O dilema eficácia-eficiência da gestão pública

por Jorge Paulo

RESUMO: Aplicando conceitos do Direito, da Ciência Económica e da Gestão, propõe-se o dilema eficácia-eficiência, o qual consiste na inevitabilidade de haver um compromisso entre eficácia e eficiência nas decisões na Administração Pública (AP): para ter mais eficácia abdica-se de eficiência e vice-versa. Este compromisso explica os problemas de eficácia e de eficiência, os quais se devem aos elementos estruturantes da AP: o princípio da legalidade e o privilégio da execução prévia; os fins gerais complexos e valiosos para as pessoas, que inviabilizam a hierarquização de objectivos e a quantificação duradoura de benefícios; a tolerância da ineficiência uma vez cumpridos os formalismos legais; e a menoridade dos cidadãos, enquanto destinatários finais, perante os utentes directos da AP - o poder político. Mas estes elementos são essenciais para garantir o respeito de direitos fundamentais dos cidadãos e o controlo dos recursos cobrados em impostos. Assim, o aumento da administração indirecta e a aplicação da gestão empresarial privada serão insuficientes para obter uma melhoria significativa. Esta poderá conseguir-se apenas com a separação entre a provisão - a reter na AP - e a produção dos bens públicos e a privatização das demais actividades e funções.

Palavras-chave: Gestão, Racionalidade, Estado, Eficácia, Eficiência

TITLE: The efficiency-effectiveness dilemma of public management

ABSTRACT: By applying concepts of Law, Economics and Management Sciences, it was argued that a dilemma between effectiveness and efficiency exists in Public Administration (PA), in that it is inevitable to avoid a trade-off: to increase effectiveness one has to accept lower efficiency and vice-versa. This trade-off explains problems of effectiveness and efficiency, due in turn to the nature of the PA: the legality principle and the privilege of previous execution; the mixed objectives and their complexity, due to their value for people, that frustrate all hierarquization of objectives and the lasting quantification of benefits; the tolerance of inefficiency as long as the formal rules are followed; and the minor role the citizen plays, in relation to the direct users of the PA - politicians. However, these structural aspects of the PA are essential to ensure the respect for basic human and citizen rights and the control of the public purse. Therefore, the increase in autonomous state agencies and the application of corporate management should be insufficient and inadequate to get a significant improvement; it might be better to aim at separate provision - by the State - and production of public goods and privatization of all the rest.

Key words: Management, Rationality, State, Effectiveness, Efficiency

Jorge Silva Paulo
jspmac@hotmail.com
Capitão de Fragata e Professor de Economia da Empresa da Escola Naval, Almada, Portugal.
Frigate Captain and Entrepreneurial Economy Professor of Navy School, Almada, Portugal.

Recebido em Janeiro de 2003 e aceite em Novembro de 2003.
Received in January 2003 and accepted in November 2003.

«The King cannot have things as cheap as other men.»
Samuel Pepys, *Secretário do Almirantado Britânico (Séc. XVII)*[1]

A reforma da Administração Pública (AP) está na ordem do dia. Reconhecem-se problemas no sector público, discutem-se causas e medidas, mas tende a assumir-se que a solução se circunscreve a critérios político-ideológicos. Neste artigo, com base em conceitos do Direito, da Ciência Económica e da Gestão, propõe-se uma explicação baseada nas causas estruturais de tais problemas, e, de onde resultam, por isso, limites para a actuação da AP.

Propõe-se a existência duma disfunção estrutural na AP - um dilema eficácia-eficiência - que indica a necessidade de trocar eficácia por eficiência e vice-versa nas suas decisões. Mostra-se que as decisões tomadas na AP são de gestão pública, tendo esta características muito próprias: fins muito amplos, gerais e contraditórios; benefícios difíceis de especificar e mais ainda de quantificar, avaliar e comunicar; e subordinação ao princípio da legalidade. Pelo seu lado, uma empresa tem fins limitados e aplica-se-lhe o princípio da liberdade, do qual emerge a autonomia de actuação e a prioridade à imaginação e à inovação.

Também divergindo da gestão privada, a gestão pública é avaliada por representantes dos - e não pelos - destinatários finais dos seus produtos, e não está sujeita à escolha livre destes. Tais representantes têm interesses próprios, os quais não podem afastar de todo quando tomam decisões de gestão pública.

Dada a natureza contingencial da gestão, é verdade que há gerir bem ou mal. Mas é preciso separar a técnica da ética - o tecnicamente bom pode ser eticamente mau - e é preciso saber o que se pode esperar em cada caso. Feita esta primeira filtragem, dada por adquirida neste trabalho, pode então avaliar-se a gestão pública, ou considerar a aplicação à AP do modelo típico de gestão da empresa privada.

Na AP, não custará obter abundante evidência empírica e circunstancial do dito dilema, mas é escassa e difícil a prova científica. Para a obter, seria necessário observar directamente a actuação corrente, e esta varia pelo facto de se saber estar sob observação. Além disso, os observados podem retrair-se à exposição ou a relatar informações, por temerem que as suas revelações lhes venham a prejudicar as suas carreiras.

O presente artigo é, assim, sobretudo especulativo e sem sustentação científica. Procurar-se-á, porém, complementar a exposição com exemplos, abstractos mas realistas. A obtenção de prova científica não é impossível, embora não seja fácil, e será uma linha de investigação a prosseguir.

O artigo começa por definir Gestão, e por mostrar como a definição também se aplica à AP. Caracteriza-a, então, recorrendo aos conceitos de racionalidade e bens públicos da ciência económica, e às definições orgânicas e funcionais de AP, legalidade e privilégio da execução prévia desenvolvidas pela doutrina jurídica, para concluir com a caracterização e a delimitação do dilema eficácia-eficiência.

Definição de Gestão

A definição de Gestão que defendo perante os meus alunos diz que *gerir é afectar recursos escassos a fim de atingir objectivos, com a informação disponível e um quadro de constrangimentos*.

Esta definição simples refere os elementos essenciais da Gestão, tais como:

- *afectar recursos* - decidir como, quando, por quem, etc. os recursos vão ser empregues e traduz opções;
- *recursos escassos* - nenhuma decisão, nem nenhum gestor, está livre da escassez - os recursos têm custos de oportunidade, isto é, se são empregues num fim, não estão disponíveis para ser empregues noutro; por isso, a boa gestão pública faz a afectação dos recursos ao fim que produz o maior ganho social - não ao que soe melhor, nem àqueles que sejam objecto de maior pressão na "praça pública"; se não há escassez, não fazem falta gestores, nem se pode falar de Gestão;
- *objectivos* - gere-se para atingir um fim: a Gestão é uma actividade estruturada; a formação de objectivos[2] é uma das funções do gestor, no seu papel de líder;
- *informação* - há vários modos de combinar recursos para realizar objectivos (funções de produção) e cada um deles tem efeitos específicos; por isso, ter informação e conhecimento sobre os fins, os recursos, as funções de produção, os efeitos e os juízos de valor que as pessoas fazem sobre tudo isso, torna-se essencial para gerir bem, em todos os contextos;
- *constrangimentos* - não vale tudo, nem é tudo fisicamente

possível, pelo que a Gestão está sujeita a balizas e obstáculos: uns físicos, outros morais ou legais, muitos deles intransponíveis.

É importante notar que a Gestão é indissociável da escolha, da opção entre alternativas. Além disso, esta definição não exclui recursos, objectivos, tipos de informação ou de constrangimentos, funções ou actividades. E é neutra, porque não avalia nem define juízos de valor. Por isso, tanto vale para a forma como uma pessoa utiliza o seu tempo, como para a administração de pessoal numa empresa, como para o funcionamento de um ministério. E aplica-se às decisões tomadas por um e num sistema informático, ou por não-humanos. Mas é na Gestão realizada por pessoas em órgãos da AP que se centra este artigo.

Administração Pública

Para delimitar o âmbito do trabalho, adopta-se a seguinte definição de Administração Pública (Freitas do Amaral, 2000, pp. 36-37) em sentido orgânico: "sistema de órgãos, serviços e agentes do Estado, bem como das demais pessoas colectivas públicas, que asseguram, em nome da colectividade, a satisfação regular e contínua das necessidades colectivas de segurança, cultura e bem-estar."

Entre as necessidades colectivas, conta-se a Defesa Nacional, pelo que, as Forças Armadas, constituem a componente militar da AP. Resulta ainda desta definição que a AP é uma organização de fins gerais, o que a distingue de uma empresa, sujeita por natureza ao princípio da especialidade[3], e que, por isso, tem fins restritos.

Este artigo centra-se na administração directa[4] - direcções-gerais e suas sub-unidades orgânicas (burocracias públicas) -, e na administração indirecta[5] - institutos e associações públicos. Excluem-se as empresas públicas, pois estas constituem um híbrido entre a AP e as empresas privadas.

Neste artigo, a amplitude e a profundidade das atribuições da AP, em relação às actividades culturais e de bem-estar do povo, consideram-se dadas por não ser aqui relevante o debate político-ideológico sobre as funções do Estado. Assim, no Estado de Direito democrático, cabe à AP executar as políticas definidas pelo Governo. Numa visão liberal, essas políticas tratam da oferta ou provisão - mas

Na visão actual do Estado social de Direito, a oferta inclui mais do que bens públicos, e, frequentemente, também a sua produção, tornando o sector público, e a AP em particular, entidades enormes e extraordinariamente complexas.

não necessariamente da produção - de bens públicos[6]. Na visão actual do Estado social de Direito, a oferta inclui mais do que bens públicos, e, frequentemente, também a sua produção, tornando o sector público, e a AP em particular, entidades enormes e extraordinariamente complexas.

Os bens públicos definem-se pelas suas características e distinguem-se dos bens do domínio público: apenas obedecem ao critério da propriedade por entidades públicas e podem não ser bens públicos, ainda que possam servir para produzir ou fornecer bens públicos. Assim, um edifício militar é um bem do domínio público, que ajuda a produzir o bem público Defesa Nacional. O edifício não é um bem público.

Além disso, o Estado de Direito democrático tem uma responsabilidade fiduciária (Stiglitz, 1989, p. 44) perante os cidadãos-contribuintes, pois estes, como destinatários finais dos bens públicos - o poder político é o destinatário directo e intermediário entre a AP-prestadora e os cidadãos-contribuintes -, merecem respeito e a eficiente retribuição pelos seus tributos.

Simon mostrou que existe um dever ético e moral de usar, com o mínimo desperdício, os recursos que, não sendo seus, são confiados à AP para realizar os seus fins e objectivos (Simon, 1997a, pp. 259-262), e a Constituição da República Portuguesa concorda: "assegurar a plena utilização das forças produtivas, designadamente zelando pela eficiência do sector público"[7]. Ou seja, a eficiência é um dever e um objectivo intermédio da AP.

Racionalidade

Gerir é decidir, diz-se muito e é verdade. Importa então estabelecer os critérios que devem avaliar as decisões e a gestão. Exige-se, então, um modelo da tomada de decisão pelas pessoas: o mais simples e mais fecundo no estudo das organizações é o princípio da racionalidade (Simon, 1997a, p. 84): "a racionalidade é o critério que preside à selecção

de comportamentos alternativos, em função dos sistemas de valores que vão estar na base da avaliação desses comportamentos."

Herbert Simon propõe esta definição, mas logo reconhece que é necessária uma qualificação e admitir que o decisor tem um papel central na decisão (Simon, 1997a, pp. 84-85). Reconhecendo a importância do decisor sobre a decisão, pode dizer-se com Alan Peacock[8]: "ser racional é pensar e actuar de modo a procurar a melhor solução para um problema, de acordo com os objectivos, preferências e interesses próprios - o que não exclui a consideração dos fins, objectivos, preferências e interesses alheios".

Afinal, como pode um decisor afastar os seus fins, objectivos, preferências e interesses próprios dos, e nos, processos de tomada de decisão que conduz ou em que participa? E tanto mais quanto tais processos ocorrem no quadro da racionalidade limitada ("bounded rationality", ver Simon, 1997a, p. 88; 1997b, pp. 291-294).

Isto porque:

- tem custos obter toda a informação necessária para uma decisão;
- é finita a capacidade de processamento de informação, na mente humana e nos computadores;
- o processamento tem custos de oportunidade;
- e tudo isto é sujeito a informação imperfeita (nunca é possível saber tudo, ninguém pode ter certezas sobre o futuro) e assimétrica (há sempre actores com influência na situação, que têm mais informação do que quem decide e que não lha cedam).

Por isso, não faz sentido maximizar, mas antes procurar, e contentar-se, com uma boa decisão ("satisficing", ver Simon, 1997a, pp. 118-122; 1997b, pp. 295-298), na qual os custos ficam abaixo dos benefícios, numa análise marginal e sobre os relevantes grupo e intervalo de tempo.

Vendo bem, sendo as pessoas todas diferentes, e sendo a diferença um elemento que valorizamos - pois nela se funda a dignidade humana -, como se pode esperar que os interesses particulares se alinhem livre e convictamente com os interesses comuns e gerais? Será desejável consegui-lo, mas, no mínimo, não será fácil formar esse alinhamento. Ainda que se sujeitem as pessoas a idêntica formação, a individualidade e a experiência de cada pessoa levá-la-á a interiorizar essa formação de um modo particular, diferente das demais. E não é impossível, nem inaudito, que se passem os testes de avaliação (quando os há) e pouco se retenha dessa formação.

Como diz Norberto Bobbio (1984, p. 13), com um significado que excede o contexto político: "[...] mais do que uma promessa não-cumprida, o desenvolvimento deficiente da educação para a cidadania, fazendo com que o cidadão investido do poder de eleger os governantes escolha os mais sábios, os mais honestos, os mais esclarecidos de entre os seus concidadãos, deve ser considerado efeito de uma ilusão derivada de uma concepção excessivamente optimista do homem como animal político: o homem busca o seu próprio interesse tanto no mercado económico como no político."

De notar que a racionalidade não se circunscreve ao fim do aumento da riqueza - poucas pessoas o desdenharão, mas é possível que a maioria não viva em função exclusiva dele; não equivale a pensar e actuar sem juízos emotivos; nem a ter sempre fundamentos elaborados para as suas acções - por oposição a aleatoriedade e impulsividade. Nem obsta a que os fins, objectivos, preferências e interesses próprios das pessoas evoluam ao longo da sua vida; nem que sejam diversificados a ponto de incluírem o prazer de cumprir bem as suas funções por "amor à camisola", o querer bem àqueles que se estima, ou admitir custos no curto-prazo para realizar ganhos a médio ou longo-prazo. Como diz Mancur Olson (2000, p. 3): "As I see it, human beings rarely act out of unmixed motives. There is not only self-interest but also a benevolent element - and even a malevolent streak - in human nature. Historical outcomes surely depend not only on the incentives and self-interest of those with power but also on their morals and temperaments."

Importa sublinhar que o factor decisivo são os fins, objectivos, preferências e interesses do decisor, de acordo com a avaliação que faz da situação, a qual será muito sensível aos incentivos e às circunstâncias (Peacock, 1992, p. 68): "[...] whereas people may behave differently depending on 'the situation in which they are placed', they do so not because their personality changes but because the constraints under which they act [...] differ from one situation to another."

Nem poderá ser de outro modo: só atendendo aos seus fins, objectivos, preferências e interesses, uma pessoa pode

realizar-se como tal. Senão será apenas um meio de realização dos outros, abdicando da sua individualidade e dignidade. Não se trata de sujeitar uma comunidade aos fins, objectivos, preferências e interesses de um - isso é uma ditadura e é indesejável -, mas de a comunidade aceitar e respeitar a plena individualidade de cada pessoa e de todas as pessoas - o que reduz os interesses comuns, àquilo que é de facto comum entre todos.

Querer mudar desvalorizando o exame da situação e a racionalidade de quem decide, equivale a não aceitar a existência e a relevância dos incentivos da situação, e a não perceber que nem tudo pode ser mudado: há coisas cuja mudança acarreta custos avultados, socialmente inaceitáveis porque inferiores aos eventuais benefícios.

Desta análise pode emergir uma conclusão normativa: não faz sentido defender mudanças, e o dever ser, antes de se entender o ser e de conhecer os fins, objectivos, preferências e interesses próprios dos que decidem. Querer mudar desvalorizando o exame da situação e a racionalidade de quem decide, equivale a não aceitar a existência e a relevância dos incentivos da situação, e a não perceber que nem tudo pode ser mudado: há coisas cuja mudança acarreta custos avultados, socialmente inaceitáveis porque inferiores aos eventuais benefícios[9].

Perante este quadro, que se afigura realista, e certas visões que apelam repetidamente à intervenção dos poderes públicos a bem dos interesses gerais ou comuns, cabe colocar a seguinte questão: como esperar que os interesses de alguns - só porque ocupam cargos na AP - sejam consistentemente idênticos aos interesses comuns e gerais da comunidade?

É provável que, quando muitas pessoas se insurgem contra a divergência entre declarações e acções, ou entre objectivos e acções, no funcionamento da AP, ignorem o mais relevante: elas ocorrem porque há oportunidades para ocorrerem. Como se verá a seguir, também não faltam diferenças entre as pessoas para justificar aquela divergência.

Avaliação dos benefícios

De facto, a racionalidade das pessoas e dos órgãos baseia-se, tipicamente, em análises de benefícios-custos conduzidas na perspectiva (a qualificação de Simon) de que quem decide julga ser a mais adequada, e que pode ser social (geral), organizacional, grupal ou, mais provavelmente, individual (a sua).

Em todo o caso, essa perspectiva é fortemente afectada pela natureza dos bens públicos, cuja não-exclusão dá origem ao problema da boleia: há um incentivo geral para declarar querer a quantidade e a qualidade destes bens abaixo da sua procura efectiva individual, por se saber que a procura alheia levará, pelo menos, algumas pessoas a decidir suportar os custos da produção e a produzir tais bens, de cujo consumo ninguém poderá depois ser excluído, por definição. Este incentivo aumenta com a dimensão da sociedade, pois menos perdem os que fogem a pagar e porque menos custa a fuga aos que pagam, em ambos os casos, uma vez que o menor contributo individual se dilui em mais contribuintes[10] (Olson, 2000, pp. 69-79) - a menos que fujam mesmo muitos. A potência do incentivo advém de se poder aplicar noutros fins - como o consumo doutros apreciados produtos - aquilo que se foge a pagar em tributos fiscais. De notar que é racional fugir, mas que ninguém é forçado a fugir. Por outro lado, não é por seguir uma regra moral que reprove a fuga que é legítimo classificar alguém de irracional.

O problema da boleia explica, em parte, a necessidade do Estado, do seu financiamento por impostos e da sua organização burocrática. Mas os bens públicos raramente passam pelo mercado e são fornecidos graciosamente, ou por quem pode cobrar coercivamente os custos. Assim, não usufruem do mecanismo dos preços para reflectir a escassez relativa e a avaliação social do valor dos recursos, e orientar as pessoas.

Por outro lado, são nucleares na natureza dos bens públicos as externalidades que eles disponibilizam, as quais criam graves dificuldades na valorização dos seus benefícios e no estabelecimento de hierarquias entre eles, desde logo na perspectiva governamental (*The Economist*, 1995b, p. 53): "[...] government's main problem is not that it spends too much money. [...] The larger trouble is that it spends almost randomly, trying to do everything imaginable at once."

Que benefício traz evitar uma epidemia de meningite? Ninguém duvida - sobretudo se tiver filhos infantis - de que

As decisões das pessoas resultam do balanço de custos e benefícios que fazem, não só atendendo ao que pensam ser o todo social (se chegarem a tanto), mas, sobretudo, não se «esquecendo» de si próprias - dos benefícios e custos que lhes trazem as suas decisões - e é apenas racional que assim seja. Por isso, se definem e aplicam regras de incompatibilidade.

ele é enorme. Mas quanto é? É maior do que evitar que um criminoso faça explodir um avião? Quantas pessoas têm de morrer num ataque terrorista para o seu custo ser socialmente equivalente a - e justificar o mesmo custo de prevenção de - uma epidemia de meningite? E, noutro âmbito, qual é o benefício de reduzir à média britânica o nível de sinistralidade nas nossas estradas? Ou de reduzir a metade a área ardida em incêndios florestais? Ou de melhorar as médias a matemática no liceu?

Ninguém sabe ao certo as respostas - até porque só quem tem de optar nestes domínios as pensará a fundo -, mas não custa perceber que são opções difíceis para quem tiver que as tomar. Em todo o caso, é de prever que a opção duma pessoa racional dependa de como ela espera ser afectada pelos resultados dessa opção. É provável que, quem tem um bebé e não anda de avião, não hesita em evitar a epidemia, seja qual for o seu cargo e custe o que custar - e mais se forem outros a pagar. Isto é crucial: as decisões das pessoas resultam do balanço de custos e benefícios que fazem, não só atendendo ao que pensam ser o todo social (se chegarem a tanto), mas, sobretudo, não se *esquecendo* de si próprias - dos benefícios e custos que lhes trazem as suas decisões - e é apenas racional que assim seja. Por isso, se definem e aplicam regras de incompatibilidade.

Se é difícil explicar o que são os benefícios, de modo a todos perceberem o mesmo, então existe espaço para que cada um forme a *sua ideia*, a que ache *melhor* (*The Economist*, 1995a, p. 26): "The public-sector has piled control system upon control system not just for the fun of it, but to guard against the misuse of public money. It has an obligation to treat all citizens fairly; [...] there must be limits to how far government employees are 'empowered' to do as they judge right".

Não será coincidência que a ideia de melhor, de cada decisor, se aproxime dos seus fins, objectivos, preferências e interesses individuais, ainda que possa usar uma apresentação que vá de encontro às preferências sociais conjunturais (Chapman, 1979, p. 55): "Another very human characteristic which in the public sector can lead to continually increased spending and waste is the desire to do good. In the public sector, the scope for doing good is endless, and the desire to do it, given that those who desire it are going to do it at the public expense, is equally unlimited. [...] Outside the public sector a system of choices has to operate. Either the money is spent for this purpose or for that. [...] It is exasperating, even though inevitable, that although it is the taxpayers' money that is being spent those who advocate any such expenditure are regarded as warm-hearted, forward-looking and generous and those who oppose it are thought of and described as mean."

Também é muito difícil avaliar e medir os benefícios dos bens públicos, pois eles tendem a *mexer* com direitos fundamentais ou questões muito valiosas da vida das pessoas, e sobre as quais elas não aceitam que os números não sejam avultados - desde que não tenham de os pagar directamente[11]. Isto é, a própria tentativa de quantificação tende a sofrer uma resistência, ou mesmo rejeição, social - será razoável admitir que tanto mais será quanto menor for o nível de formação[12] e maior for o egoísmo das pessoas.

Foram dados exemplos de saúde pública e de segurança (em versões modernas do clássico dilema da manteiga e dos canhões), mas será fácil prever a complexidade de fazer opções e escolhas nas demais funções da AP, tanto mais complexas quanto mais funções e alternativas houver - e há cada vez mais, pois hoje a AP não fornece só bens públicos[13]. Até as empresas públicas (como empresas também sujeitas ao fim lucrativo[14]), e ainda que pudessem libertar-se de pressões da tutela política na sua gestão, dificilmente conseguirão ter êxito perante clientes e accionistas: a sua natureza pública submete-as aos fins amplos e gerais do Estado (a universalidade ou alguma forma de serviço geral), quantas vezes contraditórios entre si, e claramente divergentes do seu fim lucrativo (Horn, 1995, pp. 135-139).

De notar que um Governo que faça opções e fixe hierarquias entre os bens que a AP produz - o que se designa por governar - afecta grupos de interesses particulares e sectori-

ais, constituindo-se um motivo para tentarem alterá-las. Se o Governo resistir a essa pressão, pode dar uma imagem de autismo que o leve a perder as eleições seguintes e a ser substituído por outro que altere as opções e prioridades em vigor[15]. O que se verifica é que, em pouco tempo, podem alterar-se opções e prioridades, de tal forma que qualquer esforço de quantificação, já de si tão complexo e difícil de realizar entre bens públicos, se torna frustrante - o que parece condenar a decisão política à transitoriedade. Por isso, é no vértice estratégico do sector público que racionalmente se *foge* a quantificar os benefícios da gestão pública. Esta instabilidade e complexidade no topo propaga-se para os órgãos de execução, inseparáveis do Governo, dado que este é, no âmbito da função administrativa, o órgão superior da AP[16].

Um dirigente da AP não poderá, assim, dispor de padrões ou indicadores, gerais ou globais, relativos às suas funções e actividades. Pode, sim, definir um ou outro índice, ao seu nível, mas nem isso é definitivo e raramente será consensual: o dirigente seguinte - mesmo que tenha idêntica formação - tenderá a deixar a sua marca pessoal, mudando sempre alguns indicadores, pois é outra pessoa, terá uma experiência e uma visão distintas, ou poderá não resistir à vaidade. Até o próprio dirigente pode mudar os seus critérios por pressão política, feita sentir pela via hierárquica. Também por isto, o *benchmarking* não vinga *sem dor* na AP: ao assentar na comparação dos resultados de unidades orgânicas idênticas de órgãos distintos, em relação aos quais seria teoricamente possível definir os mesmos índices, se estes variam com os órgãos ou não são consensuais, não é possível criar uma base de comparação, nem, claro, fazer comparações.

Enfim, será legítimo concluir que ninguém sabe definir bem interesse público. Além disso, cada pessoa pode defini-lo, e, racionalmente define-o, como entende melhor, nomeadamente na sua concretização. Por isso, não pode surpreender que haja variedade de orientações e de objectivos, e da Gestão, na AP. Para o evitar, têm de se definir normas e explicá-las em pormenor, para não subsistirem dúvidas, e controlar os resultados para dissuadir os desvios ou orientar os mais imaginativos, porque desvios e dúvidas poderão acabar por se traduzir em despesas adicionais

Será legítimo concluir que ninguém sabe definir bem interesse público. Além disso, cada pessoa pode defini-lo, e, racionalmente define-o, como entende melhor, nomeadamente na sua concretização. Por isso, não pode surpreender que haja variedade de orientações e de objectivos, e da Gestão, na AP. Para o evitar, têm de se definir normas e explicá-las em pormenor, para não subsistirem dúvidas, e controlar os resultados para dissuadir os desvios ou orientar os mais imaginativos.

desnecessárias para os fins em vista e em desperdício.

Os contrastes com a gestão empresarial privada[17] são claros: nesta, os benefícios são fáceis de avaliar e medem-se numa unidade quase universal - a moeda - e condensam-se em medidas simples, lucros, preços das acções, ou preços de activos. Por outro lado, a empresa está sujeita à escolha livre dos clientes, e os preços dos produtos no mercado e os custos dos factores de produção reflectem a avaliação que deles faz a sociedade[18]. Como a AP, a empresa privada também está inserida em envolventes onde tudo é dinâmico e parece relativo. Mas existem consensos duradouros e fecundos quanto a padrões e medidas de avaliação das empresas. De facto, a empresa privada, por ter objectivos bem delimitados e o seu desempenho ser mais facilmente observável por quem tem interesse nos seus resultados, é mais fácil de gerir e avaliar - pois não há boa gestão sem controlo eficaz, e a escolha livre pelos destinatários finais constitui a forma mais eficiente de controlo.

Liberdade e competência

No Direito, a vida privada caracteriza-se pelo princípio da liberdade ou da licitude, aplicável à gestão privada, mas não à gestão pública: "[os particulares] não necessitam de qualquer habilitação legal para agir, apenas estando impedidos de fazer aquilo que a lei interdita" (Caupers, 1998, p. 45). Por outro lado, a AP está sujeita ao princípio da competência ou da legalidade: "os órgãos e agentes da AP só podem agir com fundamento na lei e dentro dos limites por ela impostos" (Freitas do Amaral, 2002, p. 42).

Por outras palavras, a AP necessita de habilitação legal para agir (Caupers, 1998, p. 45): as acções e decisões[19]

dos órgãos e agentes da AP têm de estar suportadas por normas legais habilitantes. Portanto, ao contrário da empresa, quem define a missão e as funções e baliza a acção da AP, são órgãos a ela externos: os órgãos de soberania - Tribunais, Parlamento e Governo (no exercício da função política). Este último destaca-se pela sua natureza muito volúvel nos regimes democráticos. Porém, isto não obriga leis e regulamentos a medirem-se em volume e a peso e a serem demasiado prescritivos ou *asfixiantes*.

Na verdade, até porque há sempre alguma ambiguidade nos bens públicos, o enquadramento jurídico da acção da AP permite ao decisor alguma margem de interpretação (parametrizada), ou discricionaridade (Caupers, 1998, p. 63), na apreciação das previsões e na decisão da acção a tomar. A descricionaridade reduz a rigidez das normas, e pode ser apreciada como instrumento de flexibilidade, mas não garante, só por si, uma prestação da AP que sirva os fins comuns dos destinatários finais. A rigidez pode ser voluntariamente inserida nas normas para reduzir a discricionaridade e aumentar a previsibilidade, mas tornam-se inadequadas ou obsoletas em ambientes voláteis ou apenas de mudança moderada. Mantendo-se em vigor nessas situações, e dado que se mantém a obrigatoriedade no seu cumprimento, podem forçar decisões ainda menos consensuais. Pior: é fácil instalar-se a convicção de que o seu cumprimento, e o princípio da legalidade, são um *espartilho burocrático* absurdo, e que a descricionaridade dos decisores da AP não só é tolerável como desejável.

Esta diferença de princípios não é um mero detalhe nem uma "legal nicety": enquanto a gestão privada apela à imaginação, a gestão pública, sujeita ao direito público, apela à rotina e à execução normalizada. Daí que, para introduzir inovação e flexibilidade, sem eliminar o princípio da legalidade, se pratiquem as *fugas* para o direito privado com: institutos públicos - para fugir à rigidez da contratação pública; empresas públicas - para passar a produção de bens públicos para o direito privado; a adopção de técnicas de gestão empresarial nos órgãos da AP (empresarialização); e as privatizações.

Ao mudar, pode perder-se de vista que há boas razões para o dito *espartilho burocrático*: desde logo, garantir uma liberdade mais do que mínima dos cidadãos-administrados; a igualdade formal perante os órgãos do poder; e a protecção face à tendência provada, dos que detêm os poderes político e executivo, dele usufruírem e abusarem, em prejuízo dos demais. Cada sociedade trata de encontrar o equilíbrio entre a eficácia na acção da AP e os direitos fundamentais dos seus cidadãos, o qual é influenciado pelas suas história e cultura. Não é fácil perceber esse equilíbrio nem o seu valor; mas abdicar desse *espartilho burocrático* prejudica os direitos fundamentais das pessoas.

Privilégio da execução prévia

Outro elemento específico e relevante da AP é o privilégio da execução prévia, o poder de autoridade específica da AP: faculdade que a lei confere à AP de impor coactivamente aos particulares as decisões unilaterais que tiver tomado (Freitas do Amaral, 2002, pp. 25-27).

É um privilégio, por dar à AP uma vantagem sobre os particulares, pelo qual pode impor a sua vontade e é a expressão viva da autoridade do Estado. Nesse sentido, a legitimidade formal da coacção presta-se a manifestações autoritárias e de abuso. Para as limitar, é necessário criar regras formais e processuais ou burocráticas. Estas são meios ou instrumentos, mas muitas pessoas não os percebem como tal, e concluem serem desnecessárias ou decidem segui-las cegamente, como fins em si mesmas. A atitude virtuosa, de respeito pela letra e pelo fim das normas, é muito difícil e sujeita a interpretações diversas.

Conquanto pareça internamente tratar-se de uma valiosa vantagem para a gestão pública, o privilégio da execução prévia está a reduzir-se com o tempo[20]: os custos da imposição oneram o poder político - mais do que os dirigentes da AP - e medem-se em baixa popularidade. Ajuda as sondagens e a imagem pública passar a ideia de que se negoceia e que se dialoga, enfim, que se contratualiza - procedimento básico da vida privada - mais do que se impõe. Impor pode ainda acarretar custos, se os particulares recorrerem aos tribunais e ganharem contra a AP - custos que poderão, contudo, só vir a onerar *quem vem a seguir*. Neste sentido, a AP e as empresas estão a convergir, embora por razões, e através de percursos, bem distintos.

A necessidade do privilégio da execução prévia torna-se clara quando estão em causa os custos e os benefícios

globais de uma comunidade. Sem ele, pode haver quem exerça um veto sobre uma decisão que beneficia uma sociedade e esta perde sem obter nada de construtivo[21]. Por isso, para realizar o bem maior da sociedade, alguma vez haverá que parar a negociação, decidir e impor uma decisão.

O dilema eficácia-eficiência

Feito o enquadramento dos aspectos tidos como mais relevantes para caracterizar a AP, importa então caracterizar o dilema eficácia-eficiência, e mostrar porque é inerente à AP. Para já, importa recordar que é inerente à AP a dificuldade de medir e avaliar os benefícios dos bens públicos[22] e a existência de alguma margem de interpretação na actuação da AP, apesar da sua sujeição ao princípio da legalidade.

Assim, dado o seu conhecimento técnico privilegiado, produtores e prestadores têm um papel crucial na especificação dos bens públicos. E tendo essa oportunidade, não seria racional que não usassem esse seu conhecimento para realizar a *melhor* solução - como, aliás, será o seu dever e a sociedade espera que façam. Mas a melhor solução exige uma referência, e estas pessoas estão colocadas em posição favorável para definirem o que é melhor, e de o fazerem segundo a sua perspectiva pessoal - a qual, sendo partes interessadas, pode levá-las a extraírem benefícios sem suportarem os custos das suas decisões - e podendo não ter em devida conta os fins, objectivos, preferências e interesses dos destinatários finais. Não será inaudito os profissionais menorizarem e pretenderem ignorar estes destinatários, com base na ideia de "we know best", típico (mas não só) das associações profissionais... É apenas racional.

Por isso, é preciso observar e limitar as oportunidades de enviesamento interessado por produtores e prestadores. No mínimo, será preciso procurar que não ocorram grandes disparidades nas interpretações que cada decisor faz. Para isso têm que se criar *bibliotecas* de normas a cumprir antes, durante e depois da produção - para evitar e dissuadir desvios e orientar quem produz -, auditorias internas e externas - para dissuadir e corrigir os desviantes -, e numerosos órgãos de inspecção.

No mínimo, será preciso procurar que não ocorram grandes disparidades nas interpretações que cada decisor faz. Para isso têm que se criar «bibliotecas» de normas a cumprir antes, durante e depois da produção - para evitar e dissuadir desvios e orientar quem produz -, auditorias internas e externas - para dissuadir e corrigir os desviantes.

É essencial ter a noção que a criação e a aplicação das normas, e os órgãos de auditoria e inspecção[23] consomem recursos (muitas pessoas, que podiam estar a produzir; muito dinheiro, para lhes pagar e aos recursos que usam nas suas actividades; e, por vezes, atrasos nas actividades produtivas). Não sendo produtiva, a carreira de inspecção tornou-se numa das mais *especiais* e mais bem remuneradas da AP, e exige significativas massas salariais para suportar os regimes de remuneração variável, aparentemente indispensáveis para motivar os inspectores. Por outro lado, o ênfase no controlo e o *peso* das inspecções criam um incentivo perverso: o cumprimento rigoroso dos formalismos sobrepõe-se ao conteúdo da procura dos destinatários finais. Não é fácil que as inspecções eliminem em definitivo a discricionaridade aplicável a cada situação. De facto, as pessoas da AP são mais facilmente afectadas por falharem os formalismos do que por prestarem um mau serviço. Por isso, é racional para elas não gastar tempo a perceber procedimentos e formalismos - o mais importante será não se poder provar que houve falhas formais.

Ou seja, a produção eficaz de bens públicos - na qualidade e quantidade desejadas -, exige um avultado consumo de recursos em controlo: a criar normas prescritivas que reduzam a discricionaridade; a impor o seu cumprimento; e a verificá-lo através de inspecções e auditorias. Quanto mais complexos forem os bens, maior deverá ser este consumo, pois há mais oportunidades para interpretações especializadas e enviezamentos, por intervenção de interesses sectoriais ou particulares na sua concepção e concretização. Daqui resulta que o aumento da eficácia - melhores e mais bens - exige mais controlo - normas e fiscalização - e agrava os custos. Assim, para um certo nível do produto, exigem-se mais recursos, e reduz-se a eficiência.

Para aumentar a eficiência - fazer mais com os mesmos

recursos - não se aumenta a eficácia, pois isso exige um aumento de custos em controlo, como atrás explicado, e estes, por hipótese, são fixos. Assim, só se pode visar fazer o mesmo, baixando os custos em controlo. Mas ao baixar os custos em controlo, abrem-se oportunidades de ocorrerem, a seu tempo, interpretações especializadas e enviesamentos na produção e na prestação, e de baixar a eficácia - na perspectiva dos destinatários finais.

Há quem creia que a rotina e a normalização se podem eliminar da AP, e, a par, diminuir a burocracia. É o que se pretende com a empresarialização da AP e a migração de funções e órgãos das administrações directas, central e local, para as administrações indirectas, para usufruir dos benefícios de regimes de gestão financeira e de pessoal mais ágeis e mais flexíveis, e mais *margem* para os seus dirigentes serem imaginativos e criativos. De resto, quando se apela à imaginação na gestão e se apontam as vantagens da inovação, só é de esperar que os resultados traduzam variedade e divergências. No plano empírico, será pacífico o potencial para aumentar a agilidade, mas ninguém provou ser possível um aumento de eficácia e de eficiência.

O que é verificável é que esta mudança na AP portuguesa não terá trazido prejuízos aos dirigentes (Martins, 2000, pp. 14-15): "A fuga às regras da disciplina administrativa através da criação de regimes jurídicos excepcionais é hoje cada vez mais comum [...]. Proliferam os institutos e instituições com autonomias diversas, apenas para ser mais fácil a gestão. Facilidade que nem sempre é sinónimo de eficácia e de eficiência. Criam-se mecanismos que escapam aos controlos contabilísticos. Facultam-se remunerações diferenciadas das praticadas na Função Pública, por vezes acumulando o melhor dos dois mundos: um ordenado competitivo com o sector privado, e um regime de estabilidade e aposentação com os privilégios do sector público." E mais à frente: "O movimento de empresarialização dos serviços prestadores, sejam hoje os hospitais e amanhã as prisões, as escolas e as universidades é outra característica dos tempos actuais. Nada temos contra esta tendência desde que corresponda a um contexto de geração de auto-financiamento sustentado. Mas se apenas se pretende gerar uns simbólicos complementos financeiros, deixando ao Estado o encargo de os alimentar na parte mais importante, então para quê a empresarialização?"

O crescimento da administração indirecta sem redução da administração directa foi uma reforma implícita[24] da AP portuguesa e é um bom exemplo do dilema eficácia-eficiência: a baixa eficácia da administração directa - sujeita ao *espartilho burocrático* e apertado controlo passivo - gerou insatisfação por baixa eficácia; a personalidade jurídica inerente à administração indirecta ou mesmo só a autonomia administrativa e financeira conferem mais autonomia aos dirigentes para reagir às pressões de mudança e responder atempadamente a problemas novos.

A administração indirecta é mais ágil e flexível, pois pode contratar mais facilmente[25], os seus órgãos podem dispor de lei própria que os liberte de formalismos das aquisições públicas, e podem remunerar o seu pessoal - em especial, os dirigentes - com mais imaginação, explorando as combinações entre mordomias e poder - "perks", quando não seja conveniente atribuir remunerações elevadas. Este facto traduz um aumento directo de despesas e custos, e uma redução da eficiência. As citações de Martins e de Chapman, sugerem que os mais nobres fins iniciais se perdem na *voragem* das questões correntes, esfumando-se o aumento de eficácia e sobrando um claro aumento de despesas. Isto é, baixou a eficácia e a eficiência quando se aumentou a autonomia dos dirigentes públicos.

Para corrigir a situação, foi preciso dar orientações mais precisas, fixar balizas mais estreitas às decisões dos dirigentes públicos e limites mais apertados aos seus mecanismos de financiamento - incluindo o fim da autonomia financeira, se ela não corresponder de facto a financiamento próprio - e aos regimes de remuneração do pessoal. Isto é, aumentou-se o controlo para corrigir desvios e aumentar a eficácia, com custos e aumentando a rigidez, justamente o que se visava de início baixar. Não só se manifestou aquele dilema, como se pode concluir que a eficácia na AP exige elevado controlo.

Outro exemplo, mais operacional, será a criação dum grupo-tarefa num órgão da administração directa para realizar um projecto ou resolver um problema, e que as sub-unidades orgânicas competentes - segundo a legislação que regula esse órgão - não conseguem resolver[26]. O que está em causa é um aumento de eficácia, na medida em que se procura realizar melhor a missão do órgão em causa.

Desde logo, ao criar-se um grupo-tarefa está-se a reconhecer implicitamente a inadequação da orgânica do

dito órgão. Mas uma alteração orgânica envolve um processo legislativo governamental[27] e é um processo demorado, se for realmente necessário - e nem sempre se provará essa necessidade. Admitindo que o modelo do grupo-tarefa não consome recursos adicionais, estar-se-á perante um ganho de eficácia sem (imediato) efeito sobre a eficiência. Mas é possível que o projecto ou problema não sejam interpretados do mesmo modo por quem determina a criação do grupo-tarefa e pelos seus membros, porque, recorde-se, um problema dos bens públicos é a margem de interpretação dos seus benefícios. É provável, pois, que o dirigente que criou o grupo-tarefa venha a discordar da condução do projecto ou preveja essa hipótese à partida, se for experiente. Para alinhar as visões, emitirá normas de interpretação e de orientação suplementares, que têm custos e que, ao entrarem em vigor, criam rigidez: os benefícios que não se obtiveram pelas tarefas que deixaram de se realizar. Há um aumento de custos e perda de eficiência e, quando muito, não há perda de eficácia, se o alinhamento se processa antes de os desvios que o dirigente visa corrigir serem significativos.

Para aumentar a eficácia reduz-se o controlo e até pode aumentar transitoriamente a eficiência. Depois, cada vez se exigem mais recursos para manter um certo nível de eficácia, pois o menor controlo abre oportunidades a um uso pouco rigoroso dos mesmos. No fim, para fazer o mesmo, ou atingir um certo nível de eficácia, exigem-se mais recursos e a eficiência baixa.

Naturalmente que uma das razões pelas quais se preferem estes modelos fora da estrutura orgânica da administração directa é a de maior autonomia do grupo-tarefa, que fica na dependência directa do dirigente do dito órgão. A maior autonomia pode também ser usada em condições de trabalho mais motivantes e mais dispendiosas do que as normais na estrutura normal daquele órgão, acarretando menor eficiência, ainda que se consiga manter a eficácia e cumprir o fim atribuído ao grupo-tarefa. Mas não é de excluir que, com a autonomia concedida, os membros comecem a esperar cada vez mais "perks", argumentando até com a eficácia alcançada, e que usem o poder que advém desse êxito para os exigir ou ameaçar com a redução de empenho e de eficácia.

Em resumo, para aumentar a eficácia reduz-se o controlo e até pode aumentar transitoriamente a eficiência. Depois, cada vez se exigem mais recursos para manter um certo nível de eficácia, pois o menor controlo abre oportunidades a um uso pouco rigoroso dos mesmos. No fim, para fazer o mesmo, ou atingir um certo nível de eficácia, exigem-se mais recursos e a eficiência baixa.

Limites

Apesar de a AP ter sido concebida e construída para providenciar e produzir bens públicos, hoje oferece muitos mais, mantendo os seus elementos estruturantes: o dever e a ambição de servir todos os interesses visíveis, dificultando a hierarquização dos objectivos e a quantificação duradoura e consensual dos benefícios; a invulnerabilidade face à ineficiência, desde que cumpridos os formalismos legais; e o estatuto implícito de menoridade dos destinatários finais face aos seus intermediários políticos, que são os verdadeiros clientes da AP.

Por causa destas disfunções, pode defender-se a separação da provisão - quem paga - da produção - quem faz - para aumentar a eficiência na afectação de recursos. Pode ir-se mais longe e propor que só esteja na AP aquilo em que ela tenha vantagem comparativa - a provisão de bens públicos - privatizando o resto, sempre que seja possível obter soluções no mercado relevante - o qual, para Portugal, é o Mercado Único Europeu -, naturalmente sob regulação.

Poderia eliminar-se o dito dilema e a margem de interpretação se todos os servidores públicos fossem iguais. Esse absurdo é manifestamente inviável e liquida o essencial da dignidade humana. Não será de excluir que, naqueles casos simples em que o serviço pode ser normalizado e mecanizado, os servidores públicos possam ser substituídos por máquinas. Mas a automatização e informatização avança lentamente na AP pelos problemas de desemprego que se levantam e que os governos têm dificuldade em resolver.

Essas soluções, todavia, não resolvem outro problema não menos complexo - o da agregação das várias interpretações vivas na sociedade -, e noutro nível, do poder político, e com que a AP se confronta no dia-a-dia. Mas esse é um problema essencialmente exógeno face à AP e que define uma fronteira da presente análise.

Conclusão

Neste artigo, propôs-se um modelo explicativo dos problemas de eficácia e de eficiência na AP, que se designou dilema eficácia-eficiência, e que consiste em abdicar da eficácia para ter mais eficiência e vice-versa: a diversidade humana e a sua racionalidade sugerem que, só por acaso, um qualquer decisor na AP conhece exactamente os interesses comuns da sociedade e tem os seus interesses alinhados com ele, pelo que há que fixar normas que lhe balizem e parametrizem a sua margem de interpretação (incluindo a oportunidade de abusar do seu poder) e que o incentivem a actuar segundo esse interesse (o *espartilho burocrático*), e dispositivos de controlo (fiscalização e auditorias), que dissuadam e corrijam eventuais desvios. Tudo isto cria atritos à célere e boa decisão, consome recursos e prejudica a qualidade da gestão.

Assim, para aumentar:

- a eficácia (mais e melhores produtos), é preciso mais controlo (normas e fiscalização), para reduzir a margem de autonomia e de interpretação dos decisores, agravando-se os custos; para um certo nível de produtos da AP, exigem-se mais recursos e reduz-se a eficiência;
- a eficiência (fazer mais com os mesmos recursos), não se aumenta a eficácia, porque isso exige um aumento de controlo e respectivos custos e estes, assumiu-se, estarem fixos; só poderá tentar fazer-se o mesmo, baixando os custos em controlo - mas, ao baixar estes custos, abrem-se oportunidades para ocorrerem enviesamentos na produção e na prestação, e baixando a eficácia, na perspectiva dos destinatários finais.

O problema do dilema eficácia-eficiência da AP impede-a de ter, ou de ambicionar ter, os níveis de eficácia e de eficiência típicos da gestão empresarial privada. A gestão empresarial, sujeita ao princípio da especialidade, permite definir medidas consensuais e objectivas para avaliar os benefícios. A reforma da AP portuguesa, que consistiu na mudança de funções e actividades das administrações directas para as indirectas, ao visar aumento de eficácia pela redução das normas e do controlo, é um bom exemplo do dilema eficácia-eficiência: verificou-se empiricamente que onde houve aumentos de eficácia, ocorreram aumentos de consumos de recursos e perda de eficiência. A seu tempo, a própria eficácia também piorou.

A reforma da AP portuguesa, que consistiu na mudança de funções e actividades das administrações directas para as indirectas, ao visar aumento de eficácia pela redução das normas e do controlo, é um bom exemplo do dilema eficácia-eficiência: verificou-se empiricamente que onde houve aumentos de eficácia, ocorreram aumentos de consumos de recursos e perda de eficiência. A seu tempo, a própria eficácia também piorou.

Acresce ainda que a AP moderna ocupa-se de muito mais do que apenas bens públicos, tornando a afectação de recursos escassos aos vários bens, já de si difícil por tenderem os bens públicos a ser muito valiosos para a vida em comunidade, muito mais complexa e volúvel. Para melhorar o desempenho da AP através do recurso à gestão privada, poderá ser melhor separar a provisão e a produção de bens públicos, e só manter na AP a provisão desses bens, privatizando a provisão e a produção dos demais bens.

É possível que Samuel Pepys hoje dissesse: "quem quer bens públicos paga-os caros, mesmo que tenha bons gestores." ■

Notas

1. Samuel Pepys (1633-1703) foi Secretário do Almirantado em 1673-1679 e 1684-1688, e é, para muitos, um exemplo de servidor público, pela extrema dedicação com que observou e estudou a utilização de recursos na Royal Navy (RN), e pela minúcia com que anotou no seu diário (publicado em 1825 como *Memoirs of Samuel Pepys*), toda a preparação da RN, bem como diversos aspectos da vida londrina.

2. É habitual distinguir fins de objectivos, no topo da hierarquia, pela natureza abstracta e qualitativa dos primeiros. Abaixo dos objectivos estão as metas, mais quantificadas que os anteriores. Os objectivos, por estarem no meio, podem ter elementos quantitativos e qualitativos.

3. Porque se destina a realizar fins específicos das pessoas físicas que as criaram.

4. Actividade exercida por serviços integrados na pessoa colectiva Estado (cf. Freitas do Amaral, 2000, p. 219). Note-se que a atribuição de algum grau de autonomia a órgãos ou serviços do Estado, concretizada em não receberem ordens directas do Governo, não os transfere para a administração indirecta, tratando-se apenas de administração central desconcentrada (p. 332), modelo em que o poder decisório se reparte entre o superior e um ou vários órgãos subalternos, os quais, todavia, permanecem, em regra, sujeitos à direcção e supervisão daquele (p. 658).

5. Do ponto de vista material, actividade administrativa do

Estado, realizada para a prossecução dos fins deste, por entidades públicas dotadas de personalidade jurídica própria e de autonomia administrativa e financeira. Do ponto de vista orgânico, é o conjunto das entidades públicas que desenvolvem, com personalidade jurídica própria e autonomia administrativa e financeira, uma actividade administrativa destinada à realização de fins do Estado (cf. Freitas do Amaral, 2000, p. 333).

6. Os bens públicos têm duas propriedades: indivisibilidade (servem ao conjunto duma sociedade em simultâneo, sem que nenhum membro perca por isso), e não-exclusão (não é viável cobrar a cada pessoa pelo seu consumo dos ditos bens). Ver Pinto Barbosa (1997), pp. 8-10.

7. Cf. alínea c) do art. 81° da Constituição da República Portuguesa (CRP). Esta consagração constitucional cria bases para o poder judicial se poder pronunciar sobre o mérito, e não apenas sobre a legalidade dos actos da Administração Pública (AP).

8. Adaptação livre de "individuals, acting alone or in combination, are rational self-interested decision-makers, which does not necessarily mean that they are not mindful of the interests of others." (cf. Peacock, 1992, p. 57).

9. Alertando para os limites da validade das analogias físicas no âmbito das ciências humanas, dir-se-á que, embora na natureza a água se escoe de cima para baixo, é possível pará-la com uma barragem - mas com consumo de recursos. E até é possível fazer escoar a água de baixo para cima, com recurso a bombas hidráulicas, exigindo também consumo de recursos. Ou seja, as leis da física não são determinantes a respeito do escoamento da água, mas para ir contra a natureza é preciso consumir recursos, e, nalguns casos, avultados.

10. É elucidativa a seguinte passagem: "In short, in any really large group, the only threat that is available in the absence of coercion - the threat of nonprovision - is virtually certain to fail for two reasons. First, a large group of providers loses many more times more from nonprovision than each target of their bargaining tactic. Second, they also lose much more than they could obtain, over the same length of time from a free rider in contributions. Everyone has an incentive to be in a free-rider or hold-out position." (p. 79)

11. É elucidativa a reacção negativa das pessoas à criação e ao aumento de portagens (como se, por não pagarem directamente, deixassem de suportar os custos envolvidos), recusando o mais que provado efeito regulador das mesmas (ao reduzirem as filas, indicador típico dum consumo a baixo preço), e a mais que provável redução de custos sociais (por baixar o consumo de combustível, o desgaste dos veículos em congestionamentos, a poluição e a perda de tempo das pessoas).

12. O que não tem a ver, neste sentido, com grau académico.

13. Poderá mesmo dizer-se, sobretudo no caso dos estados sociais de direito europeus, que os bens públicos fundamentais - como a segurança, a defesa e a justiça -, têm sido secundarizados pelas chamadas funções sociais - obviamente mais geradoras de popularidade no curto-prazo.

14. Obrigadas por lei a remunerar o seu capital: cf. alínea a) do art. 21° do DL 260/76 (revogado) e art. 1° do DL 75-A/77, de 28 de Fevereiro (em vigor). O que não impede que, na prática, sejam consistentemente deficitárias, desvirtuando, naturalmente, o conceito.

15. O que se espera, aliás, duma mudança de Governo.

16. Essa é a regra nos estados de direito democráticos, incluindo em Portugal, como prevê o art. 182° da CRP.

17. Uma empresa é uma organização de capitais, técnica e trabalho, que se dedica à produção de determinados bens ou serviços, destinados a ser vendidos no mercado mediante um preço - isto é, uma unidade de produção -, com fim lucrativo (adaptado de Freitas do Amaral, 2000, p. 366). É privada a gestão de uma empresa, cujo residual de exploração (ou seja, o que resta das receitas uma vez cobertos os custos) pode ser livremente apropriado por pessoas (físicas ou colectivas) privadas (cf. Ricketts, 1994, p. 328). Não é privada uma empresa, apenas por estar sujeita a direito privado, nem passar a estar a este sujeita se chama privatização.

18. O que não deve entender-se como haver unanimidade na avaliação: o preço vai ser o resultado do jogo das várias avaliações individuais, pelo que pode variar no espaço (ao mesmo tempo, cada vez menores, dada a evolução das telecomunicações) e ao longo do tempo.

19. Cf. no. 2 do art. 266 da CRP e art. 3° do Código do Processo Administrativo (CPA). A lei administrativa portuguesa interpreta o no. 4 do art. 268 da CRP como obrigando apenas a AP a fundamentar decisão negativa, embora a tendência actual na UE seja a de ser obrigatório fundamentar todos os actos (cf. art. 41° da Carta dos Direitos Fundamentais da UE, documento ainda não-vinculativo, mas politicamente aprovado pelas principais instituições da UE e pela maioria dos seus Estados-membros, incluindo Portugal).

20. De facto, o chamado "privilégio da execução prévia", entendido no sentido tradicional de caber por regra à Administração executar os seus próprios actos administrativos, ou seja, duma 'auto-tutela executiva', não constitui uma característica típica da Administração dos nossos dias, havendo até a tendência para se afirmar o princípio da não-executoriedade dos actos administrativos (cf. Nabais, 2002, p. 87). E mais à frente: o direito administrativo dos nossos dias está longe de ser basicamente autoritário: pense-se, nomeadamente, quer no amplo e crescente domínio da administração não autoritária, como da administração promocional ou de prestação, ou a traduzida nas múltiplas e diversificadas formas de participação e de concertação administrativa, quer na intenção básica de garantia dos administrados [...] (p. 88).

21. Considere-se, por exemplo, o caso de uma expropriação por causa da construção de uma nova estrada.

22. Prefere-se aqui a expressão "bens públicos" a "neste sector", pois o típico sector público nos países ocidentais ocupa-se hoje de muito mais do que apenas a provisão de bens públicos, fornecendo numerosos bens privados. Mesmo que se aplicasse só a bens privados, manter-se-ia o dilema numa larga medida, pelo facto dos fins gerais do Estado e da dificuldade de avaliação dos benefícios de forma consensual.

23. Basta ler as leis orgânicas dos ministérios para verificar que, em menos de uma década, todos os ministérios passaram a ter um órgão, pelo menos, de inspecção próprio e de alto nível, com atribuições sobre todas as actividades do ministério.

24. Porque não se conhece nenhum programa de actuação governamental ou aprovado pela Assembleia da República, no sentido verificado.

25. Sobretudo pode libertar-se do *espartilho* que constitui o congelamento de vagas e a autorização ministerial explícita para descongelamento.

26. Concretizando uma estrutura em matriz, na qual as sub-unidades orgânicas cedem pessoal para projectos, com chefes específicos, mas sem deixarem de manter a subordinação às sub-unidades de origem. Encontram-se, assim, no cruzamento de duas linhas de subordinação.

27. Tipicamente, a orgânica e as competências dos órgãos da AP, constam de decretos-lei ou de decretos-regulamentares cuja

aprovação é da competência do Governo, em Conselho de Ministros. ■

Referências bibliográficas

_____ (1997b), **Models of Bounded Rationality**. The MIT Press, Cambridge.

_____ (2002), **Curso de Direito Administrativo**. Vol. II, Almedina, Coimbra.

BOBBIO, Norberto (1988), **O Futuro da Democracia** (ed. orig. 1984). Publicações D. Quixote, Lisboa.

CAUPERS, João (1998), **Direito Administrativo**. Editorial Notícias, Lisboa.

CHAPMAN, Leslie (1979), **Your Disobedient Servant** (2nd ed.). Penguin Books Ltd., Harmondsworth.

FREITAS DO AMARAL, Diogo (2000), **Curso de Direito Administrativo** (2ª ed.). Vol. I, Almedina, Coimbra.

HORN, Murray (1995), **The Political Economy of Public Administration**. Cambridge University Press.

MARTINS, Alberto (2000), «Por uma administração pública ao serviço dos cidadãos». *In Actas do II Encontro INA - Moderna Gestão Pública*, Fundação Calouste Gulbenkian, 30 - 31 Março.

OLSON, Mancur (2000), **Power and Prosperity**. Basic Books, New York.

PEACOCK, Alan (1992), **Public Choice Analysis in Historical Perspective**. Cambridge University Press.

PINTO BARBOSA, António S. (1997), **Economia Pública**. McGraw-Hill, Lisboa.

RICKETTS, Martin (1994), **The Economics of Business Enterprise** (2ª ed.). Harvester Wheatsheaf, Hemel Hempstead.

SIMON, Herbert (1997a), **Administrative Behavior** (4th ed.). The Free Press, New York.

STIGLITZ, Joseph (1993), **El Papel Económico del Estado** (ed. orig. 1989). Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

The Economist (1995a), «Managing the public sector. Gurus in government», pp. 25-26, 20 de Maio.

The Economist (1995b), «American survey. Government reconsidered», pp. 53-55, 20 de Maio.



Nome _____ Profissão _____ Data de Nascimento _____

Morada _____ Código Postal _____ - _____ Localidade _____ País _____

Telefone _____ Telemóvel _____ Fax _____ E-mail _____

☐ Sim, desejo assinar a revista «Pessoal» por doze (12) edições, ao preço de apenas 36 euros.

PAGAMENTO POR TRANSFERÊNCIA BANCÁRIA

Contactar Dina Vieira – Redacção: Telefone: 21 410 02 02 ou 21 410 02 04

PAGAMENTO POR CHEQUE

Junto envio cheque nº _____ Banco / Balcão _____

No valor de 36 / Euros • À ordem de Preâmbulo, Edição e Publicação de Livros e Revistas, Lda.

Todos os elementos supra-indicados serão processados pela Preâmbulo, Edição e Publicação de Livros e Revistas, Lda. somente para efeitos de gestão do seu pedido, bem como para fins de estatística ou remessa de informação respeitante à sua assinatura. Nos termos legais, ao signatário é garantido o acesso a tal informação, sendo o seu fornecimento facultativo. Tais dados não serão facultados a terceiros.

Preâmbulo, Edição e Publicação de Livros e Revistas, Lda.

Rua General Ferreira Martins, 10, 6ºD Miraflores, 1495-137, Algés • Tel. 21 410 02 02 ou 21 410 02 04 ou 21 410 90 77 Fax: 21 410 01 66 • E-mail: magazine.artes@sapo.pt

Contactos p/ assinaturas: Dina Vieira