

Nos últimos anos a *agenda* política da Europa tem sido marcada pela falência do modelo organizacional do Estado. Podemos mesmo afirmar que as pressões dos vários sectores da sociedade são no sentido de se manifestarem contra a dimensão desse mesmo Estado. Em sentido convergente pode afirmar-se, também, que confluem fundamentalmente razões que partem do pressuposto, hoje uma evidência, convenhamos, de que os modelos tradicionais de organização, fornecimento e prestação de serviços públicos são incapazes de inovar e lidar com esta crise instalada.

Em simultâneo os discursos políticos estão determinados, mercê das convergências ditadas pelas organizações internacionais (União Europeia, OCDE, Banco Mundial, FMI...), em afirmar as vantagens de “reduzir as fronteiras” do Estado e com isto reduzir a despesa pública. Vai valendo aqui a convicção de que será importante o Estado fazer menos em quantidade, fazendo aquilo que deve mesmo fazer (*menos Estado, melhor Estado*, tem sido o lema!), deixando o resto para as regras e as políticas do mercado.

Esta “ideologia”, já que vamos assistindo -mesmo em setores académicos- a enquadrar esta forma de gestão como uma deriva iconoclasta, apresentando assim a “gestão gerencialista” como uma ideologia, vai tentando-se caracterizar *grosso modo* como uma reforma administrativa do Estado.

Raízes próximas podem ser encontradas, num primeiro momento, pela influência da teoria da Public Choice, posteriormente, pela teoria do Novo Institucionalismo Económico, matrizes (depois ampliadas nuns casos, matizadas e reduzidas noutros) cuja fundação teórica radica no Reino Unido em meados século passado, destacando-se na Europa (mas, tendo feito caminho nos EUA, Nova Zelândia, Austrália, Canada, Chile), fazendo mesmo parte dos programas de ação de muitos governos, quando confrontados com a necessidade de agir nas áreas mais sensíveis da governação e onde as respostas tardam em apresentar resultados e em satisfazer as demandas do cidadão: saúde, educação, mobilidade, segurança, previdência.

O que começa a passar-se é a convicção de que as típicas estruturas hierárquicas revelam dificuldades em reagir, e de forma atempada, e devem ser substituídas por estruturas baseadas em “contratos”, com realce para aquelas que são as áreas onde a evidência do serviço prestacional é exigência de qualidade.

A alteração, no sentido de uma administração baseada nas “virtudes do mercado”, implicou,

contudo, mudanças na forma como esta se posiciona e relaciona. As reformas, ou se calhar melhor dito uma “grande” reforma, que abrangeu todas as intervenções que, desde o final do passado século, intervieram na área da administração do Estado, acabaram por focalizar a sua atenção na gestão dos serviços, avaliação e eficiência, levando mesmo a alguma desagregação dessa mesma administração e, no limite, à criação de novas instituições (casos paradigmáticos que se encontram nas denominadas *entidades reguladoras dos sectores* -v.g. energético, telecomunicações, banca, seguros...), especialmente vocacionadas para garantir o bom funcionamento dos mercados, onde se posicionam, o que vem, inexoravelmente, por baralhar a forma como se encara dogmaticamente estas matérias.

Ora, a alteração de uma estrutura clássica de molde hierárquico, para uma estrutura tipo *network* leva naturalmente a uma mudança na Governação. É que, com isto, a abordagem, também ela clássica *top-down* na implementação e controlo das políticas governativas, sofre uma mudança que urge acompanhar. Não olvidemos que a hierarquia se quebra, dando oportunidade a que, em seu lugar, exista uma separação, nuns casos mais evidente do que em outros, entre a formulação das políticas e a sua implementação. Acresce, finalmente, que a responsabilidade pela implementação destas políticas fica transferida para os gestores e, também por isto, a avaliação e o controlo dos serviços públicos sofrem mudanças.

Volvido, assim, um momento inicial de “quebra” nas hierarquias típicas que enquadravam a Administração, tal como a conhecíamos, entrou-se na dinâmica própria da nova estrutura administrativa, levando a uma teia complexa, como se viu do estilo *network*, que desafia os conceitos existentes de controlo e avaliação.

Na realidade, existe desde sempre na Administração, tal como a vínhamos conhecendo, a convicção assumida de organizar as atividades de acordo com o modelo *weberiano* de organização, baseado na divisão vertical do trabalho e na distribuição da autoridade, deixando para cume da pirâmide a responsabilidade por todas intervenções da organização. Aliás, é amplamente reconhecido serem estas características adequadas para a natureza do *modus operandi* da governação: carreiras, hierarquia, estabilidade de emprego e regulamentos. Mencionando HORN (1995) este é de facto o modelo mais fácil e que melhor se adequa aos interesses do legislador para resolver os problemas dos governos.

O que se passa é que a hierarquia é um tipo de modelo que limita o envolvimento dos funcionários na gestão. Opção fica claramente restringida em organizações onde aquela

forma de articulação hierarquizada funciona diferentemente (PETERS 1996). No típico sistema hierarquizado, não obstante, a coordenação faz-se em sistema *top down* através da ordem administrativa, de acordo com um conjunto burocratizado de regras centralizadas na estrutura administrativa, que vão desde o controlo dos recursos, dos objetivos e a forma como estes devem ser geridos: escolha, promoção, remuneração, organização funcional e demissão. Este modelo obriga, inapelavelmente, a uma luta constante por mais poder e autoridade, diminuta flexibilidade no processo de tomada de decisão, além de uma contínua necessidade de relacionamento com os níveis superiores da hierarquia no processo de decisão para qualquer ação que se pretenda tomar.

Acresce, como se aludiu supra, que para garantia de funcionamento desta “máquina pesada” o aumento com a despesa pública não para de crescer, havendo mesmo dificuldades em controlar os custos, já que ela se “alimenta” constantemente de despesa. Só para dar um exemplo, as despesas dos governos dos países da OCDE em percentagem PIB aumentaram, em média, de cerca de 30% em 1960, para mais de 50% em 1990 (FOSTER e PLOWDEN, 1996). Sendo que dados mais recentes do Eurostat (2018) apontam como valores, de forma detalhada, para alguns países europeus, como a França (56,0%), Finlândia (53,1%), Bélgica (52,1%) e Dinamarca (50,9%).[\[1\]](#)

Encontra-se, assim, desenhado o atual cenário, ao que se aliam as crises petrolíferas, fiscal, bolsista e as guerras de finais do século XX, algumas com claros efeitos e consequências que se transportaram (e se perpetuam!) para o atual século, já marcado por uma pandemia à escala mundial de efeitos intensos e perversos em vários domínios e não apenas sanitários. Mas, sobretudo, a constatação da inércia política e administrativa em lidar com todas estas realidades, pelo que os governos tiveram de agir. Urgia, realmente, controlar a despesa pública, recentrando a atenção nas políticas, orçamentos, metas e resultados e, sobretudo, reduzir o tamanho do sector público e com isto reduzir as despesas, não sem garantir uma melhor prestação de serviços e mais *bem estar* na sociedade.

Encontram-se algumas referências incontornáveis, de cariz mais concetual, que antecipam e vaticinam falhas ao modelo tradicional de Estado. De entre estas, O Banco Mundial em 1997, no seu documento *The State in a Changing World*, centrou-se nestas matérias e no papel de um “novo” Estado na propiciação do desenvolvimento e a resposta a um mundo em permanente mudança. Em 1998, James C. Scott, na sua obra, hoje um clássico, *Seeing Like a State*, denuncia impiedosamente as miopias de uma visão única de Estado ou as

insuficiências de políticas públicas, exclusivamente perspectivadas do lado da ação estatal. E em 1999 Robert Dahl, *On Democracy*, na senda desta visão, analisa a relação entre os cidadãos e o Estado.

A Globalização é outra das variáveis, que no momento avulta como necessária de atender. Globalização, porque a geografia deixou de ser o princípio definidor da ordem internacional. Em seu lugar a Sociedade de Informação, a difusão tecnológica, a transação cultural, o mercado, a Internet e, hoje, crescentemente, a Inteligência Artificial, passaram a ser as referências e as suas influências eliminaram de uma vez as barreiras físicas e políticas entre Estados. Com isto, a ordem internacional e as influências dos Estados fizeram com que, até ao momento, periferias passassem a novos centros (veja-se o caso da Irlanda, até há bem pouco tempo uma Ilha “periférica”, hoje claramente um local de “decisão” de primeira linha da Europa, para o que tem contribuído uma administração pública de sucesso) e viessem a exigir dos governos respostas, que até ao momento não lhes eram pedidas. Sendo que, a Globalização e o sentimento de partilha mais estreito de destinos comuns impõem, ainda, a necessidade de aprender por *benchmarking*. É a necessidade de observar as boas práticas, de gerir tempos restritos, ou seja, o imperativo de encarar a variável tempo como uma variável tão importante como a de espaço.

Conclusão:

O desafio de uma integração em *network* é a decorrência natural da complexidade crescente do mundo global. O Estado, como diz Daniel Bell, passou a ser “demasiado grande para responder aos pequenos problemas locais e demasiado pequeno para os grandes problemas globais”. (*apud* Giddens, 1992, p.51)

É neste quadro que se intensifica a reflexão em torno do modelo prestacional do Estado perguntando-se se este modelo não se deve aproximar daquelas que são as regras de organização do mercado, ou se, pelo contrário, deve permanecer amarrado às fórmulas mais tradicionalistas da relação monopolista de produção, disseminação e prestação de bens públicos.

Nas últimas décadas a governação pública tem evoluído, portanto, para responder a desafios cada vez mais complexos, caracterizados por interdependência institucional, transformação digital e maior exigência de participação dos cidadãos. A verdade é que as correntes teóricas mais recentes afastam-se da lógica tradicional hierárquica, mas, também, da orientação

empresarial da Nova Gestão Pública (OSBORNE D. & GAEBLER T., 1992), propondo modelos mais colaborativos, flexíveis e centrados no valor público. Em alternativa a Nova Governação Pública (RHODES, 1996), de resto, assume, aqui hoje, um papel central ao destacar a importância das redes e da cooperação entre atores públicos, privados e da sociedade civil, reconhecendo que muitos problemas contemporâneos só podem ser resolvidos através de ação conjunta e não por decisões isoladas do Estado, abrindo assim espaço epistemológico para novas configurações conceptuais. Neste contexto, a Governação Pública Colaborativa (ANSELL & TORFING, 2021) ganha, mesmo, cada vez mais, relevância ao enfatizar os processos de decisão partilhada, com a construção de consensos e gestão dialogada de conflitos, o que é particularmente útil em políticas ambientais, urbanas ou sociais.

Convocados os cidadãos, a sua participação também se intensifica como elemento estruturante, dando origem a formas deliberativas de governação que incluem orçamentos participativos, assembleias de cidadãos e mecanismos de consulta contínua. Paralelamente, a teoria da Governação Policêntrica -corrente emergente a partir de trabalhos de Elinor Ostrom (2014) propõe uma visão em que múltiplos centros de decisão coexistem e cooperam, permitindo respostas mais ajustadas às especificidades locais e a problemas que se manifestam em vários níveis, como as mudanças climáticas ou a gestão de recursos comuns.

Também, em paralelo, a corrente denominada de Governança Adaptativa -a partir de trabalhos de Dietz et al. (2003), procura lidar com ambientes instáveis, incertezas e riscos sistémicos através de uma aprendizagem contínua, experimentação e políticas flexíveis, que podem ser ajustadas ao longo do tempo. Na realidade, a abordagem orientada para o valor público reforça que a governação deve ser avaliada não apenas pela eficiência, mas sobretudo pela sua legitimidade democrática e pela sua capacidade de gerar benefícios coletivos duradouros.

Atualmente, mercê do avanço tecnológico, a Governação Digital torna-se uma das correntes mais transformadoras (MARCUT, 2020). Ela assenta na digitalização dos serviços, no uso estratégico de dados e na criação de sistemas interoperáveis que tornam a administração mais ágil, transparente e orientada para o utilizador. A isto, junta-se a emergente Governança Algorítmica (COGLIANESE & LEHR, 2019), que aborda o impacto da inteligência artificial e do denominado “big data” nas decisões públicas, sublinhando a necessidade de garantir ética, transparência e responsabilidade no uso de algoritmos governamentais.

No conjunto, estas correntes recentes convergem na ideia de um Estado que já não atua apenas como gestor ou regulador, mas como articulador, facilitador de colaboração, aprendiz permanente e criador de valor público numa sociedade complexa e profundamente digitalizada. De resto, os desafios são permanentes e não apenas heterogêneos, já que emergem, inclusivamente, de dentro da própria “máquina” do Estado: resistência à mudança dentro da própria administração, assimetria territorial (serviços mais avançados digitalmente e em zonas urbanas), literacia digital e envelhecimento da população, cultura organizacional burocrática e pouco orientada a resultados, lideranças fracas, rigidez das carreiras, reconhecimento pleno da meritocracia e avaliação de desempenho deficiente, baixa cultura de prestação de contas e relativa insuficiência da participação social e do controle pelos cidadãos.

REFERÊNCIAS:

Ansell, [C.](#) and Torfing [J.](#) (2021). *Public Governance as Co-Creation. A Strategy for Revitalizing The Public Sector And Rejuvenating Democracy*. Cambridge University Press.

Coglianesi, C.; Lehr D. (2019). Transparency and algorithmic governance. *Administrative Law Review*, [S. l.], v. 71, n. 1, p. 1-56.

Dahl, Robert A. (1999). *On Democracy*. Yale University Press.

Dietz, Thomas et al. (2003). The Struggle to Govern the Commons. *Science* 302, 1907. DOI: 10.1126/science.1091015.

Foster, Christopher D. and Plowden, Francis J.(1996). *The State under Stress*. Buckingham: Open University Press.

Giddens, Anthony (1992). *As Consequências da Modernidade*. Oeiras: Celta Editora.

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

Marcut, [Mirela](#) (2020). *The Governance of Digital Policies. Towards a New Competence in The European Union*. Palgrave Macmillan.

Osborne D. & Gaebler T. (1992). *Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. New York: Plume.

Ostrom, Elinor (2014). Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic Systems. *AMERICAN ECONOMIC REVIEW*, BROADWAY, STE 305, NASHVILLE, TN 37203 USA, v. 100, n. 3, p. 641–672, 2010. b. DOI: 10.1257/aer.100.3.641.

Peters, B. Guy (1996). *The future of Governing: Four Emerging Models*, Kansas: University of Press of Kansas.

Rhodes, R. A. W. (1996). The new governance: governing without government. *Political Studies*, XLIV, 652-667.

Scott, James C. (1998) *Seeing Like a State: How Certain Schemes To Improve The Human Condition Have Failed* . Yale University Press.

[1] [Eurostat - Despesa do Estado por função - GEE](#)