

A NOVA GESTÃO PÚBLICA E A REFORMA ADMINISTRATIVA

*Pedro Nunes**

RESUMO

O presente artigo analisa os efeitos do custo, da grandeza e da complexidade que o sector público alcançou com o desenvolvimento do Estado de Bem-Estar social e que levou a que um conjunto de países industrializados procedesse à realização de mudanças, mais ou menos radicais, nas estruturas e nas funções do Estado e, em particular, na Administração Pública, pela adopção de novas ideias de gestão, oriundas do sector privado, paradigma conhecido na literatura com a designação de New Public Management.

ABSTRACT

The present article analyzes the effect of the cost, the largeness and the complexity that the public sector reached with the development of the welfare State and that it took the one that a set of industrialized countries proceeded to the accomplishment of changes, more or less radical, in the structures and the functions of the State and, in particular, the Public Administration, especially for the adoption of new ideas of management, deriving of the private sector, paradigm known in literature with the assignment of New Public Management.

1. INTRODUÇÃO

A reforma do Estado e em particular das administrações públicas está intrinsecamente ligada, de entre outros factores, à delimitação de funções do próprio Estado e à redução do seu tamanho. Contudo, é

** Professor Coordenador da Escola Superior de Gestão do Instituto Politécnico do Cavado e do Ave. Doutor em Gestão e Presidente do Conselho Científico da mesma Escola. Director Executivo da Revista Científica Tékhné, Polytechnical Studies Review.*

hoje consensual que as razões políticas necessárias para o sucesso das reformas se traduzem, essencialmente, nas seguintes ideias chave (Banco Mundial, 1995): (i) as reformas devem ser politicamente desejáveis para os líderes políticos e para os eleitores (os custos políticos não devem estar sobrepostos aos benefícios políticos); (ii) as reformas devem ser politicamente praticáveis (os líderes deverão ter a capacidade de lidar com a oposição, tão pouco compensá-la ou obter a sua condescendência); e, (iii) as reformas deverão ser politicamente credíveis para os importantes *stakeholders* (por exemplo, os investidores).

A administração pública em Portugal não escapa a este conjunto de razões e, em particular, à *onda de reformas* já que muitas destas iniciativas vieram do exterior e “o país não é imune às ideias da Nova Gestão Pública” (Araújo, 2001a). A visibilidade alcançada pela crença de que o Estado se tornou demasiado grande e ineficiente e que o mercado oferece mecanismos mais eficientes para a prestação de serviços (Banco Mundial, 1996; 1997) vem ganhando espaço no contexto das reformas administrativas. Com este entendimento e num contexto de globalização, um conjunto de países (vulgarmente conhecidos na literatura como *reformadores*) apontam para uma escolha entre a *velha administração pública* (*Old Public Administration, Traditional Administration*) e a *nova administração pública* (*New Public Management*) (Minogue, 2000b; Araújo, 2001a).

A verdade, sabe-se hoje, é que as administrações públicas dos Estados de Bem-estar, de finais do século XX, não podiam conduzir o seu funcionamento segundo um modelo criado para servir as necessidades dos Estados liberais de finais do século XIX e princípios do século XX (Amm, 1991; Silva, 2001). Neste pressuposto, raros foram os países que não implementaram programas nacionais de reformas do Estado a partir dos anos oitenta. Em perspectiva histórica a literatura identifica dois movimentos políticos de reforma do Estado (Júnior, 2002): o primeiro teve por objectivo a gestão da crise económica que afectou as economias desenvolvidas e em desenvolvimento no início dos anos oitenta e, o segundo, tratou da estabilidade macroeconómica combinada com a reforma das instituições públicas. Enquanto as primeiras reformas visaram iniciativas voltadas para o ajuste fiscal envolvendo cortes nos gastos públicos, reformas tributárias, liberalização económi-

ca e comercial, bem como a desregulamentação e privatizações em sectores específicos; as reformas do segundo movimento, que se consolidou a partir dos anos noventa, voltaram-se para as mudanças institucionais mais profundas, tais como a reforma do aparelho do Estado, das relações de trabalho, do judiciário, legislativo, dos mecanismos regulatórios, de programas massivos de privatizações e revisão das relações entre governos e administrações públicas subnacionais.

De todo o modo, pelo menos duas vertentes bem específicas (Mesquita, 1997), têm originado as reformas administrativas nas décadas de oitenta e noventa do século passado. Uma considera que o Estado ainda possui uma função primordial no espaço globalizado, e por isso deve sofrer uma reforma no sentido de fortalecê-lo; outra, vê o Estado como algo que vem comprometendo o desenvolvimento capitalista, devido ao seu grau de intervencionismo, de ineficiência, de corrupção, de mau atendimento aos consumidores, ou seja, considera que se faz necessário reformar o Estado para enfraquecê-lo de forma a não permitir que se interfira nos mecanismos de mercado.

A generalidade dos autores considera, assim, que a reforma do Estado, dada a sua amplitude e objecto, pode separar-se em duas categorias. Por um lado, estão as reformas que afectam o desenho e funcionamento das instituições, isto é, a maneira como os poderes do Estado se organizam e articulam com o objectivo de elaborar e por em prática as políticas públicas. Por outro lado, as reformas que podem centrar-se, não tanto no processo, mas no conteúdo da acção pública, redefinindo-se a sua finalidade, objectivos e alcance. As primeiras são as reformas institucionais e as segundas reformas substanciais.

O conceito de reforma administrativa é de difícil definição (Amaral, 2000), até porque, refere o autor, varia muito conforme as épocas, os países e as circunstâncias. Na verdade, porém, é que se procurarmos analisar sob o aspecto científico a noção de reforma administrativa teremos de encarar todos os seus aspectos, numa perspectiva global; diz-se, segundo o autor, que reforma administrativa é “um conjunto sistemático de providências destinadas a melhorar a administração pública de um dado país, de forma a torná-la, por um lado, mais eficiente na prossecução dos seus fins e, por outro, mais coerente com os princípios que a regem”.

Mas, e apesar de tudo, a crise da gestão pública é um fenómeno universal que se tornou visível a partir da década de setenta. Desde

então a *reforma do Estado* tornou-se num assunto de interesse de extensão a quase todo o mundo.

Se, por um lado, a principal razão para o contínuo sucesso durante trinta anos, foi a existência de um amplo consenso social a respeito do papel do Estado que procurava garantir prosperidade económica e de Bem-estar social, um tipo de Estado que começava a desfalecer, por outro lado, a formação da burocracia estatal deriva das funções, deveres e papéis que o Estado cumpre, em diferentes momentos históricos.

A reforma do Estado constitui um dos temas de maior importância na agenda contemporânea de políticas públicas e, certamente, um dos maiores desafios da relação Estado e Sociedade num mundo progressivamente democrático e globalizado já que a ordem mundial impunha uma reflexão sobre o papel do Estado (o que muitos autores designam por *Reinvenção do Sector Público*) e de um pesado e lento aparelho administrativo, nem sempre capaz de dar resposta aos problemas existentes. A permanência do modelo burocrático de administração, os seus constrangimentos, a ineficácia crescente de insucessos contínuos de modelos de organização de governo, em particular de organização interna de administrações públicas, levou um conjunto de países à adopção de importantes reflexões sobre o papel do Estado e a sua respectiva dimensão.

Em Portugal, com uma administração pública baseada essencialmente no modelo burocrático de inspiração weberiana (Almodovar, 2002) a mesma reflexão se impunha. Hood (1996) citado por Araújo (2001a) refere que Portugal se situa no meio da tabela dos países onde a extensão da implementação ou adopção das doutrinas do New Public Management (doravante NPM) foi medida (países da OCDE), todavia, a ênfase nas regras e nos procedimentos, a burocracia tradicional, por natureza centralizadora, o controlo exercido através da hierarquia, as tarefas de responsabilidade, o foco no processo e *inputs*, assim como a resistência burocrática à mudança, embaraçaram, e ainda embaraçam, o sucesso das reformas.

2. O MODELO BUROCRÁTICO

A Organização Estatal é, sem dúvida, um dos temas mais complexos da Ciência Administrativa. Quer pela sua extensão, quer pela diferenciação das suas funções e responsabilidades, exigindo tratamento

específico no campo da teoria das organizações. Apesar desta complexidade e no que diz respeito ao tradicional modelo burocrático de administração, este reflecte, quase sempre, uma clara separação entre política e administração e, conseqüentemente, regras distintas para os líderes políticos (normalmente eleitos) e os restantes trabalhadores da administração pública.

As críticas ao tradicional modelo burocrático, ou o ideal de burocracia (Pollitt, 1990; Longo, 1997; Peters, 1998; Minogue, 2000b; Bravo, 2000; Ariznabarreta, 2001b; Alomodovar, 2002) assentam, de entre outras características: (i) Falta de clareza na separação entre política e administração, mesmo no processo de decisão esta separação não é clara; muitas vezes os procedimentos dos funcionários fundem-se com os dos políticos; (ii) O processo de decisão não está, normalmente, conforme os procedimentos técnicos da racionalidade económica; (iii) Predominam a hierarquia e a centralização que se combinam formalmente e de forma subjugada pelos trabalhadores às regras e procedimentos para produzir resultados (ou patologias burocráticas), como os atrasos, indiferenças, arrogância e negligência para com os interesses legítimos dos cidadãos; (iv) Processo de implementação de cima para baixo, que frequentemente gera políticas e resultados inadequados; (v) Rede de transacções (interesses) é tão grande dentro da organização que gera um grau de complexidade ainda maior do que o próprio modelo sugere; (vi) Organizações lentas, ineficientes, obsessão pelas regras e indiferença às necessidades dos clientes; (vii) Falta de capacidade de iniciativa e de inovação dos serviços; (viii) Dificuldade de resposta às necessidades dos clientes/cidadãos; e, (ix) Falta de apoio ao esforço global e reduzida capacidade de inovação.

Sendo que os direitos e as preferências dos cidadãos têm cada vez mais peso na definição do que é o interesse geral, a reforma da administração pública aparece, assim, como o único meio, ou pelo menos o meio mais importante, de restabelecer e legitimar o que deverá ser o serviço colectivo já que os poderes e direitos de intervenção da administração pública se legitimam por essa via, isto é, legitimam-se pela função que realiza e pelo serviço que presta à comunidade. É, pois, inteligível de se concluir que as críticas que são apontadas ao modelo burocrático encaixam nas razões das reformas que a seguir se apresentam sendo que, na maior parte das situações, são a sua própria causa.

A administração pública portuguesa, a todos os títulos uma herdeira fiel da visão centralizadora de Napoleão, não foge à regra. Foi, durante muito tempo (Ferreira, 2002) confinada a ser o espelho da mentalidade lusitana mais tradicionalista, do estilo autocrático/paternalista e no recurso constante aos modelos organizacionais do tipo hierárquico-funcional sob o lema (Ferreira, 2002) “*você não está aqui para pensar, mas sim para trabalhar*”.

3. RAZÕES DAS REFORMAS

A reforma da administração pública é (Mozzicafreddo, 2001b) condicionada pelo contexto histórico, pela complexidade do social e pela orientação do poder político das sociedades, onde as escolhas colectivas e individuais dos cidadãos, em regime democrático, são de ter em conta para que tanto a reforma da administração pública, como a legitimidade dos seus objectivos e funções sejam reconhecidas pelos indivíduos que contribuem para o seu funcionamento.

A reforma administrativa ou a reforma do aparelho do Estado foi, portanto, um componente de um processo mais amplo de reforma das instituições do Estado já que as organizações públicas são intrinsecamente burocratizadas (Dupuy, 1999) e tal facto constitui a maior dificuldade para preconizar a mudança. Neste sentido, são apontados vários os factores socio-económicos que contribuíram fortemente para detonar a crise do Estado contemporâneo (Peters, 1992; Abrucio, 1997; OCDE, 2002) e, por consequência, a criação de condições materiais e intelectuais para o aparecimento do modelo gerencial, a saber: (i) Primeira crise do petróleo, iniciada em 1973, retomada ainda com maior força em 1979, na segunda crise do petróleo. A economia mundial enfrentou um grande período recessivo nos anos oitenta e nunca mais retomou os níveis de crescimento atingidos nas décadas de cinquenta e sessenta; (ii) A crise fiscal foi o segundo factor a enfraquecer os alicerces do antigo modelo de Estado. A maioria dos governos não tinha como financiar os seus défices. Os problemas fiscais tenderam a agravarem-se na medida em que se iniciavam (por exemplo nos EUA e Reino Unido) revoltas dos contribuintes (*taxpayers*) contra a cobrança de mais impostos, principalmente porque não encontravam uma razão directa entre o acréscimo de recursos governamentais e a melhoria dos

serviços públicos; (iii) Sobrecarga de actividades por parte do Estado, acumuladas ao longo do pós guerra, com muito a fazer e com poucos recursos para cumprir todos os seus compromissos; (iv) Ingovernabilidade. Os governos estavam inaptos para resolver os seus problemas; e, (v) Globalização e transformações tecnológicas que transformaram a lógica do sector produtivo e que também afectaram o Estado.

É, assim, consentâneo, que o Estado democrático vinha perdendo poder de acção, o crescente aumento da necessidade de cortar nos gastos (essencialmente de pessoal) e, ainda, que a ascensão de teorias extremamente críticas às burocracias estatais abriram espaço para o avanço do modelo gerencial como referência ao sector público. A propósito de Estados de Bem-estar (*Welfare State*) Minogue e Araújo (2000b; 1997) resumiam, as razões pelas quais se apontam falhas às formas de governação e, por conseguinte, da necessidade de se reformar: (i) Um insensível (indiferente) e evasivo Estado, cujas intervenções excedem os seus limites e restringem a liberdade das pessoas para gerirem, criando-lhes mais dependência do que propriamente autoconfiança; (ii) O tamanho demasiado grande do Estado (suas intervenções) com demasiadas responsabilidades, tornou-o incapaz de ser eficiente e eficaz nessas mesmas responsabilidades; (iii) Os interesses do Estado, onde as elites e grupos privilegiados exploram oportunidades pelas actividades do próprio Estado, realçaram os interesses privados pelos proventos próprios; (iv) A crise do Estado Providência; (v) A necessidade de redução dos gastos públicos; e, (vi) As exigências diante da adaptação à integração europeia (em especial, um razoável número de países que fazem hoje parte da EU).

O padrão de caracterização da *crise do Estado* engloba alguns pontos recorrentes que se inter-relacionam em diferentes medidas (pelos menos ao nível internacional). Deste modo, são vários os autores que partilham das mesmas razões que levaram à implementação de reformas (Martins, 1996 e James 1996) no que resultaram novas formas de gestão para um grupo de países reformadores da OCDE, como a Austrália, Canadá, Nova Zelândia, Holanda, Suécia, Reino Unido e EUA. São visíveis, também, significantes alterações de movimentos de reforma na Áustria, Dinamarca, Finlândia, França, Irlanda, Itália, México e Portugal (James, 1996); este movimento é, contudo, mais lento na Alemanha, Grécia, Japão, Espanha, Suíça e Turquia (Hood, 1991) e, julgamos nós, Portugal.

4. MOVIMENTOS DE REFORMA

Atendendo a que os modelos de reforma da administração (que necessariamente incidem nas opções políticas dos diferentes Estados e nas particularidades das sociedades em causa) não são unívocos (Mozzicafreddo, 2001b) e, ainda, porque os estudos reforçam a ideia de que não é viável que as práticas de reforma devam ser encaradas como crescimento de um só movimento ou paradigma (Hood, 1994a), opta-se por fazer uma representação dos diversos movimentos, nacionais e internacionais, sobre as razões estruturais da reforma das administrações públicas, sempre associada à reforma do Estado, já que como refere Gomes Canotilho (2000), citado por Salis Gomes (2001) “não tem rigor científico nem interesse prático ponderar a reforma da administração pública e os modelos de gestão que melhor a servem ignorando que *qualquer reforma de administração exige a reforma do Estado e qualquer reforma do Estado é indissociável da reforma da administração*”.

Nos termos propostos por Peters (1997), os tipos de reforma adoptados pelos diferentes países poderão estar associados, designadamente, à tendência política dos partidos no poder, ao poder dos sindicatos do sector público, ao contexto socio-económico desses países, mas, comprovadamente, estarão acima de tudo associado à cultura administrativa que prevaleceu nesses Estados. Como refere Timsit (2001) as reformas são diferentes porque são diferentes as culturas e os sistemas administrativos, assiste-se a uma profunda transformação do Estado, que toca a sua própria essência e se reflecte praticamente em todos os domínios da organização e actividades administrativas (Gomes, 2001), pois os vários movimentos de reforma procuraram direccionar a atenção para o desenvolvimento das organizações públicas, o comportamento humano e a gestão, procurando assim melhorar a implementação, análise e avaliação das políticas públicas (Araújo, 2002b). É, pois, com este sentido de reforma que, para o caso português, e não só, se têm vindo nas últimas décadas a (re) formular e desenvolver novos modelos de gestão, em particular na gestão pública. Os argumentos incluem a crença, por parte de alguns reformadores, que o modelo da NGP fornece novas formas de organizar o sector público de forma mais eficaz e eficiente do que o tradicional modelo burocrático (Peters and Wright, 1998, citados por Araújo, 2002c).

Em Portugal, a reforma administrativa ao longo dos últimos vinte anos tem-se caracterizado por fortes características managerialistas e de desintervenção do Estado, com algumas influências da *public choice*, mas sem medidas de fundo e de uma estratégia continuada. Deste modo, qualquer movimento de reforma, mesmo extrapolando a realidade portuguesa, apresenta razões estruturais, mesmo que as iniciativas dessas reformas de administração pública não apresente, como já se referiu, um padrão único dum modelo unívoco. Embora Osborne e Gaebler (1992) insistam na existência de um inevitável e global movimento para um único modelo, contrariamente a Dunleavy e Hood (1994) que afirmam que o futuro nesta área é múltiplo e não singular. De todo o modo, segundo Mozzicafreddo (2001b), as iniciativas de reforma da administração pública desenvolvidas nos últimos anos traduzem medidas de reforma complementares dos diferentes modelos de modernização.

Igualmente, e tendo em conta as tipologias de reforma elaboradas por Peters (Mozzicafreddo, 2001b) são de salientar (para a maioria dos países da EU que têm vindo a realizar estas iniciativas) as reformas baseadas: (i) na lógica de mercado (privatizações, agências independentes, contratualismo, análise custo/benefício); (ii) as iniciativas participacionistas (orientação para o cliente e o utente, carta do cidadão, instância de reclamação, avaliação da qualidade do serviços, etc.); e, (iii) as iniciativas de desregulamentação e desburocratização (simplificação de procedimentos, estatuto do funcionário público, flexibilização na relação laboral, etc.) que vão de encontro, aliás, às iniciativas propostas por vários autores (Mozzicafreddo, 2001b; Pollitt, 1994; Dias, 2002; Rodríguez-Arana, 2002; Júnior, 2002; Bravo, 2002; Araújo, 2001a) como ideias fundamentais para a reforma da administração pública: (i) Introdução da lógica gestonária na administração pública (liberalização e privatização das actividades económicas e sociais do sector público); (ii) Redução do peso do sector público e flexibilização do regime de trabalho; (iii) Desregulamentação, delegação e devolução de competências aos organismos intermediários; (iv) Criação de agências autónomas de gestão (separação da esfera política da esfera da administração; a ideia é a separação das funções de concepção das funções de execução); (v) Introdução de técnicas de gestão profissional (inspiradas na gestão privada); (vi) Iniciativas de desburocratização (racionalização e simplificação de procedimentos administrativos); (vii) Proximidade

da administração para com os cidadãos (ideia de uma administração ao serviço das pessoas); (viii) Introdução de métodos de gestão financeira e orçamental visando o crescimento da eficiência e eficácia do sector público; (ix) Novos sistemas retributivos (*merit-pay systems*), novas formas de demissão de trabalhadores, código de princípios e boas práticas; (x) Criação de novas estruturas organizacionais; (xi) Recurso a mecanismos de mercado e na participação directa dos utilizadores no funcionamento das agências e instituições; (xii) Amplos programas de desconcentração, descentralização, regionalização e autonomização; (xiii) Centros de responsabilidade, cartas de serviços públicos, sistemas de avaliação de políticas públicas; (xiv) Agenciamento, descentralização e autonomização de tarefas executivas do governo central; (xv) Criação de agências e departamentos que acompanham também as agências de execução (*networks*) que constituem unidades autónomas com grande liberdade nos domínios da gestão financeira, pessoal e planos remuneratórios; (xvi) Modernização dos sistemas de apoio à gestão pública (reconstruir a capacidade analítica do Estado); (xvii) Acesso a documentos administrativos (DL n.º 65/93, de 28/8); (xix) Caixa e Livro de Reclamações; (xx) Lojas do Cidadão, etc.

Como se observou, são múltiplos os movimentos de reforma onde proliferam e continuam a proliferar iniciativas de várias ordens. Rocha (2000) refere, contudo, ser possível encontrar pontos em comum àqueles movimentos de reforma, a saber: (i) Controlo das despesas públicas; (ii) Adopção de técnicas e processos de gestão empresarial (separação das funções de execução das funções de concepção); (iii) Visão do cidadão como consumidor (com a adopção de medidas destinadas a simplificar procedimentos, identificação dos responsáveis, possibilidade de escolha entre prestadores, etc. e, finalmente, as *cartas de qualidade* que surgiram na Inglaterra em 1991, Bélgica, França e Espanha em 1992, Portugal em 1993, Canadá e EUA em 1994); e, (iv) Mudanças dos estatutos dos funcionários que tendem a perderem o estatuto tradicional de segurança de emprego.

Um dos exemplos mais comuns na literatura a propósito das iniciativas de reforma foi a criação de agências autónomas, onde se pretendeu fazer a separação da esfera política da esfera da administração como intuito de destrinçar as funções de concepção das funções de execução, como aliás já se referiu.

Subirats (1990) refere a este propósito que a questão central aqui se prende, essencialmente, com o corte do formalismo administrativo, a burocracia, em ordem à obtenção de melhores resultados e de forma mais transparente. O desenvolvimento de empreendimentos e de serviços públicos, sob a forma de parcerias público-privado (Simões, 2002), constitui uma abordagem de governação transversal e pragmática que, de modo crescente, a generalidade dos Governos tem vindo a adoptar com vista a mobilizar a capacidade de financiamento e de gestão do sector privado, no sentido de expandir a base infra-estrutural da economia e melhorar a cobertura e qualidade dos serviços públicos e sociais prestados aos cidadãos.

4.1. Situação em Portugal e Noutros Países Reformadores

Segundo Gomes (2001b) pode mesmo dizer-se que a história mais recente da administração pública portuguesa compreende, desde a instauração do regime democrático, em 1974, quatro grandes fases que correspondem a perspectivas de reforma com linhas de força comuns, mas também importantes características próprias.

Para Rocha (2001) a reforma administrativa reporta-se à crise do Estado de Welfare, isto é, aos anos setenta. Todavia, cada reforma é modelada pela história administrativa de cada país sendo-o, também, para Portugal. Neste sentido o autor considera existirem quatro grandes movimentos de reforma administrativa, a saber: reforma administrativa no estado novo; a Revolução de Abril de 1974 e a Reforma Administrativa (1974/1985); Revolução managerial da Administração Pública Portuguesa (1985/1995) e, por último, Governo Socialista e Reforma da Administração Pública (1996/1999) ou Reinvenção da Administração Pública. Dias (2002) sugere-nos, do mesmo modo, os seguintes modelos ou fases de movimento de reforma em Portugal: 1969/1974, fase da superação do modelo patrimonialista típico do Estado Novo; 1974/1976, fase de construção do modelo tecnoburocrático de administração; 1976/1986, fase da experimentação do modelo burocrático instituído pela Constituição; 1986/1995, fase da influência da teoria da escolha pública; e, por último, 1995/2001, a fase da influência do paradigma managerial. Para Bravo (2002) a determinação em encetar a reforma

da administração central segundo as tendências recentes das teorias da administração pública e de acordo com as realizadas nos outros países da UE, datam da criação da Comissão para a Qualidade e Racionalidade na Administração Pública em Abril de 1992. Desenvolveram-se subseqüentemente algumas medidas tendentes à reforma da administração pública.

No plano internacional, Barzelay propõe, ao nível dos modelos conceptuais de reforma administrativa três níveis de abstracção: (i) estratégia: modelo conceptual e que corresponde ao conjunto de valores e ideias que produzem para diagnosticar a realidade; (ii) políticas; conjunto de disposições com as quais se pretende transformar cada parte da institucionalidade administrativa (serviços públicos, estruturas, procedimentos de tomada de decisão, etc.); e, (iii) instrumentos: seriam as técnicas, práticas e ferramentas metodológicas com as quais se pretende fazer uma reforma política (emprego, política de recursos humanos, remunerações, selecção, etc..

Aucoin opta por designar os modelos como o paradigma da *Public Choice* e Paradigma *Gerencialista*. Peters, na sua tipologia, caracteriza quatro visões e/ou movimentos de reforma: (i) mercado; (ii) participação; (iii) flexibilidade; e, (iv) desregulamentação. Klages e Haubner defendem como movimentos: (i) estratégias de contractualização; (ii) estratégias de comunicação; e, (ii) estratégias híbridas (contractualização e comunicação). Mas Ariznabarreta inclina-se para quatro modelos relacionados com quatro componentes fundamentais: (i) serviço civil; (ii) as estruturas administrativas; (iii) procedimentos de decisão; e, (iv) relações com os cidadãos.

É por demais reconhecido que a combinação de várias críticas apontadas ao tradicional modelo burocrático de administração pública, produziu um movimento de reforma, usualmente denominado *New Public Management* (Minogue, 2000b) ou Nova Gestão Pública, designação mais difundida, ou, ainda, “paradigma pós burocrático” (Overman *et al*, 1994), *gerencialismo puro* ou *administração pública gerencial* (Bresser-Pereira, 1996) e *Governo empresarial* (Osborne *et al*, 1992). As transformações radicais necessárias para a introdução deste novo paradigma da nova gestão pública caracterizam-se, essencialmente, segundo Minogue (2000b) em: (i) reestruturar e reduzir o sector público, especialmente através da privatização; (ii) reorganizar e fazer

emagrecer o funcionalismo público principalmente a nível de administração central; (iii) introdução de mecanismos que incentivem a competição nos serviços públicos, especialmente ao nível interno, e adesão ao *contracting out* como forma de prestação de serviços do sector privado ao sector público; e, (iv) promover a eficiência e obter uma valorização dos custos dos recursos (*value for money*) através de auditorias e medição de desempenhos.

Já é quase banal observar que, nas últimas duas décadas, as burocracias públicas dos países europeus, bem como de outros estados da OCDE, conheceram níveis de mudança extraordinários. Várias foram, portanto, as perspectivas de aproximação à NGP, nas últimas décadas. Contudo e de acordo com Hughes (1994), citado por Araújo (2001a), estas aproximações têm vários pontos em comum, dos quais se destacam: (i) Preocupação com os resultados e responsabilidades dos gestores; (ii) Tornar as organizações mais flexíveis, assim como o emprego público; (iii) Desenvolvimento de indicadores de gestão e de desempenho, assim como a definição clara dos objectivos da organização; (iv) Mecanismos de mercado; e, (v) Redução de algumas funções do Estado, através de mecanismos de promoção.

Rocha (2001) refere da possibilidade de cinco modelos, para o caso de Portugal, de gestão da administração pública: Administração legal burocrática; Administração Profissional; Gestão Política; Managerial; e, Governação. Para Popik (1998) os modelos de reforma emergentes que surgiram como alternativa ao modelo burocrático, são: (i) Mercado. Grande parte da teoria económica aplicada à reforma do Estado enquadra-se neste modelo, como aliás a *public choice*; (ii) Participativo. Antítese do modelo de mercado, busca de mecanismos de decisão colectivos que melhorem o funcionamento da burocracia, em vez de aumentar o custo do funcionamento do Estado, é um enfoque *bottoms-up*, desde a cidadania até à classe política; (iii) Desregulador. A sua principal preocupação é gerar um marco que permita aos administradores públicos gerirem com liberdade; e, (iv) *New Public Management*. Em primeiro lugar é um modelo confuso porque, essencialmente, segundo Popik, é o modelo de mercado aplicado à prática, pelo menos para Nova Zelândia, Reino Unido, e, em segundo lugar, porque se assume noutra corrente que tem origem nos EUA, tipicamente associado com a noção de “reinvenção do governo”. De todo o modo o seu pressuposto é trans-

formar o modelo burocrático através da incorporação do espírito empreendedor, sendo que o modelo (*new public management*) na sua primeira corrente que se baseia no modelo de mercado, a versão norte-americana é mais heterodoxa porque combina elementos dos modelos de mercado, participativo e desregulador, como a competição, privilégio ao cliente, menos hierarquia, participação dos cidadãos, *empowerment* e incentivos à inovação.

Vários são, portanto, os modelos que se apresentam, com mais ou menos solidez e originalidade, em substituição do modelo Weberiano, destacando-se a Reinvenção do Governo proposto como plano de reforma do governo americano pela Comissão a que presidiu o vice-presidente (Saraiva, 1997). O *New Public Management* (NPM), é o exemplo disso mesmo: surgiu da evolução do modelo anterior (Reinvenção do Governo), porém esta corrente (NPM) inspira-se, por um lado, na aplicação ao sector público de técnicas de gestão que evoluíram nas empresas privadas, dando, por outro lado, maior atenção às especificidades e aos aspectos políticos que enquadram a actividade das organizações públicas. Daí basearem-se nas formulações teóricas da disciplina da economia política conhecidas como *public choice*.

Diga-se, de resto, que o movimento do *National Performance Review* assume traços distintos em relação às experiências desencadeadas por Reagan nos EUA ou por Thatcher na Inglaterra, nas quais as privatizações e a apologia ao sector privado assumem o comando das iniciativas. Os formuladores da reinvenção reconhecem a importância e a necessidade do papel do governo nas sociedades organizadas pelo mercado, assumindo o perfil mais nitidamente institucionalista ao acreditar na ideia de que as instituições representam elementos necessários para a eficiência dos mercados e dos governos. Trata-se, portanto, de uma forma de empreendedorismo que se volta para a reinvenção dos mecanismos internos de funcionamento da burocracia como princípio, afastando-se de concepções que teorizam sobre os males da presença do governo e dos seus padrões. Daí que o NPR combata os excessos do poder legislativo e executivo sobre a burocracia (Rezende, 1998) mostrando que o ajuste entre as organizações e incentivos tem profunda conexão com a responsabilidade e eficiência.

Na literatura podem encontrar-se, como se viu, uma série de motivos que potenciam a reforma dos diferentes sistemas administrativos e

que Knill (1999) em Angelov (2001), traduz como sendo factores potenciadores (ou não) para a capacidade de reformar a administração pública.

Se é inegável que a modernização suscitou já novas práticas administrativas, os benefícios claros de algumas dessas reformas não são tão visíveis como à partida se poderia esperar (Silva, 2001). De facto, continuam por resolver as tensões entre autonomia dos funcionários e a procura pela classe política de um novo tipo de controlo sobre o aparelho burocrático, entre centro e a periferia, na procura de um novo equilíbrio, e entre a renovação da norma jurídica e a desvalorização do direito nas práticas administrativas, referindo o mesmo autor, citando Rouban (1995). Em conclusão poderá mesmo reproduzir-se o que refere Osborne e Gaebler (1992): “O nosso problema fundamental é o facto de termos o tipo inadequado de governo. Não necessitamos de mais ou menos governo: precisamos de melhorar o governo. Para sermos mais precisos, precisamos de uma melhor actividade governativa”. Assim, e finalizando com as proposições de Bertucci (2002), qualquer transição, para qualquer país, que pretenda reformar a administração pública deverá ser um processo que envolva uma profunda transformação (em todo o aparato governamental), consolidação (desenho a longo prazo e capacidade de construir novas políticas públicas), modernização (no sentido de adoptar melhores e novas práticas de governo) e, por último, adaptação (seguir referências e práticas no mundo cultural onde se insere). É, de resto, a posição de Pollitt e Bouckaert (2000) quando referem que os três factores intervenientes no processo de reforma administrativa são: forças sócio-económicas (forças económicas globais, mudanças sócio-demográficas e políticas sócio-económicas nacionais), sistema político (ideias novas sobre gestão, ideias políticas dos partidos, pressão dos cidadãos, pressão da elite sobre que reformas de gestão são convenientes) e, sistema administrativo (conteúdo do “pacote” de reformas, processo de implementação e reformas que se esperam).

5. A NOVA GESTÃO PÚBLICA

Nenhuma organização pode permanecer a mesma, sem perder relevância, numa sociedade em mudança. Os governos são agora parte de

um movimento global que é descrito por muitos como a era do *New Public Management* (NPM) (Hood, 2000; Barzelay, 2001; Moon, 2002, em OCDE, 2002).

Grosso modo, a redefinição do papel do Estado na economia e a tentativa de reduzir os gastos públicos na área social, tarefa esta nem sempre bem sucedida, foram as duas grandes saídas, pelo menos mais comuns, à crise das dimensões económica e social do antigo tipo de Estado. Para responder ao esgotamento do modelo burocrático weberiano (Abrucio, 1997), foram introduzidos, em larga escala, padrões gerências na administração pública, inicialmente e com mais vigor nalguns países Anglo-saxónicos (Grã-Bretanha, EUA, Austrália e Nova Zelândia) e depois, gradualmente, na Europa continental e Canadá. O modelo gerencial em debate está obviamente relacionado com a utilização do *managerialismo* na administração pública e que, por consequência, faz parte de um debate bastante alargado caracterizado pela prioridade dada ao tema da reforma administrativa seja na Europa ocidental, seja no Leste europeu ou ainda em países menos desenvolvidos. Neste contexto de pluralidade de concepções organizacionais, cabe ressaltar que foi o modelo gerencial, inicialmente na sua forma mais pura, o propulsor das primeiras mudanças no modelo burocrático weberiano (Abrucio, 1997). Trata-se, em suma, de reconstruir o sector público sob bases pós-burocráticas, e que encontraram no *managerialismo* um deses principais fundamentos.

Deste modo, o *managerialismo*, em contraste com o tradicional modelo burocrático, desenvolveu-se no sector público pelas mesmas razões que emergiu no sector privado, nomeadamente uma preocupação pelos resultados, pelo desempenho e consequência desse desempenho. Assim, a sua grande prioridade é dar a gestão às pessoas que fazem gestão (Aucoin, 1990, citado por Pollitt, 1994). O *managerialismo* é a face de uma nova e preocupada forma de repensar o Estado (Pollitt, 1990; 1994), uma das tendências mais notáveis (Echebarría, s.d.), convertendo-se na designação comum do conjunto de doutrinas, amplamente similares, que dominaram a agenda de reforma burocrática em numerosos países da OCDE desde finais dos anos setenta (Hood, 1991).

O *managerialismo* substituiria o modelo weberiano, introduzindo a lógica da produtividade existente no sector privado. São identificados, portanto, os marcos teóricos da reforma administrativa, como sendo

dois conjuntos de ideias que servem de suporte e constituem elementos orientadores da reforma da administração pública (Rocha, 2001): (i) Teoria da escolha pública (*public choice theory*) que põe ênfase na necessidade de restabelecer a primazia do Governo sobre a burocracia, sublinhando a importância da centralização, coordenação e controlo por parte do poder político; e, (ii) *Managerialismo* (*managerialist school*) ou escola *managerial* que insiste na necessidade de restabelecer a primazia dos princípios de gestão sobre a burocracia, insistindo, também, na descentralização, desregulação e delegação.

O primeiro ponto de comparabilidade da maioria das reformas é o paradigma gerencialista que as norteia. Orientada por princípios teóricos oriundos das teorias da escolha pública (*public choice*), teorias do agente principal, e do novo institucionalismo económico, o *New Public Management*, ou *Nova Gestão Pública*, foi a âncora teórica que inspirou programas nacionais nos anos noventa (OCDE, 2002).

Enquanto teoria do Governo (*Governance*), a teoria da *Escolha Pública*, critica a autoridade hierárquica e propõe a descentralização de responsabilidade para unidades não governamentais e para as instituições locais. Enquanto teoria administrativa, defende uma maior delegação de poderes para essas unidades e maior concorrência entre elas (Machado, 1999).

A primeira dimensão recaiu sobre a necessidade de dotar a administração pública de uma lógica administrativa construída a partir de mecanismos e incentivos capazes de produzir eficiência, efectividade, e qualidade na provisão dos serviços públicos. Para tal, o novo paradigma aderiu a uma lógica pós-burocrática na qual são preferidas estruturas descentralizadas de gestão nas quais as estruturas de decisão sobre a alocação de recursos e provisão de serviços sejam mais próximos dos cidadãos-consumidores. Por fim a cultura burocrática dos controlos e meios deveria ser substituída por uma cultura de gerência voltada para os resultados, onde os gestores públicos operariam com mais autonomia, menos controlos burocráticos, e maior atenção aos resultados. Em síntese as reformas buscaram criar uma nova burocracia na qual o padrão de responsabilidade pelos controlos fosse progressivamente substituído pela responsabilidade nos resultados (Júnior, 2002).

Para ultrapassar os constrangimentos do modelo burocrático, e em particular a sua racionalidade, surgem, como já referimos, no início dos

anos oitenta novos modelos de gestão pública, motivados, essencialmente, pela necessidade premente de redução dos défices públicos (Almodovar, 2002). São conhecidas as múltiplas tentativas, nacionais e internacionais, de reinvenção da burocracia desenvolvida ao nível dos valores éticos, do léxico empresarial, das estruturas organizativas, dos métodos de trabalho, das medidas de desburocratização administrativa, das técnicas de alocação de recursos, da produtividade, da gestão do capital humano, da qualidade na produção de bens e serviços no sentido da modernização, ou melhor, da modernidade (Rodrigues *et al.*, 2002); é pois, com este alcance, que se pretende ilustrar uma das evoluções recentes de reforma e alteração da administração pública.

O *New Public Management* (NPM) ou *Nova Gestão Pública* (NGP), vulgarmente conhecido como o paradigma de gestão empresarial, tem sido moda em muitos países, especialmente nas democracias anglo-americanas nos últimos quinze anos. Nasce da convicção de que a burocracia falhou e as soluções do sector privado são a chave para o sucesso.

Todas as iniciativas e reformas (também modelos) enunciados, ou até de reorganização da administração pública tradicional, são convergentes com referência aos objectivos e a própria filosofia neoliberal a elas subjacentes. Receberam, isso sim, designações distintas nos diferentes países, como por exemplo (Hood, 2000): *Project de Service* na França, *Next Steps* no Reino Unido, *Public Service 2000* no Canadá, *Novo Modelo de Controlo* na Alemanha, etc.. Mas, como refere Hood (2000) era necessário alguma etiqueta genérica para universalizar tal filosofia de gestão. Dito assim, e em consequência, apareceu a designação nos países anglo-saxónicos de um novo modelo designado de *Nova Gestão Pública*.

A expressão *Nova Gestão Pública* tem sido utilizada para descrever genericamente todas as mudanças, embora possa contribuir para obscurecer como para esclarecer os conceitos subjacentes às reformas (Peters, 2001a). O termo *New Public Management* é, por seu turno, também controverso (Dunleavy, 1994). Hood e Jackson (citados por Saraiva, 1997) caracterizam a NGP não só como um argumento administrativo, mas também, como filosofia administrativa que genericamente é um corpo de “ensinaças doutriniais e que goza de ampla aceitação” (Saraiva, 1997), principalmente na questão do favorecimento da

intrusão de modelos e pessoas originárias do sector privado (Pettigrew, 1997), é uma espécie de movimento de reforma inserido/adaptado por um certo número de países anglo-saxónicos, em particular a partir de 1979 e sob o governo de Margaret Thatcher no Reino Unido.

Concretamente, a NGP procura dinamizar a administração ao introduzir no seu funcionamento uma lógica de concorrência pela via de mecanismos tipo mercado, as ideias de autonomia e descentralização dos serviços administrativos, privilégio à noção de cliente (Petermann, 2001; Nomden, 2002).

Em suma a nova gestão pública, ou *New Public Management*, conforme referencia o relatório do Banco Mundial (2002) sobre o movimento do NPM, é uma designação escorregadia. Geralmente é usada para descrever ou designar uma cultura de gestão que enfatiza o cidadão e o cliente assim como a responsabilidade pelos resultados. Ou, ainda, como refere Denhardt (2000) a nova gestão pública é claramente uma ligação à perspectiva da escolha pública (*public choice*) da administração pública.

Das características que se apontam ao movimento da NGP resumem-se aquelas que são, na generalidade, apontadas como as orientações e características principais deste movimento (Pettigrew, 1997); Gomes, 2001; Dunleavy e Hood, 1994; Mozzicafreddo, 2001; Peters, 2001a; Pitschas, 2001; Júnior, 2002; Almodôvar, 2002; Gore, citado por Saraiva 1997; Hood, 1994a, 2000): (i) Atenção ao controlo financeiro; (ii) Auditorias financeiras e profissionais; (iii) Desregulamentação; (iii) Importância das preferências do mercado e utilização de quase mercado para alocação de recursos; (iv) Gestão por contratos e uma fragmentação de organizações públicas ao nível local; (v) Centralização de actividades secundárias; (vi) Estrutura de pessoal aligeirada, tanto na base como no topo; (vii) Preocupação com a qualidade (qualidade total); (viii) Atenção ao utente; (ix) Acento na participação dos cidadãos e na responsabilização; (x) Esforço de redução dos custos e, em particular, assegurar a transferência dos custos de produção; (xi) Diferenciação do financiamento da aquisição e da produção de serviços; (xii) Descentralização das responsabilidades de direcção (separação das decisões estratégicas e operacionais); (xiii) Introdução da avaliação do desempenho e dos resultados (por exemplo *Benchmarking*); (xiv) Integração dos princípios de concorrência (por exemplo *contracting out*);

(xv) Flexibilização do emprego público; (xvi) Visão das organizações como uma cadeia de relações principalmente de baixo custo, em redes de contrato que vinculam incentivos ao rendimento; (xvii) Desburocratização; (xviii) Sistema de gestão não hierarquizado, gestão empresarial; (xix) Eficiência e produtividade organizacional, incentivos à diferenciação; (xx) Lógica de mercado, contratação de serviços, projectos flexíveis; (xxi) Devolução, delegação de poderes, diminuição da organização; (xxii) Busca de eficiência através de técnicas de gestão privada; (xxiii) Princípios como *lean management* (gestão com um mínimo de recursos) e *total quality management* (gestão de qualidade total); (xxiv) Competitividade; (xxv) Buscar no mercado e não nas soluções administrativas; (xxvi) Fomento da confiança nos contratos (*contracting out*); (xxvii) Optimizar o recurso das novas tecnologias, etc.

Assim, rever os orçamentos, torná-los mais transparentes em termos de responsabilidade, atribuição de custos aos resultados, avaliação e criação de indicadores de desempenho, incentivos à performance, desagregação de funções ou formas de quase-mercado ou contratuais (com a introdução de novas formas de fornecimento), abertura à competição entre agências públicas, firmas e outras organizações privadas e desconcentração de regras de fornecimento ao mínimo tamanho, foram muitas das iniciativas de reformas ou pelo menos intenções de mudança entre os modelos tradicionais de administração (burocráticos) para modelos novos de gestão, como a NGP.

É exagerado dizer que a nova gestão pública se resume à introdução de mecanismos de mercado ou quase mercado no sector público já que a principal diferença entre o sector privado e o sector público é o grau de complexidade política; mas existem semelhanças: resistência à mudança, ritmo de mudança e problemas de liderança (Pettigrew, 1997).

Jones e Tompson (1997) juntam os grandes princípios e conceitos do NPM para uma definição maior, descrevem este movimento como tendo cinco princípios básicos, os cinco “Rs”¹: reestruturação, reengenharia, reinvenção, realinhamento e revisão. A ideia de que os governos nacionais são melhores actores nas políticas públicas e que são capazes

¹ Para Argyriades (2001) os quatro “Ds” da democracia são: descentralizar, desconcentrar; desburocratizar e, por último, desregular.

de influenciar a economia e a sociedade através das suas acções, aparece, agora, com muitas incertezas. A ideia de *Governance without government* está a tornar-se o modelo dominante de gestão para as democracias industrializadas. A discussão daquele paradigma, entre nós vulgarmente conhecido por “menos Estado, melhor Estado”, é largamente uma ideia europeia e concentrou-se de início no Reino Unido e na Holanda. A perda de legitimidade do Estado tem a ver com o facto de ser extremamente grande e burocrático. Embora, como se pode ler num relatório de Banco Mundial (World Bank, 1997; Popik, 1998) não se trata de ter mais ou menos Estado, mas, isso sim, de construir sobre as reformas macroeconómicas para gerar um Estado mais eficaz.

Muitos dos *New Public Management Scholars* (Benavides, 2002) não fazem a distinção entre o *Reinventing Government* e o *New Public Management movements*. Teoricamente o NPM resultou de duas ideias que emergiram juntas.

Contudo, para alguns académicos o debate sobre o movimento designado como *Governance* foi despoletado, em parte, pela filosofia avançada da NGP. A NGP é essencialmente uma filosofia de *generic management* (Peters, 1998) porque argumenta que toda a gestão é similar nas mudanças e por consequência os seus problemas podem ser resolvidos da mesma maneira, quer no sector privado, quer no sector público.

As diferenças que se apontam a estes dois movimentos (NPM e *Governance*) são as seguintes: em primeiro lugar, o NPM nega uma especificidade de cultura de serviço público ou mesmo de uma política de serviço público, enquanto que o *Governance* é o elemento central de uma política democrática; o NPM identifica nos serviços públicos a ineficiência e indiferença às necessidades dos clientes, por outro lado o *Governance* mantém algum grau de controlo político sobre o serviço público, sendo visto como uma extensão do interesse público. Em segundo lugar o NPM tem preocupações com os resultados (foco quase exclusivo no desenvolvimento de técnicas de gestão intraorganizacionais para assegurar a satisfação dos clientes), a filosofia do *Governance* preocupa-se com os processos. Em terceiro lugar para o NPM as reformas administrativas dão-se de forma interorganizacional, enquanto no *Governance* dão-se de forma intraorganizacional, o primeiro com ênfase na teoria organizacional e o segundo com ênfase na teoria polí-

tica. Em quarto lugar o NPM é mais direccionado para as mudanças nos valores e práticas do serviço público e o *Governance* aparece em diferentes formas institucionais e em contextos nacionais diferentes.

Para Frederickson (1996) a comparação entre os dois movimentos, sendo que com visões diferentes sobre o paradigma da burocracia, têm contudo em comum, de entre outras, as seguintes características: (i) Ambos os movimentos se encontram desapontados com o ritmo de mudança ou, se se quiser, como se faz essa mudança; (ii) Ambos os movimentos apelam, no âmbito da estrutura organizacional, à descentralização, menos hierarquia, ao *contrating-out*, etc. e, (iii) Ambos os movimentos apelam à satisfação e ao trabalho em grupo e, ainda, ambos os movimentos apelam à criatividade, etc.

Generalizou-se, portanto, a ideia de que a eficácia do sector público pode ser aumentada pela aplicação de técnicas e valores do sector privado (Saraiva, 1997), embora o autor ressalve que as burocracias públicas são diferentes das empresas privadas uma vez que estas abrem uma maior possibilidade de uma melhor e mais eficiente supervisão.

A verdade é que muitos países membros da OCDE optaram por elementos ou princípios reformadores, especialmente a privatização, os contratos, as agências executivas e programas de eficiência e qualidade (OCDE, 1995a, 1996c).

De todo o modo a cópia de modelos de outros países ou de formas organizacionais é uma prática utilizada por vários governos quando iniciam programas de reformas (Araújo 2000), assim exposto não temos dúvidas que as reformas devem, como sugere o Banco Mundial (2000a) ser suportadas e conduzidas ao mais alto nível de Governo para terem sucesso.

Mas, mudar as regras internas não é suficiente para alimentar e manter o domínio sustentável da reforma. Noutro relatório do Banco Mundial (1997) são aclarados importantes mecanismos que promovem a boa governação e a eficiência no sector público, a saber: (i) Constringimento das reformas internas æ por exemplo, o sistema de contabilidade e auditoria pública, independência do judiciário e do Banco Central, funcionalismo público, regras do orçamento e de órgãos de controlo e vigilância; (ii) Voz às parcerias; por exemplo, descentralizar para dar mais autoridade às comunidades, serviços de manutenção e fiscalização da satisfação do cliente e respectivo *feedback*, livro de recla-

mações; (iii) Concorrência; por exemplo, livre concorrência na participação dos serviços sociais, participação dos privados nas infra-estruturas, mecanismos alternativos de resolução de conflitos, privatização de certas actividades do mercado, que poderá implicar uma rescisão global e fundamental da forma de ver o Estado, na perspectiva da sua reforma.

Será prudente, por consequência, para os países atraídos pelas promessas do NPM tomarem uma dupla estratégia: construção de instituições próprias o mais rapidamente possível, incluindo instituições para monitorar e avaliar, como estratégia para alargar o caminho para uma gestão mais flexível. Esperar por adoptar o modelo na íntegra não quer dizer que os governos devam esperar por adoptar novos métodos de fazer gestão, focar a avaliação dos resultados e relatórios transparentes desses mesmos resultados (Banco Mundial, 2000a).

Sem esta adaptação flexível às condições locais, as reformas não serão enraizadas e criarão vazios, falsas formas, o que será ineficiente e pouco mais fará que criar uma nova burocracia. A nova literatura sobre privatizações, e sobre mecanismos de mercado e *contracting out* mostra bem que são evidências claras da eficiência deste tipo de estratégias (Cook, 1998; Parker, 1998; Gray and Jenkis, 1998; Bennett, 1997; Walsh *et al*, 1996; Head, 1998, citados em Minogue, 2000b). Inclui-se aqui, também, a literatura sobre a reforma do funcionalismo público e reestruturação das agências executivas, onde se refere que o que é assinalável (positiva ou negativamente) como evidência é o facto de se ter conseguido uma substancial redução de pessoal no sector público, o que poderá traduzir uma enorme perda de responsabilidade pública (Polidano, 1999; O'Toole and Jordan, 1999; citados em Minogue, 2000b, e Petermann, 2001).

É, pois, um facto que a NGP assumiu uma variedade de formas de acordo com o contexto. Além disso tem vindo a ser identificada como "*international march of history*", especialmente como discípulo do papel desempenhado por Osborne e Gaebler's em *Reinventing Government*, na campanha de Bill Clinton de 1992. Mas como todos os sistemas administrativos, a NGP atraiu uma mistura de glória e de censura.

Muitos autores discutem, ainda hoje, a natureza da NGP: novo modelo, novo dogma, novo tipo-ideal, novo paradigma de mudança (Barzelay, 1998; Osborne e Gaebler, 1992; Hood, 1994a; Borins, 1995; OCDE, 1998b; Petermann, 2001; OCDE, 2002), para alguns (por exemplo, Pollitt, 1995a) é simplesmente uma metamorfose do neolibe-

ralismo, um conjunto de receitas do sector privado. Novos autores que apresentaram a NGP como um paradigma, e não como um conjunto de receitas, distinguem três dimensões essenciais, a saber: um fenómeno de distanciação da administração da política, um processo de aproximação entre administração e cidadãos (clientes), e, por último, um fenómeno de transformação da administração (dinamização).

6. CONCLUSÃO

A convergência dos sistemas administrativos não existe (Araújo, 2000). O que se verifica é que cada país introduz a ideia de modelo de agência (e aqui pensamos que a ideia se estende aos vários movimentos e iniciativas de reforma da administração pública) adaptando-a ao seu sistema. De todo o modo, corroboramos a opinião de Guzmán (2001) e OCDE (1999d) quando refere que o desenvolvimento de reformas nos modelos de gestão pública ou na administração pública devem ter em conta os seguintes factores: (i) A estrutura global do sector público; (ii) As tarefas, funções, níveis e características de cada organização e instituição do sector público; (iii) O sistema fiscal existente assim como as formas de financiamento possível; (iv) As necessidades e a procura do público; (v) O nível de autonomia existente com relação a adopção de decisões pelos gestores das entidades públicas; (vi) Os sistemas operativos e de informação utilizados pelas organizações públicas; e, (vii) Os valores que definem a cultura organizativa das ditas instituições e a cultura política do contexto em que se operam.

De entre as características a que deverá conduzir a reforma da administração pública é, como se pôde dar conta, o aparecimento de uma nova filosofia de gestão orientada para o cidadão, que passa a ser considerado como cliente activo e não como receptor de serviços públicos fomentando, em consequência, uma maior comunicação entre ambas as partes. Outra característica bastante salientada no texto que se expôs tem a ver com a descentralização da gestão mediante a criação de unidades operativas (autónomas), estabelecidas segundo uma autoridade delegada e assentes em planos de actuação com assunção dos resultados. Associada a esta descentralização, disserta-se, também, sobre a desregulamentação que, como característica da NGP, é também um princípio fundamental para que outras técnicas de gestão empresarial aplicada ao sector público

tenham sucesso. Não será de esquecer, também, a definição de papéis a desempenhar pelos políticos e pelos gestores, como consequência da separação da responsabilidade política e responsabilidade de gestão.

Não se farão reformas sem um impulso político, este é uma condição necessária para que tal aconteça; se por um lado o êxito pode não ser garantido, é pelo menos o passo mais correcto para a mudança cultural (ao nível da reforma administrativa) das organizações públicas. Como refere Claver Cortés *et al* (1998) existem muitas vantagens derivadas do conhecimento da cultura organizativa quando se pensa em fazer mudanças numa organização pública, tais como a antecipação dos resultados e o fomento da coesão entre os membros da organização, aumentando por consequência o compromisso com a mudança.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Amma, J. J. A. (1991). "El Papel de los Directivos en la administración Española". Programa Interuniversitari de Governó i de Gestió Pública, Universidad Autónoma de Barcelona. España.

Aberbach, J. D. and Putnam, R. D., and Rockman, B. A. (1981). "Bureaucrats and Politicians in Western Democracies". Cambridge Massachusetts: Harvard University Press.

Abrucio, F. L. (1997). "O Impacto do Modelo Gerencial na Administração Pública. Um breve estudo sobre a experiência internacional recente.". Cadernos da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) 10: 1-51. Brasil.

Almodovar, F. (2002). "O Panorama da Gestão de Pessoal nos Serviços Públicos", 3º Encontro INA, A Reinvenção da Função Pública, da Burocracia à Gestão, Lisboa, INA.

Amaral, D. F. (2000). "Curso de Direito Administrativo". Coimbra, Almedina.

Amaral, D. F. (2002). "Curso de Direito Administrativo". 2ª edição, v. II, Coimbra, Almedina.

Angelov, Angel (2002). "Actors and Institutions in the Policy Process: Theoretical Framework and Empirical Example". Association For Studies in Public Economics. The Fifth International Conference on "Public Transition". pp. 24-25, May, St. Petersburg.

Araújo, J. F. F. E. (2000). "O Modelo de Agência como Instrumento de Reforma da Administração". *Reforma do Estado e a Administração Pública Gestonária*. ISCS. Lisboa, pp. 43-54.

Araújo, J. F. F. E. (2001a). "Improving Public Service Delivery: The Crossroads Between NPM and Traditional Bureaucracy." *Public Administration*, 79, Number 4.

Araújo, J. F. F. E. (2001b). "Policy Making For Industrial Competitiveness in Portugal." *Public Management Review*, 3, pp. 255-269.

Araújo, J. F. F. E. (2002a). "Gestão Pública em Portugal: Mudança e Persistência Institucional". Coimbra, Quarteto.

Araújo, J. F. F. E. (2002b). "Os Dirigentes na Relação entre a Administração e os Cidadãos". 3º Encontro INA, A Reinvenção da Função Pública, da Burocracia à Gestão, Lisboa, INA.

Araújo, J. F. F. E. (2002c). "NPM and the Change in Portuguese Central Government." *International Public Management Journal*, 5, n.º 3 (1096-7494).

Araújo, V. (1997). "A Reforma Administrativa Francesa: da crise da função pública a uma nova racionalidade da acção colectiva, uma difícil transição". Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). Relatório de Pesquisa n.º 20: 26. Brasil.

Argyriades, D. (2001). "Managing Diversity in the Civil Service". United Nations Department of Economic and Social Affairs. Expert Group Meeting Conference, 3-4 May. New York.

Ariznabarreta, K. E. (2001b). "Capital Social, Cultura Organizativa y Transversalidad en la Gestión Pública". VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Buenos Aires.

Barzeley, M. (2001). "La Nueva Gerencia Pública. Un ensayo bibliográfico para estudiosos latinoamericanos (y otros)." *Revista del CLAD, Reforma y Democracia*, Fev, n.º 19, Caracas.

Benavides, A. D. (2002). "New Public Management's Administrative Technologies and Procedural due Process: Searching for Justice". Cleveland State University. USA.

Bertucci, Guigo, and Jemiai, Yolande (2002). "Public Sector Reform Revisited in the Context of Globalisation". Division for Public Economics and Public Administrations, United Nations, EUA.

Bravo, A. S. (2000). "Modernização na Administração Pública. Reforma do Estado e Administração Pública Gestionária". Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa: Fórum 2000, pp. 115-125.

Cortés, E. C., J. L. Taverner, et al. (1998). "Cultura Organizacional de los organismos públicos". Auditoria Pública, n.º 13 e 14, junio. España.

Denhardt, R. B. and J. V. Denhardt (2000). "The new public service: serving rather than steering". *Public Administration Review*. Washington 60(6), pp. 549-559.

Dunleavy, P., and C. Hood (1994). "From Old Public Administration to New Public Management". *Public Money and Management* (July – Sept.), pp 9-16.

Echebarría, K. and X. Mendoza (2000). "La Especificidad de la Gestión Pública: El Concepto de Management Público". Banco Interamericano de Desenvolvimento. Washington. USA.

Frederickson, H. G. (1996). "Comparing the Reinventing Government Movement with the New Public Administration". *Public Administration Review*, 56(n.º 3) pp. 263-270.

Gomes, J. Salis (2001). "Perspectiva da Moderna Gestão Pública em Portugal, em Administração e Política, Perspectivas de Reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos". Celta Editores, Oeiras.

Guzmán, C. A. (2001). "Análisis Teórico de Las Implicaciones del Modelo de Nueva Gestión Pública en los Sistemas de Contabilidad de Gestión". Departamento de Economía Financiera y Contabilidad. Santiago de Compostela, Universidad de Santiago de Compostela. España.

Hood, C. (1991). "A Public Management for All Seasons?". *Public Administration*, 69, pp. 3-4.

Hood, C. (2000). "The Art of the State: Culture, Rhetoric, and Public Management". Oxford, Clarendon Press.

Hood, C. and B. G. Peters (1994a). "Looking After Number one? Rewards at the top: a comparative study of high public office". London, SAGE Publications, pp. 49-69.

James, O. and N. Manning (1996). "Public Management Reform: A Global Perspective." *Politics*, pp. 143-149.

Jones, L. R. and F. Thoompson (1997). "The Five Rs of New Public Management". *Advances in International Comparative Management*, 3, (17).

Júnior, A. É. D. (2002). "O papel do servidor público num Estado democrático e participativo". VII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa.

Longo, F. (1997). "Reforma del Empleo Público: Tótem y Tabú". Barcelona, Diputación de Barcelona. España.

Minogue, M. (2000b). "Should Flawed Models of Public Management be Exported? Issues and Practices". Institute for Development Policy and Management, University of Manchester, UK, Precinct Centre Working Paper n.º 15. February.

Minogue, M., C. Polidano, et al. (2000a). "Beyond The New Public Management: Changing Ideas and Practices in Government". Massachusetts, USA, Cheltenham, Edward Elgar Publishing Limited.

Mozzicaffredo, J. (2001b). "Modernização da Administração Pública e Poder Político". *Administração e Política, Perspectivas de Reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos*. C. Editores, Oeiras.

Nomden, K. and Onnee-Abruciati (2002). "Labour relations in European public services". Annual meeting of the European group of public administration, Potsdam.

OCDE (1995a). "Top Management Service in Central Government: Introducing a System for Higher Civil Service in Central and Eastern European Countries". Paris, a Joint initiative of OCDE/CCET and EC/PHARE, SIGMA: Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries.

OCDE (1996c). "Performance Auditing and the Modernisation of Government". Paris, OCDE, Organisation for Economic Cooperation and Development: PUMA.

OCDE (1998b). "Principles for Managing Ethics in Public Sector". OCDE Policy Brief, Public Management Service. n.º 4.

OCDE (1999d). "Performance Contracting: Lessons from Performance Contracting Case Studies, A Framework for Public Sector Performance Contracting". Paris, OCDE, PUMA.

OCDE (2002). "Public Service as an Employer of Choice". Paris, OCDE Observer, Policy Brief.

Osborne, D. and R. Gaebler (1992). "Reinventing Government". MA: Addison-Wesley. USA.

Overman, E. S. and Bloyd, K. J. (1994). "Best Practice Research and Postbureaucratic Reform". *Journal of Public Administration Research and Theory*, (4) 1.

Petermann, S. (2001). "La Réforme de systèmes politico-administratifs: le cas américain pour éclairer le cas belge?". Liege, Université de Liege, Faculté de Droit, Section de Sciences Politiques.

Peters, B. Guy. (1992). "Reorganizando o Governo em uma era de contenção e compromisso". *Dados*, 35, n.º 3.

Peters, B. Guy. (1997). "Policy Transfers Between Governments: The case of the Administrative Reforms". *West European Politics* 20 (n.º 4). pp. 71-88.

Peters, B. Guy. (2001a). "De Mudança em Mudança, Padrões de Reforma Administrativa Contínua. Administração e Política, Perspectivas de Reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos". Oeiras, Celta Editores.

Peters, B. Guy. and J. Pierre (1998). "Governance without Government? Rethinking Public Administration." *Journal of Public Administration Research and Theory*. pp. 223-243.

Pettigrew, A. (1997). "Le new public management conduit à un nouveau modèle hybride public-privé". *Revue Française de Gestion*, n.º 115, pp. 113-120.

Pitschas, R. (2001). "As Administrações Públicas Europeia e a Americana na Actualidade e o Modelo Alemão". *Administração e Política, Perspectivas de Reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos*. Celta Editora. Oeiras.

Pollitt, C. (1990). "Managerialism and the public services: the Anglo-American experience". Oxford/Massachusetts, Blackwell.

Pollitt, C. (1994). "Managerialism and the Public Services: Cuts or Cultural Change in the 1990s?". Oxford, Blackwell.

Pollitt, C. and G. Bouckaert (1995a). "Quality improvement in European Public Services: Concepts, Cases and Commentary". London, SAGE Publications.

Popik, S. (1998). "Una Agenda de Investigación sobre la Reforma de la Administración Pública en la Argentina". Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional, documento n.º 13, Julio. Argentina.

Resende, F. d. C. (1998). "Clinton e a Reinvenção do Governo Federal: o National Performance Review". *Revista do Serviço Público*, Ano 49, n.º 1, pp. 1-49.

Rocha, J. A. O. (2001). "Gestão Pública e Modernização Administrativa". Lisboa, INA, Instituto Nacional de Administração Pública. Lisboa.

Rodrigues, M. and L. Ferrão (2002). "Reformulação da Burocracia". 3º Encontro INA, A Reinvenção da Função Pública, da Burocracia à Gestão, Lisboa, INA.

Rouban, L. (1994). "Transparency and the Cumul des Mandates. Rewards at the top: a comparative study of high public office". London, SAGE Publications, pp. 90-105.

Simões, J. A. (2002). "Parcerias Público Privadas no Sector da Saúde". 3º Encontro INA, A Reinvenção da Função Pública, da Burocracia à Gestão, Lisboa, INA.

Subirats, J. (1990). "Modernizing The Spanish Public Administration or Reform in Disguise". Working Paper n.º 20. Institut de Ciències Polítiques i Socials, Barcelona, Spain.

Timsit, G. (2001). "Le Modèle Occidental D'Administration". *Revue française de Administration Publique*, 23, p. 463.

World Bank (1996). "From Plan to Market, World Development Report 1996". Oxford, Oxford University Press.

World Bank (1997). "The State in a Changing World, World Development Report 1997". World Development Report 1997. Oxford, Oxford University Press.

World Bank (2000a). "Reforming Public Institutions and Strengthening Governance". Washington, World Bank.

World Bank (2000b). "Strategies & Sequencing in Public Sector Reform". World Bank, Washington.