

MODELOS DE GESTÃO PÚBLICA: UMA TEMÁTICA DE GERAÇÕES

PUBLIC MANAGEMENT MODELS: A GENERATIONS THEME

TÂNIA SOFIA VIEIRA MAIA

Universidade do Minho, Instituto
Politécnico de Bragança, Portugal
taniavimaia@gmail.com

PEDRO MIGUEL ALVES RIBEIRO CORREIA

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

CLÁUDIA S. COSTA

Insstituto Politécnico de Bragança,
Portugal
claudia@ipb.pt

SÉRGIO ANDRÉ LOPES RESENDE

Faculdade de Direito da Universidade
de Coimbra, Portugal
sergioresende2000@gmail.com

Received: 04 Jan 2023

Accepted: 17 Feb 2023

Published: 18 Mar 2023

Corresponding author:

pcorreia@fd.uc.pt

Resumo: Pode considerar-se a gestão pública como um dos mais complexos desafios no que à administração diz respeito. Este artigo, através do estudo de alguns dos mais conceituados modelos de gestão pública, tenta melhor entender o complexo motor que é a Administração Pública. Os dados obtidos baseiam-se na análise dos diversos modelos que surgiram ao longo da evolução da administração. Com este artigo poderá melhor entender-se como os diversos modelos influenciam o presente da gestão pública, bem como melhor entender toda a evolução resultante dos modelos estudados. Conclui-se que a Administração Pública que hoje se conhece é resultado de um conjunto de alterações que se verificam ao longo dos tempos, seja através de novos mecanismos de coordenação, mas também da recuperação de aspetos positivos da burocracia.

Palavras-Chave: Modelos de gestão pública. Administração Pública. Ciências da Administração.

Abstract: Public management can be considered one of the most complex challenges in administration. This article, through the study of some of the most prestigious models of public management, attempts to better understand the complex engine that is Public Administration. The data obtained is based on the analysis of the various models that have emerged throughout the evolution of administration. With this article, it will be possible to better understand how the various models influence the present of public administration, as well as to better understand all the evolution resulting from the models studied. The conclusion is that the Public Administration that we

know today is the result of a set of changes that have occurred over time, either through new coordination mechanisms, but also through the recovery of positive aspects of bureaucracy.

Keywords: Public management models. Public Administration. Management Sciences.

Introdução

A Administração Pública é um complexo motor com a missão de zelar pelos interesses de toda uma população. Particularmente desde a década de 80 que as mudanças que ocorrem a este nível se têm acentuado um pouco por todo o mundo (Mendes et.al, 2021). O grau de complexidade associado é praticamente imperceptível aos olhos do cidadão comum. Numa sociedade em constante evolução, e marcada nos dias que correm por inovações contantes no seu processo, algo considerado como atrativo para a organização, na medida em que pode ser uma peça importante para o sucesso da organização, sendo capaz de resolver vários problemas de bem-estar da mesma (Correia & Mendes, 2018). A Administração, enquanto principal responsável pela satisfação dos serviços de natureza base (Correia et.al, 2020), tem de ter esta capacidade de se adaptar constantemente. Cada vez mais se olha para um Administração Pública enquanto uma um fenómeno em processo de globalização, com o poder político cada vez a olhar para fora do seu círculo nacional, nomeadamente através da grande atenção que é dada aos rankings internacionais (Correia, 2019). Nesse mesmo sentido, considera-se extremamente relevante que se perceba como se deu a evolução que levou ao *modus operandi* que hoje se conhece. Qual o impacto dos diversos modelos de gestão pública? E como se conciliam os diversos modelos na evolução histórica da Administração Pública?

No decorrer da investigação a muito ajudou a literatura de autores como Rocha, Garland, Denhart e Correia em muito ajudaram a melhor entender a temática, bem como a alcançar o objetivo inicial do estudo. Estando aqui a falar-se de uma temática que engloba várias gerações de estudos, o número de autores que contribuíram em diversas formas é imenso, no entanto estes são alguns que mais marcaram o processo de pesquisa.

Evidentemente nem todos os autores concordam nos seus estudos em relação a determinada temática e tal também foi documentado, nomeadamente no que à história da evolução diz respeito e aos argumentos apresentados por Raadscheders e Rutgers, (1996).

Este artigo trará algo de diferente a nível teórico, na medida em que promove uma perspectiva sequencial e histórica dos vários modelos de gestão pública, bem como a sua influência na atual Administração Pública. A forma como cada um dos modelos surge, regra geral associado a um acontecimento histórico, e a forma como estudo enquadra a temática é também algo que se acrescenta à teoria.

De forma bastante clara, este estudo procura estudar os diversos modelos de gestão pública, nomeadamente o modelo clássico, as mudanças que foram introduzidas pelos

“Estados de Welfare”, a Administração Profissional, bem como o revivalismo neoliberal e o modelo político.

Com este artigo o leitor poderá ter uma melhor percepção, em termos históricos, de como a administração se procedia nos diversos espaços de tempo, bem como perceber melhor o porquê de certas formas de gerir nos dias de hoje assim o serem. Esta interligação entre administração, história e a ponte para com o presente e um ponto muito interessante que pode até ser um importante auxílio na busca por uma forma de gerir melhor, entendendo melhor os diversos modelos estudados e sendo capaz de os adaptar aos dias de hoje. Em termos teóricos a relevância segue um pouco a linha da teoria, sendo mais um artigo que traz uma importante perspectiva sobre os modelos de gestão, com uma ótica de Ciência da Administração, área que se revela bastante capaz de fazer interligações entre diversas áreas do saber, algo bastante valioso quando se fala de investigação.

Dessa forma, este artigo seguirá a sua estrutura mais típica. Inicialmente possui uma revisão de literatura, onde se exploram os principais conceitos associados a esta temática, permitindo desta forma ao leitor obter algum conhecimento sobre a mesma, estando deste forma apto para melhor compreender a parte prática do artigo. Em seguida surge a questão mais prática da questão, ou seja, a busca por uma resposta ao objetivo proposto, com o estudo dos vários modelos em si. Por fim serão apresentadas algumas conclusões, bem como perspectivas futuros estudos na temática.

Revisão de conteúdos/ Metodologia

“A Administração Pública é tão antiga como a humanidade. Desde que os seres humanos se começaram a organizar em comunidades, desde essa altura, se viram obrigados a estruturar alguns serviços em comum” (Rocha, 2001). Desta afirmação se depreenderá que, apesar de a administração ter surgido como prática social há milhares de anos, nas antigas civilizações, o seu estudo como ciência é relativamente recente – contando-se pouco mais do que um século de existência. Se ao tema da reforma administrativa se quiser olhar, a mesma tem ocupado a agenda política dos países industrializados com maior enfoque nas últimas décadas do século XX (Maia & Correia, 2022). Este período coincide em parte com o surgimento de uma nova ideologia na Administração Pública, marcada pelo aproximar da gestão pública ao modelo de gestão privada, movimento que ficou conhecido no Reino Unido por *New Public Management* (Correia et.al, 2019). Em boa verdade, os antecedentes da Ciência da Administração remontam aos cameralistas da época do designado “Estado Polícia”, de concepção Prussiana. Prova disso é o desenvolvimento

das primeiras cadeiras acadêmicas nas ciências camerais nas universidades prussianas de Halle e Frankfurt na *der Oder*, em 1727, por Frederico Guilherme I, com o objetivo de dotar os funcionários do príncipe (entenda-se funcionários do Kammer – a administração do estado), déspota iluminado, de um conjunto de saberes nas áreas de economia, finanças, comércio e direito. Do longo caminho percorrido, terá sido por altura da Baixa Idade Média, sob a influência da Igreja Católica, que se encontram as raízes desta ciência. Autores há que reduzem o percurso do seu estudo à história do chamado *civil servisse* (Raadscheders & Rutgers, 1996).

O ponto de viragem fica a dever-se à Revolução Francesa e ao triunfo da ideologia liberal, altura na qual se dão os primeiros passos para construir uma Ciência da Administração ou Ciência do Estado. Aqui, o Estado reservava o seu papel ao mínimo – Estado Liberal ou Estado Polícia – no estrito cumprimento do funcionamento do sistema político e de defesa dos direitos individuais dos seus cidadãos. Mesmo durante o processo da Revolução era notória a existência de uma separação de poderes (Sararu, 2017), que se vem a consolidar no período posterior à mesma. Assim, o *apparatus* e *modus operandi* do Estado foram completamente jurisdicionalizados, assistindo-se ao nascimento e desenvolvimento do Direito Administrativo. Ao passo que na Europa se estudava a Administração Pública através da lente jurídica, nascia nos Estados Unidos da América a teoria administrativa, como resposta à estruturação e racionalização da atividade governamental nos domínios económico e social (Hampton, 1986; Rocha, 2001, 2011).

Numa súpula, e procurando delimitar historicamente a evolução desta ciência com as diferentes aceções de Estado, poderá dizer-se que o primeiro período desta área científica começou nos finais do século XIX e perdurou até ao final da II Guerra Mundial (1945), traduzido naquilo que habitualmente se designa de “Administração Científica”. Ffinda a guerra assiste-se a um crescimento da Administração Pública, assente numa conceção de Estado Social ou “Welfare State” que, nas palavras de David Garland (2014), a mesma consiste numa “técnica para uma melhor gestão do capitalismo moderno que preserva os princípios essenciais do sistema e torna uma economia capitalista social e politicamente viável”. A esta Administração Pública, que se prolongou até 1970-1975 denomina-se de Administração Profissional. Estas duas géneses de Administração Pública formam o que se denomina de Administração Tradicional e de cujos fundamentos teóricos se vão buscar ao trabalho de quatro grandes personalidades, no domínio da Ciência da Administração, de seu nome, Woodrow Wilson, com o seu célebre artigo “The Study of Administration”, datado de 1887; Max Weber, com o seu contributo sobre o tipo ideal de

organização: Frederick Taylor e o seu contributo sobre a conceção científica do trabalho, tida como “one the best way”, e, por último, mas não menos importante, Luther Gulick e o acrónimo POSDCORB (Rocha, 2001).

O segundo período, que se faz coincidir com as primeiras crises económicas à escala global, na década de 70, devido principalmente ao aumento dos preços de petróleo em 1973 e 1979, caracteriza-se por uma desaceleração económica e, por conseguinte, uma crise fiscal e aumento do défice público (Araújo, 2000; Denhardt, 2000; Pollitt, 1990 e Silvestre 2010). Em face dos acontecimentos históricos e da resposta da economia, os Estados viram-se obrigados a mobilizar um conjunto de esforços em ordem a repensar a Administração Pública e o próprio modelo de estado, passando o último a assumir uma conceção gestionária – Estado Neoliberal, a que a primeira acompanhou – Administração Pública Gestionária. Finalmente, no começo dos anos noventa, verifica-se uma reação à identificação entre gestão pública e gestão privada, substituindo a terminologia até então utilizada por Modelo de Governação. Aqui o Estado adota a designação de Estado Parceiro que se socorre da designada terceira via (Silvestre, 2010). Estudos como o de Mintzberg (1996), dão conta de que as empresas podem aprender com o governo tanto como o que o governo pode aprender com as empresas, dando uma ideia de reciprocidade de aprendizagem. Mais se deve acrescentar que ambos têm muito a aprender com organizações cooperativas e não-lucrativas.

Falar do contributo das Teorias Clássicas da Organização para a Administração Pública pressupõe que se seja capaz de responder à questão: Porquê estudar Taylor e Fayol num curso de Administração Pública? Nesse sentido, e em busca de algo que dê resposta a essa questão, a definição de Administração Pública que vigorava no tempo de Taylor era a de que esta devia estar separada da política. Recorde-se, portanto, que Woodrow Wilson defendia uma rigorosa separação entre política e administração, como é possível perceber no seu estudo, onde olha para a administração enquanto estando fora da esfera própria da política. No seu ponto de vista questões administrativas não são questões políticas, embora a política estabeleça as tarefas para a administração (Wilson, 1887). Não obstante, as interpretações do artigo de Wilson possam variar consoante os autores, o que é certo é que, tradicionalmente, não existia a distinção entre política e administração. Os funcionários públicos eram admitidos na base do nepotismo ou - ou, não raras vezes, compravam o cargo público. O Sistema de Despojos ou “Spoils System”, era o sistema vigente nos EUA, ainda em pleno século XIX. Em ordem a abolir este estado de coisas, Woodrow Wilson, posteriormente presidente dos EUA, publicou o célebre artigo denominado The Study of

Administration, em 1887, procurando reverter um sistema caracterizado por corrupção e oportunismo no recrutamento dos funcionários públicos, sistema este que, conseqüentemente, conduzia à inércia, ineficiência e desperdício de recursos que, por natureza, eram (são) escassos, substituindo-o pelo denominado “Merit System”. O autor foi além das questões do pessoal e do recrutamento, abrangendo questões organizacionais e de gestão, mas, para tal, a política não deveria interferir na gestão das organizações, pois daí resultaria a ineficiência. Portanto, à política e à Ciência Política cabe decidir/escolher, bem como definir orientações estratégicas e à Administração compete a execução, segundo regras de boa gestão e não de acordo com oportunidade política. Nos EUA, as regras de funcionamento inspiram-se no denominado “Scientific Management”, que segue uma ótica de planejamento, preparação, controlo e separação entre conceção e execução do trabalho, que, entretanto, se desenvolvia no contexto empresarial e da gestão municipal (Rocha,2001;2011).

De referir também a importância de reformas administrativas no contexto europeu e, mais precisamente, em Inglaterra, com o Northcote-Trevelyan Report (1854), que inspiraram os Estados Unidos a procurar a eficiência no seio da Administração Pública e, designadamente, no que respeita à gestão do pessoal – Pendleton Act (1883).

Segundo Hughes (1994), o modelo tradicional, reconhecido com a “Administração Científica”, começou a desenhar-se nos finais do século XIX, formalizou-se entre 1900 e 1920 e permaneceu como modelo oficial para muitos países ocidentais até ao último quarto deste século (1887-1945). A Administração Científica pode ser sintetizada como um conjunto de ideias e técnicas desenvolvidas na indústria pesada nos EUA nas duas últimas décadas do século XIX, cujos fundadores do movimento foram Frederick W. Taylor, Frank Bunker Gilbreth e Herbert Gantt, com o objetivo de aumentar a eficiência pela diferença que faz um operário especializado, o denominado de *first class workman*, de acordo com a terminologia de Taylor. O General Management de Taylor, assente numa jornada de trabalho adequado, compensação para os operários e remuneração justas do capital e, ainda, cooperação no local de trabalho, mas sem partilha igual de autoridade entre operários e gestão, aplicar-se-ia indistintamente a qualquer organização, pública ou privada. De acordo com o Taylor, os mesmos princípios podem ser aplicados com igual força a todas as atividades sociais, tanto às mais básicas questões como a gestão da vida própria e das casas da população, bem como à gestão das propriedades agrícolas, à gestão dos negócios, dos comerciantes, das igrejas, instituições filantrópicas, universidades e departamentos governamentais (Taylor, 1911). Tal ideologia vem mais tarde a ser colocadas

em causa pela necessária adaptação a este contexto particular em que se mova a Administração Pública, como argumenta Allison (1997), ao referir que existem diferenças entre a gestão pública e a gestão privada que resultam das características ambientais, das relações entre organizações públicas e o ambiente e dos padrões organizacionais, nomeadamente a multiplicidade e complexidade dos objetivos das diversas organizações públicas.

Em segundo, refira-se o modelo burocrático associado a Max Weber, que defendia que as organizações burocráticas eram tecnicamente melhores que as outras formas de organização, tais como precisão, velocidade, conhecimento, continuidade, unidade, subordinação escrita e redução dos custos materiais e humanos são traços característicos da administração burocrática. Pereira e Correia (2020) olham para este modelo enquanto um modelo típico da velha administração pública, caracterizado por estabilidade e racionalidade. Neste tipo de organização, rejeita-se a auto-organização e os processos autogeridos, no seguimento da visão negativa do homem, que é considerado preguiçoso e só trabalha por incentivos salariais, acreditando-se que a sociedade e as organizações têm de ser dirigidas pela autoridade adequada: existem pessoas que dão ordens e outras que obedecem – a crença na hierarquia, por influência de Max Weber (1922). De forma a melhor exemplificar o dia-a-dia de uma organização burocrática, saliente-se o filme alemão de ficção científica de Fritz Lang, em 1927, que baseado num romance, retratava a despersonalização das relações laborais, “o homem como peça de uma engrenagem”, a alienação social, a standardização, excessiva e obsessiva, e cujo ponto alto e grande mote é, sem dúvida, o final - onde a metáfora "o mediador entre a cabeça e as mãos deve ser o coração!" se concretiza no simbólico aperto de mão mediado por Freder entre Grot (líder dos trabalhadores) e Jon Fredersen, o empresário.

Do exposto se depreende que a abordagem clássica da Administração salienta características comuns entre Taylor e Fayol. Desde logo, a crença no poder do pensamento racional para resolver os problemas da organização, gestão e o papel dominante da gestão nas grandes organizações. A ideia central que percorre o pensamento de Fayol é o de que a gestão é má porque não é ensinada e a razão pela qual não é ensinada é porque não há nada para ensinar, ou seja, não há teoria ou doutrina que possam ser a base do ensino. Do trabalho de Fayol (1949) ressalvem-se os princípios da Administração, dos quais se destaca a divisão do trabalho, unidade de comando, centralização, espírito de equipa e os cinco elementos da teoria administrativa, a saber: prever, organizar, comandar, coordenar e controlar. Não menos importantes são os contributos de Lyndall Urwick, que compilou e

divulgou a obra dos Clássicos da Administração nos países anglo-saxônicos e Luther Gulick, que procurou introduzir o método científico na Administração Pública, de forma que este permitisse assegurar a competência, com a descoberta de “princípios” ou as “leis administrativas imutáveis” que pudessem ser aplicadas às questões administrativas. Gulick (1937) identifica as funções do administrador que se resume no acrônimo POSDCORB (Planning, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting e Budgeting).

As convicções destes autores e o modelo “mecânico” que defendem para as organizações tiveram um forte impacto no estudo das organizações, independentemente da natureza pública ou privada. Em suma, poderá dizer-se que o contributo da Abordagem Clássica para a Administração Pública se faz com a aceitação da dicotomia política/administração de Wilson, a orientação para o ‘general management’, sustentada inclusive pelo corpo político, destacando-se o apoio de Lenine a esta abordagem, a procura de uma Ciência da Administração, cujo principal objetivo era combater o desperdício e a eficiência, a ênfase na centralização, simplificação e unificação de concepção Weberiana e a preocupação com a democracia, ou, por outras palavras, com um governo democrático capaz de assegurar a participação democrática.

Não obstante as potencialidades apresentadas, a Administração Científica é limitada quer na extensão do seu estudo quer nos resultados científicos, nomeadamente porque ignora o impacto dos fatores externos na organização, revestindo uma abordagem de sistema fechado. Assim, foram vários os autores que rapidamente apontaram disfuncionalidades e críticas a esta abordagem. Destes, destaca-se o contributo de Simon (1945), que critica a consistência científica dos princípios da administração, considerando-os provérbios. O primeiro modelo de gestão é, pela primeira vez, desenvolvido por Herbert Simon, em *Administrative Behavior* (1945). Segundo o autor, o modelo de gestão é mais relevante do que o modelo administrativo, na medida em que o último estabelece uma relação entre as atividades e os objetivos que visam prosseguir. Além disso, impunha-se que a administração pública gozasse de discricionariedade na escolha dos meios para prosseguir os fins – racionalidade instrumental ou tecnocrata, para usar as palavras do autor. Além do mais, o autor argumenta que as decisões não são completamente racionais mais satisficing – bounded rationality. Não obstante a crítica de Simon à Administração Científica, a mais conhecida é a teoria das relações humanas, tendo por base as experiências de Elton Mayo na Hawthorne Plant of Western Electric. O segundo conjunto de críticas à Administração Científica centra-se na análise das disfunções das organizações burocratas descritas por Weber (Merton, 1940) e, nomeadamente o conservadorismo e a resistência à mudança

(Selznick, 1949). Retomando a análise de Simon, também Ostrom (1993) critica a teoria clássica da Administração Pública, e em especial a visão dicotômica de Wilson sobre a política e a administração e o princípio da homogeneidade de Gulick.

Se, em boa verdade, as críticas ao modelo científico criaram o ambiente propício para a mudança na abordagem à teoria administrativa, o grande fator de viragem deve-se ao aparecimento do Estado de Bem-Estar Social ou Welfare State, no período após a II Guerra Mundial. Terminada a guerra havia uma necessidade de reconstrução e consequente aumento das funções do Estado a áreas funcionais como, por exemplo, a saúde, a educação, a segurança social e a habitação. Também o aumento da população jovem – o fenómeno de baby boom – que se verificou no pós-guerra fez crescer os gastos nas áreas sociais da educação e saúde (Pollit, 1990; Pollit & Bouckaert, 2004 & Silvestre, 2010). Assim, o crescimento do peso do Estado manifestou-se ao nível do aumento das despesas públicas (Lei de Wagner - quanto maior for o nível de bem-estar de uma sociedade, maior será a participação do sector público nesse sistema económico) e aumento do número de funcionários.

O exposto crescimento da Administração Pública pode, assim, explicar-se por duas vias, a saber: a pressão dos eleitores que desejam sempre mais benefícios e serviços sociais, sem associarem este crescimento à subida dos impostos – ilusão fiscal – funcionando o sector público como um “mercado político” e com especial predominância na resposta ao ciclo político-económico (Rocha 2001), que tem como resultado o aumento da despesa pública e do sector administrativo, tal como advogado por Downs (1957), em *Economic Theory of Democracy*. A esta questão muito se associa uma problemática que o setor público enfrenta, que é o de ser capaz de produzir bens e serviços a uma sociedade com diferentes economias, níveis de desenvolvimento, e que por si só é heterogénea, pelo que os serviços têm de ser fornecidos em diferentes quantidades e qualidades (Pereira & Correia, 2022). A isto se associa o facto de a administração ter o difícil papel de, por um lado, ser um órgão político e, ao mesmo tempo, um órgão que implementa as atividades do interesse público (Davitkovski et. al, 2018).

Por outro lado, a segunda via relaciona o aumento das despesas públicas com o papel da burocracia que tende a aumentar o seu poder e prestígio, através da maximização do orçamento dos seus serviços. Ora, esta explicação é desenvolvida no âmbito da teoria da escolha pública (Downs, 1967; Buchanan, 1949; Tullock, 1965 & Niskanen, 1971).

Neste novo modelo de Estado, a Administração Pública faz a ligação entre a sociedade e o sistema político, vendo-se terminada a divisão ortodoxa entre administração e

política, é o fim da dicotomia de Wilson. A Administração Pública aparece como interface entre a sociedade e o sistema político em geral, atuando como uma espécie de crivo e elemento mediador e ratificador das solicitações dirigidas ao sistema político, ou black box nas palavras de David Easton (1965). Assim, a Administração Pública atuava para uma sociedade profundamente caracterizada pela intervenção do Estado na vida social (entenda-se políticas sociais) e na vida econômica (entenda-se políticas keynesianas). Porém, a Administração Profissional (modelo de administração vigente entre 1945-1975) mantém o sistema de mérito, enquanto característica marcante da Administração Científica. Sob a máxima “the right people for the right place”, os funcionários públicos eram recrutados com base no mérito e competência, realizando exames à entrada. A própria designação de Administração Profissional se deve à superioridade técnica dos burocratas relativamente aos políticos, o que faz com que os últimos fiquem dependentes dos primeiros, que gozam do controlo da informação, pelo que os políticos começam a pôr em causa a neutralidade e veracidade das pretensões dos administradores. Prova disso foram a criação das escolas SPYER, na Alemanha e a École national d’Administration (ENA), na França, de modo que o Estado cria a sua própria elite tecnocrata. Os burocratas tornaram-se os novos ídolos do progresso e do desenvolvimento, de tal forma que em muitos casos o novo Estado é tido como Estado Administrativo (Appleby, 1949 & Waldo, 1948). É a derradeira separação entre política e administração, nos termos de Wilson.

O Modelo Profissional de organização administrativa, associado ao Estado de Bem-Estar, durou até inícios do séc. XX. Sob a promessa de dar ‘a grande resposta’ aos problemas/disfunções da Administração Pública, surge o Modelo Gestor – associado ao Estado Neoliberal ou Contratualista – assente na ideia de superioridade das técnicas de gestão do sector privado sobre as do sector público. Na prática traduziu-se num conjunto de cortes orçamentais, alienação de bens do Estado, privatização, contratação de serviços, introdução de medidas de desempenho e de gestão por resultados, enfim uma soma de instrumentos de reforma adotados pelos países ocidentais, na crença de que esta seria a ‘cura’ de problemas econômicos e sociais e, portanto, na indução de maior eficiência e eficácia na atuação da Administração Pública (Araújo, 2004).

Barzeley e Armajani argumentaram, em 1992, que o funcionamento e desempenho da Administração Pública, enquanto estrutura ineficaz, ineficiente, consumidora de um grande volume de recursos, é burocratizado, irresponsável, onerado de regras excessivas e de grande formalismo, consubstanciando as condições necessárias à crítica generalizada, sobretudo nas três últimas décadas, desta teia de disfunções que é a Administração Pública.

Não é, pois, de admirar que se tenham mobilizado um conjunto de esforços em ordem a reformar a Administração Pública. A acrescer a isto, começou-se a questionar o caminho que esta estava a seguir, sustentando-se que a sua construção se fez sobre princípios errados, emergindo a necessidade da sua reinvenção e, claro está, renovação das suas instituições.

Também Wamsley e Wolf (1996) dão conta desta necessidade de mudança ao defenderem que os reinventores da “idade do cliente” dizem que a organização governamental tradicional, hierárquica, monopolista e de tamanho único se assemelha cada vez mais ao extinto brontossauro, caracterizado por um corpo grande e um cérebro pequeno. É uma comparação que permite ao leitor associar o contexto a algo visual, facilitando assim a compreensão do argumento pelos autores defendido.

Assim, e olhando para todos estes contributos, poderá dizer-se que a Administração Pública dos dias de hoje é o resultado da complexidade estrutural da Administração Pública, de novos mecanismos de coordenação, da recuperação dos aspetos positivos da burocracia, evitando as disfunções, da adoção de novos valores que assentam na colaboração, confiança, espírito de equipa, da aquisição e desenvolvimento de novas competências, accountability e envolvimento cívico, do restabelecimento do ethos público e coesão e, ainda, do regresso à estrutura integrada, mantendo a desagregação de unidades operativas. Estes modelos não são mutuamente excludentes, mas antes coexistem e interagem. Mais ainda se acrescenta que cada vez mais se nota que as reformas administrativas que surgem no setor público procuram implementar no mesmo práticas que derivam do setor privado (Correia et.al, 2017; Secchi, 2009). Mais ainda, no seguimento das suas funções, particularmente de encontrar soluções capazes de responder aos interesses das sociedades, o setor público cada vez mais atua em conformidade com não só entidades privadas, organizações sem fins lucrativos, entre outras organizações (Pereira & Correia, 2020).

Conclusões

A administração pública é um setor com relevância ímpar na sociedade, seja qual for a época que esteja a ser referida. Nenhum órgão chama a si decisões de tamanha importância quanto a administração pública, que tem a seu cargo decisões que afetam a sociedade enquanto um todo. Nesse sentido, o estudo da temática é de uma importância que não pode ser negada.

O principal objetivo deste estudo centra-se em melhor entender os diversos modelos de gestão pública e o mesmo foi concluído com sucesso. Ao longo do artigo é bastante explícito como cada um dos modelos surge, se desenvolve e a sua associação em termos históricos, bem como até que ponto cada um dos mesmos poderá afetar a administração enquanto a conhecemos. Deste estudo percebeu-se com mais clareza não só os diversos modelos de gestão pública, mas também que a Administração Pública dos dias de hoje é o resultado da complexidade estrutural da Administração Pública, de novos mecanismos de coordenação, da recuperação dos aspetos positivos da burocracia.

O presente artigo é uma ferramenta útil, tanto numa vertente prática como numa mais teórica. Olhando numa fase inicial para a perspectiva teórica da questão, este artigo é muito valioso na medida em que faz a ponte entre vários modelos de gestão, as circunstâncias históricas e a influência dos mesmos no presente, uma interligação rica em conteúdo e abre novas perspectivas ao estudo da Administração Pública que hoje conhecemos. Em termos práticos o mesmo pode ser uma boa fonte de apoio à mudança de práticas na Administração Pública, que podem reconhecer aqui em outros modelos de gestão um conjunto de possíveis alterações que se revelem positivas para a organização. Nem sempre a melhoria implica criar algo novo. Por vezes a recuperação de valores antigos pode ser uma forma de melhoria na organização.

Estudos futuros nesta área poderão ser bastante interessantes na medida em que juntem à questão uma componente mais comparativa, nomeadamente se o mesmo for feito entre dois países, como Portugal e o Brasil, realidades que acabam por ter alguma proximidade entre si.

Referências

- Allison, G. (1997). *Public and Private Management: Are they fundamentally alike in all unimportant respects* (4). Cambridge, MA: John F. Kennedy School of Government, Harvard University.
- Appleby, P. (1949). *Policy and Administration*. The University of Alabama Press.
- Araújo, J. (2004). *A Reforma da Gestão Pública: do mito à realidade*. [Artigo de Conferência]. Seminário internacional luso-galaico, Braga. <https://hdl.handle.net/1822/3312>
- Araújo, J. (2000). *O modelo de agência como instrumento de reforma da administração*. [Artigo de Conferência]. Forum 2000- Reforma do Estado e Administração Pública gestonária, Lisboa. <https://hdl.handle.net/1822/3314>
- Barzelay, M. (1992). *Breaking through bureaucracy: A new vision for managing in government*. Univ of California Press.
- Buchanan, J. (1949). The pure theory of government finance: A suggested approach. *Journal of political economy*, 57(6), 496-505.
- Correia, P. (2019). On the Globalization of Political Power and the Added Relevance of Institutions in Contexts of Multifaceted Populism. *Academicus. International Scientific Journal*, 10(20), 182-198.
- Correia, P. M. A. R., & Mendes, I. (2018). O impacto dos determinantes da inovação na geração de ideias no Ensino Superior: a percepção dos estudantes como evidência. *Sociologia: Revista Da Faculdade de Letras Da Universidade Do Porto*, 35, 109-134.
- Correia, P. M. A. R., Jesus, I. O. A., & Mendes, I. (2017). A privatização do setor público: a importância da expressão "interesse público" na administração pública moderna. *Revista Pensamiento Americano*, 10(19).
- Correia, P. M. A. R., Mendes, I. O., Dias, I. P. C., & Pereira, S. P. M. (2020). A evolução do conceito de serviço público no contexto das mudanças de estado e concessões político-administrativas: uma visão aglutinadora. *Revista da FAE*, 23(1), 45-64.
- Correia, P. M. A. R., Mendes, I., & Manaia, S. R. D. S. R. (2019). A percepção de justiça na avaliação do desempenho na Administração Pública e a produtividade. *Sociologia: Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto*, 37, 31-54.
- David, E. (1965). *A Systems Analysis of Political Life*. Chicago University Press.
- Davitkovski, B., Pavlovska-Daneva, A., Shumanovska-Spasovska, I., & Davitkovska, E. (2018). Independent bodies as a model of organization of the public administration. *Juridical Tribune*, 8(2), 456-473.
- Denhardt, R. (2000). *Theories of Public Administration* (3). Harcourt Brace & Company.
- Downs, A. (1957). *An Economic Theory of Democracy*. Harper & Row
- Downs, A. (1967). *Inside Bureaucracy*. Little Brown & Co.
- Fayol, H. (1949). *General and Industrial Administration*. Storrs, Pitman.

- Garland, D. (2014). The welfare state: A fundamental dimension of modern government. *European Journal of Sociology/ Archives Européennes de Sociologie*, 55(3), 327-364.
- Gulick, L. (1937). Notes on the Theory of Organization. In L. Gulick & L. Urwick. *Papers on the Science of Administration*. (pp.3-13). Institute of Public Administration.
- Hampton, D. (1986). *Management* (3). McGraw-Hill International.
- Hughes, O. (1994). *Public Management & Administration*. Martin's Press, Inc.
- Maia, T. S. V., & Correia, P. M. A. R. (2022). Desafios da implementação da nova gestão pública. *Lex Humana*, 14(2), 121-138.
- Mendes, I., Correia, P. M. A. R., & Ribeiro, P. (2021). A importância do apoio da gestão organizacional para um desempenho eficiente na Administração Pública- O estudo de caso do governo do Distrito Federal. *Lex Humana*, 13(2), 55-74.
- Merton, R. (1940). Bureaucratic Structure and Personality. In J. Shafritz & A. Hyde. *Classics of Public Administration*. (3, pp. 101-109). Cengage Learning.
- Mintzberg, H. (1996). Managing government, governing management. *Harvard business review*, 74(3), 75.
- Niskanen, W. (1971). *Bureaucracy and Representative Government*. Aldine Atherton.
- Ostrom, V. (1993). *The Intellectual Crisis in American Public Administration*. Alabama University Press.
- Pereira, S., & Correia, P. (2020). Movimentos Pós-Nova Gestão Pública: O Novo Serviço Público. *Lex Humana*, 12(1), 69-85.
- Pereira, S., & Correia, P. (2022). Institutional Analysis and Collective Action. *Academia Letters*, 4720.
- Pollit, C. (1990). *Managerialism and The Public Services. The Anglo-American Experience*. Basil Blackwell.
- Pollit, C & Bouckaert, G. (2004). *Public Management Reform: a Comparative Analysis*. (2). Oxford University Press.
- Raadschelders, J. & Rutgers, M. (1996). The Evolution of Civil Service Systems. In A. Bekke; J. Perry & T. Toonen (eds.). *Civil Service Systems in Comparative Perspective*. Indiana University Press.
- Rocha, J. (2011). *Gestão Pública: Teorias, modelos e prática*. Escolar Editora.
- Rocha, J. (2001). *Gestão Pública e Modernização Administrativa*. Instituto Nacional de Administração.
- Sararu, C. S. (2017). Administrative litigation systems in Europe. *Juridical Tribune*, 7(1), 227-235.
- Secchi, L. (2009). Modelos organizacionais e reformas da administração pública. *Revista de administração pública*, 43, 347-369.

- Selznick, P. (1949). *TVA and the Grass Roots*. University of California Press.
- Simon, H. (1945). *Administrative Behaviour*. Free Press.
- Silvestre, H. (2010). *Gestão Pública: Modelos de Prestação no Serviço Público*. Escolar Editora.
- Taylor, F. (1911). *The Principles of Scientific Management*. Harper & Brothers Publ.
- Tullock, G. (1965). *The Politics of Bureaucracy*. Public Affairs Press.
- Waldo, D. (1948). *The administrative state: A study of the political theory of American public administration* (1). Routledge.
- Weber, M. (1922). Bureaucracy. In J. Shafrit & A. Hyde (eds.). *Classics of public administration*. (3, pp.51-56). Cengage learning.
- Wilson, W. 1887. The Study of Administration. In J. Shafrit & A. Hyde (eds.). *Classics of public administration*. (3, pp.11-24). Cengage learning.