

**A PRESTAÇÃO
DE SERVIÇOS PÚBLICOS
NAS AUTARQUIAS LOCAIS**

Miguel Ângelo Vilela Rodrigues
Escola Superior de Comunicação, Administração e Turismo
Instituto Politécnico de Bragança

Joaquim Filipe Ferraz Esteves de Araújo
Escola de Economia e Gestão
Universidade do Minho

António Fernando Tavares
Escola de Economia e Gestão
Universidade do Minho



RESUMO

O presente artigo visa analisar as modificações ao nível das configurações organizacionais identificadas nos governos locais inerentes ao processo de modernização e reforma administrativa. Desta forma, o artigo pretende analisar três dimensões distintas. Primeiro, procura explorar o conceito de Nova Gestão Pública analisando a sua amplitude e as consequências na estrutura organizacional da Administração Pública. Depois, procura contextualizar o processo de reforma e mudança administrativa à realidade da Administração Local. Para tal, identifica e explora alguns casos de modernização administrativa experimentada em diferentes países da OCDE. Finalmente, converge para o caso português. Procura identificar as diferentes alternativas organizacionais para a prestação de bens e serviços públicos a nível local. Fruto da sua exploração mas detalhada e fazendo uso das três dimensões escolhidas (controlo directo/competição/cooperação) procede então à classificação das diferentes alternativas organizacionais, pelos três mecanismos de governação conhecidos: Hierarquia/Mercado/*Networks*.



INTRODUÇÃO

A aplicação das práticas de gestão e as modificações organizacionais inerentes à Reforma e Modernização administrativa também se reflectiram na organização e gestão do poder local. Alguns autores consideram que o impacto desta reforma produz, a nível local, efeitos semelhantes àqueles verificados na administração central (John, 2001; Sanderson, 2001; Van Gramberg & Teicher, 2000). Outros defendem o argumento um pouco divergente, assegurando que carga política à natureza presidencialista da gestão dos governos locais e a legitimidade democrática mais próxima entre eleitor e eleito, condiciona a reforma administrativa a nível local (McLaughlin, 2002). No entanto, apesar de algumas divergências, os governos locais que assentavam a sua gestão em moldes tradicionais (hierarquias claras e definidas; sistema de carreiras estável e duradouro; mecanismos de controlo tipicamente burocrático; produção de serviços recorrendo a soluções organizacionais internas), evoluíram para soluções mais complexas. As abordagens gestionárias e os contributos da Escolha Pública transformaram os modelos de gestão usados pelos governos locais quer no seio da sua organização quer na externalização de diversos serviços.

Actualmente, os governos locais são responsáveis pela produção de variadíssimos serviços públicos da maior importância para as populações desde da educação, acção social, ordenamento territorial até ao abastecimento e tratamento de água, a recolha e tratamento de resíduos sólidos e à promoção do desenvolvimento regional. Devido ao forte sistema presidencialista local, bem como à tradicional cultura administrativa, as inovações inerente à Nova Gestão Pública sofreram resistências à sua introdução e implementação. As soluções *in-house*, nomeadamente dos serviços municipais constituem a principal opção para a prestação de bens e serviços à população.



Somente na década de 1990 (sobretudo no final) é que a possibilidade de optar por soluções de cariz mais empresarial ganhou contornos, por parte dos governos locais, de uma verdadeira alternativa de governação. Nos últimos anos, floresceram muito rapidamente soluções alternativas à hierarquia e ao mercado, através da criação de parcerias e do associativismo. Assim, conjugando a necessidade de gerir esta variedade de solicitações e pressões inerentes à reforma administrativa podemos identificar 11 soluções alternativas ao dispor dos governos locais para o desenvolvimento das suas competências. Assim, o nosso artigo visa analisar a influência do modelo da Nova Gestão Pública nas alternativas da prestação de bens e serviços públicos a nível local, bem como a classificação mediante os diferentes mecanismos de governação conhecidos.

I. A NOVA GESTÃO PÚBLICA

A Nova Gestão Pública (NGP) como modelo de gestão é difícil de ser correctamente definido. A própria comunidade académica está bastante dividida em considerar ou não a NGP, como uma verdadeira teoria de gestão pública (McLaughlin, 2002). Esta denominação serve sobretudo para identificar os esforços levados a cabo nas últimas décadas do século XX para modernizar e reformar o modelo de gestão pública. Para Hood (1991) trata-se de um movimento internacional baseado na insatisfação do modelo de gestão adoptado pelo *Welfare State* e nas crescentes cargas fiscais sobre os cidadãos. Pretende-se tornar a gestão pública mais eficiente e mais adequada à era da informação, enfim, passá-la para um paradigma pós burocrático (Gray & Jenkins, 1995). Assim, a NGP pode ser definida como sendo um conjunto de práticas gestórias ligadas à introdução de mecanismos de mercado e à adopção de ferramentas de gestão privada para solucionar os problemas de eficiência da gestão pública bem como para melhorar a satisfação do cidadão nas suas relações com o Estado.

A principal dificuldade, para definir a NGP, está num baixo nível de coesão nas diversas experiências reformadoras. No entanto, apesar de serem utilizados com dife-



rentes graus de intensidade, encontramos com bastante frequência, o recurso à contratualização, à liberalização de mercado, à desregulação e à focalização no cidadão (Kaboolian, 1998). As estratégias variaram conforme os países. O sucesso num caso não pode ser generalizado para todos os outros (Kickert, 1997). Cada país acaba por seleccionar as componentes da NGP conforme as suas preferências: é um modelo de reforma “à la carte” (Pollitt, Brichall, & Putman, 1998). Por exemplo, nalguns casos, a reforma administrativa, sob a denominação de *reinventing government* (versão Americana), desenvolveu esforços no sentido da empresarialização do Estado e na libertação dos funcionários (tidos como agentes válidos) de um mau sistema de gestão (Kettl, 2000; Osborne & Gaebler, 1992). Noutros casos, como por exemplo nos países com sistema de Westminster, a reforma vai ao encontro da pura privatização, da redução do tamanho do Estado e do confronto com os sindicatos e trabalhadores da Administração Pública. (Kettl, 2000; Berzelay, 2001). Mas em ambos os casos denotase uma crítica e um repúdio ao modelo de gestão seguido pelo *Welfare State*. Uma vontade de mudança e de necessidade de maior agilidade gestionária (Gray & Jenkins, 1995).

Como os países possuem diferentes realidades, têm diferentes concepções de Estado e iniciam acções de reforma administrativa em diferentes alturas, é admissível, segundo McLaughlin (2002) e Pollitt e Summa (1997), falar-se em “NGP na Europa continental”, em “NGP Anglo-americana”, em “NGP na Europa de Leste”. A NGP baseia-se então na introdução de mecanismos de mercado e na adopção de ferramentas de gestão privada para solucionar os problemas de eficiência da gestão pública. Promove-se a competição entre fornecedores de bens e serviços públicos na expectativa da melhoria do serviço para o cidadão (ao nível da qualidade), ao mesmo tempo que se reduzem os custos de produção (Hartley, Butler, & Benington, 2002). Na perspectiva de Denhardt e Denhardt (2000) a NGP pretende incutir a noção de que a relação entre o cidadão e o serviço público é similar àquelas que ocorrem no mercado devendo ser conduzida nos mesmos moldes. Os mesmos autores chamam logo à atenção para as possíveis alterações de valores da Administração Pública, quando se enfatizam os critérios económicos em detrimento dos de equidade social.

Pretende-se um modelo com mais gestão e menos administração, ou seja,



substituir os administradores provenientes do modelo da administração profissional (professores na área do ensino, médicos na área da saúde, por exemplo) por gestores profissionais (Ferlie, Ashburner, Fitzgerald, Pettigrew, & Andrew, 1996). O que está em causa é formar verdadeiros gestores públicos e não ter simples administradores (Fenwick, Shaw, & Foreman, 1994). Apesar de serem termos que podem ser utilizados como sinónimos, pretende-se aqui utilizá-los com algumas diferenças. Administrar é entendido como um conjunto de normas destinadas a regulamentar a produção e a definir metodologias de acção, tendo em vista um determinado resultado. Gerir é a utilização racional de recursos em função de um determinado projecto ou de determinados objectivos, é a conciliação de opiniões divergentes, é resolver problemas, é orientar. Administrar tem uma conotação de algo mais passivo, uma actividade que tem por objectivo atestar a conformidade das acções com o previsto. Gerir é enfrentar as adversidades e ser capaz de construir, em tempo útil, soluções para cada problema (Carvalho, 2001).

Para Pollitt (1990), a melhoria de desempenho com padrões de qualidade e economia de custos para a Administração Pública, procurada pela Nova Gestão Pública, substancias e em oito elementos:

- a) Redução de custos através de uma maior transparência na sua produção;
- b) Desagregação do sector público e introdução de uma nova tipologia de relações organizacionais, os contratos;
- c) Separação de responsabilidades entre o promotor/financiador e o produtor de bens e serviços;
- d) Introdução de mecanismos de mercado;
- e) Descentralização da autoridade;
- f) Introdução de medidas de desempenho;
- g) Introdução de uma nova lógica na gestão dos recursos humanos, com mais semelhanças às técnicas do sector privado,



h) Maior ênfase na qualidade do serviço.

A tabela 1 apresenta-nos as diferentes componentes identificadas por Hood (1991) para sintetizar e caracterizar a NGP e a mudança de paradigma ao nível da gestão pública.

Denota-se uma preocupação pelo controlo financeiro, nomeadamente na redução dos gastos, na profissionalização e descentralização da gestão pública. Além disso procura também dotá-la de novas ferramentas (reformular e flexibilizar a contratação de pessoal, o processo de aquisição de bens e serviços e o sistema orçamental) e controlar e avaliar a gestão pelos resultados e não tanto pelos processos.

Tabela 1 - Componentes da Nova Gestão Pública

Doutrina	Significado	Justificação
1. Gestão Profissional	O gestor público com liberdade para gerir	A responsabilização implica gestores bem identificados
2. Medidas de Desempenho	Definição de objectivos e indicadores de desempenho	Responsabilidade e eficiência
3. Controlo de Resultados	Gastos e recompensas ligados ao desempenho	Ênfase nos resultados e não nos processos
4. Fragmentação das Unidades Públicas	Criação de unidades mais flexíveis e descentralizadas	Ganhos de eficiência, proliferação do "Contracting out"
5. Competição no Sector Público	Liberalização do mercado e uso de contratos	Competição faz baixar custos
6. Instrumentos de Gestão Privada	Liberdade de contratação e do sistema de punição e recompensas	Melhor gestão e aproveitamento das oportunidades do mercado
7. Disciplina na Gestão	Corte nos custos; aumento de produtividade	Necessidade de "fazer mais com menos"

Fonte: Adaptado de Hood (1991)

A introdução da NGP protagoniza a descentralização do poder decisório pelas unidades públicas, a reestruturação dos processos e lógicas de funcionamento, a redefinição dos seus objectivos estratégicos e uma muito maior concentração no



desempenho e na obrigatoriedade de procurar a satisfação dos seus clientes e promotores (Denhardt & Denhardt, 2000). Pretende-se transferir o poder para os gestores de cada unidade administrativa e cessar as relações de dependência hierárquica entre os diversos níveis da Administração Pública. O controlo burocrático deu lugar aos novos sistemas de auditorias. Assiste-se à criação de novos organismos independentes reguladores de cada um dos mercados liberalizados (Hood, James, Jones, Scott, & Travers, 1998).

2. A FRAGMENTAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O modelo de gestão adoptado no pós-guerra baseava-se num Estado decisor, produtor e controlador das políticas públicas. Garantindo todos os recursos necessários para produzir, pelos seus próprios meios, bens e serviços públicos pretendidos.

Consequentemente, a Administração Pública apresentava-se como uma estrutura pesada de fluxo de ordens e comunicação formal, normalmente de cima para baixo. Os superiores na cadeia de comando assumem-se como pontos de legitimação para acções inovadoras e não previstas à partida.

A fragmentação e autonomização das estruturas do Estado permitem uma alteração substancial ao nível, do tipo de relacionamento e da separação das tarefas. Tarefas mais operacionais tendem a ser entregues às agências, reservando-se o governo as tarefas de planeamento, direcção política e fiscalização. Por exemplo, o executivo pode decidir financiamento de um determinado número de políticas públicas, ou assuntos em matérias de produção de bens e serviços públicos, mas tal não significa que obrigatoriamente deva ser ele, através das estruturas do próprio Estado, a produzi-las/implementá-las.

Aquilo que acontece é uma separação organizacional entre quem faz a escolha das políticas públicas e quem as implementa e produz (Araújo, 2000). Da centralização administrativa, assente nas estruturas burocráticas, passa-se para a descentralização no mercado e para organizações públicas viradas para a eficiência, qualidade e satisfação do cidadão (Gray & Jenkins, 1995)



O objectivo pretendido é deixar os gestores gerir, dar-lhes liberdade de acção, evitar a intromissão da política em questões económico-financeiras. A gestão para os gestores e a política para os políticos. Uma gestão mais empresarial, mais identificada com o mundo dos negócios, mais próxima do mercado e mais afastada dos políticos e das suas lutas e arranjos (Van Gramberg & Teicher, 2000).

Enquanto o Estado reforça a sua posição decisória, as estruturas administrativas deixam de ser organizações multi-objectivos, com um vasto campo de acção e são reorganizadas em agências com um *core business* perfeitamente identificado. Já não há lugar para organizações que conseguem medianamente dar resposta a um sem número de solicitações. É necessário criar a excelência nas organizações, e de estas serem centradas no cliente e especializadas na satisfação das suas necessidades. Não é tanto um *downsizing* mas mais um *resizing*. A ideia não é reduzir o tamanho do Estado, é adequá-lo às conjecturas e aos desafios actuais. Claro que esta aposta pode efectivamente traduzir-se num *downsizing*, mas é uma consequência e não um meio (Kettl, 2000; Osborne & Gaebler, 1992).

As pesadas organizações burocráticas, geridas como sistemas mecanicistas, têm dificuldades em se adaptar a ambientes instáveis, em proceder à redefinição da sua estratégia e em adequar quer o processo de gestão quer as suas estruturas organizacionais (Bilhim, 2000). São criadas à partida para a prossecução de um determinado objectivo e são apetrechadas com meios físicos e humanos para lhe dar resposta. O problema põe-se quando é necessário modificar os objectivos ou quando há alterações no ambiente externo. A introdução de novas tecnologias, ou o surgimento de novos segmentos de mercado, podem provocar uma necessidade de alteração estratégica. No entanto esta actualização não pode ser um acto isolado. Faltam os ajustamentos necessários dos outros elementos organizacionais, tais como o processo de gestão e as estruturas organizacionais (Miles, 1984). Procura-se que a fragmentação e a autonomização dotem as organizações de mais agilidade, flexibilidade e maior capacidade de integração com o seu ambiente. Em suma que se tornem mais eficientes.

É também através desta autonomização que se poderá conseguir maior capaci-



dade de controlo sobre o desempenho do gestor e da sua unidade organizacional. Ao concentrar actividades nucleares e ao definir indicadores de desempenho para actividade, os objectivos tornam-se mais fáceis de identificar e prosseguir. É também mais fácil verificar de onde provêm os desvios, o que permite redefinir e adoptar um plano de acção de maneira a corrigi-los (Pollitt, 1990; Osborne & Gaebler, 1992). Assim, modificam-se as configurações organizacionais da Administração Pública. As estruturas tradicionais dão lugar a estruturas com uma lógica diferente de acção (Tabela 2).

Tabela 2 - Comparação entre as agências do NGP e as tradicionais estruturas burocráticas

Estruturas Tradicionais	Agências Competitivas
Ênfase no cumprimento das normas	Ênfase na eficiência
Actuam num ambiente de monopólio	Actuam num mercado de livre concorrência
Estrutura hierárquica	Sistema orgânico – virado para o cliente
Ênfase na estabilidade e previsibilidade	Ênfase na adaptação e na inovação
Competição muito limitada entre agências	Competição entre agentes públicos e privados
Ênfase na política	Ênfase na produção de bens e serviços públicos

Fonte: Adaptado de Rehfuß (1991)

A aplicação de novas ideias e modelos de gestão pública e de reforma e modernização administrativa, à Administração Pública acabou por ter a sua transversalidade para a realidade local. Este processo no entanto não foi uniforme e, como veremos, situações houve em que foi o governo central a impor estas mudanças e outras onde os avanços foram protagonizados em primeiro lugar a nível local e só depois aplicados à administração central. No entanto, certo é que desde a década de 70 os governos locais sofreram diversas pressões para se reorganizarem e para adoptarem uma estratégia e um modelo de gestão mais eficiente e económico.



Ao analisar os movimentos administrativos locais somos levados a equacionar se estes podem ou não ser uma extensão do modelo da NGP. Isto é, se aquilo que aconteceu a nível da Administração Pública central passou e teve continuidade na dimensão local.

Ou se, por outro lado, estes ímpetus de reforma, ao estarem tão identificados com a realidade local, constituem uma via alternativa a NGP específica dos governos locais.

Existem correntes científicas que divergem no sentido da resposta.

Para McLaughlin (2002), pode-se desenhar e identificar um modelo de gestão pública local, independentemente das vicissitudes particulares de cada país, como de resto acontece com a definição da NGP. Mais, o modelo de reforma é substancialmente diferente devido à carga política e à natureza presidencialista da gestão dos governos locais. A legitimidade democrática mais próxima entre eleitor e eleito condiciona a reforma administrativa a nível local.

No entanto, segundo outros autores (John, 2001; Sanderson, 2001; Van Gramberg & Teicher, 2000), podemos traçar um quadro diagnóstico e um plano de acção comum à administração central. As crises económicas que afectavam as economias mundiais (derivadas sobretudo da crise petrolífera) não pouparam a realidade e o poder local. Os problemas financeiros avolumavam-se, com a diminuição de receitas face à constante evolução das despesas. Por parte da Administração Central vieram indicações no sentido de diminuir os desperdícios e adoptar posturas de maior eficiência. O florescimento e desenvolvimento de teorias académicas e ideológicas sobre as vantagens do recurso ao mercado e da autonomização da gestão também contribuiram para um aumento da propensão à adopção da NGP.

Numa fase inicial de desenvolvimento do poder local, a sua gestão baseava-se em moldes tradicionais assentes em hierarquias claras e definidas: sistema de carreiras estável e duradouro; mecanismos de controlo tipicamente burocrático; produção de serviços municipais feita dentro da organização, sem equacionar a possibilidade de recorrer ao mercado. O caminho apontado para modernizar e reformar a Administração



Pública Local passaria pela adopção, na maioria dos casos, de metodologias e lógicas semelhantes às introduzidas na administração central pela NGP, substanciadas na necessidade de reequacionar o modelo de gestão. Assim, sucintamente desejava-se:

1. A privatização e o recurso a mecanismos de mercado para a produção de bens e serviços;
2. Uma maior responsabilização da gestão pelas soluções adoptadas;
3. A reorganização das estruturas administrativas e conseqüente diminuição do peso burocrático dentro das organizações;
4. A utilização de práticas até então reservadas à gestão privada nas áreas financeiras e de recursos humanos;
5. A introdução da gestão por objectivos desde o nível micro (no que diz respeito ao contrato do trabalhador isolado) até ao nível macro (no que concerne o desempenho da organização com um todo).

Em suma, como refere David Morgan (1997) o modelo de gestão que se desenvolveu na era industrial, assente nas premissas do modelo burocrático e na produção interna (através dos seus próprios meios) de bens e serviços, está ultrapassada. Cada vez mais os governantes locais adoptam várias formas de privatização.

Mas, e tal como sucede a nível central, não se consegue definir um modelo estável e uniforme de reforma administrativa de país para país (John, 2001), verificando-se mesmo diferenças no seio da mesma realidade nacional (Jones, 1999; Fenwick, Shaw, & Foreman, 1994).

3. A REFORMA MUNICIPAL A NÍVEL INTERNACIONAL

O movimento e os vectores da reforma a nível local são bastante heterogéneos. Cada realidade necessita de uma solução construída à medida. Assim, nesta secção, com base na literatura especializada, resumimos e agregamos as experiências mais



marcantes de transformação e modernização administrativa nos países mais desenvolvidos:

1. O Recursos Compulsivo ao Mercado;
2. Parcerias Público-Privadas mais Equilibradas;
3. Gestão Pública e Gestão Política;
4. Descentralização e Flexibilização;

3.1.O RECURSO COMPULSIVO AO MERCADO

As necessidades económico-financeiras, sentidas por alguns países, levou-os a efectuar cortes orçamentais que afectaram sobretudo os programas sociais. A perspectiva dos governos (locais e centrais) foi a de não continuarem num esforço isolado no fornecimento de bens e serviços, mas procurar soluções que implicassem promotores privados. Uma das soluções encontradas veio através do recurso ao “*contracting out*”, da privatização, da introdução dos quase-mercados, passando então os privados a apresentarem-se como possíveis alternativas para a produção do *Welfare State* (Sanderson, 2001).

Por exemplo, o governo britânico lançou um programa denominado de CCT (*Compulsory Competitive Tendering*) que pretendia representar uma profunda alteração gestionária, com base nos relatórios da Comissão de Auditoria (*Audit Commission*).

Esta comissão alertou para a necessidade urgente de se promoverem acções de forma a aumentar a eficiência, a eficácia e a economia dos governos locais. Fez uma chamada de atenção também para a necessidade de se alterar a cultura de gestão. Tencionava-se substituir um modelo de gestão directo, exercido através de uma hierarquia formal, por um modelo de gestão mais indirecto assente em contratos. O governo central, através da implementação do CCT, obrigava o poder local a contratar no mercado um determinado número de actividades. Esta quota obedecia a um plano a médio longo prazo com a intenção de ser atingida uma fasquia próxima dos 50% de bens e



serviços financiados pelos governos locais, mas produzidos pelo mercado.

Segundo Fenwick, Shaw e Foreman (1994) o uso do mercado alterou os papéis e as relações entre o governo local e os cidadãos. Enquanto que o *status quo* original implicava uma relação directa (no sentido que a burocracia está sob dependência hierárquica do líder local) entre o eleitor e o eleito, recaindo neste a responsabilidade da produção de bens e serviços públicos, com o CCT introduziu-se um novo actor. O agente económico responsável pela produção dos serviços municipais. A relação anteriormente referida como directa passa a ser feita a três: O político que toma decisões e que é avaliado pelos eleitores; O cidadão que consome os serviços municipais e que elege o político; O agente económico que estabelece uma parceria com o político e produz serviços para os cidadãos. Todas as partes estão numa situação de mútua dependência. Os políticos querendo ser reeleitos, beneficiam de uma eficiente produção de serviços municipais. As populações ganham em termos de bem-estar. O agente económico garante a sua posição contratual através de um comportamento eficiente.

Este impulso de reforma baseado nas virtudes do mercado também teve aplicação na Austrália onde o CCT também foi aplicado à imagem do modelo original. Desde 1994 que a administração central começou a fazer sentir o seu peso e o seu poder face aos governos locais. No entanto, a sua aplicação não foi feita de maneira tão compulsiva.

Registaram-se casos onde houve uma decisão voluntária do próprio governo local em recorrer ao mercado (Jones, 1999). As referidas quotas só seriam atingidas se essa fosse a decisão tomada localmente.

3.2. PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS MAIS EQUILIBRADAS

Após ultrapassar uma primeira fase de recurso obrigatório ao mercado, os governos locais passaram a apostar em parcerias público-privadas (PPP) mais flexíveis.

Abandonou-se, aos poucos, a ideia da obrigatoriedade e passou-se a ter uma



visão mais estratégica e a conferir maior autonomia decisória ao poder local.

A introdução do programa *Best Value*, por exemplo, continuava a apostar na qualidade e na eficiência mas não fazia da privatização compulsiva uma prioridade. Segundo Sanderson (2001), Martin (2002) e Martin e Hartley (2000) este programa representava uma significativa alteração na lógica da reforma que deixa de ser imposta de cima para baixo, partindo de baixo para cima.

Ao abrigo deste programa os governos locais deviam desenvolver periodicamente planos de acção e definir objectivos e estratégias. A implementação do *Best Value* previa uma inventariação, a médio e longo prazo, das actividades necessárias a desenvolver. Com o plano de actividades concluído procede-se à avaliação de cada actividade, mediante o binómio benefício/custo. Segue-se a consulta popular relativamente aos padrões de desempenho a fixar, bem como o preço que será necessário suportar. Um passo importante das PPP é a efectiva comparação entre o serviço proposto pelo governo local, através dos seus próprios meios, e as soluções apresentadas pelo mercado. Numa fase final cria-se um sistema de auditoria que permite controlar e verificar o correcto funcionamento deste mecanismo.

A implementação deste sistema obriga a uma constante actualização de dados, interpretando e comparando as soluções dos privados e do 3º sector (Organizações sem fins Lucrativos OSFL). Contrariamente ao CCT o *Best Value* parece permitir uma justa competição entre todos os sectores não eliminando, à partida, o público (Martin & Hartley, 2000).

3.3.GESTÃO PÚBLICA E GESTÃO POLÍTICA

Na Nova Zelândia, após se ter procedido em 1988 à reorganização interna dos governos locais (*Local Government Amendment Act*) apontou-se para a necessidade de se separarem competências e para a empresarialização das funções de tipo comercial do município. Assim passou-se a ter um responsável político, eleito democraticamente, para desempenhar funções de direcção política e para fazer as grandes opções estratégicas. No entanto, passou-se a ter também um responsável pela gestão e pela imple-



mentação das decisões políticas. Sobre este responsável recai o ónus de organizar da melhor forma (entenda-se mais eficiente) a promoção e produção de bens e serviços.

Ele é que decide se a produção é feita através de recursos próprios e sob a responsabilidade do governo local ou se, pelo contrário, se recorre a soluções de mercado (Wallis & Dollery, 2001).

Os problemas de legitimidade democrática, levantados pelas novas competências do responsável pela implementação, foram solucionados através da instituição de mecanismos que permitissem a interacção dos cidadãos na definição da gestão local. A gestão passa assim a agregar contributos da direcção política, sugestões dos cidadãos e do gestor profissional.

3.4. DESCENTRALIZAÇÃO E FLEXIBILIZAÇÃO

Na Holanda a reforma empreendida apostava na comercialização, na privatização, na descentralização e num estilo de gestão privada. Tomava forma a era dos profissionais da gestão e das preocupações financeiras. Como caso de referência pelo seu reconhecido sucesso apresenta-se o modelo de gestão seguido na cidade de Tilburg (Reichard, 2003). Antes da reforma, a gestão caracterizava-se por ser demasiado centralizada baseada numa pesada estrutura hierárquica onde se notava falta de transparência e de produtividade.

As mudanças ocorreram, numa primeira fase, sobretudo a nível interno. O poder decisório deixou de estar concentrado para ser distribuído pelos departamentos. Estes passaram a ter competências próprias e a serem responsáveis pelas opções sobre as acções a seguir, pela sua organização interna, bem como pelos seus recursos humanos.

A vida interna da organização deixou de ser gerida e controlada através de uma hierarquia e passou a funcionar em rede, com a interacção dos vários departamentos. (Hendriks & Tops, 2003). A nível orçamental pretendeu-se uma alteração na forma de elaborar o orçamento. Pretendia-se defini-lo e construí-lo mediante os resultados



esperados, isto é, definir os *outputs*, definir os objectivos e apurar a maneira mais eficiente de os conseguir. A evolução deste modelo de gestão permitiu que alguns dos departamentos se tornassem de tal maneira autónomos que acabaram por ser privatizados. Em pouco tempo o sector de direcção política tinha como principais tarefas a celebração, gestão e monitorização dos contratos com os departamentos e outros agentes privados.

Na Alemanha, como refere Wollman (2000), a necessidade de uma reforma administrativa foi sentida mais tardiamente porque havia a consciência de que o modelo de gestão funcionava de forma eficiente. Aliás a utilização de mecanismos de mercado não constituía grande novidade. Desde a década de 60 que havia uma preocupação em proporcionar formação adequada aos funcionários do poder, dando-lhe de um ensino especializado pré-universitário (*Fachhochschulen*).

Mas só a partir de finais da década de 1980, inícios da década de 1990, é que podemos notar manifestações da NGP a nível local. O acolhimento das ideias da NGP deveu-se sobretudo (Wollmann, 2000; Reichard, 2003) a pressões económico-financeiras e ao processo de reunificação alemã. O reconhecimento por parte da Fundação “Bertelsmann” e da associação nacional de municípios (KGSt - *Kommunale Gemeinschaftsstelle*) da implementação de um modelo mais moderno de gestão desistindo das práticas weberianas com maior eficiência, também foi importante para a adopção da NGP.

A Alemanha apresentou o *New Steering Model (NSM)*, como modelo de gestão, que através da descentralização de funções dá maior autonomia na gestão de recursos, uma maior responsabilização da gestão, e pretendeu introduzir uma gestão interna estabelecida por contratos: maior descentralização das responsabilidades relativamente aos recursos e aos resultados; adopção de orçamentos flexíveis; a monitorização e avaliação dos resultados mediante os custos e os desvios registados; a implementação da gestão da qualidade total; a integração de vários serviços em quase-mercados.

Em França, país considerado como unitário e centralizado, assistiu-se durante



a década de 1980 a uma progressiva descentralização administrativa para o poder local. Segundo Stevens (1992) é necessário ter em atenção que esta descentralização foi levada a cabo a três níveis: regional (22 regiões criadas em 1982); departamental (totalizam cerca de 96); por comunidades Francesas (mais de 36 500).

As linhas da reforma centraram-se sobretudo no maior relacionamento e ponderação entre os interesses nacionais e locais; na maior identificação entre governantes e governados; no aumento da flexibilização e adaptação da regulamentação às realidades locais; na transferência progressiva de poderes para os governos locais; no maior nível de autonomia, patrimonial, orçamental e administrativa; no incremento das receitas locais (44.92%) (Stevens, 1992).

No que concerne à Espanha não há uma larga tradição de recorrer ao mercado para a produção de bens e serviços. Só com o fim do Franquismo, em 1975, o poder local espanhol começou a contratualizar diversos serviços anteriormente assegurados por si (recolha de lixos, conservação das estradas, distribuição de águas domesticas, etc...).

Em Espanha, a reforma dos governos locais esteve muito condicionada à questão das autonomias. A gestão municipal acaba por ser equacionada por quatro grandes eixos:

1. Modelo de Gestão – Burocrático *versus* gestor;
2. Responsabilidade da produção – Meios próprios do município ou estabelecimento de parcerias;
3. Competência da Produção – Administração central ou Local;
4. Participação dos cidadãos – gestão fechada e interna ou aberta e participativa.

Relativamente às experiências nas regiões, cada uma enveredou por caminhos alternativos. Por exemplo:

- Aposta na certificação da qualidade dos seus serviços e Empresas Municipais (Logroño e Barcelona);



- Aposta nas novas tecnologias, nomeadamente o *e-government* (Bilbao, Alcobendas e Vigo);
- Análise e simplificação de procedimentos internos (Valladolid, Badajoz e Barcelona).

Desta breve retrospectiva podemos verificar que os países anglo-saxónicos, comparativamente com os países da Europa Continental, têm maior propensão a adotar medidas da NGP de maneira mais radical, isto porque preferem uma mudança abrupta.

Fazem-no através de programas específicos de recurso a mecanismos de mercado e à privatização de serviços públicos. Apostam mais na eficiência e no desempenho económico. Países de influência continental seguem um caminho menos conflituoso e mais de evolução progressiva. Normalmente partem para a descentralização de competências, bem como para a liberalização do mercado.

Assim parece-nos que existiam duas vertentes na reforma dos Governos Locais. De um lado países cuja estratégia passou pelo ataque às estruturas administrativas tradicionais e em que a reforma é feita por fases, isto é, a ação administrativa é interrompida sucessivamente por um conjunto de alterações organizacionais e de procedimentos de gestão. De outro lado, uma estratégia de reforma através da incorporação paulatina de objectivos sobre a qualidade, eficiência e participação do cidadão.

4. O CASO PORTUGUÊS

Em Portugal, a evolução da administração local caracterizou-se sobretudo, pela sucessão de legislação inerente ao seu financiamento bem como à consolidação e aumento das responsabilidades dos governos locais perante os eleitores. Em virtude deste aumento de atribuições e competências, as formas de organização municipal também foram evoluindo. Nalguns casos, os serviços municipais autonomizaram-se ou ganharam personalidade jurídica, noutros assistiu-se à criação de novas entidades empresariais ou administrativas, fruto do associativismo municipal; e por fim,



nalguns casos, a acção pública foi substituída pela acção de entidades privadas sob o controlo do município. Assim, estão actualmente à disposição das autarquias locais, um conjunto alternativo de arranjos institucionais, de maneira a estes poderem adoptar aqueles que mais se adequam quer ao tipo de serviço, quer aos condicionalismos externos de cada uma.

Portanto, é nossa intenção, nas próximas páginas, apresentar e analisar as diferentes formas e configurações organizacionais ao dispor dos municípios na prestação de bens e serviços públicos. De maneira a tornar mais clara esta análise, estas diferentes configurações organizacionais serão agrupadas da seguinte forma: serviços próprios (serviços municipais e serviços municipalizados); sector empresarial local (empresas municipais, intermunicipais, metropolitanas e outras entidades empresariais locais); sector privado (contratação e concessão de serviços públicos); e o associativismo (parcerias publicas/privadas/sem fins lucrativos) (Tabela 3).

Tabela 3 - Tipologias de Arranjos Institucionais

TIPO	ARRANJOS INSTITUCIONAIS
Serviços Próprios	a. Serviços Municipais; b. Serviços Municipalizados;
Sector Empresarial Local	c. Empresas Municipais, Intermunicipais e Metropolitanas; d. Sociedades Comerciais diversas;
Sector Privado	e. Concessão de Serviços; f. Contratação;
Associativismo	g. Parcerias Público/privadas/sem fins lucrativos;

Fonte: Produção própria

Fruto da discussão de cada arranjo institucional é nossa intenção identificar as características individualizadoras de cada um em três dimensões (o grau de controlo directo; o grau de competição; e a grau de cooperação inter-organizacional) de maneira a que cada uma possa ser enquadrada nos mecanismos de governação: a competição como umas das marcas essenciais do modelo de governação de mercado; o controlo directo da linha de comando identificador ao modelo de governação hie-



rárquico; a acção conjunta, integrada e concertada como um sinónimo dos modelos das *networks*. (Tabela 4).

Tabela 4 - Dimensões de Análise

Dimens ão	Explicação
Grau de Controlo Directo	Refere-se ao controlo exercido pelo executivo municipal. É tanto mais directo quando o executivo não necessita de prever num documento específico (contrato ou protocolo) o momento, a extensão e a abrangência dos poderes a utilizar.
Grau de Competição	Refere-se ao ambiente competitivo que um agente teve de enfrentar de maneira a tomar-se a entidade seleccionada para a prestação de serviços em substituição do município.
Grau de Colaboração Inter-organizacional	Refere-se à partilha de recursos, informação e riscos que possibilitam uma acção coesa de diferentes entidades de maneira a criarem uma solução de prestação de serviços públicos.

Fonte: Produção própria

4.1. SERVIÇOS PRÓPRIOS

A câmara municipal, enquanto órgão executivo/administrativo, tem ao seu dispor um conjunto de serviços, através dos quais são postas em prática as suas deliberações.

Assim, os serviços municipais têm como missão zelar pelo cumprimento das decisões tomadas pelo executivo, sob o poder hierárquico dos órgãos políticos¹ (Amaral, 2004).

Estes serviços resumiam-se inicialmente a uma mera secretaria administrativa, muito por culpa das exíguas funções municipais. Posteriormente, face à necessida-

(1) Numa relação de hierarquia o superior tem o poder de emitir ordens concretas e individualizadas a um serviço; detém o poder de sancionar disciplinarmente um subalterno; bem como a capacidade de revogar uma decisão proferida por uma entidade posicionada abaixo de si na cadeia hierárquica. Cabe ao inferior hierárquico o dever de obediência.



de de cumprir com obrigações que careciam da incorporação de recursos humanos dotados de conhecimentos mais especializados, foram criados os serviços técnicos diferenciados dos restantes meros serviços administrativos. Hoje em dia, no intuito de cumprir com as suas obrigações, os municípios apresentam uma estrutura bastante divisionária. Assim, organizam-se em divisões (administrativos, financeiros, obras públicas, urbanismo, desenvolvimento e ambiente, só para citar alguns exemplos) divididos em departamentos e subdivididos em secções, que podem ser criados, modificados e extintos na medida das necessidades identificadas pelo executivo. No entanto, já no Código Administrativo de 1940 fora prevista a possibilidade de serem criados os serviços municipalizados como uma evolução dos serviços municipais para desenvolver actividades de produção sob uma forte orientação industrial. No entanto, esta faculdade só estava prevista para serviços públicos de interesse local que tivessem como objecto a captação, tratamento e distribuição de água potável; a captação, condução e distribuição de energia eléctrica, de gás e iluminação; o aproveitamento, depuração e transformação de água potável; tratamento de resíduos sólidos e de esgotos; construção e administração de mercados; a construção e manutenção de equipamentos usados na produção de géneros alimentícios (reservados a carnes e lacticínios); e finalmente a criação de redes de transportes colectivos. Apesar de possuírem um certo grau de autonomia administrativa e financeira, isto é, as suas decisões não constituem actos administrativos definitivos mas, no entanto, possuem a capacidade de traçar o seu próprio plano de actividades; o seu orçamento; bem como a capacidade para elaborarem o seu quadro de pessoal. São geridos por um conselho de administração próprio, nomeado pela câmara municipal (que também detém o poder para o exonerar) a quem têm o dever de prestar contas sempre que necessário. Ou seja, estas entidades continuam a ser parte integrante da pessoa colectiva do município, o que obriga ao cumprimento das normas de contratação pública (pessoal e aquisição de serviços), bem como a sujeição das tutelas inspectivas públicas, como se de um serviço municipal se tratasse.

No entanto, têm um certo nível de autonomia de maneira a permitir um melhor desenvolvimento das suas actividades.



Assim, verificámos quer nos serviços municipais como nos municipalizados, existe uma forte presença do controlo hierárquico dos órgãos executivos municipais. Estes, e sobretudo o presidente da câmara municipal, detêm como responsabilidade a boa gestão dos serviços oferecidos pelo município aos seus cidadãos. Pese embora, nos serviços municipalizados, as tarefas de gestão sejam desenvolvidas por um conselho próprio, controlado pelo executivo municipal. Daí haver uma diferenciação relativamente aos serviços municipais, porque de resto, são ambos partes integrantes da esfera jurídica municipal (tabela 5).

Tabela 5 - Classificação dos serviços próprios

	Grau de Controlo Directo	Grau de Competição	Grau de Cooperação Inter-organizacional
Serviços Municipais	Máximo	Inexistente	Inexistente
Serviços Municipalizados	Elevado mas indirecto	Inexistente	Inexistente

Fonte: Produção própria

4.2. SECTOR EMPRESARIAL LOCAL

Já alguns diplomas legais como a Lei 79/77, o Decreto-Lei 100/84, e o Decreto-Lei 260/76, permitiam às câmaras municipais a constituição de Empresas Municipais, após a devida aprovação pela assembleia municipal. Mas, como refere Amorim (2000) e Oliveira (1996), poucos municípios chegaram a usar esta faculdade, de criar por acto administrativo, empresas públicas municipais. Isto por considerarem que existia falta de regulamentação definidora da forma e da maneira como poderiam ser exercidas as competências a delegar. Desta maneira, a solução de parcerias entre o município e uma entidade externa ficou a aguardar posterior regulamentação legal. As empresas municipais e intermunicipais, tal como são entendidas actualmente, regulamentam-se pelo disposto na Lei 58/98 de 18 de Agosto, recentemente revogada e substituída pela Lei 53-F/2006 de 29 de Dezembro, que visou regulamentar a totalidade do sector empresarial local. Desta forma, o regime jurídico definiu as empresas municipais, intermunicipais e metropolitanas como entidades com personalidade



jurídica própria e autonomia administrativa, financeira e patrimonial, regulando-se por legislação própria e, subsidiariamente, pelo regime das empresas públicas e pelo código das sociedades comerciais.

A nova Lei 53-F/2006 de 29 de Dezembro, estabelece um novo enquadramento para a classificação das Empresas Municipais. Assim, segundo a nova redacção, são empresas municipais e têm de ser enquadradas neste diploma, as entidades comerciais onde o município: detenha a maioria do capital ou direito de voto (1); tenha o direito de designar ou destituir a maioria dos membros do órgão de administração ou fiscalização (2). Também está prevista, no capítulo VII da Lei 53-F/2006 de 29 de Dezembro, a possibilidade de constituir pessoas colectivas de direito público, com natureza comercial, que reúnem capitais exclusivamente públicos, sob a forma de entidades empresariais locais. Na prática, isto implicará a adequação de determinadas entidades empresariais, criadas pelos municípios à luz das regras comerciais privadas, nomeadamente sociedades anónimas e por quotas. No entanto, como o prazo estabelecido para adequação à nova lei da regulamentação existente ainda está a decorrer, no âmbito desta investigação ainda serão consideradas as sociedades comerciais (por quotas ou anónimas, com capitais municipais, públicos ou mistos) existentes como um caso independente das empresas municipais.

O tema da criação e da gestão de serviços municipais através da solução de empresas municipais, já mereceu da nossa parte algum trabalho de investigação prévia de maneira a podermos sistematizar as principais linhas que caracterizam as empresas municipais (Rodrigues, 2005; Rodrigues & Araújo, 2006; Rodrigues & Araújo, 2006 a); Rodrigues & Araújo, 2005). Assim, no que toca a este arranjo institucional, convém destacar o acto da sua criação; a natureza do seu objecto social; as limitações a que se sujeitam na sua liberdade de acção; e os poderes que os municípios têm sobre elas.

Assim, quando à sua criação a decisão de criar uma empresa municipal varia conforme a natureza da mesma. Nas empresas municipais, da assembleia municipal sob proposta da câmara municipal; nas Intermunicipais da assembleia intermunicipal,



sob proposta do conselho directivo²; e nas de âmbito metropolitano da assembleia metropolitana, sob proposta da junta metropolitana³. Em qualquer um dos casos é indispensável a realização de um estudo técnico, económico e financeiro prévio à constituição da empresa. A criação da empresa municipal é, posteriormente, comunicada à Inspeção-Geral de Finanças, à Direcção-Geral das Autarquias Locais e, officiosamente, pela Conservatória do Registo Comercial ao Ministério Público, implicando assim um controlo indirecto da administração central.

O objecto social das empresas municipais deve obrigatoriamente recair num dos três domínios especificados: a) Exploração de Actividades de Interesses Gerais;

b) Promoção do Desenvolvimento Local; c) Gestão de Concessões. Nesta dimensão, as empresas municipais, não podem, serem criadas de maneira a promover actividades fora do âmbito de acção das atribuições das autarquias locais.

Na maioria dos casos, estão sujeitas às normais obrigações normativas do direito privado. No entanto, verifica-se uma necessidade de cumprir com um conjunto mínimo de regras públicas, de maneira a garantir a transparência, a igualdade e a boa-fé da administração local. As empresas municipais podem ser consideradas como administração indirecta do município, no sentido de que têm personalidade jurídica própria, mas prosseguem atribuições do município. Agindo a mando e em benefício da câmara municipal, apesar de manterem o carácter privado (no que toca ao regime jurídico) obrigam-se a uma série de vinculações públicas. Aquilo que muitos designam por fuga ao direito administrativo (Amorim, 2000; Estorninho, 1996) não pode, segundo Carlos Soares Alves (2002) nem deve representar uma fuga ao direito no seu todo, e será sempre aconselhável uma correcta ponderação entre a agilidade pretendida para a gestão e as exigências fundamentais para uma actividade pública administrativa. Apesar da possibilidade dada às empresas municipais, agindo na esfera do domínio privado municipal, de utilizarem mecanismos até então reservados aos

(2) Carecendo, neste caso de pareceres favoráveis das assembleias municipais envolvidas

(3) Carecendo aqui de pareceres favoráveis das assembleias municipais envolvidas



privados, não existe a mesma liberdade entre entidades públicas e privadas para a utilização dos mesmos. A não ser assim a fuga poderia ser ao próprio direito, acendendo a discussão sobre as razões para a existência de um Estado de Direito (Alves, 2002). Desta forma, quando as autarquias agem, por intermédio de outras entidades, sujeitas ao direito privado devem ser respeitadas algumas vinculações: como a vinculação aos direitos fundamentais consagrados na Constituição da República, nomeadamente a vinculação da Administração em obter uma solução justa; o respeito pelos princípios do Interesse Público, da Legalidade, da Igualdade, da Imparcialidade e da Transparência; a vinculação aos procedimentos na contratação de bens e serviços, no recrutamento de pessoal e na adjudicação de obras públicas. Adicionalmente, sem prejuízo das competências do Tribunal de Contas, a Inspeção-Geral de Finanças detém o controlo sobre a legalidade financeira das Empresas Municipais.

O município⁴ detém o poder de definir orientações estratégica, de maneira a garantir o melhor desenvolvimento e actuação das empresas municipais⁵, no estrito exercício das suas competências de “accionista”. Assim, na redacção da nova lei não estão previstos quaisquer poderes de superintendência extraordinários aos que cabem ao accionista propriamente dito. No entanto, convém referir que muitas das Empresas Municipais que foram constituídas à luz da anterior lei ainda não foram reajustadas. Como tal, torna-se importante a menção na anterior legislação do poder de superintendência municipal (art.º 16 da Lei 58/98 de 18 de Agosto) onde constavam os poderes de: “Emitir directivas e instruções genéricas ao conselho de administração no âmbito dos objectivos a prosseguir; Autorizar alterações estatutárias; Aprovar os instrumentos de gestão previsional; Aprovar o relatório do conselho de administração, as contas do exercício e a proposta de aplicação de resultados, bem como o parecer do fiscal único; Aprovar preços e tarifas, sob proposta do conselho de administração; Autorizar a aquisição de participações no capital de sociedades; Autorizar a celebração de empréstimos de médio e longo prazo; Definir o estatuto remuneratório dos membros

(4) Ou os município, ou a junta metropolitana, conforme for o caso de empresa em questão.

(5) O conteúdo das orientações enquadra-se nos arts. 19, 22 e 25 da Lei 53-F/2006 de 29 de Dezembro, conforme as actividades desenvolvidas pela empresa municipal sejam de Exploração de Actividades de Interesses Gerais, Promoção do Desenvolvimento Local ou de Gestão de Concessões.



do conselho de administração; Determinar a realização de auditorias e averiguações ao funcionamento das empresas; Pronunciar-se sobre quaisquer assuntos de interesse para a empresa, podendo emitir as recomendações que considerar convenientes; Como muitos destes poderes foram transcritos para os estatutos das empresas municipais, apesar da nova lei não os prever, poderão continuar em vigor, constituindo uma das grandes diferenças entre empresas municipais e as restantes sociedades comerciais do município (por quotas ou anónimas, com capitais municipais, públicos ou mistos).

Resta acrescentar ainda os condicionalismos financeiros previstos na Lei 53-F/2006 para os municípios que detêm participações em entidades empresariais locais. Assim, o nível de endividamento das empresas municipais revela para a capacidade de endividamento do município. No caso da empresa municipal apresentar contas negativas, nos resultados operacionais acrescidos dos encargos financeiros, cabe ao município, com carácter de obrigatoriedade, transferir o montante financeiro necessário ao equilíbrio das contas. Também constitui uma elevada responsabilidade financeira as compensações previstas pela prática de preços sociais ou pelo desenvolvimento de actividades de utilidade pública. Mais propriamente, surge a obrigação de, quando estivermos perante um caso de Exploração de Actividades de Interesses Gerais, celebrar contratos de gestão (art. 20 da Lei 53-F/2006 de 29 de Dezembro), de maneira a serem pagas indemnizações a título compensatório sempre que os preços praticados forem inferiores aos custos unitários (o apuramento deste valores carece da implementação de um sistema de contabilidade analítica). Este valor das indemnizações compensatórias, será actualizado e validado anualmente pelo ROC, no intuito de controlar as variações no custo unitário e correspondente alteração final global do montante financeiro a transferir. No caso de Promoção do Desenvolvimento Local, deverão ser celebrados contratos programa (art. 23 da Lei 53-F/2006 de 29 de Dezembro), de maneira a compensar a empresa municipal, das funções de desenvolvimento económico materialmente relevantes para o contexto local e regional, mas de difícil viabilidade económica.

Paralelamente à solução das empresas municipais, podiam os municípios (algo que a nova lei, 53-F/2006 de 29 de Dezembro, veda) criarem sociedades comerciais,



de maneira a prosseguir as suas atribuições e competências.

Podem ser destacados três tipos distintos de sociedades comerciais:

a) As de capital municipal (onde a totalidade do capital é pertença de um ou mais municípios);

b) As de capitais públicos (onde o capital é detido em conjunto entre os municípios e o Estado, enquanto administração directa ou indirecta);

c) As de capitais mistos (onde o capital é municipal e privado).

De maneira a estruturar melhor a nossa apresentação, por terem características semelhantes⁶ e de maneira a facilitar a compreensão, adoptamos uma diferente tipologia. Assim, o primeiro tipo, designadas de sociedades comerciais municipais, compreende todas que têm capital maioritariamente municipal (excepto se houver alguma participação de privados). Um segundo tipo, sociedades comerciais públicas, englobam todas aquelas onde o Estado, através da administração directa e indirecta tenha maioria de capital. Finalmente, sociedades comerciais mistas, aquelas onde exista participação de entidades privadas.

Por fim, as sociedades comerciais municipais são basicamente empresas criadas pelos municípios à luz do código das sociedades comerciais, regendo-se pelo direito privado nos aspectos laborais, fiscais e comerciais. São criadas nos mesmos moldes das empresas municipais, ou seja, por escritura pública resultante da iniciativa da câmara municipal com a necessária aprovação da assembleia municipal. O objecto social recai no seio das actividades próprias dos municípios e visam o desenvolvimento regional.

No entanto, apesar de na prática se assemelharem a empresas municipais, o facto de serem criadas fora do âmbito da antiga Lei 58/98 de 18 de Agosto, permitia a estas empresas terem uma estrutura, um controlo administrativo e uma sujeição ao município diferentes. Desta forma, constituíam-se como órgãos internos destas sociedades: O conselho de administração; a assembleia-geral (que não existia nas empresas

(6) Não na composição do capital social, mas sim nos aspectos relevantes do funcionamento da sua actividade: acto de criação, sujeição a regras e imposições públicas; e capacidade de controlo do município.



municipais); e o fiscal único (neste tipo de soluções organizacionais não constava o conselho consultivo, obrigatório nas empresas municipais). Esta diferença formal provocava uma alteração em termos da sujeição à superintendência da câmara municipal.

De facto, tal poder não estava previsto nesta opção. Aos municípios assistiam os direitos previstos a qualquer outro accionista em assembleia-geral pelo código das sociedades comerciais, o que na prática equivale dizer que detinham a capacidade de eleger os elementos do conselho de administração e avaliar o mérito e a oportunidade das suas acções. Assim, enquanto, nas empresas municipais a câmara municipal tem a chancela da superintendência, neste caso, a lei reserva-lhe os poderes que prevê para qualquer outro accionista. Também no que diz respeito à fiscalização das entidades administrativas nacionais, estas empresas estão sujeitas à fiscalização sucessiva do Tribunal de Contas, mas não a tutela inspectiva do Governo (através da Inspecção-Geral de Finanças) (CCDR- N, 1998).

Nas sociedades comerciais públicas, o facto de o Estado possuir a maioria do capital, enquadra estas soluções no diploma legal que rege as empresas públicas, o Decreto-Lei 558/99, de 17 de Dezembro. Na prática são em tudo semelhantes às sociedades comerciais públicas. São criadas após a aprovação da assembleia municipal sob proposta da câmara municipal, que se pronuncia sobre a participação do município numa empresa do Estado, para desenvolver uma actividade de relevante interesse público regional. Como no caso anterior, a sujeição ao município e ao Estado é feita por via das funções de accionista em sede de assembleia-geral. No entanto, existem diferenças caracterizadoras desta opção. Assim, estão sujeitas a uma tutela administrativa mais rigorosa do que a solução anterior. Neste caso, a Inspecção-Geral de Finanças têm a tutela inspectiva e financeira, para além de serem supervisionadas pelo Ministro das Finanças, não esquecendo a participação do ministro que superintende o sector de actividade onde foi criada esta entidade.

No caso das empresas comerciais mistas, a lógica de actuação é materialmente diferente das anteriores. Isto porque, a participação maioritária de capital privado



pressupõem uma lógica de lucro em economia de mercado, funcionando a presença dos capitais públicos como um garante do equilíbrio de mercado (CCDR- N, 1998).

O município continua, como nos casos anteriores, a ter a iniciativa na criação da empresa, devendo usar os mecanismos adequados de consulta de mercado, de maneira a, observando os princípios Interesse Público, da Legalidade, da Igualdade, da Imparcialidade e da Transparência, seleccionar o melhor agente privado com quem se vai estabelecer a parceria. Assim, numa sociedade deste tipo, ao município cabem os poderes de accionista como em todos os casos anteriores, mas com a particularidade de, agora, estar uma posição minoritária em comparação com a parte privada (a não ser que estejam previstos direitos especiais). Esta condição afasta desta sociedade comercial, qualquer tipo de tutela inspectiva, quer do Tribunal de Contas⁷, quer de qualquer elemento do Governo.

Resumindo, as empresas municipais têm um grau de autonomia superior aos serviços municipais e municipalizados. São consideradas como administração indirecta do município, no sentido em que têm personalidade jurídica própria, mas prosseguindo atribuições do município. Como estão fora da estrutura hierárquica, o controlo do executivo municipal é feito indirectamente através dos direitos inerentes à posse de parte ou totalidade do capital social. No caso das empresas municipais, como já referimos, existem, clausulas estatutárias prevendo um poder de superintendência municipal, que aproximam o tipo de controlo ao previsto para os serviços municipais e municipalizados. Nas empresas intermunicipais, esse controlo é em tudo igual, sendo que o facto de estar partilhado pelos restantes municípios se constitui como única diferença. O mesmo não se passa com as restantes sociedades comerciais. Neste caso, o controlo directo é diminuto já que é exercido pelo município exclusivamente na qualidade de elemento pertencente à assembleia-geral. O controlo é mais forte nas sociedades comerciais municipais do que nas outras. Isto porque, nas sociedades comerciais públicas o controlo maioritário é exercido por agentes públicos que não os dos municípios; e ainda mais baixo nas sociedades comerciais mistas porque, para além de não existirem os meios públicos de controlo, a maioria do capital está na posse de privados. Em termos de competição de mercado, ela é inexistente, nos casos



das Empresas Municipais, Intermunicipais e nas sociedades comerciais municipais e públicas. De facto, estas entidades não estão submetidas a qualquer tipo de concurso público ou consulta de mercado, para se tornarem responsáveis pela produção de bens e serviços públicos. Segundo Alves (2002), pouco sentido faria um processo administrativo que permitisse aos municípios criarem entidades empresariais deste tipo, para depois obrigá-las a submeterem-se a um processo competitivo de selecção, correndo o risco de não conseguirem a concessão do serviço pretendido. Somente no caso das sociedades comerciais mistas é que verificámos a existência de um processo competitivo na escolha do elemento que ficará com a maioria do capital da sociedade. O grau de cooperação inter-organizacional é moderado e variável dependendo do número de sócios implicados em cada solução. Isto porque, a partilha de risco e recursos é feita estritamente nas matérias que constituem o objecto social da empresa.

Tabela 6 - Classificação do Sector Empresarial Municipal

	Grau de Controlo Directo	Grau de Competição	Grau de Cooperação Inter-organizacional
Empresas Municipais	Elevado mas indirecto	Inexistente	Inexistente
Empresas Intermunicipais	Elevado mas partilhado e indirecto	Inexistente	Moderado e dependente do número de sócios
Sociedades Comerciais Municipais	Baixo	Inexistente	Moderado e dependente do número de sócios
Sociedades Comerciais Públicas	Moderado	Inexistente	Moderado e dependente do número de sócios
Sociedades Comerciais Mistas	Muito Baixo	Elevada	Moderado e dependente do número de sócios

Fonte: Produção própria

4.3. SECTOR PRIVADO

Neste ponto serão consideradas as situações que prevêm a substituição do município por outro agente externo (privado) para a realização de determinadas actividades, que inicialmente estavam entregues ao seu cuidado, ou seja, os mecanismos de concessão e contratação de serviços públicos.



Há já muito tempo que o regime de concessão e contratação de serviços públicos se constitui como alternativa à gestão dos serviços municipalizados, estando previsto desde o Código Administrativo de 1940 (Oliveira, 1996). Com a externalização, através da contratação e da concessão, o município crê que existe um agente com mais aptidão, melhores recursos humanos e mais meios financeiros para proporcionar o bem-estar devido aos munícipes, do que o próprio município (Alves, 2002). No entanto, a concessão de serviços públicos apresenta diferenças na sua lógica de funcionamento, relativamente à contratação de bens e serviços. A concessão de serviços públicos pode ser entendida como uma forma do município permitir o exercício de uma actividade por parte de um privado, em sectores financeiramente viáveis, impondo regras e limites de serviço público. Tal deve ocorrer em áreas cuja exploração económica e financeira seja suficientemente atractiva de maneira a proporcionar um espírito de competição entre os agentes interessados. Desta forma, o município poderá garantir um encaixe financeiro por permitir a um agente externo o desempenho da actividade em causa; e um serviço de elevada qualidade para os munícipes (onde os limites “mínimos” e os padrões de qualidade são definidos a priori pelo município), resultante do processo concorrencial anterior à decisão de adjudicação.

A concessão de serviços públicos serve para designar um conjunto de situações de concessão que, apesar de juridicamente diferentes, têm a mesma génese. Assim, quer consideremos a concessão de bens públicos para uso privativo, a concessão da exploração do domínio público ou a própria concessão da gestão de actividades exercidas com base em bens públicos estaremos na presença de uma forma de atribuir a um particular o poder para ocupar, utilizar e explorar uma parcela do domínio público, para proveito próprio, através da realização de uma actividade comercial, limitando ou excluindo assim, a sua utilização por terceiros. Na maioria dos casos, a concessão significa outorgar o direito de exploração de um bem ou serviço público, a um agente externo, que está disposto a assumir a responsabilidade de o explorar, nos moldes permitidos pelo município (Gonçalves, 1999). No nosso ordenamento jurídico existe uma extrema fragmentação no que toca à regulamentação legislativa dos actos de concessão (praticamente uma regulamentação específica por cada sector a concessão-



nar). No entanto, e como acontece de resto na contratação, esta prática mereceu uma atenção especial de entidades nacionais e supra nacionais. Desta forma, o processo de concessão de serviços públicos mereceu especial atenção por parte da União Europeia, publicando diversas directrizes comunitárias de maneira a moralizar e credibilizar o processo de liberalização das actividades tidas como de monopólio público (central ou local). Parecia querer-se evitar a criação de um reduzido número de promotores privados que pudessem vir a ser preferencialmente beneficiados com o regime das concessões e, por outro lado, evitar que a opção pela concessão não representasse-se uma opção efémera e passageira ao sabor das nuances temporais (Alves, 2002).

A contratação é em muito semelhante à concessão. De resto, o princípio que nos importa destacar, no âmbito da nossa investigação, está presente em ambos mecanismos: a competição de mercado. Assim, a grande diferença reside no facto de na concessão, os agentes privados terem de despende uma quantia pecuniária em favor a entidade concessionária a título de compensação financeira, por lhe permitir desenvolver ou explorar uma actividade. Neste caso, fica a cargo do privado, por sua conta e risco, o desenvolvimento de mecanismos e a definição de estratégias comerciais, de maneira a conseguir a viabilidade económica e financeira, da actividade explorada.

No mecanismo da contratação, a entidade que contrata, procura suprir as suas falhas ou necessidades através da locação ou aquisição de serviços especializados ao exterior. Ao fazê-lo compromete-se a pagar financeiramente um preço acordado. Ou seja, na concessão, sabendo que a actividade em causa tem um potencial de exploração comercial capaz de atrair o interesse de agentes privados, a Administração Pública decide eliminar os riscos e encargos com a exploração da actividade a troco de uma compensação financeira. No caso da contratação é mais uma necessidade da Administração Pública que está em causa e que é suprida com recurso a um agente externo

Recentemente, a necessidade de transpor directivas europeias para o ordenamento jurídico português, obrigou à realização de alguns ajustes e da simplificação de alguns trâmites legais, que constam do novo código dos contratos públicos publicado pelo Decreto-Lei 18/2008, de 29 de Janeiro de 2008. Sem pretender fazer uma aná-



lise jurídica aos diferentes mecanismos e processo de contratação, grosso modo, está assente na consulta de mercado e na competição entre os agentes que aí operam, de maneira a, cumprindo com o caderno de encargos estabelecido, apresentarem a proposta mais económica.

A relação estabelecida entre o município e as entidades externas, quer no caso da contratação quer no caso da concessão, caracteriza-se por não ser uma relação hierárquica entre quem concessiona/contrata e o agente escolhido. São duas entidades distintas que estão em causa. Cada uma com a sua personalidade jurídica. Não se trata de mais um órgão, definido por lei com competências próprias, mas sim de uma entidade externa que provou ter condições para desempenhar determinadas tarefas com padrões mais altos de eficiência e qualidade. A natureza da relação baseia-se no contrato em que estão estabelecidos os deveres e as obrigações das respectivas partes.

O típico poder de direcção (emitir ordens, revogar decisões e punir) encontra-se esvaziado e limitado às cláusulas do contrato. As alterações necessárias aos termos do acordo celebrado só podem ser feitas com a concordância de ambas as partes, através da rescisão do contrato ou ainda, através de uma alteração unilateral do contrato quando está em causa o serviço público, obrigando a entidade pública a repor o equilíbrio financeiro do acordo (art. 180 do Código do Procedimento Administrativo – CPA). Esta relação é mais rígida e formal quando comparada com as anteriores. A deficiente previsão de alguns aspectos, a falta de cuidado no tratamento de outros, ou a má selecção do agente com quem se deseja celebrar o contrato podem prejudicar o serviço público e representar elevados custos para o município.

Assim, verificámos que ambas as soluções implicam um processo de consulta de mercado, onde os agentes económicos interessados enveredam esforços, para apresentarem vantagens concorrenciais sobre os demais interessados. A capacidade de controlo do município está reduzida aos aspectos contratualizados, o que se torna um enorme desafio para os municípios. Isto porque, a negociação e a celebração de contratos desta natureza representa um enorme desafio para a estrutura jurídica dos municípios devido ao seu aspecto extremamente técnico (tabela 7).



Tabela 7 - Classificação do Sector Privado

	Grau de Controlo Directo	Grau de Competição	Grau de Cooperação Inter-organizacional
Contratação	Muito baixo e sujeito às cláusulas contratuais	Elevado	Baixo
Concessão	Muito baixo e sujeito às cláusulas contratuais	Elevado	Baixo

Fonte: Produção própria

4.4. O ASSOCIATIVISMO

O que está em análise nesta secção é o movimento associativo municipal com outras entidades municipais ou com organizações sem fins lucrativos (OSFL). De facto, temos assistido em diversas ocasiões à coordenação de esforços e de estratégias entre municípios em determinadas áreas, nomeadamente quanto estão em causa a construção de grandes infra-estruturas que necessitem de uma maior área de acção, de maneira a permitir uma melhor viabilidade financeira. Noutro caso, o florescimento de OSFL, sobretudo em sectores sociais, levou o município a criar protocolos de colaboração, apoiando a sua actividade, como forma alternativa da própria produção destes serviços.

No que diz respeito às áreas metropolitanas, segundo Neves (2004), o conceito doutrinal não está verdadeiramente representado na presente lei que regula as grandes áreas metropolitanas e as comunidades urbanas (Lei n.º 10/2003 de 13 de Maio).

Assim, o conceito de área metropolitana implica uma grande aglomeração urbana, capaz de oferecer serviços multifuncionais, que mantêm relações socioeconómicas de dimensão e relevância com outras áreas metropolitanas. Ou seja, a contiguidade geográfica cria um espaço caracterizado por movimentos pendulares potenciadores de grande interdependência. Daqui surge a necessidade de, coordenando esforços e estratégias, encarar desafios e propor soluções em conjunto. Ora, o disposto na lei tipifica como critérios para a criação de áreas metropolitana a necessidade de serem constituídas por, no mínimo, nove municípios contíguos, e com uma expressão populacional



superior a 350.000 habitantes. Assim, segundo a mesma autora, a característica de interdependência e de análise à mobilidade de factores produtivos, está perdida em prol de critérios meramente geográficos e demográficos.

As áreas metropolitanas foram inicialmente criadas, pelo Decreto-Lei n.º 44/91, de 2 de Agosto, como uma associação obrigatória de municípios, nos centros urbanos do grande Porto e Lisboa. Com já referimos, com a publicação da Lei n.º 10/2003 de 13 de Maio, estendeu-se a todo o território o facto de se poderem criar grandes áreas metropolitanas e comunidades urbanas (estas com pouca expressão e vazias de responsabilidades no que respeita à prestação de bens e serviços públicos). Assim, mediante a aprovação das respectivas assembleias municipais, os municípios que entendessem poderiam criar uma associação pública com personalidade jurídica própria identificada como grande área metropolitana. De facto, estas não se constituem como uma autarquia local, apesar de serem pessoas colectivas de direito público de âmbito territorial. Isto porque, apesar de reunirem em si os critérios do território, do agregado populacional e de prosseguirem interesses comuns das populações que vivem nessa circunscrição administrativa, não têm órgãos representativos. A lei estabelece como órgãos das áreas metropolitanas: a assembleia metropolitana; a junta metropolitana; e o concelho metropolitano. Da assembleia fazem parte elementos eleitos pelas assembleias municipais. Da junta metropolitana fazem parte todos os presidentes de câmara que as integram, que elegem, entre si, o respectivo presidente. O concelho metropolitano é um órgão consultivo que reúne os titulares de cargos de direcção dos principais organismos públicos que sejam de interesse no âmbito da acção da própria área metropolitana.

As áreas metropolitanas têm bem definidas as suas atribuições, que resultam da transferência do Estado e dos municípios (acompanhadas da transferência directa de fundos financeiros do orçamento de estado e municipal que constituem parte das suas receitas próprias); coordenam a acção entre os municípios nas áreas do saneamento básico, da saúde, do ambiente, da segurança e protecção civil, das acessibilidades e transportes, dos equipamentos colectivos, do turismo, da cultura, e do desporto e o planeamento estratégico de índole económico e social.



Contrariamente a esta plenitude de competências, as associações de municípios têm uma maior especificidade e logo, menor escopo de acção. Tal como as áreas metropolitanas, também as associações de municípios têm a sua origem na vontade dos municípios⁸ se agruparem de maneira a realizar, de forma conjugada, determinadas tarefas em prol de interesses específicos e comuns (Amaral, 2004). Anteriormente reguladas pela Lei n.º 172/99 de 21 de Setembro, as associações de municípios viram o seu raio de acção diminuído com a publicação da Lei n.º 11/2003 de 13 de Maio, que as obrigou a adaptarem os seus estatutos de maneira a serem associações de municípios de fins específicos sem necessidade denexo territorial. As associações de municípios são compostas pela assembleia intermunicipal, onde têm assento os presidentes e vereadores de cada município. Desta, nascem por eleição entre os seus membros, os elementos que fazem parte do conselho de administração. Da comparação entre as duas entidades, áreas metropolitanas e associações de municípios, percebemos que as primeiras, devido às suas competências e à natureza e diversidade das suas fontes de financiamento têm um maior grau de autonomia.

No que toca às parcerias com OSFL, verifica-se uma plena atitude discricionária por parte da câmara municipal. Assim, se este órgão colegial entender que, a actividade ou o serviço prestado por uma determinada entidade sem fins lucrativos é de relevante interesse público municipal (n.º 4 do art.º 64 da Lei n.º 169/99), pode deliberar no sentido de lhe ser atribuído um determinado apoio financeiro. Como se pode verificar, trata-se de um processo bastante liberto dos rígidos e formais procedimentos administrativos que verificámos na contratação de bens e serviços públicos. A única consequência, em termos legais, resulta da aplicação desse mesmo diploma. Isto porque, ao ter um apoio representativo de, pelo menos, 50% do valor total, ficam as entidades obrigadas a aplicação das regras da contratação pública (situação prevista quer no antigo diploma, o Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho, quer no novo código dos contratos públicos, o Decreto-Lei 18/2008, de 29 de Janeiro de 2008). Assim, verifica-se anualmente uma espécie de concorrência informal pela distribui-

(8) Aprovação das assembleias municipais sob proposta das respectivas câmaras



ção do financiamento municipal, entre as organizações culturais, recreativas, sociais e desportivas, onde cada parte procura apresentar-se como a mais necessitada e/ou merecedora do dito financiamento.

Resumindo, nas três situações supra referidas, verificámos que há uma elevada coordenação de interesses e um elevado espírito de entreatajuda entre os actores municipais entre si bem como com as OSFL. A capacidade de controlo directo do município é muitas vezes exígua e partilhada. Nas áreas metropolitanas, as competências próprias dos órgãos executivos revelam-se uma barreira à superintendência dos municípios. Tal já não acontece nas associações de municípios onde a dependência entre os municípios, continua a ser exercida de forma partilhada, mas o controlo municipal é mais significativo. Nas parcerias com as OSFL, o controlo directo do município é baixo. O que poderá existir é um controlo informal, em virtude da decisão de continuar a apoiar a actividade desenvolvida pela OSFL caí na margem discricionária da câmara municipal. Assim, é de todo o interesse para a OSFL evitar comportamentos e procedimentos que possam comprometer a parceria estabelecida com o município.

Tabela 8 - Classificação do associativismo

	Grau de Controlo Directo	Grau de Competição	Grau de Cooperação Inter-organizacional
Áreas Metropolitanas	Moderado mas partilhado	Baixo	Elevado
Associação de Municípios	Significativo mas partilhado	Baixo	Elevado
Parcerias com organizações sem fins lucrativos	Baixo	Médio	Elevado

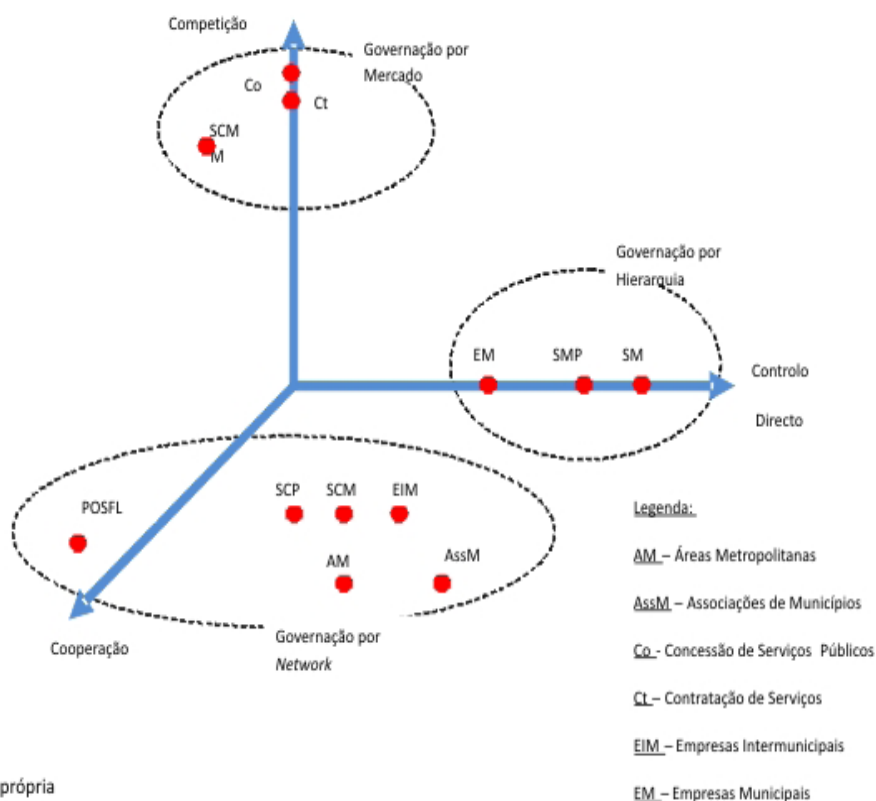
Fonte: Produção própria

Assim, se agruparmos a informação descrita anteriormente, somos capazes de elaborar um gráfico tridimensional (figura 1) onde os eixos representam contínuos de grau de controlo directo; grau de competição; e grau de cooperação Inter-organizacional. Assim, numa posição de elevado controlo directo dos municípios temos os



serviços municipais, os serviços municipalizados e as empresas municipais, que tipificam as soluções de governação por hierarquia. O alto grau de competição de mercado, que se verifica nas soluções de concessão de serviços públicos a privados; na contratação de serviços públicos; e na constituição de sociedades comerciais de capitais maioritariamente privadas, identifica-os como soluções de governação de mercado. Os mecanismos de governação por networks implicam um elevado grau de cooperação, que se verifica nas empresas intermunicipais; nas sociedades comerciais de capitais municipais/públicos; nas associações de municípios; nas áreas metropolitanas; e nas parcerias com OSF.

Figura 1 - Configurações organizacionais alternativas nos municípios



Fonte: Produção própria



CONCLUSÃO

Portanto, ao nível da organização dos serviços municipais também se assistiu a uma evolução considerável. Assim, à medida que as atribuições dos municípios iam crescendo, em número e em complexidade, também se sentiu a necessidade de evolução das soluções e alternativas ao dispor dos municípios. Da original organização em serviços municipais, evoluiu-se paulatinamente para arranjos institucionais mais adequados às soluções pretendidas. Inicialmente através da possibilidade de criação de serviços municipalizados, para a exploração mais industrial de alguns serviços, posteriormente através de empresas municipais, de maneira a permitir a introdução de práticas e ferramentas de gestão empresarial na gestão pública autárquica. Também passaram a fazer parte das alternativas ao dispor dos municípios a possibilidade de contratar ou concessionar serviços fazendo uso das soluções de mercado. A elevada complexidade de tarefas e a necessidade de coordenar esforços levaram os municípios a fortalecer as suas ligações inter-organizacionais através da criação de entidades de tipo associativo. O número crescente de organizações sem fins lucrativos, a desenvolverem actividades cuja natureza é extremamente próxima com as desenvolvidas pelo poder local, abriu a porta para a criação de parcerias publicas e privadas com estas entidades sociais, culturais e recreativas. Desta forma, constatámos uma enorme diversidade de opções ao dispor do município para a prestação dos serviços que se incluem no âmbito das suas competências.



BIBLIOGRAFIA

- Alves, C. S. (2002). *Os Municípios e as Parcerias Público-Privadas*. Associação dos Técnicos Administrativos Municipais.
- Amaral, D. F. (2004). “Curso de Direito Administrativos” (2ª edição ed., Vol. I). Coimbra: Almedina.
- Amorim, J. P. (2000). *As Empresas Públicas no Direito Português em especial, as empresas municipais*. Coimbra: Livraria Almedina .
- Araújo, J. (2000). “Tendências Recentes de Abordagem à Reforma Administrativa”. *Revista de Administração e Políticas Públicas* , I (1), 38-48.
- Berzelay, M. (2001). *The New Public Management*. University of California Press.
- Bilhim, J. (2000). “Introdução”. In *INA, Moderna Gestão Pública: Acta Geral do Segundo Encontro INA* (pp. 117-124). Oeiras: INA.
- Carvalho, J. (2001). “O POCAL como instrumento de mudança da gestão autárquica”. *Revista de Administração e Políticas Públicas* , II, 120-126.
- CCDR - N. (1998). *Modelos Associativos Inter-Institucionais com a Participação dos Municípios*. Porto: Comissão de Coordenação e Desenvolvimento da Região Norte.
- Denhardt, R., & Denhardt, J. (2000). “The New Public Service: Serving Rather than Steering”. *Public Administration Review* , 60, 549–559.
- Estorninho, M. J. (1996). *A Fuga para o Direito Privado: Contributo para o estudo da actividade de direito privado da Administração Pública*. Coimbra: Almedina.
- Fenwick, J., Shaw, K., & Foreman, A. (1994). “Managing Competition in UK Local Government The Impact of Compulsory Competitive Tendering”. *International Journal of Public Sector Management* , 7 (6), 4-14.
- Ferlie, E., Ashburner, L., Fitzgerald, L., Pettigrew, & Andrew. (1996). *The New Public Management in Action*. Oxford: Oxford university Press.



- Gonçalves, P. (1999). *“A Concessão de Serviços Públicos”*. Coimbra: Almedina Editora.
- Gray, A., & Jenkins, B. (1995). “From Public Administration to Public Management: Reassessing a Revolution?”. *Public Administration* , 73, 75-99.
- Hartley, J., Butler, M., & Benington, J. (2002). “Local Government Modernization: UK and Comparative Analysis from an Organizational Perspective”. *Public Management Review* , 4, 387-405.
- Hendriks, E., & Tops, P. (2003). “Local Public Management Reforms in the Netherlands: Fads, Fashions and Winds of Change”. *Public Administration* , 81, 301-323.
- Hood, C. (1994). Explaining Economic Policy Reversals. *Open University Press*. Buckingham. .
- Hood, C. (1991). “A Public Management for all Seasons”. *Public Administration* , 68, 3-19.
- Hood, C. (1982). “Government Bodies and governmental growth”. In A. Barker, *Quangos in Britain: Government and networks of public policy making*. Londres: Palgrave Macmillan.
- Hood, C. (1998). *The Art of the State*. Oxford: Oxford University Press.
- Hood, C., James, O., Jones, G., Scott, C., & Travers, T. (1998). “Regulation Inside Government: Where New Public Management Meets the Audit Explosion”. *Public Money & Management* , 18, 61-69.
- John, P. (2001). *Local Government in Western Europe*. Sage Publication.
- Jones, R. (1999). “Implementing decentralised reform in local government leadership lessons from the Australian experience”. *The International Journal of Public Sector Management* , 12, 63-76.
- Kaboolian, L. (1998). “The New Public Management: Challenging the Boundaries of the Management vs. Administration Debate”. *Public Administration Review* , 58, 189-193.
- Kettl, D. (2000). *The Global Public Management Revolution*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.



- Kickert, W. (1997). "Public Governance in the Netherlands: An alternative to Anglo-American "Managerialism"". *Public Administration* , 75, 731-752.
- Martin, S. (2002). "The Modernization of UK Local Government – Markets, Managers, Monitors and Mixed Fortunes". *Public Management Review* , 4, 291-307.
- Martin, S., & Hartley, J. (2000). "Best Value for All? Na empirical analysis of local government´s capacity to implement Best Value principles". *Public Management* , 2, 43-56.
- McLaughlin, K. (2002). "Lesson Drawing from the International Experience of Modernizing Local Governance". *Public Management Review* , 4, 405-411.
- Miles, L. e. (1984). "Organization Fit: Fit, failure and the hall of fame". *California Management Review* , 26, 10-28.
- Morgan, D. (1997). "Structural Arrangements in Local Government: Organizing for Effective Management". In J. Gargan, *Handbook of Local Government Administration*. New York: Marcel Dekker, Inc.
- Morgan, D., & Hirlinger, M. (1991). "Intergovernmental services contracts: A multivariate explanation". *Urban Affairs Quarterly* , 27 (1), 128-144.
- Neves, M. J. (2004). *Governo e Administração Local*. Coimbra: Coimbra Editora.
- Oliveira, C. (1996). *História dos Municípios do Poder Local*. Círculo de Leitores.
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming Government*. Reading Mass. Adison Wesley Public Comp.
- Pollitt, C. (1990). *Managerialism and the Public Services: the Anglo-American Experience*. Oxford; Basil Blackwell.
- Pollitt, C., & Summa, H. (1997). "Trajectories of Reform: Public Management Changes in Four Countries" . *Public Money & Management* , 7-18.
- Pollitt, C., Brichall, J., & Putman, K. (1998). *Decentralising Public Service Management*. Macmillan Press Ltd.
- Rehfuss, J. (1991). "A Leaner, tougher public management? Public agency competition with private contractors" . *Public Administration Quarterly* , 239-25.
- Reichard, C. (2003). "Local Management Reforms in Germany". *Public Administration* , 81, 354-363.



- Rodrigues, M. (2005). “A Nova Gestão Pública em Portugal: O caso dos Municípios de dos Distritos de Vila Real e Bragança” . *Dissertação de Mestrado*. Braga: Universidade do Minho.
- Rodrigues, M., & Araújo, J. F. (2006 a). “A Nova Gestão Pública na Administração Local: O caso do Noroeste de Portugal”. *Revista Galega do Eixo-Atlântico*, 9, 59-80.
- Rodrigues, M., & Araújo, J. F. (2005). “A Nova Gestão Pública na Governação Local” . 3º Congresso Nacional de Administração Pública – Instituto Nacional de Administração. Lisboa: INA.
- Rodrigues, M., & Araújo, J. F. (2006). “Reforming Portuguese Local Government: A New Public Management Approach” . *Paper apresentado na X International Research Symposium on Public Management*. Glasgow.
- Sanderson, I. (2001). “Performance Management, Evaluation, and Learning in “Modern” Local Government”. *Public Administration*, 79, 297-313.
- Stevens, A. (1992). *The Government and Politics of France*. MacMillan.
- Van Gramberg, B., & Teicher, J. (2000). “Managerialism in local government – Victoria Australia”. *The International Journal of Public Sector Management*, 13 (5), 476-492.
- Wallis, J., & Dollery, B. (2001). “Local Government Policy Evolution in New Zealand: Radical Reform and the ex post emergence of consensus or rival advocacy coalitions”. *Public Administration*, 531-559.
- Wollmann, H. (2000). “Local government modernization in Germany: Between incrementalism and reform waves”. *Public Administratio* , 78 (4), 915-936.

