

Avaliação da Gestão Pública: a Administração Pós Burocrática

Joaquim Filipe Ferraz Esteves de Araújo
Universidade do Minho
Portugal

Os modelos de Gestão Pública têm-se sucedido ao longo dos anos estando geralmente associados às mudanças no modelo de Estado. A cada modelo de Estado corresponde um modelo de Administração Pública, o qual procura reflectir as preferências e os valores que este procura promover (Rocha, 2001). É possível identificar três grandes modelos de Estado a que se associam diferentes modelos de Administração. O primeiro modelo corresponde ao desenvolvimento do Estado Liberal, que vigorou no início do século XX, influenciado pelas ideias liberais, e que reduziu ao mínimo a sua intervenção na vida económica e social. Corresponde a este modelo uma Administração Pública neutral que se limitou a executar as decisões do Governo de acordo com as regras da gestão. O segundo modelo surge após a Segunda Guerra Mundial, com o desenvolvimento do Estado de bem-estar social. Este modelo caracteriza-se pela intervenção do Estado na vida económica e social, em consequência do aumento das suas funções. A este modelo de Estado está associado o modelo de Administração Profissional, que se caracteriza pelo aumento da actividade da Administração Pública e pela profissionalização e o poder dos funcionários. As últimas décadas têm representado um ataque ao modelo de Administração Profissional associado ao Estado de bem-estar. A influência das ideias neo-liberais e das teorias económicas, associadas a um contexto económico difícil, estiveram na origem de um novo modelo de Estado ao qual se associa uma Administração Pública orientada pela racionalidade gestionária e pelos valores da eficiência, da economia e da eficácia.

Este artigo faz uma análise do modelo de Administração, que está a emergir em resultado das mudanças introduzidas nas últimas décadas e das consequências para as políticas públicas e para a função pública.

A Administração tradicional e as pressões para a mudança

A natureza da sociedade e as respostas governamentais aos problemas enfatizaram a necessidade de coordenação. As questões da coordenação tiveram a sua génese nos anos 'dourados' da década de 50 a 70, quando o papel do estado se alargou para responder aos problemas sociais e económicos da altura. O Estado via-se e era visto como o principal instrumento para resolver os problemas sociais e assegurar o bem-estar geral dos cidadãos.

A organização das actividades da Administração Pública baseou-se, durante largas décadas, nos princípios do modelo de organização weberiano cuja estrutura se baseia na divisão vertical do trabalho e na distribuição da autoridade, concentrando no topo da organização a responsabilidade por todas as acções. As características evidenciadas pelo modelo burocrático enfatizam o controlo hierárquico, a continuidade e estabilidade, o sistema de carreira, os regulamentos internos, a imparcialidade e a conformidade com as normas. Estas características foram consideradas adequadas à natureza das actividades desenvolvidas pela Administração

Pública, motivo pelo qual os países ocidentais adoptaram este modelo de organização depois da Segunda Guerra Mundial.

A Administração Pública teve sempre um papel importante na elaboração, mas principalmente na implementação das políticas públicas. Na opinião de Horn (1995), este é o modelo que pela sua regularidade melhor se adapta aos interesses do legislador para solucionar os problemas com que os governos se deparam. A regularidade que o modelo proporciona reduz os constrangimentos provenientes dos problemas de transacção e reduz os custos de incerteza. O modelo hierárquico de organização é aquele que se ajusta aos interesses do legislador. Na verdade, a coordenação das actividades é feita através da ordem administrativa, de acordo com uma série de regras através das quais o governo controla a actividade da estrutura administrativa. A natureza centralizada dos departamentos ministeriais e a sua estrutura hierárquica permitem o controlo dos recursos e objectivos e a forma como estes devem ser geridos. Os ministros são os responsáveis pela actividade do sistema administrativo. A hierarquia permite abordar vários problemas associados com a produção e fornecimento de bens e serviços. A principal vantagem reside na sua capacidade de gerir fluxos de informação num sistema centralizado de comunicação. Por outro lado, a sua estabilidade garante a continuidade da actividade administrativa mesmo em situações de instabilidade política. Este é outro aspecto importante que está na base da sua utilização na Administração Pública. Apesar de algumas críticas apontadas a este modelo (ver Hughes, 1994), ele respondeu durante um largo período às necessidades do Estado de bem-estar social.

Há no entanto autores que apresentam alguns problemas relacionados com o funcionamento do modelo hierárquico. Por exemplo, a estruturação das actividades com base na hierarquia limita o envolvimento dos funcionários na gestão. Segundo Peters (1996), a gestão efectiva é severamente restringida em organizações hierárquicas e baseadas em regras. O modelo hierárquico implica uma luta constante por mais poder e autoridade, reduzida flexibilidade no processo de decisão e uma contínua relação com os níveis superiores da hierarquia para muitas das acções ou das decisões a tomar. Estas dificuldades traduzem-se na redução da capacidade de resposta e em custos mais elevados de funcionamento.

Controlar uma hierarquia complexa conjuntamente com as tarefas políticas tornou-se uma tarefa complexa para os ministros. Esta carga excessiva de trabalho limitou a capacidade dos ministros de lidar com todas estas questões. Por outro lado, segundo alguns autores, a ausência de preços e de mecanismos de mercado priva os decisores de informação vital para tomar decisões adequadas (Walsh, 1995). A falta de informação clara sobre o fornecimento de serviços públicos e a ausência de incentivos para controlar os custos, são duas questões críticas neste modelo e que se traduzem no aumento das despesas públicas. Os críticos da Administração Pública geralmente enumeram uma lista de disfunções para justificar a necessidade de mudança nos serviços públicos. O excesso de formalismo, os elevados custos de funcionamento, a desresponsabilização e a ineficiência são algumas das críticas apresentadas. Há mesmo quem questione o rumo que a Administração Pública estava a seguir, argumentando que ela foi construída com base em princípios errados, necessitando de ser reinventada e de renovar as suas instituições (Barzeley e Armajani, 1992). Estes e outros problemas estiveram na origem de um conjunto de mudanças que procuraram racionalizar a estrutura e funcionamento da Administração Pública

As pressões para a mudança

A crise económica que ocorreu em finais da década de 70 do século passado colocou dificuldades aos governos ocidentais para lidar com os problemas e ultrapassar a crise. O

modelo tradicional de organização da Administração Pública não conseguiu introduzir as inovações necessárias para lidar com a crise que existia na altura.

As críticas à dimensão e despesa do Estado oriundas dos sectores ideologicamente identificados com o centro-direita e com os economistas da escola de Chicago levaram os Governos dos países ocidentais a procurar novas soluções de reforma do sector público. O aparecimento da ideologia do “*New Right*”, que foi seguida nos Estados Unidos pela Administração de Ronald Reagan e no Reino Unido pelos governos de Thatcher, lançou severos ataques às opções e políticas seguidas pelo Estado de bem-estar social.

Os problemas financeiros dos governos, a necessidade de abrandar a taxa de crescimento dos gastos públicos, a maturidade dos sistemas de protecção social, a dificuldade em controlar uma Administração cada vez mais gastadora e ineficiente, o descrédito em relação às organizações públicas e as expectativas dos cidadãos em relação à qualidade dos serviços públicos são alguns factores que pressionaram as reformas nesta altura (Pollitt, Bathgare, Smullen e Talbot, 2000:4). Segundo Bevier e O’Brien (2001), o Estado de bem-estar esteve na origem de três problemas. O elevado nível de gastos públicos prejudicou a economia, conduzindo a elevadas taxas de inflação. Muitas vezes estes gastos revelaram-se inadequados e perturbaram o equilíbrio natural do sistema, provocando problemas maiores do que aqueles que procurava corrigir. Em segundo lugar, o nível de gastos era exagerado e insustentável o que acelerou o esgotamento do modelo. Argumentou-se que parte da despesa pública foi utilizada para alimentar uma elite burocrata ineficiente e que esta elite podia ser substituída pelo mercado. Por fim, o sistema era muito permissivo, não dispo de incentivos para a utilização eficiente dos recursos. Vários sectores da sociedade reclamavam uma Administração Pública mais eficiente, mais célere e responsável que respondesse às necessidades de uma sociedade dinâmica, em constante mudança e às exigências dos agentes económicos. Na altura os políticos partilhavam a ideia de que o Estado é um mau produtor pois produz mal e a custos elevados, devendo portanto procurar no mercado quem produza com mais qualidade e a custos mais baixos.

A dificuldade em lidar com os problemas emergentes levou à procura de novas formas de governação baseadas em modelos mais liberais. A classe política estava decidida em reduzir as fronteiras do Estado através de políticas de contenção das despesas e com o recurso à privatização. O controlo e o rigor das despesas públicas surge como uma preocupação generalizada por parte dos governos para recuperar a confiança dos cidadãos e melhorar a qualidade dos serviços prestados. A ideia era fazer menos, mas fazer aquilo que o governo queria fazer, preferencialmente através do sector privado. Assim, a reforma da gestão pública foi uma consequência da crise do Estado de bem-estar mas também uma crise de instituições. “Os estrangimentos económicos impuseram ajustamentos nas políticas...mudanças no funcionamento interno das organizações públicas (...) introdução de métodos alternativos de fornecer serviços públicos” (Araújo, 2002:60). Não há dúvida de que os factores que tiveram mais influência na reforma da gestão pública foram os factores económico-financeiros (Kickert, 1997:17).

Foram várias as estratégias de reforma adoptadas para mudar a estrutura e o funcionamento da Administração Pública, desde cortes orçamentais, venda de bens do Estado, privatização, contratação de serviços, introdução de indicadores de desempenho, gestão por objectivos, e outras técnicas de gestão do sector privado. Estas medidas de reforma enquadraram-se no modelo de reforma gestor o qual foi considerado a solução capaz de responder aos problemas económicos e sociais e, em particular, a solução para introduzir maior eficiência e eficácia no funcionamento da Administração Pública. O modelo gestor, designado por Nova Gestão Pública, aparece como ‘a grande resposta’ aos problemas da Administração Pública, partindo da crença que a gestão do sector privado é superior à gestão no sector público. Este movimento que emergiu inicialmente nos países anglo-saxónicos, tem influenciado a reforma

administrativa em países que apresentam sistemas administrativos diversos daqueles. Alguns autores argumentam mesmo que a superioridade desta abordagem conduzirá à adopção das ideias da Nova Gestão Pública por parte de todos os países, num processo idêntico à globalização, assumindo portanto o pressuposto da convergência dos sistemas administrativos. (Osborne e Gaebler, 1993).

A base disciplinar do modelo gestor é eclética, pois foram várias as teorias que contribuíram para este modelo (Araújo, 2004). Por um lado, o *managerialismo* que enfatiza a gestão como a melhor alternativa para melhorar a eficiência e o sucesso social, assumindo que a gestão é uma actividade instrumental genérica cujos princípios e práticas podem ser aplicados quer ao sector privado como ao sector público. Esta abordagem retoma uma das principais ideias desenvolvidas no início do século XX, e que foi profundamente desenvolvida pela Administração Científica, segundo a qual a gestão é a solução para os problemas da ineficiência. A gestão é considerada como a função que se sobrepõe ao conhecimento profissional e técnico. Para obterem resultados os Administradores Públicos devem dispor de autonomia e flexibilidade, isto é poder discricionário. Por outro lado, o modelo gestor recorreu ao racionalismo da teoria económica aplicando os conceitos e modelos da teoria da Public Choice, da teoria da agência e da teoria dos custos de transacção. Esta perspectiva introduz a racionalidade económica na análise dos problemas da Administração Pública e na identificação das soluções. De entre as várias ideias introduzidas pela teoria económica, salienta-se o favorecimento da concorrência através das privatizações, a introdução dos mecanismos de mercado, a escolha do consumidor e o recurso à contratação.

A Nova Gestão Pública (NGP) representa as doutrinas administrativas que dominaram a agenda da reforma em vários países da OCDE a partir dos finais da década de 70 do século passado. Esta abordagem é constituída por sete elementos que estão interligados (Hood, 1991):

- ✓ A entrada no sector público de gestores profissionais provenientes do sector privado procurando desta forma a profissionalização da gestão e uma orientação para as técnicas de gestão;
- ✓ A definição de medidas e padrões de desempenho com objectivos mensuráveis e claramente definidos;
- ✓ A preocupação com o controlo dos resultados enfatizando a necessidade de insistir nos resultados e não nos processos;
- ✓ A desagregação de unidades do sector público dividindo grandes estruturas em unidades mais pequenas recorrendo a formas inovadoras de organização das actividades;
- ✓ A introdução de factores que promovam a concorrência no sector público, nomeadamente com a contratação, procurando com isto baixar custos e melhorar a qualidade da prestação dos serviços;
- ✓ A ênfase nos estilos e práticas de gestão do sector privado, introduzindo modelos que flexibilizam a gestão;
- ✓ A preocupação com a disciplina e parcimónia na utilização de recursos, cortando nos custos e procurando maior eficiência na utilização dos recursos.

O recurso às técnicas de gestão do sector privado e ao mercado para o fornecimento de bens e serviços foi a resposta dos governos aos problemas de ineficiência da Administração. Por exemplo, apesar da prática de contratação de serviços não ser nova na administração pública, na década de 80 assistiu-se ao alargamento da aplicação desta prática em quase todas as áreas do sector público. As mudanças procuram introduzir estruturas de sistemas de incentivos que induzam alterações no funcionamento das organizações, procurando promover os valores da eficiência, economia e eficácia. Na verdade, diferentes tipos de estrutura de organização e de processo de decisão influenciam a eficiência das organizações e o comportamento dos indivíduos.

A emergência da Administração Pós Burocrática

A experiência de reforma mostrou que a influência da NGP teve como consequência a fragmentação da estrutura monolítica da Administração Pública. O modelo que anteriormente funcionava de forma integrada com o recurso à hierarquia e a um sistema unificado de função pública deu origem, em vários sectores da Administração Pública a um modelo de quasi-mercado (Araújo, 2004). A tradicional ligação hierárquica entre o poder político e as estruturas responsáveis pela produção/prestação de bens e serviços públicos reduziu-se significativamente, passando estas relações a efectuar-se preferencialmente com recurso a contratos. Ao 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.

A necessidade de possuir mais informação e maior controlo sobre o funcionamento e os custos dos serviços esteve na origem da procura de formas alternativa de fornecimento dos serviços públicos. De acordo com algumas teorias¹, não existe nas formas tradicionais de organização dos serviços públicos um sistema de incentivos² que promova a eficiência. Na ausência de mecanismos de mercado, preços, contratos ou outras formas de instrumentos de tipo mercado, os responsáveis pela gestão dos serviços públicos não têm incentivos para serem eficientes. Uma forma de superar estas dificuldades consistiu em separar a responsabilidade pelo desenvolvimento das políticas, da responsabilidade pela implementação das mesmas, transferindo maior autonomia para os responsáveis pela gestão. Assim, foram criados serviços autónomos ou quase-autónomos conferindo aos gestores grande liberdade de decidir sobre o funcionamento dos serviços. A forma tradicional de controlo foi substituída por um tipo de controlo que representa a transição entre uma estrutura de comando e um largo mercado. “Os antiquados departamentos serão divididos em pequenos centros de formulação de políticas e as actividades operacionais serão transferidas para um conjunto de serviços satélites que irão implementar as políticas” (Jordan, 1992:1).

Segundo Foster e Plowden (1996), a reforma estrutural baseou-se na ideia de que a estrutura uniforme dos ministérios não era necessariamente apropriada para todas as actividades do governo. Acreditava-se que através da autonomização se poderia conseguir maior capacidade de controlo sobre o desempenho dos gestores e das unidades organizacionais. Ao concentrar actividades nucleares e ao definir indicadores de desempenho para actividade, os objectivos tornam-se mais fáceis de identificar e prosseguir. É também mais

¹ - Nomeadamente o Novo Institucionalismo Económico.

² - Sistema de incentivos é o conjunto de mecanismos que levam os agentes a uma determinada conduta, que neste caso se pretende conduza à eficiência dos serviços.

fácil verificar de onde provêm os desvios o que permite redefinir a adoptar um plano de acção, de maneira a corrigi-los (Pollitt, 1990; Osborne e Gaebler, 1993). Assim, modificam-se as configurações organizacionais da Administração Pública. As estruturas tradicionais dão lugar a estruturas com uma lógica diferente de acção.

Estas condições propiciaram à gestão pública uma nova estrutura na prossecução do fornecimento de serviços públicos (Araújo, 1998). Foram criados serviços quasi-autónomos, com responsabilidade pelo seu funcionamento, conferindo à gestão grande liberdade de decidir sobre como obter o nível de desempenho desejado. A forma tradicional de controlo foi substituída por um tipo de controlo que representa a transição entre uma estrutura de comando e um largo mercado. Os grandes departamentos foram divididos em pequenos centros de formulação de políticas e as actividades operacionais transferidas para um conjunto de serviços satélites responsáveis por implementar as políticas. Na administração baseada no mercado, os serviços são criados dentro dos ministérios para desempenhar funções específicas, dispondo de um gestor responsável pelas operações diárias, detendo poderes delegados do Ministro e baseando o seu relacionamento num contrato.

Em termos de estrutura organizativa, a NGP transforma a composição da Administração Pública. Enquanto o Estado reforça a sua posição decisória, as estruturas administrativas deixam de ser organizações multi-objectivos, com um vasto campo de acção e são reorganizadas em agências com um *core business* perfeitamente identificado. Já não há lugar para organizações que conseguem medianamente dar resposta a um sem número de solicitações. É necessário criar a excelência nas organizações, serem centradas no cliente e especializadas na satisfação das suas necessidades. Não é tanto um *downsizing* mas mais um *resizing*. A ideia não é reduzir o tamanho do Estado, é adequá-lo às conjecturas e aos desafios actuais. Claro que esta aposta pode efectivamente traduzir-se num *downsizing*, mas é uma consequência e não um meio (Kettl, 2000; Osborne e Gaebler, 1993).

Este fenómeno levou a que em alguns países os ministros evitam ser questionados sobre questões operacionais, remetendo as responsabilidades para os dirigentes das agências envolvidas. A contratação levou a que a responsabilidade se resumisse àquilo que estava estipulado no contrato. A reforma visou o estabelecimento de serviços a operar numa nova estrutura tendo em vista o aumento da eficiência. O quadro abaixo apresenta as principais diferenças entre a estrutura tradicional e a estrutura da Administração Pós Burocrática.

Estruturas Tradicionais	Estrutura Pós Burocrática
Ênfase no cumprimento das normas	Ênfase na eficiência
Actuam num ambiente de monopólio	Actuam num ambiente de concorrência
Estrutura hierárquica	Sistema orgânico – orientado para o cliente
Ênfase na estabilidade e previsibilidade	Ênfase na mudança e na inovação
Competição muito limitada entre agentes	Competição entre agentes públicos e privados
Ênfase na política	Ênfase na produção de bens e serviços públicos

Fonte: Adaptado de Rehfuss 1991

Como consequência destas alterações, a ênfase passa a ser a gestão do risco em lugar da relação de confiança, da competição em lugar da cooperação, dos mercados em lugar da hierarquia, da *corporate governance* em lugar da governação democrática, da eficiência em lugar

da equidade, da desagregação mecanicista (fragmentação) em lugar do holismo orgânico (Gregory, 2003:44). Estas técnicas procuram tornar os serviços públicos mais eficientes com resultados que agradam aos cidadãos e aos responsáveis.

Há evidências que indiciam que o modelo gestor produz algumas das mudanças desejadas na Administração Pública. Mas, como demonstram vários estudos (OCDE, 2001), muitas reformas não foram efectivas e em alguns países tiveram um impacto adverso no sistema de gestão da Administração Pública e nos valores da governação e das políticas públicas. Estas mudanças alteraram a relação dos cidadãos com a Administração Pública reduzindo-a a uma função de mercado no qual os funcionários assumem o papel de actores independentes, mais preocupados com a eficiência da gestão e com as questões financeiras do que com o interesse público.

Os cidadãos e utentes são considerados consumidores dos serviços públicos. Mas a ideia de ter 'consumidores felizes' em lugar de cidadãos participantes e envolvidos contraria o fundamento básico da Administração Pública. Quando utilizamos o conceito de cliente ou de consumidor, colocamos o indivíduo numa determinada posição de relacionamento de mercado. Mas quando utilizamos o conceito de cidadão estamos a falar de um membro de uma comunidade política, que tem um vasto papel que compreende relações políticas que ligam o indivíduo com o Estado

Implicação deste Modelo na Administração Pública

Enquanto a reforma teve um objectivo de eficiência e economia, há outro objectivo subjacente de melhor coordenação dos programas. O efeito destas mudanças é um ambiente caracterizado por um conjunto diversificado de organizações governamentais, privadas, sem fins lucrativos e voluntárias a fornecer serviços públicos. Algumas sujeitas a regulação directa e ao controlo do governo, outras mais distantes, funcionando numa base contratual. Muitas destas organizações concorrem com outras por recursos financeiros. Estas reformas estão a conduzir os sistemas administrativos para um novo paradigma pós burocrático, no qual a gestão pública emerge como elemento importante para a eficiência na implementação das políticas públicas. Em várias áreas de intervenção do Estado o tradicional modelo hierárquico utilizado para a implementação das políticas públicas está a ser progressivamente substituído por um modelo pós burocrático que se estrutura com base nos mecanismos de tipo mercado, como os contratos, e nas parcerias. De certa forma, representa uma ruptura da contradição entre o cumprimento das normas, típico do modelo tradicional de administração, e a nova abordagem que realça a realização de resultados. Estas iniciativas da Nova Gestão Pública alteraram a estrutura e a natureza do aparelho de Estado, tornando-o mais fragmentado e concentrado no relacionamento entre os diferentes actores. O sistema de governação emergente veio colocar novos problemas no controlo e avaliação das instituições (Araújo, 1998).

A administração baseada no contrato tem vindo a aumentar desde que foi iniciada em 1988. Por exemplo, em 1990 havia 34 serviços no Reino Unido que empregavam 80 000 pessoas. Actualmente existem 125 serviços que empregam 380 000 pessoas, mais de 70% dos funcionários públicos. Seis questões resultam destas mudanças provenientes do *New Public Management*:

- a) a natureza do trabalho dos ministros mudou, com os ministros mais concentrados nas questões políticas, desviando a atenção das tarefas administrativas;

- b) o controlo ministerial dos serviços alterou-se, passando de hierárquico para a análise de uma série de relatórios de eficiência, indicadores de desempenho e outras áreas relacionadas;
- c) alterações na função pública. O número de funcionários públicos diminuiu em tamanho, mas aumentou em qualidade. Por outro lado, desapareceu a unidade da função pública com a introdução de sistemas de remuneração flexíveis e de sistemas de incentivos;
- d) o *empowerment* dos cidadãos pelo seu envolvimento no fornecimento de serviços, e através de informação sobre o desempenho. As Cartas do Cidadão visam melhorar a organização e o fornecimento dos serviços públicos, conduzindo à qualidade dos mesmos;
- e) a diversidade e complexidade da dinâmica emergente da nova estrutura institucional alterou o processo de governação. A coordenação e as relações inter-organizacionais passaram de processos de aplicação de regras para processos de negociação;
- f) há uma variante Britânica do movimento de *reinventing government* utilizando a experimentação em iniciativas como o *contracting out*, *market testing*, indicadores de desempenho e os *Next Steps*.

A fragmentação provoca uma redução drástica do centro de atenção dos problemas. A influência da teoria da agência está na origem do contratualismo, fixação de objectivos, avaliação do desempenho e responsabilidade vertical com prejuízo da integração horizontal. Ela torna a coordenação mais complexa pois requer muitas vezes a reconciliação de conflitos entre agências com posições discordantes, ofusca a responsabilidade para determinadas questões e enfatiza a necessidade do governo em reforçar o controlo central. Por exemplo, para resolver o problema da coordenação e da necessidade de maior colaboração entre organizações, o governo da Nova Zelândia anunciou em Janeiro de 2003 que nos próximos cinco anos iria promover a coordenação das 170 agências governamentais que proliferaram entre 1980 e 1990. Esta iniciativa tinha como meta reverter o processo de fragmentação operacional, de forma a obter maior integração entre resultados operacionais e *outcomes* das políticas (Gregory, 2003:41). A estratégia adoptada consistiu na criação das denominadas 'super networks' e dos 'Circuit-breaker teams'. Também o Reino Unido reviu a sua política de criação de agências e desenvolveu um programa de coordenação horizontal das agências denominado 'joined-up government'.

Por outro lado, a fragmentação destrói a memória institucional construída através da experiência prática dos serviços e das relações estabelecidas ao longo de anos. A *network* então desenvolvida é destruída e substituída por outra cujos valores e princípios se baseiam na disciplina dos quasi-mercados, na fragmentação e nas relações competitivas esquecendo as relações cooperativas. Na verdade, os incentivos económicos e a lógica subjacente ao sistema mecanicista introduzido pela fragmentação esvazia o capital social e a solidariedade construída pelo sistema orgânico ao longo dos anos passando as preocupações a centrar-se na competição, na ansiedade e na auto protecção (Gregory, 2003:52). Isto não quer dizer que a fragmentação não trás benefícios. Há estudos que mostram que em vários sectores o aumento da autonomia conduziu a melhorias na economia, produtividade e responsabilidade perante os utentes, só para citar os mais importantes. A questão que se coloca é que há uma tensão entre esses benefícios e os problemas que resultam da perda de coordenação a um nível mais elevado. A Administração Pública não se pode reduzir a uma função técnica e instrumental de mercado, semelhante a uma indústria para produzir e comercializar bens de consumo.

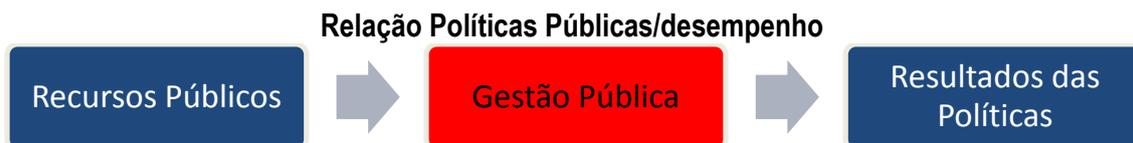
De acordo com a OCDE (2002) há três problemas que tiveram origem nas reformas de primeira geração:

1. O modelo gestor e o managerialismo foram adoptados sem considerar as limitações inerentes ao próprio modelo. Procurou-se fazer renascer a 'Administração Científica', com uma forte ênfase em sistemas formais de especificação e avaliação. O estabelecimento de metas, objectivos e avaliação é importante, no entanto a abordagem da gestão por objectivos tem de ser adequado à complexidade das actividades públicas – muitas das quais são o núcleo daquilo que é o sector público. Uma abordagem altamente formalizada à gestão tem severas limitações. Aliás este modelo falhou no sector privado porque ele 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.
2. Os reformadores falharam em 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 interacção 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.
3. O fracasso em perceber que os arranjos de gestão pública não só fornecem serviços públicos, mas também 'institucionalizam' valores de governação profundos e que são, portanto, em alguns aspectos inseparáveis dos arranjos constitucionais aos quais pertencem.

Numa sociedade democrática e plural as organizações públicas devem estar mais atentas às preocupações dos cidadãos e dos funcionários. O papel do governo não se limita a direccionar as acções através da regulação nem a estabelecer regras e incentivos. O governo é um actor, porventura o mais importante no processo de condução da sociedade para novas direcções, que actua articulado com organizações e grupos privados e sem fins lucrativos, procurando encontrar soluções para os problemas da sociedade. O interesse público surge como o objectivo, e não o sub produto, para o qual os funcionários devem contribuir.

A Gestão Pública e as Políticas Públicas

Os modelos de gestão pública influenciam a abordagem que o governo utiliza para organizar os recursos e transformá-los em serviços públicos. Os resultados das políticas públicas dependem, em boa medida, do modelo de gestão adoptado e da forma como ele funciona. Naturalmente que as contingências que estão presentes no ambiente também influenciam a implementação das políticas públicas e, em última análise, os resultados.



As reformas da primeira geração enfatizaram a eficiência e os resultados, prestando pouca atenção aos 'outcomes'. A preocupação com o resultado e a fragmentação dos serviços públicos não centrou a atenção dos reformadores nos efeitos sistémicos da reforma e nos problemas da governação. Sem embargo da necessidade de melhorar a eficiência da Administração Pública, há problemas complexos que estão a emergir e que requerem o desenvolvimento de novas capacidades para orientar a adaptação da gestão pública a um novo modelo de governação o qual deverá estar mais orientada para as questões estratégicas, numa dimensão sistémica e cultural. Na verdade, muitas destas reformas foram realizadas sem considerar o processo de elaboração das políticas públicas. A fragmentação da Administração Pública teve como consequência a desarticulação das políticas públicas exigindo a procura de mecanismos de coordenação e de integração. A implementação de políticas públicas com o recurso ao mercado colocou um conjunto de novas obrigações para o governo: ele agora tem de assegurar que os mecanismos de mercado funcionam efectiva e regularmente. Estas tarefas vão para além da imposição de regulamentos ou padrões de troca. É necessário um novo conjunto de instrumentos e estruturas para verificar a contribuição do sector privado e do sector público e novas instituições para assegurar que os contratos são cumpridos. Este tipo de controlo tem sido feito parcialmente através das instituições de auditoria, o que constitui uma nova forma de responsabilização. Contudo, a fragmentação institucional aumentou a interdependência organizacional tornando difícil orientar os serviços. Além disso, a autonomia dos serviços criou um 'vazio nas políticas' que enfraquece os mecanismos de coordenação das mesmas (Rhodes, 1997). As formas tradicionais de controlo, como o diálogo entre profissionais, têm sido substituídas por formas de controlo à posteriori, quantificadas e simples. O desafio para a implementação das políticas públicas consiste em utilizar estas ferramentas numa perspectiva sistémica de forma a adaptar a capacidade do sistema administrativo para responder aos desafios que são colocados, mantendo os valores centrais dos serviços públicos. Temos de ter presente que o recurso à contratação para a implementação das políticas públicas tem implícito que, do ponto de vista do contratado, o principal objectivo não consiste em fornecer o melhor serviço público, mas o melhor serviço público possível de acordo com o contrato. A sobrevivência e a rentabilidade são objectivos chave do contratado e o serviço é o meio para alcançar esse grande objectivo.

A actividade da administração pública passou a ser vista como um 'processo produtivo' que procura 'elevada produtividade' acima de tudo, através da melhoria da eficiência. Mas o pragmatismo e a utilização de técnicas e ideias do sector privado sem uma análise crítica das mesmas na sua aplicação na Administração Pública é uma actividade perigosa: a) muitas vezes o modelo não representa a realidade da Administração Pública ou vê-a através de 'lentes cor-de-rosa'; b) não há um só modelo porque, quer na gestão privada, quer na gestão pública, as práticas de gestão variam com as pessoas e as circunstâncias; c) a Administração Pública é diferente, embora possa haver algumas áreas dos serviços públicos em que as lições do sector privado possam trazer melhorias. A gestão pública desafia os pressupostos organizacionais tradicionais e põe muitas vezes em evidência a inadequação da gestão privada dentro do domínio público. Por fim, a Administração Pública muitas vezes não persegue o imediatismo do resultado mas procura, acima de tudo, obter *outcomes* o que dificulta a avaliação dos serviços.

Se é verdade que muitos destes esforços de mudança alteraram positivamente o funcionamento da Administração Pública, no que se refere à ligação com os cidadãos os

resultados ainda são escassos. Os programas de reforma geralmente falham em compreender os desejos dos cidadãos em se envolverem e participarem no processo de governação. Naturalmente que o processo para envolver os cidadãos e promover a sua participação é complexo e constitui um desafio para a Administração Pública. Em primeiro lugar, é necessário que os cidadãos percebam os benefícios que podem advir da sua participação. Em segundo lugar é necessário que existam incentivos e que sejam reduzidas as barreiras à sua participação. Por fim, o modelo de governação necessita de ajustamentos permitindo aos dirigentes a redefinição do seu papel no relacionamento com os cidadãos e na implementação das políticas públicas. Naturalmente que o funcionamento das organizações públicas e a forma como os seus dirigentes se relacionam com os cidadãos está intrinsecamente relacionado com o modelo de coordenação das actividades do governo.

Segundo Pollitt e Bouckaert (2000:1798-177) há quatro opções de reforma possíveis no que concerne à implementação das políticas públicas:

- ✓ A manutenção do actual relacionamento entre o sistema político e o sistema administrativo, a lei e a economia de mercado. Este modelo recorre a modelos de controlo tradicionais e rigorosos como a restrição dos gastos, a redução de pessoal e a eliminação da corrupção.
- ✓ A modernização do sistema, introduzindo métodos mais flexíveis em todas as áreas do sistema administrativo: orçamento, contabilidade pública, gestão de pessoal e fornecimento de serviços. Estas mudanças têm efeito no sistema político, nomeadamente na necessidade da participação dos cidadãos e do envolvimento de *stakeholders*. Por outro lado há uma variante que enfatiza a desregulamentação e o *empowerment* dos gestores intermédios;
- ✓ A introdução de mecanismos de tipo mercado, mantendo a forma geral do sistema administrativo, através da concorrência;
- ✓ A minimização do sistema administrativo transferindo para o sector privado o maior número de tarefas possível através da privatização e da contratação.

Face a estes cenários a questão consiste em saber que papel deve desempenhar o Estado, que modelo de reforma a adoptar e em que contexto. A questão não gravita sobre se o Estado deve ser um actor mais poderoso que os restantes, mas sim qual o conjunto de regras formais e informais, estruturas e processos que serão necessários para que o Estado e os outros *stakeholders* (sector privado lucrativo e sem fins lucrativos, cidadãos e outros actores) possam exercer a sua influência sobre as decisões. O modelo pós burocrático que está a emergir representa o início de uma nova era nas políticas públicas em que a abordagem jurídico-formal tende a ser substituída pela racionalidade gestonária e pelos princípios da governação³. O Governo surge como um dos actores, porventura o mais importante, da arena política e no processo de desenvolvimento da sociedade, conjuntamente com outros actores.

As estruturas de network, particularmente na sua forma cooperativa e colaborativa estão a emergir para aumentar os meios tradicionais de coordenação devido à grande dispersão e variedade de serviços públicos. Apesar da grande confiança nas networks para lidar com questões sociais complexas e a crescente interdependência entre serviços, persiste ainda uma

³ A União Europeia apresenta cinco princípios de boa governação: Abertura, Participação, Responsabilização, Eficácia e Coerência.

compreensão limitada sobre como de facto funcionam as networks e como podem ser geridas de forma a maximizar os resultados e assegurar a sua sustentabilidade.

O debate actual centra-se na natureza política da cidadania. Após um longo período de crescente influência do Estado na sociedade estamos a assistir ao reafirmar dos direitos políticos dos cidadãos nas suas relações com o Estado clarificando o conceito de cidadania e atribuindo mais poderes aos cidadãos. Mas quando estes são também clientes significa que eles têm o direito de escolher de entre diferentes serviços públicos ou entre públicos e privados e que têm poder de aquisição no 'mercado público'.

Políticas e programas são mais efectivos através do esforço colectivo e do processo de colaboração, numa lógica de pensar estrategicamente e actuar democraticamente. Assim, o novo serviço público procura assegurar que a Administração seja aberta, acessível e que funcione para servir os cidadãos e criar oportunidades para a cidadania. Aquilo que distingue a Nova Gestão Pública da Governação é que a primeira dá grande atenção à avaliação dos resultados (individuais e organizacionais) em termos de *output*, enquanto a governação dá grande atenção como diferentes organizações e actores interagem de forma a alcançar um elevado nível de um resultado desejado – o *outcome* alcançado pelos cidadãos e os *stakeholders*. A Administração deve atender a aspectos que estão para além da mera racionalidade do mercado, valorizando as pessoas, não exclusivamente a produtividade. Neste sentido, Denhardt e Denhardt (2000) apresenta sete princípios orientadores daquilo que consideram ser o Novo Serviço Público:

- ✓ Servir em vez de dirigir
- ✓ O interesse público é o propósito, não o subproduto
- ✓ Pensar estrategicamente, agir democraticamente
- ✓ Servir cidadãos, não consumidores
- ✓ A responsabilização não é simples
- ✓ Valorizar as pessoas, não somente a produtividade
- ✓ Valorizar a cidadania e o serviço público mais do que o empreendedorismo.

Após décadas em que o racionalismo da gestão orientou as medidas de reforma, os governos estão confrontados com novas pressões que requerem adaptações sistémicas. A preocupação com a eficiência está a ser substituída pela preocupação com a governação, adaptação, colaboração e a compreensão do impacto das políticas na sociedade. Trata-se de uma abordagem que requer uma perspectiva das questões da governação e da gestão integradas, numa lógica sistémica de forma a promover a toda a capacidade do sector público para a mudança enquanto mantém os valores centrais do público e do serviço público.

Problemas e Desafios para a Função Pública

Pese embora não se possa falar de um modelo único de reforma administrativa, existem abordagens semelhantes que estão a ser adoptadas nos países ocidentais: a privatização do sector público, o uso dos mecanismos de mercado, a descentralização e o desenvolvimento de indicadores de performance. Assiste-se à introdução de uma lógica gestionária, e por vezes comercial, no funcionamento e no fornecimento dos serviços públicos, com reflexo na gestão dos recursos humanos. Na verdade, esta mudança está a ser acompanhada de uma alteração

significativa na Função Pública, nomeadamente dos valores, competências e habilidades dos funcionários mas também no estatuto dos funcionários e na relação de emprego.

Tradicionalmente, a Função Pública desenvolvia as suas actividades de acordo com duas ideias fundamentais:

- ✓ Os funcionários são profissionais que trabalham dentro de um sistema de carreira isolado do mercado de trabalho privado, que dispõe de práticas de emprego, tabelas salariais e esquemas de promoções próprios;
- ✓ Há um conjunto de normas e procedimentos que reduzem o poder discricionário dos dirigentes e que tem por objectivo manter a neutralidade e imparcialidade de tratamento e impedir o aparecimento de interesses pessoais ou particulares.

A orientação gestonária da reforma administrativa está a pôr em causa estes princípios, ao defender que a Administração Pública deve estar mais próxima daquilo que é feito no sector privado e ao proporcionar aos dirigentes maior flexibilidade, autonomia e oportunidades para o exercício do poder discricionário. Alguns autores 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 Pública, enfatizando as questões da eficiência, da economia e da eficácia (DeLeon e Denhardt, 2000). Estas novas abordagens, no entanto, não distinguem ou têm dificuldade em distinguir, na sua maioria, a gestão na Administração Pública da gestão no sector privado (Paquin, 1998).

A mudança de paradigma tem vindo a alterar os valores da Administração Pública enfatizando a eficiência e a economia. Assiste-se à introdução de uma lógica gestonária, e por vezes comercial, no funcionamento e no fornecimento dos serviços públicos, com reflexo na gestão dos recursos humanos. Esta mudança está a ser acompanhada numa alteração significativa na Função Pública, nomeadamente dos valores, competências e habilidades dos funcionários, mas também no estatuto dos funcionários e na relação de emprego. Assim, mecanismos de gestão de pessoal como o contrato individual de trabalho, a avaliação de desempenho e a implementação de sistemas de gestão por objectivos fazem parte das mudanças na Função Pública. Há uma aproximação entre o modelo de emprego do sector público e o modelo de emprego no sector privado, que se traduz na redução do carácter distintivo do emprego público. Estes mecanismos estão a minar o ânimo e os valores da Função Pública. Os contratos individuais de trabalho diminuem a estabilidade de emprego, originam a incerteza e podem abrir caminho a atitudes discriminatórias por parte dos dirigentes no que concerne a decisões sobre os funcionários. A diminuição da estabilidade de emprego, as pressões para apresentar resultados pode gerar nos funcionários uma atitude mais instrumental e calculista. Os funcionários não estarão dispostos a contribuir mais a não ser que haja um bónus ou privilégio adicional, destruindo assim o espírito da Função Pública. A lealdade em relação ao poder político passa a ser contratual. As qualidades como a lealdade, a integridade e o comprometimento com o bem-estar do público estão subordinados às metas da eficiência e da gestão. A avaliação do desempenho orienta a atenção sobre os resultados e não sobre os *inputs* do sistema. A preocupação com o desempenho desenvolve nos funcionários comportamentos individualistas e egoístas que mina o espírito de trabalho de equipa e de colaboração pois promove a rivalidade.

A este propósito convém salientar que a identificação de objectivos operacionais e indicadores de desempenho é difícil, exige muito tempo e aumenta o perigo da inflexibilidade e da rigidez. A formulação dos objectivos e resultados em áreas não operativas é muitas vezes ambígua e recorre a terminologia pouco rigorosa, o que abre espaço a várias interpretações. Na

verdade muito daquilo que a Administração Pública faz é ambíguo, complexo e difícil de estabelecer uma relação de causalidade. Importa salientar que o discurso actual enfatiza o trabalho de equipa, a organização, os resultados ou mesmo as pessoas, mas cada vez é mais raro ouvir que o que está em primeiro lugar é o interesse público.

Actualmente, os administradores públicos e os sistemas de gestão pública estão a emergir como elementos importantes da governação. A observação da realidade mostra que as formas burocráticas da Administração Pública, na sua generalidade, não estão aptas para dar respostas a novas situações e exigências de forma consentânea com a natureza das mesmas. Novas configurações, que abarquem várias dimensões da gestão pública, como sejam a racionalidade na gestão dos recursos, a reorientação dos recursos, a flexibilidade organizacional, a responsabilidade social, a avaliação de resultados e postura ética, terão de ser encontradas para que se consiga dar resposta aos novos problemas, pressões e *timings* que a actualidade encerra. Os serviços públicos desempenham actualmente tarefas muito diferentes daquelas para os quais foram originalmente criados e estruturados. O recurso ao fornecimento externo de bens e serviços, por exemplo, está a alterar a natureza das tarefas de gestão dos Administradores Públicos. A administração deixou de ser somente um fornecedor para se transformar também num cliente que contrata serviços que são fornecidos aos cidadãos. O papel do dirigente operativo está a ser substituído por Administradores Públicos mais estratégicas que centram a sua actividade na monitorização da prestação de serviços, da sua qualidade e do cumprimento de contratos. O trabalho nas organizações está a mudar tornando-se mais flexível, exigindo equipas com elevado conhecimento e redes de informação dentro da organização e entre organizações. Tudo isto requer que o Administrador Público desempenhe um papel mais activo, consultando os cidadãos, interagindo com associações de cidadãos, defendendo as decisões num ambiente muito mais aberto. Como consequência deste carácter distintivo da gestão pública, a formação dos funcionários não deve confinar-se à aquisição de técnicas, mas proporcionar o conhecimento e a consciência das principais correntes sobre as questões sociais. Muitas vezes, quando se fala de gestão, o termo esgota-se no conceito de controlo e das técnicas e rotinas a ele associadas, enfatizando assim os métodos mecanicistas. A preocupação exclusiva com as técnicas de controlo de gestão, sem embargo das suas virtudes, desvia a atenção das questões essenciais que estiveram na criação dos serviços públicos. Por exemplo, a ênfase excessiva em indicadores de desempenho e a concentração na quantificação de objectivos, não consideram adequadamente quem está a obter o benefício, nem o empenhamento dos funcionários que estão envolvidos na prestação de serviços públicos. A participação dos cidadãos no processo de decisão, o direito de audição dos cidadãos e de tratamento justo afecta, em muitos casos, a economia com que as actividades são executadas. Na verdade, existe uma contradição latente entre aqueles que defendem a adopção pura e simples das técnicas de gestão privada. Por um outro lado, enfatizam a necessidade de controlo, propondo modelos de actuação programados nos quais existem uma estratégia e uma sequência de respostas, sancionando-se os comportamentos que não estão de acordo com o que está prescrito. Por outro lado, pede-se às organizações públicas que respondam às pressões dos cidadãos e que encontrem respostas para os problemas actuais, apelando assim à procura de soluções alternativas para os problemas com que se confronta a sociedade. Torna-se necessário clarificar o papel da gestão pública enquanto factor que procura otimizar a utilização dos recursos e a necessidade de estabelecer ligações entre os cidadãos e as instituições prestadoras de serviços públicos. Devemos ter presente, tal como salienta Frederickson (1997), que os cidadãos são o centro da razão da Administração Pública. Na verdade, a Administração Pública moderna é uma rede de ligações verticais e horizontais entre organizações de todo o tipo: públicas, privadas lucrativas e sem fins lucrativos e voluntárias. Os cidadãos participam nessas organizações de muitas formas, em vários pontos e em momentos diferentes.

O exercício da gestão pública tem de se ajustar à nova realidade e os dirigentes têm de estar preparados para assumir um papel diferente nas organizações públicas. Esta mudança só será possível se os dirigentes adquirirem o conhecimento, as habilidades e as atitudes necessárias para este novo papel. Habilidades como a capacidade de dinamizar, negociar, resolver problemas e colaborar são importante para o relacionamento entre os dirigentes e os cidadãos. A formação e o treino nestas áreas são de importância vital. As competências técnicas, consideradas tradicionalmente como as mais importantes para o exercício de cargos dirigentes, já não são suficientes para satisfazer as expectativas e as necessidades dos cidadãos. Em muitas áreas de intervenção da Administração Pública, e em particular nas áreas de intervenção a nível local, o tipo de relacionamento que se estabelece favorece o envolvimento dos cidadãos e a sua participação, a responsabilização e a criação de novas formas de organizar as actividades para resolver os problemas.

Conclusão

A Administração Pública pós burocrática abalou profundamente o monolitismo da Administração tradicional. O conjunto de configurações institucionais emergentes no novo modelo de Administração tem como fim responder de maneira mais adequada às exigências sociais, económicas e políticas. Após décadas em que o racionalismo da gestão orientou as medidas de reforma os governos estão confrontados com novas pressões que requerem adaptações sistémicas. A mudança na interação e no relacionamento entre as organizações autónomas mas interdependentes aumentou a complexidade existente no ambiente em que desenvolvem as actividades. Desta forma a simplificação e a compartimentalização são substituídas pela complexidade e sobreposição. Estas estratégias somente acrescentam complexidade àquilo que necessita ser coordenado. Estas alterações exigem dos dirigentes e dos funcionários a preocupação com as questões da governação, da adaptação, da colaboração e da compreensão do impacto das políticas na sociedade. Trata-se de uma abordagem que requer uma perspectiva integradas das questões da governação e da gestão numa lógica sistémica de forma a promover a capacidade do sector público para a mudança enquanto mantém vivo os valores centrais do público e do serviço público.

Bibliografia

- Araújo, Joaquim Filipe Ferraz Esteves de, 1998, "Hierarquia, mercado e *networks*: mudança institucional, controlo e avaliação no Reino Unido", in Instituto Nacional de Administração, A Avaliação na Administração Pública, Actas Geral do 1º Encontro INA, Lisboa, pp. 291-310.
- Araújo, Joaquim Filipe Ferraz Esteves de, 2004, "A Reforma da Gestão Pública: do mito à realidade", IGAP. Actas do Seminário Internacional Luso-Galaico, Porto, pp. 31-41.
- Araújo, Joaquim Filipe Ferraz Esteves de. 2002. Gestão Pública em Portugal: mudança e persistência institucional. Coimbra: Quarteto Editorial.
- Barzeley, M e B. J. Armajani, 1992, Breaking Through Bureaucracy: A new vision for managing in government, Berkeley: University of California Press.

- Bevier, Mark e David O' Brien. 2001. "New Labour and the Public Sector in Britain" Public Administration Review Vol. 61, 535 – 547
- DeLeon, Linda e Robert B. Denhardt, 2000, "The Political Theory of Reinvention", in Public Administration Review, Vol. 60, N. 2, pp. 89-97.
- Denhardt, Robert B. e Janet Vinzant Denhardt, 2000, "The New Public Service: Serving Rather than Steering", in Public Administration Review, Vol. 60, N. 6, pp. 549-559
- Foster, Christopher D. and Plowden, Francis J., 1996, The State Under Stress, Buckingham: Open University Press.
- Frederickson, H. George, 1997, The Spirit of Public Administration, San Francisco: Jossey-Bass.
- Gregory, Robert, 2003, "All the King's Horses and all the King's Men: Putting New Zealand's Public Sector Back Together Again", International Public Management Review, Vol. 4, N. 2, pp. 41-58.
- Gruening, Gernod, 1998, "Origin and theoretical basis of the New Public Management (NPM)", artigo apresentado no International Public Management Network conference in Salem/Oregon
- Hood, Christopher, 1991, "A Public Management for all Seasons?", in Public Administration, Vol. 69, pp. 3-19.
- Horn, Murray J., 1995, The Political Economy of Public Administration, Cambridge University Press, Cambridge.
- Hughes, Owen E., 1994, Public Management & Administration, The MacMillan Press. London.
- Jordan, Grant, 1992, Next Steps Agencies: From Managing by Command to Managing by Contract?, Aberdeen Papers W6, University of Aberdeen.
- Kettl, D. F. (2000). The Global Public Management Revolution. Washington, D.C.: Bookings Institution Press.
- Kickert, W.J.M. and Koppenjan, J.F.M., 1997, "Public Management and Network Management: An Overview", in Kickert, Walter J. M., Klijn, Erik-Hans and Koppenjan, J.F.M, Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector, Sage Publications, London, pp. 36-61
- OCDE, 2001, Government of the Future, PUMA Policy Brief nº 9, Paris.
- OCDE, 2002, Government of the Future, PUMA Policy Brief nº 9, Paris.
- Osborne, David e Gaebler, Ted, 1993, Reinventing Government, Plume Book, New York.
- Paquin, Michel, 1998, "Innovation in Public Sector Management", in B. Guy Peters e Donald Savoie, Taking Stock: Assessing Public Sector Reforms, Montreal: McGill-Queen's University Press, pp. 221-251.
- Peters, B. Guy, 1996, The Future of Governing: Four Emerging Models, University of Press of Kansas, Kansas.
- Pollitt, C. (1990). Managerialism and the Public Services: the Anglo-American Experience. Oxford; Basil Blackwell.
- Pollitt, Christopher e Geert Bouckaert, 2000, Public Management Reform, Oxford: Oxford University Press.
- Pollitt, Christopher, Bathgate, Karen, Smullen, Amanda and Talbot, Colin, 2000, "Agencies: A Test Case for Convergence" paper presented at the Fourth International Symposium on Public Management (IRSPM IV) Conference, Erasmus University, Rotterdam, April 2000.
- Reh fuss, J. (1991). "A Leaner, tougher public management? Public agency competition with private contractors". Public Administration Quarterly , 239-252.
- Rhodes, R.A.W., 1997, Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability, Buckingham: Open University Press.
- Rocha, J. A. Oliveira, 2001. Gestão Pública e Modernização Administrativa, Oeiras: INA.
- Walsh, Kieron, 1995, Public Services and the Market Mechanisms: Competition, Contracting and the New Public Management, MacMillan, London.