


A privatização do setor público: a importância da expressão “interesse público” na administração pública moderna*

The privatization of the public sector: the importance of the expression “public interest” in modern public administration

La privatización del sector público: la importancia de la expresión “interés público” en la administración pública moderna


Pedro Miguel Alves Ribeiro Correia¹

 <http://orcid.org/0000-0002-3111-9843>

Inês Oliveira Andrade de Jesus²

 <http://orcid.org/0000-0003-1205-7437>

Ireneu de Oliveira Mendes³

 <http://orcid.org/0000-0001-5803-6039>

Universidade de Lisboa, Portugal

DOI: <http://dx.doi.org/10.21803%2Fpenamer.10.19.466>

Resumo

O presente artigo de reflexão tem como objetivo analisar a forma como o termo “interesse público” pode ser ou não usado como expressão de afastamento entre os setores público e privado, e aprofunda esta problemática por intermédio da análise da querela existente entre valores públicos e privados. A expressão “interesse público” e outras expressões conexas são, atualmente, incontornáveis no contexto da administração pública moderna, particularmente quando em causa estão temas associados à privatização do setor público. Trata-se de um fenómeno observável a nível internacional, particularmente intenso nos países de língua oficial portuguesa e com especial destaque para Portugal. Como conclusão, verifica-se que as semelhanças existentes entre os setores e a neutralização das suas diferenças permitem afirmar que o “interesse público” se mostra, na prática, irrelevante, significando pouco mais do que uma mera expressão linguística.

Palavras-chave: Interesse público, Administração pública, Valores, Estado, Portugal.

Abstract

This reflection paper aims to analyze how the term “public interest” may or may not be used as a distancing expression between the public and private sectors, and deepens this problematic through the analysis of the existing dispute between public and private values. The expression “public interest” and other related expressions are currently unavoidable in the context of modern public administration, particularly when issues associated with the privatization of the public sector are at stake. This phenomenon is observable internationally and is particularly intense in countries of Portuguese official language, with particular emphasis on Portugal. As a conclusion we find that there are similarities between the sectors and the neutralization of their differences allows us to state that the “public interest” shows, in practice, to be irrelevant, meaning little more than a mere linguistic expression.

Keywords: Public interest, Public administration, Values, State, Portugal.

Resumen

El presente artículo de reflexión tiene como objetivo analizar la forma como el término “interés público” puede ser o no usado como expresión de alejamiento entre los sectores público y privado, y profundizar esta problemática por intermedio del análisis de la querrela existente entre valores públicos y privados. La expresión “interés público” y otras expresiones conexas son, actualmente, ineludibles en el contexto de la administración pública moderna, particularmente cuando se trata de temas asociados a la privatización del sector público. Es un fenómeno observable a nivel internacional, particularmente agudo en los países donde el portugués es la lengua oficial y con especial referencia a Portugal. Como conclusión, se observa que las similitudes existentes entre los sectores y la neutralización de sus diferencias permiten afirmar que el “interés público” se muestra, en la práctica, irrelevante, significando poco más que una mera expresión lingüística.

Palabras clave: Interesse público, Administración pública, Valores, Estado, Portugal.

Cómo referenciar este artículo: Alves Ribeiro Correia, P. M., Oliveira Andrade de Jesus, I. & De Oliveira Mendes, I. (2017). A privatização do setor público: a importância da expressão “interesse público” na administração pública moderna. *Pensamiento Americano*, 10(19), 80-94. <http://dx.doi.org/10.21803%2Fpenamer.10.19.466>



Recibido: Agosto 20 de 2016 • Aceptado: Diciembre 10 de 2016

* Projeto de investigação: inovação, gestão, administração e políticas públicas.

1. Doutoramento em Ciências Sociais (Especialidade em Administração Pública), Universidade Técnica de Lisboa (UTL). Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas (ISCSP) - Universidade de Lisboa (ULisboa); Centro de Administração e Políticas Públicas (CAPP) - ISCSP-ULisboa; Ministério da Justiça de Portugal. pcorreia@iscsp.ulisboa.pt
2. Mestrado em Direito, Universidade Nova de Lisboa (NOVA). Ministério da Justiça de Portugal. inesoj@hotmail.com
3. Mestrado em Administração Pública Empresarial, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas (ISCSP) - Universidade de Lisboa (ULisboa); Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. imendes@iscsp.ulisboa.pt

Introdução

Longos vão os tempos em que Stein teoriza sobre a ciência da administração e Bonnin conjecturava o direito administrativo. Assistimos, hoje, ao processo mundial que metamorfoseia e aproxima as administrações públicas, comumente designado por globalização.

Desde o Modelo Burocrático Weberiano até à Governança Pública, passando, evidentemente, pela Nova Gestão Pública, as “reformas administrativas consolidam novos discursos e práticas derivadas do setor privado”, tendo para isso contribuído o objetivo da modernização, a disponibilidade de novas tecnologias, a ascensão de valores pluralistas e a crescente complexidade, dinâmica e diversidade das nossas sociedades, despoletada, não só pela europeização, mas mormente pela globalização (Secchi, 2009, pp.348-349).

A lógica do mercado, entenda-se, do setor privado, tem pautado, assim, as reformas da administração pública nas últimas décadas, destacando-se valores como a produtividade, a orientação ao serviço, a descentralização, a eficiência na prestação de serviços, a competitividade e a prestação de contas (Secchi, 2009, pp.353-354). No entanto, sublinhe-se, o contexto em que são implementadas as aludidas reformas desempenha um papel essencial, em especial a cultura político-administrativa, o sistema e a estrutura política, a volatilidade dos Governos e o papel dos *stakeholders* (Pollitt, 2013).

Um parêntesis: a importância da conjuntura ganha particular relevo na Europa, onde a administração pública é moldada pelo Estado, ao contrário do paradigma norte-americano, onde é a administração pública que modela o Estado (Waldo, 1948; Stillman, 1997). Tal teve repercussões, aliás, na ciência da administração: o império da racionalidade jurídica dos Estados-Nação da Europa sempre contrastou com a administração norte-americana pautada pelos conceitos da sociedade industrial (Bilhim, 2006).

Voltemos ao nosso tema: a tendência mundial corporizada na privatização das atividades do Estado, desenvolvida pelo movimento da Nova Gestão Pública, parte do pressuposto de que os setores público e privado são efetivamente diferentes e que o setor público é menos eficaz e eficiente do que o privado, sendo, pois, a privatização encarada como o medicamento para as enfermidades da máquina estadual (Rainey & Chun, 2005). Dingwall & Strangleman (2005) afirmam, aliás, que as organizações públicas são, por natureza, ineficientes, sendo a ineficiência inata inerente às respetivas características, faltando a disciplina própria e o dinamismo do mercado.

Para Bilhim (2006), foi a “opinião negativa dos cidadãos em relação aos serviços públicos” que criou a “ideia de que a administração privada poderia oferecer melhor a custos inferiores” (p.45). A insatisfação geral relativamente à administração pública, tão divulgada pelos meios de comunicação social, parece basear-se

no incumprimento de promessas, na falta de eficiência, no deficiente funcionamento da máquina administrativa e nas injustiças geradas pelas políticas sociais (Bilhim, 2006).

Num quadro em que se contesta a aproximação dos setores público e privado, importa, pois, questionar o que os afasta efetivamente, dissecando as principais diferenças. O interesse público, que se afigura como um dos traços distintivos dos dois setores, traz à colação a temática dos valores públicos. É, assim, os trilhos dos setores público e privado e dos valores públicos que percorreremos de seguida, fazendo uma resenha guiada da literatura. É à questão de saber se o interesse público é força maior para erguer uma barreira estanque entre o público e o privado que tencionamos responder.

Os setores público e privado – expressões de afastamento?

Como ponto de partida, na senda de Boyne (2002), cumpre trazer à colação o entendimento da doutrina dominante, integrada pelos críticos da Nova Gestão Pública, que não nos deixam esquecer que as diferenças entre as organizações públicas e privadas são tão acentuadas que as práticas do setor privado não podem ser exportadas, sem mais, para a administração pública. No entanto, para Boyne (2002), a distinção entre os setores público e privado não resulta clara, apoiando-se na literatura e nos dados empíricos para afirmar que as diferenças não estão efetivamente comprovadas, pelo que não podemos afastar, *a priori*, a aplicação dos princípios do privado ao setor público.

Aliás, Boyne (2002) contesta o entendimento de Sayre (1953), segundo o qual as organizações públicas e privadas são fundamentalmente iguais em todos os aspetos insignificantes, afirmando que não há estudos empíricos que o comprovem. Neste ponto, recorde-se ainda Allison (2004), que frisa que a ideia de que existe um corpo de práticas gestionárias do privado que pode ser transferido diretamente e com significativo sucesso para a administração pública é errada, afirmando que as diferenças entre os setores são mais importantes do que as semelhanças.

São, de facto, várias as características da administração pública que acentuam as diferenças relativamente ao setor privado: a complexidade, a permeabilidade, a instabilidade, a ausência de competição, as políticas de equidade, as múltiplas metas (e vagas) e os numerosos interesses para satisfazer; são, aliás, estes os aspetos que permitem afirmar que as estruturas públicas são mais burocráticas e menos autónomas em termos gestionários (Boyne, 2002).

Para Bilhim (2006), as diferenças entre gestão pública e privada podem ser explicadas com recurso a algumas características da administração pública, a saber: o controlo exercido pelos políticos eleitos, o enquadramento legal, a responsabilidade perante o interesse público, o contexto e as orientações específicas, a pertença obrigatória dos cidadãos à organização Estado e os poderes de coação do Estado, designados pelo direito como *jus imperium*. Não obstante, Bilhim (2006) parece perentório ao

afirmar que “os problemas da Administração Pública podem ser resolvidos com o apoio dos conceitos, modelos e técnicas em uso na Administração Privada”, uma vez que “a Administração Pública é essencialmente administração (decisões de coordenação e motivação, destinadas a obter resultados através da cooperação dos outros indivíduos, utilizando recursos escassos)” (p.40).

A este respeito, Secchi (2009) elenca as quatro funções clássicas da administração (o planeamento, a organização, a direção e o controlo), afirmando, no que concerne à administração pública, que os “novos modelos organizacionais compartilham algumas características com o modelo burocrático weberiano: continuam a colocar ênfase na função controle e não se apresentam como modelos de ruptura” (pp. 363, 365).

Por seu turno, Allison (2004) recorda-nos das funções administrativas comuns aos setores público e privado, elencadas por Gulick & Urwick: são elas o planeamento, a organização, a alocação de pessoal, a direção, a coordenação, a avaliação e a orçamentação. O autor enumera, por outro lado, as diferenças que afastam os referidos setores (Allison, 2004). Vejamos.

A primeira diferença assinalada respeita à perspetiva temporal: a administração pública visa um horizonte temporal curto, enquanto as empresas privadas focam um horizonte mais alargado. Este aspeto está intimamente relacionado com a duração dos cargos de gestão:

enquanto os Governos administram num curto lapso temporal, no privado os gestores exercem funções durante mais tempo, por regra. A medida do desempenho dos gestores também é diferente, encontrando no público menos relevância do que no privado.

Outra diferença a destacar é o cunho político que existe na administração pública, inexistente no privado. Por outro lado, enquanto os Governos visam a equidade da sua administração, no privado é a eficiência que ganha o papel principal. Note-se que a equidade, reconhecendo os direitos de cada um e imprimindo igualdade e uma justiça reta e natural na distribuição de interesses, é a face visível da prossecução do interesse público, norteador da administração pública.

Podemos ainda elencar outras dissemelhanças: o setor público, em comparação com o privado, está mais exposto à opinião dos cidadãos, ao escrutínio de certos setores da economia e à pressão da comunicação social; os Governos estão fortemente balizados pela legislação e pelas decisões dos tribunais, comparativamente com as empresas privadas, que visam, simplesmente, o lucro.

Para Bilhim (2006), “o separador de águas entre a administração privada e a administração pública localiza-se no contexto político em que ambas operam”, considerando que “a administração pública é uma entidade no seio da qual se desenvolvem atividades administrativas, destinadas à satisfação de necessidades

coletivas” (p.40). A administração pública está, pois, envolta numa redoma politizada, para a qual concorre a natureza política dos seus fins e a dependência instrumental (e hierárquica) do poder político, que contrasta com a administração privada, unicamente modelada pelos princípios do mercado, mormente pela satisfação das necessidades dos clientes como meio para alcançar lucros, e sujeita à lei da falência (Bilhim, 2006). Já o setor público visa a satisfação dos imperativos políticos, designadamente como forma de estabilidade social. Ora, é este o contexto que justifica a tensão entre política e administração, isto é, entre eleitos e dirigentes.

Autores há que sublinham que a distinção entre o público e o privado não releva, é confusa e pode induzir-nos em erro, sendo nebulosa e pouco clara, mormente devido à complexidade das relações entre ambos os setores e à interligação que se tem acentuado nos últimos tempos (Rainey & Chun, 2005). Aliás, Rainey e Chun (2005) são claros: afirmar que existe uma distinção entre os setores público e privado não prova, só por si, que há diferenças importantes entre os setores, uma vez que muitos fatores, como o tamanho ou a atividade de determinada organização, podem influenciar a respetiva gestão de forma mais acentuada do que a natureza pública ou privada da mesma. Esta linha de pensamento é também corroborada pelos denominados *Generic Theorists* que defendem que os métodos, instrumentos e boas práticas são passíveis de ser aplicadas aos setor público e o contrário também é possível,

permitindo assim um “mix” de práticas entre ambos os setores.

Simon (1995, 1998) é um dos teorizadores que defendem que a gestão pública, por um lado, e a gestão privada, por outro, espelham mais semelhanças do que diferenças, pelo que o trabalho do gestor é essencialmente igual, deparando-se estes profissionais com desafios comuns em ambos os setores. Eis a razão para se defender a arquitetura de uma (única) teoria geral atinente à gestão, distante, pois, da doutrina burocrática, que acentua as diferenças entre os setores e destaca a influência da política no setor público.

Na mesma linha, Dingwall e Strangleman (2005) recordam Margaret Thatcher, sublinhando que não existe uma verdadeira distinção entre o público e privado, visto que tudo se resume à sociedade.

Foi já referida, no que respeita ao setor público, a responsabilidade perante o interesse público, bem como a exigência de satisfação de necessidades coletivas. De facto, na administração pública destaca-se o forte desejo de servir o público; o intuito de promoção do interesse público contrasta, pois, com a intenção das empresas privadas de satisfazer interesses individuais, mormente dos consumidores (Boyne, 2002).

Mas será que o interesse público, não só enquanto expressão linguística, mas enquanto valor público, é bastante para erguer uma mu-

ralha entre os setores? Pensemos no exemplo dos médicos e dos professores: ambos podem trabalhar quer no setor público quer no setor privado; mas será que desempenham melhor a sua função no público, porque estão investidos numa especial missão de interesse geral e coletivo?

Para Boyne (2002), o setor público está mais fortemente associado ao comprometimento dos profissionais com a promoção e satisfação do bem-estar público, pelo que a motivação para servir o interesse público é maior no setor público. Tal é também a conclusão de Rainey e Chun (2005), que sublinham que, no público, os níveis de altruísmo e a motivação para servir as pessoas são mais elevados. Por seu lado, Dingwall e Strangleman (2005) rejeitam por completo este entendimento, afirmando que, não obstante a cultura de serviço e a cidadania mais acentuada, os gestores públicos têm menos motivação.

Adotando o entendimento de que existe uma especial missão de interesse público na administração do Estado, Pratchett e Wingfield (1996) arquitetam uma ética própria do serviço público, que ganha especial relevância num contexto em que as funções públicas e privadas se confundem e no qual as questões éticas são prementes (Wal, Graaf & Lasthuizen, 2008).

Pitschas (2007) recorda-nos, então, da “atual tendência internacional da administração pública para imitar o estilo de gestão das organizações do sector privado e para tentar fazer

com que o governo funcione de forma mais semelhante à das empresas” (p.58). O autor defende e arquiteta uma “gestão pública para o bem comum”, sublinhando que “só um modelo burocrático modificado parece ser capaz de ligar os desafios do primado do direito e do Estado social à organização do sector público” e reiterando que se deve “alterar a teoria da burocracia de Max Weber pelo prisma da abordagem da nova gestão pública” (Pitschas, 2007, pp.61-62).

Ora, é neste contexto que a questão dos valores não deixará de se colocar: “a nova gestão pública pode gerar uma maior eficiência na prestação dos serviços, mas a precedência dos valores baseados na economia sobre os valores justificados pela lei é evidente” (Pitschas, 2007, p.62). Importa, pois, perguntar como são valorados o interesse público e o bem comum, certos de que a gestão empresarial “é incompatível com uma ordem jurídica baseada nos direitos e que é suscetível de promover redistribuições injustas e arbitrárias” (Pitschas, 2007, p.62).

O debate doutrinal sobre a relação entre os valores dos setores público e privado permitiu concluir, através de uma análise comparativa, que existem dois sistemas de valores distintos; não obstante, verificou-se a existência de um núcleo comum de qualidades organizacionais consideradas cruciais em ambos os setores – referimo-nos à responsabilização, à especialização, à confiança, à eficiência e à eficácia (Wal, Graaf & Lasthuizen, 2008; Bilhim & Correia, 2016). Já a capacidade de resposta, a obediên-

cia, a autorrealização, a justiça social e a sustentabilidade são encarados como valores sem importância em ambos os setores (Wal, Graaf & Lasthuizen, 2008).

Aqui chegados, importa aludir à ligação entre economia e política, arquitetada nas fundações da Teoria da Escolha Pública, para sublinhar que “a motivação dos indivíduos que agem nos domínios económico e político é a mesma e de idêntica natureza”, ou seja, “os indivíduos atuam tendo por base essencialmente os seus interesses pessoais, egoístas, quer atuem como agentes económicos no mercado, quer como cidadãos na esfera política” (Bilhim, 2006, p.44).

Na mesma senda, Marquand (2004) afirma que todos os profissionais, independentemente do setor onde laboram, são auto interessados, visando todos eles algum lucro individual, monetário ou apenas de estatuto. Aliás, tal pode ser comprovado pelos funcionários públicos mais jovens, que são motivados, no desempenho das suas funções, pelos valores do auto crescimento e da autoestima (Lyons, Duxbury & Higgins, 2005).

Ora, são estas afirmações, porventura muito controversas, que nos oferecem o mote para a discussão que se segue: é ela a querela entre valores públicos e privados.

A querela entre valores públicos e privados

Como narra a História, ao Estado-Provi-

dência seguiu-se a reformulação das responsabilidades sociais da máquina estadual, com o inerente recuo do papel do Governo, vislumbrando-se atualmente um Estado-Funcional, que tem em consideração as diferenças regionais (Pitschas, 2007). Na verdade, norteado pela eficácia e eficiência da sua missão, o Estado tem levado a efeito algumas mudanças, como a redução das suas tarefas, as novas parcerias com a sociedade e o controlo da cooperação com os privados.

Hoje, os valores do autodesenvolvimento, mormente, a iniciativa individual, o envolvimento dos cidadãos e a autorregulamentação das sociedades, destacam-se, caminhando a par com os ideais do modelo da economia de mercado, marcada pela concorrência, competitividade, descentralização e cooperação, na qual a transferência de funções do Estado para os privados, com a consequente privatização e desregulamentação, tem um papel preponderante (Pitschas, 2007).

A influência do setor privado na administração pública, despoletada pela Nova Gestão Pública, justifica a importação de valores como a eficiência, a eficácia, a inovação, o lucro, a habilidade e a qualidade para o Estado, estando os valores atinentes ao serviço público, de que constituem exemplo a sustentabilidade, a responsabilidade social, a confiança e a justiça, em declínio (Wal, Graaf & Lasthuizen, 2008). Na mesma senda, Deleon (2005) sublinha que os cidadãos confiam cada vez menos nos seus Governos, mormente porque estes não lhes

conferem mecanismos de participação nas suas tomadas de decisão.

A representação dos cidadãos como clientes pode causar prejuízos na confiança que estes têm nos serviços públicos – e não podemos ignorar que a confiança é um valor indispensável (Pitschas, 2007). De facto, nos modelos managerialistas, o cidadão é tratado como cliente, cujas necessidades devem ser satisfeitas; pelo contrário, no modelo burocrático weberiano, “as esferas públicas e privadas são tratadas como impermeáveis”, sendo o cidadão encarado como utente dos serviços públicos (Secchi, 2009, p.363).

Pitschas (2007,) vai mais longe: “a nova gestão pública ameaçará os valores culturais igualmente importantes, de serviço do interesse público” (p.62). Pelo contrário, Wal, Graaf & Lasthuizen (2008), relembando os valores tradicionais da administração pública, como a imparcialidade, a legalidade e a neutralidade, atrevem-se a afirmar que o único valor que restará será, precisamente, a prossecução do interesse público.

Certo é que a desregulamentação a que já aludimos dita a intervenção do Estado como garante último, controlando democraticamente os interesses públicos e privados em causa e levando a efeito acordos com o meio envolvente, num ordenamento pautado pelo princípio do primado do direito (Pitschas, 2007).

Com efeito, “as normas jurídicas conferem

uma ordem física e material democraticamente legitimada à governação, que se orienta para os interesses públicos englobados no termo geral “bem comum” e que se pauta pelos “princípios de justiça social, igualdade, transparência, não utilização arbitrária do poder e neutralidade” (Pitschas, 2007, pp.56-57).

Este autor é perentório ao sublinhar que:

“[...] na administração pública, dá-se prioridade ao bem público ou comum, no desempenho das responsabilidades”; no entanto, a “gestão para o interesse público, sujeita à primazia do sistema jurídico”, não deixa de “aproximar o mais possível os processos de racionalização [...] dos critérios de racionalização económica”. (Pitschas, 2007, p.57)

E, sublinhe-se, “não existe uma oposição entre gestão e legalidade porque a lei do Estado moderno, social e democrático, baseada na constituição do Estado, permite vastas áreas de eficácia e eficiência com uma direcção específica” (Pitschas, 2007, p.65).

Bozeman (2002) pelo contrário, afirma que “os mercados eficientes não sabem produzir valores públicos, mormente os valores democráticos e de participação, sublinhando a distinção entre Governo e empresas, no pressuposto de que apenas o Governo é pautado pelo interesse público” (pp.146-147).

Aqui chegados, importa, pois, perguntar o

que é o interesse público. Antes de nos adentrarmos no conceito que nos ocupa, importa aludir a Perry (1996), que traçou o perfil dos funcionários públicos: motivados pelo serviço público, comprometidos com o interesse público e imbuídos num espírito de autossacrifício, compaixão e atração com as políticas públicas. Mas, afinal, o que significa a expressão “interesse público” e como podemos definir esse conceito?

Para Schubert (1961), o interesse público é demasiado vago, dependente de valores culturais, utópico e inconsistente. Não obstante, o legislador continua a usar este conceito quando redige diplomas com força vinculativa e o juiz continua a apelar a esta cláusula geral, aberta e indeterminada nas suas sentenças. Tal pode ser explicado, na senda de Goodsell (1990), pelo seu grande poder simbólico, não obstante toda a ambiguidade que envolve. Aliás, a aludida ambiguidade pode ser ultrapassada com a ponderação (de interesses e valores) nos casos concretos (Fesler, 1990).

Cox (1973) identifica o interesse público com o interesse da maioria, maioria esta que é, para Deleon (2005), uma tirania que tatua a democracia. Para Lippman (1955), o interesse público espelha a racionalidade, a abnegação e a benevolência. Afastando-se destas visões clássicas de interesse público, Bozeman (2002, p.148) prefere aludir a dois “descendentes” da Teoria do Interesse Público: à Teoria da Participação Democrática e à Teoria Comunitária.

Na verdade, a participação ergue o espírito público dos cidadãos, despoletando a sua tolerância e o sentido pluralista, em prol do efeito de transformação redentora; por outro lado, o comunitarismo, enquanto agregador das tradições políticas e culturais da comunidade, parece enfatizar a importância da eficiência de mercado, também no domínio público.

A delimitação do conceito de interesse público, também apelidado de interesse geral ou coletivo e de utilidade pública, dita uma leitura atenta da Constituição da República Portuguesa, que, no artigo 266º, estabelece que a Administração Pública visa a prossecução do interesse público. Assim:

[...] as autoridades administrativas, mesmo no uso de poderes discricionários, não podem prosseguir uma qualquer finalidade, mas apenas a finalidade considerada pela lei ou pela Constituição, que será sempre uma finalidade de interesse público. (Canotilho & Moreira, 2010, pp.795-796)

Canotilho e Moreira afirmam ainda que:

[...] a conceção constitucional de interesse público não está, de resto, sobrecarregada por compressões tradicionais de interesse público, reiteradamente reconduzíveis a conceitos opacos (interesse público identificado com “razão de Estado”, com “vontade do Estado”) e, sobretudo, a interesses preexistentes,

homogêneos, intemporais, independentes da própria conformação jurídico-constitucional [sendo, pois] posto e não pressuposto, cabendo à administração um papel central na sua definição. (Canotilho & Moreira, 2010, p.796)

O conceito de interesse público está intimamente relacionado com o princípio democrático republicano, traduzindo-se na “satisfação dos interesses da coletividade (do “povo”, dos “cidadãos”) e não para a satisfação de interesses privados ou interesses das apócrifas máquinas burocráticas públicas” (Canotilho & Moreira, 2010, p.796).

Estes autores sublinham que:

[...] nos termos atuais, a vinculação da atividade da administração à prossecução do interesse público articula-se com as formas de exercício de poderes públicos por entidades privadas e com os vários esquemas de parceria e coordenação com entidades privadas [alertando que] as várias formas de governance não podem desvincular-se da medida de prossecução do interesse público, sendo certo que os privados ou grupos que participam nesta prossecução pretendem também ver garantidos os seus interesses legítimos [...; ora] a coordenação de interesses públicos e interesses privados justifica-se em nome de outros interesses públicos (eficiência, economicidade, profissionalismo, excelência) que numa

administração democrática terão sempre de confrontar-se com outros princípios constitucionais (proximidade, participação dos cidadãos, transparência). (Canotilho & Moreira, 2010, p.796)

O interesse público, enquanto “norte da administração pública” e que a vincula, é:

[...] primariamente definido pela Constituição e objeto de concretização pela lei, através da identificação dos contornos da necessidade coletiva a satisfazer, da decisão da sua satisfação por processos coletivos e da definição dos termos mediante os quais tal satisfação deve processar-se. [...] Primeiro, significa que a administração só pode prosseguir o interesse público, estando consequentemente proibida de prosseguir, ainda que acessoriamente, interesses privados [...] segundo, significa que a administração só pode prosseguir os interesses públicos especificamente definidos por lei para cada concreta atuação administrativa normativamente habilitada. (Sousa & Matos, 2006, p.205)

Ora, “uma atuação administrativa que prosiga interesses privados ou interesses públicos alheios à finalidade normativa do poder exercido é ilegal e está viciada de desvio de poder” (Sousa & Matos, 2006, p.206). Como Sousa e Matos (2006), frisam, “o princípio da prossecução do interesse público não permite definir qual é, em cada caso concreto, a melhor forma

de prosseguir o interesse público”, revestindo-se este conceito “de um elevado grau de indeterminação, pelo que a administração goza de uma ampla margem de livre decisão quanto ao *modus faciendi* da sua prossecução”.

Voltemos a Bozeman: percorrendo o movimento literário que passou os holofotes do conceito de interesse público para o termo valor público e destacando como valores públicos os direitos naturais (nomeadamente, o direito à subsistência e à liberdade), a equidade, o bem-estar e a prestação de contas, que devem ser sempre balanceados nos casos concretos, o autor arquiteta “a public-failure model” (Bozeman, 2002, p.150).

Este modelo de Bozeman (2002) ergue-se a partir de falhas como a incapacidade, por parte do mercado e das organizações públicas, de providenciar bens e serviços essenciais. Outra das falhas que sustentam este modelo reside na inaptidão de suprimir, a preços adequados, certas necessidades básicas. Por fim, traga-se à colação a falha que se traduz na desconsideração, mormente por parte dos políticos, dos valores públicos básicos.

Parafraseando o autor, “public failure can occur even in the face of efficient markets” (Bozeman, 2002, p.155), mormente quando a prestação de serviços públicos, entenda-se, a prestação eficaz e eficiente de serviços públicos, ameaça a dignidade e a subsistência dos cidadãos. Por essa razão, o autor sublinha a importância, *rectius*, a necessidade, de se con-

siderarem os valores públicos, como os direitos individuais, independentemente da eficiência do mercado.

Ao contrário das empresas privadas, que visam, em última instância, o lucro, “public agencies are pushed and pulled in many directions simultaneously [...] it is therefore especially important for public managers to be able to balance and reconcile conflicting objectives” (Boyne, 2002, p.101).

Na verdade, “as organizações são fenómenos sociais intrinsecamente políticos, enquanto responsáveis pela criação da ordem e da autoridade destinadas a dirigir pessoas, que possuem interesses muitas vezes opostos e conflitantes” (Bilhim, 2008, p.65). Ora:

[...] quando falamos de interesses, referimo-nos a algo que leva os indivíduos a orientar a sua ação mais para um lado do que para outro [...] os interesses referem-se a um conjunto complexo de predisposições, que envolvem objetivos, valores, desejos, expectativas, e outras orientações e inclinações, que levam os indivíduos a agir numa e não noutra direção. (Bilhim, 2008, p.67)

Não raras vezes, assistimos à colisão de interesses divergentes, não obstante os indivíduos colaborarem, em regra, para alcançar objetivos comuns. Essa colisão pode explicar-se, frequentemente, através de causas egoístas, como “promoções na carreira” (Bilhim, 2008, p.67).

É, pois, este o enquadramento que espelha a inevitabilidade de recorrer ao poder como forma de resolução dos conflitos de interesses (Bilhim, 2008). Bilhim (2008) traz à colação “o ideal político de Aristóteles: a ordem negociada que cria a unidade na diversidade”, salientado “a importância dos indivíduos, enquanto membros ao serviço da sociedade e meios de realização e satisfação dos seus verdadeiros interesses e do bem comum” (pp.67-68).

Na senda do aludido autor, é o desenvolvimento do ideário do Estado-Nação que desencadeia a ideia de que os indivíduos devem colocar os interesses do Estado acima de tudo, num mundo diverso e plural onde é fatal a implosão de conflitos. Assim:

[...] o etos e a ética voltarão a ter um valor especial no futuro, porque, devido à rarezação do direito administrativo em resultado dos défices do código de conduta da gestão empresarial, os funcionários públicos deixarão de ter regras, na aceção de valores para o seu comportamento [pelo que só] a ética do serviço público tem a função de fornecer princípios operativos e normas ou, permitam-me que o diga, “valores” para a atuação administrativa em alguns domínios políticos, de uma forma alterável consoante as tarefas. (Pitschas, 2007, p.63)

Vislumbra-se, por conseguinte, “uma nova ética do serviço público”, que concilia “os valores tradicionais de serviço público com os

‘novos’ valores provenientes das novas abordagens destinadas a melhorar a organização administrativa e a gestão das agências públicas, incluindo a ética baseada na experiência do sector privado” (Pitschas, 2007, p.64). Aos valores de serviço público, que podem ser caracterizados como valores éticos, associados à integridade, equidade ou justiça, ou adjetivados de valores democráticos, intrinsecamente ligados à imparcialidade, representatividade e ao ideal de Estado de direito, aliam-se, agora, valores como a eficiência e a competitividade, oriundos do setor privado (Pitschas, 2007).

Considerações finais

Distanciando-nos do entendimento de Boyne (2002) segundo o qual “Public and private organizations are widely believed to differ in a variety of important respects [...] furthermore, such differences act as barriers to the transfer of management techniques from private to the public sector” (p.102), caminhamos na senda de Bilhim, que afirma que os problemas da administração pública podem ser solvidos com o apoio das técnicas da administração privada, visto que, em ambos os paradigmas, se praticam atos essencialmente de gestão.

A diferença entre as administrações pública e privada parece, pois, residir apenas ao nível do enquadramento, tendo em conta que a gestão pública é coartada pela supremacia do direito e pela natureza política dos seus fins (Bilhim, 2006). No entanto, mesmo existindo a identificada diferença, concordamos com Pits-

chas (2007), que entende que não existe uma oposição entre gestão e legalidade.

É neste quadro de irrelevância da distinção entre público e privado que coincidimos com Bilhim (2008) quando defende que os indivíduos atuam tendo por base essencialmente os seus interesses pessoais, egoístas, como “promoções na carreira”, quer atuem como agentes económicos no mercado, quer como cidadãos na esfera política.

O autor é perentório ao afirmar que:

“[...] é suposto, formalmente, a organização ser gerida pela racionalidade da relação entre meios e fins, recursos utilizados e resultados obtidos”; apesar disso, “é frequente os empregados e os gestores reconhecerem que lutam por melhores lugares e posições mais fortes, tendo em conta a defesa de certas ideias e princípios”. (Bilhim, 2008, p.65)

Os valores laborais parecem, assim, mais influenciados pelas preferências individuais do que pelos valores organizacionais (Wal, Graaf & Lasthuizen, 2008).

Rainey e Chun (2005), alertando para o efeito pernicioso das generalizações, num universo tão complexo e com tantos contextos nacionais, onde as organizações diferem de forma muito acentuada, afirmam que parece possível aplicar a teoria atinente à gestão privada na administração pública, estando cada vez mais o

traço que as distingue, a saber o interesse público, esbatido pelos interesses particulares, de trabalhadores e de grupos de pessoas que nesta sociedade tentam fazer relevar os seus intuitos.

Findemos com Simon (1995, 1998), que, destacando as semelhanças entre os setores e a neutralização das diferenças, afirma que o “interesse público”, que preside, ou deveria presidir, às organizações públicas, se mostra, afinal, irrelevante. Não mais do que uma mera expressão linguística.

Referências bibliográficas

- Allison, G. (2004). Public and Private Management: Are They Fundamentally Alike in All Unimportant Respects? In J. Shafritz, A. Hyde & S. Parkes (Eds.), *Classics of Public Administration* (pp. 369-413). Belmont: Thomson Learning.
- Bilhim, J. (2006). Ciência da Administração: Relação Público/Privado. In A. Tavares (Coord.), *Estudo e Ensino da Administração Pública em Portugal* (pp. 33-54). Lisboa: Escolar Editora.
- Bilhim, J. (2008). *Teoria Organizacional. Estruturas e Pessoas*. 6ª ed. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- Bilhim, J. & Correia, P. (2016). Diferenças nas Perceções dos Valores Organizacionais dos Candidatos a Cargos de Direção Superior na Administração Central do Estado. *Sociologia*, 31, 81-105.
- Boyne, G. (2002). Public and Private Management: What's The Difference? *Journal of Management Studies*, 39(1), 97-122.

- Bozeman, B. (2002). Public-Value Failure: When Efficient Markets May Not Do. *Public Administration Review*, 62(2), 145-161.
- Canotilho, J. & Moreira, V. (2010). *CRP Constituição da República Portuguesa Anotada Artigos 108º A 296º, Volume II*. 4ª ed. Coimbra: Coimbra Editora.
- Cox, J. (1973). The Appeal to the Public Interest. *British Journal of Political Science*, 3(2), 229-241.
- Deleon, L. (2005). Public Management, Democracy, and Politics. In E. Ferlie, L. Lynn & C. Pollitt (Eds.), *The Oxford Handbook of Public Management* (pp. 103-130). New York: Oxford University Press.
- Dingwall, R. & Stragleman, T. (2005). Organizational Cultures in the Public Services. In E. Ferlie, L. Lynn & C. Pollitt (Eds.), *The Oxford Handbook of Public Management* (pp. 469-490). New York: Oxford University Press.
- Fesler, J. (1990). The State and Its Study: The Whole and the Parts. In N. Lynn & A. Wildavsky (Eds.), *Public Administration: The State of the Discipline* (pp. 84-97). Chatham: Chatham House.
- Goodsell, C. (1990). Public Administration and the Public Interest. In J. Perry (Ed.), *Refounding Public Administration* (pp. 575-584). San Francisco: Jossey-Bass.
- Lippman, W. (1955). *The Public Philosophy*. London: Hamish Hamilton.
- Lyons, S., Duxbury, L. & Higgins, C. (2005). Is the Public Service Ethic in Decline? An Analysis of Age Cohort Differences in the Values of Public Servants. In *Ninth International Research Symposium on Public Management*, Milan.
- Marquand, D. (2004). *Decline of the Public: The Hollowing-Out of Citizenship*. Cambridge: Polity.
- Perry, J. (1996). Measuring Motivation: An Assessment of Construct Reliability and Validity. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 6(1), 5-24.
- Pitschas, R. (2007). Gestão do Valor Público. In J. Mozzicafreddo, J. Gomes & J. Baptista (Orgs.), *Interesse Público, Estado e Administração* (pp. 49-67). Lisboa: Celta Editora.
- Pollitt, C. (2013). What do We Know About Public Management Reform? Concepts, Models and Some Approximate Guidelines. In *Towards a comprehensive reform of a public governance*, Lisboa.
- Pratchett, L. & Wingfield, M. (1996). Petty Bureaucracy and Woolly-Minded Liberalism? The Changing Ethos of Local Government Officers. *Public Administration*, 74(4), 639-656.
- Rainey, H. & Chun, Y. (2005). Public and Private Management Compared. In E. Ferlie, L. Lynn & C. Pollitt (Eds.), *The Oxford Handbook of Public Management* (pp. 72-102). New York: Oxford University Press.
- Sayre, W. (1953). Premises of Public Administration: Past and Emerging. *Public Administration Review*, 18(2), 102-103.
- Schubert, G. (1961). *The Public Interest*. Glencoe: Free Press.

- Secchi, L. (2009). Modelos Organizacionais e Reformas da Administração Pública. *Revista de Administração Pública*, 43(2), 347-69.
- Simon, H. (1995). Organizations and Markets. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 5(3), 273-294.
- Simon, H. (1998). Why Public Administration? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8(1), 1-11.
- Sousa, M. & Matos, A. (2006). *Direito Administrativo Geral: Introdução e Princípios Fundamentais*. Tomo I. 2ª ed. Lisboa: Dom Quixote.
- Stillman, R. (1997). American vs. European Public Administration: Does Public Administration Make the Modern State, or Does the State Make Public Administration? *Public Administration Review*, 57(4), 332-338.
- Wal, Z., Graaf, G. & Lasthuizen, K. (2008). What's Valued Most? Similarities and Differences between the Organizational Values of the Public and Private Sector. *Public Administration*, 86(2), 465-482.
- Waldo, D. (1948). *The Administrative State: A Study of the Political Theory of American Public Administration*. New York: Ronald Press.