Reformas a nível macro); b) Custos em resultado das opções políticas (constituencies); c) Custos que resultavam do nível de competências da API. A Agência publicava mensalmente o Relatório dos problemas e das

soluções que obtinha bem como identificava os 'focos' de problema que extravasavam as suas competências, comparando internacionalmente os resultados e identificando boas práticas internacionais

¹¹ À excepção do significativo aumento de funcionários, por via da integração dos efectivos das ex-colónias e da Administração se ter tornado o maior mercado de emprego

¹² Teve lugar a introdução de mecanismos de gestão, revisão do Código de Procedimento Administrativo, Reforma do Sistema de Contabilidade Pública que na prática só excepcionalmente foi implementado no que se refere ao POCP, início da informatização dos serviços, definição de competências dos dirigentes

¹³ O conceito faz apelo à concentração de funções comuns de gestão, nas Secretarias Gerais - área financeira, aprovisionamento e logística, gestão de recursos humanos e serviços de documentação, libertando as Direcções Gerais para a focalização na missão técnica

¹⁴ A sindicalização dos agentes de segurança pública e movimentos associativos das forças militares é hoje uma realidade mas os contornos da sua acção cívica não têm estado isentos de interferências políticas e de manifestações por parte das hierarquias

¹⁵ A informação base que permitiu a apresentação das considerações tecidas, foi recolhida na base de um artigo publicado no DE em 3 de Maio de 2006, no qual os jornalistas procuraram investigar através de entrevistas aos maiores grupos de Advocacia nacional a sua posição quanto à prestação de serviços de consultoria ao Estado bem como o peso deste na sua carteira de negócios e por outro lado perceber em que rubricas do Orçamento do Estado se poderia apurar o peso da contratação deste tipo de serviços, demonstrando que a situação é uma *black box* de ambos os lados – impossibilidade de identificação dos custos por parte do Estado e omissão por parte dos grupos quanto à relevância do negócio, acrescida pela defesa intransigente da confiança pessoal como critério de escolha no processo de contratação.

¹⁶ A abertura à iniciativa privada em determinados sectores chave é expressa no DecretoLei 449/88, posteriormente são introduzidas alterações nesta matéria na Revisão Constitucional de 1989 e mais tarde a Lei Quadro 11/90 que marca o movimento das reprivatizações

¹⁷ Os dados que permanecem como oficiais reportando o retrato da Administração Pública e dos seus efectivos processado pela DGAP, reportado a 31 de Dezembro de 1999, evidenciava a Administração Central com 360 823 efectivos (78,3% do total), o regime de carreira tomado pelo indicador das nomeações representava 578 250, significando os outros regimes apenas 22% do total. Os sectores com maior número de efectivos repartiam-se, quer pelas funções do Estado Social – Educação 228 771 e Saúde 115 590, e funções de soberania – Defesa 115 590 e Administração Interna 51662. A média etária já se situava acima dos 40 anos e os elevados níveis de qualificação centravam-se nos sectores da Educação e Saúde (90% do total).

¹⁸ A minimização do papel parlamentar no tocante ao escrutínio da participação nacional nas instituições europeias tem sido encarado pelos estudiosos como uma das principais causas do défice democrático. A Constituição remete para lei o papel de participação da Assembleia da República nas matérias pendentes de decisão em órgãos no âmbito da União Europeia (competência legislativa reservada) bem como na designação nacional dos membros de órgãos na União Europeia. Neste momento estão para apreciação em A.R. projectos de lei que visam colmatar estas lacunas. O principal impacto reverte no facto da A.R ter intervenção nos procedimentos legislativos comunitários, designadamente a montante da discussão dos projectos de regulamento ou de directivas nas instituições comunitárias (fase ascendente), cumprindo assim o que já estava inscrito na Constituição Portuguesa mas também no que está previsto no Projecto de Constituição Europeia, pendente. Acresce, que quanto à nomeação de titulares de cargos comunitários o projecto a apresentar à A.R. pela actual Governo de maioria socialista, distingue cargos de natureza jurisdicional da não jurisdicional. Nestes últimos o Governo deve remeter à comissão de Assuntos Europeus a indicação dos indigitados, cabendo a esta emitir um Parecer. Em ambas as situações os pareceres da A.R. não são vinculativos, só que o Governo tem de justificar as razões pelas quais procede contrariamente ao parecer da A.R. ... o projecto de diploma em discussão procede a um considerável reforço dos meios de controlo parlamentar da acção do Governo a nível

comunitário. (Moreira, 2006.06.13). O projecto contempla ainda debates parlamentares com o Governo na semana anterior ao Conselho Europeu bem como à posteriori na sequência do mesmo. Em suma, passados 20 anos da adesão do país à União Europeia, a participação activa do Parlamento, com este projecto de lei parece indiciar uma nova fase de protagonismo em sede das Instituições comunitárias.

¹⁹ Os dados foram recolhidos no artigo de Daniel Rosário, correspondente em Bruxelas, in *Jornal Expresso*, edição 1742, de 18 de Março de 2006.

²⁰ A necessidade de coordenação das Políticas de Emprego nos E.Ms e a sua correlação com a Política Económica, tem por base uma evolução centrada em três Acontecimentos. O Pacto de Estabilidade e Crescimento em 1997, quando o descalabro das Finanças Públicas em diferentes países ameaçava o sentido de evolução para a Moeda Única. Assim, sucedem-se o Processo de Colónia (1999) que estabeleceu o compromisso de cooperação entre os E.Ms. na política macroeconómica – «diálogo macro económico» - , utilizando métodos de coordenação soft da sua evolução; o Processo do Luxemburgo que definiu uma estratégia coordenada para o Emprego (*European Employment Strategy*), baseada na monitorização de Guidelines para o Emprego; o Processo de Cardiff (1998) que estabelece a necessidade de Reformas nas Finanças Públicas dos E.Ms, suportada pela monitorização de Indicadores estruturais.

²¹ Ahonen cita no Paper sobre o Método de Coordenação Aberta, a primeira avaliação feita pela Comissão sobre a eficácia do Método in, 'Joint Employment Report 2000. Volume I. Part I: The European Union. Part II: The Member States'.

²² A Estratégia de Lisboa colhe a sua inspiração nos processos do Luxemburgo, de Cardiff e de Colónia, e constituiu o momento de decisão de estender os métodos flexíveis de cooperação, a outros domínios. De entre eles, a sociedade de informação, a investigação, a política empresarial, a política social e a educação. A luta contra a exclusão, a protecção social e o ambiente são domínios posteriormente acrescentados onde se considerou dever utilizar o método.

²³ Os dados evidenciados foram recolhidos a partir de um pequeno estudo, no qual se compara o número excessivo de funcionários pelo 'efeito preço' e pelo 'efeito quantidade' elaborado por Miguel Frasilho e publicado no *Jornal de Negócios* de 2006.06.13, página 26.

²⁴ Os dados sobre esta matéria foram recolhidos no artigo de Demmke, 2002, "Undefined boundaries and grey áreas: the evolving interaction between the EU and National Public Services", EIPA

²⁵ A Directora executiva do Conselho de Lisboa (Lisboa Council) - Mettler (2006) - põe em causa o êxito da Estratégia de Lisboa pelo facto de ela não corresponder aos interesses dos Grupos nem do lobbying. A Europa do conhecimento, em sua opinião tem de ter um motor ou base alargada de apoio e ele tem de surgir do seio da sociedade por isso os governos devem empenhar-se em motivar os cidadãos. (Informação recolhida de uma entrevista dada em Bruxelas ao *Jornal DN*, publicada em 2006.03.23)

Daqui pode também concluir-se que o inêxito não pode ser só encontrado nas deficiências do método aberto de coordenação, mas sim no facto de não existir qualquer motivação dos grupos de interesse instituídos para que a estratégia seja eficaz. De certo modo, a implementação da Estratégia de Lisboa que pretende contribuir para uma modificação estrutural económica e de organização societária entra em concorrência com os interesses sectoriais instalados.

²⁶ Contudo, pode afirmar-se que existe protagonismo (pela negativa) quando está em causa a angariação de fundos comunitários, usando o poder político, todos os argumentos para evidenciar as debilidades nacionais. O esforço para cumprir as condições básicas para aderir ao Euro, surgem como inevitabilidade nacional. Estruturalmente as condições de sustentabilidade do modelo económico, não existiam e o impacto da adesão prolongar-se-á, segundo alguns investigadores na matéria, pelo menos até 2009. É neste contexto que surge o esforço reformista da Administração que é simultaneamente parte do problema e da solução.

²⁷ Em, Aguiar. 2005. *Fim das Ilusões, Ilusões do Fim. 1985-2005*, Lisboa, Aletheia, o autor explica a dinâmica da crise política em Portugal, procurando através da análise nas raízes profundas da cultura política e configuração social explicar o movimento de captura do sistema político e consequentemente o desaparecimento dos dispositivos de regulação da democracia. A crise projecta-se quando estes dispositivos são capturados, e o exercício democrático torna-se arbitrário. A crise agrava-se por perda de oportunidades na integração europeia e pela dinâmica de mudança das condições de competitividade impostas pela globalização.

²⁸ O patrimonialismo constitui uma forma política de dominação, segundo a estruturação de Weber, a par da burocrático-racional e carismática. O conceito de patrimonialismo gera-se no próprio processo de consolidação do Estado (centralização do poder), está associada à relação económica, tendo-se apropriado este, das funções que o Rei detinha com as casas senhoriais. O Estado passa a ter um 'sistema administrativo' cuja função é a gestão dos fluxos económicos. A apropriação crescente dos rendimentos nacionais faz com que o Estado apareça no papel do Rei, num quadro de estruturação do território nacional em que o objectivo funcional muda com o tempo e se configure hoje com a gestão de políticas e a aplicação eficiente de verbas orçamentais.

O patrimonialismo reconfigura-se e reconstitui-se nos contextos políticos modernos quando funções e necessidades equivalentes do Estado voltam ao primeiro plano de agenda política, isto é, essas necessidades ao serem incluídas no Orçamento de Estado passam a constituir-se como responsabilidades públicas. A esta reactualização do conceito denomina-se de neopatrimonialismo. Nas sociedades modernas encontram-se a combinação das três diferentes formas políticas de dominação, a predominância de uma delas dependerá da qualidade das outras. No caso português, a dependência da sociedade do Estado (patrimonialismo) é ancestral, tendo a sua prevalência sido interrompida no regime autoritário, no qual a forma de dominação burocrático-racional controlava as expectativas distributivas. Em suma, o sistema administrativo correspondia a um filtro neutral que determinava a viabilidade de concretização dessas expectativas.

²⁹ Segundo o modelo de Aguiar (2005) as crises nas formas políticas, em contextos das sociedades abertas e competitivas que são simultaneamente sociedades de direitos sociais legalmente garantidos e sociedades de democracia de massas, identificam-se como: a) crises de orientação, se a satisfação das necessidades sociais não corresponde à viabilidade de produção; b) crises de endividamento que corresponde à opção política de satisfação dessas necessidades tendo de recorrer ao endividamento para as satisfazer; c) crises de representatividade quando essas necessidades são assumidas politicamente em sede de despesa orçamental; d) crise estratégica que resulta do processo cumulativo das anteriores porque se chega a uma situação em que não há correspondência entre a possibilidade política (decisão política) e a viabilidade produtiva que permita proteger e manter a continuidade das necessidades sociais.

³⁰ Aguiar (2005) classifica os protagonistas políticos segundo três tipos: os fundadores os sucessores e os funcionários, usando como critérios a visão e o entendimento que cada uma destas gerações têm quanto ao papel de acção política fundada na sua experiência e vivências.

³¹ O autor distingue duas possibilidades em contexto de ruptura política; ruptura por demolição, na qual se equaciona os termos de ruptura e os seus efeitos conciliando nos novos alicerces elementos de continuidade que se não fossem acautelados teriam efeitos contrários ao pretendido; ruptura por derrocada, que se centra na radicalização de rejeição de todas as formas, métodos e instrumentos usados anteriormente, sem avaliação dos impactos futuros

³² O autor enumera vários tipos de ameaças e de medos - uns reais outros potenciais que dominavam o imaginário político à época: pressões militares, pressões radicais de direita ou esquerda, violações às liberdades e garantias, evolução para o parlamentarismo ou presidencialismo, centralismo administrativo, pulverização provocada pela descentralização ou regionalização...

³³ O autor estabelece a distinção entre o conceito de divisão de poderes e de separação de poderes. O primeiro, impede a emergência de grupos que protagonizem uma nova forma política. O conceito de divisão de poderes relaciona-se com a diluição de responsabilidades ou seja, face a competências atribuídas, haverá alguma que está dependente do acordo ou exige negociação com outro. Contrariamente a separação de poderes implica uma competência total e a responsabilização pelo resultado que não se alcançou

³⁴ Para definir as características de padrão cultural dominante e de tendências culturais dominantes, Aguiar (2005) usa o modelo de Douglas-Wildavsky, aplicando – o à sociedade portuguesa. Deste modo permite uma análise comparativa entre padrões de diferentes sociedades.

³⁵ A importância dos modelos de desenvolvimento na perspectiva da integração europeia podem sintetizar-se em quatro aspectos: 1º) os modelos congregam as expectativas dos intervenientes no processo face à integração numa estrutura flexível e facilmente adaptável a novas circunstâncias; 2º) os modelos permitem justificar também a importância do papel das instituições comunitárias no processo de construção da Comunidade (particularmente o Parlamento Europeu); 3º) têm repercussões a nível da opinião pública europeia, dado que permitem aos cidadãos uma identificação da fase de desenvolvimento da Comunidade europeia com os valores políticos e as expectativas; 4º) os modelos constituem uma expressão do reconhecimento político do valor do processo de integração e da importância da política europeia, potenciando o efeito estabilizador quando o processo europeu de tomada de decisões se torna controverso.

³⁶ O 1º Referendo na Dinamarca obteve resposta negativa por parte dos cidadãos (50,7%), e a complexidade do texto do Tratado levantou múltiplas objecções na Alemanha e Reino Unido, conduzindo a um atraso de um ano na Ratificação

³⁷ Em termos sintéticos, o Modelo Social comporta duas grandes vertentes: 1ª) A vertente referente aos termos de funcionamento do mercado de trabalho e às formas como são suportados os riscos; 2ª) A vertente respeitante aos pilares que suportam a subsistência pós vida activa. O Modelo Social tradicional está centrado na assumpção dos riscos totais pelo Estado, embora existam variantes entre os países determinada pela orientação bismarckiana (alemã) ou beveredgiana (anglo-saxónica).

³⁸ A eficiência do mercado de trabalho é vista no âmbito do Relatório SAPIR como estando relacionada com a flexibilidade das leis laborais, provando-se pelos cálculos efectuados, existir uma correlação entre rigidez da legislação laboral e a baixa capacidade da taxa de empregabilidade

³⁹ A questão coesão social perspectiva-se na capacidade de implementação de mecanismos que minimizem a probabilidade do aumento e permanência em situações de pobreza devidos às falências de empresas ou outros disfuncionamentos do mercado que não permitam absorver oferta do mercado de trabalho (por motivos de idade, desajustamento de competências, questões de saúde, etc.)

CAPÍTULO IV – CENÁRIOS E VERIFICAÇÃO DA HIPÓTESE DE TRABALHO.

- ...o que representam os Cenários

O exercício de cenarização que se efectuou pretendeu demonstrar que a reflexão sobre as condições de sustentação futura da liderança administrativa de topo estão condicionadas pela dinâmica de variáveis contextuais (assumidas como configurações), que identificam e caracterizam um percurso histórico, político e social específico. De facto, o principal desafio que se colocou desde a fase inicial de revisão da literatura sobre liderança, evolução do Estado e sistemas administrativos foi por um lado, identificar uma metodologia que potenciase uma apreensão holística da problemática, e por outro compreender a dinâmica de um conjunto de dimensões que se pudessem perspectivar como Variáveis explicativas das trajectórias de evolução.

O conceito de sustentabilidade foi estruturado por Dimensões que aglutinam um conjunto de elementos caracterizadores que definem a sua evolução tendo sido designados, por isso, como configurações. Ao adquirirem esta propriedade tornam-se Variáveis que evoluem em cada Cenário de diferentes formas. Nesta perspectiva consideraram-se, em síntese:

- *a configuração da visão do campo de acção política*, que sendo uma característica da força motriz Reformulação do papel do Estado, pode assumir – em função do perfil dos protagonistas envolvidos, ou pela força das circunstâncias – uma visão centrada na óptica dos poderes do Estado nação, forma política neo-patrimonialista, em que o sistema administrativo é fonte de poder e de recursos versus uma visão centrada no exercício de poder condicionado em que o sistema administrativo recupere o seu papel burocrático-racional, constituindo-se como ‘entidade’ (clareza de âmbito, valores e missão, direitos/deveres/responsabilidades/avaliação, conhecimento/profissionalismo) que acrescenta valor para a sociedade e para os desafios e paradoxos económico-sociais com que o poder político se confronta.

- *a configuração do sistema administrativo* – caracterizado por um conjunto de elementos definidores da sua dependência versus autonomia (técnico-administrativa);

- a *configuração da distribuição do poder ao nível territorial* - cujos elementos variáveis, por oposição, se definiram como concentração versus descentralização, assumindo-se a regionalização técnica como forma híbrida de distribuição de poder ;

- a *configuração da liderança administrativa* – na qual sobressai os elementos característicos da forma de selecção (escolha política versus escolha por mérito) e de perfil (académico versus gestor);

Como complemento consideraram-se Variáveis de ligação – os Media (dependência do poder político versus autonomia) e comportamento societal (fatalismo e inércia face à incerteza por oposição à capacidade de iniciativa/flexibilidade num contexto de orientação estratégica clara).

Deste modo, os quatro Cenários contrastados, apresentados sobre a forma de narrativas, pretendem criar o quadro referencial futuro, possível, das relações causais que se poderão estabelecer entre os desafios económicos que o país enfrenta, a visão e opções dos seus protagonistas políticos para os enfrentar e nesse contexto qual o papel que atribuem ao sistema administrativo e seus líderes na concretização desses desafios. As duas forças motrizes identificadas - Reformulação do papel do Estado e a Reconstrução institucional europeia – representam as duas variáveis explicativas (incertas e contrastadas) em função das quais foi possível detalhar os diferentes encaminhamentos das configurações e estabelecer os quadros de condições de sustentação futura da liderança administrativa de topo.

A opção por este modelo de análise pretendeu, dar aderência à premissa estabelecida neste trabalho de pesquisa (Cf. sublinhado pág. 56) de que o desenvolvimento de estratégias de liderança tinham de ser congruentes com as opções políticas face aos desafios económico sociais de cada país, tendo-se considerado como objectivo da pesquisa a demonstração de que a função directiva era sustentável quando a opção dos protagonistas políticos reconhecia que o sistema administrativo criava valor público para os cidadãos e conseqüentemente a ‘percepção ‘ de liderança – o seu papel, condições de exercício, selecção, desenvolvimento - deveria ser alinhada com esse desiderato.

Neste quadro, foi estabelecida como hipótese de trabalho, que o poder político reconhecia que o sistema administrativo e os seus líderes criam valor público, considerando-se ser possível existir pelo menos uma trajectória na qual esta hipótese encontrasse confirmação.

- ... *O que representa cada Cenário face à Hipótese de trabalho*

A análise da trajetória dos diferentes cenários, permite-nos testar a hipótese formulada e demonstrar em que cenários o sistema administrativo e a função directiva são reconhecidos como suportes eficazes na construção dos desafios económicos e sociais com que os protagonistas políticos se defrontam.

O Cenário 1 – Missão Impossível, representa o cenário de evolução tendencial, isto é, as duas forças motrizes configuram um sentido de evolução na continuidade, mas com um elemento paradoxal na força motriz nacional representada pela visão política e opção estratégica de manutenção do Estado Social conjugada com uma administração mínima que evolui sobre um modelo (PRACE) de racionalização da Administração Central. Esta Reforma corre em simultâneo com a forma híbrida de 'regionalização técnica', mantendo o campo de distribuição de poder entre as plataformas - central e regional/local, difuso (não obstante, os instrumentos legais da nova Lei de Finanças Locais, regime jurídico, âmbito e estatutos das empresas municipais e de receitas municipais) e com ampla margem de manobra para a acentuação do centralismo (definição dos projectos de interesse e a gestão de fundos do QREN 2007-2013). O sentido reformador da acção política mantém intacta a visão do sistema administrativo como entidade fonte de recursos e de poder, dependente (no caso, duplamente dependente) e reformável por via da acção legislativa - racionalização de estruturas, diminuição de privilégios e reorientação para as regras de funcionamento do mercado de trabalho, sistemas de avaliação que contribuam para a agilização do quadro de efectivos, padronização de competências. Estes instrumentos, pretende-se, 'reposicionarão' o sistema a um nível adequado de eficácia e eficiência, contribuindo a selecção política da liderança administrativa de topo, como forma de assegurar o controlo sobre o sistema. A legalização do spoil system como modelo na escolha da liderança de topo institui a rotatividade nos cargos no processo de alternância governativa o que acentua o 'divórcio' entre o papel dos líderes como agentes de mudança organizacional. O sistema administrativo permanece desvalorizado socialmente e a sua liderança 'desacreditada' no seio das organizações. Estas, mantêm-se como receptáculos da movimentação político/partidária.

Em suma, neste cenário as 'fontes de continuidade' permanecem, não obstante o sistema administrativo se encontrar mais 'recuado', em virtude de os interesses externos serem geridos pelo centro de Governo, e o impacto das medidas legislativas de Reforma minimizarem temporariamente os ímpetus corporativistas que poderão reemergir em contexto de alternância política ou mesmo como resultante do enfraquecimento do actual partido no poder. O contexto de manutenção do Modelo Social e a forma política de neopatrimonialismo, mantém intactas as condições de reemergência dos termos das fontes de continuidade. Nesta sequência, demonstra-se que nem o sistema administrativo nem a sua função directiva são reconhecidos pelo poder político como contribuidores activos na concretização dos desafios económico-sociais que o país enfrenta, infirmando a hipótese assumida de que o poder político reconhecia o sistema administrativo e a sua liderança como contribuidores na criação de valor público.

O Cenário 2 – Descentralização. A última oportunidade do Modelo Social, reproduz um sentido de evolução em que a força motriz externa potencia o impulso para a descentralização o que é aproveitado politicamente, para manter os termos em que o Modelo Social foi erigido. A clivagem que se gera entre as maiores forças políticas – PS e PSD -, é minimizado pelo Acordo quanto à Reforma da Administração Central - que verá as suas competências diminuídas, devido à transferência de competências para a esfera regional/local particularmente, nos sectores sociais. Emerge uma 'Administração paralela' vocacionada para os projectos de construção europeia, altamente profissionalizada e politizada, por via do Acordo firmado entre as forças políticas e que acomodará 'os interesses' e visão mais liberal do PSD, por contraponto à manutenção do modelo PRACE. O fim do spoil system como modelo de selecção dos dirigentes de topo, poderá ser objecto de um 'novo estatuto de dirigentes' definindo as regras de coexistência das duas forças partidárias. Neste contexto, apesar da diminuição efectiva de competências, a administração central tenderá para aumentar a sua volumetria (e consequentemente a despesa a ela associada), através da emergência da administração paralela vocacionada para os projectos da construção europeia. Acresce, que a opção de transferência das funções sociais também implica a inevitabilidade de criação de mecanismos/estruturas de controlo e mediação entre elas por via da necessidade de regulação da oferta de serviços entre regiões com vista a manter níveis de coesão social e cuja competência se situa na esfera central. O maior ou menor número, de novas organizações, estará dependente da força dos interesses de ambas as forças políticas 'ao centro'

permanecendo o critério de 'discricionariedade política' como opção. A relevância da configuração administrativa central desloca-se para a 'nova administração paralela', secundarizando duplamente o papel da Administração central remanescente após descentralização de competências.

Em suma, neste cenário, tal como no anterior, a hipótese de trabalho não encontra confirmação, exceptuando-se a configuração do sistema administrativo da esfera territorial na qual poderão emergir estruturas organizacionais profissionalizadas com liderança escolhida na base do mérito e que se distanciam da conflitualidade política criada pela manutenção de duas administrações paralelas a nível central.

No Cenário 3 – Desintervenção. Criar viabilidade em nome do Estado Nação, que resulta da inevitabilidade de Reforma no Modelo Social e por isso a necessidade de redefinir as funções do Estado e a sua intervenção, emergem condições ainda que 'híbridas' para reconhecer o sistema administrativo como criador de valor público. Esse carácter híbrido deriva da 'herança' de um sistema administrativo problemático, pelo governo emergente, que opta por iniciar o caminho no sentido de um Estado mínimo, reconhecendo a necessidade de opção por um modelo organizacional administrativo pequeno, competente e profissionalizado. O poder político opta por assumir encargos (futuros) com um Programa de rescisões amigáveis, mas procura controlar o movimento de Reformas do sistema administrativo mantendo a escolha política dos líderes de topo. Esta passa a desempenhar um papel na gestão da mudança segundo o modelo de gestão orientado para o NPM, mas fortemente controlado politicamente. A descentralização de competências da esfera central, transforma-se num tema político incómodo. Torna-se deste modo paradoxal a relação entre opção/acção política ao nível da coerência quanto aos princípios do modelo, não obstante o empenho político na definição clara das missões organizacionais, no profissionalismo e na recuperação do sistema administrativo como entidade racionalizadora. A esta fragilidade acresce a inconsistência de orientação estratégica relativa às Reformas ao nível europeu - o que prejudica a coerência do sentido da Reforma nacional orientada para a definição do âmbito do Estado num sentido mais restrito mas com custos acrescidos derivados da envergadura de reformas a operar no sistema administrativo - cujo foco se centra no cumprimento do PEC, sob pena de afastamento nacional do Euro.

Em suma, é a força dos factos, que motiva o poder político para reconhecer a necessidade de 'reformular' e recuperar o sistema administrativo como entidade racionalizadora (na perspectiva viabilidade/necessidade), mas ainda de forma paradoxal.

- ... As condições de confirmação da Hipótese no Cenário 4 e a emergência das 'forças de mudança'

É no Cenário 4 – Missão sustentável, que as forças motrizes da Reformulação do papel do Estado e de construção institucional europeia, criam condições de coerência estratégica que potenciam a confirmação da Hipótese de trabalho. Neste Cenário, face à ameaça de 'crise de soberania' e a oportunidade da reconstrução institucional europeia potenciam a emergência de protagonistas políticos cuja visão do campo de acção política já não se centra na produção de clivagens artificiais para manter 'a ilusão' nem consideram o sistema administrativo como fonte de poder e de recursos. A opção sobre o desbloqueamento dos mecanismos reguladores do sistema democrático torna-se 'inevitável' dando lugar a uma Reforma alargada e consensual do sistema político e da redefinição do papel do Estado, na perspectiva do seu âmbito de intervenção e da necessária construção de capacidade institucional. Perspectiva-se a 'reactualização' dos pilares de construção da democracia, que potencie a construção de uma estratégia nacional autónoma num novo quadro de construção institucional europeia norteado pelo reconhecimento do modelo nórdico como opção (coesão/criação de condições competitivas) e firmado nas capacidades estratégicas dos Estados membros pelo princípio da subsidiariedade. O sistema administrativo é reorganizado, por plataformas de actuação (estratégica, regional e virtual) que se complementam e adquire a sua capacidade como instrumento regulador com base em critérios de racionalidade perspectivados em função da viabilidade/ necessidade. A liderança administrativa de topo será marcada pela consolidação de um 'perfil europeu' de liderança e um perfil de 'gestor operacional' orientado para novas competências (ordenamento e gestão do território - em diversas valências - e sistemas de informação e comunicação), que acederá ao sistema e se desenvolverá balizada por critérios de mérito.

Neste quadro, em que a visão dos protagonistas políticos configura uma mudança de paradigma centrado na construção de uma sociedade de 'partilha de obrigações/direitos', a lógica conflitual

das relações politico-administrativas dará lugar a uma lógica baseada na partilha de recursos e de competências, na medida em que o desafio permanente em encontrar soluções para problemas paradoxais será uma constante que terá de ter como pressuposto 'valores públicos' partilhados. As clivagens e conflitos politico-partidários estarão orientados para as diferentes visões da estratégia da construção 'institucional comum europeia' mas fora do campo de acção administrativo. As diferentes plataformas administrativas constituem-se como 'campos de acção de soluções' (valor público) e não como campo de conflito de interesses politico-partidários.

Em suma, nesta trajectória estão reunidas as condições que potenciam a sustentabilidade da liderança administrativa de topo, porquanto existe uma mudança de paradigma na visão dos protagonistas políticos quanto ao papel das organizações públicas e seus líderes, porque centrada numa outra ideia do papel do Estado na sociedade. A recuperação do sistema administrativo como entidade racionalizadora potencia a sua responsabilização pela qualidade técnica da sua 'produção', fornece o adequado enquadramento para a eficácia da decisão política, promove a recuperação da sua credibilidade face à sociedade, propicia as condições de 'aceitação natural' dos sistemas de avaliação como formas de desenvolvimento individual (diferenciação por mérito) e organizacional (diferenciação pela qualidade da liderança).

O suporte da construção institucional europeia reforça e direcciona o sentido das estratégias nacionais reforçando a mudança de paradigma da visão do campo de acção política dos seus principais protagonistas criando as condições para a 'desarticulação' dos mecanismos geradores das 'fontes de continuidade'.

CONCLUSÃO

Iniciou-se a pesquisa sobre a temática das condições futuras da liderança de topo da Administração, considerando que o estabelecimento de estratégia de liderança deveria ser congruente com as opções políticas relativas ao modelo e funções que o Estado pode/deve desenvolver, e que essa compreensão deveria basear-se num exercício de reflexão que permitisse apreender as condições únicas de cada país – económicas, sociais e políticas. Nesta perspectiva foi possível identificar a existência de um núcleo de ‘fontes de continuidade’ que se geram na dinâmica de interação entre - sistema administrativo, sistema político e sociedade - e que potenciaram o desenvolvimento da pesquisa ao nível dos mecanismos geradores dessas fontes de bloqueio (que se encontram nos fundamentos da própria construção democrática e da forma política). Foi nessa sequência que se identificaram as forças motrizes em torno das quais se desenvolveram as quatro trajetórias possíveis e concluiu-se, que no Cenário 4 estariam reunidas as condições para uma mudança de paradigma na visão dos protagonistas políticos quanto ao papel das organizações públicas e dos seus líderes o que permitia considerar a possibilidade de desarticulação dos mecanismos geradores de ‘fontes de continuidade’.

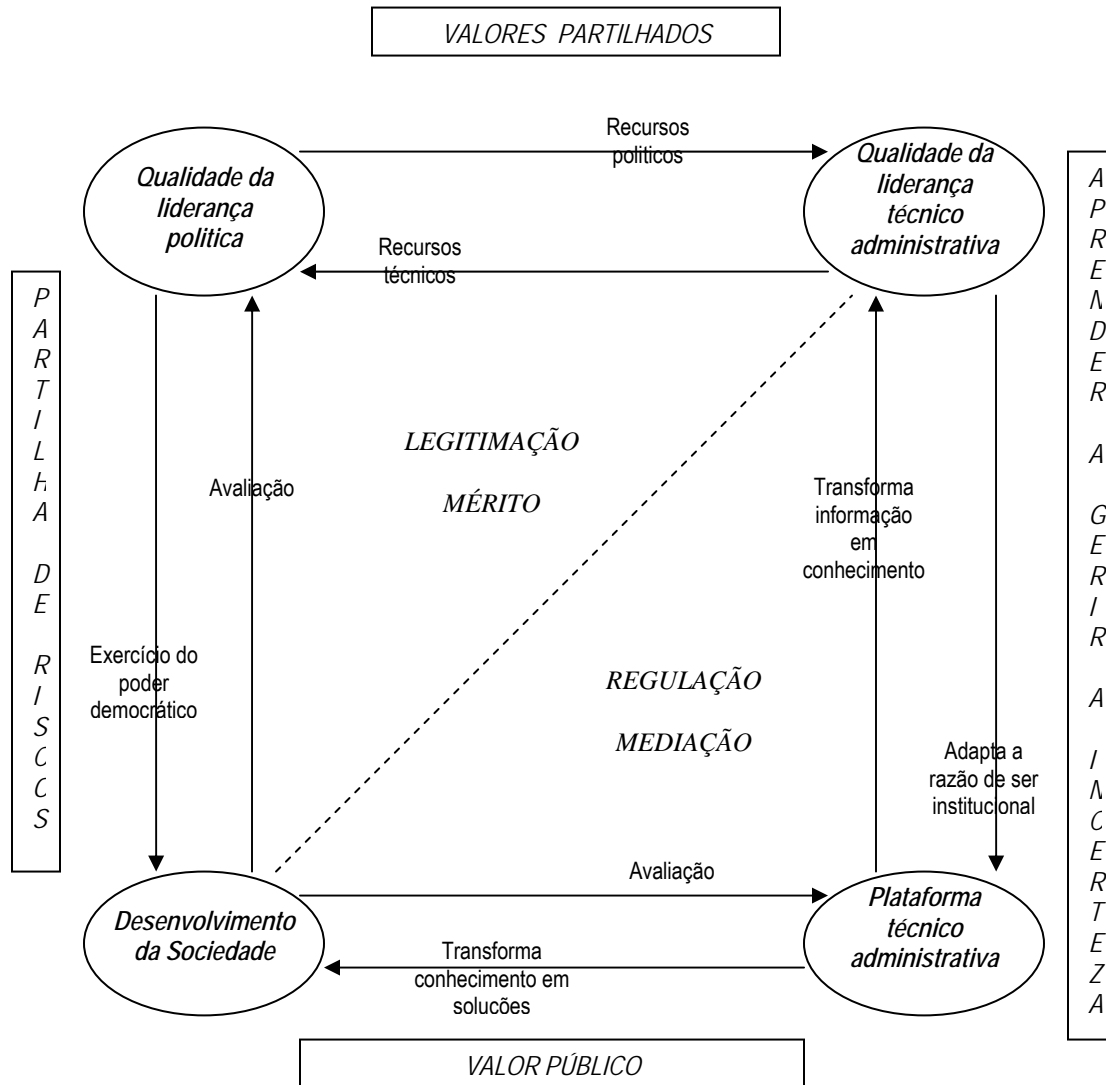
Na perspectiva de desmantelamento desses mecanismos geradores das ‘fontes de continuidade’ é possível alinhar uma proposta de modelo que potencie condições que favoreçam a emergência das ‘forças de mudança’ do sistema e neste contexto que possibilitem a ‘percepção’ de um perfil da liderança administrativa de topo na perspectiva conceptual de Moore (2003) e Quinn (1991).

A reconfiguração das relações político administrativas focalizadas num novo paradigma sócio-económico estabelecem as condições estruturais para a emergência das ‘forças de mudança’, podendo essa reconfiguração evoluir na base do modelo que se apresenta no Esquema 19 – Modelo potenciador da emergência das ‘Forças de mudança’.

O modelo que pode potenciar ‘as forças de mudança’ promove a relação de eficácia entre valores (legitimação e mérito) e a perspectiva funcional (regulação e mediação). Na óptica dos valores a relação estabelece-se entre - qualidade da liderança política, qualidade da liderança administrativa e a sociedade. A partilha de valores e a cooperação entre os recursos que cada

nível de liderança disponibiliza contribui para o maior ou menor grau de desenvolvimento social no qual a aprendizagem dos indivíduos enquanto tal ou enquanto estruturados em grupos de relações terá de ter por base a aceitação de partilha de riscos como forma de restabelecimento das condições de prosperidade económica e social.

ESQUEMA 19 - Modelo potenciador da emergência das 'Forças de mudança'



As condicionantes de exercício de poder do Estado-nação a que acrescem os fenómenos de alteração da demografia de diminuição das possibilidades de manutenção de níveis de crescimento elevado e das novas fórmulas e regras de estabelecimento das condições de

competitividade obrigam a reatualizar os termos do Contrato social. A relação de cooperação entre liderança administrativa e política tem de estar realinhada com esses desafios, por oposição à relação conflitual e 'desarmónica', quer pelos princípios (interesses partidários ou pessoais) em que se tem baseado essas relações quer pelos instrumentos (relações de subsidio dependência). O sentido da relação baseada em valores partilhados e que tem como foco o desenvolvimento da sociedade potencia por um lado, a legitimação da liderança administrativa, na medida em que o seu acesso é balizado por critérios de mérito (independentemente da natural alternância política resultado da avaliação que a sociedade efectua, em sede de eleições) e por outro reforça, face à sociedade, a credibilidade da plataforma técnico administrativa que constitui o *front office* da oferta de valor público (serviços, programas organizados em diferentes formatos organizacionais). A maior ou menor eficácia da perspectiva funcional (regulação, mediação) definida pelas relações – qualidade da liderança técnico administrativa, plataforma técnico administrativa e desenvolvimento da sociedade – está assim condicionada pelo nível de 'interiorização' e de 'comunicação' da esfera dos valores, na medida em que a qualidade da avaliação que a sociedade efectuar junto da plataforma técnico administrativa contribuirá (ou não) para o nível de desenvolvimento desta e sua eficácia a que acresce, a qualidade da relação da 'cooperação partilhada' dos níveis de liderança - político e técnico administrativo.

Em suma, a plataforma técnico-administrativa (e a sua eficácia) é o 'campo' onde se projecta o nível de eficácia da comunicação de valores e da visão estratégica. Esta expressa-se na relação que se estabelece entre a liderança administrativa e os agentes da plataforma técnico administrativa determinando a qualidade da oferta de valor público aos cidadãos. Quanto maior for a capacidade de internalização das incertezas e da sua gestão no contexto da interacção entre líderes e agentes, mais elevada será a adequação das 'soluções' (valor) disponibilizadas, já que a complexidade dos problemas que emergem tenderá a ser cada vez maior, encerram situações paradoxais, para as quais só as soluções inovadoras corresponderão à noção de verdadeira eficácia. Significa pois, que o caminho se situa em oposição à padronização. Esta terá o seu lugar apenas no contexto da oferta de serviços virtuais mas que apenas corresponderão a uma parte ínfima das necessidades sociais a colmatar na perspectiva da regulação e da mediação.

Na fase de revisão da literatura sobre liderança evidenciou-se que o *state of art* da investigação na matéria estava prejudicado pelo facto de não ter sido possível, reunir um consenso alargado entre

os estudiosos, quanto a um referencial teórico, nesta temática. Não obstante a segmentação das linhas de estudo nesta matéria, foi possível, seguindo o modelo de análise de Gayle (2004), estruturar esse conhecimento, na base de paradigmas. No decorrer dessa revisão de literatura foi evidenciado que a análise da liderança dizia respeito a um conceito aplicado, a liderança emerge de uma realidade social específica, a 'percepção' sobre líder e liderança evolui no tempo, e ainda que, e principalmente, a análise sobre liderança se havia deslocado para a análise do contexto onde ela se desenvolve, porquanto é nesse contexto que se podem encontrar as variáveis que podem explicar o 'condicionamento' ao seu exercício. Foi a partir deste conjunto de 'pistas' que emergiram da fase de revisão da literatura, que despoletou a 'mola' que conduziu à formulação do 'foco' do presente trabalho perspectivado na óptica da realidade portuguesa. Também foi a partir dessas 'pistas' que se reconheceu adequada a opção da metodologia de cenarização como método de análise global que potenciase a compreensão das dinâmicas estruturais, condicionantes da configuração administrativa e sua liderança.

Na sequência do percurso analítico que culmina com a elaboração das narrativas de cenário, foi possível, em cada narrativa, 'percepcionar' o perfil (perfis) que se afiguram adequados e em coerência com a evolução interrelacionada das diferentes variáveis (ou configurações) em função da dinâmica das Forças motrizes identificadas.

Nos Cenários 1, 2 e 3, o líder e o seu exercício (liderança) encontrar-se-ão 'condicionados' pela evolução das configurações do sistema administrativo e configuração da visão do campo de acção política (como se referiu), à excepção das possibilidades que poderão ocorrer no cenário 2 quanto à emergência e possível consolidação de um perfil gestor no contexto da configuração da distribuição do poder a nível territorial.

É no Cenário 4, no qual existe convergência do encaminhamento das forças motrizes e de configurações, que a emergência e consolidação de perfis de líder (perfil de líder europeu e perfil de líder operacional) se pode revelar consistente na perspectiva da concepção e de implementação de estratégias adequadas para o seu desenvolvimento, em virtude da coerência da evolução das configurações – a mudança de visão do campo de acção política, particularmente quanto ao papel do sistema administrativo e seus líderes, a reactualização dos pilares e do discurso político virado para a 'reconstrução' de uma sociedade de partilha de riscos, a recuperação do sistema administrativo como entidade não dependente e racionalizadora, a clarificação da distribuição de poder, autoridade e competências territorial – que potencia o

exercício sustentado da liderança, como ‘agente de mudança’ quer no contexto das organizações (plataforma técnico-administrativa) quer na interacção (indirecta) com a sociedade e suportada pela relação de valores partilhados (cooperação legitimada) com a liderança política num novo paradigma de transformação económica e social orientada para a construção de condições que potenciem simultaneamente a ‘atractividade’ e a coesão social.

Na trajectória do Cenário 4, articulada com a perspectiva do modelo potenciador das ‘Forças de mudança’ (Esquema 19), são tomados em consideração alguns conceitos que se aproximam das perspectivas de abordagem de Moore (2003) e Quinn (1991), referenciados no contexto da revisão da literatura (pag. 50 e seguintes): o primeiro conceito trata da criação de valor público; o segundo, relaciona-se com a perspectiva de ‘acção/intervenção’ do líder público; o terceiro enquadra-se na perspectiva do quadro mental do líder público para fazer face às Incertezas. Os dois primeiros conceitos fazem parte do quadro conceptual de Moore (2003), que equaciona a liderança numa perspectiva oposta à doutrina clássica (neste caso a perspectiva de Terry (2003)), na qual o líder público tem um papel de conservador (*conservator*) da continuidade das organizações, operando no contexto organizacional nos termos tradicionais da burocracia, não se equacionando sobre a pertinência das missões da organização, nem procurando inovar por forma a criar valor na concepção das políticas (cujo objectivo último corresponde à satisfação de expectativas sociais). Na perspectiva de Moore (2003) o êxito do líder público na asserção de contribuidor para a criação de valor está no seu modelo mental onde devem estar claras questões como sejam o que é que os cidadãos esperam dos serviços e dos seus líderes, que valores devem estar presentes no decorrer das actividades, e que parâmetros devem estar subjacentes no confronto com as forças externas – solidez de ideias e argumentos, utilidade das mesmas no sentido dessa criação de valor.

Na medida em que os líderes se confrontam com situações paradoxais (criadas politicamente e também como resultado de expectativas da sociedade que nem sempre são passíveis de satisfação, na base do critério necessidade/viabilidade) cabe ao líder público explorar as oportunidades dos instrumentos de gestão estratégica (que não se confundem com os instrumentos do NPM baseados numa filosofia mercantil de resultados) balizados por três eixos: primeiro eixo – focalização nos propósitos, segundo eixo – capacidade de ajustamento às mudanças de política; terceiro eixo – introdução de flexibilidade organizacional e adaptação de

estruturas. É da acção orientada por estes três eixos, que o líder público contribui para a criação de valor. Na sua perspectiva a noção de valor público está enraizada nos desejos e percepções dos indivíduos (significa pois que num quadro de alteração de paradigma sócio económico o discurso político no sentido da partilha de riscos, contribui para a alteração do quadro mental dos cidadãos quanto às responsabilidades e intervenção do Estado na sociedade) e não necessariamente nas transformações físicas, nem nas abstracções da sociedade. Desta forma os líderes públicos lidam com percepções de valor. A legitimidade, é-lhes conferida pela autoridade e recursos (dinheiro), por via dos representantes dos cidadãos (os protagonistas políticos legitimados em actos eleitorais e que partilham com os líderes públicos valores de serviço público que não se confundem com ideologias partidárias) e porque operam instituições que satisfazem desejos de uma ordem social justa, continuada, eficiente e credível (prestação de contas e avaliação).

A acção dos líderes públicos, na perspectiva organizacional, é encarada como um trabalho árduo ao nível da sustentabilidade (inovação/flexibilidade) interna e externa, norteadada por princípios de 'justificação' da sua existência (razão de ser organizacional equacionada por forma a ajustar missão, estratégia e recursos) na medida em que o líder público se confronta com contextos complexos, marcados por incertezas e problemas paradoxais que colocam permanentes desafios em busca de soluções adequadas, por vezes até marcadas por alguma discricionariedade que é fortemente limitada pela acção condicionadora de outros 'poderes' – media, grupos de interesses, avaliação de políticas, prestação de contas.

A exigência que se coloca à acção do líder público, não obstante a congruência das forças motrizes que concorrem no mesmo sentido, coloca a questão das qualidades e características pessoais do líder (a observar na sua selecção e no desenvolvimento de estratégias), particularmente porque na sua acção se projectam duas 'forças' opostas – a da racionalidade (rigidez) e a emocional (flexibilidade). Nesta questão Moore (2003) invoca a necessidade de o líder público se mostrar capaz de sair da sua 'zona de conforto' (procura de meios e argumentos de refúgio para não encarar a realidade), a capacidade de articular convicção/dúvida e acção/reflexão e ainda demonstrar possuir uma estrutura psicológica forte (*inner concentration*). Neste tocante Quinn (1991) ao invocar o modelo do quadro psicológico de excelência para a

liderança, reconhece que ele deve ser o oposto ao sentido da padronização (*rational management*) isto é, para o autor a excelência está na capacidade que o líder possui (ou não) em se 'desviar da zona de conforto' e 'interiorizar' a incerteza como um elemento característico e permanente da sua acção. Deste modo, e na perspectiva do Modelo potenciador das 'Forças de mudança' o grau de capacidade revelado pelo líder na gestão das incertezas contribuirá não só para a relação de eficácia entre líderes e os agentes da plataforma técnico administrativa (sob a forma de aprendizagem) reflectindo-se a eficácia desta relação na avaliação/valorização que os cidadãos evidenciarem quer directamente (inquirição de satisfação, reclamações e/ou outras demonstrações que evidenciem expectativas não cobertas que conduzem à reflexão na organização sobre formas de as avaliar e providenciar) quer por via dos mecanismos de regulação democrática.

A fase de conclusão de uma pesquisa corresponde sempre a um momento de balanço de um percurso, pleno de dificuldades, que com perseverança se tentaram, melhor ou pior, ultrapassar. Deste percurso ressalta de forma evidente que as possibilidades futuras do desenvolvimento de estratégias consistentes que potenciem o reconhecimento de uma efectiva liderança estratégica na Administração de topo está condicionada pela mudança de paradigma de visão dos protagonistas políticos nacionais, quanto ao 'lugar próprio' que as organizações públicas devem ocupar na 'adaptação' da sociedade aos novos desafios económicos quer no papel activo e responsável dos líderes públicos enquanto promotores da gestão de mudança organizacional e suportes de transmissão de valores públicos para a sociedade.

Num contexto de inevitabilidade de mudança de paradigma, no qual os protagonistas políticos se vejam confrontados com a 'reactualização' das premissas da construção democrática e consequentemente com a necessidade de equacionar o papel do Estado na sociedade, a eficácia da sua acção estará dependente da coerência e compromissos assumidos em sede do projecto de construção institucional europeia. As organizações públicas quer em formatos quer em volumetria representam a 'expressão' da coerência estratégica do 'novo modelo europeu' e nesse sentido a ausência de 'percepção' de liderança e de estratégias para o seu desenvolvimento condicionarão duplamente o esforço político nacional no processo de reajustamento da sociedade a um novo paradigma de condições de competitividade.

BIBLIOGRAFIA

- Aguiar, Joaquim.2005. *Fim das Ilusões. Ilusões do Fim (1985-2005)*. Lisboa: Aletheia Editores
- Aguiar, Joaquim. 2000. "Eleições, configurações e clivagens: os resultados eleitorais de 1995", *Análise Social*, vol.xxxv nº 154-155: 55-84
- Aguiar, Joaquim.1987. "As dinâmicas políticas em democracia – análise comparada", *Revista RISCO*, nº 6: 21-31
- Aguiar, Joaquim.1985. "Partidos, estruturas patrimonialistas e poder funcional: a crise de legitimidade". *Análise Social*, vol. xxi nº87-88-89:759-783
- Aguiar, Joaquim & Rui Marques & Bártoolo Campos Paiva. 2000. *As dinâmicas dos Actores in O Futuro da Educação em Portugal – Tendências e oportunidades*. Lisboa: Ministério da Educação/DAPP
- Ahonen, Pertti.2001. *Soft governance, agile Union? Analysis of the extensions of Open Coordination in 2000* in <http://www.eipa.nl>
- Almeida, Maria Manuela C. A. 2003. *Innovation in the Portuguese Ministry of Economy – trends and perspectives*. EGPA Conference 2003. Oeiras: INA
- Almeida, Marta Tavares. 2003. "Avaliação da legislação em Portugal", *Cadernos de Ciência de Legislação*, Janeiro-Junho: 94-106
- Almeida, Vasco Duarte.2004. "Formas de simplificação legislativa", *Cadernos de Ciência de Legislação*, Abril-Junho: 5-21
- Araújo, Joaquim Filipe F. E. 2002. *Gestão Pública em Portugal: mudança e persistência institucional*. Coimbra: Quarteto Editora
- Araújo, Joaquim F. E. 2002. "Tendências de abordagem à reforma administrativa", *Revista RAPP*, vol 1, nº 1:38-47
- Barreto, António.1984. "Estado central e descentralização: antecedentes e evolução, 1974-84", *Análise Social*, vol. xx, nº 81-82:191-218
- Behn, Robert D. 1998. "What right do public managers have to lead?." *Public Administration Review*, nº 58, nº3: 209-224
- Bertrand, Yves & Patrick Guillemet.1988. *Organizações: uma abordagem sistémica*. Lisboa:Instituto Piaget
- Bertucci, Guido.2004. "The UNDESA/IASIA initiative for public sector leadership capacity enhancement", *International Review of Administrative Sciences*, vol. 70, nº4: 685-691
- Best, Edward. 2003. "Alternative regulations or complementary methods? Evolving options in European governance", *Eipascopes*, nº 1: 2-11 in <http://www.eipa.nl>
- Bindi, Federiga M. 2002. "Processos de decisão na União Europeia: a influência de Eurogrupos", *Análise Social*, vol. Xxxvii, nº162: 151-179
- Braibant, Guy.2002. "The past and future of public administration", *International Review of Administrative Sciences*, nº 68: 333-343
- Cabral, Manuel Villaverde.2005. "Um quarto de século depois do 25 de Abril: balanço crítico de uma democracia consolidada", *Revista Semear*, nº 5 in <http://www.lettas.puc-rio.br/catedra/revista>
- Cadilhe, Miguel. 2005. *O sobrepeso do Estado em Portugal. Uma proposta de Reforma conceitual e administrativa*. Porto: Fubu Editores
- Caetano, Marcello. 1947. *Estudos de História da Administração Pública Portuguesa*. Coimbra: Coimbra Editora
- Caiado, António C. Pires & Ana Calado Pinto.2002. *Manual do Plano Oficial de Contabilidade Pública (2ª ed.)*. Lisboa: Áreas Editora
- Calusssi, Federiga M. Bindi. 2000. "O processo de tomada de decisões em política comunitária", *Análise Social*, vol. Xxxv, nº 154-155: 383-404
- Canotilho, José Joaquim Gomes.2000. *Paradigmas de Estado e paradigmas de Administração pública*. Moderna Gestão Pública (2ª Encontro). Lisboa: INA

- Canotilho, Gomes J.J. & E. Vital Moreira.1998. *Constituição da República Portuguesa de 2 de Abril de 1976. Revista pelas Leis Constitucionais nºs 1/82, 1/92 e 1/97. Lei do Tribunal Constitucional (5ª ed. revista)*. Coimbra: Coimbra Editora
- Cardoso, Joana.2005. "Bastidores de Bruxelas", *Rev. EXAME*, nº 255: 72-73
- Carreira, Henrique Medina. 1996. *As políticas sociais em Portugal*. Lisboa: Gradiva
- Carvalho, João Baptista da Costa & Vicente Pina Martinez & Lourdes Torres Pradas, Lourdes.1999. *Temas de Contabilidade Pública*. Lisboa: Ed. Reis dos Livros
- Christophersen, Henning. 2001. "EIPA at twenty", *Eipascope* nº 3:2-53 in <http://www.eipa.nl>
- Collignon, Stefan & Renaud Dehousse & Jean Gabolde, et.alii.2004. "La stratégie de Lisbonne et la méthode ouverte de coordination", *Notre Europe - Études et Recherches*, Policy Paper nº 12:1-22 in <http://notre-europe.asso.fr>
- Cook, Brain J. 1998. "Politics, Political leadership, and Public management", *Public Administration Review*, vol. 58, nº 3:225-230
- Coutinho, Francisco Pereira.2003. "Os notários: espécie em vias de extinção ou apenas em transição?", *FDUNL/WP* nº 3:1-29
- Delpérée, Francis.2004. "The Constitution and the Administration", *International Review of Administrative Sciences*, vol. 70, nº 4: 597-607
- Demmke, Christoph.2003. *The Secret life of Comitology or the role of Public officials in EC Environmental Policy* in <http://www.eipa.nl>
- Demmke, Christoph. 2002. "Undefined boundaries and grey areas: the evolving interaction between the EU and National Public Services", *Eipascope* nº 2:8-15 in <http://www.eipa.nl>
- Departamento de Prospectiva e Planeamento.2004. *Portugal – prospectiva das actividades e dos territórios*. Lisboa:DPP
- Departamento de Prospectiva e Planeamento.1997. *Prospectiva e Cenários – uma breve introdução metodológica*. Lisboa:DPP
- Dess, Gregory G. & Joseph C. Picken & Douglas W. Lyon.1998. "Transformational leadership: lessons from U.S. experience", *Long Range Planning*, vol. 31, nº 5:722-731
- D'orta, Carlo.2003.*Quel avenir pour l'espace administratif européen?*. 41 ème Réunion des Directeurs Généraux européens responsables de la fonction publique, *WP* nº 6. S.I.:EIPA
- Downs, Anthony. 1967. *Inside bureaucracy*.Boston:The Rand Corporation/Little, Brown and Company
- Dror, Yehezkel.2000. *Os grandes desafios da gestão pública: trajetórias a seguir*. Moderna Gestão Pública (2º Encontro). Lisboa: INA
- Dror, Yehezkel. 1997. "O administrador público tipo delta para o século 21", *Revista do Serviço Público*, vol. 48, nº2:5-21
- Drucker, Peter F. 2002. "The Next Society", *Leader to Leader*, Issue 34: 23-38
- Freire, André. 2006. *Esquerda e Direita na política europeia*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais
- Fukukama, Francis.2004. *A construção de Estados. Governação e Ordem Mundial no século XXI (trad.)*. Lisboa:Gradiva
- Fukuda-Parr, Sakiko & Richard Ponzio.2002.*Governance: Past, present, future.Setting the governance agenda for the Millenium Declaration*. New York:UNDP
- Gayle, Avery C. 2004. *Understanding leadership. Paradigms and cases*. London: SAGE, Publications
- Graham, Lawrence S. 1985. "Administração Pública central e local: continuidade e mudança", *Análise Social*, vol. Xxi, nº 87-88,89: 903-924
- Group of experts of UNPAN.1997. *Rethinking the State for Social Development*. (ST/SG/AC.6/1997/L.8). S.I.:UNPAN

- Grupo de Alto Nível para a melhoria da qualidade legislativa. 2000. "Relatório Mandelkern (Final)", *Cadernos de Ciência de Legislação*, Out.Dez.: 13-143
- Gunther, Richard.2002. "A democracia portuguesa em perspectiva comparada", *Análise Social*, vol xxxvii, nº 162:91-119
- Haibach, Georg. 2000. "Governance by Committee: the role of Committees in European Policy making and Policy implementation" *Eipascope*, nº2: 38-41 in <http://www.eipa.nl>
- Hamel, G. & C.K. Prahalad.1989. "Strategic intent", *Harvard Business Review*, vol. 89, nº 3:63-76
- Hansen, Kasper M. & Niels Ejersbo.2002. "The relationship between politicians and administrators – a logic of disharmony", *Public Administration*, vol. 80, nº 4:733-750
- Heitzman, Ralph & Brian Marson. 2005. "People, service and trust: is there a public sector value chain?", *International Review of Administrative Sciences*, vol. 71, nº 4:549-575
- Henderson, Keith M. 2004. "Characterizing American public administration. The concept of administrative culture", *The International of Public Sector Management*, vol. 17, nº 3: 234-250
- Hesselbein, Frances. 2005. "The leaders we need", *Leader to leader*, Winter:4-5
- Hooijberg, Robert & Jaepil Choi. 2001. "The impact of organizational characteristics on leadership effectiveness models. An examination of leadership in a private and a public sector organization", *Administration & Society*, vol. 33, nº 4: 403-431
- Horner-Long, Penny & Richard Schoenberg.2002. "Does e-business require different leadership characteristics? An empirical investigation", *European Management Journal*, vol. 20, nº6: 611-619
- Intitut fur Europaische Politik.1996. *A Europa de A a Z. Guia da integração europeia (ed. Portuguesa)*. S.I.:Werner Weidendenfeld & Wolfgang Wessels
- Inspeção Geral de Finanças.2003. *Caracterização das Funções de Estado*. Lisboa:IGF
- Kaboolian, Linda.1998. "The New Public Management: challenging the boundaries of the management vs. Administration debate", *Public Administration Review*, vol. 58, nº 3:189-193
- Kaufmann, Daniel & Kraay Aart & Pablo Zoido-Lobation.1999. "Aggregating governance indicators", *Policy, Research Working Paper* (WPS 2195): 1-48 in <http://www-wds.worldbank.org/>
- Kellerman, Barbara. 2005. "How bad leadership happens", *Leader to leader*, Winter: 41-46
- Kernaghan, Kenneth. 2000. "The post-bureaucratic organization and public service values", *International Review of Administrative Sciences*, nº 66: 91-104
- Khademin, Anne M.1998. "What do we want public managers to be? Comparing reforms", *Public Administration Review*, vol. 58, nº3:269-273
- Korac-Kakabadse, Nada & Andrew. 2001. "Leadership renewal: towards the philosophy of wisdom", *International Review of Administrative Sciences*, nº67:207-227
- Kouzmin, Alexander & Nada Korac-Kakabadse.2000. "Mapping institutional impacts of lean communication in lean agencies: information technology, illiteracy and leadership failure", *Administration & Society*, vol. 32, nº 1:29-69
- Jorge, Maria Manuela C. A. 2001. *Introdução à problemática das metodologias da Prospectiva*. Lisboa: INETI
- Lesourne, Jacques. 2004. *Démocratie, marché, gouvernance, quels avenir?* Paris:Odile Jacob
- Levy, Roger Peter. 2004. "Between rhetoric and reality. Implementing management reform in the European Commission", *The International Journal of Public Sector Management*, vol. 17, nº 2:166-177
- Lintner, Valerio & Sonia Mazey.1991. *The European Community: economic and political aspects*. London:McGraw-Hill Europe

- Lobo, Marina Costa. 2003. *A Elite partidária em Portugal, 1976-2002 – dirigentes deputados e membros do Governo* in *Elites, Sociedade e mudança política*. Oeiras:Celta Editora
- Lobo, Marina Costa.2000. "Governos partidários numa democracia recente: Portugal, 1976-1995", *Análise Social*, vol xxxv, nº 154-155:147-174
- Lynn, Laurence E. 2001. "Globalization and Administrative Reform: what is happening in theory?," *Public Management Review*, vol. 3, nº2:191-208
- Lynn, Laurence E. 1998. "The New Public Management: how to transform a theme into a legacy", *Public Administration Review*, vol.58, nº 3: 231-236
- Madureira, César. 2004. *A formação comportamental no contexto da Reforma da Administração Pública Portuguesa*. Oeiras:INA
- Mahoney, Christine. 2004. "The power of Institutions. State and interest group in the European Union", *European Union Politics*, vol. 5, nº 4: 441-466
- Lampreia, J. Martins.2005. *Lóbi. Ética, Técnica e Aplicação*. Lisboa:Texto Editores
- Marques, A.H. Oliveira.1973. *História de Portugal, Vol. I, (2ª ed.)*. Lisboa:Edições Agora.
- Mendes, Fernando Ribeiro. 2005. *Conspiração Grisalha. Segurança Social, competitividade e gerações*. Oeiras: Celta Editores
- Meny, Yves.2005. "Os partidos tornaram-se máquinas políticas alimentadas a dinheiro", *Jornal Público*, 30.04.2005 in <http://www.geocities.com/ssantiago/partidos>
- Ministério das Finanças. 2003. *Sector Empresarial do Estado 1996-2001*. Lisboa: Ministério das Finanças in <http://www.gov.pt>
- Moreira, Vital & et alii.2001. *Relatório e proposta de lei-quadro sobre os Institutos Públicos*. Lisboa: Ministério da Reforma do Estado e da Administração Pública
- Mooij, Ruud de & TANG, Paul Tang. 2004. *Four Futures of Europe (Part III – Scenarios)*. S.I.:Central Planbureau (CPB)
- Moore, Mark H. 2003. *Creating public value: strategic management in government (8th ed.)*. London: Harvard University Press
- Moravcsik, Andrew.2005. "Europe without illusions", *Prospect magazine*: Issue 112 in <http://www.prospectmagazine.co.uk/landing>
- Mozzicafredo, Juan. 2000. *Estado-Providência e cidadania em Portugal (2ª ed)*. Oeiras:Celta Editora
- Mozzicafredo, Juan & João Salis Gomes.2001. *Administração e Política. Perspectivas de Reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos*. Oeiras: Celta Editora
- Moynihan, Donald P. & Patricia Wallace Ingraham. 2004. "Integrative leadership in the public sector: a model of performance-information use", *Administration & Society*, vol. 36, nº 4: 427-453
- Nunes, Pedro.2004.*O senior executive service (SES): especial referência ao perfil do top public service (TPS) em Portugal*. Comunicação ao Congresso de Administração Pública.Oeiras:INA
- OECD/PUMA .2001. *Public Sector Leadership for the 21st century*. S.I.:OECD
- Ogilvy, Jay & Peter Schwartz. 2004. *Plotting your Scenarios*. Emeryville, Califórnia: Global Business Network
- Osborn, Richard N. & James G. Hunt & Lawrence R. Jauch.2002. "Toward a contextual theory of leadership", *The leadership quarterly*, nº13: 797-837
- Oshagbemi, Titus & Roger Gill.2004. "Differences in leadership styles and behaviour across hierarchical levels in UK organizations", *The Leadership & Organization Development Journal*, vol. 25, nº 1:93-106
- O'Toole Jr, Laurence J. & Kenneth, J. Meier & Sean Nicholson-Crotty.2005. "Managing upward, downward and outward", *Public Management Review*, nº7, Issue 1: 45-68

- Page, Edward C. & Vincent Wright. 1999). *Bureaucratic elites in Western European States: a comparative analysis of top officials*. Oxford:Oxford University Press
- Phills Jr, James A. 2005. "Leadership matters – or does it?", *Leader to leader*, Spring: 46-52
- Pollitt, Christopher. 2002. "Clarifying convergence. Striking similarities and durable differences in public management reform", *Public Management Review*, vol. 4, nº 1: 471-492
- Pollitt, Christopher & Geert Bouckaert. 2000. *Public Management Reform: a comparative analysis*. Oxford: Oxford University Press
- Putzel, James. 2005. "Globalization, Liberalization, and Prospects for the State", *International Political Science Review*, vol. 26, nº 1:5-16
- Quinn, Robert E. 2004. "Building the bridge as you walk on it", *Leader to leader*, Fall: 22-25
- Quinn, Robert E. 1991. *Beyond rational management: mastering the paradoxes and competing demands of high performance*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers
- Raines, Susan Summers & Aseem Prakash. 2005. "Leadership matters. Policy entrepreneurship in corporate environmental policy making", *Administration & Society*, vol. 37, nº 1: 3- 22
- Ramonet, Ignacio. 1997. *Géopolitique du chaos*. Paris: Galilée
- Ribeiro, Verónica Paula Lima. 2004. *A Reforma da Contabilidade Pública: a implementação do POCP nos organismos da Administração Central*. Comunicação ao Congresso de Administração Pública. Oeiras:INA
- Ringland, Gill. 2003. "Using scenarios to focus R&D", *Strategy & Leadership*, vol.31, nº 1:45-55
- Rocha, J. A. Oliveira. 2005. *A Gestão de Recursos Humanos na Administração Pública*. Lisboa: Escolar Editora
- Rocha, J. A. Oliveira. 2001. *Gestão Pública e Modernização*. Oeiras: INA
- Rosário, Daniel. 2006. "Ministros fora das reuniões europeias", *Expresso*, nº1742, in <http://semanal.expresso.clix.pt/1>
- Sapir, André. 2003. *An agenda for a growing Europe: making the EU economic system deliver*. Brussels: European Commission
- Scaffer, Heinz. 2000. "Modernização da Administração como desafio à legislação Pública na Áustria", *Cadernos de Ciência de Legislação*, Janeiro-Março: 6-29
- Schaeffer, Guenther F. & Morten Egeberg & Silvo Korez, et. alii. 2000. "The experience of Member State officials in EU Committees: a report on initial findings of an empirical study", *Eipascope*, nº3: 29-35 in <http://www.eipa.nl>
- Schein, Edgar H. 1997. *Organizational culture and leadership (2nd ed.)*. San Francisco, CA: Jossey-Bass/Wiley Company
- Schout, Adriann & Kees Bastmeijer. 2003. "The next phase in the Europeanisation of National Ministries: preparing EU dialogues", *Eipascope*, nº 1: 12-21 in <http://www.eipa.nl>
- Silva, José Luís de Almeida. 2003. *A e-empresa e o trabalhador inteligente nas indústrias tradicionais – Cenários 2010-2015*. Tese de doutoramento. Lisboa: ISEG
- Sindane, Abakholwa Moses. 2004. "Public administration versus public management: parallels, divergences, convergences and who benefits?", *International Review of Administrative Sciences*, vol. 70, nº4: 665-672
- Spears, Larry C. 2004. "Practicing servant-leadership", *Leader to leader*, Fall:7-11
- Sousa de, Alfredo José & Luís Valadares Tavares & Miguel Cadilhe, et alii. 2004. *O Estado no século XXI: redefinição das suas funções?*. Oeiras:INA
- Sousa, Virgínia Maria Granate Costa. 2004. "Contabilidade Pública e Contabilidade Nacional: uma visão integrada". Comunicação ao Congresso de Administração Pública Portuguesa. Oeiras:INA

- Steinberg, Philipp. 2001. *Agencies, co-regulation and Comitology – and what about politics? A critical appraisal of the Commission's White Paper of Governance* in <http://www.jeanmonetprogram.org/papers/>
- Stillman II, Richard J. 1997. "American vs. European Public Administration: does Public Administration make the modern State, or does the State make public Administration?", *Public Administration Review*, vol. 57, nº4: 332- 338
- Terry, Larry D. 2005. "The thinning of Administrative institutions in the hollow State", *Administration & Society*, vol. 37, nº 4: 426-444
- Terry, Larry D. 2003. *Leadership of public bureaucracies: the administrator as conservator (2nd ed.)*. New York: M. E. Sharpe, Inc.
- Terry, Larry D. 1998. "Administrative leadership, neo-managerialism, and the Public management movement", *Public Administration Review*, vol. 58, nº 3:195-200
- Unidade de Coordenação da Modernização Administrativa (UCMA).2006.*SIMPLEX. Programa de Simplificação Administrativa e Legislativa*. Lisboa:PCM
- U.N./Department of Economic and Social Affairs.2004. *Unlocking the Human potential for Public sector performance. Concept note*. New York:DPADM
- U.N./Department of Economic and Social Affairs. 2003. *World population in 2300 – Highlights, (ESA/P/WP.187)*. New York:United Nations
- Viegas, José Manuel Leite. 1996. *Nacionalizações e privatizações: elites e cultura política na História recente de Portugal*. Oeiras: Celta Editora
- Zakaria, Fareed. 2004. *O Futuro da Liberdade. A Democracia Iliberal nos Estados Unidos e no Mundo (1^a ed. portuguesa)*. Lisboa: Gradiva
- Welch, Eric W. & Wilson Wong.2001."Effects of global pressures on public bureaucracy", *Administration & Society*, vol. 33, nº 4:371-402
- Yammarino, Francis J. & Shelley D. Dionne & Jae Uk Chun, et alii.2005. "Leadership and levels of analysis: a state-of-the-science review", *The Leadership quarterly*, nº 16:879-919