

UNIVERSIDADE FERNANDO PESSOA

Provas Públicas para obtenção do Título Académico de Agregado em Ciências Empresariais, especialidade de Gestão

Lição apresentada nos termos da **alínea c)** do n.º 5 do Decreto-Lei n.º 239/2007, de 19 de Julho, no âmbito do ramo de conhecimento em Ciências Empresariais, especialidade de Gestão

Tema da Lição:

**“ A Reforma das Administrações Públicas e a Reforma do Estado: Modelo (s) de Gestão
preconizados para as reformas”**

Lição apresentada em conformidade com o Relatório estipulado na **alínea b)** do n.º 5 do Decreto-Lei n.º 239/2007, de 19 de Julho, no âmbito da Unidade Curricular de **Modelos de Gestão Pública**, curso de 1.º Ciclo

Pedro Manuel Miranda Nunes

26 de Março de 2012

Esta página ficou propositadamente em branco

Índice da lição

1.	Introdução: Conceito e âmbito da reforma	3
1.1	Breves considerações às resistências encontradas	8
2.	Razões das Reformas	12
3.	Soluções preconizadas para as reformas	21
3.1	Os modelos que se desenvolveram	21
4	Exercício prático em perspectiva histórica (1910-2010)	39
5	Referências Bibliográficas da lição	43

Índice de figuras

fig. 1	Alguns exemplos de dificuldades encontradas na implementação das Reformas, por Autor	9
fig. 2	Resumo dos tipos de reforma	14
fig. 3	Administração pública tradicional/país	15
fig. 4	Razões Estruturais das Reformas	17
fig. 5	Estratégias de Reforma vocacionadas para os Procedimentos Regulatórios	20
fig. 6	Exemplos, por autor, das nomenclaturas assumidas para a Reforma	24
fig. 7	Exemplos, para o Reino Unido, das soluções assumidas para a Reforma	26
fig. 8	Programas Federais de Reforma nos EUA (1905-1993)	28
fig. 9	Reformas Recentes, por país, nas várias Administrações Públicas	29
fig. 10	Fases da Reforma da Administração Pública em Portugal	35
fig. 11	Movimentos de Reforma Administrativa em Portugal	35
fig. 12	Fases de Reforma Administrativa em Portugal	36
fig. 13	Modelos de Gestão Pública em Portugal	37

Esta página ficou propositadamente em branco

Capítulo VII

A Reforma das Administrações Públicas e da Reforma do Estado. Modelo (s)
de Gestão preconizado para as Reformas

Aula T/P n.º 12
Horas de contacto: 2h,30m

Sumário:

1. Introdução: conceito e âmbito de reforma
- 1.1. Breves considerações às resistências encontradas
2. Razões das Reformas
3. Soluções preconizadas para as reformas
- 3.1. Os modelos que se desenvolveram
4. Exercício prático, em perspectiva histórica (1910-2010) sobre a reforma da administração pública

Objectivos da aula:

- Aprender o conceito de reforma administrativa e reforma do Estado;
- Identificar as resistências encontradas nos vários movimentos de reforma, nacional e internacionalmente;
- Relacionar os motivos que levaram às reformas e os modelos que lhes serviram;
- Compreender os movimentos de reforma em Portugal; e,
- Aplicar e acomodar os conceitos às leituras orientadas sobre os discursos parlamentares a propósito da reforma da administração pública em Portugal

1. Introdução: conceito e âmbito de reforma

Substituindo a gestão pública tradicional por processos e técnicas de gestão privada, a *escola managerial* foi levando, mesmo que de forma indirecta, ao reequacionar de aspectos da Administração Pública tão fundamentais como os modelos de organização do trabalho (com a crescente descentralização administrativa) e a gestão de recursos humanos. Foi dentro desta perspectiva que se passou a encarar o conceito de *reforma administrativa*, influenciado desde a década de 80 pelo trabalho de PETERS e WATERMAN (1982) que lançavam a ideia de que se poderia adoptar um novo modelo de gestão nas organizações de trabalho em geral, independentemente de estas serem públicas ou privadas, sendo que desta nova concepção de gestão apostou na descentralização, flexibilização, na autonomia e no achatamento das hierarquias (WRIGHT, 1997, *apud* MADUREIRA *et al*, 2006).

O conceito de *reforma administrativa* poderá pressupor o que LANE (1995) definiu como a substituição de um Estado Administrativo por um Estado Managerial. Não é, julga-se, tão óbvia a questão. Do ponto de vista da ciência da administração a expressão *reforma administrativa* deverá ser entendida como um conjunto sistemático de providências destinadas a melhorar a administração pública de um dado país, de forma a torná-la, por um lado, mais eficiente na prossecução dos seus fins e, por outro, mais coerente com os princípios que a norteiam (FREITAS DO AMARAL, 2000). Trata-se de um conceito que varia muito

conforme as épocas, os países e as circunstâncias (*idem*, 2000). Mas, e apesar do que se refere, existe hoje uma profunda diversidade cultural, regimes políticos diferentes e formações históricas específicas, de país para país, imprimindo-se a cada um deles uma feição única, o que explica as variações sobre os objectivos, estilos administrativos, funções e papel da administração pública no mundo (MATIAS-PEREIRA, 2008, p. 61). Uma boa parte das dificuldades encontradas pelos analistas, em muitos países, ao tentarem compreender os sistemas administrativos, em particular as reformas ao longo do período 1980-2000, tem a ver com o fraco desenvolvimento das teorias administrativas e em particular da construção do campo teórico da administração pública comparada (ABERBACH and ROCKMAN, 1988). Como corrobora e argumenta MOZZICAFREDDO (2001b), quando menciona que a reforma da administração pública é condicionada pelo (i) *contexto histórico*, pela (ii) *complexidade social* e pela (iii) *orientação do poder político*. Argumentos, aliás, comparáveis aos sustentados por POLLITT e BOUCKAERT (2000) quando referem que os três factores intervenientes no processo de reforma administrativa são: (i) *forças socioeconómicas* (forças económicas globais, mudanças sócio-demográficas e políticas socioeconómicas nacionais); (ii) *sistema político* (ideias novas sobre gestão, ideias políticas dos partidos, pressão dos cidadãos, pressão da elite, sobre que reformas de gestão são convenientes); e, (iii) *sistema administrativo* (conteúdo do *pacote* de reformas, processo de implementação e reformas que se esperam). É certo, assim, que as mudanças não são simplesmente uma questão de mentalidade ou de intenção normativa (MOZZICAFREDDO, 2001c),

Assim, dever-se-á atender a que os modelos de reforma¹ da administração (que necessariamente incidem nas opções políticas dos diferentes Estados e nas particularidades das sociedades em causa) não são unívocos (MOZZICAFREDDO, 2001b). Os estudos reforçam a ideia de que não é viável que as práticas de reforma devam ser encaradas (interpretadas) como crescimento de um só movimento ou paradigma (HOOD *et al*, 1994a), e que muitas vezes se opta por fazer uma representação dos diversos movimentos, nacionais e internacionais, sobre as razões estruturais da reforma das administrações públicas, sempre associada à reforma do Estado. Como refere GOMES CANOTILHO (2000, *apud* SALIS GOMES, 2001) *não tem rigor científico nem interesse prático ponderar a reforma da administração pública e os modelos de gestão que melhor a servem ignorando que qualquer reforma de administração exige a reforma do Estado e qualquer reforma do Estado é indissociável da reforma da administração*.

Neste contexto, o Banco Mundial (WORLD BANK, 1995) identificou três razões políticas necessárias para o sucesso das reformas, nomeadamente, que aqueles movimentos ou iniciativas devem ser: (i)

¹ A expressão *reforma administrativa* ou *reforma da administração pública*, corresponde aproximadamente à expressão *public management policy* (SARAIVA, 1997). O autor refere, ainda, que a expressão *reforma administrativa* é usada muitas vezes de forma ambígua.

politicamente desejáveis para os líderes políticos e para os eleitores: os custos políticos não devem estar sobrepostos aos benefícios políticos; (ii) *politicamente praticáveis*: os líderes deverão ter a capacidade de lidar com a oposição, tão pouco compensá-la ou obter a sua condescendência; e, (iii) *politicamente credíveis* para os importantes *stakeholders* (por exemplo, os investidores). Embora a implantação das reformas (muitas vezes incompletas) sejam, na generalidade dos casos, realizadas por etapas (*path-dependent*), numa lógica de que o passado tende a influenciar o presente (MATIAS-PEREIRA, 2008, p. 62). Influenciando com intensidade os arranjos institucionais, o surgimento e desenvolvimento do *Estado-Providência*, muito associado àquela ideia, está, por isso, relacionado, com três elementos fundamentais: (i) a existência de excedentes económicos passíveis de serem realocados pelo Estado para atender às necessidades sociais; (ii) o pensamento keynesiano, que estruturou a sua base teórica; e, (iii) a experiência de centralização governamental durante a II Guerra Mundial, que fomentou o crescimento da capacidade administrativa do Estado (*idem*, p. 63). É com base nestes elementos básicos que o autor (*idem, ibidem*, p. 65) argumenta que os aspectos essenciais das reformas administrativas implementadas no mundo contemporâneo, relacionadas, como se disse, com o desenvolvimento do *Estado-Providência*, provocaram o aparecimento de distintas teorias, como por exemplo: (i) a teoria neo-institucional; (ii) a teoria da convergência ou lógica da industrialização; (iii) a teoria da cidadania; (iv) a teoria marxista, etc.

Assim, os tipos de reforma adoptados pelos diferentes países poderão estar associados, designadamente, à tendência política dos partidos no poder, ao poder dos sindicatos do sector público, ao contexto socioeconómico desses países, mas, comprovadamente, estarão, acima de tudo, associados, à cultura administrativa que prevaleceu nesses Estados (PETERS, 1997). Como conclui TIMSIT (1982) as reformas são diferentes porque são diferentes as culturas e os sistemas administrativos.

A administração pública comparada deve ser entendida como o domínio do saber que compara padrões de administração pública entre diferentes Estados-nação (MATIAS-PEREIRA, 2008, p.64) procurando estudar as semelhanças e diferenças entre várias unidades de análise, nos níveis da organização, da gestão e da política (no sentido dado ao termo anglo-saxónico *policy*), com o propósito de se criar uma base de conhecimento institucionalizado que possa auxiliar a tomada de decisão (GUESS, 1998, p. 535; HEREDIA E SCHNEIDER, 2003, *apud* MATIAS-PEREIRA, 2008, p. 64), num mundo cada vez mais globalizado que fomentou as mudanças na teoria e na prática da administração pública.

POLLITT e BOUCKAERT (2000) defendem que a tarefa de avaliar as reformas da gestão pública, numa perspectiva internacional, é um exercício difícil e problemático, nomeadamente porque se refere a unidades diferentes de análise e a diferentes tipos ou níveis de governo. Para o autores (*idem*, 2001) avaliar as reformas da gestão em todo o mundo é, por várias razões, uma tarefa quase impossível, sendo

que uma (s) da (s) maneira (s) de classificar os esforços de reforma poderá ser: (i) *manter* e conservar a máquina administrativa tal como ela é, mas ajustar e equilibrar sempre que possível; (ii) *modernizar*, isto é, realizar as mudanças mais fundamentais nas estruturas e processos, criando novos tipos de organização do sector público, como agências autónomas e a modificação dos contratos dos trabalhadores, etc; (iii) adoptar soluções de *mercado*, pela introdução de mecanismos de mercado (*market-type mechanisms*) no sector público, acreditando que vão gerar eficiência e melhor desempenho; e, (iv) *minimizar*, isto é, reduzir o sector estatal tanto quanto possível, fazendo o máximo uso da privatização e da contratação² externa (POLLITT e BOUCKAERT, 2001, *apud* MATIAS-PEREIRA, p. 68).

Sabe-se, hoje, que a reprodução³ de modelos de reforma de outros países é uma prática utilizada por vários governos quando iniciam os seus programas de reforma (ARAÚJO, 2000). Apesar do que se sugere, mudar as regras internas não é suficiente para alimentar e manter o domínio sustentável da reforma. O Banco Mundial (WORLD BANK, 1997) defende, por exemplo, que é de extrema importância o facto de se adoptarem mecanismos que promovem a boa governação e a eficiência no sector público e se tomem em consideração: (i) *os estrangimentos das reformas internas* — por exemplo, o sistema de contabilidade e auditoria pública, independência do sistema judiciário e do Banco Central, funcionalismo público, regras do orçamento e de órgãos de controlo e vigilância; (ii) *se dê voz às parcerias*; por exemplo, descentralizar para dar mais autoridade às comunidades, serviços de manutenção e fiscalização da satisfação do cliente e respectivo *feedback*, livro de reclamações; e, (iii) *concorrência*; por exemplo, livre concorrência na participação dos serviços sociais, participação dos privados nas infra-estruturas, mecanismos alternativos de resolução de conflitos, privatização de certas actividades do mercado, que poderá implicar uma rescisão global e fundamental da forma de ver o Estado, na perspectiva da sua reforma. Sem esta adaptação flexível às condições locais, as reformas não serão enraizadas e criarão vazios, falsas formas, o que será ineficiente e pouco mais fará que criar uma nova burocracia. A nova literatura sobre privatizações, e sobre mecanismos de mercado e *contracting out* mostra bem o que são evidências claras da eficiência deste tipo de estratégias (COOK, 1998; PARKER, 1998; GRAY and JENKIS, 1998; BENNETT, 1997; WALSH *et al*, 1996; HEAD, 1998, *apud* MINOGUE, 2000b). Inclui-se aqui, também, a literatura sobre a reforma do funcionalismo público e reestruturação das agências executivas, onde se refere que o que é assinalável (positiva ou negativamente) como evidência, é o facto de se ter conseguido uma substancial

²Ao mesmo tempo que o Estado reduzia as suas actividades directas, transferia ou aumentava as actividades que pretendia assegurar recorrendo ao sector privado. O recurso à contratação e outros mecanismos de mercado alteraram o fornecimento directo de bens pelo Estado com o recurso a serviços públicos e empresas públicas, para o fornecimento com recurso a agentes privados do terceiro sector e do sector lucrativo. A nova relação que se estabeleceu foi regulada através de um equilíbrio entre legislação do governo e forças do mercado.

³A literatura sobre o assunto a que ARAÚJO (2000), como de outros autores, designa de "novo Institucionalismo", classifica esta prática de acordo com três modalidades de isoformismo: (i) isoformismo coercivo (aquí uma determinada forma organizacional é imposta por outra organização com poder para tal; (ii) isoformismo de mimetismo (cópia de formas organizacionais consideradas modernas com o objectivo de reduzir a incerteza – adopção de reformas já testadas noutros países por exemplo); e, por último, (iii) isoformismo normativo (cópia resulta da influência de grupos profissionais cuja formação desenvolve determinados modelos).

redução de pessoal no sector público, o que poderá traduzir uma enorme perda de responsabilidade pública (POLIDANO, 1999; O'TOOLE and JORDAN, 1999; *apud* MINOGUE, 2000b, e PETERMANN, 2001). Facilmente se conclui que o desenvolvimento de reformas nos modelos de gestão pública ou na administração pública devem ter em conta os seguintes factores, a saber (GUZMÁN, 2001, OCDE, 1999)⁴: (i) a estrutura global do sector público; (ii) as tarefas, funções, níveis e características de cada organização e instituição do sector público; (iii) o sistema fiscal existente, assim como as formas de financiamento possível; (iv) as necessidades e a procura do público; (v) o nível de autonomia existente com relação à adopção de decisões tomadas pelos gestores das entidades públicas; (vi) os sistemas operativos e de informação utilizados pelas organizações públicas; e, (vii) os valores que definem a cultura organizativa das instituições e a cultura política do contexto em que operam.

⁴ Em especial nos textos da OCDE (1999) pode ler-se: "(i) new institutional structures and arrangements for managing and delivering public programs and services (privatisation, commercialisations, contracting out, and decentralisation to local governments); (ii) systemic reforms (market-type mechanisms, new budgeting and planning systems, administrative modernisation, decentralisation of management authorities); and, (iii) new methods of service delivery (case management and one-stop shops)".

1.1. Breves considerações às resistências encontradas

Conquanto fundamental para a boa governação, não há consenso sobre a melhor maneira de comparar e avaliar os sistemas administrativos dos diferentes países, muitas vezes porque as escolas ou correntes teóricas sobre administração pública têm abordagens diferentes sobre a ciência administrativa. Para além disso, muitas reformas têm sido concebidas com o objectivo declarado de controlar — ou pelo menos limitar — os excessos associados ao comportamento maximizador dos burocratas (MOREIRA *et al*, 2010, p. 27) deste modo *convencer* os cidadãos a acreditar que a reforma é mais do que retórica é um verdadeiro desafio, até pelo papel que a burocracia teve, e ainda tem, no passado e no presente.

Existem muitas vantagens derivadas do conhecimento da cultura organizacional quando se pensa em fazer mudanças numa organização pública, tais como a antecipação dos resultados e o fomento da coesão entre os membros da organização, aumentando por consequência o compromisso com a mudança (CORTÉS *et al*, 1998). Hoje, sabe-se que tais pressupostos não bastam, uma vez que os movimentos de reforma têm associado um discurso pós-burocrático ou mesmo anti-burocrático (*idem*, 2010, p. 24).

É sabido que as reformas administrativas geram uma maior necessidade de controlo e coordenação para reduzir os problemas de ambiguidade e incerteza (PETERS e SAVOIE, 1996). Assim, o argumento, talvez o mais encontrado na literatura, dos alegados fracassos, ou resistência, numa boa parte das reformas tem a ver com o fenómeno das *ondas de reforma* (LIGHT, 1997), acreditando-se que as reformas geram mais reformas, e que quanto mais a administração pública é reformada, mais se pensa na necessidade de reforma. O mecanismo causal fornecido para explicar essa necessidade é o de que as reformas geram consequências não antecipadas e de que elas são, na verdade, resultantes de uma competição entre ideias conflituantes. Ao analisar uma ampla amostra de estudos de caso de reformas administrativas em diferentes contextos, CAIDEN (1991) concluiu que, muitas vezes, não passam de tentativas de *desinstitucionalização* dotadas ao fracasso, pois ocorrem em ambientes altamente institucionalizados que inibem as reformas. Para além daquela contrariedade, outros factores se apresentam (KAUFMAN, 1995) como mecanismos causais à *resistência de interesses organizados a tentativas de reforma*. Para o autor (*idem*, 1995), as reformas enfrentam resistência organizada por três razões específicas. (i) os interesses organizados procuram manter os benefícios da manutenção do *status quo*. (ii) pela oposição calculada à mudança; e, (iii) pela reduzida habilidade dos interesses organizados em promover mudanças (*cf.* fig. 1

infra, a propósito de alguns exemplos de *resistências* encontradas aos movimentos e/ou iniciativas de reforma).

fig. 1: Alguns exemplos de dificuldades/dilemas encontrados na implementação das Reformas, por Autor

Autor	Dificuldade/dilema
COHEN, MARCH e OLSEN (1972)	<ul style="list-style-type: none"> — As reformas não são capazes de manter a atenção dos actores estratégicos para lhes dar continuidade. — As reformas têm grandes e múltiplos objectivos e desencadeiam processos de oposição combinados a efeitos não antecipados; e, — O facto de as Reformas serem de cariz político, com grande teor de incoerência, ambiguidade e incerteza.
MARCH e OLSEN (1983)	<ul style="list-style-type: none"> — As políticas de reforma tendem a desencadear um conjunto de forças centrípetas e centrífugas, as quais tornam bastante complexa e problemática a implementação das mesmas.
DESVEAUX (1994)	<ul style="list-style-type: none"> — Mecanismo de “absorção da incerteza” (<i>uncertainty absorption</i>) como fundamental para explicar tal fenómeno. — A dificuldade de uma organização em absorver a grande incerteza gerada por tal política conduz a uma gama de problemas de implementação.
KAUFMAN (1995)	<ul style="list-style-type: none"> — As reformas são problemáticas, pois trazem um <i>trade-off</i> entre descentralização e coordenação.
CAIDEN (1991)	<ul style="list-style-type: none"> — Problema de deslocamento de objectivos das políticas, gerados pela questão da transferência de poder. Objectivos estabelecidos no início da reforma são repostos por outros objectivos como uma consequência da transferência de poder no interior do aparato burocrático. Por isso, os governos promovem mais e mais reformas.
SEIDMAN (1998)	<ul style="list-style-type: none"> — O facto de as políticas de reforma administrativa tentarem alterar o modo pelo qual as relações de poder estão organizadas e, portanto, atraem uma considerável resistência dos interesses organizados no aparato burocrático. — As reformas administrativas apresentam objectivos conflitantes, o que gera a inconstância desses objectivos no decorrer do tempo.
PRESSMAN e WILDAWSKY (1984)	<ul style="list-style-type: none"> — Os dilemas de implementação relacionam-se directamente com os dilemas de acção colectiva na implementação, a qual envolve vários actores em vários níveis de decisão. O mecanismo causal, para esses autores, reside no facto de que a falta de coordenação entre as acções conjuntas destes actores conduz a problemas de acção colectiva, tornando reduzidas as hipóteses de sucesso. As reformas, pela sua complexidade, são políticas que exigem um alto grau de cooperação entre os interesses dos actores estratégicos, a qual usualmente demanda um grande senso de coordenação por parte das organizações que estejam implementando tais reformas
PETERS e SAVOIE (1996)	<ul style="list-style-type: none"> — Explicam o mesmo fenómeno a partir do problema de “expectativas crescentes” (<i>raising expectations</i>) envolvidas nas reformas administrativas. Tais expectativas, em geral, inibem as mudanças. — Geram normalmente um alto nível de expectativa nos actores estratégicos, o que incentiva a falta de cooperação e, conseqüentemente, falhas sequenciais.
DURANT, 2000; POLLITT e BOUCKAERT, 2000; STILLMAN, 1991, <i>apud</i> ROBERT, 2009).	<ul style="list-style-type: none"> — Globalização dos mercados e as culturas que podem afectar a natureza da reforma.
ROSENBLOOM <i>et al</i>	<ul style="list-style-type: none"> — As fontes e durabilidade dos movimentos de reforma, a sua eficácia e durabilidade dependem do

fig. 1: Alguns exemplos de dificuldades/dilemas encontrados na implementação das Reformas, por Autor

Autor	Dificuldade/dilema
(1989)	<p>apoio político.</p> <p>— Limites para o número de reformas que uma organização pode sofrer numa determinada unidade de tempo</p>
POWER (1998) <i>apud</i> LONTI, 2005	<p>— A descentralização que significa "uma mudança de poder de um centro de cuja jurisdição é relativamente grande para um centro ou um conjunto de centros de circunscrições mais pequenas".</p>
OCDE (2002)	<p>— Adopção de modelos sem considerar as limitações inerentes ao próprio modelo.</p> <p>— Uma abordagem altamente formalizada à gestão poderá ter severas limitações. Aliás este modelo falha no sector privado porque não lidava com os problemas da complexidade e da mudança e porque as pessoas têm limitações para lidar com muita informação ou por vezes não a consideram na tomada de decisão.</p> <p>— Os reformadores falharam em não perceber que, independentemente do seu tamanho e complexidade, a Administração Pública continua a ser um empreendimento único. A Administração funciona num contexto constitucional, com um conjunto de leis administrativas e o seu desempenho é determinado pela interação entre o processo político, o processo orçamental, o processo de gestão da função pública e o processo de responsabilização, tudo isto desenvolvido dentro de um ambiente de cultura político/administrativa.</p> <p>— O fracasso em perceber que os arranjos de gestão pública, não só fornecem serviços públicos, mas também <i>institucionalizam</i> valores de governação profundos e que são, portanto, em alguns aspectos inseparáveis dos arranjos constitucionais aos quais pertencem.</p>
Silva (2001)	<p>— Benefícios de algumas reformas não são tão visíveis⁵ como à partida se poderia esperar.</p>
ROUBAN (1995)	<p>— Continuam por resolver as tensões entre autonomia dos funcionários e a procura pela classe política de um novo tipo de controlo sobre o aparelho burocrático, entre centro e a periferia, na procura de um novo equilíbrio, e entre a renovação da norma jurídica e a desvalorização do direito nas práticas administrativas.</p>

Fonte: Fontes assinaladas, construção própria.

Mesmo entre os países vizinhos, cujas tradições e culturas são próximas (como os países da Europa) podem ser observadas consideráveis diferenças. A administração pública não tem mesma *forma* em Espanha e Reino Unido, como na Alemanha e na Itália. Mesmo num país tão centralizado e unificado como a França, notámos que as práticas administrativas e regras diferem de uma região para outra, e cada vez mais. Esta diversidade não é suficiente para levar em conta a realidade actual das administrações públicas.

⁵ A maior crítica ao movimento designado por *Reinvenção do Governo* foi feita por CHARLES GOODSSELL, onde afirma que OSBORNE e GAEBLER estão a tentar apenas retomar o debate gerencial da década de oitenta, mas mesmo assim não conseguiram entender a natureza da administração pública e da gestão democrática. Como contraponto, GOODSSELL apresenta o seu decálogo definidor do que deve ser uma administração pública democrática: (i) através dos seus representantes eleitos, os cidadãos, e não os empresários, devem estar a cargo do governo; (ii) a função de governo é servir o interesse público, não criar reservas de mercado ou alimentar "egos empresariais"; (iii) o governo tem que operar sob as regras da Constituição e das leis, e não a partir de missões comandadas por particulares; (iv) o governo pode entrar em associações com entidades privadas, sempre e quando for sócio principal; (v) o governo deve ser flexível e inovador, porém também deve ser susceptível à prestação de contas ao público; (vi) o governo deve buscar resultados, todavia sem atropelar aqueles que vão desempenhar as tarefas, ou seja, os funcionários públicos; (vii) no governo, a conduta dos gerentes deve-se submeter ao ideal de igualdade de oportunidades; (viii) é importante simplificar regras, contanto que se respeite a integridade dos processos legais; (ix) a flexibilização orçamental é aceitável, mas não a redução de controlos destinados a proteger os recursos públicos; e, (x) os problemas políticos devem ser solucionados com criatividade, sem no entanto dar vantagens a quem pode beneficiar das mudanças (GOODSELL, 1993, *apud* ABRUCIO, 1997).

Ainda assim, existem abordagens para a estudar a administração comparada. Alguns estudiosos, por exemplo, projectaram tipologias que podem ser usadas para tratar as relações entre cultura e administração pública. Outros, ainda, focaram a gestão pública em geral, um conceito mais restrito do que a administração pública, argumentando que os mercados, a concorrência, liderança empreendedora, formação de funcionários, e assim por diante, podem ser usadas para melhorar o Governo (OSBORNE & GAEBLER, 1992), enquanto outros se concentram sobre o papel do Estado administrativo no processo político (PETERS, 2001b).

Apesar do que se expõe, raros foram os países que não implementaram programas nacionais de reformas do Estado a partir dos anos oitenta. Em perspectiva histórica a literatura identifica dois movimentos políticos de reforma do Estado (JÚNIOR, 2002). O primeiro teve por objectivo a gestão da crise económica que afectou as economias desenvolvidas e em desenvolvimento no início dos anos oitenta e, o segundo, tratou da estabilidade macroeconómica combinada com a reforma das instituições públicas. Enquanto as primeiras reformas visaram iniciativas voltadas para o ajuste fiscal envolvendo cortes nos gastos públicos, reformas tributárias, liberalização económica e comercial, bem como a desregulamentação⁶ e privatizações em sectores específicos, as reformas do segundo movimento que se consolidou a partir dos anos noventa, voltaram-se para as mudanças institucionais mais profundas, tais como a reforma do aparelho do Estado, das relações de trabalho, do sistema judiciário, legislativo, dos mecanismos regulatórios, de programas massivos de privatizações e revisão das relações entre governos e administrações públicas sub-nacionais.

⁶ *Regulamentação e desregulamentação* são frases recorrentes na literatura sobre a reforma da administração pública. Desregulamentação é o tema chave: (i) os gestores devem estar livres dos controlos orçamentais e hierárquicos de forma a gerirem; (ii) os serviços públicos (através de mecanismos tipo mercado ou quase mercado) devem estar livres de mecanismos de comando e controlo ortodoxos; e, (iii) o sector privado deve estar preparado para operar em ambientes livres de regulamentações e controlos excessivos (MINOGUE, 2000a).

2. Razões das Reformas e o *tamanho* do Estado

Um dos principais objectivos das reformas da administração pública nas últimas décadas tem sido a de fortalecer a capacidade gerencial das organizações do sector público (MAOR, 1999, *apud* LONTI, 2005). As novas exigências da cidadania e da participação democrática, bem como a complexidade de interações entre os diversos *stakeholders* colocam a administração pública perante solicitações e obrigações diferentes das tradicionais, para as quais deve estar preparada (ALEXANDRE *et al*, 2002). O sentimento de solidariedade conduz à postulação do Estado de Bem-estar em que a solidariedade se organiza burocraticamente à custa do orçamento do Estado, dando azo a todo o tipo de corrupções (MOREIRA, 1996c), antecipando, também, o mesmo autor (*idem*, 1994) que a crise do modelo socialista de Estado, agudizou-se pela queda do muro de Berlim, e do cada vez mais claro mal-estar do Estado de Bem-estar.

Na passagem do Estado Liberal para o Estado Providência e deste para o Estado pós-social da década de oitenta, temos assistido ao despertar de uma revolução no que toca à amplitude e à complexidade das missões ou tarefas fundamentais do Estado. Na verdade num Estado minimalista, como foi caracterizado o Estado liberal (GAMEIRO, 2002), época vencida por uma rigorosa separação entre o Estado e a sociedade civil, e na qual a administração pública pouco mais assumia do que as funções relacionadas com a manutenção da ordem pública, da segurança externa e justiça passou-se, num curto espaço de meio século para um Estado maximalista, prestador de serviços que intervém em todas as direcções da vida da sociedade, desde o plano económico ao cultural. Na sequência das crises ocorridas nos países industrializados (sensivelmente a partir de meados dos anos setenta) alguns Governos tomaram consciência que o modelo centralizado de serviços públicos, mais direccionado para o controlo de processos e procedimentos do que para a melhoria da gestão pública com a consequente racionalidade dos dinheiros dos contribuintes, utilidade e aumento da produtividade de um sector que aos *olhos* do contribuinte era demasiado oneroso do ponto de vista financeiro (*idem*, 2002).

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

São apontados vários factores socioeconómicos que contribuíram fortemente para o detonar da crise do Estado contemporâneo (PETERS, 1992; ABRUCIO, 1997; OCDE, 2002) e, por consequência, a criação de condições materiais e intelectuais para o aparecimento de novos modelo de gestão e novos arranjos institucionais: (i) a crise mundial, iniciada em 1973, na primeira crise do petróleo, retomada ainda com maior força em 1979, na segunda crise do petróleo. A economia mundial enfrentou um grande período recessivo nos anos oitenta e nunca mais retomou os níveis de crescimento atingidos nas décadas de cinquenta e sessenta. O próprio Estado é o mais afectado e entra numa grave crise fiscal; (ii) a crise fiscal foi o segundo factor a enfraquecer os alicerces do antigo modelo de Estado. A maioria dos governos não tinha mais como financiar os seus défices. Os problemas fiscais tenderam a agravarem-se na medida em que se iniciavam (por exemplo nos EUA e Reino Unido) revoltas dos contribuintes (*taxpayers*) contra a cobrança de mais impostos, principalmente porque não encontravam uma razão directa entre o acréscimo de recursos governamentais e a melhoria dos serviços públicos. Estava em causa o consenso social que sustentara o *Welfare State*; (iii) sobrecarga de actividades por parte do Estado, acumuladas ao longo do pós-guerra, com muito a fazer e com poucos recursos para cumprir todos os seus compromissos; (iv) ingovernabilidade. Os governos estavam inaptos para resolver os seus problemas; e, (vi) globalização e transformações tecnológicas que transformaram a lógica do sector produtivo e que também afectaram o Estado. Os Estados (Governos) revelaram enfraquecimento no controlo dos fluxos financeiros e comerciais.

É, pois, congruente, dizer que o Estado democrático vinha perdendo poder de acção, o crescente aumento da necessidade de cortar nos gastos (inclusive de pessoal) e, ainda, que a ascensão de teorias extremamente críticas às burocracias estatais (como a *public choice* nos EUA e o ideal neoliberal Keynesiano no Reino Unido) abriram espaço para o avanço de novos modelos de gestão no sector público.

Assim, as administrações públicas dos Estados de Bem-estar, de finais do século XX, não podiam, sabe-se hoje, conduzir o seu funcionamento segundo um modelo criado para servir as necessidades dos Estados liberais de finais do século XIX e princípios do século passado (AMMA, 1991; SILVA, 2001), correndo-se o sério risco, como veio a suceder, de existirem graves falhas às formas de governação, derivadas de um conjunto de razões (MINOGUE (2000b): (i) *um insensível (indiferente) e evasivo Estado*, cujas intervenções excedem os seus limites e restringem a liberdade das pessoas para gerirem, criando-lhes mais dependência do que propriamente autoconfiança; (ii) *o tamanho demasiado grande do Estado* (suas intervenções) com demasiadas responsabilidades, tornou-o incapaz de ser eficiente e eficaz nessas mesmas responsabilidades; e, (iii) *os interesses do Estado*, onde as elites e grupos privilegiados exploram

oportunidades pelas actividades do próprio Estado, e realçaram os interesses privados pelos proveitos próprios.

Nestas circunstâncias, as tradições dos vários países ou Estados, como se sabe, vão influenciar o tipo, ou tipos, de reforma da administração pública, como se pode ver na figura 2 (*cf.* a este propósito, com mais pormenor aulas seguintes) e, até, a designação que o movimento veio a receber.

fig. 2: Resumo dos tipos de reforma

Tipo de reformas	Países onde a reforma foi realizada
Nova Gestão Pública	Países Anglo-saxónicos
Políticas de Estado de Bem-Estar	Países Escandinavos
Reforma Institucional (privatização, descentralização)	França, Bélgica, Itália em certa medida, mas também o leste Europeu e mediterrâneo
Reformas Graduais (<i>step-by-step Proceedings</i>)	Alemanha e Holanda (<i>'Dutch polder model'</i>)
Reformas político-administrativas (na sequência de mudança de regime)	Países mediterrânicos e do leste europeu

Fonte: MINOGUE, M., "Changing the state: concepts and practice in the reform of the public sector" (p. 17 – 37) em MINOGUE, M., Polidano, C. and HULME, D., *Beyond the New Public Management: Changing Ideas and Practices in Governance*; Edward Elgar: Cheltenham, UK, 1998, p. 1, *apud* KUPERUS *et al*, 2009. Tradução própria.

Note-se, contudo, que não é consensual a tipologia, ou tipologia, mesmo para idênticas circunstâncias, SAPIR (2006, p. 376) argumenta, por exemplo, que não existe um modelo europeu e que a Europa tenha um único modelo de reforma, distinguindo entre: (i) o *modelo dos países nórdicos* (Dinamarca, Finlândia, Suécia e Holanda); (ii) o *modelo dos países anglo-saxónico* (Irlanda e Reino Unido); (iii) o *modelo dos países continentais* (Áustria, Bélgica, França, Alemanha e Luxemburgo); e, (iv) o *modelo dos países mediterrânicos* (Grécia, Itália, Portugal e Espanha).

Um outro ponto de vista particular, tem a ver com o contraste do clássico sistema jurídico (ou influência) em vigor (*cf.* figura 3). Assim, a relevância de diferentes tradições públicas e administrativas, como o clássico contraste entre o sistema continental (direito público, direito administrativo, sistema de administração executiva) por um lado, e o sistema anglo-saxónico, sistema de administração judiciária (*common law*) por outro, são frequentemente encontrados na investigação sobre administração pública comparada (DEMMEKE *et al*, 2008) que por sua vez, influencia o tipo de reforma.

fig. 3: Administração pública tradicional/país

Administração pública (tradicional)	País
Tradição Anglo-Saxónica	Irlanda, Malta e Reino Unido
Tradição da Europa Continental	Áustria, Bélgica, França, Alemanha, Luxemburgo, Holanda e Eslovénia
Tradição Mediterrânica/Tradição do sul da Europa	Chipre, Grécia, Itália, Portugal e Espanha
Tradição Escandinava	Dinamarca, Estónia, Finlândia e Suécia
Tradição da Europa Continental	República Checa, Hungria, Lituânia, Polónia, Eslováquia e Lituânia
Novos Estados-Membros (Tradição do Sudeste)	Bulgária e Roménia

Fonte: DEMMKE *et al.*, 2008. Tradução própria.

Para JAUQUES ZILLER (*apud* PETERMANN, 2001), nos modelos europeus de administração distinguem-se três modelos: (i) o modelo Napoleónico (ênfase nas estruturas, submissão à lei, estruturas administrativas, hierarquizadas, função pública profissional); (ii) o modelo Weberiano de administração (submissão à lei, administração instrumental, poder político diferente da função pública, estruturas administrativas e função pública profissional); e, (iii) o modelo político de Westminster (democracia representativa, responsabilidade ministerial).

Segundo BRESSER-PEREIRA (2001) os tipos históricos de Estado e de gestão do Estado podem ser classificados segundo o regime político em: (i) Estado Absoluto; (ii) Estado Liberal, (iii) Estado Liberal-Democrático, (iv) Estado Social-Democrático (do Bem-estar Social) e, (v) Estado Social-Liberal (Democrático), a que correspondem, na perspectiva da forma de Gestão do Estado (por aquela ordem): (i) Administração Patrimonial, (ii) Administração Pública Burocrática, (iii) Administração Pública Burocrática, (iv) Administração Pública Burocrática, e, (v) Administração Gerencial.

A classificação e/ou distinção de tradicionais formas, pelo menos nas democracias avançadas, de sistema de administração pública do Estado, é uma realidade complexa. De qualquer forma, como refere PETERS (2000), são possíveis similitudes suficientes para empregar estas tradições como categorias analíticas úteis. Deste modo, o autor aponta quatro tradições principais do Estado (na Europa e na América do Norte): (i) tradição anglo-saxónica (Estado mínimo); (ii) tradição europeia continental germânica (Estado organicista); (iii) tradição europeia continental francesa (napoleónica); e, (iv) tradição Escandinava (mistura da tradição anglo-saxónica e germânica).

Vários académicos têm, convincentemente, mostrado como o factor cultural, político e filosófico afectam a substância e as fontes de movimentos de reforma em determinados momentos da história (LIGHT, 1999,

2006; McCURDY, de 2006, WALDO, 1984, *apud* ROBERT, 2009). Contudo, a um nível *micro-funcional*, os modelos político-administrativos que caracterizam a especificidade de muitos países na Europa, principalmente posteriores à II Guerra Mundial, podem ser caracterizados, em linhas gerais, por (ARAÚJO, 1997): (i) prioridade dada às funções de concepção e decisão sobre as de execução e avaliação das políticas públicas; (ii) pela clientelização da sociedade, que impõe o seu modo de organização aos diversos actores sociais; e, (iii) pelo desequilíbrio entre informação ascendente e descendente, encobrendo o jogo real das políticas públicas. Não obstante, e para além dos problemas daqueles modelos instaurados no pós II Guerra Mundial, podem apontar-se como causas do processo de reforma administrativa a convergência de três fenómenos (*idem*, 1997), a saber: (i) a crise do Estado Providência; (ii) a necessidade de redução dos gastos públicos; e, (iii) as exigências diante da adaptação à integração europeia (em especial, um razoável número de países que fazem hoje parte da EU). Não esquecendo, porém, outros factores como a crise do sector público, transformações profundas nas formas de legitimação do poder, o descrédito dos homens públicos, etc. (*idem, ibidem*, 1997).

Um outro aspecto importante das reformas é a crença que o Estado se tornou demasiado grande e ineficiente e que o mercado oferece mecanismos mais eficientes para a prestação de serviços (WORLD BANK, 1996; 1997). Neste entendimento e num contexto de globalização os reformadores apontam, na generalidade, para uma opção entre a *velha administração pública* (*Old Public Administration, Traditional Administration*) e a *nova administração pública* (*New Public Management*) (MINOGUE, 2000b; ARAÚJO, 2001a).

Assim, a questão de fundo que hoje se deva colocar à reforma da administração pública consiste no facto de estarmos perante uma profunda transformação do Estado, que toca a sua própria essência e se reflecte praticamente em todos os domínios da organização e actividades administrativas (GOMES, 2001), pois os vários movimentos de reforma procuraram direccionar a atenção dessa mesma reforma para o desenvolvimento das organizações públicas, o comportamento humano e a gestão, procurando assim melhorar a implementação, análise e avaliação das políticas públicas (ARAÚJO, 2002b). É, pois, com este sentido de reforma que, para o caso português, e não só, se têm vindo nas últimas décadas a (re) formular e desenvolver novos modelos de gestão, em particular na gestão pública. Os argumentos incluem a crença, por parte de alguns reformadores, que o novos modelos fornecem novas formas de organizar o sector público de forma mais eficaz e eficiente do que o tradicional modelo burocrático (PETERS and WRIGHT, 1998, *apud* por ARAÚJO, 2002c). Trata-se, assim, de enfrentar a cada vez mais, a clara incapacidade do Estado em atender às necessidades dos cidadãos, seja na quantidade ou na qualidade, dos serviços prestados (JÚNIOR, 2002). Nos países do sul da Europa (incluindo Portugal) de

forte influência da cultura francesa, o *sistema continental de administração* (ou de administração executiva) que a coloca como dependente da legalidade e da lei e com uma posição de autoridade perante os particulares, é o paradigma legal de fundamento, associado ao modelo burocrático de organização (ALEXANDRE *et al*, 2002).

O padrão de caracterização da *crise do Estado* engloba, assim, alguns pontos recorrentes que se inter-relacionam em diferentes medidas (pelos menos ao nível internacional). Deste modo, MARTINS (1996) identifica uma série dessas medidas que foram, em grande parte, as razões que levaram à implementação de reformas na administração pública: (i) pós guerra, crise do petróleo, crise de liquidez e instabilidade do mercado financeiro; (ii) crise do *Welfare State Keynesiano* pelas disfunções e desvantagens da intervenção estatal como garantia do Bem-estar ou da estabilidade económica com referência aos atributos do mercado, de acordo com o sustentado pelas correntes de inclinação neoliberal a partir dos anos setenta; (iii) disfunções burocráticas ou crises do modo de implementação estatal de serviços públicos; e, (iv) ingovernabilidade: sobrecarga fiscal, excesso de orientações e crises de legitimidade, de entre outros problemas. Assim contextualizado, a dimensão das razões estruturais de reforma da administração pública foram, para alguns autores, as que se apresentam na figura 4 seguinte.

fig. 4: Razões Estruturais das Reformas

Autor	Razões
HOOD (1991)	<ul style="list-style-type: none"> — Tentativas de abrandar ou reverter o crescimento do sector administrativo em termos de despesa pública e número de funcionários. — Uma tendência para a privatização e quase-privatização e um afastamento das instituições governamentais, com ênfase renovada na subsidiariedade na provisão de recursos. — Desenvolvimento da automação, especialmente das tecnologias de informação, na produção e distribuição dos serviços públicos. — Desenvolvimento de uma agenda internacional, cada vez mais centrada nos aspectos gerais da administração pública, da concepção de políticas, dos estilos de gestão e da cooperação intergovernamental, em vez da velha tradição da especificidade da administração pública nacional.
ALEXANDRE <i>et al</i> (2002)	<ul style="list-style-type: none"> — O paradigma teórico burocrático organizativo que modela as organizações da administração pública. — Rigidez e Resistência à mudança. — Maiores preocupações de organização de meios do que de resultados e, portanto ineficiência.
FLOCH- FOURHIER (1995)	<ul style="list-style-type: none"> — Mau uso de competências. — Desconfiança da iniciativa dos agentes. — Falta de responsabilidade. — Diálogo social insuficiente. — Mau conhecimento das necessidades. — Compartimentalização de serviço.
MOZZICAFREDDO (2001b)	<ul style="list-style-type: none"> — Peso dos constrangimentos financeiros nas despesas do Estado. — A complexidade de funcionamento da administração pública, motivada pelo avolumar das iniciativas de regulação e de normalização das actividades.

fig. 4: Razões Estruturais das Reformas

Autor	Razões
	<ul style="list-style-type: none"> — A alteração das expectativas, necessidades e exigências dos cidadãos. — Novas tendências de transformação da estrutura do Estado que inevitavelmente acompanham as transformações na administração pública.
DIAS (2002)	<ul style="list-style-type: none"> — Necessidade de controlar a despesa pública. — Elevado volume de despesas de fiscalidade dos países da OCDE. — Problema do sistema (modelo de estado administrativo, governação hiper centrada, administração burocrática, inexistência de indicadores de performance, persistência de um regime de irresponsabilização dos administradores públicos, etc.). — Problemas das pessoas (elites dirigentes insuficientemente preparadas, ausência de formação; políticas de emprego irracionais, desadequados sistemas de mobilidade, políticas de formação com fraco sentido estratégico, etc.). — Problemas das estruturas (ausência de estruturas de participação dos cidadãos, estruturas e regras orçamentais inadequadas, insuficiente experimentação de novos modelos de gestão/empresarial, etc.). — Problemas das tecnologias (fraca adesão das organizações públicas às tecnologias de informação e comunicação, inadequação das estratégias e políticas financeiras de aquisição de equipamentos, etc.). — Problema da cultura (concepção patrimonialista do estado e das organizações públicas, cultura débil dos cidadãos para a participação, fortemente centrada – cultura organizacional – na organização e debilmente orientada para os cidadãos utentes).
FERREIRA (2002)	<ul style="list-style-type: none"> — Má gestão dos recursos (as organizações públicas tem dificuldade em manter-se com os recursos que dispõem). — Baixos índices de confiança dos cidadãos. — Dificuldade na resolução dos problemas do país. — Falta de qualidade no atendimento aos utentes. — Aumento da consciência social (imperava uma maior consciência social sobre o peso dos impostos e intensificam-se os movimentos da sociedade civil e da comunidade). — Confusão entre o cidadão-cliente e cidadão-eleitor. — Clientelismo (garantir o futuro próprio ou do seu grupo e não o da organização). — Imobilismo (oferta de serviços desactualizados).
OCDE (1992b)	<ul style="list-style-type: none"> — Um afastamento da administração central para formas regionais e locais de administração. — Um papel crescente do sector voluntário na provisão de recursos. — Um aumento do recurso ao sector privado na mesma provisão. — A administração central assume um papel preponderante estratégico. — Uma maior consciência dos custos e da necessidade de se analisarem alternativas aos impostos, como fonte primordial de receitas.
MINOGUE (2000a)	<ul style="list-style-type: none"> — Reestruturação do sector público, essencialmente através da privatização. — Reestruturação e emagrecimento do serviço público. — Introdução da competitividade, especialmente através de mercados internos e contratação de serviços ao sector privado. — Melhoramento da eficiência, sobretudo através da realização de auditorias de desempenho.
POLLITT (1994)	<ul style="list-style-type: none"> — Inadequado sistema de responsabilidades e de sistemas de informação para a gestão. — Falhas na administração central ao nível das finanças e da contabilidade pública. — Falta de incentivos à produtividade e eficiência. — Falta de permanência de pessoal dos postos mais elevados da administração.
ARAÚJO (2000)	<ul style="list-style-type: none"> — Problemas financeiros dos governos. — Necessidade imperiosa de controlar uma administração cada vez mais gastadora e ineficiente.

fig. 4: Razões Estruturais das Reformas

Autor	Razões
	<ul style="list-style-type: none"> — Descrédito das organizações públicas. — Expectativas dos cidadãos em relação à qualidade dos serviços públicos.
GUZMÁN (2001)	<ul style="list-style-type: none"> — Existência de uma cultura “garantista” cuja principal preocupação é a regulação da actuação pública, com excessivo ênfase no cumprimento da legalidade. — Organizações públicas inadequadas, forte centralização do processo de decisão. — Ausência de mentalidade empresarial orientada para os cidadãos. — Seleção de pessoal com base em processo <i>standardizado</i> e reestruturação de carreiras profissionais baseadas no corporativismo.
CHANDLER (2000 ⁷)	<ul style="list-style-type: none"> — Um funcionalismo público elitista. — Um sistema de governo local dominado pela administração central. — Grande número de figuras e postos não eleitos nomeados pelo governo. — Falta de uma carta dos direitos dos cidadãos. — Falta de um código administrativo que melhor proteja os cidadãos do Estado.
REZENDE (1998 ⁸)	<ul style="list-style-type: none"> — Excessiva regulação interna. — Centralização da gestão e coordenação das decisões no poder legislativo e executivo. — Alta hierarquização. — Sobreposição de competências e funções. — Resistência à mudança e inovação dos procedimentos e mecanismos internos de regulação da burocracia. — Deficiências nos sistemas internos de controlo e difusão de informação para a tomada de decisão.

Fonte: Autores referenciados e construção própria.

Como se presencia, são múltiplos os movimentos de reforma onde proliferam, e continuam a proliferar, iniciativas de vária ordem. No conjunto vastíssimo de razões apontadas como motivo de reforma ou reformas, autores há (JAMES, 1996) que congregam aqueles motivos em três grandes âmbitos: (i) *pressão fiscal* (falha dos governos com a contenção da despesa pública, dificuldade em incrementar a eficiência e a diminuição de custos); (ii) *pressão dos cidadãos* (os cidadãos como contribuintes exigem mais eficiência dos serviços prestados pelos governos); e, (iii) *promoção internacional de novas ideias de reforma*. Acrescentaríamos, hoje, talvez, uma quarta razão (iv) *a pressão dos mercados financeiros*. Também OLIVEIRA ROCHA (2000) refere ser possível encontrar pontos comuns àqueles movimentos de reforma, a saber: (i) controlo das despesas públicas; (ii) adopção de técnicas e processos de gestão empresarial (separação das funções de execução das funções de concepção); (iii) visão do cidadão como consumidor (com a adopção de medidas destinadas a simplificar procedimentos, identificação dos responsáveis, possibilidade de escolha entre prestadores, etc. e, finalmente, as *cartas de qualidade* que surgiram na Inglaterra em 1991, Bélgica, França e Espanha em 1992, Portugal em 1993, Canadá e EUA em 1994); e,

⁷ A propósito do Reino Unido.

⁸ A propósito do EUA.

(iv) mudança do estatuto dos funcionários que tendem a perder o estatuto tradicional de segurança de emprego.

Os anos oitenta/noventa e cinco, como poder ver-se em OCDE (1997a) foram profícuos em reformas, de onde se pode concluir que algumas estratégias de reforma foram mais vocacionadas para os procedimentos administrativos e/ou regulatórios (*cf.* figura 5 seguinte).

fig. 5: Estratégias de Reforma vocacionadas para os Procedimentos Regulatórios

	Austrália	Áustria	Canadá	Finlândia	Alemanha	Islândia	Japão	Holanda	Nova Zelândia	Noruega	Portugal	Suécia	Reino Unido	EUA
Planos explícitos de reforma (orientações políticas)	••		••	••	•		••	••	••			••	••	••
Desregulamentação que favoreça a competição em vários sectores económicos	••	•	••	•	•		•	•	••	•	•	•	••	••
Implementação explícita de <i>standards</i> de qualidade nos regulamentos	••		••	•	••		•	••	•	•		•	•	••
Desenvolvimento de registos codificados (perceptíveis) dos regulamentos		•								•		••	•	
— Existência de unidades orgânicas especialmente criadas para supervisionar as reformas nos procedimentos e/ou regulamentos	••		••					••	•			•	••	••
— Comissões <i>ad hoc</i> ou <i>task forces</i>				••	••		••			••	••			
Desenvolvimento de mecanismos de procedimentos administrativos (leis)			••	••			••	••			••		••	•
Programa de análise do impacto das reformas nos procedimentos	••	•	••	•				•	••	•		••	••	••
Estudos de regulamentos existentes														
— <i>Ad hoc</i> ou extemporâneos	••		•	••	•		•		••	•	•	•	•	•
— Sistemáticos/contínuos	••							•						
Estudos e propostas para novos regulamentos	•		•				•	•	•			•	•	••
Averiguação e Harmonização	••	••	•	••	••		•	••	•	••	••	••	••	••
Consulta pública	••		••				•		•		•	•	••	•

• Alguma extensão. •• Larga extensão. Fonte: OCDE, 1997a (extracto de parte do quadro); Braun, 2001. Elaboração própria

3. Soluções preconizadas para as Reformas

3.1. Os Modelos e iniciativas que se desenvolveram

Em continuidade das iniciativas, e tendo em conta as tipologias de reforma elaboradas por PETERS (*apud* MOZZICAFREDDO, 2001b) são de salientar (para a maioria dos países da EU que têm vindo a realizar estas iniciativas) as reformas baseadas: (i) *na lógica de mercado* (privatizações, agências independentes, contratualismo, análise custo/benefício); (ii) *as iniciativas participacionistas* (orientação para o cliente e o utente, carta do cidadão^{9,10}, instância de reclamação, avaliação da qualidade do serviços, etc.); e, (iii) *as iniciativas de desregulamentação e desburocratização*¹¹ (simplificação de procedimentos, estatuto do funcionário público, flexibilização na relação laboral, etc.).

Elencando por autor, poderá ver-se que as transformações na introdução deste novo paradigma de gestão pública caracterizaram-se, essencialmente, (MINOGUE, 2000b) em: (i) reestruturar e reduzir o sector público, especialmente através da privatização; (ii) reorganizar e fazer emagrecer o funcionalismo público, principalmente a nível de administração central; (iii) introdução de mecanismos que incentivem a competição nos serviços públicos, especialmente ao nível interno, e adesão ao *contracting out* como forma de prestação de serviços do sector privado ao sector público; e, (iv) promover a eficiência e obter uma valorização dos custos dos recursos (*value for money*) através de auditorias e medição de desempenhos. Para MOZZICAFREDDO (2001b) as *iniciativas* fundamentais para a reforma da administração pública, passam por:

- Introdução da lógica gestonária na administração pública (liberalização e privatização¹² das actividades económicas e sociais do sector público);
- Redução do peso do sector público e flexibilização do regime de trabalho;

⁹ Conhecida nos países Anglo-saxónicos como a *Citizen`s Charter Programme* e que lhe são atribuídos os seguintes princípios (no caso do Reino Unido, foi estabelecida em 1991 (CABINET OFFICE, 1997): (i) fixação de *standards* de performance a alcançar em oposição a desempenhos anteriores; (ii) fornecimento de informações claras sobre os serviços, incluindo o actual desempenho em relação aos objectivos; (iii) empreendimento de um processo de consulta com os utentes dos serviços; (iv) tratamento dos utentes (clientes) com cortesia e prestabilidade; (v) estar preparado para reparar erros do passado e erros que aconteçam; (vi) assegurar a valorização dos custos dos recursos (*value for money*) (MINOGUE, 2000a, 2000b; MACEDO *et al*, 1997).

¹⁰ A ideia de “*primeiro os cidadãos*” começa com uma distinção entre clientes e cidadãos. Quando as pessoas agem como clientes tendem a fazer um “exame” sobre a aproximação; quando agem enquanto cidadãos fazem outro tipo de aproximação. Basicamente, o foco dos clientes e dos seus próprios desejos limitam-se à sua capacidade financeira. (...) para incentivar mais e mais as pessoas para cumprirem as suas responsabilidades como cidadãos e o governo para ser especialmente sensível às vozes daqueles cidadãos, não só em período de eleições mas com todos os aspectos do projecto e da execução da política pública (DENHARDT, 1999).

¹¹ Em relação à *desburocratização* trata-se de proposições que tendem a instaurar lógicas gestonárias mais autónomas e mais dinâmicas, descentralização, mobilidade de recursos, avaliação de competências e controlo e qualidade do serviço prestado. Com referência à *democratização* esta refere-se à participação da sociedade nos serviços públicos, aproximação dos serviços aos cidadãos (HATCHUEL, 1997).

¹² A privatização é a técnica pela qual o Estado reduz ou modifica a sua intervenção na economia em favor do sector privado (BILHIM, 2000a). OSBORNE, GAEBLER and PLASTRIK algumas vezes recomendam a privatização, noutras recomendam o contrário, a redução do fornecimento de serviços pelo sector privado (*apud* WILLIAM, 2000). Observado em estudo da OCDE (1996) para o período de 1979/1991, com referência à Nova Zelândia, Reino Unido, Japão, França, Itália e Holanda, respectivamente, observam-se valores (*apud* ARAÚJO (2001a) em que se pode ler que Portugal é o terceiro país da OCDE (depois do Reino Unido e da Nova Zelândia) a privatizar mais empresas públicas¹ de 14%, 11.9%, 3.1%, 1.5%, 1.4% e 1.0%, respectivamente, para aquele grupo de países, no que respeita à percentagem de privatizações de serviços e empresas públicas, para aquele período.

- Desregulamentação, delegação e devolução de competências aos organismos intermediários;
- Criação de agências autónomas de gestão¹³ (separação da esfera política da esfera da administração; a ideia é a separação das funções de concepção das funções de execução);
- Introdução de técnicas de gestão profissional (inspiradas na gestão privada);
- Iniciativas de desburocratização (racionalização e simplificação de procedimentos administrativos); e,
- Proximidade da administração para com os cidadãos (ideia de uma administração ao serviço das pessoas).

Nalguns países, sugere-se mesmo (POLLITT, 1994; DIAS, 2002; RODRÍGUEZ-ARANA, 2002) ao nível das iniciativas de reforma das administrações públicas:

- Introdução de métodos de gestão financeira e orçamental visando o crescimento da eficiência e eficácia do sector público;
- *Service Reform Act* que nasceu das políticas de Jimmy Carter e Ronald Reagan e que criou o Senior Executive Service; novo sistema retributivo (*merit-pay systems*), novas formas de demissão de trabalhadores, código de princípios e boas práticas e abolição da *Civil Service Commission* e em seu lugar criou-se o *Office of Personnel Management* e o *Independent Merit Systems Protection Board*;
- Criação de novas estruturas (caso da Austrália) organizacionais (Comissão para a Função Pública, Comité Consultivo para a Gestão, Conselho Consultivo para a melhoria da Gestão, Programa de Melhoria de Gestão Financeira, Sistema de Gestão e de Orçamentação);
- Implementação do *Public Service Act* (Austrália) com o intuito de elaborar a missão e elaboração do quadro conceptual das políticas de recursos humanos;
- Recurso a mecanismos de mercado e na participação directa dos utilizadores no funcionamento das agências e instituições (Dinamarca);
- Amplos programas de desconcentração, descentralização¹⁴, regionalização e autonomização (EUA);
- Centros de responsabilidade, cartas de serviços públicos, sistemas de avaliação de políticas públicas (EUA);
- Agenciamento, descentralização e autonomização de tarefas executivas do governo central (EUA);

¹³ *Executive Agency*: forma semi-autónoma de agência que é responsável por executar programas de Governo, reportados aos ministros (ou membros do Governo) que definem os seus objectivos (WORLD BANK, 2002).

¹⁴ Termo (descentralização) muito frequente nos textos de OSBORNE (WILLIAM, 2000). Transferência de autoridade e responsabilidade de funções públicas do governo central para subordinadas ou quase subordinadas formas de governo (WORLD BANK, 2002).

- Criação de uma direcção geral de administração da função pública (EUA);
- Criação do *Office of Public Service and Science* (OPSS) no sentido de fazer aplicar a Carta do Cidadão e de dar cumprimento à iniciativa *Next Steps*¹⁵ (Reino Unido);
- Criação de agências e departamentos que acompanham também as agências de execução (*networks*) que constituem unidades autónomas com grande liberdade nos domínios da gestão financeira, pessoal e planos remuneratórios (Reino Unido); e,
- O livro Branco para a melhoria dos serviços públicos.

Para JÚNIOR (2002) o núcleo básico de um novo modelo de gestão que pretenda tornar o Estado eficiente, compõe-se de três aspectos fundamentais, ao nível das iniciativas de reforma:

- A orientação da acção do Estado para o cidadão, com ênfase no controlo dos resultados (deixar de ser auto-referente e passar a ser focado nas demandas do cidadão);
- A valorização da burocracia (*empowerment*, fortalecimento e aumento da autonomia da burocracia); e,
- Modernização dos sistemas de apoio à gestão pública (reconstruir a capacidade analítica do Estado).

Com o mesmo entendimento BRAVO (2002) considera essencial tomarem-se como iniciativas de reforma:

- Reestruturar a administração, melhorar os níveis de eficiência e de eficácia e corrigir as disfunções;
- Melhorar a qualidade dos serviços e centrar a sua actuação na satisfação dos interesses dos cidadãos enquanto clientes e agentes participativos; e,
- Reorganizar o trabalho na base da clarificação de competências e atribuição de responsabilidades, desenvolver os recursos de pessoal e dignificar o estatuto da função pública.

Assim, foram adoptadas novas formas de gestão por um grupo de países reformadores da OCDE, como a Austrália, Canadá, Nova Zelândia, Holanda, Suécia, Reino Unido e EUA, sendo visíveis, também, significantes alterações de movimentos de reforma na Áustria, Dinamarca, Finlândia, França, Irlanda, Itália, México e Portugal (JAMES, 1996); este movimento foi, contudo, mais lento na Alemanha, Grécia, Japão, Espanha, Suíça e Turquia (HOOD, 1991).

Já é quase comum observar que, nas últimas duas décadas, as burocracias públicas dos países europeus, bem como de outros estados da OCDE, conheceram níveis de mudança extraordinários. Várias foram, portanto, as perspectivas de aproximação à Nova Gestão Pública (*cf.* aula n.º 13 a propósito do

¹⁵ O último objectivo do *Next Steps* era o de que três quartos dos servidores públicos passassem a trabalhar em unidades do núcleo central do Estado, este responsável pela elaboração das políticas (WILSON, 1991, *apud* MACEDO *et al*, 1997).

tema), nas últimas décadas. Contudo, e de acordo com HUGHES (1994), citado por ARAÚJO (2001a), estas aproximações têm vários pontos em comum, dos quais se destacam:

- Preocupação com os resultados e responsabilidades dos gestores;
- Tornar as organizações mais flexíveis, com especial destaque para o emprego público;
- Desenvolvimento de indicadores de gestão e de desempenho, assim como a definição clara dos objectivos da organização;
- Mecanismos de mercado; e,
- Redução de algumas funções do Estado, através de mecanismos de promoção.

ARAÚJO (2002b) aponta, também, a posição de vários autores que defendem mesmo que a administração pública deve ser gerida como uma empresa, sugerindo que as práticas da gestão privada devem servir de exemplo para a administração, enfatizando as questões da eficiência, economia e eficácia.

fig. 6: Alguns exemplos, por autor, das várias nomenclaturas ou designações assumidas para a Reforma

Autor		Designação
KLAGES (1995)	Movimentos	<ul style="list-style-type: none"> — Estratégias de contratualização — Estratégias de comunicação — Estratégias híbridas (contratualização e comunicação)
ARIZNABARRETA (1999)	Modelos	<ul style="list-style-type: none"> — <i>Garantista</i>¹⁶ — <i>Eficientista</i>¹⁷ — <i>Contratualista</i>¹⁸ — <i>Serviço Civil</i>¹⁹
OVERMAN <i>et al</i> (1994)	Paradigmas	<ul style="list-style-type: none"> — Paradigma pós burocrático — Gerencialismo puro
BRESSER-PEREIRA (2001)	Modelos	<ul style="list-style-type: none"> — Administração pública gerencial
MINOGUE (2000b)	Paradigmas	<ul style="list-style-type: none"> — New Public Management
ARAÚJO	Modelos	<ul style="list-style-type: none"> — Modelo baseado nos estudos de Max Weber²⁰

¹⁶ Com raízes nos ideais liberais, que se transladam da teoria jurídica do Estado e da concepção Weberiana de organização administrativa: protecção do emprego público; estrita integração hierárquica e separação horizontal de funções; única resposta normativa possível.

¹⁷Corresponde à aproximação do *management* científico, cujo valor central é a racionalidade económica na conservação dos recursos e resultados: relação emprego e factor produtivo a otimizar (retribuição por resultados); economia de escala no agrupamento dos postos e unidades de trabalho e economias de especialização na diferenciação horizontal; trabalho organizado em grandes unidades produtivas; procedimentos de gestão sujeitos ao cálculo económico dos custos e resultados; cidadão como um receptor de um serviço com um valor económico.

¹⁸Concebe-se e caracteriza-se por oferecer regras anti-burocráticas de gestão, sem perder de vista a racionalidade económica, tem como fonte de inspiração a *public choice*: rompe com a ideia de uma gestão central nos RH; decompõe a burocracia, defende a separação entre políticos, directivos e funcionários; economia da organização aplicada aos serviços públicos; ampla autonomia do agente; cidadão como cliente, com direito a uma prestação material, específica e individualizada.

¹⁹Modelo decorrente da teoria das relações humanas, da moderna sociologia das organizações, lugar aos técnicos político-administrativos da participação cidadão e comunitária na acção pública: funcionário público é um profissional; a estrutura é o canal para a aprendizagem; Cidadão é percebido como participante da acção política.

fig. 6: Alguns exemplos, por autor, das várias nomenclaturas ou designações assumidas para a Reforma

Autor		Designação
(2002b)		— Abordagem do New Public Management ²¹ — A governação de networks ²²
BRAVO (2000)	Modelos/Experiências	— O <i>Public Management</i> ²³ — A Medição do Desempenho e o conceito de Governação Eficaz ²⁴ — Participação dos Cidadãos e o Modelo Negocial ²⁵ — Gestão da Qualidade Total ²⁶
MARTINS (1996)	Tipos ideais	— Ortodoxo ²⁷ — Liberal ²⁸ — Empresarial ²⁹
POPIK (1998)	Modelos	— Mercado ³⁰ — Participativo ³¹ — Desregulador ³² — New Public Management ³³ (Reino Unido) Reinvenção do Governo (EUA)

²⁰Com as seguintes características: actividades são organizadas de acordo com uma hierarquia formal responsável pelo fornecimento directo dos serviços através de uma estrutura centralizada e um sistema impessoal de regras; a coordenação das actividades caracteriza-se pela definição de áreas de actuação, relações de tipo superior-subordinado e pela confiança nas regras e nos registos.

²¹Que se desenvolveu durante a década de 80 e foi fortemente influenciada pelas teorias económicas e pela introdução de mecanismos de mercado na administração pública e do *managerialismo*. Com as seguintes características: assume-se como uma alternativa ao modelo burocrático; orienta-se para os resultados; as actividades são organizadas de forma a introduzir flexibilidade e autonomia na gestão pública.

²²Que surge como um novo processo de coordenar as actividades e de dirigir as organizações. Com as seguintes características: centra a sua atenção no funcionamento externo da administração pública concentrando-se no tipo e natureza das relações desenvolvidas entre diferentes actores; assume que o conhecimento para a resolução dos problemas não é exclusivo de uma entidade, mas que há vantagem em reunir competências que estão dispersas e cuja convergência pode resultar em soluções mais adequadas para os problemas; a administração pública surge não como um centro que controla mas como um parceiro que procura encontrar, em parceria com outros actores, respostas aos problemas; as relações caracterizam-se pela reciprocidade, negociação e interdependência.

²³Introdução da lógica empresarial. Maior abertura à iniciativa privada e introdução de mecanismos semelhantes aos do mercado. Aplicação ao sector público de técnicas de gestão do privado, dá também maior atenção às particularidades da administração pública. Princípios: introdução de mecanismos tipo mercado (os MTM na designação da OCDE); dirigentes da administração pública devem agir como gestores utilizando o planeamento estratégico e a gestão por resultados; descentralização de funções e serviços; desburocratização, qualidade dos serviços prestados; atenção ao cliente.

²⁴A ideia de desempenho eficaz dos diversos governos locais deu lugar ao termo governação eficaz (*effective governance*). Uma corrente recente de investigação considera existirem três elementos essenciais para a governação: medir a performance; integrar a participação e a cooperação dos cidadãos; e, implementar políticas.

²⁵A ideia é substituir a lógica impessoal e autocrática dos processos de decisão e de implementação de políticas por uma lógica mais democrática baseada na participação, no diálogo e na potencial parceria com os vários agentes interessados.

²⁶Não se fundamenta apenas na prioridade ao objectivo de qualidade do produto ou serviço final de uma organização, mas exige a utilização de novos sistemas de qualidade em cada fase da produção: definição clara da missão e visão estratégica; constituição de equipas ou grupos de trabalho e despertar o poder criativo dos funcionários; funções específicas adstritas aos grupos de trabalho que deverão dar continuidade ao serviço com a máxima qualidade ao cliente interno.

²⁷O pensamento ortodoxo desenvolveu o sentido de prescrever reformas que apontam à consolidação de uma administração pública actuante, baseada na expansão efectiva do Estado e na construção de instituições fortes para maximizar as respostas aos desafios sociais, com as seguintes características: Controlo federal sobre as actividades de planificação, coordenação, direcção e formulação de políticas públicas; Ênfase no aumento global da capacidade de implementação de políticas nas diversas esferas do Estado; Ocupação de cargos chave por funcionários de carreira, profissionais especializados; Limitação da interferência política sobre a administração pública; Prioridade na administração de carreiras e salários públicos.

²⁸Contrapõe-se à visão ortodoxa no sentido de que propõe um modelo de administração pública baseado na lógica do mercado. Inverte a visão da burocracia e posiciona-se "contra" o Estado. Este pensamento alcançou a máxima notoriedade nos anos 80, período ilustrado com a crise do *Welfare State* com as seguintes características: Redução do tamanho do Estado, via privatização, voluntarismo; Descentralização e desconcentração da esfera federal; Desregulamentação radical; Forte liderança política; Lealdade extrema aos programas do governo; Ocupação de cargos chave na administração pública por indivíduos comprometidos com a agenda política em lugar dos funcionários de carreira; Papel tecnocrata do administrador público; Emprego de técnicas de administração por resultados, por objectivos; Processo decisório centrado na análise custo/benefício.

²⁹Este modelo ocupou um lugar decisivo nas discussões académicas no campo da administração pública nos anos 90. Baseia-se na adopção de técnicas originariamente empresariais, tais como a reengenharia, a qualidade total, o redimensionamento, etc., para as organizações públicas. O exemplo mais popular é a proposta de *Reinvenção do Estado*, um compêndio de enfoques empresariais para o sector público. Osborne e Gaebler proclamaram essa *reinvenção*, seguindo um modelo de governo centrado na produção de bens e serviços de alta qualidade, orientados para clientes de uma maneira empresarial. Este modelo constitui-se como alternativa crítica ao modelo liberal de administração pública minimalista, porque propõe um Estado actuante, uma administração pública activa com critérios de eficiência empresarial.

³⁰Grande parte da teoria económica aplicada à reforma do Estado enquadra-se neste modelo, como aliás a *public choice*.

³¹Antítese do modelo de mercado, busca de mecanismos de decisão colectivos que melhorem o funcionamento da burocracia, em vez de aumentar o custo do funcionamento do Estado, é um enfoque *bottoms-up*, desde a cidadania até à classe política.

³²A sua principal preocupação é gerar um marco que permita aos administradores públicos gerirem com liberdade.

fig. 6: Alguns exemplos, por autor, das várias nomenclaturas ou designações assumidas para a Reforma

Autor	Designação	
BARZELAY (1998)	Modelos	— Estratégia ³⁴ — Políticas ³⁵ — Instrumentos ³⁶
AUCOIN (1990)	Paradigma	— Public Choice ³⁷ — Gerencialista (Managerialismo) ³⁸
PETERS (2001A)	Visões/Movimentos	— Mercado — Participação — Flexibilidade — Desregulamentação

No contexto Norte-americano, a redução de transparência nos recursos federais em relação aos Estados e uma radicalização da descentralização, gerou uma resposta nas instâncias sub-nacionais bastante identificada com as suas bases culturais gerencialistas, suscitando o movimento do *reinventing government*³⁹, de que sendo originariamente municipal e estatal, foi posteriormente extrapolado para o âmbito federal (MARTINS, 1996).

fig. 7: Alguns exemplos, para o Reino Unido, das soluções assumidas para a Reforma

País	Designação
Reino Unido	<ul style="list-style-type: none"> — O gerencialismo puro (mais desestatizante que racionalizador, estratégia centrada no aumento da produtividade e na redução de custos de pessoal, ética de valorização do custo dos recursos (<i>value money</i>), avaliação do desempenho, administração por objectivos, descentralização e delegação de autoridade); — O “<i>consumerism</i>” que consistiu numa segunda resposta administrativa, uma reorientação do gerencialismo puro, tendo como ponto central a questão da satisfação das necessidades dos cidadãos/consumidores de serviço públicos, ênfase na estratégia de qualidade, estímulo à competitividade, modelos contratuais flexíveis, cartas do cidadão, etc.; e, — O modelo ou solução administrativa do <i>Public Service Oriented</i> (PSO) que contrariamente aos modelos ou soluções anteriores se preocupava com o <i>porquê</i>; desta forma propõe uma revalorização da política da definição das finalidades estatais, aumento de responsabilidades, participação, transparência, equidade e justiça, visão colectiva do cidadão, propondo a cultura cívica do cidadão, do burocrata e do político.

³³Em primeiro lugar é um modelo confuso porque, essencialmente, segundo Popik (1998), é o modelo de mercado aplicado à prática, pelo menos para Nova Zelândia, Reino Unido, e, em segundo lugar, porque se assume noutra corrente que tem origem nos EUA, tipicamente associado com a noção de “reinvenção do governo”.

³⁴Modelo conceptual e que corresponde ao conjunto de valores e ideias que produzem para diagnosticar a realidade.

³⁵Conjunto de disposições com as quais se pretende transformar cada parte da institucionalidade administrativa (serviços públicos, estruturas, procedimentos de tomada de decisão, etc.).

³⁶Seriam as técnicas, práticas e ferramentas metodológicas com as quais se pretende fazer uma reforma política (emprego, política de recursos humanos, remunerações, selecção, etc.).

³⁷A Teoria da escolha pública põe ênfase na necessidade de restabelecer a primazia do Governo sobre a burocracia, sublinhando a importância da centralização, coordenação e controlo por parte do poder político.

³⁸*Managerialismo* (*managerialist school*) ou escola *managerial* insiste na necessidade de restabelecer a primazia dos princípios de gestão sobre a burocracia, insistindo, também, na descentralização, desregulação e delegação.

³⁹OSBORNE E GAEBLER (*apud* ABRUCIO, 1997) propõem dez princípios básicos para o movimento designado por “Reinvenção do Governo”: (i) competição entre os prestadores de serviço; (ii) poder aos cidadãos, transferindo o controlo das actividades à comunidade; (iii) medir a actuação das agências governamentais através dos resultados; (iv) orientar-se por objectivos e não por regras e regulamentos; (v) redefinir os usuários como clientes; (vi) actuar na prevenção dos problemas mais do que no tratamento; (vii) priorizar o investimento na produção de recursos e não no seu gasto; (viii) descentralização da autoridade; (ix) preferir os mecanismos de mercado às soluções burocráticas; e, (x) catalisar a acção dos sectores público, privado e voluntário.

No que concerne ao sistema administrativo inglês⁴⁰, e porque se trata de um dos países de referência para outros países da Europa, POLLITT (1996) identifica três fases no processo de reforma administrativa iniciada por Margareth Thatcher:

- 1ª fase (1979/1982): caracterizada pela tentativa de redução da despesa; 14% do total dos servidores existentes em 1979 foram dispensados, substituiu-se o departamento do serviço civil pelo *Management and Personnel Office* (MPO). Iniciou-se nesta fase a implementação do “escrutínio de Ryaner⁴¹” (grupos de trabalho ministeriais encarregados de racionalizar os gastos e eliminar desperdícios);
- 2ª fase (1983/1987): fase do “fazer mais com menos” (ou “*Work better and cost less*” para o caso dos EUA⁴²), ampliação para toda a administração do novo sistema de informação administrativa (*Financial Management Initiative*⁴³); introdução do novo sistema de avaliação das metas a serem cumpridas pelos funcionários; sistema de remunerações proporcionais ao rendimento; e, amplo sistema de privatizações, etc; e,
- 3ª fase: inicia-se com a terceira vitória consecutiva do partido Conservador em 1987. Intensificação da utilização de mecanismos típicos de mercado, descentralização na prestação de serviços públicos, direcção dos serviços para o consumidor, instituição de novas formas de contratação.

A experiência no Reino Unido com o tipo de reestruturação (criação de agências ou agenciamento) resultou na criação do *next step's (or executive) agencies*. Essencialmente, a criação das agências autónomas⁴⁴ resultou de uma opção prioritária dos ministérios que esperavam (MINOGUE, 2000b): (i) identificar uma coerente, específica área de actividades que seriam a base da criação da agência autónoma; (ii) nomear um chefe executivo para gerir a agência, nomeado num processo de competição, aberto a candidatos fora do governo ou administração; (iii) estabelecer um contrato, que seria válido por um período de 5 anos, assente num plano estratégico onde se incluem os objectivos e responsabilidade;

⁴⁰ Podem diferenciar-se três etapas distintas de reforma, cada uma com uma linha central diferente: (i) a busca da eficiência; (ii) fortalecimento do *management*; e, (iii) qualidade e participação (OSBORNE e PLASTRICK, 2000).

⁴¹ O primeiro governo de Thatcher foi buscar ao sector privado um consultor em administração, Sir Derek Rayner, com o objectivo de racionalizar os gastos e eliminar os desperdícios no sector público. A partir de Maio de 1979 propôs dois tipos de exercício: um particular (*escrutínios*) relativo a investigações em funções e operações de cada departamento; e, outro, geral (*lasting reforms*) preocupado com reformas de carácter duradouro, que envolvam mudanças de comportamento para o exercício das actividades (MACEDO, 1997). Os *escrutínios* eram pequenos grupos formados por funcionários departamentais, eram assessorados por um grupo central (unidade de eficiência) que por sua vez estava ligado directamente ao gabinete do Primeiro Ministro e chefiado pelo próprio Rayner. Faziam avaliações departamentais que visassem responder a três questões: quem é o responsável pelo processo, qual o seu custo e quais os resultados esperados?

⁴² No caso dos EUA a expressão aparece no discurso oficial do programa de Clinton e é o motivo central do *Programa de Reinvenção*, em todas as suas fases (REZENDE, 1998).

⁴³ Com as seguintes funções: (i) fornecer uma visão clara das metas e meios para alcança-los, medindo resultados parciais; (ii) definir responsabilidades para uma melhor utilização dos recursos; e, (iii) garantir o acesso à informação, principalmente em relação a custos e ao treinamento necessário para o exercício efectivo das responsabilidades.

⁴⁴ As agências têm à disposição quatro modelos de financiamento: (i) *Gross Running Costs*, as agências têm os seus orçamentos fixados; (ii) *Net Running Costs*, receitas e economias podem ser utilizadas para gastos administrativos adicionais; (iii) *Trading Fund*, um sistema de prestação de contas similar ao de uma organização comercial; e, (iv) *Government-Owned Company*, totalmente independente do serviço público. A maioria opera sob a forma de *Gross Running Costs* (MACEDO *et al*, 1997).

(iv) ajustamento anual dos planos financeiros, objectivos dos serviços e qualidade das tarefas; e, (v) estabelecimento de *standards* de desempenho e de um sistema de recompensas que dê suporte ao plano.

Para os EUA, por exemplo, a cronologia dos programas federais de reformas no Executivo americano para o período de 1905-1993 foram as que se apresentam na figura 8 seguinte:

fig. 8: Programas Federais de Reforma nos EUA (1905-1993)

Data da implementação do programa	Presidente	Partido	Programa de reforma administrativa	Missão e objectivo programático
1905-1909	Theodore Roosevelt	Republicano	Keep Commission	Gestão de Pessoal e sistemas de informação
1910-1913	William Taft	Republicano	President's Commission on Economy and Efficiency	Definição do orçamento das agências do executivo
1921-1924	Warren Harding	Republicano	Joint Commission on Reorganization	Redistribuição das funções executivas entre departamentos
1936-1937	Franklin Roosevelt	Democrata	President's Commission on Administrative Management	Gestão de pessoal, formas de contratação de serviços, e gestão de informação
1947-1949	Henry Truman	Democrata	First Hoover Commission	Orçamento Nacional
1953-1955	Dwight Eisenhower	Republicano	Seciond Hoover Commission	Redistribuição de funções do executivo
1955-1968	Dwight Eisenhower	Republicano	Study Commission on Executive Reorganization	Reorganização do sistema administrativo
1968-1971	Richard Nixon	Republicano	Ash Council	Reestruturação do executivo
1977-1979	James Carter	Democrata	Carter Reorganization Effort	Reorganização dos processos internos do Governo
1982-1984	Ronald Reagan	Republicano	Grace Commission	Controlo de custos com o Governo
1993-	William Clinton	Democrata	National Performance Review	Reinvenção do Governo: funcionar melhor e custar menos

Fonte: REZENDE (1998), adaptado.

No contexto francês os diagnósticos dos problemas administrativos focalizavam dois desafios estruturais a serem superados (ARAÚJO, 1997):

- A existência de uma profunda crise económica e social, que teve como principal consequência a expansão da intervenção estatal e a necessidade de administração; e,
- A atitude autoritária dos governos anteriores que moldaram as oportunidades de conflito entre funcionários e usuários.

Para enfrentar estes desafios o governo socialista (em França) direccionou os seus esforços para uma política de descentralização administrativa que previa três orientações fundamentais:

- Atribuir às colectividades locais (comunas, departamentos e regiões) o poder de livremente se administrarem, tendo sido o poder executivo transferido do *Prefeito* para os representantes eleitos das regiões e dos departamentos;
- Tornar as autoridades eleitas plenamente responsáveis, mediante a supressão do controlo, *a priori*, dos *Prefeitos* (que passaram a chamar-se Comissários da República); e,
- Dar às colectividades locais maiores possibilidades de intervenção económica.

Apesar dos exemplos muito específicos dos EUA, Reino Unido e França, no âmbito mais geral, e por país, foram imensas as iniciativas de reforma nas administrações públicas, como se pode ver na figura 9 seguinte.

fig. 9: Reformas Recentes, por país, nas várias Administrações Públicas

País	Iniciativas de Reformas
Portugal	<ul style="list-style-type: none"> — Programas de Reforma Fiscal. — Privatizações. — Reformas realizadas no campo do orçamento e das finanças (Reforma da Contabilidade Pública e do Tribunal de Contas). — Regulamentos administrativos com vista a eliminar procedimentos e obrigações para os cidadãos e para as empresas. — Programa de modernização administrativa, com ênfase na desburocratização e qualidade dos serviços, especial atenção à função pública. — Atenção e ênfase nas responsabilidades. — Novo sistema retributivo (para competir com o sector privado e reter pessoal qualificado). — Criação de legislação para tornar o processo de decisão mais flexível, dar aos dirigentes mais autonomia. — Fusão e extinção de vários institutos públicos (Lei n.º 16-A/2002, de 31 de Maio, de 25/9, Grandes opções do Plano para 2003).
Espanha	<ul style="list-style-type: none"> — A reforma fiscal (busca da neutralidade). — Reforma da despesa pública (maior controlo dos dinheiros públicos). — Desregulamentação e privatização com o objectivo de incrementar a competência com que se debatem as entidades públicas.
Grécia	<ul style="list-style-type: none"> — Privatizações (envolvendo um grande número de empresas públicas). — Controlo e redução de serviços públicos (em consequência do processo de adesão e posterior integração na UE). — Modernização da administração pública. — Modernização dos serviços públicos com a introdução e desenvolvimento de novas tecnologia de informação e novos métodos de gestão.
Irlanda	<ul style="list-style-type: none"> — Carta Branca: <i>Serving the Country Better</i> (1985). — Melhorar a qualidade dos serviços aos cidadãos. — Alterações ao sistema de recursos humanos. — Redução de custos administrativos. — Restrições ao recrutamento. — Novo sistema de delegação na alocação do orçamento.

fig. 9: Reformas Recentes, por país, nas várias Administrações Públicas

País	Iniciativas de Reformas
	<ul style="list-style-type: none"> — Novo sistema de avaliação do desempenho – plano de <i>performance</i>/desempenho para os postos mais elevados do serviço público. — Abertura a um maior número de candidatos para os cargos mais elevados da administração (<i>senior civil service</i>). — Mobilidade de funcionários da administração central para a regional. — Introdução do Programa de desenvolvimento Económico e Social (PESP: <i>Programme for Economic and Progress</i>) com reformas estruturais (moderação salarial, impostos, emprego, etc.).
Itália	<ul style="list-style-type: none"> — Contenção da despesa pública e redução do défice. — Incrementar a eficiência na administração pública. — Qualidade dos serviços públicos. — Especial atenção à reforma da função pública, com particularidade na gestão de recursos humanos. — Especial atenção nos dirigentes (<i>senior civil service/managerial career group/carriera dirigenziale</i>) no sentido de os dotar de meios para uma melhor gestão. — Modificação dos procedimentos orçamentais (médio prazo). — Privatização de alguns serviços públicos. — Privatização de algumas empresas públicas (<i>industrial holding companies</i>).
Japão	<ul style="list-style-type: none"> — Controlo do tamanho do Estado e da sua organização, onde se incluem as agências governamentais. — Reorganizar ou abolir 10% de todas as divisões ou unidades equivalentes de níveis inferiores e departamentos até ao final de 1988. — Privatização das três maiores empresas públicas (caminhos de ferro, telefones e tabaco).
Holanda	<ul style="list-style-type: none"> — Reduzir a expansão da despesa pública nacional e novas regulamentações para mudar a organização dos serviços e do governo por consequência (desde o começo dos anos setenta) embora só na década de oitenta se começaram a levar à prática tais intenções. — Cortes no emprego público e na despesa pública. — Melhoria da qualidade dos serviços públicos com o <i>slogan</i> "menos funcionários públicos, mas melhor serviço". — Privatizações. — Descentralização e desregulamentação. — Em 1989 é criado um gabinete (GEO: <i>Great Efficiency Operation</i>) com o objectivo de desenvolver medidas para rever procedimentos administrativos e as responsabilidades, nesta matéria, do governo central.
Noruega	<ul style="list-style-type: none"> — Política de modernização que fortaleça a descentralização e novas formas de fazer política. — Introdução de mecanismos de mercado. — Publicação do documento <i>Plan for the Readjustment of Central Government Administration</i> em 1990, com o propósito de acelerar o processo de reforma da administração pública.
Alemanha	<ul style="list-style-type: none"> — Transferência de pessoal do aparato do governo central para novas formas administrativas (especializadas). — Problemas financeiros nos municípios e nos <i>Lander</i>. — Insuficiente fiscalização da administração fiscal.
Austrália	<ul style="list-style-type: none"> — Políticas fiscais para reduzir a inflação. — Aumentar a eficácia do sector público. — Incentivos para compensar excelentes desempenhos e valorização dos custos dos recursos. — Incremento e orientação para a eficiência e eficácia e desregulamentação. — Orientações ministeriais aos <i>chief executives</i> traduzidas num relatório anual sobre o desempenho das agências, na base de acordos de produtividade previamente fixados. — Conjunto de políticas departamentais designadas por <i>Strategic Results Areas e Key Results Areas</i>. — Gestão dos executivos com base em contratos de trabalho com termo, com incentivos ao desempenho.

fig. 9: Reformas Recentes, por país, nas várias Administrações Públicas

País	Iniciativas de Reformas
Nova Zelândia	<ul style="list-style-type: none"> — Orçamentação na base dos <i>outputs</i> dos planos do departamento. — Orientações ministeriais aos “chief executives” traduzidas num relatório anual sobre o desempenho das agências, na base de acordos de produtividade previamente fixados. — Conjunto de políticas departamentais designadas por <i>Strategic Results Areas</i> e <i>Key Results Areas</i>. — Gestão dos executivos com base em contratos de trabalho com termo, com incentivos ao desempenho.
Áustria	<ul style="list-style-type: none"> — Necessidade de incrementar eficiência no sector público. — Redução de custos. — Programa de privatizações. — Redução do número de empregados públicos (um plano para reduzir 2% anualmente durante 5 anos e a ter início em 1990). — Melhoria na gestão administrativa, monitorada pelo programa <i>Administrative Management Project</i> (AMP) criado em 1988, com o propósito de criar nova legislação para descentralizar o pessoal e as formas de recrutamento e implementar um sistema de descrição de cargos (<i>job descriptions</i>) para toda a administração federal.
Canadá	<ul style="list-style-type: none"> — Redução da despesa pública. — Serviços públicos de qualidade (que está na origem das reformas lançadas pelo governo em 1984). — Redução de pessoal. — Programa de privatizações. — Incrementar a eficiência e eficácia do serviço público, assente no <i>Public Service 2000</i>. — Descentralização de serviços para as regiões. — Encorajamento da delegação de autoridade.
Dinamarca	<ul style="list-style-type: none"> — Implementação de sistemas de descentralização. — Orientação para o mercado. — Participação directa dos cidadãos na administração pública (agências e instituições do governo).
Finlândia	<ul style="list-style-type: none"> — Delegação e descentralização de autoridade (decisão), com o propósito de alargar responsabilidades para o bom funcionamento dos serviços e de como aproximá-los dos cidadãos. — Introdução de estruturas de orientação para os resultados e modelos de gestão. — Introdução na administração central do <i>Public Enterprise Model</i>.
França	<ul style="list-style-type: none"> — Desde 1981 que as autoridades francesas consideraram a possibilidade de descentralizar algumas competências da administração central (tal como a educação) para as autoridades territoriais. — Criada a <i>Charter of deconcentration</i> em 1992 que estabelece os princípios sobre gestão de pessoal, finanças, gestão por objectivos e resultados. — Desde 1988 que se lançam programas de modernização do sector público (com iniciativas de prestar um melhor serviço aos clientes/utentes). — A <i>Public Services Chartes</i> foi adoptada pelo governo. — Estabelecimento de contratos com empresas públicas no sentido de lhes imputar responsabilidades pelos resultados.
Suécia	<ul style="list-style-type: none"> — Esforços de tornar o sector público mais eficiente. — Reorganização do processo e formas de orçamentação, maior atenção aos serviços e actividades públicas. — Um programa de ajustamento e emagrecimento da administração nacional, cerca de 10% foi o aprovado pelo Parlamento em 1991. — Diminuir a despesa pública como estratégia de longo prazo.
Suíça	<ul style="list-style-type: none"> — Incrementar eficiência no sector público. — O <i>Management Control</i> foi introduzido na administração federal. — Atenção aos objectivos.

fig. 9: Reformas Recentes, por país, nas várias Administrações Públicas

País	Iniciativas de Reformas
Espanha	<ul style="list-style-type: none"> — Documento <i>Reflexões sobre a Modernização do Sector Público</i> preparado pelo Ministro da Administração Pública em 1989 foi bastante usado para promover uma nova forma de cultura de serviço público, gestão por objectivos e uma administração descentralizada. — Em 1992 o governo e os dois maiores partidos assinaram um acordo para promover a descentralização (para as regiões autónomas) de competência no sentido de incrementar a eficiência, com benefícios directos para os cidadãos.
EUA	<ul style="list-style-type: none"> — Importantes programas de melhoramento da gestão. — Modernização do sistema financeiro e adopção de práticas de gestão com sucesso de outros sectores. — Simplificação da administração central e redução dos seus custos. — Implementação de programas de eficiência em serviços prestados aos cidadãos. — Produtividade dos empregados, minimizar o potencial da fraude, reforma do <i>federal personnel system and pay</i> — Conceitos alternativos de novas formas de orçamentação (mais flexíveis).
Reino Unido	<ul style="list-style-type: none"> — As estruturas monolíticas de governo, assentes em departamentos, deram lugar a pequenas unidades de gestão, com objectivos e missões direccionadas pelos ministérios ou pelo parlamento. — No funcionalismo público, a <i>Next Steps Initiative</i> foi concebida para desenvolver e implementar novas formas de governo e prestação de melhores serviços (qualidade) aos cidadãos. — Criação progressiva de agências para serem responsáveis de funções executivas anteriormente do governo. — Máxima delegação possível das funções operacionais dos departamentos para as agências locais. — Programa substancial de privatizações. — Ênfase na representação do cliente nos <i>public sector bodies</i>. — Qualidade dos serviços públicos. — Maior e mais transparente informação. — Competição e contratação de serviços fora da administração.

Fonte: OCDE (1997b); GUZMÁN (2001) para o caso da Espanha; BRAUN, 2001. Construção e tradução própria.

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

Assim, em Portugal, a modernização administrativa tem sido vista (...) como mudança por pequenos passos, com mudança incremental de melhorias contínuas (BILHIM, 2000b). Deste modo, a administração

pública baseia-se, ainda, essencialmente no modelo burocrático de inspiração weberiana (ALMODOVAR, 2002) cujas características são, em síntese, as seguintes: (i) as estruturas orgânicas são fortemente hierarquizadas; (ii) os métodos são ditados pela lei e respectiva regulamentação; (iii) o sistema de controlo é de natureza jurídica; e, (iv) os comportamentos são dominados por uma lógica puramente executiva, objectiva e impessoal. HOOD (1996) citado por ARAÚJO (2001a) refere que Portugal se situa no meio da tabela dos países onde a extensão da implementação ou adopção das doutrinas do NPM foi medida (países da OCDE). Todavia, a ênfase nas regras e nos procedimentos, a burocracia tradicional, por natureza centralizadora, o controlo exercido através da hierarquia, as tarefas de responsabilidade, o foco no processo e *inputs*, assim como a resistência burocrática à mudança, embaraçaram (dificultaram) o sucesso das reformas.

Na mesma linha de pensamento, ARAÚJO (2001a) refere algumas iniciativas em Portugal, caracterizadoras de algum sentido de reforma:

- Programa de Qualidade implementado em 1993 (Preocupação com o cidadão, objectivos orientados para o cidadão);
- Carta do Cidadão, com o sentido de desenvolver e criar mecanismos que favoreçam um serviço de qualidade (programas de qualidade);
- Carta Deontológica do Serviço Público (direitos e deveres dos trabalhadores da administração pública, principalmente com o cidadão);
- Código do Procedimento Administrativo (Direitos dos cidadãos nas relações com a administração, transparência nos actos e participação nos processos de decisão da administração);
- Acesso a documentos administrativos (DL n.º 65/93, de 28/8);
- Caixa e Livro de Reclamações (Portaria n.º 189/96, de 28/11); e,
- Lojas do Cidadão (novas organizações criadas nalgumas cidades do País para o fornecimento de serviços de qualidade aos cidadãos). São institutos públicos autónomos, com um estatuto especial, uma espécie de agência com autonomia administrativa e financeira. Este tipo de agência permitiu introduzir algumas inovações: (i) novo estilo de atendimento público (serviço modelo de qualidade); (ii) uso intensivo das novas tecnologias de informação e uso total de bases de dados da administração pública em Portugal; e, (iii) tentativa de fornecer *feedback* com o objectivo de evitar problemas na mudança dos serviços tradicionais.

Embora hoje se possam acrescentar outras iniciativas, principalmente depois de 2005, e que têm a ver com as principais medidas de consolidação orçamental *versus* reforma da Administração Pública, nomeadamente (ainda que algumas das iniciativas não tivessem chegado a ser implementadas):

- **Reestruturação da Administração, Recursos Humanos e Serviços Públicos** (A1 Reestruturação da Administração Central do Estado; A2 Reorganização das Redes de Educação, Segurança, Serviços de Saúde e Justiça; A3 Reforma dos Regimes de Vinculação, Carreiras e Remunerações dos Funcionários Públicos; A4 Reforma do Sistema de Avaliação de Desempenho de Serviços Públicos, Dirigentes e Funcionários; A5 Operacionalização do Regime Comum de Mobilidade dos Funcionários Públicos; A6 Redução de Efectivos; A7 Promoção da Qualidade dos Recursos Humanos da Administração Pública; A8 Reforma do Regime de Protecção Social dos Funcionários Públicos; A9 Reforma da Acção Social Complementar dos Funcionários Públicos; A10 Reforma dos Subsistemas de Saúde dos Funcionários Públicos; A11 Desenvolvimento da Administração Electrónica; e, A12 Medidas de Simplificação Administrativa (Programa SIMPLEX);
- **Contenção do Crescimento da Despesa em Segurança Social e em Participações na Saúde** (B1 Contenção do Crescimento da Despesa em Segurança Social; B1.1. Reforma da Segurança Social; B1.1.1. Introdução de um Factor de Sustentabilidade; B1.1.2. Alteração do prazo de transição para uma nova fórmula de cálculo das pensões; B1.1.3. Novas regras de actualização; B1.1.4. Promoção do envelhecimento activo; B1.1.5. Introdução de limite superior no cálculo das pensões; B1.1.6. Adequação do Modelo de Financiamento da Segurança Social; B1.1.7. Aprovação de um Código Contributivo; B1.1.8. Combate à fraude e evasão contributiva prestacional; B1.1.9. Regime Complementar; B1.1.10. Convergência dos Regimes de Protecção Social; B1.2. Protecção Social da Eventualidade do Desemprego; B1.3. Medidas de Contenção do Crescimento da Despesa em Segurança Social; e, B2 Sustentabilidade Financeira do Serviço Nacional de Saúde);
- **Controlo Orçamental e Solidariedade Institucional das administrações Regionais e Locais** (C1 Revisão da Lei das Finanças das Regiões Autónomas; C2 Revisão da Lei das Finanças Locais; C3 Desenvolvimento da Qualidade no Reporte de Informação; C4 Criação da Figura do Controlador Financeiro; C5 Acompanhamento de Parcerias Público Privadas; e, C6 Reforço dos Poderes de Fiscalização do Tribunal de Contas); e,
- **Sistema Fiscal** (D1 Reforço do Combate à Fraude e Evasão Fiscais; D2 Simplificação dos Custos de Contexto do; Sistema Fiscal; D3 Reforço da eficácia e eficiência da Administração Fiscal; D4 Melhoria da Equidade do Sistema Fiscal; D5 Revisão do Estatuto dos Benefícios Fiscais). (PEC 2006-2010, Dezembro de 2006, MFAP).

A administração pública em Portugal não escapou, portanto, a esta onda de reformas; muitas iniciativas acabaram por vir do exterior de Portugal, e o país não foi imune às ideias da Nova Gestão Pública

(ARAÚJO, 2001a). Segundo GOMES (2001) pode mesmo dizer-se que a história mais recente da administração pública portuguesa compreendeu, desde a instauração do regime democrático, em 1974, quatro grandes fases (cfr. figura 10 seguinte) que correspondem a perspectivas de reforma com linhas de força comuns, mas também importantes características próprias.

fig. 10: Fases da Reforma da Administração Pública em Portugal

1ª fase	2ª fase	3ª fase	4ª fase
Adaptação da administração pública à nova ordem democrática que perdurou até 1980	Primado das reformas técnicas, conduzidas com uma perspectiva sistemática global, prolongou-se até 1986	Modernização administrativa e o primado dos cidadãos como orientações estratégicas e que perduraram até 1996	Melhor administração, mais cidadania (actual).

Fonte: Adaptado de SALIS GOMES, 2001.

De todo o modo SALIS GOMES (2001), sintetiza um conjunto de elementos que permitem evidenciar dois tipos-ideia de reforma da administração: o *new public management* (nova gestão pública) baseada nas orientações gestionárias das organizações privadas e *nova administração pública*, assente nas transformações da gestão profissional e da organização institucional do modelo de administração weberiano dos estados democráticos europeus (cfr. a este propósito aulas seguintes).

Para OLIVEIRA ROCHA (2001) a reforma administrativa reporta-se à crise do Estado de Welfare, isto é, aos anos setenta. Todavia, cada reforma é modelada pela história administrativa de cada país sendo-o, também, para Portugal. Neste sentido o autor (*idem*, 2001) considera existirem quatro grandes movimentos de reforma administrativa, como se evidencia na figura 11 seguinte.

fig. 11: Movimentos de Reforma Administrativa em Portugal

1ª fase: Reforma Administrativa no Estado Novo	— Estado administrativo, onde não existiam partidos políticos e onde o Parlamento (Assembleia Nacional) tinha funções meramente decorativas. Criação de um Estado “salazarista” com a reforma das Finanças Públicas e a publicação do Código Administrativo. Sistema autoritário-burocrático de administração pública. A administração pública concebeu-se como um poder político e não como um serviço público ⁴⁵ .
2ª fase: A Revolução de Abril de 1974 e a Reforma Administrativa (74/85)	— A existência de 10 governos constitucionais entre 76 e 86 dificultou qualquer iniciativa mais profunda de reforma administrativa. São de referir contudo as seguintes situações: Criação da DGFP e da DGOA; atribuições da administração pública são integradas no MAI (1975); criação de um departamento central de pessoal (1976); Criação do Instituto de Informática; Criação do MRA (1978); Criação da CREAP (1978); Estatuto dos Quadros Superiores; Criação do INA; Criação das CCR; Criação do CFAP, CEFA e do GERA ⁴⁶ etc.

⁴⁵ ROCHA (2001) refere ainda: “Em finais dos anos setenta a situação tende a mudar com a intenção de criar o *welfare* (tardamente) mais conhecido por Estado de Providência Social. Algumas características deste período: (i) criação da IGF e reestruturação do TC (reforma da contabilidade pública); (ii) elaboração da Constituição do Estado Novo; (iii) reforma da Função Pública (1935 e que permaneceu inalterável até ao DL n.º 26115 de 23/11/69); (iv) criação do SRA; (v) o SRA torna-se o SAP. O grande sinal de mudança é dado pela criação do Secretariado da Reforma Administrativa que insistiu em quatro domínios fundamentais: (i) situação e regime dos funcionários; (ii) estruturas orgânicas da administração; (iii) funcionamento dos serviços; e, (iv) relação entre a administração e o público”.

⁴⁶ O Gabinete de Estudos da Reforma Administrativa (GERA) foi criado em 1981 sob a responsabilidade do Ministério da Reforma Administrativa, tendo desenvolvido um importante trabalho teórico no domínio da reforma administrativa no âmbito dos seguintes temas: desburocratização; relação administração-administrados e marketing público; e, formação de dirigentes (ROCHA, 2001). O Autor acrescenta, ainda, que na 1ª fase deste modelo, são de salientar: criação do Centro de Estudos Técnicos e de Apoio Legislativo (CETAL); Gabinete de Análise de Financiamento pelo Estado das Empresas Públicas (GAFEEP); Criação da Comissão Empresas-

fig. 11: Movimentos de Reforma Administrativa em Portugal

3ª fase: Revolução Managerial da Administração Pública Portuguesa (85/95)	— O principal impulsionador foi SMA criado em 1986, encarregue de promover a modernização administrativa, encorajar os serviços administrativos, desempenhando um papel de animador; fornecer conselhos técnicos, proceder à avaliação das medidas de modernização. O SMA teve um papel importante considerado pelo autor em duas grandes fases: desintervenção e desburocratização (1986-1992) e a Gestão da Qualidade nos Serviços Públicos (1993-1995)
4ª fase: Governo Socialista e Reforma Administrativa (96/99) ou Reinvenção da Administração Pública	— Mudança na estrutura da modernização administrativa pela Secretaria de Estado da Administração Pública (SEAP) que coordena o Secretariado para a Modernização Administrativa. Adopta-se, em relação ao período anterior uma abordagem mais ecléctica que faz lembrar a política de <i>reinventing government</i> com exigências de maior produtividade, de melhor qualidade de bens e serviços prestados aos cidadãos, funcionários motivados e altamente qualificados, recurso às novas tecnologias de informação ⁴⁷ .

Fonte: OLIVEIRA ROCHA, 2001. Construção própria.

BAPTISTA DIAS (2002) sugere-nos, do mesmo modo, os seguintes modelos ou fases de movimento de reforma em Portugal (*cfr.* figura 12 seguinte):

fig. 12: Fases de Reforma Administrativa em Portugal

1ª fase Fase da tentativa de superação do modelo fulanístico e patrimonialista típico do Estado Novo. (1969-1974)	— Chegou a Portugal, segundo o autor, por volta da década de sessenta, em resultado da tendência generalizada para o desenvolvimento do <i>welfare State</i> e do correspondente crescimento das administrações públicas prestacionais. Em Portugal, este impacto foi designado por alguns como a “administração pública para o desenvolvimento” ou a “nova administração” (OLIVEIRA, 1969, <i>apud</i> DIAS, 2002). Este primeiro modelo abarcou algumas iniciativas, tais como: Serviço Geral da Reforma e o surgimento do Instituto Português de Ciências Administrativas.
2ª fase Fase de construção do modelo tecnoburocrático de administração (Abril de 1974-1976).	— Surge neste modelo a ideia de reforma administrativa agudizada pela necessidade de democratizar a administração pública (DIAS, 2002). Contudo, como refere o autor, citando um estudo OCDE (1996:15-16 em DIAS, 2002) constatou-se que praticamente em todos os governos provisórios persistiu a preocupação de efectuar reformas administrativas, face à previsão de unidades vocacionadas para o efeito nas respectivas leis orgânicas. O número de funcionários aumentou assustadoramente, as novas modalidades de intervenção do Estado geraram novas formas de burocracia; surge uma nova elite técnico-burocrática (com as nacionalizações) que se movimenta em altos cargos da administração e na gestão de empresas públicas.
4ª fase Fase da influência da teoria da escolha pública (1986-1995).	— Adoptou-se uma estratégia de gradualismo e sectorialização; tratou-se, subjacente à acção dos governos de CAVACO SILVA, de alicerçar os princípios da escolha pública, segundo os quais o poder político deveria dominar os burocratas concentrando no topo o processo de decisão política e o comando do aparelho administrativo (Dias, 2002). Naturalmente como refere o autor esse paradigma de acção favoreceu os altos dirigentes políticos, induziu o reforço do centralismo, a partidarização dos cargos administrativos e, inevitavelmente, o aumento da governamentalização da administração pública.

Administração; Criação do posto de Subsecretário de Estado para a Modernização Administrativa; Reforma de Sistema retributivo; Protocolos de Modernização Administrativa; Nova lei da Contabilidade Pública; Código do Procedimento Administrativo; Comissão para a Qualidade e racionalização da Administração Pública; Lei dos disponíveis, Carta para a Qualidade e Acesso a Documentos Administrativos, etc.

⁴⁷ São de realçar, segundo OLIVEIRA ROCHA (2001), no quadro das iniciativas de reforma no período de 1996-1999: a criação do Fórum Cidadão-Administração e Função Pública; Livro de Reclamações (agora obrigatório) Definição das regras de elaboração do Relatório Anual de Actividades dos Organismos da administração Pública; Lei do Balanço Social; Criação da IGAP; Lojas do Cidadão; Estatuto do pessoal Dirigente (Revisão), etc.

<p>5ª fase Fase da influência do paradigma managerial (1995-2001).</p>	<p>— O Programa do XIII Governo Constitucional propôs-se a criar uma entidade directamente responsável pela desburocratização e modernização da administração pública (criação de uma secretaria de estado); O XIV Governo cria um Ministério da reforma administrativa sem que lhe corresponda uma real vontade política de conferir prioridades à reforma da administração (Dias, 2002).</p>
--	--

Fonte: DIAS, 2002. Construção própria.

OLIVEIRA ROCHA (2001) refere, ainda, da possibilidade de cinco modelos (*cf.* figura 13), para o caso de Portugal, de gestão da administração pública:

fig. 13: Modelos de Gestão Pública em Portugal

<p>Modelo n.º 1 Administração Legal-burocrática</p>	<p>— Corresponde à administração clássica, teorizada por Wilson e Weber, prossegue os valores da neutralidade, imparcialidade, admissão e prossecução na carreira com base no mérito.</p>
<p>Modelo n.º 2 Administração Profissional</p>	<p>— A administração profissional rejeita a separação entre política e administração; os seus valores são importados das organizações profissionais nas quais estão inseridos os funcionários que assumiram a implementação das políticas sociais.</p>
<p>Modelo n.º 3 Gestão Política</p>	<p>— Rejeita também a separação entre política e administração. Segundo esta concepção as disfunções burocráticas bem como a crise do <i>welfare</i> seriam o resultado da independência dos burocratas.</p>
<p>Modelo n.º 4 Managerial</p>	<p>— Este modelo está ligado à reforma administrativa e acentua a não diferença entre gestão pública e gestão privada, acentuando a ideia de que as disfunções da administração pública se solucionam pela importação de instrumentos de gestão empresarial.</p>
<p>Modelo n.º 5 Governação</p>	<p>— Este modelo recupera valores da legalidade e legitimidade, insistindo em que a função do gestor público é integrar as diversidades, solucionar conflitos e promover a colaboração entre os diversos sectores (<i>cf.</i> aulas seguintes).</p>

Fonte: OLIVEIRA ROCHA, 2001. Construção própria

Conclusão

Desde o final dos anos 70 que se vem assistindo a uma mudança de foco da *public administration* para a *public management*. A diferenciação entre elas deriva da procura e adopção de modelos de gestão alternativos aos tradicionais, com origem no sector empresarial (BILHIM, 2000b).

Neste entendimento, pelo menos duas vertentes bem específicas têm orientado as reformas administrativas nas décadas de oitenta e noventa do século XX. Uma, considerou que o Estado ainda possuía uma função primordial no espaço globalizado e, por isso, deve sofrer uma reforma no sentido de fortalecê-lo; outra, viu o Estado como algo que vem comprometendo o desenvolvimento, devido ao seu grau de intervencionismo, de ineficiência, de corrupção, de mal entendimento aos consumidores, ou seja, considera que se faz necessário reformar o Estado para enfraquecê-lo de forma a não permitir que interfira nos mecanismos de mercado.

BERTUCCI (2002) argumenta que qualquer transição, para qualquer país, que pretenda reformar a administração pública deverá ser um processo que envolva uma profunda transformação (em todo o aparato governamental), consolidação (desenho a longo prazo e capacidade de construir novas políticas públicas), modernização (no sentido de adoptar melhores e novas práticas de governo) e, por último, adaptação (seguir referências e práticas no mundo cultural onde se insere). A concepção da nova administração surgirá, assim, da necessidade de tornar o funcionamento da administração pública mais profissional, mais eficiente e mais sensível às condições e mudanças externas, mas dentro de um contexto de uma administração pública democrática, integrando os princípios da organização profissional na estrutura organizativa de revalorização da tradição do serviço público (MOZZICAFREDDO (2001b)). A nova ordem mundial impôs, assim, uma reflexão sobre o papel do Estado, o que muitos autores designaram por *Reinvenção do Sector Público*.

4. Exercício prático, em perspectiva histórica (1821-2010) a propósito da reforma da administração pública, em particular os motivos apresentados nos discursos parlamentares, num dos seguintes itinerários:

1. Cortes Gerais e Extraordinárias da Nação Portuguesa

- Cortes Gerais e Extraordinárias da Nação Portuguesa - 1821-1822
- Cortes Gerais e Extraordinárias da Nação Portuguesa - 1837-1838

2. Câmara dos Deputados

- Câmara dos Senhores Deputados - 1822-1910

3. Câmara dos Pares do Reino

- Câmara dos Pares do Reino - 1826-1838
- Câmara dos Pares do Reino - 1842-1910

4. Câmara dos Senadores

- Câmara dos Senadores - 1838-1842

5. 1.ª República

- Assembleia Nacional Constituinte - 1911-1911
- Câmara dos Deputados - 1911-1926
- Senado da República - 1911-1926
- Congresso da República - 1911-1926

6. 2.ª República: Estado Novo

- Assembleia Nacional - 1935-1974
- Câmara Corporativa - 1935-1974

7. 3.ª República: Estado Novo

- Assembleia Constituinte - 1975-1976
- Assembleia da República (I Série) - Desde 1976
- Assembleia da República (II Série) - Desde 1976
- Assembleia da República (II Série - Revisão Constitucional) - Desde 1982

O ideal para a realização do exercício prático é a formação de 7 grupos, um para cada um dos momentos referidos no itinerário anterior e, de seguida, em cada grupo demarcar subdivisões, conforme as entradas no respectivo momento. Por exemplo na 1.ª República o grupo principal deverá ter subgrupos suficientes em número que cubram os seguintes períodos: (i) Assembleia Nacional Constituinte - 1911-1911; (ii) Câmara dos Deputados - 1911-1926; (iii) Senado da República - 1911-1926; e, (iv) Congresso da República - 1911-1926.

Debates parlamentares

Cortes Gerais e Extraordinárias da Nação Portuguesa - 1821-1822

Cortes Gerais e Extraordinárias da Nação Portuguesa - 1837-1838

Legislatura	Sessão legislativa	Número	Data da acta	Páginas do diário	Página
1	1	7	05-02-1821	31 a 46	39

Senhores! As leys judicarias, as administrativas, e em huma palavra todas merecem a mais circumspecta e sisuda reforma.

Legislatura	Sessão legislativa	Número	Data da acta	Páginas do diário	Página
1	1	9	07-02-1821	55 a 58	58

A Proposta de Aviso à Regencia para a reforma dos abusos da Publica Administração, seguindo as Leys estabelecidas. (Rejeitada)

Legislatura	Sessão legislativa	Número	Data da acta	Páginas do diário	Página
1	1	22	26-02-1821	155 a 166	162

Nos Estados Unidos d'America, quando nelle se estabelecerão as duas Cameras os Americanos seguirão este systema, e porque? porque os Americanos não tratavão de fazer huma reforma como nós fazemos, os Americanos querião sacudir o Jugo da Inglaterra e tratavão de fazer Governo Representativo, tratavão de reformar alguns abusos. Mas era por ventura a somma immensa dos que temos de reformar? acaso o estado da America he o mesmo em que nós nos achamos? precisamos de reforma geral em toda a nossa Legislação, em todo o systema Administrativo: na Administração da Fazenda, que como todos sabem estava reduzida ao ultimo estrago, carecemos de medidas muito promptas, muito activas e efficazes. Dar ao Rey o Veto absoluto serviria de damno á Nação, porque estorvaria a marcha de nossa reforma. Mas pergunto eu: huma segunda Camera com a mesma auctoridade não produzirá os mesmos males? eu entendo que produz os mesmos ou maiores. Senão he conveniente que o Rey tenha o Veto absoluto, será conveniente que a segunda Camera tenha este Veto? Se elle o não tem, para que se quererá nesta segunda Camera? o exemplo da America Unida não prova nada para nós: os Americanos na reforma que fizerão, na nova ordem ou fórma que derão ao seu Governo, seguirão muito, e em muita parte os costumes de Inglaterra: sabemos que huma grande parte das Provincias erão habitadas por homens que de lá vierão; respeitavão os costumes da Mãe Patria, forão adoptar os systemas da Inglaterra. Nós não estamos nas mesmas circumstancia, precisa-se fundar de novo este edificio, he preciso deitallo abaixo, e fazello desde os fundamentos; e por isso proceder de hum modo differente, do que a Inglaterra procedeo. Na Inglaterra a Constituição teve mui diversa origem: o estabelecimento das duas Cameras foi resultado da luta em que vivião havia Seculos, foi resultado de guerras intestinas, e suas dissensões; e foi para descobrir, hum meio capaz de poder remediar os males, que affligião a Nação: pareceo em fim que seria bom aquelle systema, porem eu não supponho que seja bom para as outras Nações, pelo menos atégora nenhuma o adoptou; prova de que com effeito ainda não acharão qual fosse a sua conveniencia. Os Inglezes tem costumes, habitos, e character Nacional differente das outras Nações; assim o que he bom n'huma parte, nem por isso he adoptavel, nem por isso se segue que seja bom na outra. A experiencia tem mostrado, quantos males tem resultado da

combinação e systema do Governo que elles adoptarão: que sejam maiores, ou menores; que sejam tanto como se diz, ou menos do que se pertende, entendendo que isto para nós he indifferente; o que o não he, he saber, que quaesquer que fossem os motivos para elles adoptarem huma segunda Camara, estes não existem, nem os ha entre nós. Entre os antigos nós vemos que em vez de duas Camaras, tinhamos tres; ao menos as ultimas Cortes nos mostrão Representantes dos tres Estados, Clero, Nobreza, e Povo. Aqui se tem dicto, e ponderado muito bem, quaes fossem os males que resultavão desta separação. Todos conhecem que esses Estados não nos convém, e todos estão intimamente convencidos de que he preciso reformar o nosso systema administrativo, e o nosso Governo. Por mais de huma vez se tem repetido, e desinvolido os principios, pelos quaes se manifesta, que não nos convém nas nossas actuaes circunstancias o poder de Legislar senão em hum Corpo que represente a Nação, e em quem ella deposite os seus poderes, encarregando-o de fazer as Leys com que haja de se governar. Elle póde abusar deste poder, póde usar bom, ou usar mal delle; e então he conveniente que se hajão de estabelecer meios e tomar medidas pelas quaes não abuse, e satisfaça plenamente os desejos, e vontade da Nação. Tem-se dicto, e muito judiciosamente que a liberdade da Imprensa, a Opinião Publica, o direito que tem os Cidadãos individual, e collectivamente de representar.

Legislatura	Sessão legislativa	Número	Data da acta	Páginas do diário	Página
1	1	34	14-03-1821	255 a 272	263

O senhor Borges Carneiro (Opinando em separado) disse: - A criação dos Cargos Publicos demanda muita circunspecção, e traz consigo muitos inconvenientes: alem de puxar para as Cidades grandes rendimentos que pertencem ás Provincias, he impor ás pessoas industriosas que trabalhem huma parte do anno para estabelecer hum ordenado talvez inutil, ou prejudicial. Todos sabem que o vicio das nossas Alfandegas ha ter muitos Empregados. Sabe-se que a Alfandega de Hamburgo, talvez a maior da Europa, não tem a terça parte dos nossos Empregados neste Ramo; e ainda assim mesmo o seu producto se acha quasi absorvido no pagamento de taes Empregados. Isto faz conhecer a necessidade de reformar as Alfandegas: se pois he preciso reformallas consiste a reforma em deitar fóra essa superabundancia de Empregados. Pois a Alfandega, do Porto, tão antiga, e passando por tantos Reynados, não julgou, que era necessario este Emprego, e agora julga-se necessario pelo simples requerimento de hum homem; e diz o Decreto que tal Emprego he necessario!... Os Aulicos aconselhão a S. Magestade o que querem. Observe-se que se diz, que aquelle que ha de exercer este Officio nãa quer ordenado. Bem, se vê como aconselhão os Aulicos: expõe vantagens apparentes para lazer depois males reaes. Dizem agora que não se quer ordenado, para o poder estabelecer depois de tres mezes.

Câmara dos Deputados - 1822-1910

Legislatura	Sessão legislativa	Número	Data da acta	Páginas do diário	Página

Câmara dos Pares do Reino - 1826-1838

Legislatura	Sessão legislativa	Número	Data da acta	Páginas do diário	Página

Câmara dos Pares do Reino - 1842-1910

Legislatura	Sessão legislativa	Número	Data da acta	Páginas do diário	Página

Câmara dos Senadores - 1838-1842

Legislatura	Sessão legislativa	Número	Data da acta	Páginas do diário	Página

1.ª República

Assembleia Nacional Constituinte - 1911-1911

Legislatura	Sessão legislativa	Número	Data da acta	Páginas do diário	Página

Câmara dos Deputados - 1911-1926

Legislatura	Sessão legislativa	Número	Data da acta	Páginas do diário	Página

Senado da República - 1911-1926

Legislatura	Sessão legislativa	Número	Data da acta	Páginas do diário	Página

Congresso da República - 1911-1926

Legislatura	Sessão legislativa	Número	Data da acta	Páginas do diário	Página

2.ª República: Estado Novo

Legislatura	Sessão legislativa	Número	Data da acta	Páginas do diário	Página

Assembleia Nacional - 1935-1974

Legislatura	Sessão legislativa	Número	Data da acta	Páginas do diário	Página

Câmara Corporativa - 1935-1974

Legislatura	Sessão legislativa	Número	Data da acta	Páginas do diário	Página

3.ª República: Estado Novo

Assembleia Constituinte - 1975-1976

Legislatura	Sessão legislativa	Número	Data da acta	Páginas do diário	Página

Assembleia da República (I Série) - Desde 1976

Legislatura	Sessão legislativa	Número	Data da sessão	Data do diário	Páginas do diário	Página
1	1	17	01-08-1976	03-08-1976	399 a 438	407

Por isso se entendeu que se devia criar desde já uma comissão que assistirá o Governo e que elaborará as grandes linhas de uma reforma da administração pública, a submeter à Assembleia da República.

Legislatura	Sessão legislativa	Número	Data da sessão	Data do diário	Páginas do diário	Página
1	1	59	26-12-1976	27-12-1976	1877 a 1904	1885

O Orador: - Em segundo lugar, cumpria ao Governo começar desde já a tomar medidas concretas de reforma da administração pública, pois não é com certeza com a actual máquina administrativa que o Estado vai pretender animar, estimular e fomentar a expansão da economia nacional. Não é certamente, por exemplo, com a actual administração fiscal que se vai melhorar a cobrança das receitas, nem com as actuais alfândegas que se vai facilitar as exportações, nem com os actuais condicionamentos legais, administrativos e burocráticos que se vai promover o investimento, auxiliar a criação de novas empresas ou captar os capitais estrangeiros - habituados a encontrar por esse mundo fora serviços administrativos empenhados em atraí-los e não, como em Portugal, repartições públicas interessadas em descortinar pretextos para adiar, razões para desconfiar ou motivos para indeferir.

Actividade 1: no tempo lectivo de contacto:

- Actividade exposta no exercício prático supracitado.

Actividade 2: no tempo autónomo (não contacto) do Estudante:

- Possibilidade de continuação do exercício proposto nas horas de contacto.

Referências bibliográficas da sessão:

- ABERBACH, J. D. and PUTNAM, R. D., and ROCKMAN, B. A. (1981). "**Bureaucrats and Politicians in Western Democracies**". Cambridge Massachusetts: Harvard University Press.
- ABERBACH, J. D. and ROCKMAN, B. A. (1988). "Image IV Revisited: Executive and Political Roles". **Governance: An International Journal of Policy Administration**, vol. 1, n.º 1, January, pp. 1-25.
- ABRUCIO, F. L. (1997). "O Impacto do Modelo Gerencial na Administração Pública. Um breve estudo sobre a experiência internacional recente.". **Cadernos da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP)** 10: 1-51. Brasil.
- ALEXANDRE, H. and M. J. GALVÃO (2002). "**A "Ficção" do Congelamento de Admissões para a Função Pública em Portugal**". 3º Encontro INA, A Reinvenção da Função Pública, da Burocracia à Gestão, Lisboa, INA.
- ALMODOVAR, F. (2002). "**O Panorama da Gestão de Pessoal nos Serviços Públicos**", 3º Encontro INA, A Reinvenção da Função Pública, da Burocracia à Gestão, Lisboa, INA.
- AMARAL, D. F. (2000). "**Curso de Direito Administrativo**". Coimbra, Almedina.
- AMMA, J. J. A. (1991). "**El Papel de los Directivos en la administración Española**". Programa Interuniversitari de Governó i de Gestió Pública, Universidad Autònoma de Barcelona. Espanha.
- ARAÚJO, J. F. F. E. (2000). "O Modelo de Agência como Instrumento de Reforma da Administração". **Reforma do Estado e a Administração Pública Gestonária**. ISCS. Lisboa, pp. 43-54.

- ARAÚJO, J. F. F. E. (2001a). "Improving Public Service Delivery: The Crossroads Between NPM and Traditional Bureaucracy." **Public Administration**, 79, Number 4.
- ARAÚJO, J. F. F. E. (2001b). "Policy Making For Industrial Competitiveness in Portugal." **Public Management Review**, 3, pp. 255-269.
- ARAÚJO, J. F. F. E. (2002a). "**Gestão Pública em Portugal: Mudança e Persistência Institucional**". Coimbra: Quarteto Editora.
- ARAÚJO, J. F. F. E. (2002b). "**Os Dirigentes na Relação entre a Administração e os Cidadãos**". 3º Encontro INA, A Reinvenção da Função Pública, da Burocracia à Gestão, Lisboa, INA.
- ARAÚJO, J. F. F. E. (2002c). "NPM and the Change in Portuguese Central Government." **International Public Management Journal**, 5, n.º 3 (1096-7494).
- ARAÚJO, V. (1997). "A Reforma Administrativa Francesa: da crise da função pública a uma nova racionalidade da acção colectiva, uma difícil transição". **Escola Nacional de Administração Pública (ENAP)**. Relatório de Pesquisa n.º 20: 26. Brasil.
- ARIZNABARRETA, K. E. (1999). "Reivindicación de la Reforma Administrativa: Significado y Modelos Conceptuales". **Revista del CLAD, Reforma y Democracia**, n.º 18.
- AUCOIN, P. (1990). "Administrative Reforms in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums." **Governance: An International Journal of Policy Administration**, 3 (n.º 2), pp. 115-137.
- BARZELAY, M. (1998). "**Atravesando la Burocracia, Una Nueva Perspectiva de la Administración Pública**". Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. México.
- BERTUCCI, Guigo, and JEMIAI, Yolande (2002). "**Public Sector Reform Revisited in the Context of Globalisation**". Division for Public Economics and Public Administrations, United Nations, EUA.
- BILHIM, João A. F. (2000a). "**Gerir a Administração Pública como uma Empresa**". **Reforma do Estado e Administração Pública Gestonária**". Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa, Fórum 2000, pp. 77-84.
- BILHIM, João A. F. (2000b). "**Ciência da Administração**". ED. da Universidade Aberta. ISBN: 972-674-307-9. Lisboa.
- BILHIM, João A. F. (2004). "**Qualificação e Valorização De Competências**". SPI, Sociedade Portuguesa de Inovação.
- BILHIM, J. A. F. (2009). "**Teoria Organizacional. Estruturas e Pessoas**". (6ª Edição Revista e Actualizada). Edição/reimpressão: 2009. Editor: Instituto Superior Ciências Sociais E Politicas ISBN: 9789728726751.
- BRAUN, G. (2001). "Réforme de l'État à l'étranger. Rapport d'Information". Commission des Finances, Sénat, Session Ordinaire de 2000-2001.
- BRAVO, A. (2002). "**Despesas com Pessoal, Avaliação de Desempenho e Produtividade na Defesa**". 3º Encontro INA, A Reinvenção da Função Pública, da Burocracia à Gestão, Lisboa, INA.
- BRAVO, A. S. (2000). "**Modernização na Administração Pública. Reforma do Estado e Administração Pública Gestonária**". Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa: Fórum 2000, pp. 115-125.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. (2001). "**Managerial Public Administration: Strategy and Structure for a New State**". Woodrow Wilson International Center for scholars, Working Paper n.º 221, Washington. USA.
- CAIDEN, Gerald E. (1991). "**Administrative reform comes of age**". Nova York, Walter de Gruyter.
- CHANDLER, J. A. (2000). "**Comparative Public Administration**". London, Routledge.
- COE, Barbara A. (1997). "How structural conflicts stymie reinvention". **Public Administration Review**, 57 (2): 168-173.
- COHEN, Michael D, MARCH, James G. & OLSEN, Johan P. (1972). "A garbage can model of organizational choice". **Administrative Science Quarterly**, 17: 1-25.
- COOPER, Phillip J. (1980). "Public Law and Administration in the 80s". **The American Review of Public Administration**. 14; 163

- CORTES, E. C., J. L. TAVERNER. (1998). "Cultura Organizacional de los organismos públicos". **Auditoria Pública**, n.º 13 e 14, junio. España.
- CZAPUTOWICZ, Jacek (2002). "Implications of Poland's Integration with the European Union for the Polish Civil Service". **The Polish Yearbook of Civil Service**, pp. 7-36.
- DEMMKE, Christoph, HENÖKL, Thomas and MOILANEN, Timo (2008). "**What are Public Services Good at? Success of Public Services in the Field of Human Resource Management**". Report to the 50th Meeting of the Directors-General of Public Services of the Member States of the European Union, European Institute of Public Administration.
- DENHARDT, R. B. (1999). "The Future of Public Administration". **Public Administration & Management**, 4, pp. 279-292.
- DESVEAUX, James A. (1994). "Anticipating uncertainty: the strategy-structure problem in public bureaucracy". **Governance**, 7 (1): 31-58, jan.
- DEVA, Satya (1979). "Concepção ocidental do Desenvolvimento Administrativo: Uma Crítica e Alternativa". **Revista Internacional de Ciências Administrativas**, 45, 59.
- DIAS, J. P. B. (2002). "**Modelos de Gestão das Reformas Administrativas e Reinvenção da Administração Pública Portuguesa**". 3º Encontro INA, A Reinvenção da Função Pública, da Burocracia à Gestão, Lisboa, INA.
- DUNLEAVY, P., and HOOD, C. (1994). "From Old Public Administration to New Public Management". **Public Money and Management** (July – Sept.), pp 9-16.
- FERREIRA, M. H. S. D. (2002). "**Autonomia, Controlo e Responsabilização na Administração Pública Portuguesa**". 3º Encontro INA, A Reinvenção da Função Pública, da Burocracia à Gestão, Lisboa, INA.
- FLOCH-FOURHIER, J. L. (1995). "**La modernisation de la fonction publique**". Colloque de Cerisy, Le service public? La voie modern, Paris, L'Harmattan.
- GAMEIRO, M. (2002). "**O Gestor da Administração Pública: do Potencial à Performance**". 3º Encontro INA, A Reinvenção da Função Pública, da Burocracia à Gestão, Lisboa, INA.
- GOMES, J. Salis (2001). "**Perspectiva da Moderna Gestão Pública em Portugal, em Administração e Política, Perspectivas de Reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos**". Celta Editores, Oeiras.
- GREVE, Carsten (2003). "Public Sector Reform in Denmark: Organizational Transformation and Evaluation". **Public Organization Review: A Global Journal** 3: 269– 280.
- GUZMÁN, C. A. (2001). "**Análisis Teórico de Las Implicaciones del Modelo de Nueva Gestión Pública en los Sistemas de Contabilidad de Gestión**". Departamento de Economía Financiera y Contabilidad. Santiago de Compostela, Universidad de Santiago de Compostela. España.
- HATCHUEL, A. and F. PALLEZ (1997). "Services publics: la subversion par les nouveaux produits". **Revue Française de Gestion**, n.º 115, pp. 84-93.
- HENDERSON, Keith M. (1969). "Comparative Public Administration: The Identity Crisis". **Administration & Society**. 69; 1; 65.
- HOOD, C. (1991). "A Public Management for All Seasons?" **Public Administration**, 69, pp. 3-4.
- HOOD, C. and B. G. PETERS (1994a). "**Looking After Number one? Rewards at the top: a comparative study of high public office**". London, SAGE Publications, pp. 49-69.
- HOOD, C. and S. LAMBERT (1994b). "**Mountain Tops or Iceberg Tips? Some Comparative Data on RHPOs (Rewards for High Public Office)**". London, SAGE Publications, pp 25-48.
- JAMES, O. and N. MANNING (1996). "Public Management Reform: A Global Perspective." **Politics**, pp. 143-149.
- JÚNIOR, A. D. (2002). "**O papel do servidor público num Estado democrático e participativo**". VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa.
- KAUFMAN, Herbert (1971). "**The administrative behavior of the federal bureau chiefs**". Washington D.C., Brookings Institution.

- KAUFMAN, Herbert (1995). **"The limits of organizational change. New Brunswick"**. Transaction Publishers.
- KLAGES, H. (1995). **"Quality Improvement in German Local Government. Quality improvement in European Public Services: Concepts, Cases and Commentary"**. London, SAGE Publications, pp. 69-81.
- KUPERUS, Herma and RODE, Anita (2009). **"Flexicurity Approach and Restructuring: Part of Strategic Management in Public Administrations in Europe?"** EGPA paper 2009: *Flexicurity and strategic management in public administrations in Europe*. Paper to be presented at EGPA Conference 2009.
- LANE, J. E. (1995). **Public Sector: Concepts, Models and Approaches**. London: Sage Publications
- LIGHT, Paul C. (1997). **"Tides of reform: making government work 1945-1995"**. New Haven, Yale University Press.
- LONTI, Zsuzsanna (2005). "How Much Decentralization?: Managerial Autonomy in the Canadian Public Service". **The American Review of Public Administration**. 35; 122.
- MACEDO, M. E. and A. M. ALVES (1997). "Reforma administrativa: o caso do Reino Unido". **Revista do Serviço Público**, Ano 48, n.º 3, p. 24.
- MADUREIRA, César e RODRIGUES, Miguel (2006). "A Administração Pública do século XXI: Aprendizagem organizacional, mudança comportamental e reforma administrativa". **Comportamento Organizacional e Gestão**. VOL. 12, N.º 2, 153-171.
- MARCH, James G. & OLSON, Johan P. (1983). "Organizing political life: what administrative reorganization tells us about government". **American Political Science Review**, 77 (2): 281-296, jun.
- MARTINS, H. F. (1996). **"Administração Pública Gerencial e Burocracia. A Persistência da Dicotomia Política e Administração"**. I Congresso da Reforma do Estado e da Administração Pública, Brasil, CLAD.
- MATIAS-PEREIRA, José (2008). "Administração pública comparada: uma avaliação das reformas administrativas do Brasil, EUA e União Europeia". **Revista de Administração Pública**. Vol. 42, n.1, pp. 61-82.
- MERILEE, G. (1997). "Divergent Cultures? When Public Organizations Perform Well in Developing Countries". **World Development**. Vol. 25, No. 4, pp. 481-495.
- MESQUITA, A. d. S. and FERREIRA, S.P. (1997). "Fortalecer o Serviço Público e Valorizar a Cidadania: a opção Australiana". **Revista do Serviço Público**, Ano 48, n.º 3: 27.
- MINOGUE, M. (2000b). **"Should Flawed Models of Public Management be Exported? Issues and Practices"**. Institute for Development Policy and Management, University of Manchester, UK, Precinct Centre Working Paper n.º 15. February.
- MINOGUE, M., C. POLIDANO (2000a). **"Beyond The New Public Management: Changing Ideas and Practices in Government"**. Massachusetts, USA, Cheltenham, Edward Elgar Publishing Limited.
- MOREIRA, José Manuel Lopes (1994). **"Hayek e a História da Escola Austríaca de Economia"**. Biblioteca das Ciências do Homem. Ed. Afrontamento.
- MOREIRA, José Manuel Lopes (1996a). **"Ética, Economia e Política"**. Lello & Irmão, Porto.
- MOREIRA, José Manuel Lopes (1996b). **"Liberalismos: entre o conservadorismo e o socialismo"**. Ed. Pedro Ferreira, Lisboa.
- MOREIRA, José Manuel Lopes (1996c). **"A Transformação do Capitalismo e os Caminhos do Meio"**. Separata (Ensaio de Homenagem a Manuel Jacinto Nunes) do Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade Técnica de Lisboa.
- MOREIRA, José Manuel Lopes e ALVES, André Azevedo (2010). "Gestão Pública e Teoria das Burocracias". Cadernos INA Papers 47. Edições INA Editora. Lisboa.
- MOZZICAFREDDO, J. (2001b). **"Modernização da Administração Pública e Poder Político"**. Administração e Política, Perspectivas de Reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos. C. Editores. Oeiras.
- MOZZICAFREDDO, J. (2001c). **"Cidadania e Administração Pública, em Administração e Política, Perspectivas de Reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos"**. C. Editores. Oeiras.

- MOZZICAFREDDO, J. and J. S. GOMES (2001a). "**Administração e Política, Perspectivas de Reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos**". C. Editores. Oeiras.
- NEVES, Arminda, (2001). "Reforma da Administração Pública: Miragem ou Inevitabilidade?", **34º Encontro Nacional da APG**.
- OCDE (1992a). "**Private pay for public work**". Maria Maguire Wood Robert, the OCDE Observer. 175, Apr./may: 30.
- OCDE (1992b). "**Évolutions dans la Gestion Publique**". OCDE: PUMA. Paris.
- OCDE (1996). "**Performance Auditing and the Modernisation of Government**". Paris, OCDE, Organisation for Economic Cooperation and Development: PUMA.
- OCDE (1997a). "**Measuring Public Employment in OECD Countries: Sources, Methods and Results**". Paris, OCDE: PUMA.
- OCDE (1997b). "**Public Management: Profiles 1992 United Kingdom**". pp. 307-325. Organisation for Economic Cooperation and Development.
- OCDE (1999). "**Au-delà de la formation: Aider au développement et a l'épanouissement des dirigeants dans le Secteur Public: Construire aujourd'hui l'administration de demain**". Colloque à Paris, les 14-15 septembre. PUMA/SGF9.
- OCDE (2002). "**Public Service as an Employer of Choice**". Paris, OCDE Observer, Policy Brief.
- OSBORNE, D. and P. PLASTRICK (2000). "**The Culture Chasm**". Government Executive, Washington, Set 32(11): 61-68.
- OSBORNE, D. and R. GAEBLER (1992). "**Reinventing Government**". MA: Addinon-Wesley. USA.
- OVERMAN, E. S. and BLOYD, K. J. (1994). "Best Practice Research and Postbureaucratic Reform". **Journal of Public Administration Research and Theory**, (4) 1.
- PETERMANN, S. (2001). "**La Réforme de systèmes politico-administratifs: le cas américain pour éclairer le cas belge?**". Liege, Universite de Liege, Faculte de Droit, Section de Sciences Politiques.
- PETERS, B. Guy. (1992). "Reorganizando o Governo em uma era de contenção e compromisso". **Dados**, 35, n.º 3.
- PETERS, B. Guy. (1997). "**Policy Transfers Between Governments: The case of the Administrative Reforms**". West European Politics 20 (n.º 4). pp. 71-88.
- PETERS, B. Guy. (2001a). "**De Mudança em Mudança, Padrões de Reforma Administrativa Contínua. Administração e Política, Perspectivas de Reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos**". Oeiras, Celta Editores.
- PETERS, B. Guy. and D. J. SAVOI (2001b). "**Governance in a changing environment**". Canadian Centre for Management Development. Canadá.
- PETERS, Guy & SAVOIE, Donald J. (1996), "Managing incoherence: the coordination and empowerment conundrum". **Public Administration Review**, 56 (3): 281-295.
- PETERS, Guy. (2000). "**Administrative Traditions**", em www/Worldbank.org. Administrative and Civil Service Reform. World Bank, World Bank: www/worldbank.org.
- PIMENTEL, Francisco (2010). "**Novo Estatuto da Função Pública - Na Sequência da Reforma da Administração Pública**". Almedina.
- POLLITT, C. (1994). "**Managerialism and the Public Services: Cuts or Cultural Change in the 1990s?**". Oxford, Blackwell.
- POLLITT, C. (1996). "Antistatist Reforms and the New Administrative Directons: Public Administration in the United Kingdom". **Public Administration Review**, 56, n.º 1, pp. 81-87.
- POLLITT, C., BOUCKAERT, G. (2000). "**Public management reform: a comparative analysis**". Oxford: Oxford University Press.
- POLLITT, C., BOUCKAERT, G. (2001). "Avaliando reformas da gestão pública: uma perspectiva internacional". In: Avaliando a Nova Gestão Pública no Mundo. **Anais**. Rio de Janeiro, 13 e 14 set. 2001.

- POPIK, S. (1998). “**Una Agenda de Investigacion sobre la Reforma de la Administracion Publica en la Argentina**”. Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional, documento n.º 13, Julio. Argentina.
- PRESSMAN, Jeffrey & WILDAVSKY, Aaron. (1984). **Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland**”. Berkeley, University of California Press.
- RESENDE, F. d. C. (1998). “Clinton e a Reinvenção do Governo Federal: o National Performance Review”. **Revista do Serviço Público**, Ano 49, n.º 1, pp. 1-49.
- RIGGS, Fred W. (2001). “Comments on V. Subramaniam, Comparative Public Administration”. **International Review of Administrative Sciences**. 67; 323.
- ROBERT F. Durant (2009). “Theory Building, Administrative Reform Movements, and the Perdurability of Herbert Hoover”. **The American Review of Public Administration**. 39; 327
- ROCHA, J. A. O. (2000). “**O Modelo Pós-Burocrático: A Reforma da Administração Pública à Luz da Experiência Internacional Recente. Reforma do Estado e a Administração Pública Gestonária**”. Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas. Lisboa, ISCSP, pp. 37/40.
- ROCHA, J. A. O. (2001). “**Gestão Pública e Modernização Administrativa**”. Lisboa, INA, Instituto Nacional de Administração Pública. Lisboa.
- ROCHA, J. A. Oliveira (2010). “**Gestão dos Recursos Humanos na Administração Pública**”. Escolar Editora.
- RODRÍGUEZ-ARANA, J. and G. m. HERRÁN (2002). “**La formación de directivos en la administración pública española**”. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa.
- ROSENBLUM, D. H. and D. D. GOLDMAN (1989). “**Public Administration: Understanding Management, Politics, and Law in the Public Sector**”. Singapore, McGraw-Hill Book Company.
- ROUBAN, L. and J. ZILLER (1995). “De la modernization de l’administration à la réforme de l’Etat”. **Revue Française d’Administration Publique**, (75), pp. 345-354.
- SAPIR, André. (2006). “Globalization and the reform of European social models”. **Journal of Common Market Studies**. Volume 44. Number 2. pp. 369–390.
- SARAIVA, E. (1997). “La situacion laboral del personal de la administracion pública”. Série documentos e reuniones internacionales, Santo Domingo, **Revista del CLAD**, Reforma y Democracia, n.º 1.
- SEIDMAN, Harold. (1998). “**Politics, position, and power: the dynamics of federal organization**”. Nova York, Oxford University Press.
- SILVA, P. J. R. d. (2001). “**Que Administração para que Estado**”. Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa. Lisboa.
- TIMSIT, G. (1982). “Le Modèle Occidental D’Administration”. *Revue française d’Administration Publique*, 23, p. 463.
- WILLIAM, D. W. (2000). “Reinventing the proverbs of government”. **Public Administration Review**, Washington, Nov/Dec, 60(6), pp. 522-534.
- WORLD BANK (1995). “**Bureaucrats in Business: The Economics and Politics of Government Ownerships**”. Oxford, Oxford University Press.
- WORLD BANK (1996). “**From Plan to Market, World Development Report 1996**”. Oxford, Oxford University Press.
- WORLD BANK (1997). “**The State in a Changing World, World Development Report 1997**”. World Development Report 1997. Oxford, Oxford University Press.
- WORLD BANK (2002). “**Administrative and Civil Service Reform: Glossary**”. World Bank Group. Washington.