

O SURGIMENTO DE AGÊNCIAS: UM NOVO PARADIGMA ESTRUTURAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA?

THE EMERGENCE OF AGENCIES: A NEW STRUCTURAL PARADIGM IN PUBLIC ADMINISTRATION?

CLÁUDIA S. COSTA

Instituto Politécnico de
Bragança,
Portugal
claudia@ipb.pt

**PEDRO MIGUEL ALVES
RIBEIRO CORREIA**

Faculdade de Direito da
Universidade de Coimbra,
Portugal
ICET/CUA/UFMT, Brasil
pcorreia@fd.uc.pt

**TÂNIA SOFIA VIEIRA
MAIA**

Instituto Politécnico de
Bragança,
Portugal
taniavimaia@gmail.com

**SÉRGIO ANDRÉ LOPES
RESENDE**

Faculdade de Direito da
Universidade de Coimbra,
Portugal
sergio. resende@fd.uc.pt

Received: 24 May 2024

Accepted: 28 Sept 2024

Published: 16 Dec 2024

Corresponding author:

pcorreia@fd.uc.pt



Resumo: A adoção da Nova Gestão Pública (NGP) trouxe consigo a mudança de valores, a mudança de estruturas organizacionais, a redefinição de papéis e a introdução de novos actores, bem como uma nova cultura de gestão (Ferlie et.al, 1996). Uma das principais mudanças estruturais introduzidas nas últimas décadas consiste na introdução de agências (Pollitt et.al, 2001). É neste contexto que surge a relevância deste ensaio, evidenciando as principais consequências associadas a estas mudanças. Para chegar a conclusões viáveis a muito ajudará a forma como os dados serão tratados. Por via de revisão de literatura será possível estudar a temática desde os seus inícios até estudos mais recentes, igualmente importantes, na medida em que ajudarão a melhor entender a progressão dos estudos.

Palavras-Chave: Nova Gestão Pública. Administração Pública. Mudança de estrutura organizacional.

Abstract: The adoption of New Public Management (NPM) has brought with it changing values, changing organizational structures, redefining roles and introducing new actors, as well as a new management culture (Ferlie et.al, 1996). One of the main structural changes introduced in the last decades is the introduction of agencies (Pollitt et.al, 2001). It is in this context that the relevance of this essay arises, highlighting the main consequences associated with these changes. To reach viable conclusions the way the data will be treated will help a lot. Through literature review it will be possible to study the theme from its beginnings to more recent studies, equally important in that they will help to better understand the progression of the studies.

Keywords: New Public Management. Public Administration. Change of organizational structure.

1. Introdução

A Administração Pública é fundamental para o normal desenvolvimento da sociedade (Pereira & Correia, 2020), com importância ímpar na mesma (Maia, Correia & Resende, 2023), muito em função da constante evolução que as sociedades têm sofrido, o que causa nas mesmas uma variação das suas necessidades (Mendes, Correia & Monteiro, 2021). A mesma sempre evidenciou uma longa tradição em organizar as actividades de acordo com o modelo de Weber, baseado na divisão vertical do trabalho e na distribuição da autoridade, concentrando no topo da organização a responsabilidade por todas as acções (Araújo, 1998). Nesse sentido, o modelo hierárquico de organização sempre foi visto como o melhor que se ajustava aos interesses do legislador. Todavia, a NGP, tida como uma das mais marcantes tendências internacionais na Administração Pública (Hood, 1991), visto como uma nova visão administrativa, renovada, e onde pautam as reformas aplicáveis aos vários governos um pouco por todo o mundo (Pereira, Correia & Lunardi, 2022). tem colocado em causa aquele modelo, fomentando uma Administração Pública orientada pela racionalidade gestonária e pelos valores da eficiência, da economia e da eficácia (Morris e Farrell, 2007; Araújo, 2007). Entenda-se que de momento a definição clara de Nova Gestão Pública, não existe, nem se imagina que possa existir, uma conceção suficientemente abrangente e aceite por todos os investigadores (Maia & Correia, 2022). Neste contexto, o novo modelo de gestão pública tem produzido diversas modificações quer ao nível das estruturas quer ao nível de processos e de estratégias. Uma das principais mudanças estruturais introduzidas nas últimas décadas consiste, precisamente, na introdução de agências, ou seja, organizações que exercem funções públicas, mas que não são consideradas empresas comerciais e que vieram alterar por completo a forma como os serviços públicos são alocados. (Pollitt et. al., 2001).

Ao longo do artigo, autores como Pollitt, Araújo, Rocha e Correia são alguns dos exemplos que em muito contribuíram com os seus estudos para um trabalho mais completo e rigoroso.

O presente artigo será bastante relevante a nível teórico uma vez que se debruça sobre uma temática bastante atual. A relação promovida entre a Nova Gestão Pública e a estrutura das organizações da Administração Pública traz à literatura um importante contributo.

Nesse sentido, o objectivo deste ensaio não deixa ser pertinente, tendo por finalidade debater uma das mais importantes alterações estruturais que pautam a Administração Pública, a saber: a criação das agências e as razões que conduziram ao seu aparecimento, bem como o desenvolvimento de mecanismos de coordenação.

O presente artigo, após esta introdução, será constituído pelo corpo de trabalho, onde se funde a revisão de literatura com a metodologia do mesmo. Na parte mais final do mesmo será dado espaço para algumas conclusões, bem como perspectivas que se possam abrir para artigos futuros.

2. Novos Paradigmas: Fragmentação e Autonomia

A crise da década de oitenta e a incapacidade política e administrativa para lidar com essa mesma crise, pressionou os governos a adoptar novas formas de fornecimento e controlo dos serviços públicos, tendo sempre em vista a redução do tamanho do sector público (Araújo, 1998).

A reforma introduzida pela NGP foi apoiada por duas correntes teóricas: a Public Choice (Teoria do Principal-Agente, Teoria dos Custos de Transacção) e, posteriormente, o Novo Institucionalismo Económico (Hood, 1991; Araújo, 1998). Segundo Walsh (1995, citado por Araújo, 1998), a teoria da Public Choice argumenta que os políticos e os funcionários são actores auto-interessados que tendem a tomar decisões que aumentam o seu poder e prestígio, sendo que o comportamento oportunista destes actores é a principal fonte de ineficiência e desperdício nos serviços públicos. Com o intuito de controlar estes comportamentos foi introduzido um conjunto de instrumentos de gestão, a maioria proveniente do sector privado, para tornar a administração mais eficiente e os funcionários públicos mais responsáveis pela gestão dos recursos (Araújo, 1998). Verificou-se, desta forma, a existência de novas formas de produção e fornecimento dos serviços públicos (setor privado ou outro tipo de organizações não públicas), deixando o Estado de assumir o único papel na produção daqueles serviços.

Paralelamente, o Novo Institucionalismo Económico relata a não existência nas formas tradicionais de fornecimento dos serviços públicos de um sistema de incentivos que promova a eficiência. Por outras palavras, os responsáveis pela gestão dos serviços públicos não têm incentivos para serem eficientes. Deste modo, a reforma decorreu no sentido de separar a responsabilidade de desenvolvimento das políticas da responsabilidade pela

gestão/implementação (Bouckaert, Peters & Verhoest, 2006; Araújo, 1998)

Perante estas condições, uma das consequências da NGP consiste na ênfase dada, por parte de diversos países da OECD, à especialização/fragmentação dos serviços públicos (Bouckaert et.al, 2006). De acordo com estes autores, a prossecução da especialização resulta em ganhos de eficiência, pelo que esta máxima aplica-se, também, ao sector público. Como resultado, as grandes organizações públicas foram divididas em pequenas partes, as quais obtêm um maior nível de autonomia. Desta forma, foram visíveis a criação e a expansão de agências autónomas. Tal facto, resulta, actualmente, numa fragmentação das organizações públicas. Por sua vez, esta fragmentação implica uma divisão entre quem define as políticas públicas e quem as implementa, conforme já foi citado, e entre a política e a administração. Relativamente a esta última divisão, a NGP retomou a dicotomia política/administração preconizada no início do século XX. Entendia-se na altura que a separação entre políticos (assuntos políticos) e administração (assuntos administrativos) promovia a eficiência e, supostamente, a responsabilidade e o accountability. Relativamente ao último conceito aqui falado, accountability, não é um conceito um enfeite do governo democrático, mas uma condição do seu funcionamento, porquanto permite em governos de democracia representativa um controlo continuado da sua atividade (Bovens, 2007; Maia; Correia & Costa, 2022). Com o advento da Administração Profissional esta dicotomia foi posta de parte, sendo novamente retomada com as ideias neoliberais pelas mesmas razões apresentadas no início do século XX (Gray & Jenkins, 1995; Bouckaert et.al, 2006).

Por fim, a NGP enfatiza claramente a separação entre quem define as políticas públicas e quem procede à sua implementação e produção. O Estado continua a definir as políticas, mas a sua implementação é feita por agências públicas ou privadas e sujeitas à concorrência (Bouckaert et.al, 2006).

Em síntese podemos concluir que a centralização administrativa, na qual residia as estruturas burocráticas, deu lugar à descentralização do mercado e a organizações públicas viradas para a eficiência, qualidade e satisfação do cidadão (Gray & Jenkins, 1995). Araújo (1998), refere que a fragmentação da estrutura administrativa em pequenos e quase autónomos serviços, algo que realça a inadequação do modelo weberiano com a mudança na função dos serviços públicos. De certa forma, ela representa uma ruptura da contradição entre o cumprimento das normas, típico do modelo tradicional de administração, e a nova abordagem que realça a realização de resultados. Nesse sentido, pretende-se que a fragmentação e a autonomia dotem as organizações públicas de uma maior eficiência, onde

as agências assumem uma primordial importância.

3. Mudanças Estruturais: A Criação de Agências

De acordo com Pollitt et. al. (2001), nos últimos 15 anos grande parte dos países da OECD têm transferido um vasto conjunto de funções para um novo tipo de organização – as agências, revelando-se uma das principais mudanças preconizadas pela NGP. As agências parecem constituir uma “moda” no contexto das soluções organizacionais. Alguns países desenvolveram programas específicos, evidenciando a criação de agências. Outros países criaram agências sem qualquer programa subjacente que estruturasse o seu funcionamento. Outros países, ainda, têm uma longa experiência no contexto das agências como uma importante entidade pública. Em resumo, e conforme refere Pollitt et. al. (2001), parece ter havido a maior alteração internacional nas funções públicas.

Conforme refere Schick (2002), Pollitt et. al. (2001) e Rocha (2010), a iniciativa britânica do Next Steps lançada em 1988 constitui o melhor exemplo da implementação do modelo da agência. Este documento sublinha a necessidade de separar a definição das políticas da sua implementação, constituindo o único modo onde será possível medir os resultados e avaliar a eficiência (Rocha, 2010).

Mas, qual o conceito de agências? A literatura enfatiza um vasto conjunto de definições, mas de acordo com Pollitt et. al. (2001) nenhuma dessas tentativas foi totalmente bem-sucedida. À luz do que acontece com o termo da NGP, também o conceito de agência é difícil de concretizar. Ainda assim, é meritório mencionar algumas dessas definições. Schick (2002) considera as agências como organizações públicas, geridas de forma empresarial por executivos escolhidos, não segundo critérios de confiança política e pessoal, os quais, respondem pelos resultados obtidos que previamente forma contratualizados. De acordo com Rocha (2010), as agências estão separadas orçamentalmente e em termos de gestão da estrutura administrativa dos ministérios, contudo desenvolvem funções públicas. Pollitt, em conjunto com os seus colegas (2001), considera que as agências constituem uma organização sob a alçada dos ministros ou ministério que desempenham funções públicas, mas não são consideradas empresas comerciais. Estes autores apresentam no seu artigo uma discussão muito sofisticada sobre o que se poderá entender por agências.

Pollitt et. al. (2001) expõem um conjunto de problemas que dificultam a definição do conceito de agências, designadamente: i) a variação das legislação entre os diversos países,

onde, por exemplo, no Reino Unido é possível encontrar um sistema bastante flexível em que as agências são criadas sem a existência de requisitos por oposição ao sistema francês; ii) a própria linguagem, visto que, existem nuances subtis entre os termos usados e, por fim, iii) as características formais são apenas uma parte de um todo. Ou seja, duas entidades com status jurídico e poderes formais semelhantes podem operar de forma diferente devido ao sistema político vigente.

Perante estas dificuldades, os autores acima indicados reconheceram a necessidade de desenvolver uma definição de agência. Pollitt et. al. (2001) considerou um espectro bidimensional dos diversos tipos de organização, organizadas desde o centro do governo até à fronteira das organizações público-privadas. Ao longo da dimensão Estado-Mercado, consideram-se as organizações sem fins lucrativos até às organizações com fins lucrativos (empresas estatais, por exemplo). A dimensão Estado-Sociedade Civil, considera o movimento das organizações da esfera totalmente pública para organizações público-privadas e, finalmente, organizações voluntárias onde não existe influência estadual, mas são parte da sociedade civil.

Nesse sentido, os autores definem agências como organismos que têm todas ou a maior parte das seguintes características: i) existe um elevado grau de desagregação estrutural; ii) realizam tarefas públicas a nível nacional (prestação de serviços, regulamentação, certificação e adjudicação); iii) o pessoal permanente são funcionários públicos (mais uma deve-se ter em atenção as definições que variam entre os países); iv) são financiadas, pelo menos em princípio, pelo orçamento de Estado e, por último, v) estão sujeitas a, pelo menos, alguns procedimentos e regulamentações do direito administrativo (ou seja, não são totalmente ou predominantemente entidades de direito privado).

4. O Porquê das Agências

A criação das agências deve ser devidamente contextualizada. Uma vez que, a sua criação resulta de uma maior tendência para a descentralização e autonomização de muitos sectores públicos, estas constituem um especial interesse, dado que representam a forma organizacional mais próxima da burocracia e, nesse sentido, torna-se fundamental encontrar as razões desta forte tendência (Pollitt, et. al, 2001).

Desta forma, os autores realçam que as diversas teorias consideram as agências fundamentais na concretização de determinados objectivos por parte dos governos. Esta

importância deriva dos problemas subsequentes ao Estado Social. Os problemas financeiros que incitaram à redução da despesa pública, o aparente declínio da confiança dos cidadãos nas instituições governamentais e, por último, a aumento das expectativas dos cidadãos em relação aos padrões dos serviços públicos. Nesse sentido, tornou-se imperativo que os governos devam fazer mais com menos. Acredita-se que as agências podem ajudar os governos a trabalhar de forma mais econômica.

5. Mecanismos de coordenação

A dinâmica e as consequências da NGP apontam para uma maior especialização e autonomização das unidades organizacionais que constituem a Administração Pública (Rodrigues, 2009). Todavia, as reformas difundidas pela NGP enfatizaram a eficiência e os resultados, prestando pouca atenção aos “outcomes” (Araújo, 2007). Desta forma, a fragmentação da Administração Pública teve como consequência a desarticulação das políticas públicas, exigindo a procura de mecanismos de coordenação e de integração. Tal como refere Bouckaert, Peters e Verhoest (2006) a fragmentação exigiu novos e renovados mecanismos de coordenação.

Verifica-se, assim, após uma fase de especialização e fragmentação uma fase de coordenação e de integração de forma a promover a eficiência. Estes mecanismos de coordenação permitem evitar a duplicação de políticas públicas, fazer um melhor uso dos recursos, criar sinergias e promover um melhor serviço público ao cidadão (Rodrigues, 2009).

Tendo por base o trabalho de outros autores, Bouckaert, Peters e Verhoest (2006) e Rodrigues (2009) apresentaram os seguintes mecanismos de coordenação ou governação: hierarquia, mercado e networks. O mecanismo da hierarquia constitui a forma mais usual de coordenação da Administração Pública. Posteriormente, a reforma administrativa preconizada pela NGP mudou a face da Administração Pública. Nesse sentido, os mecanismos de coordenação de mercado assumem importância no contexto da competição e da concorrência entre os agentes. Por fim, e já num período pós-NGP, a gestão por via das networks surge como um meio adequado à nova arquitetura administrativa, respeitando as autonomias e promovendo a eficiência e a comunicação inter-organizacional (Rodrigues, 2009).

Conclusão

Durante as últimas décadas o sector público tem sido pressionado na tentativa de um melhor desempenho e de uma maior transparência e responsabilização. A pressão sentida incitou as organizações do sector público a modificar as suas formas de funcionamento (Brown, Waterhouse e Flynn, 2003). Desta forma, a adopção da NGP trouxe consigo a mudança de valores, a mudança de estruturas organizacionais, a redefinição de papéis e a introdução de novos actores, bem como uma nova cultura de gestão (Ferlie et. al., 1996).

Uma dessas mudanças foi a introdução das agências. Estas deveriam ser geridas profissionalmente, flexíveis, sensíveis ao cliente, especializadas, eficientes e intensamente orientadas para o desempenho (Pollitt et. al., 2001). Todavia, as criações das agências são passíveis de críticas. Como refere Peters (2009, citado por Rocha, 2010), a NGP retirou o poder aos políticos e fragmentou a Administração, diminuindo a capacidade de direcção do sector público e de exercer o controlo sobre a gestão das políticas públicas. Além disso, em muitos casos, as agências tornaram-se presas de interesses, enquanto a incerteza diminui a responsabilidade. Estas consequências levaram ao aparecimento do modelo de governação que sem voltar ao modelo de Weber, o Estado tem de assumir a definição das prioridades e utilizar o utensílio orçamental como forma de exercer algum controlo em ordem a priorizar o interesse público (Rocha, 2010).

Na linha do que foi dito na introdução deste artigo, o contributo do mesmo para a teoria e a prática são de destacar. Começando análise pela prática, o artigo é bastante completo no que a esta temática das estruturas organizacionais e da criação de agências diz respeito, pelo que o leitor ao ler o artigo ficará devido informado sobre o tema, com um conjunto de tópicos essenciais para a compreensão deste mesmo tema. A teoria também é reforçada na medida em que é capaz de conjugar questões com a estrutura organizacional com o tópico da Nova Gestão Pública, de importância já conhecida.

Estudos futuros poderão ser bastante pertinentes na medida em que promovam um estudo de caso a um determinado sector da Administração Pública, por exemplo a justiça. Dessa forma poderá conjugar-se um pouco da teoria com a realidade da Administração Pública portuguesa e retirarem-se algumas conclusões.

REFERÊNCIAS

- Araújo, J. (1998). *Hierarquia, Mercado e Networks: Mudança Institucional, Controle e Avaliação no Reino Unido*. [Artigo de Conferência]. Encontro Instituto Nacional de Administração - Lisboa.
- Araújo, J. (2007). *Avaliação da Gestão Pública: a Administração Pós Burocrática*. [Artigo de Conferência]. Conferência da UNED - Corunha.
- Bouckaert, G.; Peters, C.; Verhoest, K. (2006). *Janus faced Re-organisation: Specialisation and Co-ordination in Four Countries in the period 1985-2005*. [Artigo de Conferência]. Group of Public Administration, Milão.
- Brown, K.; Waterhouse, J. & Flynn, C. (2003). Change Management Practices - Is A Hybrid Model A Better Alternative For Public Sector Agencies?. *International Journal of Public Sector Management*, 16(3), 230-241.
- Bovens, M. (2007). Analyzing and Assessing Public Accountability. A conceptual Framework. *European Law Journal*, 13(4), 837-868.
- Ferlie, E.; Pettigrew, A.; Ashburner, L. & Fitzgerald, L. (1996). *The New Public Management in Action*. Oxford University Press.
- Gray, A. & Jenkins, B. (1995). From Public Administration to Public Management: Reassessing a Revolution?. *Public Administration*, 73, 75-99.
- Hood, C. (1991). A Public Administration for All Seasons?. *Public Administration*, 69, 3-19.
- Maia, T., & Correia, P. (2022). Desafios da Implementação da Nova Gestão Pública. *Lex Humana*, 14(2), 121-138.
- Maia, T., Correia, P., & Costa, C. (2022). Avaliação, accountability, transparência e governo aberto. *Lex Humana*, 14(1), 164-185.
- Maia, T.; Correia, P.; Costa, C. & Resende, S.(2023). Modelos de Gestão Pública: Uma Temática de Gerações. *Synesis*, 15(2), 1-15.
- Mendes, I., Correia, P., & Monteiro, T. (2021). Os laboratórios de experimentação da administração pública, como extensão dos processos de inovação pública: O caso de Portugal. *Lex Humana*, 13(1), 94-117.
- Morris, J. & Farrell, C. (2007). The 'Post-Bureaucratic' Public Sector Organization. New Organizational Forms and HRM in Ten UK Public Sector Organizations. *The International Journal of Human Resource Management*, 18(9), 1575-88.
- Pereira, S., & Correia, P. (2020). Movimentos Pós-Nova Gestão Pública: O novo Serviço Público. *Lex Humana*, 12(1), 69-85.
- Pereira, S., Correia, P., & Lunardi, F. (2022). Desafios na implementação da Nova Gestão Pública: O juiz tradicional versus o juiz gestor. *Humanidades & Inovação*, 9(19), 125-134.

Pollitt, C.; Bathgate, K.; Caulfield, J.; Smullen, A. & Talbot, C. (2001). Agency Fever? Analysis of an International Policy Fashion. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 3, 271-290.

Rocha, J. (2010). *Gestão Pública – Teorias, Modelos e Prática*. Escolar Editora.

Rodrigues, M. (2009). Mecanismos de Governação: Estratégias Alternativas de Coordenação nos Governos Locais em Portugal. [Tese de Doutoramento]. Universidade do Minho.

Schick, A. (2002). Agencies in Search of Principle. OCDE, *Distributed Public Governance: Agencies, Authorities and other Government Bodies*. Paris. OCDE: 33-52.