

INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES

CURSO DE PROMOÇÃO A OFICIAL GENERAL

2011/2012



TRABALHO DE INVESTIGAÇÃO INDIVIDUAL

(TI)

**A EVOLUÇÃO DAS TEORIAS DA GESTÃO PÚBLICA:
O NOVO PARADIGMA *ACCOUNTABILITY* E A SUA
APLICABILIDADE ÀS FORÇAS ARMADAS**

DOCUMENTO DE TRABALHO

O TEXTO CORRESPONDE A TRABALHO FEITO DURANTE A FREQUÊNCIA DO CURSO NO IESM SENDO DA RESPONSABILIDADE DO SEU AUTOR, NÃO CONSTITUINDO ASSIM DOUTRINA OFICIAL DA MARINHA PORTUGUESA / DO EXÉRCITO PORTUGUÊS / DA FORÇA AÉREA PORTUGUESA / DA GUARDA NACIONAL REPUBLICANA.

FERNANDO ANTÓNIO DE OLIVEIRA GOMES

Coronel de Administração Militar



INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES

**A EVOLUÇÃO DAS TEORIAS DA GESTÃO PÚBLICA:
O NOVO PARADIGMA *ACCOUNTABILITY* E A SUA
APLICABILIDADE ÀS FORÇAS ARMADAS**

Fernando António de Oliveira Gomes

Coronel de Administração Militar

Trabalho de Investigação Individual - CPOG 2011/2012

Lisboa, 2012



INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES

**A EVOLUÇÃO DAS TEORIAS DA GESTÃO PÚBLICA:
O NOVO PARADIGMA *ACCOUNTABILITY* E A SUA
APLICABILIDADE ÀS FORÇAS ARMADAS**

Fernando António de Oliveira Gomes

Coronel de Administração Militar

Trabalho de Investigação Individual - CPOG 2011/2012

Orientador: CORTIR ART Maurício Simão Tendeiro Raleiras

Lisboa, 2012



Agradecimentos

Aos meus pais, em primeiro lugar, agradeço a educação e os valores que sempre me transmitiram e que me fizeram crer que com esforço e trabalho iria conseguir superar objetivos.

Manifesto também o meu reconhecimento ao CORTIR ART Maurício Raleiras, orientador deste trabalho, pela forma empenhada, amiga e presente como acompanhou o desenvolvimento da investigação e pelas criteriosas sugestões que formulou desde a fase de elaboração do Plano de Trabalho.

Aos meus amigos agradeço o ânimo recebido para continuar e a compreensão que demonstraram nos momentos difíceis em que tive de fazer a opção entre trabalho ou lazer.

A todos aqueles que acompanharam de perto esta minha luta contra o tempo, nomeadamente família e amigos, o meu muito obrigado pelo apoio e as minhas desculpas pela ausência.



ÍNDICE

Resumo	VI
Abstract	VII
Palavras-chave	VIII
Keywords	VIII
Lista de abreviaturas e siglas	IX
Introdução	1
1. Teorias da Gestão Pública.....	4
a. Introdução	4
b. Os modelos de Gestão Pública	4
c. A Nova Gestão Pública.....	7
d. Evolução e princípios da Nova Gestão Pública.....	10
e. Conceito de <i>accountability</i>	13
f. Síntese conclusiva	16
2. A Administração Pública	18
a. Definição.....	18
b. Funções do Estado	20
c. Tipificação administrativa em Portugal	21
d. A idiosincrasia militar	24
e. Síntese conclusiva.....	25
3. A administração das Forças Armadas	27
a. As Forças Armadas	27
b. Defesa Nacional como bem público	30
c. Afetação de recursos à Defesa Nacional.....	31
d. Controlo	33
e. Síntese conclusiva	35



4. Aplicabilidade da <i>accountability</i> às Forças Armadas	36
a. Introdução	36
b. <i>Accountability</i> em Portugal.....	36
c. Aplicabilidade nas Forças Armadas.....	38
d. Transformações necessárias.....	41
e. Síntese conclusiva	45
Conclusões	47
Recomendações	49
Bibliografia	50

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1- Relação Políticas Públicas/Desempenho	11
---	----

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1- Modelo administrativo tradicional vs. novo modelo de gestão	7
Tabela 2 – Características de uma burocracia tradicional vs. virtual	8
Tabela 3 – Empreendedorismo e valores democráticos.....	11
Tabela 4 - Princípios éticos para a Administração Pública	12
Tabela 5 – Classificação de valores	12
Tabela 6 – Tipos de <i>accountability</i>	15
Tabela 7 – Tipos de responsabilidade.....	16
Tabela 8- Tipologia de bens.....	21
Tabela 9 – Tipos de Estado.....	22
Tabela 10 – Matriz de responsabilização.....	42



ÍNDICE DE ANEXOS

Anexo A – Aplicabilidade de *accountability* no Departamento de Defesa da Austrália

Anexo B – Aplicabilidade de *accountability* no Departamento de Defesa dos EUA

Anexo C – Aplicabilidade de *accountability* no Ministério da Defesa da Nova Zelândia

Anexo D – Aplicabilidade de *accountability* no Ministério da Defesa da Noruega

Anexo E – Aplicabilidade de *accountability* no Ministério da Defesa do Reino Unido

ÍNDICE DE APÊNDICES

Apêndice I – Glossário de conceitos

Apêndice II – Principal legislação que regulamenta a inserção das FFAA na administração direta do Estado e a sua atuação

Apêndice III – Princípios da ética de gestão do serviço público

Apêndice IV - Diagrama de validação das hipóteses



RESUMO

A Nova Gestão Pública varreu grande parte do mundo ocidental nos anos 80 e 90 do século passado, reconhecendo tal facto através da ênfase que coloca na prestação de contas, na transparência que passou a ser exigida a todos os serviços públicos e na avaliação das entidades públicas relativamente à utilização de recursos públicos, alicerçada em critérios de economia, eficiência, eficácia e equidade.

Concorrentemente e embora de origem remota, o termo *accountability* veio para ficar a partir da terceira onda de democratização dos anos 80/90.

Um objetivo dos regimes democráticos é aumentar a responsabilização dos gestores de recursos públicos. Os políticos e gestores públicos devem estar permanentemente a prestar contas aos cidadãos. Quanto mais clara for a responsabilidade do político perante os cidadãos, bem como a exigência destes em relação ao governante, mais democrático será o regime.

A utilização de recursos públicos e a prestação de contas sempre foram objeto de debate e preocupação, tendo em consideração os constantes e contínuos desvios e má aplicação dos recursos, aliados à falta de fiscalização adequada e de penalização das autoridades responsáveis pelo seu destino. Como solução, busca-se não só fortalecer os controlos, mas também despertar a consciência da correta utilização dos recursos e da necessidade de prestação de contas transparentes. O controlo social também desempenha importante papel neste contexto. A noção de *accountability* encontra-se relacionada com o uso do poder e dos recursos públicos, em que o titular da coisa pública é o cidadão, e não os gestores públicos e/ou políticos eleitos.

É neste contexto que as Forças Armadas são convidadas a reforçar e interiorizar o conceito da *accountability* e a implementar e adotar as normas, instrumentos e posturas a ela inerentes pelo que a sua hierarquia, deve observar e respeitar estas noções e assegurar que os recursos públicos disponibilizados pela Nação são gastos, cumprindo e otimizando os conceitos de economia, eficácia e eficiência, garantindo, onde adequado, a imprescindível *accountability*, transparência e responsabilização perante o juiz supremo, o cidadão e acrescentando valor a cada euro outorgado.



Abstract

The New Public Management (NPM) swept much of the western world in the years 90, recognizing that fact through the emphasis on accountability and transparency which became required in all public services and evaluating public authorities regarding the use of public resources, based on criteria of economy, efficiency, effectiveness and fairness. Concurrently and although the remote origins, the term accountability is here to stay from the third wave of democratization of the years 80/90. A goal of democratic regimes is to increase accountability of public resource managers. Politicians and public managers must be permanently accountable to citizens. As much clearer the political responsibility is vis-à-vis citizens, as well as the requirement of these in relation to the ruler, more democratic is the regime.

The use of public resources and accountability always were the subject of debate and concerns, taking into account the constant and continuous deviations and misapplication of resources, coupled with a lack of adequate oversight and punishment of authorities responsible for his fate. As a workaround, search not only strengthens the checks, but also raises awareness of the correct use of the resources and of the need for transparent accountability. The social control also plays an important role in this context. The notion of accountability is closely related to the use of power and public resources, which proprietor of public affairs is the citizen, and not the public managers and/or elected politicians.

It is in this context that the Armed Forces are invited to internalize the concept of accountability and to implement and adopt the inherent rules, instruments and postures. Its hierarchy, must observe and comply with these terms and ensure that the public funds made available by the nation is spent fulfilling and optimising the concepts of economy, effectiveness and efficiency, ensuring, where appropriate, the necessary transparency and accountability to the supreme judge, the citizen and adding value to each euro granted.



Palavras-chave:

Administração Pública

Prestação de contas

Forças Armadas

Gestão Pública

Transparência

Responsabilização

Keywords.

Public administration

Accountability

Armed Forces

Public management

Transparency

Responsiveness



LISTA DAS ABREVIATURAS E SIGLAS

AP	Administração Pública
AR	Assembleia da República
BSC	<i>Balanced Scorecard</i>
CAF	<i>Common Assessment Framework</i>
CEME	Chefe do Estado-Maior do Exército
CEMC	Curso de Estado-Maior Conjunto
CLAD	Conferência Latino Americana de Desenvolvimento
CM	Conselho de Ministros
CPA	Código do Procedimento Administrativo
CPOG	Curso de Promoção a Oficial General
CRP	Constituição da República Portuguesa
DGAEP	Direção-Geral de Administração e Emprego Público
DL	Decreto-Lei
DN	Defesa Nacional
DG	Direção Geral
DoD	<i>Department of Defence</i>
EME	Estado-Maior do Exército
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
EUA	Estados Unidos da América
FFAA	Forças Armadas
GABCEMA	Gabinete do Chefe do Estado-Maior da Armada
GABCEME	Gabinete do Chefe do Estado-Maior do Exército
GP	Gestão Pública
GM	Guerra Mundial
H	Hipótese
IAPMEI	Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas
IEFP	Instituto de Emprego e Formação Profissional
IESM	Instituto de Estudos Superiores Militares
IGFSS	Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social
INA	Instituto Nacional de Administração
IGDN	Inspeção Geral da Defesa Nacional



INCM	Imprensa Nacional Casa da Moeda
ISCSP	Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas
ISCTE	Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa
LDN	Lei de Defesa Nacional
LOBOFA	Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas
LPIM	Lei de Programação de Infraestruturas Militares
MDN	Ministério da Defesa Nacional
MFAP	Ministério das Finanças e da Administração Pública
NGP	Nova Gestão Pública
<i>NPM</i>	<i>New Public Management</i>
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
OE	Orçamento do Estado
<i>OECD</i>	<i>Organization for Economic Co-operation and Development</i>
ONU	Organização das Nações Unidas
p	Página
pp	Páginas
POCP	Plano Oficial de Contabilidade Pública
PR	Presidente da República
QC	Questão Central
QD	Questão Derivada
RAFE	Reforma da Administração Financeira do Estado
SIADAP	Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho da Administração Pública
SIG	Sistema Integrado de Gestão
SGMDN	Secretaria-Geral do Ministério da Defesa Nacional
TC	Tribunal de Contas
TIC	Tecnologias da Informação e Comunicação
TIG	Trabalho de Investigação de Grupo
TII	Trabalho de Investigação Individual
UE	União Europeia
4E	Economia, eficiência, eficácia e equidade



Introdução

O desenvolvimento dos pensamentos em gestão recua aos dias em que as pessoas se juntaram para, em grupo, atingirem objetivos comuns.

Vivemos numa era de desencanto com a política, com as instituições, com o serviço público e de uma certa hostilidade quanto ao papel do Estado na economia, elogiando-se a lógica de mercado como a panaceia para todos os males.

As novas práticas de gestão aplicadas aos serviços públicos deverão, em nosso entender, preocupar-se não só com economia, eficiência e eficácia, aspetos fundamentais de uma verdadeira gestão pública, mas também com confiança, equidade, justiça, responsabilização e transparência dessa mesma gestão, nisto residindo os alicerces de uma democracia plena.

Estes critérios de gestão pública são transversais à Administração Pública (AP) e de aplicabilidade estrita nas Forças Armadas (FFAA) enquanto parte integrante do Estado e sujeitas às mesmas regras de gestão e controlo aplicáveis à administração direta do Estado.

No entanto, novos conceitos de gestão, novas teorias como a gestão por objetivos, a mensuração do desempenho, o planeamento estratégico da aplicação dos recursos e a implementação metodológica do *Balanced Scorecard (BSC)*, são desideratos a atingir, entre outros, para melhorar a gestão e *accountability* (Araújo, 2004) dos recursos que a Nação disponibiliza às FFAA.

São várias as estratégias de reforma adotadas para reformar a AP passando pela alienação de bens, introdução de medidas de avaliação do desempenho, privatizações, redução da despesa pública, *outsourcing* e *contracting-out*, da gestão por resultados, bem como a replicação de técnicas de gestão do setor privado. Estas medidas têm sido adotadas nas economias ocidentais, enquadrando-se no modelo gestor, porque se crê que estes instrumentos contêm a resposta para os problemas económicos e sociais, objetivando a introdução de maior eficiência e eficácia no funcionamento da AP. Segundo Marques (2001, p. 115) este modelo visa dar resposta aos severos dilemas que a AP enfrenta na convicção que a gestão privada é superior à pública.

Christopher Hood (1991) foi o autor desta nova ótica de análise da gestão pública *versus* gestão privada designada por Nova Gestão Pública (NGP)¹, apresentada no seu artigo *A Public Management for All Seasons?* publicado nos anos 70 do século passado.

O presente estudo caracteriza-se, pois, pela sua pertinência e atualidade. Pertinência, porque aborda a necessidade de melhorar a transparência, o *report* e a

¹ Tradução da expressão anglo-saxónica *New Public Management*.



accountability por parte das FFAA, e sobre as consequências desse facto. Atualidade, porque as economias desenvolvidas já incluem o planeamento estratégico dos recursos como paradigma de gestão, ou estão em vias de o implementar numa perspetiva de longo prazo, atitude que sublinha a relevância desta matéria, para o Estado e para as FFAA numa época de recursos muito escassos, e o sentido de oportunidade, ou mesmo urgência, na sua devida abordagem.

Tomando em conta esta realidade e o prazo disponível para a elaboração do presente estudo, o tema terá de ser, conseqüentemente, delimitado à identificação e apresentação dos aspetos mais salientes em torno de um planeamento estratégico de recursos muito criterioso, a par da apresentação de propostas de instrumentos e indicadores utilizáveis pelas FFAA para justificar a sua *raison d'être* e a utilização parcimoniosa e criteriosa dos recursos disponibilizados pela Nação.

Através de uma análise conceptual, o objetivo geral da presente investigação é verificar da aplicabilidade das questões relativas à Gestão Pública (GP) às FFAA, nomeadamente através da implementação do paradigma da *accountability* e dos conceitos a ela inerentes de economia, eficiência, eficácia e equidade (4E).

Para atingir o objetivo geral concorrem os seguintes objetivos específicos:

- Apresentar e identificar a evolução das teorias de GP;
- Detalhar os contributos para uma gestão criteriosa de recursos, com o intuito de se tirarem ilações sobre os aspetos fundamentais que a caracterizam;
- Enunciar as principais implicações na área da Defesa Nacional (DN) e das FFAA e analisar a sua inserção na administração direta do Estado.
- Avaliar e concluir da aplicabilidade nas FFAA dos conceitos relativos ao planeamento estratégico dos recursos e conseqüente *accountability*;

Com base em leituras iniciais efetuadas após uma primeira pesquisa bibliográfica, em contactos e entrevistas preliminares realizadas, cujos conceitos e opiniões serão revisitados em entrevistas formais e no conhecimento pessoal adquirido, concluiu-se que o presente estudo pode ser norteado pela seguinte Questão Central (QC):

Como é aplicável às FFAA portuguesas o paradigma *accountability*, num contexto de crescente relevância da boa gestão dos recursos públicos?

Associadas à QC, foi possível formular as seguintes Questões Derivadas (QD):

QD1: Em que medida os conceitos subjacentes à nova gestão pública são aplicáveis na gestão das FFAA?

QD2: De que forma os Ramos das FFAA institucionalizam as regras e procedimentos



conexos à prestação de contas e responsabilização pelos atos de gestão?

QD3: Como é que o poder político exerce a administração direta das FFAA e concretiza o controlo e responsabilização, pelos recursos alocados, da direção superior das FFAA?

QD4: Como é aplicável o paradigma *accountability* nas FFAA?

Em função das QD, levantaram-se as seguintes hipóteses (H), com validação a fundamentar ao longo do estudo:

H1: Os conceitos inerentes à NGP são aplicáveis à AP e, conseqüentemente, às FFAA.

H2: A legislação e orientações técnicas em vigor no seio da AP e das FFAA são suficientes para assegurar uma boa GP.

H3: O poder político dispõe dos instrumentos legais e operacionais para exercer cabalmente a administração direta das FFAA.

H4: As FFAA utilizam os conceitos, metodologias e ferramentas do planeamento estratégico dos recursos e *accountability* de uma forma transversal e vertical pela cadeia de comando.

Apresenta-se no primeiro capítulo a evolução e caracterização das teorias da GP, passando-se de seguida à apresentação e análise do conceito de AP e inserção e relacionamento das FFAA neste contexto, passando-se depois ao estudo e conclusão da forma como conceitos do planeamento estratégico dos recursos, responsabilização ética e o paradigma *accountability* merecem aplicação nas e pelas FFAA.

De seguida, uma vez enunciadas as principais implicações nas FFAA, o trabalho atinge o seu epílogo com a identificação das incidências da adoção, dos supra referidos conceitos, numa conjuntura económica muito exigente, concluindo, posteriormente, com a apresentação de algumas recomendações.

Esta investigação será conduzida de acordo com a metodologia de investigação (Quivy & Campenhoudt, 2005), com recurso ao método dedutivo e a ferramenta de referenciação automática utilizada é Harvard Anglia.

1. Teorias da Gestão Pública



“É tempo de usar, cada vez melhor, os talentos que são postos à nossa disposição.”

(Martins, 2012b, p. 55)

a. Introdução

O mundo económico e político encontra-se numa profunda transformação pelo menos desde a emergência da internacionalização da economia nos séculos XIX e XX, mas nos últimos 30 anos tem-se assistido a um reforço dos movimentos gestionários defensores de uma menor intervenção estatal, pondo cobro às tendências interventoras iniciadas com a I Guerra Mundial (GM) e reforçadas com a Depressão dos anos 30 do século passado.

O Estado-Providência é hoje apresentado como um obstáculo ao crescimento e à competitividade, incentivando-se a adoção das práticas do mercado. Privatização, liberalização, desregulação, descentralização e várias outras inovações associadas ao paradigma da NGP, tem dominado o discurso mais recente dos reformistas da AP.

A ideologia do *New Right*, adotada pela administração de Reagan nos Estados Unidos da América (EUA) e pelos governos de Thatcher no Reino Unido, abandonou totalmente o conceito de Estado-Providência lançando críticas severas à dimensão e despesa do Estado e reformando o setor público.

No entanto, os problemas financeiros dos governos, conjugados com a necessidade de conter a taxa de crescimento da despesa pública, a emergência de garantir o controlo de uma administração gastadora, ineficiente e ineficaz, a maturidade dos sistemas de proteção social e as expectativas cada vez mais elevadas dos cidadãos face á qualidade dos serviços públicos, obrigaram a uma reformulação dos serviços e a uma alteração do conceito de Estado (Pollitt, et al., 2000).

b. Os modelos de GP

Houve um tempo em que o Estado era visto como um veículo para a mudança social, igualdade e desenvolvimento económico, para além do seu papel na prevenção de problemas, de doenças, de incêndios, etc.. O aumento da prestação de serviços foi desviando a atenção do esforço do Estado da prevenção para a resolução de problemas, aumentando a “máquina”, com o apoio dos políticos para quem a resolução de situações de crise se torna muito mais atrativa pelo aparato, pela notícia, em oposição à prevenção que é muito mais silenciosa. Atualmente, porém, o Estado já não é, para alguns, apontado como a solução mas sim como a causa dos problemas da sociedade. Um pouco por toda a parte, via privatização, desregulação, cortes nas despesas públicas, políticas económicas, reformas



administrativas e institucionais, e a introdução de uma filosofia com base no mercado para a prestação de serviços públicos, a NGP (Hood, 1991), procura-se reduzir o Estado por forma a permitir ao mercado o papel principal na sociedade. De acordo com os defensores da nova filosofia, o Estado não foi capaz de melhorar a qualidade e produtividade dos serviços que presta e não tem respondido de modo adequado às solicitações de um sistema económico e social em transformação.

Segundo Peters (2001) as causas que originam tão grande interesse pelos novos modelos gestionários são:

- ◆ Crise financeira e insucesso do Estado – representada pela elevada carga fiscal, a acumulação de défices orçamentais, a estagnação do crescimento económico e a incapacidade de responder às elevadas expectativas criadas nos cidadãos quanto às capacidades para a satisfação dos direitos dos cidadãos, preocupados, agora, com a participação na esfera da administração;
- ◆ Baixos níveis de confiança dos cidadãos a par de sociedades mais ambiciosas – onde os cidadãos não confiam nos poderes públicos mas simultaneamente pedem mais apoios a esses mesmos poderes;
- ◆ Prestação de contas política – com tensão entre, por um lado, as novas formas de coordenação política e os tradicionais instrumentos de prestação de contas, por outro;
- ◆ Distanciamento e isolamento institucional – com o aumento do distanciamento entre o sistema de governação e os cidadãos, gerando, em democracia, frustração nos cidadãos que querem ser ouvidos nas suas reivindicações;
- ◆ Globalização e novas fontes de governação – usadas para justificar as imposições internacionais à soberania nacional, sejam políticas ou económicas, impostas pelo Estado ou pelo mercado. Os Estados são forçados a competir por investimentos privados dando incentivos fiscais, diminuindo as receitas fiscais e diminuindo os seus custos, ao mesmo tempo que surgem ou se reforçam novas formas de governação internacionais, como a União Europeia, o Fundo Monetário Internacional ou a Organização Mundial do Comércio, a par do reforço dos governos locais;
- ◆ Mudança ideológica a favor do mercado – verificada na mudança de uma cultura das políticas para uma cultura do individualismo e do mercado, obrigando o Estado



a redefinir o seu papel para manter um papel efetivo. Rejeita-se uma cultura específica para as organizações públicas e defende-se a adoção generalizada dos instrumentos do mercado.

Os Estados modernos vivem, portanto presentemente, uma tensão real entre manter um modelo de Estado social e a capacidade de o sustentar financeiramente e com aceitação social.

Ligados umbilicalmente ao longo dos anos têm andado os três modelos de Estado e igual número de modelos de GP, refletindo as preferências e os valores que procuram promover (Rocha, 2001, pp. 25-32).

Rocha (ibidem) identifica-os e qualifica-os da seguinte forma:

“ O primeiro modelo corresponde ao desenvolvimento do Estado Liberal, que vigorou no início do século XX, influenciado pelas ideias liberais, e que reduziu ao mínimo a sua intervenção na vida económica e social.” Este modelo configura a existência de uma AP neutral que executa as decisões do Governo de acordo com as normas da gestão e orientações recebidas.

“O segundo modelo surge após a II GM, com o desenvolvimento do Estado de bem-estar social. Este modelo caracteriza-se pela intervenção do Estado na vida económica e social, em consequência do aumento das suas funções e está associado ao modelo de Administração Profissional, pelo aumento da atividade da AP e pela profissionalização e poder dos funcionários”.

(...)

“O terceiro modelo, designado por NGP, aparece como a grande resposta aos problemas da AP e emergiu inicialmente nos países anglo-saxónicos, tendo influenciado a reforma administrativa em países que apresentam sistemas administrativos diversos daqueles, como Portugal (idem). A AP, num contexto neoliberal, é orientada pela racionalidade gestonária e pelos valores da eficiência, da eficácia e da economia.

A adoção das ideias da NGP verificou-se numa forma generalizada em muitos países, num processo idêntico à globalização, convergente e baseada no pressuposto da superioridade deste modelo. A matriz disciplinar deste modelo é eclética resultando de contributos de várias teorias que enfatizam a gestão como a melhor alternativa para aperfeiçoar a eficiência e o sucesso, assumindo que a gestão *“ é uma atividade instrumental genérica cujos princípios e práticas podem ser aplicados quer ao setor privado quer ao setor público. Os constrangimentos económicos impuseram*



ajustamentos nas políticas...mudanças no funcionamento interno das organizações públicas (...) introdução de métodos alternativos de fornecer serviços públicos” (Araújo, 2002, p. 60).

c. A nova GP

Na literatura, a NGP é descrita como “*um novo modelo, um novo paradigma, uma nova ideologia de organização, estrutura e gestão da AP, que acompanhou a evolução internacional e o fenómeno da globalização*” (Gomes, 2003, p. 19). A NGP, orientada para o mercado, veio desafiar a efetivação da prestação de contas. Este desafio, iniciado com a reestruturação do setor público em países como os EUA ou o Reino Unido, tomou uma feição cada vez mais global e teve reflexos no mundo inteiro. Os fatores de sucesso foram as novas formas de governação importadas do setor privado, maior foco na responsabilização e avaliação baseada em resultados e uma nova linguagem económica. A filosofia dos serviços públicos foi alterada passando do cumprimento estrito das regras para a procura da eficácia e eficiência, com prestação de contas no respeito dos valores democráticos (Gomes, et al., 2007, p. 19).

A passagem para o novo modelo de gestão dá-se em virtude da inflexibilidade e inadequação do tradicional modelo burocrático à gestão pública moderna, cujas características são apresentadas e confrontadas na tabela 1.

Tabela 1 - Modelo administrativo tradicional vs novo modelo de gestão

Fonte: (Gomes, et al., 2007, p. 68), adaptado de Raine e Willson (1995).

Modelo Tradicional	Modelo de Gestão
Estável	Dinâmico
Documentado	Medido
Funcionários especialistas	Funcionários flexíveis
Controlo e autoridade	Delegação e responsabilidade
Equidade	Eficiência e eficácia
Continuidade	<i>Responsiveness</i>
Orientação para o <i>input</i>	Orientação para o <i>output/outcome</i>

No entanto, a utilização de sistemas e tecnologias de informação, avaliação e controlo de gestão, são indispensáveis para eliminar a normal rigidez da AP, obrigando-a a adaptar-se aos novos desafios da matriz privada e da globalização dos conceitos,



medidas e efeitos visando obter “*Menos Estado, Melhor Estado*” (Gomes, et al., 2007, pp. 19-20). Esta passagem de uma AP com características de burocracia tradicional para uma com matriz virtual requer uma nova postura dos diversos atores conforme pode ser observado pela súmula das principais diferenças apresentadas na tabela 2:

Tabela 2 - Características de uma burocracia tradicional vs. virtual

Fonte: (Alves & Moreira, 2004, p. 14)

Características de uma burocracia tradicional	Características de uma burocracia virtual
<ul style="list-style-type: none">• Diferenciação funcional;• Divisão precisa do trabalho;• Fronteiras jurisdicionais claras.	<ul style="list-style-type: none">• Estruturação da informação através do uso das TIC;• Estrutura organizacional baseada em sistemas de informação e não em pessoas.
<ul style="list-style-type: none">• Hierarquia de departamentos e de indivíduos.	<ul style="list-style-type: none">• Comunicação electrónica e informal;• Trabalho e tomada de decisões em equipas.
<ul style="list-style-type: none">• Arquivos, documentos escritos, funcionários encarregados de manter e transmitir ficheiros.	<ul style="list-style-type: none">• Ficheiros digitalizados, mantidos e transmitidos electronicamente por múltiplos processos.
<ul style="list-style-type: none">• Funcionários neutrais, impessoais, ligados a um departamento em particular	<ul style="list-style-type: none">• Funcionários com funções transversais.
<ul style="list-style-type: none">• Sistema de regras gerais de escritório;• Procedimentos operacionais padronizados	<ul style="list-style-type: none">• Regras inseridas em aplicações e sistemas de informação;• Uma estrutura invisível e virtual.
<ul style="list-style-type: none">• Processamento lento devido a atrasos;• Múltiplos intervenientes em cadeia;• Indisponibilidade de informação.	<ul style="list-style-type: none">• Processamento rápido ou em tempo real.
<ul style="list-style-type: none">• Longos ciclos de <i>feedback</i> e ajustamento.	<ul style="list-style-type: none">• Monitorização constante e <i>feedback</i> contínuo;• Possibilidade de processos de ajustamento mais rápidos ou em tempo real.

Este novo paradigma de GP emergiu tendo por objetivo introduzir uma cultura orientada para o desempenho numa AP menos centralizadora. De acordo com a OCDE este novo paradigma caracteriza-se por 8 tendências:

- Assegurar desempenho elevado, controlo adequado e accountability;
- Desenvolver um espírito competitivo e a possibilidade de escolher;
- Providenciar respostas prontas e de qualidade;
- Otimizar as tecnologias e sistemas de informação;
- Melhorar a qualidade da regulação de setores chave da economia;
- Fortalecer as funções matriciais do Estado.

Na sua lição inaugural na London School of Economics, quando Hood (1991) apresentou a sua conhecida definição de NGP referiu que trabalhar eficientemente numa



dada estrutura institucional com determinados procedimentos fixos é bom, no entanto requer-se, de forma crescente, que a capacidade de adaptação a ambientes de trabalho em mudança rápida deve ser incorporada pelos funcionários públicos.

Acresce ainda que a AP deve substituir funções tradicionais e incentivar a criação de estruturas mais fluidas, menos rígidas, garantindo maior autonomia e flexibilidade aos vários departamentos da AP concretizada por via de um investimento na formação e qualificação dos funcionários. Maior grau de liberdade e de autonomia deve ser garantida no seio da AP, em simultâneo com a adoção de processos mais eficientes, novas estruturas mais simples e flexíveis, a par de uma avaliação das responsabilidades e dos resultados na aplicação dos recursos e da qualidade dos serviços prestados.

Paralelamente, o governo electrónico deve ser mais ambicioso e não ficar somente com a formação relativa à utilização das novas tecnologias e pela reconversão profissional, mas apostar também na “*potenciação de capacidades de adaptação à mudança, de avaliação do desempenho dos serviços e da procura ativa de novas formas de conceber e de executar os serviços públicos*” (Alves & Moreira, 2004, p. 13).

Na sequência, resumem-se de seguida as principais características da NGP:

- Primazia do modelo de mercado para incrementar a eficiência e a *accountability*;
- Profissionalização da gestão nas organizações públicas com gestores bem visíveis no topo das organizações;
- Objetivos bem definidos e mensuráveis como indicadores de sucesso;
- Afetação de recursos e recompensas diretamente ligados à *performance*;
- Desagregação das unidades do setor público em unidades autónomas;
- Introdução de competição no setor público e alargamento dos contratos a prazo;
- Insistência em estilos de gestão e práticas da gestão privada;
- Ênfase na parcimónia e disciplina no uso de recursos;
- *Empowerment* dos funcionários, desregulamentação e flexibilização do vínculo laboral.

d. Evolução e princípios da NGP

A NGP resultou da evolução do conceito de gestão aplicada ao longo dos anos. O primeiro princípio da NGP é gestor, definido por Pollitt (1993, pp. 2-3) como “*envolvendo a eficiência contínua, o uso de tecnologias sofisticadas, a força de trabalho baseada na produtividade, uma clara implementação do papel da gestão*”



profissional e o direito dos gestores públicos em gerir”. O objetivo é obter maior controlo efetivo das práticas de trabalho. O segundo princípio da NGP é baseado no controlo indireto em prol de autoridade direta. Os gestores devem estar motivados e acreditarem nos valores certos para poderem gerir recursos públicos. As características do segundo princípio da NGP são a melhoria contínua da qualidade, ênfase na descentralização, sistemas de informação apropriados, medição do desempenho e maior realce sobre auditorias e inspeções.

Os dois princípios da NGP são distintos. Um, o primeiro, de índole *taylorista*, pressupõe a adoção da doutrina da organização científica do trabalho pelo setor público, não rejeitando a burocracia, mas sim complementando-a. O segundo princípio dá relevância aos conceitos e modelo de mercado, para justificar e incrementar tanto a eficiência como a *accountability* (Koltoff, et al., 2007, pp. 400-408).

De acordo com Rocha (2001, p. 67), a teoria gestionária, em termos teóricos, deve ser cautelosa no uso de pressupostos não demonstrados e validados, como o pressuposto que a gestão privada é intrinsecamente superior à GP e que os cidadãos contribuintes podem ser reduzidos a consumidores em vez de acionistas.

Finalmente, a eficiência e avaliação de desempenho dos serviços públicos são difíceis de serem medidos (é o caso de serviços militares), o que torna a aplicação da NGP muito problemática. Dum ponto de vista mais prático, Hood (1991, p. 9) sintetiza todas as críticas dizendo que “...a NGP não tem qualquer conteúdo teórico, é uma roupa vazia”.

São estas contradições teóricas e limitações práticas que levam a partir da década de noventa a pensar em reinventar a NGP, o que muitos académicos chamam de *governance* (Rocha, 2001, p. 69).

Um empreendedor utiliza os recursos de várias formas para maximizar a produtividade e eficácia, aplicando-se de forma igual tanto ao setor privado, como ao setor público.

Os resultados das políticas públicas dependem, em boa medida, do modelo de gestão adotado, da forma como ele funciona e dos recursos alocados como se apresenta esquematizado na figura 1.



Figura 1 – Relação Políticas Públicas/Desempenho

Fonte: (Araújo, 2004, p. 58)



A qualidade da gestão influencia diretamente a qualidade dos resultados sugerindo à AP que afete recursos a áreas de elevado retorno em detrimento das de baixo retorno de investimento.

O movimento reinvenção leva esta ideia mais à frente, argumentando que a AP não deve apenas adotar as técnicas da administração empresarial, mas também adotar os valores empresariais sem ameaçar a *accountability*. Na tabela 3 confrontam-se os valores do empreendedorismo com os democráticos, sugeridos por Osborne e Gaebler.

Tabela 3 - Empreendedorismo e valores democráticos

Fonte: (Antunes, 2007, p. 429)

Requisitos para o empreendedorismo	Valores democráticos
• Autonomia e uso de poder discricionário	• Prestação de contas aos cidadãos
• Visão e esquemas do tipo privado	• Participação dos cidadãos
• O segredo como requisito do sucesso	• Abertura e transparência na condução do serviço público
• Assunção dos riscos	• Uso prudente dos bens confinados e preocupação com o interesse público

Bellone e Goerl (1992, p. 45) por seu lado argumentam que o “*empreendedorismo valoriza a autonomia, a visão pessoal, o secretismo e os riscos, que são considerados o contrário dos valores administrativos democráticos, tal como, a accountability democrática, a participação, a transparência e o controlo*”.

Todavia, a NGP parece implicar, simultaneamente, uma perda de valores “*pois se examinarmos a gestão empresarial mais atentamente, constatamos que ela é incompatível com uma ordem jurídica baseada em direitos e que é suscetível de promover redistribuições injustas e arbitrarias*” (Pitchas, 2003, p. 44).

No relatório da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) (2002) são sugeridos alguns princípios para gerir eticamente a AP apresentados na tabela 4:



Tabela 4 – Princípios éticos para a AP

Fonte: (OCDE, 2002)

Princípios éticos para a AP
• Os padrões éticos deverão ser claros e reflectir a legalidade;
• As guias de orientação deverão ser acessíveis aos funcionários públicos;
• Os funcionários públicos deverão conhecer os seus direitos e obrigações;
• O compromisso político à ética deverá reforçar a conduta ética dos funcionários;
• O processo da tomada de decisão deverá ser transparente;
• Deverão existir guias de orientação claras para a interacção entre sectores;
• Os gestores públicos deverão demonstrar e promover condutas éticas;
• Os serviços públicos e a gestão dos recursos humanos deverão promover condutas éticas;
• Deverão ser implementados mecanismos adequados de <i>accountability</i> ;
• Deverão existir procedimentos e sanções para situações de má conduta.

Para esta organização, é necessário materializar a ética do setor público, promovendo valores como a confiança, responsabilidade, transparência, honestidade, imparcialidade, serviço à comunidade ou qualidade do serviço prestado. O *ethos* e a ética devem ser matrizes deste setor uma vez que o código de conduta da gestão empresarial é deficitário pelo que a ética do serviço público tem a função de fornecer valores para a ação administrativa adequada às tarefas a cumprir (Pitchas, 2003, p. 45).

Pitchas (2006, p. 134) classifica os mesmos valores em três categorias apresentados na tabela 5.

Tabela 5 - Classificação de valores

Fonte: Autor, adaptado de Pitchas (2006, p.134).

Valores Éticos	Valores Democráticos	Valores Profissionais
Integridade;	Imparcialidade;	Competência.
Equidade;	Regras, Leis e Normas;	
Justiça.	Representatividade.	

Ainda no relatório da OCDE (2002), sustenta-se que é necessária a articulação dos valores centrais referidos anteriormente com os princípios éticos (Apêndice III) e são aduzidos os seguintes passos para a construção de confiança na AP:

- Uma clara definição da missão e a salvaguarda de valores;
- O *empowerment* dos funcionários públicos e cidadãos para denunciar más condutas;
- Coordenação de medidas de integridade e prevenção;
- Antecipação dos problemas;



- Utilização das novas tecnologias.

Pitchas (2003, pp. 45-46); (2006, p. 135) reitera que se devem conciliar os valores tradicionais da AP como a neutralidade, a responsabilidade e a *accountability* com as valias provenientes de novos conceitos de gestão com o objetivo de melhorar a organização administrativa, a performance e a qualidade dos serviços prestados.

O objetivo primordial do serviço público deve ser ir ao encontro das necessidades dos cidadãos, de acordo com critérios de equidade e tratamento igual. Os novos gestores públicos devem pautar a sua ação pela legitimidade das decisões, pela prestação de contas e pela responsabilização pelas decisões, incorporando ainda na sua atividade conceitos como a preocupação pela eficiência e o *value for money*, apelando a novas capacidades de gestão que subentendem a existência de conhecimentos em políticas públicas, compreensão dos sistemas sociais, aptidão de gestão financeira e dos recursos humanos. (Rocha, 2003, pp. 89-97).

A tríade que que serviu de exórdio para o desenho das políticas de gestão pública e que reflete os princípios da NGP são a busca por maior governança, controle por resultados e *accountability*.

Os melhores mecanismos de controlo, que incluem sistemas de recompensas e punições, avaliação de desempenho, definição de autoridade e responsabilidade, estarão sempre limitados aos valores tradicionais da ética, eficiência, honestidade e cumprimento de regras.

Vive-se num tempo que muitos salientam caracterizar-se por uma crise de valores, onde a fugacidade e relatividade dos fenómenos e dos acontecimentos é inelutável e onde tantos aspetos estão a ser postos em causa, como os novos papéis do Estado. Logo, assume particular relevo a dimensão ética na administração pública, vista como instrumento operativo do Estado (Renaud, 2002, pp. 21-35).

e. Conceito de *accountability*

Accountability é uma excelente palavra inglesa que, em português, se pode traduzir, deficientemente, por prestar contas e pode ser ligada à representação, à legitimidade do poder e, conseqüentemente, à democracia e aos valores que guiam um governo democrático. Significa que quando a função é pública a obrigação de prestar contas se transporta ao limite, dado que o desempenho destes cargos é pago pelo dinheiro dos contribuintes. O valor do dinheiro tem de estar assegurado e a responsabilização (*accountability*) pela forma como é gerido tem, naturalmente, que



representar um imperativo. Adicionalmente, deve, numa forma regular, explicar a utilização do dinheiro, como foi gasto, o que se comprou, porque comprou estes artigos e qual a utilidade que resultou do seu emprego.

Importa ainda, além de prestar contas em termos quantitativos do realizado, de auto-avaliar o que se realizou, dando a conhecer e explicar os desvios entre o planeado e o realizado.

Postulou-se ainda que o mecanismo de *accountability* corresponderia a três alternativas, que podem ocorrer de modo concomitante: responsabilização, transparência e prestação de contas (Campos, 1990, pp. 30-50). Este debate trouxe também a preocupação com a transposição desse conceito, de matriz anglo-saxónica, para o contexto latino-americano.

O que se notou de imediato foi a ausência de uma única palavra que pudesse expressar o seu significado. Percebe-se um consenso entre os autores de que a dificuldade para se obter uma tradução imediata e precisa para o termo não reside simplesmente na inexistência do termo nas línguas latinas, “*na verdade o que nos falta é o próprio conceito, razão pela qual não dispomos da palavra no nosso vocabulário.*” (ibidem). E, para complementar o raciocínio, “*no es difícil concluir que si un idioma es incapaz de expresar conceptos como los citados [delivery, empowerment, responsiveness, ownership e accountability] con una sola palabra, ello se debe a que la idea que subyace a esos conceptos no forma parte de la cultura vigente.*” (CLAD, 2000, p. 329).

Durante o trabalho, utilizamos intencionalmente a palavra *accountability*, na sua expressão original, já que ainda hoje não existe uma tradução simples para português. De facto, ao longo dos anos foi-se verificando que o que faltava em Portugal não seria propriamente a tradução da palavra *accountability*, que sempre poderia ser traduzida por prestação de contas, como fizemos nesta monografia, mas o próprio conceito, com consequências graves para a noção da própria democracia.

Neste contexto, ganha ainda mais importância a eficácia e transparência do Estado que obrigam a que haja *accountability*, ou seja, não só prestar contas do desempenho, mas também assumir as responsabilidades que lhe são inerentes.

A prática política democrática deve pautar-se por maior *accountability*, ou seja, deve assentar no saudável princípio democrático de prestação de contas e respeito pela cidadania, limitando-se o processo decisório ao seu mínimo formal, com exigências de



accountability, de transparência e de deliberação que, segundo os cânones das boas práticas, o devem sustentar, matizado nas variantes referidas na tabela 6.

Tabela 6 – Tipos de *accountability*

Fonte: (Romzek & Dubnik, 1987, p. 235)

Formas de controlo	Descrição
A <i>accountability</i> burocrática	Com um grande potencial de controlo interno que tem origem em arranjos hierárquicos baseados na supervisão e na organização de diretrizes;
A <i>accountability</i> legal	Com um grande potencial de controlo externo é garantida através de arranjos contratuais;
A <i>accountability</i> profissional	Pares e grupos de trabalho são a base, tem um baixo controle interno sob a observação de competências;
A <i>accountability</i> política	Com um baixo potencial de controlo externo é estabelecida pela capacidade dos representantes de prestar contas e prover explicações.
A <i>accountability</i> para o desempenho	Com o que faz o governo e no que atinge na realidade, as consequências das acções e decisões do decisor/gestor. Para que os organismos públicos possam responder pelos seus resultados é necessário definir quais os <i>outcomes</i> esperados, as suas consequências e impactos que poderão causar, sendo para tal, necessário definir objectivos e metas, e indicadores de medição, enfim, a métrica.

Mosher (1968, p. 21) apresenta a palavra *accountability* como sinónimo da obrigação de responder por algo, de responsabilidade objetiva, e como conceito oposto, mas não necessariamente incompatível, a responsabilidade subjetiva. Enquanto a responsabilidade subjetiva vem de dentro da pessoa, a *accountability*, sendo uma responsabilidade objetiva, acarreta a responsabilidade de uma pessoa ou organização perante outra pessoa. A propósito da noção de responsabilidade, Tavares (2003, p. 18) identifica-a como “o estado em que alguém (*responsável*) se encontra, pelo qual, por força de um compromisso (...) fica sujeito a responder, a prestar contas pelos seus atos”, elencando seis tipos de responsabilidade no âmbito da GP identificados na tabela 7:



Tabela 7 – Tipos de responsabilidade

Fonte: Autor adaptado de Tavares (2003)

Tipos de responsabilidade	Órgão de análise
Política	Apreciada por órgãos políticos;
Criminal e civil	Ambas analisadas pelos tribunais;
Disciplinar	Avaliada pelos órgãos da AP;
Financeira	Apreciada pelo TC;
Social	Examinada pela sociedade.

A questão ganha assim contornos ligados à representação, à legitimidade do poder, e, conseqüentemente conduz-nos à teoria democrática e aos valores que guiam um governo democrático, transformando a *accountability* numa questão da democracia. É então possível identificar algumas ideias, como seja que quanto mais avançado o estágio democrático, maior o interesse pela *accountability* e que esta tende a acompanhar o avanço dos valores democráticos, tais como igualdade, participação, representatividade, trazendo consigo a necessidade de proteção dos cidadãos contra os abusos do poder (Mosher, 1968, pp. 21-23).

É a realidade dos países com maior índice de desenvolvimento humano como a Noruega, a Austrália, a Nova Zelândia, os EUA, a Finlândia, etc..

f. Síntese conclusiva

A NGP é um termo que serve para agregar os movimentos que tentam incutir na AP um espírito de reforma e modernização administrativa, apesar das diferenças nas abordagens de cada uma das experiências. No entanto, em nosso entender, conseguimos identificar uma lógica e elencar as suas principais características:

- Recorre a mecanismos de mercado;
- Adota medidas e práticas características da gestão privada, para flexibilizar a gestão, clarificar os objetivos organizacionais, definir uma estratégia mais individual e mais adequada ao objeto final;
- Focaliza na eficiência econômica conseguindo o equilíbrio econômico e financeiro das contas públicas;
- Focaliza nas relações com o cidadão considerando-o como um cliente;
- Cria novos gestores públicos profissionais da gestão, com experiência na procura da eficiência das organizações;



- Desenha novas configurações organizacionais tornando as organizações públicas mais coesas e individualizadas segundo o seu objetivo;
- Define novas relações interorganizacionais e novas maneiras de se estabelecerem metas e objetivos e de traçarem planos e estratégias.

Assim, confirma-se que os conceitos inerentes à NGP são conceitos válidos e de aplicação transversal à AP e, conseqüentemente, às FFAA. Com a aplicação destes conceitos, a geração de eficácia, eficiência e economia será mais provável e retirar-se-á maior valor de cada euro afeto à DN pela Nação pelo que se valida a H1 e dá-se resposta à QD1.



2. Administração Pública

“A administração é o processo de tomar e colocar em prática decisões sobre objetivos e utilização de recursos.”

(Bilhim, 2000b, p. 24)

a. Definição

A AP é uma instituição vasta e complexa que tem por missão corresponder, em tempo útil, de forma eficiente e eficaz, aos desejos e necessidades de todos os atores sociais (cidadãos, empresas, grupos sociais, etc.) que com ela interagem, bem como defender os direitos e liberdades que possibilitem um desenvolvimento harmónico da sociedade como um todo e em todas as suas vertentes.

Como organização, a AP estrutura-se em serviços dotados de recursos humanos, materiais e financeiros, com vista ao exercício de um conjunto de atividades de conceção, organização e implementação de programas governamentais, atividades administrativas e gestão corrente de tarefas burocráticas.

A Constituição da República Portuguesa (CRP) não apresenta uma definição de AP embora a ela estejam sujeitas as tradicionais conceções orgânica (conjunto dos órgãos dotados de poderes de autoridade pública que asseguram em nome da coletividade a satisfação das necessidades coletivas) e material (a atividade desenvolvida para aquela satisfação).

A CRP é a lei suprema do país. É a estrutura jurídica basilar de Portugal e contém precisamente no Título IX – Administração Pública (art.º 266º ao 272º), os princípios fundamentais, a estrutura, os direitos e garantias dos administrados dando corpo ao entendimento que, enquanto magna carta, deve incluir as normas cimeiras que regem a AP.

A modernização da AP e a melhoria dos índices de economia, eficácia, eficiência e equidade² são os desígnios que os diversos países desenvolvidos devem cumprir.

No entanto, *“modernizar uma organização com centenas de milhares de funcionários dispersos por todo o país, com estatutos, objetivos, funções e constrangimentos financeiros e legais diversos, não é uma tarefa fácil”* como referem Mozzicafreddo, et al. (2003, p. 14).

É necessário também referir que a ideia de AP se alterou substancialmente. Se até aqui como AP se considerava o conjunto de organismos e entidades que atuavam ao

² Ver Apêndice I - Glossário de conceitos



abrigo dos ministérios, isto é, através do governo, de forma unitária (concentrados na personalidade jurídica do Estado) e em monopólio, o mesmo não acontece após a implementação da NGP. Os tradicionais organismos públicos cederam o seu lugar (em alguns casos devido à sua fragmentação), a numerosas agências, institutos e empresas que atuam num mercado competitivo. Noutros casos, são até privados que detêm a incumbência de prestar o serviço público. Ou seja, a nova AP, é constituída por esta rede de agentes públicos e privados, incluindo os agentes do 3º setor (organizações sem fins lucrativos), em constante competição entre si, pela obtenção da posição contratual com o governo para a prestação de bens e serviços públicos. Querem apresentar-se como a solução capaz de servir, da melhor forma, o interesse coletivo, garantindo eficiência económica, equidade social e participação integrada do cidadão.

A extensão das tarefas que a AP é chamada a assumir e a responsabilidade que lhe é confiada de zelar pelo desenvolvimento do conjunto da sociedade, implicam uma nova orientação dos seus métodos. Dotada de recursos cada vez mais limitados, a administração é obrigada a empregá-los conscienciosamente, definindo objetivos prioritários e estratégias que evitem desperdício de meios. Deste modo, a GP deverá ser medida em termos de eficácia e deverá procurar o aumento da produtividade e racionalizar os seus métodos de gestão.

A realidade atual de mudança em que vive a AP, perpassada por diversos fenómenos - *downsizing*, privatizações, parcerias público-privadas, reestruturações, reengenharia - levanta questões éticas (Renaud, 2002, pp. 21-35). Não só no que diz respeito às consequências destes novos formatos organizacionais e de gestão, de clarificação de responsabilidades, do modo de atuação dos gestores que se encontram à frente dessas organizações e a sua orientação relativamente aos fins, mas também no que concerne ao relacionamento com os cidadãos enquanto utilizadores.

Assim, e para fazer face a um conjunto de novas e diferentes aspirações e exigências sócio – económicas, a AP está obrigada a investir prioritariamente no desenvolvimento e aperfeiçoamento do seu capital humano, atual e futuro, de forma a estar habilitada com um corpo de funcionários capaz de gerir em termos de eficiência e eficácia os serviços públicos e compreender e executar os programas governamentais. Face aos desafios do presente, os serviços públicos deverão ser desenvolvidos e estruturados numa ótica de administração como um serviço para defender os direitos e satisfazer as necessidades e desejos do utente.



Uma estratégia de desenvolvimento e aperfeiçoamento profissional dos vários quadros superiores e intermédios e demais funcionários administrativos, bem como uma política de flexibilidade das várias estruturas que a compõem, é uma obrigatoriedade de modo a permitir de forma contínua e consolidada o cumprimento das funções que o Estado deve desempenhar.

O complexo normativo e funcional do Estado que rege as atividades, atribuições e competências da AP é vasto e suficientemente abrangente para cobrir todas as vertentes da vida em sociedade.

b. Funções do Estado

A posse de certos meios de produção pelo Estado foi historicamente o principal modo de regulação económica na Europa. A consequente participação na economia poderia, em princípio, ser considerada despicienda, garantindo a iniciativa privada e a livre concorrência, as regras da economia. No entanto, este raciocínio parte do princípio que a iniciativa privada é mais eficiente e conseqüentemente mais benéfica para a economia e para o desenvolvimento do país. Adicionalmente, (Musgrave & Musgrave, 1989, p. 26) referem que *“vários aspetos, entre eles o social e o político, podem contribuir para o aumento ou redução do Estado, independentemente da necessidade do sistema de mercado. Adicionalmente, os arranjos contratuais e comerciais necessários para a própria operação deste sistema não poderiam existir sem a proteção e a imposição de uma estrutura legal fornecida pelo governo”*.

Esta estrutura económica e a proteção do interesse público contra os interesses privados obriga o Estado a garantir a posse ou regulação/controlado das *utilities*, enquanto bens públicos essenciais. No último terço do século passado assistiu-se a uma passagem de um Estado intervencionista para um Estado regulador. Pretendia-se promover o crescimento económico, a competitividade e a proteção dos consumidores, aumentar a eficiência governativa, compatibilizar a governação e promover os valores democráticos.

A intervenção do Estado no sistema de mercado, tendo em vista desempenhar o seu papel absorvente das distorções na economia e proteção dos consumidores contra as imperfeições do mercado, exerce-se através das funções ou objetivos da política orçamental que se podem agrupar em 3 grandes categorias, como sejam a afetação, a distribuição e a estabilização.



As funções distribuição e estabilização são mais eficazmente desempenhadas ao nível do governo central, e assentam no princípio de que o desejo de uma distribuição mais justa do rendimento e riqueza constitui um objetivo de justiça social, mantendo, simultaneamente, o equilíbrio macroeconómico, um elevado nível de emprego, a estabilidade dos preços e o equilíbrio dos pagamentos externos. A função afetação tem por objetivo a alocação eficiente dos recursos. Devem ser repartidas pelos diferentes níveis de governo (central, regional e local) consoante as características dos bens públicos. Estes e os bens privados podem ser qualificados como se apresenta na tabela 8.

Tabela 8 - Tipologia de bens

Fonte: (Musgrave & Musgrave, 1989, p. 67)

Bem privado puro	Bem público puro
Excludente	Não excludente
Rival	Não rival
Divisível	Indivisível
Consumo individual	Consumo colectivo
Provisão privada	Provisão pública
Financiamento pelo preço	Financiamento pelos impostos
Soberania	Conformidade
1 Unidade monetária = 1 voto	1 Cidadão = 1 voto

c. **Tipificação administrativa em Portugal**

De acordo com Rocha e Dantas (2007, p. 115), o Estado Providência começou, em Portugal, nos últimos anos do Estado Novo, tendo sofrido a sua evolução mais consistente a seguir ao 25 de abril de 1974, concretizada no aumento significativo de funcionários públicos, da despesa em políticas sociais e do orçamento do Estado. Atualmente vive-se uma tensão real entre manter um modelo de Estado-Providência e a capacidade de o sustentar financeiramente e com aceitação social. A solução deste problema está, para uns, na sua manutenção enquanto garante do setor social, enquanto que para outros é um modelo esgotado e requer a implementação de medidas destinadas a melhorar a qualidade dos serviços.

Existiu durante muito tempo, e com resquícios atualmente, uma distância e arrogância tecnocrática nas relações da AP com os cidadãos, um pensamento cristalizado orientado para a gestão do seu departamento.

Fruto das pressões internas e externas para renovar a AP, introduzindo conceitos da NGP e criando novas organizações e modelos gestionários, objetivou-se a



substituição das abordagens de gestão tradicionais, o aumento da *accountability*, a mudança nas estruturas, nos métodos de trabalho e procedimentos, transportando a AP para mais perto dos cidadãos (OCDE, 1996); (Araújo, 2002). Envolver os cidadãos, reduzir o seu afastamento e restaurar a confiança nas instituições, requer da AP novas abordagens, a assunção de um papel de educadora e facilitadora traduzido na prossecução do interesse público e carácter democrático.

A CRP (AR, 2005) determina diversos fins que o Estado deve prosseguir em vários domínios, nomeadamente, os direitos e deveres económicos e sociais dos cidadãos e princípios gerais da organização económica. Segundo Isabel Corte Real (2000) são cinco as dimensões do Estado apresentadas na tabela 9:

Tabela 9 – Tipos de Estado

Fonte: (Antunes, 2007, p. 63)

Tipo de Estado	Descrição
Estado poder	Autoridade para impor e responsabilização do que impôs;
Estado ético	Actua dentro de princípios claros e regras explícitas que deve cumprir;
Estado estratégico	Estado e a sociedade mobilizam-se à volta da inovação e da mudança;
Estado técnico	Saberes e competência utilizam técnicas de organização e instrumentos de gestão;
Estado servidor	É um composto de todos os anteriores, presta contas, desenvolve uma nova cultura na gestão de responsabilidade pública, tem força, é ético, tem estratégia e qualidade técnica.

No que toca à AP, a CRP nos seus art.º 266º a 269º define os princípios fundamentais a desenvolver obrigando à desburocratização, à proximidade dos serviços das populações, a assegurar a participação dos interessados na sua gestão efetiva, etc.. Para tal, é necessário educar os cidadãos para a cidadania e obrigar os gestores públicos ao uso responsável e ético dos recursos e conhecimentos.

A complexidade da AP é perceptível sendo possível enquadrar, em termos orgânicos, os serviços em três grandes grupos:

- Administração direta do Estado – prevista na Lei nº 4/2004, de 15 de janeiro;
- Administração indireta do Estado – regulada pela Lei nº 3/2004, de 15 de janeiro;
- Administração autónoma.

O Governo, enquanto órgão supremo da AP, estabelece relações hierárquicas diferentes com cada um destes grupos. As entidades compreendidas na administração direta do Estado estão hierarquicamente subordinadas ao Governo sobre as quais tem o



poder de direção, as entidades da administração indireta do Estado estão sujeitas aos poderes de superintendência e tutela (compreendendo poderes de orientação, fiscalização e controlo) e as entidades que fazem parte do grupo da administração autónoma apenas estão sujeitas ao poder de tutela (que inclui o poder de fiscalização e controlo). Como se vê as relações de poder e subordinação entre Governo e entidades são progressivamente mais ténues e diferentes.

O artigo 2º da Lei nº 4/2004, de 15 de janeiro, (AR, 2004b) define o âmbito da administração direta do Estado:

“1 — Integram a administração directa do Estado os serviços centrais e periféricos que, pela natureza das suas competências e funções, devam estar sujeitos ao poder de direcção do respectivo membro do Governo.

2 — Incluem-se no disposto no número anterior os serviços de cujas atribuições decorra, designadamente, o exercício de poderes de soberania, autoridade e representação política do Estado ou o estudo e concepção, coordenação, apoio e controlo ou fiscalização de outros serviços administrativos”.

O Estado, através do mecanismo da devolução de poderes, cria outros entes públicos especialmente incumbidos da prossecução de um ou mais objetivos, recortados no âmbito das suas funções, tendo em vista uma gestão mais ágil e eficiente.

Falamos do segundo grupo, administração indireta do Estado, composto pelas entidades públicas, distintas da pessoa coletiva Estado, e que são dotadas de personalidade jurídica e autonomia administrativa e financeira, prosseguindo uma atividade administrativa que cumpre fins próprios do Estado. São exemplos os serviços personalizados como os hospitais públicos, os estabelecimentos fabris do Exército e as universidades públicas (AR, 2004a).

O artigo 2º da Lei nº 3/2004, de 15 de janeiro, (idem) define o âmbito da administração indireta do Estado:

“1 - Os institutos públicos integram a administração indirecta do Estado e das Regiões Autónomas.”

Existem ainda neste grupo os fundos personalizados que são pessoas coletivas de direito público, criadas por ato do poder público, com património próprio a afetar à prossecução de determinados fins públicos especiais, como acontece, por exemplo, com o Instituto de Ação Social das FFAA, I.P..

A administração autónoma (local e regional) caracteriza-se por prosseguir interesse próprios dos cidadãos da região ou do concelho e define autonomamente e



com independência o seu rumo e atividades. Esta distingue-se das duas anteriores devido à sua competência territorial e material. A administração direta e indireta dispõem de competências que são exercidas numa forma uniforme e abrangente sobre todo o território nacional, enquanto que, a administração autónoma tem a competência limitada territorialmente e materialmente aos assuntos de interesse das populações aí residentes e que, constitucionalmente, não sejam competência exclusiva da administração central (como acontece com a defesa nacional, a justiça e as relações externas do Estado).

d. A idiosincrasia militar

No seio da AP, existem as FFAA conforme estatui a Lei Constitucional. Uma definição clara de autoridade, o sentido do cumprimento de missão e a divisão vertical do trabalho constituem as principais características idiosincráticas da Instituição militar, de modelo de organização *weberiana*. A concentração no topo da organização da responsabilidade total pelas realizações e fracassos enfatizada pelo modelo burocrático socorre-se de requisitos essenciais como o controlo hierárquico, os regulamentos internos, a conformidade com as normas, a imparcialidade, a continuidade, a estabilidade e o sistema de carreiras. Estas características sempre definiram a matriz militar e foram consideradas adequadas à natureza das atividades desenvolvidas pela AP, razão pela qual as nações ocidentais adotaram este paradigma por alturas do fim a II GM.

Segundo (Horn, 1995, p. 52), “*o modelo hierárquico de organização típica militar é aquele que melhor se ajusta aos interesses do decisor*”. A coordenação das atividades é efetuada por via administrativa, segundo regras bem precisas e difundidas vertical e formalmente, garantindo assim o controlo da estrutura administrativa. A natureza centralizada das chefias em conjugação com a sua estrutura hierárquica gestora de fluxos de informação num sistema centralizado de comunicação, asseguram o controlo dos objetivos e dos recursos alocados, bem como a forma como devem ser geridos e atingidos. Outra característica bem definida é a estabilidade e permanência temporal que garante continuidade na atividade mesmo em situações de instabilidade política. Este modelo implica uma luta frequente por poder e autoridade, baixa elasticidade na decisão, uma contínua interdependência com os escalões superiores para as decisões a tomar e um fraco *empowerment* dos níveis subordinados.



Controlar uma hierarquia complexa conjuntamente com as tarefas de nível político-militar, tornou-se uma tarefa hercúlea para os chefes militares. Esta carga excessiva de trabalho exponenciou a capacidade destes lidarem com todas estas questões.

Também na AP militar, alguns líderes de opinião enumeram uma lista de disfunções para justificar a necessidade de mudança, tais como, o excesso de formalismo, os elevados custos de funcionamento, a desresponsabilização, a opacidade, o secretismo e a ineficiência (Dias, 2012) (Martins, 2012a). Há mesmo quem considere que ela está construída com base em princípios hoje desajustados, necessitando de ser reinventada e de renovar as suas instituições, incentivando um conjunto de mudanças que procurem racionalizar a estrutura, funcionamento e funções (Coelho, 2011a).

A CRP incorpora no Título X – Defesa Nacional, (art.º 273º ao 276º) as orientações necessárias e suficientes para ordenar os assuntos de DN e das FFAA. De realçar que o legislador, assumindo um entendimento muito claro de diferenciação e autonomia das FFAA face aos outros corpos da AP, incluiu na própria CRP o art.º 276º - Forças Armadas, onde estatuiu as suas missões, organização e composição (AR, 2005), que foram replicadas em legislação de valor reforçado a jusante.

A profusão legislativa existente na AP, bem como as diretivas e orientações técnicas nas várias áreas de ação do Estado, são respeitadoras do preceituado na CRP e foram criadas no âmbito do poder legislativo atribuído à AR e/ou ao Governo. Dentre estas normas legislativas, relevam-se algumas de maior interferência nas FFAA elencadas no Apêndice II - Principal legislação que regulamenta a atuação das FFAA, cuja aplicação recorrente, harmoniosa e coerente baliza e orienta o cumprimento das atribuições dos diferentes órgãos e a consecução dos objetivos estabelecidos.

e. Síntese conclusiva

O Estado, para desempenhar o seu papel de tentar atenuar as distorções da economia intervém em diversas áreas e com incidência variada desempenhando três funções principais: a função alocativa, a distributiva e a estabilizadora. Concretiza esta intervenção através de decisões sobre bens públicos e harmonizando regras de bens privados, sob o comando e dentro de regras específicas constantes de legislação formal que previamente publicou no exercício do seu poder legislativo consagrado constitucionalmente.

Estas regras, diretivas e orientações técnicas são do conhecimento formal do cidadão, da AP e das FFAA obrigando todos por igual, tendo como objetivo cimeiro



garantir uma boa gestão pública, compaginando os interesses dos cidadãos com os objetivos das instituições, cumprindo os fins últimos do Estado, segurança e desenvolvimento.

O portefólio legislativo que regula a atuação da AP e FFAA e que rege as relações formais estabelecidas entre estes atores é vasto, enquadrante e suficiente. Os Ramos das FFAA observam e cumprem as regras e procedimentos conexos à prestação de contas e responsabilização pelos atos de gestão. Confirma-se assim a H2 dando resposta à QD2.



3. A administração das FFAA

“Public spending is a story of some people spending other people’s money.”

(Von Hagen, 2002, p. 63)

a. As Forças Armadas

As FFAA dum país europeu desenvolvido, integrante de organizações supranacionais e ator internacional credível, são um instrumento para atingir o fim primeiro do Estado-nação, isto é, a segurança (externa e interna). O estatuto constitucional das FFAA nos pós 25 de abril foi definido em duas fases essenciais: a primeira, entre 1976 e 1982, correspondendo, no essencial, à consagração, na Lei Fundamental, do denominado 2º Pacto MFA/Partidos, celebrado entre o Movimento das FFAA e os Partidos Políticos com representação na Assembleia Constituinte; a segunda, após a revisão constitucional de 1982, que consagra a plena subordinação das FFAA ao poder político democrático e conseqüentemente, a definição do seu estatuto jurídico em termos próximos dos consagrados na generalidade dos países do nosso espaço geopolítico.

Esta evolução foi profundamente influenciada pelo papel central desempenhado pelas FFAA no processo de transição de um regime autoritário para a democracia, que se projetou, no plano político e institucional entre 1976 e 1982, além de outros aspetos, na existência do Conselho da Revolução, na consagração do princípio do autogoverno das FFAA e no reconhecimento implícito do especial papel conferido ao Presidente da República, protagonista de um especial vínculo de ligação à própria instituição militar.

A revisão constitucional de 1982 foi dominada precisamente pela temática da extinção do Conselho da Revolução e pela definição do modelo de plena subordinação da instituição militar ao poder político democrático, o que abriu caminho para a aprovação do edifício normativo fundamental da DN e das FFAA, baseado sobretudo na Lei nº 29/82, de 11 de dezembro. Em 2009 foi aprovada a nova Lei da Defesa Nacional (LDN) (AR, 2009c).

A temática da DN e das FFAA constitui uma das áreas onde mais visivelmente se identificam aspetos institucionais que espelham a natureza semipresidencial do nosso sistema político, em que os órgãos do poder político, Presidente da República (PR), Assembleia da República (AR) e Governo, partilham poderes, competências e responsabilidades num original modelo de equilíbrio que visa simultaneamente



salvaguardar uma larga margem de corresponsabilização a par de uma relevante autonomia organizacional da própria Instituição militar.

Neste contexto, o PR exerce, por inerência, o cargo de Comandante Supremo das FFAA, competindo-lhe o poder de nomear e exonerar, sob proposta do Governo, os altos chefes militares. A opção do legislador recaiu, assim, num sistema de dupla confiança, embora reconhecendo ao Governo um poder exclusivo de iniciativa, em conformidade com a afirmação do executivo como órgão de direção geral da política do país e órgão superior da AP (nesta se inserindo quer a administração civil quer a militar) (AR, 2005).

A AR, por seu turno, desfruta de um amplo complexo de competências neste domínio de matérias como aprovar os tratados de paz, de defesa, de retificação de fronteiras, bem como autorizar o PR a declarar a guerra e a fazer a paz e acompanhar o envolvimento de contingentes militares portugueses no estrangeiro. No plano legislativo a AR, com competência absolutamente reservada, preceitua sobre a organização da DN, definição dos deveres dela decorrentes e bases gerais da organização, do funcionamento, do reequipamento e da disciplina das FFAA, bem como aprova as leis de programação militar e recebe, analisa e controla sistematicamente a sua execução (idem).

Integra ainda a reserva absoluta de competência legislativa da AR a aprovação da legislação que restrinja o exercício de direitos por militares (restrições ao exercício dos direitos de expressão, reunião, manifestação, associação e petição coletiva e à capacidade eleitoral passiva dos militares), afloramento do princípio constitucional do rigoroso apartidarismo das FFAA. Finalmente o Parlamento dispõe, também no que concerne aos domínios da DN e das FFAA, dos amplíssimos poderes orçamentais que resultam do nosso sistema político.

Por seu lado o Governo é o órgão de condução da política geral do país e o órgão superior da AP (idem). A competência administrativa do Governo sobre as FFAA encontra-se prevista na CRP no seu art.º 199º quando refere:

“... ”

d) Dirigir os serviços e a atividade da administração direta do Estado, civil e militar, superintender na administração indireta e exercer a tutela sobre esta e sobre a administração autónoma;

“... ”



Outrossim, a LDN refere que, "*incumbe às Forças Armadas, nos termos da lei, satisfazer os compromissos internacionais do Estado português no âmbito militar e participar em missões humanitárias e de paz assumidas pelas organizações internacionais de que Portugal faça parte*" (AR, 2009c), desiderato reiterado na Lei Orgânica de Bases de Organização das FFAA (LOBOFA), o que vem pôr em realce não só a necessária redefinição das missões das FFAA em função das mutações verificadas no cenário internacional e no específico protagonismo das organizações internacionais a que o nosso País pertence, mas também vem sublinhar a cada vez mais íntima articulação do empenho de forças militares em missões de sustentação da política externa.

Este enquadramento conceptual corresponde ao entendimento perfilhado quanto ao baixo grau de ameaça convencional sobre o território nacional e à relevância central que desempenha, na definição da nossa própria DN, a partilha de responsabilidades no quadro das organizações internacionais, em especial daquelas que se ocupam da defesa coletiva. Neste contexto, a defesa e segurança coletiva exigem um conjunto de instrumentos de natureza preventiva que, para além da específica ação político-diplomática, passam pelo envolvimento das FFAA em missões de gestão de crises que visam prevenir focos de eventuais conflitos ou restabelecer a paz nas melhores condições possíveis.

No que se refere ao quadro de missões, a CRP contempla previsão da participação das FFAA em tarefas relacionadas com a satisfação das necessidades básicas e a melhoria da qualidade de vida das populações, designadamente no domínio ambiental, a colaboração em missões de proteção civil, bem como a participação em ações de cooperação técnico-militar no âmbito da política nacional de cooperação.

O modelo de plena integração das FFAA evoluiu segundo quatro linhas fundamentais:

- Desdramatizou-se o risco de instrumentalização partidária no denominado processo de governamentalização das FFAA, afirmando-se uma prática política que, no essencial, correspondeu à efetiva salvaguarda da isenção e do apartidarismo da instituição militar;
- Embora subsistindo uma esfera ainda relevante de autonomia organizacional das FFAA no seu conjunto e dos três Ramos que as integram, o peso específico da Instituição militar foi diminuindo no conjunto das instituições do Estado, quer por força da alteração do cenário geoestratégico, quer em virtude dos processos de



reforma e de reestruturação adotados, tanto no ciclo pós-revolucionário como subsequentemente, no contexto da reforma de redução e redimensionamento do dispositivo militar;

- A superação do debate entre uma conceção estrita de DN, exclusivamente centrada na componente militar da garantia da integridade do território e da independência nacional e conceções mais alargadas, mais viradas para o empenhamento das FFAA na própria garantia da ordem interna, acabou por abrir as portas a um consenso nacional alargado assente na autonomia específica da política de DN, de natureza permanente e carácter interministerial, cuja componente militar não se confunde com funções policiais e por isso não se destina, primariamente, à garantia da ordem interna.
- Contribui para as missões de defesa autónoma e de participação em sistemas de alianças de defesa coletiva, valorizando-se paralelamente quer o seu emprego em missões de gestão de crises, missões humanitárias e de paz quer em outras missões de interesse público designadamente as atinentes à fiscalização das pescas e da poluição ambiental, à busca e salvamento, evacuação médica e as referentes à promoção da melhoria do bem-estar e da qualidade de vida das populações.

b. Defesa Nacional como bem público

Analisado o contexto de atuação e edifício legislativo, debruçemo-nos agora sobre a caracterização económico-financeira da DN. A gestão da DN e das FFAA tem que lidar com outros valores para além dos da eficiência, eficácia e economia, como a soberania, a transparência, a responsabilização, a equidade e a justiça. O conceito de GP aplicado às FFAA deve ser mais abrangente e considerar o de governação, não restrito à gestão interna e à organização, mas indo mais além, incluindo aqui as relações externas entre as organizações públicas e o ambiente sociopolítico.

Da teoria dos bens económicos retira-se a noção de bem público, que são aqueles que se caracterizam pela sua não rivalidade e não exclusão do seu uso, ou seja, que uma vez produzidos, todos os podem usufruir sem quaisquer custos, desincentivando, portanto, o investimento. O bem público DN é consumido coletivamente, pelo que o benefício do consumo por um cidadão não reduz os benefícios para outros cidadãos. Logo, estes não necessitam de entrar em rivalidade para dele usufruírem, sendo até difícil ou impossível excluir um potencial consumidor-evasor



fiscal. É o caso do consumidor designado oportunista (do inglês *free-rider*), que usufrui da DN com a mesma intensidade que aquele cidadão contribuinte exemplar.

Como vimos, em economia, bem público é um bem não-rival e não-exclusivo. Há ainda, uma característica de indivisibilidade, o que faz com que todo indivíduo tenha acesso à mesma disponibilidade do bem público (Musgrave & Musgrave, 1989, p. 102).

DN, iluminação pública e jardins, são alguns exemplos de bens públicos, pois o seu consumo é feito por vários indivíduos sem que o seu custo seja maior do que se fosse destinado a somente a um indivíduo. Além disso, não é possível excluir um consumidor pela capacidade de pagar pelo consumo de um bem ou serviço.

Bem público não é necessariamente um bem provido pelo Estado, mas a sua intervenção é necessária para aumentar o bem-estar da população. O fornecimento de bens públicos pelos entes privados é de difícil implementação, uma vez que, a análise do custo-benefício é complicada e a dificuldade em restringir a utilização destes bens tornam o seu financiamento quase impossível, o que o tornaria exclusivo. As transmissões de rádio e televisão na maioria dos países são exemplos de bens públicos (não-rivais, não-exclusivos e indivisíveis) providos por entes privados e financiados, essencialmente, por publicidade.

A classificação de um bem como público ou como privado depende do regime jurídico a que este está sujeito. O bem público está afeto à satisfação dos interesses do Estado e são bens que visam a realização do interesse público, por isso regulados por um regime jurídico especial.

São públicas as coisas que se encontram no uso direto e imediato do público, sendo que este uso pode ser comum ou particular. É comum quando pertence a todos os cidadãos e é particular quando o uso pertence a alguns cidadãos e depende de um ato administrativo ou de um contrato administrativo (prédios militares).

Um aspeto frequentemente negligenciado é a noção de valor que difere de preço, já que este é o que se paga e valor é o que se obtém. De acordo com a teoria do valor, os indivíduos recebem utilidade quando usam, detêm ou consomem um bem. No entanto, a utilidade de cada unidade consumida vai diminuindo à medida que consumimos mais, nisto consistindo a utilidade marginal.

c. Afetação de recursos à Defesa Nacional

Na sequência da definição de DN como bem público é essencial verificar a forma como é efetuada a alocação de recursos. A política de defesa é desenhada tendo



por fim último garantir tranquilidade e estabilidade sociopolítica ao país e, complementarmente, que seja obtida ao menor custo e com o maior valor possível.

Este contexto é extremamente relevante, sobretudo quando a grave escassez de recursos que Portugal enfrenta e a redefinição organizacional da estrutura de defesa que se estuda atualmente, exigem que a aplicação dos conceitos e princípios da NGP ao universo da DN se faça segundo uma perspectiva familiar à sociedade, ultrapassando a costumeira hermeticidade, opacidade e deficiente transparência.

A substanciação do Ministério da Defesa Nacional (MDN) na década de 90 do século passado, com o conseqüente reforço da noção de controlo civil sobre as FFAA, originou nos anos seguintes, concomitante com uma perceção de segurança perene na Europa, a uma rediscussão permanente da qualidade e quantidade dos recursos afetos à DN. O interesse social do *mester* militar, dos seus valores e a discussão permanente da necessidade de FFAA, também resultam num obstáculo acrescido à obtenção do esperado e desejado financiamento adequado para o cumprimento cabal das missões constitucionalmente atribuídas.

O contexto e conceitos económicos vigentes numa fase de aparente e inaceitável divórcio entre o cidadão e o militar, requerem uma melhoria na afetação dos recursos militares, potenciando a produtividade e utilidade, obtendo a maior contribuição possível e inserindo de forma mais consistente e inteligível a questão militar nas questões nacionais e na legislação matricial pertinente.

O *trade-off* existente entre DN e sociedade possibilita a definição dos custos da defesa não apenas em função do seu significado financeiro, mas em função daquilo que é entregue à sociedade por um lado, e o que a sociedade recebe por outro, embora por vezes intangível e impercebível, sendo mais um argumento a esgrimir na busca da melhor alocação possível dos recursos nacionais, permanentes, consistentes, programados, adequados e na composição de uma política nacional mais consonante com as necessidades e os interesses nacionais.

A noção de singularidade e a sua característica essencial de bem público, determinístico e irrecuperável, deve ser muito bem explicada à sociedade de forma a informar o cidadão e a enquadrar a análise dos orçamentos de defesa numa lógica coerente e adequada às suas especificidades, fundamentalmente, a dificuldade de explicar o produto, mensuração dos seus resultados e determinação dos impactes.

O montante a afetar anualmente à DN deve ter em consideração as peculiaridades suprarreferidas e as externalidades positivas resultantes dos



investimentos nas FFAA para a economia nacional. O orçamento, como repositório articulado e quantitativo das opções políticas do governo, é o instrumento por excelência da sua concretização anual. Neste documento estão vertidas as opções do governo em matéria de DN e as decisões relativas aos investimentos a efetuar em proveito das FFAA a par das necessárias verbas para a operação e manutenção dos sistemas de armas e do pessoal. O cidadão ao ter acesso livre e informado ao orçamento do Estado tem concomitantemente, acesso às opções governamentais para a área da DN podendo retirar ilações e exercer as prerrogativas que lhe cabem.

Adicionalmente, sabemos que a DN, já definida como bem público a partir das suas características de não-rivalidade e não-exclusividade, não configura um bem cuja provisão possa ser interrompida e retomada num breve prazo e a custos comportáveis, porque os investimentos de defesa envolvem equipamentos e material de elevado custo, as despesas com manutenção e operação são permanentes, sob pena de inviabilizar o cumprimento da missão e, sobretudo, são de tecnologia intensiva.

Sobressai assim a questão do virtuosismo da opção pela plurianualidade, constância e de legislatura do orçamento da DN. Cada investimento realizado obriga ao acautelamento e projeção dos custos com manutenção, treino e sobressalentes para a vida útil do bem e inerentes períodos orçamentais. Acresce que, num equipamento adquirido a custo favorável será sempre pertinente questionar os custos decorrentes da sua posterior operação e manutenção, os quais, poderão fazer equacionar outra opção de compra e questionar um investimento promissor.

Mas, a questão essencial e mais importante nesta fase não é “Quanto custa?” mas sim “Quanto vale?” em proveito dos cidadãos e dos desígnios do Estado para a consecução dos fins de segurança e desenvolvimento a afetação de recursos à DN.

d. Controlo

Face ao volume de recursos públicos afetos à DN e às FFAA é inerente e obrigatória a existência de controlo, interno e externo, concretizando assim a abordagem sistémica da GP dos recursos. Tavares (1996, p. 12) interpela e afirma “*Qual a razão de ser de órgãos de controlo externos e independentes? É nos regimes democráticos que assume toda a sua plenitude, tendo então como missão fundamental informar os cidadãos e os seus representantes (no Parlamento) de como são geridos, em vários planos, os recursos financeiros e patrimoniais públicos – que, na realidade, lhes pertencem – com o eventual e conseqüente apuramento de responsabilidades (...)*”.



A defesa dos legítimos interesses nacionais no que se refere à utilização adequada dos recursos financeiros é, portanto, garantida pelo controlo externo. Compete assim ao controlo externo, corretamente apoiado pelo controlo interno, atuar como guardião do interesse público na execução dos recursos públicos disponibilizados pelos impostos de todos nós. Na DN, tradicionalmente um tema de pouca proximidade em relação ao cidadão comum, as entidades de fiscalização, Inspeção Geral de Defesa Nacional (IGDN) e Tribunal de Contas (TC) praticamente assumem a totalidade do papel controlador, o que redobra a sua responsabilidade perante a sociedade civil.

Este desiderato de informar os cidadãos só será atingido se utilizarmos os meios e a mensagem mais adequados aos nossos interlocutores, e esse binómio terá que ir sendo construído ao longo do tempo até se encontrar o equilíbrio certo, na certeza porém, que tal só será possível com a existência generalizada de informação rica, que permita controlos cruzados e identificação de responsabilidades.

A análise da legalidade dos atos continua a ser de fundamental importância para a garantia de regularidade na utilização de recursos. É assim que se consideram cada vez mais importantes as questões da eficácia, da economia e da eficiência, isto é, a concretização efetiva dos objetivos programados ao menor custo possível. Nas despesas com a DN, um bem público de absoluta imprescindibilidade, estes critérios ganham pertinência.

Cumprir destacar, neste íterim, o papel do controlo externo da AR e do TC (AR, 1997) (AR, 2005) no âmbito das análises económicas e orçamentais da DN, quer prévias quer sucessivas. Como os temas de defesa, normalmente, são tratados de forma distante da sociedade civil, o controlo externo tem de redobrar a sua responsabilidade. Responsável pela análise da legalidade, da economicidade, da eficiência e da eficácia na utilização dos recursos públicos, no que se refere à DN, o controlo externo exercido por aquelas instituições assume isoladamente a função vigilante em nome da sociedade civil e dos cidadãos sobre a DN. Muito frequentemente são os únicos olhos. Neste entretanto, o controlo externo também deve atuar como agregador e integrador dos vários interesses envolvidos, tendo em vista o progresso e a consecução de uma efetiva mentalidade de controlo eficaz, eficiente e despejada de preconceitos que vise, exclusivamente, cumprir a missão (Dias, 2012).

É assim imprescindível, mudar a atual cultura da AP e das FFAA, utilizar transversalmente as tecnologias de informação e comunicação (TIC) para disponibilizar dados e resultados das suas ações de uma forma simples, adequada e perceptível, que



não tema as avaliações e acredite que o controlo externo existe para ajudar a gerir os recursos da forma mais justa, económica e eficiente possível, para que qualquer cidadão português se sinta mais envolvido no processo de governança.

A paz, a estabilidade e a segurança obtidas por uma DN eficaz e eficiente constituem condição *sine qua non* para o desenvolvimento e, conseqüentemente, diretamente ligadas à missão constitucionalmente atribuída ao controlo.

e. Síntese conclusiva

O edifício legislativo português incorpora em si mesmo todos os instrumentos legais, processuais e instrumentais necessários ao poder político para exercer cabal e completamente a administração direta das FFAA. O órgão cimeiro da AP, o Governo através do MDN, dispõe na sua estrutura das valências e normativos necessários para concretizar a inserção das FFAA na administração direta do Estado, assim como, em consonância e coordenação com o PR e AR e em cumprimento do estatuído na CRP, levar a cabo a administração global da DN.

Num primeiro momento, estes órgãos de soberania são acompanhados e auxiliados no cumprimento da sua missão pelas próprias FFAA que respeitando as normas e princípios orientadores da sua missão são sujeitas, num segundo momento, pelas instituições de controlo externo, a IGDN, o TC e a AR a atividades fiscalizadoras cíclicas, concomitantes, sucessivas e persistentes.

Os principais objetivos deste acompanhamento é o aumento da qualidade, do rigor técnico, da legalidade, da responsabilidade, da transparência e da orientação para o interesse público, ou seja, a melhoria do processo de *accountability* do produto final, reforçando a qualidade dos *outcomes* para a sociedade.

Entende-se assim que se confirma a H3 dando resposta à QD3.



4. Aplicabilidade da *accountability* às FFAA

“A man who knows the price of everything and the value of nothing.”

(Wilde, 1896, p. 28)

a. Introdução

A *accountability* não é, em si mesma, uma norma ou uma justificação normativa de qualquer assunto, mas um meio de reforçar a vida democrática (Manin, 1997) (Arato, 2002). Num sentido mais amplo, *accountability* refere-se ao imperativo democrático de que os dirigentes públicos devem considerar as vontades e as necessidades dos cidadãos na condução dos negócios coletivos.

A questão da *accountability* é fundamental para a qualificação da democracia moderna. Ela acarreta para os chefes militares, na organização dos seus poderes e obrigações, o poder de decidir e o dever de explicar aos cidadãos, de replicar às críticas e de aceitar (alguma) responsabilidade sobre as suas falhas, incompetência ou opacidade.

b. *Accountability* em Portugal

Em Portugal, a *accountability*, a prestação regular de contas, não faz parte dos nossos brandos costumes. Os titulares do poder governamental ou parlamentar, os responsáveis da AP, os dirigentes militares, os autarcas, os gestores das empresas públicas, são parcos na apresentação pública, ordenada e clara do que cumprem e não cumprem. São inúmeros os exemplos de algum desprezo pelo conceito de *accountability* e pelo comportamento ético que ele implica.

Assistíamos, e em parte persiste, por parte dos políticos e dos funcionários da administração, ao desrespeito pelos cidadãos (excetuando, naturalmente, aqueles que têm um conhecimento pessoal do interlocutor) e a uma frequente falta de zelo pelos dinheiros públicos. Pelo lado dos cidadãos, verifica-se uma atitude de relativa passividade quanto ao favoritismo, ao nepotismo e ao desperdício de recursos. Fica-nos a dúvida sobre as razões que levam as pessoas a ser tão complacentes, não terem consciência dos seus direitos como contribuintes e se comportarem como clientes e não como patrões nas suas relações com os serviços públicos, e porque é que os funcionários públicos se consideram empregados dos seus chefes e não dos cidadãos.

Mas falar em participação dos cidadãos, negando-lhe o acesso à informação pertinente, é condenar à partida o processo negocial, com a agravante que os cidadãos



percebem e aumentam a sua desconfiança. Apesar da muita legislação produzida sobre esta matéria, recente é certo, são ainda poucas as entidades que oferecem de bom grado os elementos que possuem, sendo frequente encontrar escolhos sustentados nos mais diversos motivos, que mais não são do que sinais de protecionismo em alguns casos e pura falta de informação noutros.³

Foi, nesta sequência, publicada a Resolução do Conselho de Ministros nº 94/99, de 25 de agosto, que “*torna obrigatório para as direções-gerais e serviços equiparados, bem como para os institutos públicos, a disponibilização em formato digital na Internet de toda a informação que seja objeto de publicação em papel*”.

No entanto, se a linguagem é um sistema de códigos para transmissão de símbolos e ideias, uma palavra que nos falta, numa das línguas mais ricas do universo sublinhe-se, indicará por certo a ausência de um aspeto da realidade e da maneira como a sociedade o percebe. Esta característica é intrínseca à AP e às FFAA.

Em Portugal, destacaríamos, em termos institucionais, como causas do défice de *accountability*:

- O primado da cultura orçamental – dedica-se demasiado tempo a discutir o Orçamento e negligencia-se por completo a Conta Geral do Estado, essa sim, evidenciadora do que foi realizado face ao previsto;
- O predomínio de políticas públicas “input based” – a preocupação é quanto custa e não quanto vale;
- A grande capacidade de mobilização e justificação social da despesa – é fácil justificar a despesa porque os cidadãos consideram a despesa um direito adquirido, insuscetível de ser retirado, ainda que já não faça sentido ou que não existam recursos.

Enquanto muitos países (Austrália, Nova Zelândia, Noruega, EUA) já têm um longo historial de *accountability* no setor público e nas FFAA (ver Anexos A a E), Portugal apresenta um desenvolvimento intermédio. No entretanto, é essencial melhorar a informação existente sobre as contas públicas para se poder apurar resultados e determinar quem responsabilizar. Em Portugal a implementação da contabilidade patrimonial e analítica no setor público necessita de impulso revigorativo uma vez que não está completamente introduzida e é quase um fracasso nalgumas áreas apesar de já levar mais de uma década de implementação. Se a AP gere o que é de todos, é

³ O acesso à informação tem sido uma preocupação da UE, nomeadamente com a aprovação de um código de conduta relativo ao acesso público aos documentos.



necessário que exista informação fiável, oportuna e disponível para auxiliar o gestor público nas suas decisões.

c. Aplicabilidade nas FFAA

A instituição militar tem-se constituído, ao longo dos tempos, pode dizer-se, como uma das referências no desenvolvimento das teorias da GP. Com efeito, a sua matriz organizacional profundamente hierarquizada assente, entre outros vetores, em sistemas de validação e controlo da decisão de fácil e lógica compreensão, serviu de paradigma a organizações do meio ambiente circundante e guião da evolução das teorias suprarreferidas.

O princípio da autoridade hierárquica, escreveu Weber, é encontrado em todas as estruturas burocráticas: no Estado, nas FFAA e nas estruturas eclesíásticas. De facto, não interessa ao carácter da burocracia se a sua autoridade é privada ou pública. A hierarquia é o princípio organizador e os primórdios da pirâmide e dos níveis de autoridade graduada significam um sistema firmemente ordenado, onde os níveis mais baixos são supervisionados pelos mais altos.

O mandato que a hierarquia militar recebe visa a concretização de um determinado fim através da delegação de poderes, identificando quem o outorga e quem o recebe. A finalidade deste mandato determina os objetivos a serem atingidos, delimitando efeitos e resultados desejados, correspondendo à concessão de autorizações que circunscrevem decisões, meios e ações compatíveis com a busca destes objetivos. O outorgante responde pelo conteúdo, contexto e controlo dos poderes que delega assumindo o outorgado responsabilidades acrescidas de confiança perante o delegante.

Esta receção de um mandato ou delegação de competências torna o comandante militar *accountable* por ele, responsabilizável por todas as escolhas, resultados e consequências do exercício dos poderes próprios e delegados diante de quem os outorgou. No entanto, é apenas diante da caracterização de um mandato concreto, isto é, da sua qualificação em termos de âmbito, alcance e contornos, que se pode materializar a responsabilização, institucionalizando-a no mundo real.

Neste contexto, as FFAA devem afirmar-se, no tempo próprio, por uma maior consequência e oportunidade na gestão dos recursos, fazendo da prestação de contas uma regra essencial no seio da instituição, estabelecendo a responsabilidade financeira como fator de disciplina em todos os níveis, contribuindo para o respeito e assegurando a defesa dos legítimos direitos e interesses dos cidadãos contribuintes. Combater o mau



uso do dinheiro e dos valores públicos, evitar o desperdício e incentivar o investimento reprodutivo, favorecer a confiança cívica através do exemplo no primado do rigor e das boas contas e racionalizar a despesa pública são fatores de racionalidade, de estabilidade e de confiança no modelo.

Adicionalmente, as FFAA devem seguir os caminhos da simplificação, da modernização e da desmaterialização, reduzindo custos e concretizando o desafio endereçado pelo atual Primeiro-ministro quando referiu que *“um dos grandes desafios que temos pela frente consiste em racionalizar e otimizar a relação entre o produto operacional e os recursos colocados à disposição da Defesa Nacional, num ambiente de forte constrangimento económico e financeiro à escala europeia e nacional”* (Coelho, 2011a, p. 4) e, concomitantemente ajudar os órgãos de controlo institucional a cumprir melhor a sua missão.

É neste quadro que a aplicabilidade da *accountability* nas FFAA ganha premência e requer o seu espaço próprio de forma a garantir mais confiança, racionalidade, transparência e redução de opacidade no relacionamento com os stakeholders e principalmente com o cidadão.

Esta mesma leitura é reforçada pelo Juiz jubilado do TC Carlos Moreno (2010a, p. 15) quando refere que *“a palavra responsabilidade é inerente a quem exerce cargos superiores de direção em representação do contribuinte e a quem gere um bem escasso como é o dinheiro, sabendo que é amputado, coativamente, ao cidadão contribuinte. Quem a exerce tem a obrigação indeclinável de contar a verdade, com transparência. Não deve apenas apresentar o resultado contabilístico de uma gestão. Tem de dizer o que se gastou, porque se gastou, quanto é que se vai gastar, quanto é que vai custar. E não com frases de retórica, mas com explicações acessíveis ao cidadão médio, que é quem paga a grande fatura do despesismo do Estado”*.

A boa prestação de contas corresponde a um dever social e cívico, mas ela implica, hoje, o recurso a meios e conceitos (Sistema Integrado de Gestão e prestação de contas eletrónica, NGP, economia, eficiência e eficácia) que nos ajudem a respeitar mais o que é de todos, favorecendo a verdade e reforçando a credibilidade das FFAA no seio da AP e junto dos cidadãos. É assumir, com todas as consequências o dever de utilizar bem os recursos públicos e o dinheiro dos contribuintes na defesa do Estado democrático conscientes que, como observou Wilson, *“todos os soberanos suspeitam de seus servos, e o povo soberano não é uma exceção à regra”* (Wilson, 1887, p. 20). É



neste patamar que a *accountability* é aplicável às FFAA sabendo que a confiança é a força de todas as relações da vida, e de fortalecimento de relações.

A instituição castrense nos dias de hoje é interpelada frequentemente no sentido de demonstrar e justificar, face a uma sociedade civil mais atenta, crítica e exigente, a utilidade do investimento nas FFAA, num contexto de grave escassez de recursos e sob os vaticínios da NGP. Verifica-se assim a necessidade emergente de uma:

- Responsabilização direta dos decisores;
- Justeza inequívoca das medidas adotadas;
- Prestação de contas clara;
- Mensuração dos desvios verificados ao longo da execução.

A visão holística do gestor e a competência que se exige no comando, direção ou chefia, traduzem-se na posse de um conjunto de atributos que vão desde as qualidades inatas, ou seja, o conjunto de habilidades, capacidades e modos de estar (espírito de missão, desafio, controlo, capacidade de adaptação, de síntese e de diagnóstico), à competência técnico-administrativa (conhecimento profundo de técnicas de gestão, conhecimento do sistema, sentido de oportunidade da tomada de decisão, habilidade no tratamento da informação, arte de identificar os pontos fortes e fracos, uso adequado dos instrumentos de controlo) passando pelas qualidades de relacionamento (qualidades de comunicação interna e externa, capacidade de delegação e liderança).

Este conjunto de atributos é precisamente a quimera, o fator crítico que adicionado ao conhecimento e à compreensão alargados e globais para além do Ramo permitem a tomada de decisões corretas e adequadas aos fins a atingir.

Além do talento, da cultura, da capacidade inata, o chefe tem que, em permanência, ser capaz de adquirir outras competências, desenhar um organograma, liderar o caminho crítico, delinear a estratégia e depois comandar a sua execução. É num sistema *top-down*, herdeiro dos modelos racionais/burocráticos/militares de Max Weber e da divisão do trabalho de Taylor, que tem que agir e funcionar.

A existência de regras exigentes que imponham a transparência e garantam a *accountability* dos chefes são, em primeiro lugar uma vantagem para os próprios, prestigiando a sua missão e separando o trigo do joio, cumprindo o adágio, “quem não deve não teme!”

Este desiderato consta do Conceito Estratégico de Defesa Nacional de 2002 quando refere que “*O Estado obriga-se a melhorar as regras de gestão eficiente, transparente e profissional dos recursos públicos afectos à defesa nacional e seus*”



sistemas, nomeadamente no plano das estruturas organizativas, aquisições e património” (Conselho de Ministros, 2002).

Accountability é ainda fundamentalmente, um processo duplo, já que não envolve apenas quem relata mas também aqueles que recebem os relatos, é um processo interativo. A eficácia do processo de *accountability* depende, essencialmente, “da proatividade de quem recebe os relatórios, as informações, em assegurar que, quem decide e em quem foi delegado autoridade para a gestão, será responsável pelos seus atos” (Aucoin & Jarvis, 2004, p. 56).

Para a implementação de uma cultura de transparência não é suficiente haver apenas a vontade por parte das FFAA de informar os cidadãos, é necessário também “existir uma receptividade por parte dos cidadãos a essa informação” (Transparência Internacional, 2012).

As FFAA, enquanto Instituição matricial do Estado de direito democrático visível de todos e para todos, são assim interpeladas pelos cidadãos para responderem pelas suas ações como testemunho de transparência.

Devemos intensificar o *e-government* em direção ao *e-democracy* (ONU, 2008), levando as FFAA a desempenhar um papel condutor e pioneiro da sociedade de informação, ao disponibilizar os meios para que os seus cidadãos estejam mais informados e envolvidos nas ações das suas FFAA. Neste sentido, é exemplificativo que apenas com um simples gesto do envio obrigatório da prestação de contas ao TC, via eletrónica, estejam criadas condições para utilizar a transparência das contas públicas como ferramenta vital de *accountability* e na luta contra a corrupção.

d. Transformações necessárias

Impõe-se assim adequar o *modus operandi* das FFAA em Portugal às novas exigências da GP, tendo por estandarte orientador os conceitos subjacentes à *accountability* da eficiência, eficácia, economia e equidade, introduzindo e difundindo os conceitos inerentes à NGP numa perspetiva holística, balizadora da estratégia genética e potenciadora da operacionalidade.

Apesar das dificuldades e da geometria variável entre os Ramos, em adotar uma responsabilidade baseada no desempenho, é imprescindível que as FFAA desenvolvam as condições necessárias para implementar uma cultura orientada para os resultados. Como refere Gomes (2003, p. 25), as componentes essenciais duma boa governança e a avaliação, integradas no processo de decisão, devem constituir a matriz definidora da



passagem duma cultura administrativa (aplicação de normas) para uma cultura de gestão (avaliação do desempenho).

Esta nova visão quanto ao papel da avaliação e da responsabilização tem óbvios reflexos no tipo de informação necessária e na postura dos atores face à responsabilidade detida como se apresenta na tabela 10.

Tabela 10 - Matriz de responsabilização

Fonte: (Lopes, 2002, p. 26)

ONDE EXISTE	DEVE EXISTIR
Facilitismo	Exigência
Vulgaridade	Excelência
Moleza	Dureza
Golpada	Seriedade
Videirismo	Honra
Ignorância	Conhecimento
Mandriice	Trabalho
Aldrabice	Honestidade

No entanto, sem sistemas de informação que lhe dêem adequado suporte não há avaliação de decisões públicas, fiáveis e consistentes, que resultem na produção de um conjunto de indicadores que sustentem a elaboração de cenários prospetivos e que preparem e justifiquem as escolhas, para ganhar a confiança dos cidadãos pois estes não se sentem capazes de entender e escrutinar o que se passa.

O sistema de informação a implementar deve reunir as valências essenciais à avaliação como sejam, a informação pertinente (dados/indicadores), a metodologia, procedimentos, requisitos e circuitos para o tratamento, manutenção e difusão da informação (atividades/funções). Este sistema deve conter igualmente os mecanismos necessários para a construção de indicadores válidos, fiáveis e operacionalizáveis (Gomes, 2003, p. 401).

Para auxiliar as FFAA a aperfeiçoarem o seu desempenho, podem utilizar-se instrumentos de *performance information*, para medir o desempenho, plasmados da gestão privada, tais como o controlo de gestão, controlo orçamental, *activity based budgeting/costing/management*, *tableaux de bord*, *benchmarking*, *BSC*, *results-based reporting*⁴ etc..

Os resultados da introdução destas ferramentas, singular ou coletivamente, correspondem a uma abordagem abrangente sobre o produto institucional,

⁴ Ver apêndice I - Glossário de conceitos



compreendendo a atividade dos meios militares e a disponibilidade potencial de força, que só por si fundamentam a razão de ser de umas FFAA credíveis, e um conjunto diversificado de serviços e bens, resultantes da sua atividade, de que beneficiam o Estado, a sociedade nacional e os cidadãos.

Este processo, que terá que ser robusto e eficiente, passa principalmente, pela formulação, operacionalização e controlo da gestão estratégica merecendo especial destaque dois contributos transversais e verticais às FFAA e MDN:

- Elaboração da estratégia baseada num conjunto de fases interrelacionadas, como sejam a análise do ambiente, a formulação e operacionalização estratégica e o controlo. Cada uma destas diferentes fases engloba um conjunto de elementos, que devem ser cuidadosamente tratados, para que o processo permita os resultados desejados. A fase da análise do ambiente engloba o externo (oportunidades e ameaças) e o interno (potencialidades e vulnerabilidades). A fase de formulação estratégica inicia-se pela compreensão da missão, da qual decorrem os objetivos estratégicos, a modalidade de ação e as políticas setoriais. A fase de operacionalização estratégica consiste na elaboração de programas, de orçamentos e de procedimentos. Finalmente, a fase do controlo incide na comparação do desempenho verificado com o desejado. Todas estas fases devem ser consubstanciadas em documentos formais e públicos (plano de atividades e relatório de atividades/gestão do Ramo) de forma a apresentar, duma forma transparente, a utilização e utilidade dos recursos afetos à DN.
- O segundo contributo inovador para o processo de elaboração estratégica é a proposta de adoção transversal ao MDN e FFAA de instrumentos de gestão, nomeadamente da ferramenta BSC, quer com o objetivo inicial de medir o desempenho segundo várias perspetivas, quer para a gestão estratégica, a comunicação estratégica e a gestão da mudança. A sua introdução e/ou reforço, visa tirar partido dessas potencialidades no quadro das várias fases do processo de elaboração estratégica.

As FFAA, cientes da importância do BSC para garantir, também, o alinhamento das estruturas de cada Ramo com a respetiva estratégia, têm procurado integrar a ferramenta nos seus processos de gestão estratégica com matizes diferenciadas entre os Ramos. A gestão estratégica deve passar a fazer parte da cultura de gestão das FFAA. Outrossim, um quadro de valores corporativos que norteiem o comportamento de todos



e da organização devem ser equacionados e que, obrigatoriamente, poderão passar pela ética (fazer com princípios), pela excelência (fazer melhor), pela inovação (fazer diferente) e pelo compromisso (fazer com dedicação).

A importância da gestão estratégica é pois fundamental, pois permite que sejam definidos os objetivos e o seu modo de implementação, afetar recursos, alinhar os planos de atividades e os orçamentos à visão estratégica e, orientar todo o processo de avaliação organizacional e o desempenho individual num composto holístico da Instituição.

Esta transformação da missão e da estratégia organizacional em objetivos concretos, devidamente quantificáveis e associados a um conjunto de instrumentos de medida, que possibilitem o seu acompanhamento, a verificação do grau de realização e a identificação de um conjunto de indicadores, financeiros e não financeiros, relativos aos fatores críticos de sucesso, permite efetuar um adequado e sistemático controlo de gestão e avaliação das FFAA e dos Ramos.

É neste patamar que a interligação entre o BSC e o sistema da avaliação do desempenho por objetivos se deve concretizar utilizando os indicadores referidos para avaliação dos objetivos (de eficácia, de eficiência e de qualidade) acordados com os avaliados e constituindo ainda uma excelente ferramenta de comunicação interna e externa, ao permitir explicitar e divulgar o rumo que as FFAA pretendem seguir e a forma como atuarão em proveito da Nação.

A montante destes estudos e concomitantemente, é essencial o compromisso e liderança dos vértices políticos e militares das FFAA, e a jusante destes trabalhos, deverá existir um esforço da cadeia hierárquica na aceitação da ferramenta de gestão, disponibilidade para a mudança, e cometimento e empenho em cumprir as orientações *top-down*.

A adaptação gradual dos Ramos das FFAA, nos domínios genético, estrutural e operacional, aos requisitos colocados pela nova abordagem de planeamento e necessidade de desempenhar eficazmente as suas funções e tarefas é primordial. Com efeito, as FFAA são reféns do planeamento de longo prazo, em virtude do considerável intervalo de tempo que decorre para a obtenção dos seus meios e do, também alargado, período em que eles permanecem ao serviço.

Desta forma, a transformação, quer nas metodologias quer nas estruturas e desenho organizacional, tem que ser bem sustentada e progressiva, sem prejuízo de se



efetuarem alterações imediatas, sempre que o contexto, externo ou interno, assim o aconselhe. O racional que preside à assunção do planeamento estratégico contempla:

- Uma perspetiva genética que radica na ideia de obter umas FFAA equilibradas, sustentadas na existência de uma matriz coerente e ponderada de capacidades e na edificação harmoniosa de todas elas num conceito de eficácia;
- Uma perspetiva estrutural associada à ideia de umas FFAA otimizadas, correspondendo a uma organização capaz de maximizar a articulação dos seus meios, no âmbito das tarefas que o País necessita, potenciando a eficiência;
- Uma perspetiva operacional que se traduz por umas FFAA flexíveis e credíveis, prontas para realizar, simultaneamente, ações militares e não militares, qualitativa e economicamente.

Sabemos que a programação financeira das FFAA é uma condição necessária para o cumprimento dos objetivos da política de DN, tal como é a modernização dos equipamentos.

Para finalizar, importa referir que a atuação integrada e complementar dos meios das FFAA, potencia uma judiciosa utilização dos recursos existentes e cria sinergias de emprego vitais para o País, assegurando que se afirme e evolua, em equilíbrio com os desafios que o ambiente estratégico e o interesse nacional lhe impõem.

As FFAA continuarão, por isso, a empenhar-se no cumprimento pronto e eficaz das suas funções e tarefas, de forma sóbria e discreta, sob o olhar do cidadão comum e longe da atenção mediática. É, pois, imperioso que todos, guiados por uma firme vontade política nesse sentido, contribuamos para uma visão clara e esclarecida, firme na defesa, empenhada na segurança e parceira no desenvolvimento para que o País continue a usar da liberdade compatível com os seus interesses.

e. Síntese conclusiva

A questão da *accountability* é fundamental para a qualificação da democracia moderna. Ela acarreta para os comandantes militares, na organização dos seus poderes e obrigações, o dever de decidir e explicar aos cidadãos, de replicar às críticas e de aceitar (alguma) responsabilidade sobre as suas falhas, incompetência ou opacidade.

A mudança e incorporação deste conceito nas FFAA têm sido vistas como morosa, resistente, mas necessária. Consideramos, no entanto, que qualquer reforma futura deve ter em atenção a idiosincrasia própria, a matriz cultural e de valores, o



envolvimento de todos os níveis da Instituição militar, envolvendo igualmente os cidadãos.

Os principais objetivos destas alterações são o aumento do rigor, da responsabilidade, da qualidade, da transparência e da focalização no interesse público, isto é, a melhoria do processo de *accountability* do produto final, reforçando a qualidade dos *outcomes* das FFAA para a sociedade, utilizando um modelo adequado de *public governance*.

Para isso, a estrutura de comando das FFAA deve melhorar e potenciar a utilização dos conceitos, metodologias e ferramentas do planeamento estratégico para assegurar unidade na ação *top-down*, uniformidade de raciais e melhoria da *accountability* e do controlo vertical.

Como em qualquer outra instituição, o que está em causa é a boa ou má gestão que é efetuada dos recursos disponíveis e a qualidade das decisões, do produto apresentado e das contas prestadas na assunção das responsabilidades.

Valida-se assim, parcialmente, a H4 dando resposta à QD4, confirmando que as FFAA já interiorizam e praticam os conceitos relativos à GP, da economia, eficiência e eficácia, num vasto complexo de valores onde se inclui a ética da gestão. Entendemos, no entanto, que existe espaço para melhoria ao nível da transparência e disponibilização de informação aos diversos *stakeholders*, sem opacidade ou sonegação, tendo em vista confirmar que o produto operacional foi obtido maximizando o valor e a utilidade dos recursos e potenciando os resultados atingidos.



Conclusões e recomendações

Conclusões

A NGP varreu grande parte do mundo ocidental nos anos 90 do século passado, afirmando-se através da ênfase que coloca na prestação de contas, na transparência que passou a ser exigida a todos os serviços públicos e na avaliação das entidades públicas relativamente à utilização de recursos públicos, alicerçada em critérios de economia, eficiência e eficácia.

À medida que procurávamos resposta para a QD1 verificámos que a NGP é um conceito muito utilizado nas democracias ocidentais para agregar e explicar os movimentos que procuram introduzir na AP um espírito de reforma e modernização administrativa. Foi possível identificar características matriciais que definem esta corrente e que passam por recorrer a mecanismos de mercado, adotar práticas da gestão privada, definir uma estratégia e objetivos precisos e focalizar-se no equilíbrio e eficiência económica em proveito do cidadão.

Estes conceitos validados e aplicáveis na AP podem ser empregues na gestão interna das FFAA garantindo assim, maior eficiência e melhor eficácia no cumprimento das missões, pelo que se confirma a H1.

Procurando responder à QD2 constatámos que a realidade gestionária das FFAA, embora apresentando algumas diferenças idiossincráticas e de regulamentação específica em diplomas legais de valor reforçado como a CRP, a LDN e a LOBOFA, no que se refere à sua administração económica e financeira, estas regem-se pelas normas gerais aplicáveis à AP. Estas regras e procedimentos constam dos *curricula* formativos dos estabelecimentos de ensino médio e superior, são do conhecimento e aplicação transversal e são suficientemente abrangentes para enquadrar todo o espectro de atuação, e garantir uma boa gestão pública, não constituindo entrave ao cumprimento das várias missões desempenhadas pelas FFAA, o que valida a H2.

Outrossim, o complexo legislativo que regula a atuação das FFAA incorpora em si mesmo todos os instrumentos legais, processuais e instrumentais necessários ao poder político para exercer cabal e completamente a sua administração direta conforme está consagrado na CRP e demais legislação pertinente. O órgão superior da AP, o Governo, através do MDN, em consonância e coordenação com o PR e a AR, dispõe na sua estrutura dos órgãos e serviços necessários para assegurar a adequada inserção das FFAA na administração direta do Estado em cumprimento do estatuído na CRP. Consideramos assim, que a tutela política dispõe dos meios necessários e tudo fará para garantir a boa



execução e controlo dos recursos afetos à DN em geral e às FFAA em particular, dando resposta cabal à QD3 e validando a H3.

Estes órgãos de soberania são acompanhados e auxiliados no cumprimento da sua missão pelas próprias FFAA que, proativamente e conscientemente, respeitam as normas e princípios orientadores da sua missão, e pelas instituições de controlo externo, a IGDN, o TC e a AR nas atividades fiscalizadoras cíclicas, concomitantes, sucessivas e persistentes.

Verificámos também que o novo paradigma *accountability* é passível de ter aplicabilidade nas FFAA, o que nos permitiu validar a H4 e dar resposta à QD4. Apesar de em Portugal ainda se dar primazia à cultura orçamental, ao domínio da cultura de custos e à grande propensão que o cidadão demonstra para a realização de despesa pública, verifica-se uma tendência crescente para questionar o volume de despesas com as FFAA. Na sequência, a estrutura superior das FFAA deve reforçar as atitudes e orientações para o planeamento estratégico dos recursos escassos, ampliar a transparência, responsabilização e qualidade da prestação de contas.

Finalmente, respondendo à QC que enunciámos no princípio deste trabalho, concluímos que no contexto atual, é importante aperfeiçoar o processo de *accountability* em Portugal e nas FFAA, ou seja, é necessário criar condições para que os gestores públicos respondam pelos resultados das suas ações. Apenas desta forma, as FFAA conseguirão responder às exigências dos cidadãos, contribuindo para o desenvolvimento de um Estado eficiente, transparente e responsável.

A aplicabilidade da *accountability* às FFAA é um facto, ganha premência, requer o seu espaço próprio e deve ser fator definidor do futuro, de forma a garantir mais confiança, racionalidade, transparência e redução de opacidade no relacionamento com os stakeholders e principalmente com o cidadão (Apêndice IV- Diagrama de validação das hipóteses).

O cidadão é considerado atualmente como um acionista do Estado e das FFAA, um “investidor” que exige resultados, eficiência, equidade, responsabilidade, transparência, *accountability e value for money* dos recursos que lhe são retirados.

A instituição castrense deve ser capaz de demonstrar e justificar, a uma sociedade civil cada vez mais crítica e atenta num contexto de escassez de recursos, a utilidade das despesas com as FFAA à luz do novo conceito da GP, através da:

- Responsabilização direta dos decisores públicos;
- Prestação de contas clara e mensuração dos desvios;
- Justeza inequívoca das medidas adotadas.



O aumento da qualidade, do rigor técnico, da legalidade, da responsabilidade, da transparência e da orientação para o interesse público, ou seja, a melhoria do processo de *accountability* do produto final, reforçando, simultaneamente, a qualidade dos *outcomes* para a sociedade, são os desígnios gestionários que as FFAA desejam atingir, conscientes que pertencem a um país europeu desenvolvido, integrante de organizações supranacionais e ator internacional credível.

Recomendações

Para melhorar a aplicabilidade da *accountability* às FFAA, recomenda-se:

- Clarificar em documentos conceptuais (Conceito Estratégico de Defesa Nacional) a percentagem do Produto Interno Bruto a afetar à DN, enquanto documento estratégico matricial que deve conter claramente os objetivos, os recursos e os métodos;
- Aposta na liderança na *accountability* e transparência em consonância com o historial de excelente gestão e o predicado de instituição matricial do Estado;
- Constituição de uma força-tarefa para o planeamento estratégico ao nível do Ramos das FFAA e aprofundamento da utilização do instrumento BSC como meio basilar para o planeamento estratégico dos recursos, da definição de objetivos e da avaliação do desempenho;
- Concretização do Sistema Integrado de Gestão enquanto sistema de informação, fiável e consistente, que conduza à produção de indicadores que sustentem a criação de cenários prospetivos e que preparem e justifiquem as escolhas;
- Compromisso com a tutela no sentido de garantir um nível adequado e consistente de financiamento;
- Concretização e aprofundamento do planeamento de médio e longo prazo e elaboração e divulgação anual do Plano de Atividades e Relatório de Atividades;
- Apresentação anual do Relatório de Gestão e contas certificadas e consolidadas ao nível da DN;
- Concretização da correlação entre planeamento estratégico, anual e avaliação do desempenho materializando o ciclo anual de gestão;
- Adequar a estrutura organizacional, a formação e adotar uma cultura ativa de utilização vertical e transversal do planeamento estratégico e responsabilização participada dos níveis organizacionais para o cumprimento dos objetivos globais.



Bibliografia

- Alves, A. & Moreira, J.**, 2004. *Cidadania Digital e Democratização Eletrónica*. Porto: Sociedade Portuguesa de Inovação, Coleção Inovação e Governação nas Autarquias.
- Amaral, D. F.** 1998 *Administração Pública* in Dicionário Jurídico da Administração Pública, 1º suplemento. Lisboa, s. n..
- Amaral, M.**, 1996. *Gerir: Ciência e Arte*. Lisboa: IEFP - Instituto do Emprego e Formação Profissional, Coleção Gestão Criativa.
- Antunes, E.**, 2002. Reinventar a governação reforçando a cidadania. In: *A Reinvenção da Função Pública - da burocracia à gestão*. Oeiras: Instituto Nacional de Administração, pp. 18-23.
- Antunes, E.**, 2007. *Os movimentos de reforma e a redefinição do papel do Estado, comunicação no III Colóquio Internacional de Interesse Público, Funções do Estado e Reforma da Administração*. Lisboa. ISCTE.
- Antunes, E.**, 2011. *Professor no Instituto Nacional de Administração*. Entrevista em 22 dezembro 2011. INA. Oeiras.
- AR**, 1982a. *Lei do Tribunal Constitucional, Lei nº 28/82, de 15 de novembro, (artº 11º-A)*. Lisboa: INCM.
- AR**, 1982b. *Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas, Lei nº 29/82, de 11 de dezembro*. Lisboa: INCM.
- AR**, 1983. *Alteração à LDNFA, Lei nº 43/83, de 21 de dezembro*. Lisboa: INCM.
- AR**, 1989. *Lei de bases da condição militar, Lei nº 11/89, de 1 de junho*. Lisboa: INCM.
- AR**, 1990. *Lei de bases da contabilidade pública, Lei nº 8/90, de 20 de fevereiro*. Lisboa: INCM.
- AR**, 1995. *Alteração à LDNFA, Lei nº 18/95, de 13 de julho*. Lisboa: INCM.
- AR**, 1997. *Lei Orgânica do Tribunal de Contas, Lei 98/97, de 26 de agosto, com as alterações introduzidas pelas Leis n.48/2006, de 29 de agosto e 35/2007, de 13 de agosto*. Lisboa: INCM.
- AR**, 1999. *Lei do serviço militar, Lei nº 174/99, de 21 de setembro*. Lisboa: INCM.
- AR**, 2001. *Lei do enquadramento orçamental, Lei nº 91/2001, 20 de agosto*. Lisboa: INCM.
- AR**, 2004a. *Estabelece os princípios e normas a que deve obedecer a organização da administração indireta do Estado, Lei nº 3/2004, 15 de janeiro, alterada pela Lei*



nº 51/2005, de 30 de agosto, pelo Dec Lei nº 200/2006, de 25 de outubro e Dec lei nº 105/2007, de 3 de abril. Lisboa: INCM.

AR, 2004b. *Estabelece os princípios e normas a que deve obedecer a organização da administração direta do Estado, Lei nº 4/2004, de 15 de janeiro.* Lisboa: INCM.

AR, 2005. *Lei Constitucional nº 1/2005, de 12 de agosto.* Lisboa: INCM.

AR, 2006. *Lei de Programação Militar, Lei orgânica nº 4/2006, de 29 de agosto.* Lisboa: INCM.

AR, 2007a. *Lei de bases da segurança social, Lei nº 4/2007, de 16 de janeiro.* Lisboa: INCM.

AR, 2007b. *Sistema Intergrado de Avaliação do Desempenho na Administração Pública (SIADAP), Lei nº 66-B/2007, de 28 de dezembro.* Lisboa: INCM.

AR, 2008a. *Vínculos, carreiras e remunerações dos trabalhadores em funções públicas, Lei nº 12-A/2008, de 27 de fevereiro.* Lisboa: INCM.

AR, 2008b. *Lei de Programação de Infraestruturas Militares, Lei orgânica nº 3/2008, de 8 de setembro.* Lisboa: INCM.

AR, 2009a. *Proteção social dos trabalhadores em funções públicas, Lei nº 4/2009, de 29 de janeiro.* Lisboa: INCM.

AR, 2009b. *Lei orgânica de bases de organização das FFAA, Lei nº 1-A/2009, de 7 de julho.* Lisboa: INCM.

AR, 2009c. *Lei de Defesa Nacional, Lei orgânica nº 1-B/2009, de 7 de julho.* Lisboa: INCM.

AR, 2009d. *Regulamento de Disciplina Militar, Lei nº 2/2009, de 22 de julho.* Lisboa: INCM.

AR, 2011. *Orçamento do Estado para 2012, Lei nº 64-B/2011, de 30 de dezembro.* Lisboa: INCM.

Arato, A., 2002. *Representação, Soberania Popular e Accountability.* s.l.: Lua Nova.

Araújo, J., 2000. Contraction out and the challenges for accountability. *Revista Portuguesa de Administração Pública.*

Araújo, J., 2002. New Public Management and the Change in Portuguese Central Government. *International Public Management Journal*, Vol 5, pp. 223-236.

Araújo, J., 2004. *A Reforma da Gestão Pública: do mito à realidade.* Porto, s.n., pp. 31-41.

Aucoin, P. & Jarvis, M., 2004. *Results-based Reporting: Smart Practices for Improving Public Accountability.* [Em linha]. Disponível em:



<http://faculty.arts.ubc.ca/campbell/sog-conf/papers/sog2004-aucoin-jarvis.pdf>.

[Consultado em 12 fevereiro 2012].

- Avelar, O. J. M.**, 2007, *A avaliação dos militares do QP: análise do impacte de uma eventual aplicação da filosofia do SIADAP às FFAA, TII/CEMC/IESM*, Lisboa: IESM.
- Barret, P.**, 2003. *Achieving Better Practice Corporate Governance in the Public Setor. AM Auditor General for Australia*. [Em linha]. Disponível em: <http://www.anao.gov.au/uploads/documents/>. [Consultado em 28 fevereiro 2012].
- Barzeley, M. & Armanjani, B. J.**, 1992. *Breaking Through Bureaucracy: A new vision for managing government*. Berkeley: University of California Press.
- Beaud, O. & Blanquer, J.**, 1999. *La Responsabilité des Gouvernants*. Paris: Descartes & Cie..
- Beck, U.**, 1998. *La Sociedade del Riesgo*. Barcelona: Paidós.
- Beck, U.**, 2000. *A reinvenção da política*. Oeiras: Celta Editora.
- Behn, R.**, 1996. Public Management: Should It Strive to be Art, Science, or Engineering?, v. 6, n 1, janeiro. *Journal of Public Administration Research and Theory*, pp. 91-123.
- Behn, R.**, 1998. O novo paradigma da gestão pública e a busca da accountability democrática. *Revista do serviço público*, Volume Nº 10, pp. 5-44.
- Behn, R.**, 2001. *Rethinking Democratic Accountability*. Washington, D.C.: Bookings Institution Press.
- Bellone, C. & Goerl, G.**, 1992. Reconciling Public Entrepreneurship and Democracy. *Public Administration Review*, Vol. 52, nº 2, pp. 130-134.
- Bevier, M. & O'Brien, D.**, 2001. New Labour and the Public Setor in Britain. *Public Administration Review*.
- Bilhim, J.** 1998 *Problemas da gestão por objetivos na administração pública portuguesa*. In: *Gestão por objetivos na Administração Pública*. Lisboa. Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- Bilhim, J.**, 2000a. *Ciência da Administração*. Lisboa: Universidade Aberta.
- Bilhim, J.**, 2000b. Reduzir o insustentável peso do Estado para aumentar a leveza da Administração. *Revista da Associação Portuguesa de Administração e Políticas Públicas*, março, Volume Vol. I, nº 1, pp. 18-37.
- Bilhim, J.**, 2001a. *Teoria Organizacional*. 2ª edição ed. Lisboa: ISCSP.



- Bilhim, J.** 2001b *Gerir a Administração Pública como uma empresa*. In: Reforma do Estado e Administração Pública Gestionária. Lisboa. Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- Bobbio, N.**, 1988. *Liberalism and democracy*. Londres: s.n..
- Borins, S.**, 1995a. The new public management is here to stay. *Canadian Public Administration*, v. 38, n 1, Spring, pp. 122-132.
- Borins, S.**, 1995b. A last word. *Canadian Public Administration*, v. 38, n 1, Spring, pp. 137-138.
- Bovens, M.**, 2005. *Public Accountability*, em E. Ferlie, L. Lynne & C. Pollitt (org.), *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford: Oxford University Press.
- Campos, A. M.**, 1990. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?. *Revista de administração pública*, Fev/Abr, pp. 30-50.
- Cannon, T.**, 1999. *A gestão dos paradoxos no século XXI: uma revolução na gestão*. Lisboa: Instituto Piaget.
- Canotilho, J. J.** 2000 *Paradigmas de Estado e Paradigmas de Administração Pública*. In: Moderna Gestão Pública – dos meios aos resultados. 2º Encontro do Instituto Nacional de Administração. Oeiras.
- Carapeto, C. & Fonseca, F.** 2003 A Ferramenta CAF. *Gestão pura*, nº 3, junho/julho, 2003, pp. 120-127.
- Carapeto, C. & Fonseca, F.**, 2006. *A Administração Pública - Modernização, Qualidade e Inovação*. 2ª edição. Lisboa: Edições Sílabo.
- Cardoso, L.** 1998. *Gestão Estratégica das Organizações: Ao encontro do 3º milénio*. 3ª Edição. Lisboa. Editorial Verbo.
- Carreira, H.**, 2011. *O Fim da Ilusão*. Lisboa: Edição Objetiva.
- Carvalho, M.**, 2009. *Nova Gestão pública e Reformas da Saúde - O profissionalismo numa encruzilhada*. Lisboa: Edições Sílabo.
- Casimiro, C.**, 2009. *O Balanced Scorecard e a sua aplicação às Forças Armadas Portuguesas*. Trabalho de Investigação Individual do CEMC 2008-2009. Lisboa: IESM.
- Chiavenato, I.**, 1983. *Introdução à teoria geral da administração*. 3ª edição ed. Lisboa: McGraw-Hill.
- Chiavenato, I.**, 2004a. *Introdução à teoria geral de administração: uma visão abrangente da moderna administração das organizações*. 3ª Edição ed. Rio de Janeiro: Elsevier Editora.



- Chiavenatto, I.**, 2004b. *Recursos Humanos - O capital humano das organizações*. São Paulo, Brasil: Edições Atlas.
- CLAD**, 2000. *La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana*. Comissão Latino Americana para o Desenvolvimento, Buenos Aires: Eudeba.
- Comissão Europeia – DG III – Indústria, 2012**. IAPMEI, Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas [Em linha]. Disponível em: <http://www.iapmei.pt>. [Consultado em 18 abril 2012].
- Conselho de Ministros**, 1999. *Disponibilização em formato digital da informação publicada em papel*, Resolução do Conselho de Ministros nº 94/99, de 25 de agosto, Lisboa: INCM.
- Conselho de Ministros**, 2002. *Conceito Estratégico de Defesa Nacional, Resolução do Conselho de Ministros nº 6/2003, publicado no DR I Série-B, de 20 de janeiro*, Lisboa: INCM.
- Coelho, P. P.**, 2011a. *Discurso de S. Exa o Primeiro Ministro na abertura solene do ano letivo 2011-2012 do IESM em 23 de novembro 2011*. [Em linha]. Portal do Governo, Disponível em: <http://www.portugal.gov.pt>. [Consultado em 10 março 2012].
- Coelho, P. P.**, 2011b. *Mensagem de Natal de S. Exa o Primeiro Ministro de Portugal*. [Em linha]. Portal do Governo, Disponível em: <http://governo.gov.pt>. [Consultado em 14 janeiro 2012].
- Cohen, S. & Eimicke, W.**, 1999. *Is Public Entrepreneurship Ethical: A second look at theory and practice*. s.l.: Public Integrity, Winter.
- Condesso, F.**, 1995, *Direito à Informação Administrativa*. Lisboa: Edição Pedro Ferreira.
- Corte-Real, I.**, 2000. Renovar a Administração Pública, In: *Estratégia e Planeamento na Gestão e Administração Publica*. s.l.: ISCSP.
- Crozier, M.**, 1964. *The bureaucratic phenomenon*. Chicago: Chicago University.
- Cunha, M. P.**, 1999. *Liderando para o futuro: Os ciclos de aprendizagem e desaprendizagem organizacional, Comportamento Organizacional e Gestão*, 5 (2). Referenciado em *Madureira e Rodrigues (2006:163-164)*. s.l.:s.n..
- Deleon, L.**, 1998. Accountability in a reinvented government. *Public Administration Review*, Volume 65, pp. 18-23.
- Deleon, L. & Denhart, R.** 2000. The Political Theory of Reinvention”, *Public Administration Review*. *Public Administration Review*, 60.



- Demmke, C.**, 2006. *Accountability: a central concern of public administration modernisation with many faces*. Maastricht: European Institute of Public Administration.
- Denhart, J & Denhart, R.**, 2003. The New Public Service: An approach to reform. *International Review of Public Administration*, Volume 8, pp. 3-10.
- Denhart, R.**, 2011. *Teorias da Administração Pública*. Washington: Cengage Learning.
- Dias, F.**, 2012. *Juiz Conselheiro da 2ª Secção do Tribunal de Contas*. Entrevista em 30 janeiro 2012, Tribunal de Contas, Lisboa.
- Direção-Geral da Administração Pública** 2003. *Estrutura Comum de Avaliação da Qualidade das Administrações Públicas da União Europeia*. Lisboa. DGAEP. [Em linha]. Disponível em www.dgap.gov.pt. [Consultada em 28 fevereiro 2012]
- DoD**, 2011. *Australian Government - Department of Defence Review of the defence accountability framework*. [Em linha]. Portal do MDN/ Australia. Disponível em: <http://www.dod.gov.au>. [Consultado em 28 fevereiro 2012].
- DoD**, 2012. *US Government Accountability Office- Department of Defence*. [Em linha]. Portal do MDN/ EUA, Disponível em: <http://www.gao.gov.us>. [Consultado em 28 fevereiro 2012].
- ENAP, Escola Nacional de Administração Pública** 2000 *Experiências de avaliação de desempenho na Administração Pública*. Brasília.
- Engel, L.**, 1995. *La Responsabilité en Crise*. Paris: Hachette.
- Engel, C.** 2004 *The Common Assessment Framework in European Public Administrations*. European Institute of Public Administration. [Em linha]. Disponível em www.dgap.gov.pt/docs_down-giclevent029marco/CAFpresentationLisbon.ppt. [Consultado em 28 fevereiro 2012]
- English, F.**, 2008. *The art of educational leadership: balancing performance and accountability*. California: Sage Publications.
- Epstein, M.& Richard, B.**, 2000. *Counting what counts: turning corporate accountability to competitive advantage*. New York: Harper Collins Publishers.
- Escorrega, L.**, 2008. *A responsabilidade financeira dos Comandantes, Diretores ou Chefes*. TII/CEMC/IESM ano letivo 2007-2008, Lisboa.
- Evans, H.**, 2011. *Winning with accountability: The secret language of high-performing organizations*. Nova York: Coleridge Editions.



- Figueiredo, C.**, 2006. Prestação de Contas e Responsabilização: uma oportunidade de interação entre os Tribunais de Contas e o Cidadão. *Revista do Tribunal de Contas*, Nov, p. prelo 6.
- Fountain, J.**, 2001. *Building the Virtual State: Information Technology and Institutional Change*. Washington, D.C.: Bookings Institution Press.
- Franco, A.**, 2007. *Finanças Públicas e Direito Financeiro, Vols. I e II, 4ª Ed, 11.ª Reimpressão*, Coimbra: Almedina.
- Frey, B. S.**, 2003. *Corporate Governance: What can we Learn From Public Governance?* Zurique: Institute for Empirical Research in Economics da Universidade de Zurique.
- Fry, B.**, 1989. *Mastering Public Administration: From Max Weber to Dwight Waldo*. Chatham, N.J.: Edições Chatham House.
- Fukuyama, F.**, 1996. *Confiança: valores sociais e criação de prosperidade*. Lisboa: Gradiva.
- GABCEMA**, 2011. *Marinha - Diretiva de Política Naval para 2011*. [Em linha]. Disponível em: <http://www.marinha.pt>. [Consultada em 28 fevereiro 2012].
- GABCEME**, 2010. *Diretiva nº 29/CEME/2010 - Diretiva para o Exército, biênio 2010-2011*, Lisboa: EME.
- Gameiro, A.**, 2007. *O controlo parlamentar das finanças públicas em Portugal, em Mozzicafreddo, Juan, João Salis Gomes e João S. Batista (org.)*. Oeiras: Celta Editora.
- Gerth et al, H.**, 1986. *From Max Weber: Essays in Sociology*. New York: Oxford University Ed..
- Giddens, A.**, 2000. *O Mundo na Era da Globalização*. Lisboa: Editorial Presença.
- Gil, A.**, 2012. *Vice Chefe do Estado-Maior do Exército*. Entrevista em 1 fevereiro 2012, Gabinete do Vice-Chefe EME, Lisboa.
- Gomes, A., Carvalho, J., Ribeiro, N. & Silva, S.**, 2007. *O Balanced Scorecard: Aplicado à Administração Pública*. Lisboa: Publisher Team.
- Gomes, J.**, 2003. *A Avaliação de Políticas Públicas e a Governabilidade*”, em *Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes e João S. Batista (org.)*, *Ética e Administração – Como modernizar os serviços públicos?* Oeiras: Celta Editora.
- Gonçalves, M.**, 2003. *Direito da Informação: Novos Direitos e Formas de Regulação na Sociedade de Informação*. Coimbra: Almedina.



- Gore, A.**, 1996. *Reinventar a Administração Pública - da burocracia à eficácia*. Lisboa: Quetzal.
- Gregory, R.**, 2003. All the King's Horses and all the King's Men: Putting New Zealand's Public Setor Back Together Again. *International Public Management Review*, pp. Vol. 4, N. 2, pp. 41-58.
- Hesse, H.**, 2011. *A história do mundo em 50 frases*. Alfragide: Casa das Letras.
- Hood, C.**, 1991. *A Public Administration for All Seasons?*. s.l.: Public Administration, pp. 69-75.
- Hood, C.**, 1998. *The Art of the State*. Oxford: Clarendon Press.
- Horn, M.**, 1995. *The Political Economy of Public Administration*. s.l.: Cambridge University.
- Hughes, O.**, 1994. *Public Management & Administration*. London: MacMillan Press.
- INA**, 1998. *A avaliação na Administração Pública*. Oeiras: INA.
- INA**, 2000. *Moderna Gestão Pública*. Oeiras: INA.
- INA**, 2002. *A reinvenção da função pública - da burocracia à gestão*. Oeiras: INA.
- INA**, 1999. *A Administração Pública no limiar do século XXI: Os grandes desafios*. Lisboa, INA.
- Jordan, H., Neves, J. & Rodrigues, J.**, 2002. *O Controlo de Gestão – ao serviço da estratégia e dos gestores, 4.ª Ed.*. Lisboa: Área Editora.
- Kaplan, R. & Norton, D.**, 1996. *The balanced scorecard: translating strategy into action*. s.l.: Harvard Business School Press.
- Kaplan, R. & Norton, D.**, 1997. *Balanced Scorecard - A estratégia em ação*. Rio de Janeiro: Campus.
- Kaplan, R. & Norton, D.**, 2001. *Organização orientada para a estratégia*. 8ª Edição ed. Rio de Janeiro: Campus.
- Kettl, D.**, 2000. *The Global Public Management Revolution*. Washington: Brookings Institution Press.
- Kickert, W.**, 1997. Public governance in the Netherlands: an alternative to Anglo-American managerialism. *Public Administration Review*, Vol. 75, pp. 731-752.
- Kickert, W & Stillman, R.**, 1996. Changing European States; Changing Public Administration, Vol. 56, N.º 1: *Public Administration Review*, pp. 65-67.
- Kickert, W. & Koppenjan, J.**, 1997. *Public Management and Network Management: An overview*. London: Sage Publications.



- Koltoff, E., Huberts, L. & Heuval, H.** v. d., 2007. *The Ethics of New Public Management: Is Integrity at Stake?*. Winter 2007 ed. Vrije Universiteit, Amsterdam: Public Administration Quarterly.
- Larrabee, F. S.**, 2011. Des transformations internes incertaines. *La nouvelle revue geopolitique*, julho-agosto-setembro, pp. 14-51.
- Lloyd, S.**, 2001. *Accountability: managing for maximum results*. Boston: Course Technology.
- Loader, B.**, 2005. *The governance of cyberspace: politics, technology and global restructuring*. Nova York: Routledge.
- Lopes, E.**, 2002. Economia e produtividade na Função Pública. In: *A reinvenção da Função Pública - da burocracia à gestão*. Lisboa: Instituto Nacional de Administração, 3º Encontro INA, pp. 13-28.
- Lopes, H.**, 2005. The role of the Portuguese Court of Auditors in the prevention of corruption. Volume 11, pp. 67-73.
- Macciarello, J.**, 2005. *O Diário de Drucker*. Lisboa: Atual Editora.
- Madureira, C. & Rodrigues, M.**, 2006. *A Administração Pública do século XXI: Aprendizagem, mudança comportamental e reforma administrativa*. s.l.: Comportamento Organizacional e Gestão.
- Maister, D.**, 2006. *Accountability: Effective managers go first*. New York: McGraw-Hill.
- Manin, B.**, 1997. *The principles of representative government*. Cambridge: s.n.
- Maor, M.**, 1999. The paradox of managerialism. *Public Administration Review*, pp. Vol. 59, N. 1, pp. 5-18.
- Marques, M.**, 2001. A Reforma da Administração Financeira e o Novo Enquadramento Contabilístico da Administração Pública. *Revista de Administração e Políticas Públicas*, pp. Vol.II, (2), p. 116-125.
- Marques, M.**, 2002. *Prestação de contas no setor público*. Lisboa: Edição Dislivro.
- Marques, R.** 2005. *Regulação de serviços públicos*. Lisboa: Edições Sílabo.
- Martins, G.**, 2012a. *Presidente do Tribunal de Contas Entrevista em 30 janeiro 2012*, Tribunal de Contas, Lisboa.
- Martins, G.**, 2012b. Responsabilidade financeira e prestação de contas num Estado moderno. *Diário de Notícias*, p. 55.
- Maslow, A.** 1998 *Maslow on management*. New York. John Wiley & Sons.
- Matos, J.**, 2007. A auditoria financeira no âmbito do Sistema Integrado de Gestão. *Boletim n° 3 do IESM*, novembro, pp. 209-242.



- Mccreadie, K.**, 2009. *A arte da guerra de Sun Tsu, princípios imtemporais aplicados ao mundo da gestão e dos negócios*. Lisboa: Edição Ideias de Ler.
- MDN**, 1999. *Estatuto do militares das FFAA, Decreto-lei nº 236/99, de 25 de junho*. Lisboa: INCM.
- MDN**, 2009a. *Lei orgânica do Exército, Decreto-lei nº 231/2009, de 15 de setembro*. Lisboa: INCM.
- MDN**, 2009b. *Lei orgânica da Força Aérea, Decreto-lei nº 232/2009, de 15 de setembro*. Lisboa: INCM.
- MDN**, 2009c. *Lei orgânica da Marinha, Decreto-lei nº 233/2009, de 15 de setembro*. Lisboa: INCM.
- MDN**, 2009d. *Lei orgânica do Estado-Maior-General das Forças Armadas, Decreto-lei nº 234/2009, de 15 de setembro*. Lisboa: INCM.
- MDN**, 2010a. *Despacho nº 7769/2010, de 4 de maio - Diretiva Ministerial de Defesa 2010-2013*. Lisboa: INCM.
- MDN**, 2010b. *Despacho nº 7770/2010, de 4 de maio - Diretiva para a implementação das reformas no MDN*. Lisboa: INCM.
- MFAP**, 1992. *Regime de administração financeira do Estado, Decreto-lei nº 155/92, de 28 de julho*. Lisboa: INCM.
- MFAP**, 1996. *Orientações para a elaboração dos Plano e Relatório de Atividades, Decreto-lei nº 183/96, de 27 de setembro*. Lisboa: INCM.
- MFAP**, 1997. *Plano Oficial de Contabilidade Pública, Decreto-lei nº 232/1997, de 3 de setembro*. Lisboa: INCM.
- MFAP**, 2002. *Códigos de classificação económica das receitas e despesas públicas, Decreto-lei nº 26/2002, de 14 de fevereiro*. Lisboa: INCM.
- MoD**, 2011. *New Zeland Government - Ministry of Defence*. [Em linha]. Portal do MDN/ Nova Zelândia. Disponível em: <http://www.defence.govt.nz>. [Consultado em 18 março 2012].
- MoD**, 2011. *Government of Norway - Ministry of Defence*. [Em linha]. Portal do MDN/ Noruega. Disponível em: <http://www.regjeringen.no/en/dep/fd.html2012>. [Consultado em 18 março 2012].
- MoD**, 2011. *UK Government - Ministry of Defence*. [Em linha]. Portal do MDN/ Reino Unido. Disponível em: <http://www.nao.org.uk>. [Consultado em 18 março 2012].
- Mintzberg, H.**, 2004. *Estrutura e dinâmica das organizações*. 3ª Edição ed. Lisboa: Publicações D. Quixote.



- Moore, M. H.**, 1993. *Accounting for Change: Reconciling the Demands for Accountability and Innovation in the Public Sector*. Washington, D.C: Council for Excellence in Government.
- Moreno, C.**, 2010a. *Como o Estado gasta o nosso dinheiro. As parcerias público privadas*. Entrevistado por Luísa Pinto. Jornal o Público de 2 novembro 2010.
- Moreno, C.**, 2010b. *Como o Estado gasta o nosso dinheiro*. Lisboa: Caderno, Coleção Cadernos de Investigação.
- Mosher, F.**, 1968. *Democracy and the public service*. New York: Oxford University.
- Mozzicafreddo, J.**, 2000a. *Administração e Política: perspetivas de reforma da administração pública na Europa e nos Estados Unidos*. Oeiras: Celta Editora.
- Mozzicafreddo, J.**, 2000b. *Cidadania e reforma do estado e da administração pública em Portugal*. Lisboa, ISCTE.
- Mozzicafreddo, J., Gomes, J. & Batista, J.**, 2003. *Ética e Administração – Como modernizar os serviços públicos?* Oeiras: Celta Editora.
- Mueller, D.**, 1989. *Public Choice II*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Musgrave, R. & Musgrave, P.**, 1989. *Public finance in theory and practice*, p. 90-774. 5ª Edição ed. New York: McGraw-Hill International Book Company.
- Neves, A.**, 2002. *Gestão na Administração Pública*. Lisboa: Pergaminho.
- Neves, J.**, 2011. *Avaliação e gestão da performance estratégica da empresa*. Lisboa: Texto Editora.
- Niven, P.**, 2003. *Balanced Scorecard: step-by-step for government and non profit organizations*. s.l.: Jonh Wiley and Sons.
- Nunes, J. & Silva, J.**, 2008. Gestão e avaliação: o balanced scorecard como modelo para instituições públicas de saúde. *Revista Interface Administração Pública*, março, pp. 44-49.
- Nunes, P.** 2012. Consultores de gestão, [Em linha]. Disponível em: <http://www.pcnunes.com>. [Consultado em 18 abril 2012].
- O'Donnell, G.**, 1998. *Accountability horizontal e novas poliarquias*. São Paulo: Lua Nova.
- OCDE**, 1996. Putting Citizens First: Portuguese Experience in Public Management Reform. *Occasional Paper, nº 13*.
- OCDE**, 2002. *Public Setor Transparency and Accountability: Making it Happen..* s.l.: s.n.
- OCDE**, 2007. *Performance Budgeting in OECD Countries*. s.l.: s.n.



- OCDE**, 2008. *Budgeting in Portugal; edição portuguesa: Avaliação do Processo Orçamental em Portugal.*, Lisboa: Direção-Geral do Orçamento, Ministério das Finanças e da Administração Pública.
- OCDE**, 2009. *Principes propes à favoriser la gestion de l'éthique dans le service public.* [Em linha]. Disponível em: <http://www.oecd.org/dataoecd/59/54/1899161.pdf> [Consultado em 8 janeiro 2012].
- ONU**, 2008. *UN e-government survey: leveraging e-government at a time of financial and economic crisis, from e-government to connected governance.* [Em linha]. Disponível em: http://www.unpan.org/egovkb/global_reports/08report.htm [Consultado em 12 fevereiro 2012].
- Osborne, D. & Gaebler, D.**, 1992. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Setor, 4th Ed.* s.l.: Addison-Wesley Reading.
- Paulo, J.**, 2002. Gestão pública versus gestão privada. *Anais do Clube Militar Naval*, Outubro-Dezembro, pp. 857-892.
- Pedro, P.**, 2008. Gestão estratégica: a experiência do IGFSS na adoção do Balanced Scorecard. *Revista Interface Administração Pública*, março, pp. 40-43.
- Pereira, L.**, 1996. *Crise económica e reforma do Estado no Brasil: para uma nova interpretação da América Latina.* São Paulo: s.n.
- Peters, G.**, 1995. *La Política de la Burocracia, México.* Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Peters, G.**, 2001. *The Future of Governing.* 2ª edição ed. Wichita: University of Kansas.
- Pinto, F.**, 2007. *Balanced Scorecard - Alinhar mudança, estratégia e performance nos serviços públicos.* 1ª ed. Lisboa: Edições Sílabo.
- Pinto, F.**, 2008. Balanced Scorecard e SIADAP: articulação, integração e desenvolvimento. *Revista Interface Administração Pública*, março, pp. 50-55.
- Pitchas, R.**, 2001. *As administrações públicas europeia e americana na atualidade e o modelo alemão*”, em Juan Mozzicafreddo e João Salis Gomes, *Administração e Política: Perspetivas de Reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unido.* s.l.: s.n.
- Pitchas, R.**, 2003. *Reformas da Administração Pública na União Europeia – Porque necessitamos de mais ética no serviço público*”. s.l.: s.n.
- Pitchas, R.**, 2006. *Trusted Governance due to Public Value Management – Public Governance in Europe between Economization and Common Weal: A Value-Based Concept of Public Administration.* Frankfurt: Peter Lang.



- Pollitt, C.**, 1993. *Managerialism and the Public Services: The Anglo American Experience*, 2nd Ed. Oxford: Basil Blackwell.
- Pollitt, C.**, 2000. *How Do We Know How Good Public Services Are?'*, em *Peters, Guy B. e Donald J. Savoie (org.), Governance in the Twenty-first Century: Revitalizing the Public Service*. Toronto: Canadian Centre for Management Development, McGill-Queens University Press.
- Pollitt, C., Bathgate, K., Smullen, A. & Talbot, C.**, 2000. *Agencies: A Test Case for Convergence*. Rotterdam, Erasmus University.
- Pollitt, C. & Bouckaert, G.**, 2000. *Public Management Reform*. Oxford: Oxford university Press.
- Porter, M.**, 1980a. *Competitive advantage*. s.l.:Free Pass, Editora MacMillan.
- Porter, M.**, 1980b. *Competitive strategy*. s.l.:Free Pass, Editora MacMillan.
- Prata, M., Raleiras, M. & Martins, R.**, 2010. *A aplicação do balanced scorecard nas FFAA - situação atual e perspetivas futuras, TIG/CPOG 2010-2011*, Lisboa: IESM.
- Priberam**, 2012. Dicionário Priberam [Em linha]. Disponível em <http://www.priberam.pt>, [Consultado em 29 de fevereiro de 2012].
- Przworski, A., Stokes, S. & Manin, B.**, 1999. *Democracy, accountability and representation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Quivy, R. & Campenhoudt, G.**, 2005. *Manual de Investigação em Ciências Sociais*.4.^a ed.. Lisboa: Gradiva.
- Reis, H. & Rodrigues, J.**, 2011. *Controlo de gestão - ao encontro da eficiência*. Lisboa: Escolar Editora.
- Renaud, M.**, 2002. Fatores particularmente relevantes da problemática contemporânea. In: *A decisão ética*. Ponta Delgada: Universidade dos Açores, pp. 21-35.
- Rocha, J.**, 2000. Modelos de gestão pública. *Revista da Associação Portuguesa de Administração e Políticas Públicas*, nº 1, junho, pp. 6-16.
- Rocha, J.**, 2001. *Gestão Pública e Modernização Administrativa*. Oeiras: INA - Instituto Nacional de Administração.
- Rocha, J.**, 2003. Gestão Pública, Liderança e a Avaliação do Desempenho. *Revista Portuguesa de Administração Pública*, Volume Vol. IV, (1) e (2), pp. 89-97.
- Rocha, J. & Dantas, J.** 2007. *Avaliação de Desempenho e Gestão por Objetivos*. Lisboa: Rei dos Livros.
- Rocha, J.**, 2010. *Gestão pública, teoria, modelos e prática*. Lisboa: Escolar Editora.



- Rodrigues, J.**, 2011. *SNC - Sistema de Normalização Contabilística explicado*. Porto: Porto Editora.
- Rodrigues, R.**, 2012. *Inspetor Geral da Defesa Nacional*. Entrevista em 25 janeiro 2012, Inspeção Geral da Defesa Nacional, Lisboa.
- Romzek, B.**, 2000. Dynamics of public sector accountability in an era of reform”, *International Review of Administrative Science*, p. 67.
- Romzek, B. & Dubnik, M.**, 1987. Accountability and the public sector: lessons from the challenger tragedy.. *Public Administration Review*, Vol 47, pp. 227-238.
- Rosanvallon, P.**, 1986. *A crise do Estado Providência*. Lisboa: Inquérito.
- Sampaio, J.**, 2005. A vida política. *Jornal de Negócios*, 16 fevereiro, p. 14.
- Santos, A.**, 2008. *Gestão estratégica: conceitos, modelos e instrumentos*. Lisboa: Escolar Editora.
- Santos, R.** 2006. *Balanced Scorecard em Portugal - Visão, Estratégia e Entusiasmo*. 1ª Edição: Editora Pergaminho.
- Savoie, D.**, 1995a. What is wrong with the new public management? *Canadian Public Administration*, v. 38, n° 1, Spring, pp. 112-121.
- Savoie, D.**, 1995b. Just another voice from the pulpit. *Canadian Public Administration*, v. 38, n 1, Spring, pp. 133-136.
- Schillemans, T.**, 2007. *Accountability in the shadow of hierarchy: The horizontal accountability of agencies in the Netherlands*. Bruxelas, EGPA, p. 26.
- Seeichi, K.**, 2002. *Transparência e responsabilização no setor público: fazendo acontecer*. 1ª ed. Brasília Palestras apresentadas no âmbito do Fórum Internacional sobre responsabilidade e transparência no setor público. Brasília: Gestão Pública - SEGES.
- SG/MDN**, 2008. *Os Desafios da Modernização Económica e Financeira*. Lisboa, SG/MDN, pp. 5-64.
- Silverstein, S.**, 2010. *No more excuses: the five accountabilities for personal and organizational growth*. 1st ed.. New Jersey: John Wiley & Sons.
- Simons, R.**, 2005. *Levers of organization design: how managers use accountability systems for greater performance and commitment*. Boston: Harvard business School Press.
- Spicker, P.**, 2010. *Social policy in the UK*. [Em linha]. Disponível em: <http://www2.rgu.ac.uk/publicpolicy/introduction/pol.htm>. [Consultado em 11 novembro 2011].



- Stiglitz, J.**, 1998. *Policies and Processes Towards a New Paradigm for Development: Strategies*. Genebra, s.n..
- Talbot, C.**, 1994. *Reinventing public management: a survey of public sector managers' reactions to change*. Northants: Institute of Management.
- Tavares, J.**, 1996. Sistema nacional de controlo: controlo interno e controlo externo. *Revista do Tribunal de Contas, n.º 26*, julho-dezembro.
- Tavares, J.**, 2003. Gestão Pública, cidadania e cultura da responsabilidade. In: *Ética e Administração: como modernizar os serviços públicos*. Oeiras: Celta Editora, pp. 37-60.
- Tavares, J.**, 2004. *Estudos de Administração e Finanças Públicas*. Coimbra: Almedina.
- Tavares, J.**, 2008. *Anticorruption Strategies within the Competences of the Supreme Audit Institutions in the European Union*. [Em linha]. Disponível em: <http://www.tcontas.pt>. [Consultado em 10 março 2012].
- TC**, 2011, *O Tribunal de Contas na Atualidade*, Lisboa: s.n..
- Teixeira, S.**, 2010. *A gestão das organizações, 2ª edição*. Lisboa: Verlag-Dashoffer Portugal.
- Transparência Internacional**, 2012. *Transparência Internacional - Organização mundial contra a corrupção*. [Em linha]. Disponível em: http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2010/results [Consultado em 8 janeiro 2012].
- Vilar, E. R.**, 2003. *A importância da cultura para a gestão das empresas*. Lisboa, Forum de administradores de empresas.
- Von Hagen, J.**, 2002. *The choice of exchange rate regimes: An empirical analysis for transition economies*. Bona: Center for European Integration Studies.
- Walker, P.**, 2002. Understanding accountability: theoretical models and their implications for social service organizations. *Social Policy and Administration Review*, p. 36.
- Walsh, K.**, 1995. *Public Services and the Market Mechanisms: Competition, Contracting and the New Public Management*. London: MacMillan.
- Weber, M.**, 1946. *From Max Weber: essays in sociology*. New York: Oxford University Press.
- Weber, M.**, 1947. *Legitimate authority and bureaucracy, the theory of social and economic organisation*. s.l.: Free Press.
- Wilde, O.**, 1896. *Lady Windermere's Fan, citado em Pollitt (2000:123)*. s.l.: s.n..

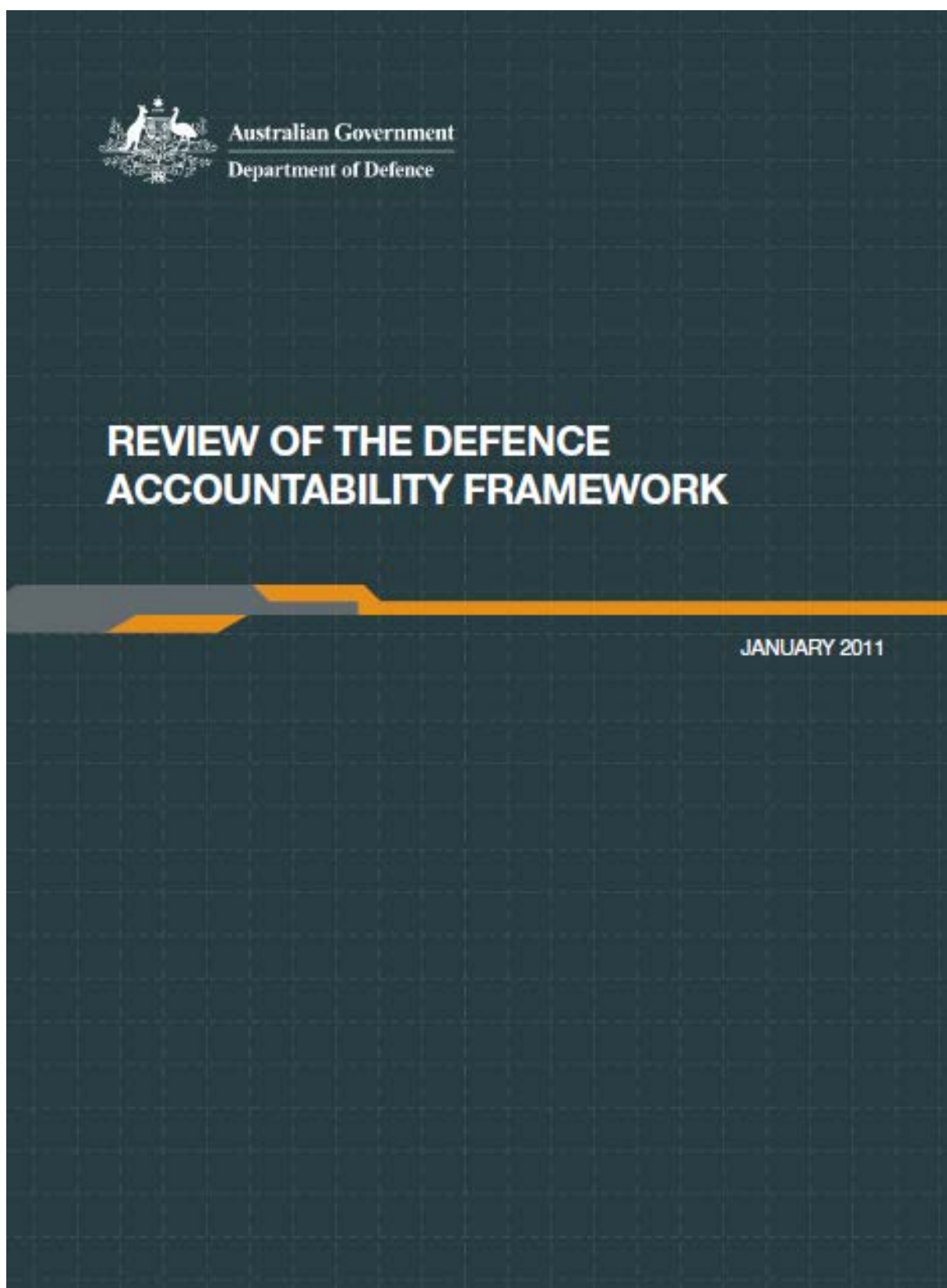


- Wilson, W.**, 1887. *The Study of Administration, Political Science Quarterly*, 2. Reimpresso em *Classics of Public Administration*, 3 ed., Jay M. Shafritz and Albert C. Hyde (eds.). Pacific Grove, California: Brooks/Cole Publishing Co., p. 11-24.
- Wolf, A.**, 2000. Symposium on accountability in public administration: reconciling democracy, efficiency and ethics. *International Review of Administrative Science*, p. 66.
- Wrege, C. & Greenwood, R.**, 1991. *Frederick W. Taylor, The Father of Scientific Management: Myth and Reality*. Homewood: Business One Irwin.



Anexo A - **Aplicabilidade da accountability no Ministério da Defesa da Austrália**

Fonte: (www.dod.gov.au 2012)





Anexo B - Aplicabilidade da accountability no Ministério da Defesa dos EUA

Fonte: (www.gao.gov.us 2012)

U.S. Government Accountability Office
www.gao.gov

Keyword or Report #

Reports & Testimonies Legal Decisions & Bid Protests About GAO Careers Multimedia Resources For

Recently Issued

REPORTS & TESTIMONIES LEGAL DECISIONS

APR 16, 2012
FBI COUNTERTERRORISM
Vacancies Have Declined, but FBI Has Not Assessed the Long-Term Sustainability of Its Strategy for Addressing Vacancies
GAO-12-533

APR 13, 2012
FEDERAL ANITRUST POLICY
Stakeholders' Perspectives Differed on the Adequacy of Guidance for Collaboration among Health Care Providers
GAO-12-291R

APR 13, 2012
INFORMATION TECHNOLOGY
FDA Needs to Fully Implement Key Management Practices to Lessen Modernization Risks
GAO-12-346

APR 12, 2012
MANAGEMENT REPORT
Improvements Needed in SEC's Internal Controls and Accounting Procedures
GAO-12-424R

IMPROVING EFFICIENCY & EFFECTIVENESS
GAO's body of work on duplication, overlap, and fragmentation across the federal government.

2012 Annual Report: Opportunities to Reduce Duplication, Overlap and Fragmentation, and

Spotlight
GAO Reports: There's Now an App for That
Two Groups Name GAO Among Best Places to Work
Report Workers' Comp Fraud by Federal Employees
E-Mail Scam Alerts
FAQs on the Federal Debt

Comptroller General
Gene L. Dodaro

Stay Connected

Receive e-mail updates
Contact GAO

defence-review-2009-...pdf 12888136833account...JPG

DEPARTMENT OF DEFENSE
UNITED STATES OF AMERICA

Department of Defense
INSTRUCTION

NUMBER 7650.01
January 27, 2009
Incorporating Change 1, August 24, 2011

USD(C)

SUBJECT: Government Accountability Office (GAO) and Comptroller General Requests for Access to Records

References: See Enclosure 1

1. PURPOSE. This Instruction:
a. Reissues DoD Directive 7650.1 (Reference (a)) as a DoD Instruction in accordance with



Anexo C - Aplicabilidade da accountability no Ministério da Defesa da Nova Zelândia

Fonte: (www.defence.govt.nz 2012)

The screenshot shows the homepage of the New Zealand Ministry of Defence website as it appeared in 2012. The browser window is titled "Home Page [Ministry of Defence NZ] - Windows Internet Explorer" and the address bar shows "http://www.defence.govt.nz/". The website header features the New Zealand coat of arms, the text "The New Zealand Ministry of Defence Manatū Kaupapa Waonga", and the URL "newzealand.govt.nz". A search bar is located on the right side of the header. Below the header, there is a navigation menu with links for "Home", "About Us", "Defence Policy", "Acquisition Activities", "Publications & Press Releases", "Links", and "Contact Us". The main content area is divided into several sections: "Welcome to the Ministry of Defence website", "Our role is to:" (listing three bullet points), "At our website you can find information about:" (listing four bullet points), "Defence White Paper 2010" (with a sub-heading "The Government released the Defence White Paper 2010 on 2 November 2010."), "Release of supporting information" (with a sub-heading "Key supporting information (reports, Cabinet papers, and Cabinet minutes) relating to the Defence White Paper 2010 is available to view online."), and "New Zealand Defence Force (NZDF)". On the right side, there are sections for "What's new" (with a link "View the What's new page"), "Current Reports and Publications" (with two bullet points), and "Media Release" (with one bullet point). The footer of the page includes the text "Concluído" and "Internet".





Anexo D - Aplicabilidade da accountability no Ministério da Defesa da Noruega

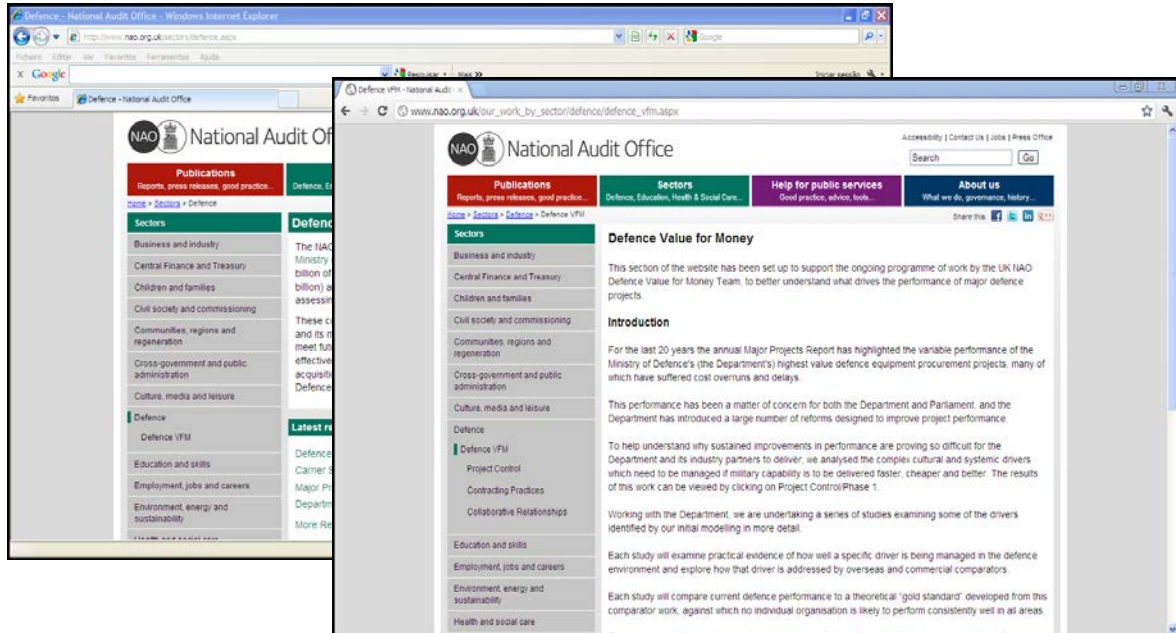
Fonte: (www.regjeringen.no/en/dep/fd/html 2012)

The screenshot shows a web browser window displaying the Norwegian Ministry of Defence website. The browser's address bar shows the URL: www.regjeringen.no/en/dep/fd/whats-new/News/2011/introducing-an-ethical-statement.html?id=650193. The website header includes the Norwegian coat of arms, the text "MINISTRY OF DEFENCE", and navigation links for "government.no", "Stoltenberg's Second Government", and "Ministries". A search bar is visible with the text "Search the Ministry of Defence" and "Search all of government.no". The main content area features a news story titled "Introducing an Ethical Statement" dated "28.06.2011". The article text reads: "The introduction of an Ethical Statement for defence suppliers is an element of our work on the ethical dimension of acquisition for the defence sector," says Defence Minister Grete Faremo. The purpose of the Ethical Statement is to establish a duty of disclosure for suppliers to the defence sector while, at the same time, the Statement will help to promote awareness of what the Norwegian Ministry of Defence and its underlying agencies require of suppliers in order to qualify for the submission of offers for defence acquisition contracts. Suppliers who wish to submit offers for contracts in the defence sector must now disclose any information concerning the business and its employees, or others associated with the business, that may have a bearing on whether, from an ethical viewpoint, the business is fit to supply goods and services to the defence sector, or whether the business should be excluded from submitting offers on the basis of the exclusion rules that follow from the regulations governing public procurement. The Ethical Statement shall apply to all acquisitions in the defence sector that exceed NOK 500,000 in value. The introduction of the Ethical Statement should be seen in context with the other work being done by the Ministry of Defence in this field and the recent revision of "Ethical guidelines regarding business contacts for the defence sector". The introduction of the Ethical Statement took effect from 1 June and the statement is available in both Norwegian and English. The text of the Ethical Statement can be found at www.lovdata.no in the Acquisition Regulations for the Defence Sector (ARF) as an appendix to Section 26.



Anexo E - Aplicabilidade da accountability no Ministério da Defesa do Reino Unido

Fonte: (www.nao.org.uk 2012)





APÊNDICE I

GLOSSÁRIO DE TERMOS E CONCEITOS

- **Accountability** - a obrigação de responder pelos resultados (Araújo, 2004).
- **Balanced Scorecard** – metodologia criada por Robert Kaplan e David Norton, definido como um conjunto de informações que propicia à gestão uma rápida e melhor compreensão da estratégia organizacional (Gomes et al, 2007).
- **Benchmarking** – Processo contínuo e sistemático que permite a comparação das *performances* das organizações e respectivas funções ou processos face ao que é considerado "o melhor nível", visando não apenas a equiparação dos níveis de performance, mas também a sua ultrapassagem (Comissão Europeia - DG III - Indústria, 2012).
- **Controlo de gestão** – conjunto de instrumentos que motivem os responsáveis descentralizados a atingir os objectivos estratégicos do organismo, privilegiando a ação e a tomada de decisão em tempo útil e favorecendo a delegação da autoridade e responsabilização (Jordan, 2002).
- **Controlo orçamental** – instrumento de acompanhamento dos objetivos e dos meios definidos no plano e no orçamento (Jordan, 2002).
- **Eficácia** - orientação para obter o máximo de produtos com o mínimo de fatores ou em função dos meios disponíveis (Nunes, 2012).
- **Eficiência** - a capacidade de atingir os objetivos com menos despesas e menos disfuncionalidade organizativa, tornando os serviços economicamente viáveis (Nunes, 2012).
- **Equidade** - numa sociedade democrática o custo e a qualidade dos serviços destinam-se à generalidade dos utentes (Nunes, 2012).
- **Infocracy** - Organização desenhada com base no fluxo de informação. A democratização do uso generalizado da informação através das redes sociais, etc. (Loader, 2005).
- **Governance** - é o ato de governar. Relaciona-se com decisões que definem as expectativas, concessões, ou análise de desempenho. Ele consiste na gestão e liderança de processos. Estes processos e sistemas são geralmente administradas por um governo ou conselho de administração de uma empresa (Loader, 2005).



- **Paradigma** - (do grego *parádeigma*) literalmente modelo, é a representação de um padrão a ser seguido. É um pressuposto filosófico, matriz, ou seja, uma teoria, um conhecimento que origina o estudo de um campo científico; uma realização científica com métodos e valores que é concebida como modelo; uma referência inicial como base de modelo para estudos e pesquisas (Priberam, 2012).
- **Plano de Atividades** - é um documento estruturante, que em articulação com o orçamento, permite um melhor acompanhamento do ciclo de gestão anual. Nele estão discriminados: a estratégia, os objetivos a alcançar, os projetos em curso, a programação das ações e a necessária afetação de recursos (MFAP, 1996).
- **Relatório de Atividades** - pretende registar o percurso da atividade anual face ao que tinha sido estabelecido no Plano de Atividades. Refere se os objetivos foram ou não atingidos, qual o grau de realização dos programas e ações propostas, assim como o nível de recursos utilizados. Apontam-se os desvios e comentam-se os resultados (MFAP, 1996).
- **Results-based Reporting** – relatórios que contêm informação sistemática que descrevem os *outputs* (bens, serviços e programas públicos) e os *outcomes* (resultados desejados dos *outputs*) dos programas e organizações públicas (Aucoin, 2004).
- **Tableaux de bord** – instrumento de informação rápida, contendo um conjunto de informações fornecidas pela contabilidade ou pelas estatísticas (Jordan, 2002).
- **Utilidade marginal** – utilidade de cada unidade que vai diminuindo à medida que consumimos mais (Nunes, 2012).
- **Valor** – é uma medida da importância da utilidade marginal. Os bens adquirem valor devido à sua capacidade de satisfazer as necessidades das pessoas e à importância dessas necessidades, levando os produtores a competir para criar bens que originem valor incremental para os indivíduos. Não se limita ao valor monetário. É mais do que uma medida de bem-estar individual, é também de bem-estar social, da comunidade (Nunes, 2012).
- **Valor de mercado** – resulta não apenas do valor económico inerente dos bens mas também da percepção que os consumidores têm do seu valor e da importância que dão ao bem (Nunes, 2012).
- **Valor percebido** – é o valor atribuído aos bens pelos compradores (Nunes, 2012).
- **Valor real** – é o verdadeiro valor dos benefícios obtidos pelo uso ou posse de um ativo, produto ou serviço (Nunes, 2012).



- ***Value for Money*** – Utilidade obtida de cada compra ou cada quantidade de dinheiro gasto. Não se baseia apenas no menor valor da compra (economia) mas também na máxima eficiência e eficácia da compra (Nunes, 2012).



APÊNDICE II

PRINCIPAL LEGISLAÇÃO QUE REGULAMENTA A INSERÇÃO DAS FFAA NA ADMINISTRAÇÃO DIRETA DO ESTADO E SUA ATUAÇÃO

Fonte: Autor (2012)

Diploma legal	Objeto
Lei Constitucional nº 1/2005, de 12 de agosto	Constituição da República Portuguesa
Lei orgânica nº 4/2006, de 29 de agosto	Lei de Programação Militar
Lei orgânica nº 3/2008, de 8 de setembro	Lei de Programação de Infraestruturas Militares
Lei orgânica nº 1-B/2009, de 7 de julho	Lei da Defesa Nacional
Lei orgânica nº 1-A/2009, de 7 de julho	Lei Orgânica de Bases da Organização das FFAA
Lei orgânica nº 2/2009, de 22 de julho	Regulamento de disciplina militar
Lei nº 11/89, de 1 de junho	Lei bases do estatuto da condição militar
Lei nº 8/90, de 20 de fevereiro	Lei de bases da contabilidade pública
Lei nº 98/97, de 26 de agosto	Lei de organização e processo do TC
Lei nº 174/99, de 21 de setembro	Lei do Serviço Militar
Lei nº 91/2001, de 20 de agosto	Lei de enquadramento orçamental
Lei nº 4/2007, de 16 de janeiro	Lei de bases da segurança social
Lei nº 66-B/2007, de 28 de dezembro	Sistema integrado de gestão e avaliação do desempenho na administração pública
Lei nº 12-A/2008, de 27 de fevereiro	Define e regula os regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas
Lei nº 4/2009, de 29 de janeiro	Proteção social dos trabalhadores que exercem funções públicas
Lei nº 64-B/2011, de 30 de dezembro	Orçamento do Estado para 2012
Decreto-lei nº 442/91, de 15 de novembro, alterado pelo Decreto-lei nº 6/96, de 31 de janeiro	Código do Procedimento Administrativo (CPA)
Decreto-lei nº 155/92, de 28 de julho	Estabelece o regime da administração financeira do Estado
Decreto-lei nº 183/96, de 27 de setembro	Define os princípios a que deve obedecer a elaboração do plano e relatório anual de actividades dos serviços e organismos da AP
Decreto-lei nº 232/97, de 3 de setembro	Aprova o Plano Oficial de Contabilidade Pública (POCP)
Decreto-lei nº 100/99, de 31 de março	Estabelece o regime de férias, faltas e licenças dos funcionários e agentes da AP
Decreto-lei nº 236/99, de 25 de junho	Estatuto dos militares das FFAA
Decreto-lei nº 26/2002, de 14 de fevereiro	Estabelece o regime jurídico dos códigos de classificação económica das receitas e das despesas públicas
Decreto-lei nº 219/2008, de 12 de novembro	Identifica os imóveis do domínio público militar para alienação no âmbito da LPIM
Decreto-lei nº 231/2009, de 15 de	Lei orgânica do Exército



setembro	
Decreto-lei nº 232/2009, de 15 de setembro	Lei orgânica da Força Aérea
Decreto-lei nº 233/2009, de 15 de setembro	Lei orgânica da Marinha
Decreto-lei nº 234/2009, de 15 de setembro	Lei orgânica do Estado-Maior-General das Forças Armadas
Decreto-lei nº 32/2012, de 13 de fevereiro	Decreto-lei de execução orçamental para 2012
Resolução do Conselho de Ministros nº 6/2003, de 20 de janeiro	Conceito Estratégico de Defesa Nacional
Despacho nº 7.769/2010, de 16 de abril	Diretiva Ministerial Defesa 2010 - 2013
Despacho nº 7.770/2010, de 16 de abril	Diretiva Ministerial para a implementação da reforma da DN
Leis orgânicas dos vários ministérios e direcções-gerais	
Instruções técnicas do Tribunal de Contas	
Sistema Nacional de Compras Públicas que sob a liderança da Autoridade Nacional de Compras Públicas agrega as várias estruturas deslocalizadas dos Ministérios para um objetivo comum: garantir maior rigor, transparência e competitividade nas compras públicas e contribuir de forma efectiva para a racionalização dos gastos e desburocratização dos processos públicos de aprovisionamento	
Regulamentos comunitários	



APÊNDICE III PRINCÍPIOS DA ÉTICA DE GESTÃO DO SERVIÇO PÚBLICO

Fonte: (OCDE, 2002)

A Organização para Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) divulgou e adotou uma recomendação sobre a melhoria da conduta ética no serviço público em 2002. Os países signatários foram instados a adotar, difundir e implementar, igualmente, os mesmos princípios no seio da sua Administração Pública.

Embora os governos possuam diferentes ambientes culturais, políticos e administrativos, confrontam-se frequentemente com desafios éticos semelhantes, e as respostas evidenciadas pela sua ética de gestão apresentam características comuns.

“

1º- Os padrões éticos do serviço público devem ser claros

Os funcionários públicos precisam de conhecer os princípios básicos e padrões de ética que devem observar no seu trabalho.

Um texto bem elaborado e publicitado contendo os princípios fundamentais e padrões de ética, por exemplo, um código de conduta, pode ajudar a criar um consenso partilhado sobre a matéria entre a Administração e a sociedade.

2º- Os padrões éticos deverão revestir forma legal

O enquadramento legal constitui suporte de comunicação de princípios e padrões comportamentais para cada funcionário.

As leis e os regulamentos deverão definir os valores fundamentais do serviço público, fornecendo orientações para a conduta, bem como para eventual acção disciplinar.

3º- Formação ética deverá ser disponibilizada aos funcionários

A socialização profissional deve contribuir para o desenvolvimento de uma correcta avaliação as situações e para o desenvolvimento e competências que permitam aplicar os princípios éticos em circunstâncias concretas. A formação facilita a aquisição de valores éticos e permite desenvolver aptidões essenciais para uma correcta análise ética e moral.

A disponibilidade de um aconselhamento interno imparcial propicia um ambiente em que os funcionários se sintam aptos para enfrentar e resolver problemas e tensões de ordem ética.



Orientação segura e mecanismos internos de consulta ajudam o funcionário a aplicar os padrões éticos no contexto de trabalho.

4º- Os funcionários devem conhecer os seus direitos e obrigações perante situações de risco ético

Quando perante situações de risco ético no desempenho das suas funções, os funcionários devem conhecer suas obrigações e os direitos que lhes assistem.

Tal supõe a existência de regras claras e de procedimentos oficiais a serem seguidos e a responsabilidade formal exigível. É também importante que os funcionários conheçam a protecção que lhes assiste no caso de estarem sujeitos a terem de fazer o que eticamente lhes é vedado.

5º- Compromisso político com a ética deve reforçar a conduta dos funcionários

Os líderes políticos são responsáveis pela manutenção de um nível elevado de insuspeição no desempenho das suas funções oficiais.

Um compromisso com a ética pode ser demonstrado pela criação de legislação e mecanismos institucionais que reforcem o comportamento ético incluindo sanções contra a prevaricação.

6º- O processo de tomada de decisão deverá ser transparente e aberto ao escrutínio público

O público tem direito de saber como é que as instituições públicas utilizam os poderes em que estão investidas e os recursos que lhes estão confiados.

O escrutínio público deve ser facilitado pela transparência de procedimentos e pelos mecanismos democráticos. Tais processos e mecanismos devem constar da legislação. O acesso do público à informação administrativa deve ser facilitado.

O sistema de transparência instituído deve ser reconhecido pelos órgãos de comunicação social.

7º- Devem existir orientações claras para as relações entre o sector público e o privado

Regras claras de definição de padrões éticos devem orientar os funcionários no seu relacionamento com o sector privado.

Tais regras dirão respeito, designadamente, a matérias de compras e concursos públicos bem como a concursos de recrutamento e selecção de pessoal.



O incremento da interacção entre os sectores público e privado exige maior atenção aos valores do serviço público requerendo a intervenção de parceiros externos para salvaguarda do respeito por esses mesmos valores.

8º- Os dirigentes dos serviços públicos devem patentear e promover conduta ética

Um clima organizacional que estimule padrões elevados de conduta, mediante adequados incentivos de comportamento ético, como ajustadas condições laborais e efectivo acompanhamento de resultados individuais, tem um impacte directo na prática quotidiana de padrões éticos e nos valores do serviço público.

Cabe aos dirigentes importante papel neste domínio, exercendo consistente liderança e servindo de modelos de comportamento em termos de ética e conduta nas relações profissionais com os políticos, com os funcionários e com os cidadãos.

9º- As políticas de gestão, os procedimentos e as práticas devem promover a conduta ética

As políticas de gestão e as práticas devem espelhar uma organização comprometida com padrões éticos. Não basta a Administração dispor de princípios e regras básicas.

As formulações teóricas podem encorajar os funcionários ao cumprimento do dever em situações de risco; se não estão a violar a lei, estão a agir eticamente.

Mas a política deve não só definir padrões mínimos abaixo dos quais as práticas administrativas não podem ser toleradas como ainda delinear um conjunto de valores do serviço público pelos quais devem os funcionários pautar os seus comportamentos.

10º- As condições laborais e a gestão de recursos humanos devem promover a conduta ética

As condições laborais de emprego público, como perspectivas de carreira, desenvolvimento pessoal, remuneração adequada e políticas de gestão de recursos humanos devem criar um ambiente favorável ao comportamento ético.

Princípios simples, como o do mérito nos processos de recrutamento e promoção estimulam a integridade no serviço público.



11º- Mecanismos adequados de responsabilização devem ser implementados no serviço no serviço público

Os funcionários públicos devem ser responsabilizados pelos seus actos perante os superiores e perante o público.

A responsabilidade deve ser efectivada em relação a regras e princípios éticos e também em relação aos resultados do trabalho.

Os mecanismos de responsabilização podem ser accionados por um departamento governamental ou pela sociedade civil e devem permitir adequados controlos sem prejudicarem uma apropriada gestão flexível.

12º- Adequados procedimentos e sanções devem ser implementados para corrigir comportamentos incorrectos

Mecanismos de detecção e investigação independente de infracções, como a corrupção, são uma parte necessária da infra-estrutura ética.

É preciso dispor de procedimentos confiáveis e de recursos de monitorização, informação e investigação de infracções às regras do serviço público, incluindo sanções disciplinares que desincentivem a prevaricação.

Os dirigentes devem ser justos e criteriosos na utilização destes mecanismos quando as circunstâncias imponham a tomada de atitudes.



APÊNDICE IV DIAGRAMA DE VALIDAÇÃO DAS HIPÓTESES

Enunciado do Tema	Questão Central	Questões Derivadas	Hipóteses	Confirmar Hipóteses	Conclusões	Resposta à Questão Central
A evolução das teorias da gestão pública: o novo paradigma da accountability e a sua aplicabilidade às Forças Armadas.	Como e de que forma, é aplicável às FFAA portuguesas o paradigma <i>accountability</i> , num contexto de crescente relevância da boa gestão dos recursos públicos?	QD1: Em que medida os conceitos subjacentes à nova gestão pública são aplicáveis na gestão das FFAA?	H1: Os conceitos inerentes à NGP são aplicáveis à AP e, conseqüentemente, às FFAA.	Confirmada pag. 16	Conclusões finais na pag. 46	Concluimos que a aplicabilidade da <i>accountability</i> às FFAA é um fato, ganha premência, requer o seu espaço próprio e deve ser fator definidor do futuro, de forma a garantir mais confiança, racionalidade, transparência e redução de opacidade no relacionamento com os stakeholders e principalmente com o cidadão. (pág. 47)
		QD2: De que forma os Ramos das FFAA institucionalizam as regras e procedimentos conexos à prestação de contas e responsabilização pelos atos de gestão?	H2: A legislação e orientações técnicas em vigor no seio da AP e das FFAA são suficientes para assegurar uma boa GP.	Confirmada pag. 25		
		QD3: Como é que o poder político exerce a administração direta e concretiza o controlo e responsabilização, pelos recursos alocados, da direção superior das FFAA?	H3: O poder político dispõe dos instrumentos legais e operacionais para exercer cabalmente a administração direta das FFAA.	Confirmada pag. 35		
		QD4: Como é aplicável o paradigma <i>accountability</i> nas FFAA?	H4: As FFAA utilizam os conceitos, metodologias e ferramentas do planeamento estratégico dos recursos e <i>accountability</i> de uma forma transversal e vertical pela cadeia de comando.	Confirmada pag. 45		