

REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, PRODUTIVIDADE E CAPITAL SOCIAL

Helena Rato

Instituto Nacional de Administração

Introdução

A reforma da Administração Pública, visando melhorar a sua eficiência e eficácia de molde a responder às necessidades e exigências dos cidadãos e a contribuir para o aumento da produtividade das empresas e de outras organizações, em particular, e da competitividade do país, em geral, está na ordem do dia. De facto, a pertinência da reforma é uma prioridade política que começa a ser consensual, embora não exista consenso quanto às linhas estratégicas, e sobretudo táticas, que devem orientar essa reforma.

Porventura, essa falta de consenso resulta de divergências ao nível da interpretação sobre a inter-relação entre desempenho da Administração Pública, produtividade versus competitividade nacional e coesão social. Assim, a presente comunicação tem por principal objectivo contribuir para o aprofundamento do conhecimento dessa inter-relação, com base na literatura especializada sobre a matéria e na mais recente legislação de enquadramento da Reforma Administrativa, em Portugal.

A envolvente societal

O processo em curso de globalização alterou profundamente a envolvente societal que condiciona o exercício do poder político e, subsequentemente, a missão da Administração Pública. Ao nível político assiste-se, simultaneamente, a uma perda de poder efectivo dos órgãos de soberania nacional e ao aumento da pressão no sentido de darem resposta a novos problemas de ordem social, económica e ambiental, de forma a poderem assegurar um desenvolvimento sustentável que contemple, além dessas três dimensões, a indispensável dimensão do conhecimento.

Com efeito, em contexto de globalização, o desenvolvimento sustentável implica a implementação de políticas coerentes e integradas que permitam potenciar o aumento da competitividade do país, na arena internacional, e endogeneizar as sinergias decorrentes do desenvolvimento da cooperação, de forma a concretizar o objectivo estratégico “making globalisation work for sustainable development”¹.

No que respeita à competitividade, podemos identificar quatro factores chave, a saber, produtividade, qualidade, inovação e divulgação. Qualquer destes factores reporta-se à produção dos sectores primário, secundário e terciário, tanto material como imaterial, quer se trate ou não de produtos transaccionáveis.

A produtividade é um indicador da eficiência produtiva, ou seja, da relação entre valor da produção e respectivos custos. Neste âmbito, e devido à preponderância crescente dos serviços nas economias desenvolvidas, tem-se vindo a generalizar a utilização do tempo de trabalho gasto numa determinada produção como proxy dos custos dessa produção. Assim, por, exemplo, a OCDE mede a produtividade dos países comunitários

através do indicador PIB€/horas de trabalho efectivo em PPPⁱⁱ. Ora, segundo este indicador, em Portugal e em 1999, a produtividade apresentava um diferencial negativo de 52% relativamente à produtividade média dos cinco países europeus com a melhor *performance* produtivaⁱⁱⁱ.

De acordo com o diagnóstico realizado pelos consultores da McKinsey^{iv}, em 2004, por solicitação do Governo, os principais factores explicativos do fraco desempenho da produtividade portuguesa eram os seguintes: (1) informalidade, com um peso relativo de 28% e cujos indicadores traduzem, em nossa opinião, uma cultura de desresponsabilização cívica; (2) deficiente integração e coordenação ao nível dos planos de ordenamento do território, associada a processos burocráticos complexos e pouco transparentes; no conjunto estas deficiências explicariam 24% do nosso défice de produtividade; (3) graves deficiências na prestação de serviços públicos, decorrentes de um fraco desempenho da Administração Pública, contribuindo para 22% do défice de produtividade; (4) legislação laboral demasiado rígida; (5) inadequação da regulamentação à promoção do bom funcionamento do mercado. Cada um destes últimos dois factores explicaria 13 % do défice de produtividade.

A procura de ganhos de produtividade não pode ser dissociada da promoção da qualidade que é hoje considerada como um factor chave para a competição internacional, sobrepondo-se cada vez mais ao factor preço na estratégia empresarial pela conquista de mercados^v. Neste âmbito, a avaliação da qualidade está frequentemente associada ao grau de confiança dos consumidores. Por isso, a promoção da qualidade inclui o respeito por normas de segurança e de protecção ambiental, cujo cumprimento é percebido como uma garantia para o bem estar individual e social. Compreende-se, assim, que no citado relatório da MacKinsey um dos comportamentos incluídos no factor “informalidade” seja a “evasão a normas de mercado, designadamente, o não cumprimento de níveis mínimos de qualidade dos produtos, de normas de segurança, de restrições ambientais...”. No mesmo relatório, a qualidade é, ainda, referenciada como um importante elemento para a melhoria do ordenamento do território e, em particular, para a melhoria da produtividade do sector do turismo.

O reconhecimento de que a qualidade é um factor determinante para assegurar a competitividade, nos sectores de prestação de serviços, levou ao desenvolvimento de modelos de gestão da qualidade visando promover, simultaneamente, a produtividade^{vi}, de que é exemplo o modelo TQM - *Total Quality Management* (Gestão pela Qualidade Total). A filosofia e os princípios do TQM foram adoptados pela Fundação Europeia para a Gestão da Qualidade (EFQM), dando origem a um modelo de avaliação das Administrações Públicas da União Europeia, aprovado na Conferência realizada por ocasião da Cimeira de Lisboa, em 2000.

De acordo com Feigenbaum^{vii} e outros autores, podemos estabelecer os seguintes dez princípios para uma gestão eficaz da qualidade: (1) empenhamento directo dos gestores de topo no processo de gestão da qualidade de forma a garantir o envolvimento dos Recursos Humanos, quer a nível individual quer organizados em equipe; (2) organizar a gestão da qualidade como um processo aberto e transparente; (3) estabelecer padrões de qualidade em função dos desejos dos clientes; (4) considerar a melhoria da qualidade e a redução de custos como objectivos complementares e não opostos; (5) considerar a qualidade como um método de gestão que deve ser periodicamente avaliado; (6) associar a inovação à qualidade; (7) visualizar a procura da qualidade como um dever

ético; (8) perspectivar a gestão de qualidade como um processo de melhoria contínua; (9) encarar a gestão da qualidade como o caminho mais eficiente e menos capital-intensivo para aumentar a produtividade; (10) integrar clientes e fornecedores no modelo de gestão da qualidade total.

A preocupação de integrar qualidade e inovação, traduz uma outra realidade do actual contexto societal, a saber, a importância crescente da revolução tecnológico-científica na determinação dos padrões dominantes em termos de competitividade, na economia global. Ora uma das características fundamentais dessa economia, inerente à batalha pela competitividade, consiste no aumento da velocidade da inovação tecnológico-científica, impondo um ritmo acelerado de adaptação à mudança que exige o desenvolvimento de um adequado perfil de competências, a nível individual e organizacional.

Assim, por exemplo, no caso português, verificou-se que os elevados montantes investidos em tecnologia não tiveram os resultados esperados em termos de ganhos de produtividade. Diversos estudos sobre este tema sugerem que uma das razões dessa ineficácia reside na incapacidade da sociedade portuguesa, em geral, e das empresas, em particular, para gerir os aspectos intangíveis do progresso tecnológico^{viii} relacionados com a interacção entre a tecnologia e a envolvente societal.

No que concerne a gestão desta interacção deve considerar-se a construção de alianças estratégicas visando a cooperação, a diversos níveis, de parceiros públicos e privados, a fim de promover o intercâmbio de informações e conhecimentos e, assim, potenciar o desenvolvimento de sinergias capazes de fomentar uma cultura de gestão para a inovação, consentânea com uma estratégia de desenvolvimento sustentável.

Capital social e desenvolvimento sustentável

A integração do capital social como variável explicativa do desenvolvimento sustentável data da segunda metade da década de noventa^{ix}. É pois uma descoberta científica bastante recente que resultou do estudo comparado de sociedades com o mesmo nível de desenvolvimento económico, em termos de acumulação de capital e de conhecimentos tecnológico-científicos, mas que apresentavam desempenhos socio-económicos diferenciados.

Com efeito, foi a procura de uma explicação para esses diferenciais que levou à identificação da importância do estabelecimento de redes de cooperação entre agentes individuais e colectivos para o maior ou menor grau de sucesso na operacionalização da gestão das componentes clássicas da capacidade produtiva.

Partindo desta descoberta, os cientistas económicos e sociais criaram e desenvolveram o conceito de capital social, considerando-o como uma resultante intangível das relações estabelecidas entre indivíduos e organizações, tendo em vista a produção de benefícios mútuos e que, por isso, permitem o desenvolvimento de sinergias potenciadoras de novas e mais profundas interações. Considerou-se, assim, que à semelhança do capital humano, o capital social também era passível de acumulação e que essa acumulação exige investimento.

Como investir em capital social ?

Em primeiro lugar, é necessário haver interação positiva entre pelo menos duas pessoas. Esta interação depende essencialmente da atitude dos intervenientes relativamente ao objectivo pelo qual se propõem colaborar. Mais precisamente, o objectivo deve ser consentâneo com a produção de benefícios mútuos que, simultaneamente, contribuam para a melhoria do bem estar da comunidade. Nesse sentido, o capital social é assimilado ao conceito de bem público com implicações directas sobre a capacidade de optimização do desempenho socio-económico. Deve, pois, excluir-se do investimento em capital social toda e qualquer forma de associação ou de cooperação que vise lesar ou prejudicar a comunidade.

Em segundo lugar, como a acumulação em capital social pressupõe o desenvolvimento de sinergias pro-activas, capazes de promover a auto-sustentabilidade do sistema, é necessário que as relações entre os agentes se pautem pela credibilidade e confiança, requisitos inexistentes se os agentes não assumirem uma atitude ética de responsabilidade.

Em terceiro lugar, como para qualquer outra forma de investimento, a dinâmica de acumulação do capital social depende do grau de densidade e de intensidade das relações estabelecidas entre agentes da comunidade. Ou seja, o investimento em capital social é uma função crescente do número de agentes interagindo positivamente. No limite, a sociedade com maior capacidade de investimento em capital social será aquela em que indivíduos e organizações, públicas ou privadas, cooperam para promover o bem comum.

Por último, considerando a complexidade crescente das sociedades modernas, há a considerar o contributo de requisitos de ordem tecnológico-científica para a promoção do investimento em capital social, como é o caso das redes de telecomunicações e a própria capacidade criativa do capital humano.

Inter-relação entre capital social e capital humano

O capital humano é uma resultante do conjunto das capacidades individuais dos membros de uma sociedade, em termos de conhecimento, experiência, habilidades e atitudes. É, portanto, também um intangível que exige um forte investimento nos Recursos Humanos, visando proporcionar-lhes, ao longo da vida, uma formação que articule a apropriação de novos conhecimentos com a consciencialização do respectivo contributo para a realização pessoal de cada indivíduo no seio da sociedade em que está inserido. Por outras palavras, sem motivação e empenho individual na participação de um projecto colectivo, é diminuta a eficácia da mera aquisição de novos conhecimentos para o incremento do Capital Humano.

Enquanto factor de produção, o Capital Humano tem, pois, de ser entendido na relação com a organização do trabalho e com a estrutura hierárquica que lhe subjaz^x, elementos determinantes para a rentabilização da utilização dos Recursos Humanos e, mais especificamente, para a criação de Capital Humano na medida em que condicionam o envolvimento desses Recursos na prossecução de objectivos comuns. Em suma e parafrazeando Henry Ford, podemos afirmar “Estar juntos é o começo, permanecer juntos é o progresso e trabalhar juntos é o êxito”^{xi}.

Conseqüentemente, uma organização com elevado grau de capital social está em melhores condições para poder utilizar eficazmente o seu Capital Humano e, subsequentemente, promover o seu desenvolvimento. Reciprocamente, o desenvolvimento do Capital Humano, ao promover novas oportunidades de realização pessoal no plano cognitivo e emotivo, favorece o sentimento de pertença ao grupo e, portanto, potencia o desenvolvimento do capital social.

O aprofundamento do estudo sobre a inter-relação entre capital social e capital humano levou à conceptualização de um novo tipo de capital, a saber, o capital patrimonial que traduz a cultura organizacional dominante designadamente no que concerne o grau de conciençialização sobre a missão da organização, o tipo de gestão, a atitude face à criatividade, à inovação e ao risco, a ética, o grau de abertura à cooperação com outras entidades.

Governabilidade e desenvolvimento sustentável

Nas sociedades modernas, em contexto de globalização, a governabilidade não pode ser entendida como uma arte política de governar distante dos cidadãos. Deve, sim, procurar envolver a sociedade civil, fomentando a participação activa da cidadania^{xii}. Quando tal não acontece, estabelece-se progressivamente um divórcio entre a sociedade civil e a classe política, levando a um défice de legitimidade democrática.

Com efeito, governabilidade e democracia estão estreitamente auto-correlacionadas, na medida em que a legitimidade democrática implica a prática de uma governabilidade capaz de garantir o respeito de normas legais que assegurem um desenvolvimento socio-económico e ambiental equitativo e de promover a mobilização da sociedade civil e do tecido empresarial na prossecução desse desenvolvimento. Em suma, a governabilidade democrática deve contribuir para o desenvolvimento sustentável, investindo no capital social e no capital humano e respeitando regras de prestação de contas^{xiii} e de transparência^{xiv}.

Administração Pública e governabilidade democrática

A governabilidade democrática exige uma Administração Pública efectiva, eficaz e eficiente. Efectiva, no sentido de funcionar como interface entre governantes e governados e nessa qualidade pôr em prática as políticas públicas, incluindo a mobilização da participação activa dos cidadãos na governabilidade.

No caso português, a obrigatoriedade da Administração Pública respeitar os princípios que garantem esse tipo de efectividade está consagrada na Constituição da República e no Código de Procedimento Administrativo. Designadamente, os artigos 7.º e 8.º do CPA determinam que os órgãos da Administração Pública têm o dever de actuar em estreita colaboração com os particulares e de assegurar a sua participação quer na formação das decisões quer no desempenho da própria função administrativa, nas áreas e matérias do seu interesse ou que de qualquer outra forma lhes digam respeito.

Uma Administração Pública é eficaz quando cumpre a missão que lhe está atribuída, a qual, genericamente e nos termos da Lei, consiste na prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos e interesses dos cidadãos^{xv}. Entre esses interesses e direitos é de destacar, no âmbito da temática desta comunicação, o usufruir de uma qualidade de

vida que só uma estratégia política capaz de promover o desenvolvimento sustentável pode proporcionar.

Ora, a actual envolvente societal e as exigências decorrentes do necessário desenvolvimento de uma cidadania activa e participativa, conduzem a uma complexidade crescente da prática de uma governabilidade democrática e, conseqüentemente, da operacionalização e da execução das actividades da Administração Pública inerentes ao cumprimento da sua missão.

A procura de resolução deste problema tem contribuído para a implementação de reformas da Administração Pública que contemplam o desenvolvimento do capital social, ou seja, de redes de informação e de colaboração entre órgãos da Administração Pública e destes com a sociedade civil, em geral, e com os *stakeholders*^{xvi}, em particular^{xvii}.

Nessa perspectiva, o desenvolvimento do capital social possibilita, também, uma adequada identificação das necessidades, dos interesses e das exigências dos cidadãos e a subsequente adaptação da gestão pública à prossecução de objectivos que lhes sejam consentâneos.

Claro está que esta reorientação da estratégia e dos métodos de gestão pressupõe capacitar os organismos e os funcionários da Administração Pública em novas competências cognitivas, tecnológicas e comportamentais, através do investimento no Capital Humano.

Este investimento e o desenvolvimento do capital social são, também, indispensáveis para se promover uma Administração Pública eficiente, ou seja, capaz de rentabilizar a utilização dos recursos disponíveis no cumprimento dos objectivos que lhe são adstritos.

Com efeito, a rentabilização desses recursos implica saber articular a sua alocação, nos diversos níveis e áreas de intervenção da Administração Pública, em função de objectivos pré-definidos de forma a assegurar qualidade e celeridade na prestação de serviços. Nesta perspectiva, a Administração Pública deve utilizar modelos de gestão flexíveis, orientados para a obtenção dos resultados desejáveis e assentes na responsabilização orgânica e individual, de forma a cumprirem-se as regras de transparência e de prestação de contas indispensáveis à prática de uma governabilidade democrática que promova o desenvolvimento sustentável.

A Reforma em curso da Administração Pública Portuguesa

Nos termos da Resolução do Conselho de Ministros n.º 53/2004^{xviii}, “o desenvolvimento do País exige uma administração pública norteada por objectivos de serviço ao cidadão, às comunidades e às empresas, estruturada segundo modelos flexíveis, dirigida com responsabilidade e dispondo de recursos humanos mobilizados e qualificados”.

Para concretizar esses objectivos o Governo definiu três áreas prioritárias para a reforma, a saber, “organização, liderança e responsabilidade, mérito e qualificação” e quatro grandes áreas de actuação operacional, cuja descrição sumária apresentamos no Quadro 1.

Quadro 1

Descrição sumária das áreas de actuação operacional da Reforma da Administração Pública

Áreas	Eixos prioritários	Resultados a alcançar
1. Instituição de uma lógica de gestão por objectivos	<ul style="list-style-type: none">• Liderança e responsabilidade• Mérito e qualificação	<ul style="list-style-type: none">• <i>Indicadores – chave de desempenho em função da missão e da visão estratégica de cada Organismo</i>• <i>Definição de objectivos individuais</i>
2. Revisão das atribuições e orgânica do Estado e da Administração Pública	<ul style="list-style-type: none">• Organização do Estado• Organização da administração Pública	<ul style="list-style-type: none">• <i>Racionalização da organização no sentido de aumentar a eficiência e/ou eficácia da Governação</i>
3. Melhoria da qualidade dos serviços prestados	<ul style="list-style-type: none">• Cultura de serviço• Governo electrónico	<ul style="list-style-type: none">• <i>Aumento da qualidade de serviço</i>• <i>Racionalização na afectação de recursos</i>
4. Revitalização do Programa de Formação e Valorização para a Administração Pública	<ul style="list-style-type: none">• Valorização e Formação	<ul style="list-style-type: none">• <i>Promoção das competências fundamentais para posições pivotais na Administração Pública</i>

A análise de conteúdo deste Quadro demonstra o relevo dado ao factor Recursos Humanos para a operacionalização, a execução e o sucesso da Reforma. Tal preocupação ressalta, também, da legislação até agora produzida, quer pela Assembleia da República quer pelo Governo.

Até ao presente momento, a Assembleia da República produziu as seguintes cinco leis, no âmbito da Reforma:

1. Lei n.º 2/2004, de 15 de Janeiro, que aprova o estatuto do pessoal dirigente dos serviços e organismos da administração central, regional e local do Estado;
2. Lei n.º 3/2004, de 15 de Janeiro, que aprova a lei quadro dos institutos públicos;
3. Lei n.º 4/2004, de Janeiro, que estabelece as princípios e normas a que deve obedecer a organização da administração directa do Estado;
4. Lei n.º 10/2004, de 22 de Março, que cria o sistema integrado de avaliação do desempenho da Administração Pública;
5. Lei n.º 23/2004, de 22 de Junho, que aprova o regime jurídico do contrato individual de trabalho da Administração Pública.

Com excepção desta última, as restantes quatro Leis estabelecem o princípio da gestão por objectivos, orientada para os resultados^{xix}, exigindo qualidade e celeridade na prestação de serviços. Em suma, de acordo com os diplomas, a reforma pretende uma administração Pública efectiva, eficiente e eficaz, a tríada que assegura aumentos de produtividade na prestação de serviços e, portanto, o cumprimento da missão da Administração Pública no sentido de contribuir para o aumento da competitividade do país e, subseqüentemente, da União Europeia.

Embora a promoção da qualidade e a orientação da Administração Pública para a satisfação das necessidades do cidadão fossem princípios consagrados em legislação anterior, a grande novidade da actual reforma consiste na procura da implementação de uma gestão por objectivos que inclui a responsabilização a nível organizacional e individual pelos resultados obtidos, através de critérios pré-estabelecidos de avaliação.

Trata-se, pois, de uma reforma que pretende levar a Administração Pública a incorporar valores de uma cultura de avaliação. Daí, a importância acordada à avaliação do desempenho dos trabalhadores e dirigentes intermédios da Administração pública, consubstanciada, designadamente, no Direito Regulamentar n.º 19 – A/2004, de 14 de Maio.

Os diplomas em análise, articulam a diversos níveis, a avaliação do desempenho dos trabalhadores da Administração Pública com a prossecução dos objectivos estipulados para os organismos da mesma Administração e reconhecem a importância da promoção da valorização da formação dos recursos humanos visando o desenvolvimento das necessárias competências, para se efectivar os desideratos da Reforma.

Estamos, pois, perante uma perspectiva que articula a promoção de uma cultura de avaliação com a formação ao longo da vida, não apenas em termos de valorização individual mas, sobretudo, como uma forma de promoção do Capital Humano.

No que se refere ao capital social, embora os diplomas não o considerem explicitamente, a importância acordada ao seu desenvolvimento está presente, quer nos objectivos da reforma quer no enunciado dos diplomas relativamente à sua operacionalização.

Em primeiro lugar, há a referir que dada a amplitude da Reforma, ilustrada através das suas áreas de actuação operacional (Quadro 1), a sua implementação exige a criação e o desenvolvimento de redes de informação e de monitorização, verticais e transversais ao nível da estrutura orgânica do Governo e em cada Ministério e organismo.

O estabelecimento dessas redes está efectivamente previsto, designadamente na Resolução do Conselho de Ministros n.º 53/2004, na criação da segunda AAO (Área de Actuação Operacional) dedicada à revisão das atribuições e orgânica do Estado e da Administração Pública, na melhoria de sistemas de suporte e de interfaces com entidades internas e externas, na criação da Missão de Acompanhamento (MARAP), “enquanto elemento responsável pelo acompanhamento transversal da execução da Reforma”, nas iniciativas previstas para a racionalização e difusão da utilização de tecnologias de informação orientadas para o desenvolvimento do Governo electrónico.

A necessidade de desenvolvimento do capital social está, também, implícita no articulado do Capítulo III, da Lei n.º 4/2004, que trata dos modelos de funcionamento da administração directa do Estado e que estipula “a partilha de actividades comuns entre os serviços integrantes de um mesmo ministério ou de vários ministérios para optimização dos recursos” (Art. 8.º), o funcionamento em rede (Art. 9.º), ou a utilização de sistemas de informação, com suporte electrónico, visando uma gestão eficiente e eficaz e a melhoria dos serviços prestados aos cidadãos, comunidade e empresas (Art. 10.º).

Por último, devemos referir que a aplicação dos diplomas instituindo a avaliação do desempenho dos trabalhadores da Administração Pública, exige a promoção da comunicação entre as chefias e os respectivos colaboradores (Lei n.º 20/2004, Art. 4.º) e a colaboração entre as chefias, esta institucionalizada na figura do Conselho de Coordenação (Decreto Regulamentar n.º 19 – A/2004 – Capítulo III) e que é indispensável a uma correcta monitorização das actividades, sem a qual dificilmente os resultados obtidos corresponderão aos objectivos pré-fixados.

ⁱ Mota, Isabel and al. “Estratégia Nacional para o Desenvolvimento Sustentável –ENDS, 2005-2015.

ⁱⁱ Paridade de Poder de Compra.

ⁱⁱⁱ McKinsey & Company, MGI, “Portugal 2010: Acelerar o crescimento da produtividade em Portugal”.

^{iv} McKinsey & Company, MGI, *idem*.

^v Dale, Barry G., *Managing Quality*, Blackwell Publishers, 1999.

^{vi} No Brasil, diversos Estados criaram Institutos da Qualidade e da Produtividade.

^{vii} Feigenbaum, A.V., *Total Quality Control*, McGraw Hill, 1991.

^{viii} www.isg.pt/projectos/cigest/Gest_Inovacao.htm.

^{ix} Grootaert, Christiaan and Bastelaer, Thierry, *Understanding and Measuring Capital Social: A Synthesis of Findings and Recommendations from the Social Capital Initiative*, Social Capital Initiative, Working Paper n.º 24, The World Bank, April 2001.

^x Cruz, M. Alfredo, “A cidadania na estratégia de desenvolvimento do capital social”, mimeo, Programa Sabáticas-INA.

^{xi} Herckert, Werno, *Capital Humano*, [www.management web.com.ar/rrhh4.html](http://www.managementweb.com.ar/rrhh4.html).

^{xii} A participação activa da cidadania corresponde ao conceito anglo-saxónico de *empowerment*.

^{xiii} A prestação de contas corresponde ao conceito anglo-saxónico de *accountability*.

^{xiv} Grootaert, Christiaan and Bastelaer, Thierry, *op. cit.*

^{xv} Artigo 266.º da Constituição da República Portuguesa; Artigo 4.º do Código de Procedimento Administrativo.

^{xvi} Qualquer agente individual ou colectivo com interesse no resultado e/ nas consequências da actividade administrativa.

^{xvii} Prats Catalá, Joan, “Las transformaciones de las Administraciones Públicas de nuestro tiempo”, *Estudios para la Reforma de la Administración Pública*, INAP, Madrid, 2004.

^{xviii} Diário da República- I Série-B, de 21 de Abril de 2004.

^{xix} Leis n.º 2 e 3 – artigo 5 ; Leis n.º 4 e 10, artigo 3.º.