

**XII CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA  
REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**A GESTÃO PÚBLICA NOS GOVERNOS LOCAIS:  
UMA ERA DE MUDANÇA E MODERNIZAÇÃO.**

MIGUEL ÂNGELO VILELA RODRIGUES

## RESENHA BIOGRÁFICA

**Miguel Ângelo Vilela Rodrigues**, DOUTORANDO EM CIÊNCIAS DE ADMINISTRAÇÃO no departamento de Relações Internacionais e Administração Pública da Escola de Economia e Gestão da Universidade do Minho, na área de especialização de Gestão Pública. MESTRE EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA na Escola de Economia e Gestão da Universidade do Minho. Dissertação elaborada na área de especialização de Gestão Pública com o tema “A Nova Gestão Pública nos Governos Locais: O caso dos Municípios dos Distritos de Vila Real e Bragança”. LICENCIADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA pela Escola de Economia e Gestão da Universidade do Minho. Assistente de 2º Triénio na Escola Superior de Tecnologia e Gestão de Mirandela do Instituto Politécnico de Bragança. Rua João Maria Sarmento Pimentel. Apartado 128. 5370-326 Mirandela. Telef. +351 279 201 340. Fax:+351 278 265 733. E-mail: [mangelo@ipb.pt](mailto:mangelo@ipb.pt)

## RESUMO

As últimas décadas representaram um ataque severo ao modelo de gestão pública associado ao Estado de Providencia Social. Diferentes pressões de índole económica, financeira, política e ideológica, motivaram o surgimento de um novo estilo e modelo de gestão, a chamada Nova Gestão Pública. Esta defende e protagoniza uma alteração das práticas de gestão, sugerindo, entre outros, a utilização de mecanismos de mercado, a adopção de práticas e ferramentas até então caracterizadoras dos agentes privados, a introdução da competição entre serviços públicos, tudo com o objectivo último de melhorar o serviço público prestado ao cidadão, aumentar a eficiência, flexibilidade e capacidade de adopção da gestão pública.

Através da reforma do modelo da gestão, a NGP introduziu mudanças na Administração Pública, abrindo-a a novos actores públicos, privados e do 3º sector. Permitiu a criação de uma rede global de novos responsáveis pela prestação de serviços. Todas estas mudanças, ao nível da administração central, alargaram-se e dominaram a agenda da reforma dos governos locais. O espírito reformista da NGP trouxe uma nova ideologia de prestação de serviços públicos. O modelo administrativo tradicional começou, aos poucos, a ser substituído, por um modelo que privilegia uma gestão mais rigorosa, mais profissional, fixando objectivo e avaliando o desempenho das instituições com base neles. Desta forma, de maneira a favorecer o desenvolvimento regional, melhorando a eficiência da acção governativa local, um novo conceito de Governação Local, inclui a solução da privatização e da empresarialização de serviços, da construção de redes e de parcerias como forma de gestão em rede.

Em Portugal a modernização, muito por culpa da influência jurídica continental, passou mais pela publicação de legislação do que pela implementação de programas de reforma gestonária, como sucedeu nos países de influência anglo-saxónica. Ganha especial importância a constante tentativa de descentralização, através da transferência de atribuições e competências, da administração central para a local. Fruto deste enriquecimento de competências, novas práticas são introduzidas na gestão local. Os serviços municipais cedem o seu lugar a entidades empresariais, as Empresas Municipais; a acção governativa deixa de ser aleatória e passa a ter um plano estratégico

definido e concretizado em objectivos de gestão. Assim, iremos analisar e compreender as consequências destas alterações, ao nível das configurações institucionais, dos processos de gestão e dos objectivos organizacionais.

## **PERSPECTIVA DE MUDANÇA NA GESTÃO PÚBLICA**

Os últimos anos do século XX, representaram um enorme desafio à gestão do sector público, na maioria dos países desenvolvidos. As mudanças e as reformas administrativas, surgiram em diferentes contextos, para resolver problemas semelhantes, com estratégias complementares.

De todas estas mudanças, surge o conceito de Nova Gestão Pública (*New Public Management*) identificando um paradigma emergente na condução dos negócios públicos. A Nova Gestão Pública (NGP) como modelo de gestão é difícil de ser correctamente definido. A própria comunidade académica está bastante dividida em considerar ou não a NGP, como uma verdadeira teoria de gestão pública (McLaughlin, 2002). Esta denominação serve sobretudo para identificar os esforços levados a cabo nas últimas décadas do século XX para modernizar e reformar o modelo de gestão pública. Para Hood (1991, p. 4) e Lane (2000) trata-se de um movimento internacional de reforma administrativa, baseado na insatisfação do modelo de gestão adoptado pelo *Welfare State* e nas crescentes cargas fiscais sobre os cidadãos. Pretende-se tornar a gestão pública mais eficiente e mais adequada à era da informação, enfim, passá-la para um paradigma pós burocrático (Gray & Jenkins, 1995, p. 75). Assim, a NGP pode ser definida como sendo um conjunto de práticas gestionárias ligadas à introdução de mecanismos de mercado e à adopção de ferramentas de gestão privada na Administração Pública. Promove-se a competição entre fornecedores de bens e serviços públicos na expectativa da melhoria do serviço para o cidadão (ao nível da qualidade), ao mesmo tempo que se tentam reduzir os custos de produção (Hartley, Butler, & Benington, 2002, p. 388).

Hood (1991) apresenta-nos diferentes dimensões de análise que sintetizam e caracterizam as mudanças da NGP bem como mudanças paradigmáticas ao nível da gestão pública. Nota-se uma preocupação pelo controlo financeiro, nomeadamente na redução dos gastos; na profissionalização e descentralização da gestão pública; na introdução de novas ferramentas de gestão (reformular e flexibilizar a contratação de pessoal, o processo de aquisição de bens e serviços e o sistema orçamental); no controlo e avaliação da gestão pelos resultados em detrimento dos processos.

A introdução da NGP protagoniza a descentralização do poder decisório pelas unidades públicas, a reestruturação dos processos e lógicas de funcionamento, a redefinição dos seus objectivos estratégicos e uma maior preocupação pela satisfação dos seus clientes e promotores (Denhardt & Denhardt, 2000, p. 550). Pretende-se transferir o poder para os gestores de cada unidade administrativa e cessar as relações de dependência hierárquica entre os diversos níveis da Administração Pública. O controlo burocrático cede o seu lugar a novos sistemas de auditorias. Assiste-se à criação de novos organismos independentes reguladores de cada um dos mercados liberalizados (Hood, James, Jones, Scott, & Travers, 1998)

**Figura 1 - Componentes da Nova Gestão Pública**

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

Fonte: Adaptado de Hood 1991

Estas experiências e práticas de gestão põem em causa, alguns pressupostos organizacionais, utilizados na Administração Pública. Apesar de terem um elevado nível de estabilidade e de dificilmente serem substituídos por outros, os princípios da auto-suficiência, do controlo directo, da responsabilização política e da coordenação por standardização de processos são afectados e sofrem mutações que transformam a face da Administração Pública.

Primeiro, a auto-suficiência pressupõe que a Administração Pública, enquanto organização coesa, possa dar respostas eficientes a todas as solicitações dos cidadãos. Neste sentido, foram criadas estruturas administrativas, na directa dependência do poder político, com a missão de satisfazer as necessidades colectivas. Assim, estas organizações, para além dos serviços centrais, também têm serviços executivos locais de maneira a cobrir as necessidades de todo o território. Apesar desta aparente multiplicidade de agentes com responsabilidades na prestação de serviços públicos, o facto é que se trata, em todos os casos, de órgãos da Administração Central integrado nos diferentes ministérios. Consequentemente, a Administração Pública, apresenta-se como uma estrutura pesada de fluxo de ordens e comunicação formal, normalmente de cima para baixo. Os movimentos de reforma administrativa da NGP propõem uma solução assente na fragmentação das unidades públicas<sup>1</sup>. Esta far-se-á em duas dimensões. Uma através da descentralização, autonomização e especialização das organizações públicas em torno de um objectivo. Outras, através da contratação ao mercado de agentes económicos capazes de produzirem eficiência e melhoria de serviço.

Segundo, o controlo directo implica uma relação de hierarquia e/ou de confiança política entre o promotor e o produtor de bens e serviços. Agindo como uma só

<sup>1</sup> Como já foi referido, tenta-se potenciar e promover a especialização e a flexibilidade da gestão.

organização, os responsáveis políticos usam legitimamente os poderes de hierarquia para emitir ordens, revogar decisões e punir disciplinarmente. Em muitos casos a standardização de processos e qualificações é o método mais indicado para coordenar e controlar as actividades desenvolvidas em organizações com a dimensão e estabilidade da Administração Pública (Mintzberg, 2004). Com a introdução de novos actores (privados e do terceiro sector), bem como com a autonomização das unidades públicas o poder hierárquico é substituído pela regulamentação e pelas cláusulas dos contratos. Assim, o poder dos agentes políticos nasce no momento da celebração do contrato e está limitado aos termos em que foi redigido.

Terceiro, a responsabilização política baseia-se no facto de que agindo sob a égide da mesma organização coesa, recai sobre os agentes políticos a responsabilidade da acção governativa e administrativa bem como o ónus de controlar a acção da Administração Pública. A proliferação dos contratos permite que a acção de controlar o desempenho do Serviço Público seja feita em moldes diferente e por diferentes actores. Os políticos continuam a ter uma responsabilidade de avaliar o desempenho do agente contratado, no entanto passam a fazê-lo nas dimensões previstas nos termos da contratação. Esta responsabilidade também é agora partilhada com o cidadão que é convidado a ter um papel activo na avaliação do desempenho do serviço público consumido.

Quarto, a coordenação formal através de um mecanismo de governação hierarquizado implica que haja um nível elevado de formalização. Está associado à autoridade e dominação do vértice estratégico sobre os restantes elementos da organização. Assenta na distribuição de responsabilidades e no estabelecimento de linhas directas de controlo. É criada uma estrutura formal de comunicação de tipo *top-down*, de maneira a indicar a cada parte da organização o que se espera dela ao mesmo tempo que se procede à sua monitorização. A NGP implica outros mecanismos de governação. A governação através do mercado onde a coordenação baseia-se na competição natural entre os agentes. O interesse próprio conduz à coordenação de esforços (Bradach & Eccles, 1991). E a governação pela criação de parcerias entre os actores que está assente na contínua interacção entre os diferentes actores protagonistas do serviço público, fomentando a criação de sistemas de informação e de tomada de decisão integrada.

Fruto destas alterações aos paradigmas organizacionais, o modelo da NGP teve implicações aos mais variados níveis da gestão na Administração Pública. Alterou a maneira como é prestado o serviço público, como se promove a avaliação de desempenho, envolveu novos agentes na gestão pública. Segundo Stewart e Walsh (1992), podem ser enumeradas algumas dimensões mais representativas destas mudanças que, no entanto, não se encontram isentas de limitações.

#### *A FRAGMENTAÇÃO DAS UNIDADES PÚBLICAS*

As tendências reformadoras da NGP apontam o facto das pesadas organizações burocráticas, geridas como sistemas mecanicistas, terem dificuldades em se adaptar a ambientes instáveis, em proceder à redefinição da sua estratégia e em adequar quer o processo de gestão quer as suas estruturas organizacionais (Bilhim, 2000). São criadas à partida para a prossecução de um determinado objectivo e são apetrechadas com meios

físicos e humanos para lhe dar resposta. O problema põe-se quando é necessário modificar os objectivos ou quando há alterações no ambiente externo. A introdução de novas tecnologias, ou o surgimento de novos segmentos de mercado, podem provocar uma necessidade de alteração estratégica. No entanto, esta actualização não pode ser um acto isolado. É necessário ajustar os restantes elementos organizacionais, nomeadamente o processo de gestão e as estruturas organizacionais (Miles, 1984). Procura-se que a fragmentação e a autonomização dotem as organizações de mais agilidade, flexibilidade e maior capacidade de integração com o seu ambiente. Em suma que se tornem mais eficientes.

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, centra-las no cliente e especializa-las na satisfação das suas necessidades. Não é tanto um *downsizing* mas mais um *resizing*. A ideia não é reduzir o tamanho do Estado, é adequá-lo às conjecturas e aos desafios actuais. Claro que esta aposta pode efectivamente traduzir-se num *downsizing*, mas é uma consequência e não um meio (Kettl, 2000) (Osborne & Gaebler, 1992). É também através desta autonomização que se poderá conseguir maior capacidade de controlo sobre o desempenho do gestor e da sua unidade organizacional. Ao se concentrarem nas actividades nucleares e ao se definirem indicadores de desempenho por actividade, os objectivos tornam-se mais fáceis de identificar e prosseguir. É também mais fácil verificar de onde provêm os desvios, o que permite redefinir e adoptar um plano de acção de maneira a corrigi-los (Pollitt, 1990) (Osborne & Gaebler, 1992). Assim, modificam-se as configurações organizacionais da Administração Pública. As estruturas tradicionais dão lugar a estruturas com uma lógica diferente de acção (figura 2).

**Figura 1 – Comparação entre as agências do NGP e as tradicionais estruturas burocráticas**

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

Fonte: Adaptado de Rehfuss 1991

Apesar das vantagens que possam ser enumeradas desta atomização da Administração Pública, existe um enorme desafio emergente às funções do Estado. Com a mitigação e a fragmentação das unidades públicas, especializando competências, torna-se necessário potenciar a coordenação inter-organizacional. De facto, o papel reservado ao Estado passa por combinar as competências dos diferentes actores envolvidos no serviço público. Tarefa essa que não se antevê fácil já que estes foram muito pressionados para desenvolver uma maneira muito própria de atender à sua clientela, de abordar os seus problemas e desafios, em suma de desenvolver a sua cultura organizacional.

#### *O USO DE MECANISMOS DE MERCADO*

O recurso a mecanismos de mercado é referenciado por muitos autores como sendo uma opção que produz soluções mais eficazes do que o sistema de monopólio seguido pela Administração Pública (Hood, 1994) (Osborne & Gaebler, 1992) (Kettl, 2000) (Williamson & Winter, 1993) (Ferris & Graddy, 1997).

As escolas de política económica de Chicago (Friedman, 1956), a teoria da Escolha Pública (Buchanan, 1969) (Niskanen, 1971), e a ideologia neoclássica (Gray & Jenkins, 1995) defendem a superioridade da utilização de mecanismos de mercado em relação à produção directa do Estado. Segundo estes autores, o modelo de gestão pública utilizado durante o *Welfare State* encoraja a criação de monopólios; Suprime a iniciativa privada através das áreas de mercado reservadas ao sector público; Limita as escolhas dos cidadãos e produz em excesso serviços por vezes não necessários; Encoraja o desperdício. Por sua vez, através dos mecanismos de mercado consegue-se a maximização das escolhas e das liberdades do cidadão, a eliminação da ineficiência, a coordenação mais eficaz dos serviços e do trabalho, e proporcionamos condições favoráveis ao florescimento da iniciativa privada

Suportada também pelo Novo Institucionalismo Económico, a NGP põe a hipótese do governo deixar de comandar directamente, algumas das suas estruturas administrativas, e recorrer à contratação ao mercado de maneira a melhorar a eficiência da gestão pública (Ferris & Graddy, 1986) (Ferris & Graddy, 1997). A decisão entre a produção com recurso aos próprios meios (*in house*) ou recorrer a soluções de mercado surgem como formas alternativas de coordenar e controlar as actividades produtivas. Em cada uma destas alternativas existem custos inerentes à organização da produção e à troca de bens e serviços, os denominados custos de transacção. Assim, segundo Coase (1937) e Williamson (1996), a escolha entre cada modelo de produção (hierarquias vs. mercado) deve ser feita na medida em que se minimizem os custos de transacção. Existem variáveis tais como a racionalidade limitada e o oportunismo dos agentes, a especificidade do activo, a frequência da transacção bem como o nível de incerteza associado que condicionam o montante destes custos (McGuinness, 1991).

Na figura 3 são apresentados um conjunto de dimensões caracterizadoras da alternativa adequada para a produção de bens e serviços mediante a sua natureza.

**Figura 2 – Natureza dos Bens e Serviços mediante das diferentes alternativas de alocação de coordenação e controlo.**

	<b>Hierarquias</b>	<b>Mercados</b>
Características das transacções	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elevada Complexidade dos Bens e serviços;</li> <li>• Elevado Investimento;</li> <li>• Elevada Frequência;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Simplicidade dos Bens e Serviços a Prestar;</li> <li>• Carácter não repetitivo;</li> <li>• Sem elevado Investimento Específico;</li> </ul>
Implicação das transacções	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elevada Dependência entre que produtor e promotor;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fácil substituição do produtor;</li> </ul>
Mecanismo de Coordenação adequado	Autoridade	Concorrência de Mercado

Fonte: Adaptado Powell (1991)

#### *O FLORESCIMENTO DOS CONTRATOS*

Fruto da adopção de práticas de atomização da Administração Pública e de recurso ao mercado, verificamos uma substituição no método de controlo. Deixando de estar baseado no poder hierárquico, passando a estar na dependência de um contrato. Numa organização os indivíduos trabalham e moldam a sua actividade mediante as necessidades e as vicissitudes sentidas pela organização; no mercado as partes preocupam-se em cumprir o acordo estabelecido. Os contratos funcionam como uma maneira das partes se protegerem e evitarem comportamentos oportunistas (Ferris & Graddy, 1997). Para o governo os contratos são o meio para aproveitar as mais-valias inerentes às transformações que resultam da reforma Administrativa. Identificam-se objectivos (a serem cumpridos), combinam-se competências (através da cooperação intra-organizacional), avalia-se o desempenho (através do estabelecimento de indicadores).

No entanto, o receio que uma das partes enverede por comportamentos oportunistas, levam os agentes a preocupem-se por conseguir mais informação e formalizar da melhor maneira os seus acordos de transacção. No entanto este processo não é gratuito, existindo custos antes e depois da celebração do contrato (Ferris & Graddy, 1991). Os custos *ex ante* estão relacionados com a aquisição da informação que condicionam os custos *ex post* referentes a monitorização e controlo do agente escolhido. Assim, antes da celebração do contrato existe a preocupação de aferir da reputação do mercado onde se vai escolher o parceiro negocial. Acumular o máximo de informação (de forma exequível) sobre ele. Estabelecer os termos do acordo dividindo as responsabilidades e obrigações correspondentes, incluindo no contrato cláusulas que permitam aumentar o nível de segurança do agente que as propõe (estas cláusulas normalmente estão associadas a um aumento do custo dos contratos, e como não podia deixar de ser, um aumento dos custos de transacção) (Williamson & Winter, 1993). Até a operação mais simples tem dificuldades de ser descrita ao pormenor e ao mais meticoloso detalhe. Nenhum contrato é capaz de descrever correctamente os direitos e as obrigações dos

agentes envolvidos. Daí que se possa argumentar que todos os contratos são incompletos, sendo uma das grandes dificuldades e desvantagens deste mecanismo quando comparado com o poder hierárquico (Williamson, 1996).

Entendemos assim, que o acto da contratação envolve a implementação de mecanismos para a fiscalização e acompanhamento do contrato. Desta forma, poderão existir dificuldades na própria definição dos parâmetros de avaliação, uma vez que nem todos os serviços públicos são susceptíveis de ter o seu âmbito e extensão de aplicação correctamente transferido para um contrato. A flexibilidade que se pretende obter com a NGP também poder ser posta em causa com o uso abusivo de contratos. De facto, a tendência dos agentes será de fazer cumprir os contratos e assegurar que as condições estabelecidas sejam cumpridas de maneira a evitar a sua violação. Em casos extremos as cláusulas contratuais podem-se tornar um fim em si mesmo.

#### *O ACCOUNTABILITY E OS INDICADORES DE DESEMPENHO*

O conceito de *accountability*, significa dar uma resposta a alguém perante quem somos responsáveis, significa prestar contas a uma entidade diferente. Não se limita a questão da lealdade e de responsabilidade, vai mais além da simples reporte da actividade, implica a assumpção da responsabilidade pelas opções tomadas.

Num sistema hierárquico usava-se a *accountability* política (Deleon, 1998). O gestor público responsabilizava-se perante o restante poder político pela actividade normal do serviço e pela prossecução dos objectivos traçados, no início de cada um dos ciclos políticos. Assim, a elite administrativa era avaliada, não tanto pelo mérito e oportunidade dos objectivos que visavam atingir mas pela implementação e fidelidade revelada às políticas públicas decididas. Daí a justificação para a nomeação política dos responsáveis administrativos.

Para Acoint e Heintzman (2000) o esquema tradicional da responsabilização da acção administrativa passa em primeiro lugar pelo acto de eleição democrática do agente político. Estes, depois de eleitos, nomeiam e controlam os gestores públicos através da relação de confiança política e pela coordenação por estandardização dos processos. Por sua vez, os gestores, actuando como dirigentes máximos dos serviços, comandam os restantes funcionários da estrutura administrativa. Como se pode ver, tratava-se de uma responsabilização em cadeia, sobretudo assente em critérios políticos, onde a posição do dirigente nomeado é algo precária perante os seus funcionários, fruto da rotatividade inerente aos ciclos políticos.

As experiências de modernização da Administração Pública condicionaram a alteração dos mecanismos de responsabilização da actividade administrativa. A desburocratização pode tornar os procedimentos mais flexíveis e libertar a gestão pública do excesso de regulamentação. No entanto, burocracia implica formalismos em prol da segurança, sem eles poderão existir problemas de desresponsabilização. O florescimento das Parcerias Público/Privadas modificam as relações estabelecidas entre os responsáveis políticos e os agentes do mercado. A relação hierárquica não está presente o que motiva a criação de outros mecanismos de controlo, de maneira a garantir um nível aceitável de

responsabilização. A maior liberdade de acção dos gestores públicos responsabiliza-os pela obtenção dos objectivos finais. No entanto poderão ser levantadas questões e dúvidas relativas aos processos e meios utilizados para tal. Podemos correr o risco de enveredar por uma lógica onde os fins justificam os meios. Desta forma é necessário criar um sistema que garanta a *accoutability* da moderna actividade administrativa. Esta responsabilização deve permitir controlar o exercício do poder; assegurar o respeito pelos valores do serviço público; e promover uma cultura de responsabilidade.

Para Jules e Holzer, (2001) um sistema de responsabilização implica o uso de Indicadores de Desempenho. Com a reforma da NGP é usual falar-se em gestão por objectivos. Reduzir a focalização nos procedimentos, reduzir os formalismos e as regras legais que envolvem a gestão pública, favorecendo a sua flexibilidade. Estas mudanças acontecem, sob a bandeira da melhoria de eficiência e eficácia necessárias à gestão pública. No entanto, nota-se um grande problema e uma grande resistência no uso destes indicadores apesar de serem considerados necessários.

Existem duas dimensões na utilização de Indicadores de Desempenho. Primeiro a fase da adopção que significa a aceitação dos indicadores na estrutura formal da organização. Ou seja, que os objectivos estejam previstos e que sejam de conhecimentos generalizados. Dos principais factores que levam à adopção de indicadores de desempenho podemos destacar:

- Recursos – é importante existirem pessoas que se dedicam à tarefa de construir e de promoverem a recolha de informação para a bateria de indicadores de desempenho;
- Informação – Existir informação e construir canais de comunicação que permitem o uso efectivo de indicadores de desempenho;
- Orientação Por Objectivos – Criar na organização a motivação para a adopção de uma gestão guiada por objectivos, torná-los do conhecimento de todos;
- Imposição Legal – Cumprir com disposições legais que obriguem o uso de indicadores de desempenho;

A segunda fase, a da implementação que se avalia pelo facto de existir um verdadeiro aproveitamento das informações conseguidas através dos indicadores de desempenho. Dos principais factores que levam a implementação de indicadores de desempenho são nomeadamente:

- Pessoal interno – Existir uma pressão das pessoas da organização de maneira a que recompensas e punições estejam baseadas no desempenho conseguido;
- Sindicatos e grupos de pressão – grupos da sociedade civil que poderão pressionar o poder político a subcontratar ou a proteger uma organização pública, com base no desempenho registado;
- Mudanças da cultura organizacional – alterar o sistema de crenças e de valores, tradições e hábitos que de forma aceitável e estável regulam as relações dentro da organização. Torná-las mais responsáveis e cientes do seu desempenho.

Como foi por nós descrito anteriormente, a NGP produz impactos em diferentes dimensões e pressupostos da gestão tradicional. Tratando-se de uma agregação de experiências de Reforma Administrativa é natural que a NGP tenham diferentes consequências ou impactos em cada país, nomeadamente em função da sua realidade socioeconómica, dos sistemas administrativos utilizados e da cultura organizacional vigentes. Desta forma, Ferie, Ashburner, Fitzgerald e Pettigrew (1996, p. 10), propõem-nos quatro modelos diferentes (ou quatro momentos de evolução do mesmo), de maneira a se destacarem da velha concepção de gestão pública.

#### *MODELO 1 – LOCALIZAÇÃO NA EFICIÊNCIA*

Este modelo, parte de uma visão bastante negativa do anterior modelo de gestão pública (modelo burocrático da Administração Profissional construída durante o *Welfare State*), considerando-o como um modelo sem alternativas para motivar os trabalhadores, demasiado despesista e com um nível exagerado de procedimentos burocrático. O principal objectivo passa pelo saneamento económico e financeiro da Administração Pública, conseguido através de alterações introduzidas de maneira a fazer com que o sector público tenha mais semelhanças com o sector privado.

Nesta perspectiva, a reforma administrativa tem por objectivos, garantir uma poupança efectiva de custos através do controlo e saneamento financeiro da despesa, e o potenciar ganhos de eficiência. Para tal, são utilizados uma série de mecanismos de gestão. Criam-se estruturas de auditorias externas com a finalidade de avaliar a oportunidade e eficiência do uso dos dinheiros públicos em substituição dos controlos burocráticos que se destinavam a avaliar a exactidão formal dos processos utilizados; Centralizam-se, no vértice hierárquico, a responsabilidade de definir e monitorizar objectivos organizacionais de maneira a permitir uma correcta avaliação de desempenho; Agilizam-se e flexibilizam-se as relações jurídicas de emprego;

Esta fase, do modelo da NGP, revela-se por vezes demasiado economicista, procedendo a cortes de uma forma cega. Condicionam despesas de investimento que poderiam potenciar crescimento e desenvolvimento económico. Teve, no entanto, a virtude de controlar os gastos e o nível da despesa pública, mas a Administração Pública continuava demasiado grande, demasiado lenta a responder a estímulos externos e demasiada afastada do cidadão.

#### *MODELO 2 – DNFASE NA DESCENTRALIZAÇÃO*

Numa tentativa de inverter a lógica seguida, pela Administração Pública, de construir organizações que promovessem a integração vertical, este modelo assente na mudança das estruturas administrativas no sentido de transformar a Administração Pública em unidades mais flexíveis e dotadas de competências específicas para missões especializadas. As organizações burocratizadas, hierarquizadas e impessoais, dão lugar a organizações mais flexíveis, mais maleáveis, mais adaptáveis e mais identificadas com os interesses dos utilizadores que pretendem servir.

Portanto, este modelo proporciona a concentração das responsabilidades estratégicas e políticas num núcleo restrito e concentrado (liberto do ónus da produção de bens e serviços públicos), rodeado por um conjunto de organizações flexíveis e especializadas

para a implementação das opções tomadas. A fragmentação do sector público e a liberalização do seu mercado também permitiu a entrada de novos agentes, com o objectivo de aumentar a eficiência, em virtude da melhoria das suas práticas de gestão. Permitiu ainda, com a celebração de contratos, uma gestão e um controlo mais objectivo das organizações. No entanto era necessário, uma vez controlada a situação económica e financeira da Administração Pública, e depois de criar as condições de funcionamento de controlo deste novo serviço público, com lógica de mercado, promover as condições para um serviço de qualidade na Administração Pública.

#### *MODELO 3 – DEPROCURA DA EXCELÊNCIA*

Neste modelo, a modernização administrativa é vista como um processo que não pode ser imposto de forma abrupta mas que tem de ser interiorizado e desejado por todos os elementos. As mudanças têm de ser apresentadas e aceites pelos funcionários sob pena de não serem aplicadas. A cultura organizacional é considerada mais coesa e mais do que qualquer controlo hierárquico.

É neste processo de mudança de práticas de gestão, que a NGP propõe, a adopção de procedimentos conducentes a adopção de uma filosofia de gestão da qualidade total e da excelência. A abrangência do conceito da qualidade envolve todos os elementos da organização num esforço para a satisfação do cliente. A era da produção em massa foi substituída pela era de pós-Fordismo. De uma sociedade de produção em massa, de organizações estruturadas hierarquicamente e de tecnologia rígida de produção em série, muda-se para uma sociedade flexível, caracterizada por um modelo de produção mais personalizado, de indústrias de reduzido tamanho segmentadas por nichos de mercado, onde se impõem regras de liberalização, fluidez e mobilidade no mercado de trabalho (Rhodes, 1996). A mudança das preferências do consumidor são diárias e o mercado encontra-se segmentado. A eficiência das organizações encontra-se na capacidade destas conseguirem um bom nível de integração no ramo de mercado que pretende atingir.

Como consequências dos modelos anteriores, pretende-se, que as agências da administração pública, dotadas de maior autonomia e sujeitas às condicionantes de mercado, assumam a aposta da diferenciação pela qualidade; Que se identifiquem com os cidadãos; Que lhe concedam mais atenção, no sentido de cumprir com as suas expectativas; Que sejam céleres no tratamento das suas reclamações (Berzelay, 2001) (Richards, 1998) (Gains, 1999).

#### *MODELO 4 – DRIENTAÇÃO PARA O SERVIÇO PÚBLICO*

Neste modelo, aceita-se a necessidade de adaptação da noção de serviço público. A introdução de mecanismos de mercado, de ferramentas e algumas práticas de gestão privada é vista com algum cuidado de maneira a absorver as vantagens sem no entanto, desvirtuar o conceito de Serviço Público. Torna-se necessário manter a ideia central de que a Administração Pública não é uma empresa, apesar de poder ser gerida similarmente (Ferlie, Pettigrew, Ashburner, & Fitzgerald, 1996, p. 57) (Van Gramberg & Teicher, 2000, p. 488). Ou seja, é compreensível a necessidade de ser eficiente, é valorizada a descentralização organizacional, são aceitáveis as preocupações financeiras mas a Administração Pública não se deve desviar do seu objectivo fulcral, o de servir o

cidadão. Nesta perspectiva o cidadão é visto e considerado a dois níveis, um como consumidor final e outro como um elemento activo da própria gestão pública. Prestar serviços com a noção do cidadão como cliente pode fomentar a qualidade dos serviços mas é importante enriquecer o conceito de cidadania. Isto é, para além de poder ser considerado como cliente, deve ser acrescida a sua responsabilidade como avaliador dos serviços públicos.

Estes modelos, como já foi dito, podem ser entendidos como um processo de evolução. Parte-se de um Estado dotado de uma Administração Pública produtora de bens e serviços destinados aos cidadãos. Sentindo a necessidade de controlar o aumento dos seus gastos, o Estado recorre a cortes e à introdução de sistemas de controlo interno (de carácter sobretudo financeiro). No intuito de avançar e melhorar a capacidade de gestão, e os níveis de eficiência da Administração Pública, são introduzidas parcerias público/privadas bem como práticas de atomização da Administração Pública. Aos poucos o Estado despe a pele de produtor e assume o papel de regulamentador. A questão da qualidade assume-se como ponto necessário para afastar os receios de um Serviço Público, confiado aos privados ou a públicos instruídos para agir como tal, não satisfaça as necessidades dos cidadãos. Por fim o cidadão acaba por recuperar a posição central nas preocupações do Serviço Público desempenhado um papel mais activo e enriquecedor.

## **AS ALTERAÇÕES NO PODER LOCAL**

### *AS EMPRESAS MUNICIPAIS*

Nos países de matriz anglo-saxónica, o modelo de reforma do poder local, passou pela adopção de programas específicos de gestão como o *Compulsory Competitive Tendering*, o *Best Value*. Em Portugal a modernização, muito por culpa da influência jurídica continental, passou mais pela publicação de legislação do que pela implementação de programas de reforma gestonária, como sucedeu nos países de influência anglo-saxónica. Ganha especial importância a constante tentativa de descentralização, através da transferência de atribuições e competências, da administração central para a local. Processo esse, na sua maioria, acompanhado pela discussão e aprovação de uma nova lei de financiamento local.

As Câmaras Municipais, no intuito de cumprir com as suas obrigações, organizam-se originariamente, em serviços municipais, subdivididos em departamentos e divisões (Oliveira, 1996, p. 128). Estes executam, implementam e zelam pelo cumprimento das decisões tomadas pelo executivo. Os serviços municipalizados surgem como uma evolução dos serviços municipais para desenvolver uma actividade de produção sob uma forte orientação industrial (Pereira & Almeida, 1985, p. 214). São constituídos maioritariamente nas áreas da captação, tratamento e distribuição de água potável; tratamento de resíduos sólidos e de esgotos; transportes colectivos. Caracterizam-se pela falta de personalidade jurídica apesar de possuírem autonomia administrativa e financeira. Isto é, as suas decisões não constituem actos administrativos definitivos mas, no entanto, possuem a capacidade de traçar o seu próprio plano de actividades, o seu orçamento e elaborar o seu quadro de pessoal, sendo geridos por um conselho de administração próprio. Este órgão detém competência disciplinar sobre o seu quadro de

peçoal (embora este seja aprovado pelo município) não tendo a câmara municipal poderes disciplinares ou de direção sobre os membros do conselho de administração. Têm também o poder de cobrar tarifas e de apresentar o seu próprio orçamento.

A evolução das políticas de transferência de atribuições e competências da Administração Central, bem como a necessidade de aumentarem os níveis de eficiência, conduziu à maior autonomização e independência destes serviços municipalizados. Assim, desde 1998, o Governo permite a constituição de Empresas Municipais, com personalidade jurídica própria e autonomia administrativa, financeira e patrimonial. Regulam-se por legislação própria, subsidiariamente pelo regime das empresas públicas e pelo código das sociedades comerciais. Trata-se então de criar uma nova entidade pública, como uma lógica de actuação mais próxima da esfera privada, com a missão de desenvolver actividades da responsabilidade do Município. Não há uma transferência efectiva de atribuições, existe sim a transferência da responsabilidade da produção de bens e serviços públicos, no intuito de melhorar a gestão e aumentar a eficiência.

Assim, a figura da criação de Empresas Municipais enquadra-se no segundo modelo da NGP descrito anteriormente, como uma aposta pela descentralização organizacional e uma distribuição de competências e responsabilidades. Com a utilização deste mecanismo verificamos alterações nos pressupostos organizacionais tradicionais no que concerne a fragmentação das unidades públicas e a cooperação através de mecanismos de mercado. De facto, as Empresas Municipais actuam em quase-mercados e usam ferramentas e práticas de gestão privada. Elaboram planos e objectivos plurianuais. Possuem maior liberdade e flexibilidade na gestão dos recursos humanos e na contratação de serviços externos. De um cenário onde uma só organização procedia à produção, passámos a ter um cenário onde o Município estabelece, fiscaliza e orienta parcerias com outras entidades, essas sim responsáveis pela produção. Promover uma gestão em rede, onde os parceiros do Município se distinguem pela especialização da produção. No entanto, este acolhimento das ideias e práticas da NGP, através da descentralização organizacional ainda é limitado em vários aspectos. Assim, verificámos uma forte representação do executivo camarário nos Conselhos de Administração das Empresas Municipais. Desta forma são afectadas as relações organizacionais entre a Câmara e a Empresa Municipal. Apesar dos mecanismos de controlo burocráticos cederam lugar a sistemas de auditorias e fiscalização externas, verifica-se uma relação organizacional muito forte entre a Câmara e a Empresa Municipal, bem como uma forte influência política. Esta ligação condiciona, em diversas ocasiões, a sua autonomia gestonária ao condicionar a esperada separação entre a política e a administração/gestão pública, defendida por diversos autores (Osborne & Gaebler, 1992) (Wilson, 1887), com evidentes consequências para a responsabilização e avaliação da gestão. O próprio uso de contratos, como elemento da reforma administrativa, encontra-se bastante diminuído. Se fora previsto como elemento de regulamentação das relações organizacionais a diversos níveis (avaliação, monitorização, eficiência, flexibilidade, etc...), o facto do executivo camarário acumular funções nas empresas municipais, é tido, muitas vezes, como uma extensão do poder hierárquico. A especialização das unidades pública está nalguns casos desvirtuada, uma vez que as Empresas Municipais são constituídas teoricamente em torno de um objectivo nuclear, existindo no entanto casos onde se definem objectivos que quase esvaziam as competências camarárias. Relativamente ao uso de mecanismos

de mercado, notamos que a solução das empresas municipais tem uma lógica diferentes do que o outsourcing/privatização, no contexto da externalização de serviços. Assim, quando o município decide recorrer a uma entidade externa, espera que da concorrência entre os agentes para conseguirem a posição contratual com o município, surja uma solução eficiente eficaz e com elevados níveis de qualidade. Na opção pelas Empresas Municipais verificamos que não existe esta concorrência directa uma vez que elas têm origem e as suas competências são definidas por vontade do município, sem que haja a necessidade de adoptar qualquer tipo de procedimento que implique concorrência com outro agente (Rodrigues, 2005).

**Figura 3 – Expressão da Nova Gestão Pública nas Empresas Municipais**

Dimensões	Implementado	Implementação Limitada	Em Falta
Descentralização Organizacional	√		
Gestão por Contrato		√	
Responsabilização da Acção Administrativa			√
Mecanismos de Mercado		√	
Indicadores de Desempenho			√
Flexibilização de práticas de Gestão	√		

Como tal, a solução das Empresas Municipais não se substancia numa expressão total da NGP. Constitui-se como uma forma mais flexível e inovadora de prestação de serviços públicos. No entanto, os Municípios continuavam a ter limitações financeiras e muitas Empresas Municipais apresentavam situações financeiras desequilibradas. Mais, os indicadores de desempenho continuam por implementar e os objectivos organizacionais por definir. Da sua aplicação no terreno, verificamos que existem 203 Empresas Municipais (num total de 308 Municípios). A maioria (cerca de 50%) foi criada para a gestão de equipamentos públicos (teatros, piscinas, gimnodesportivos, entre outros) e a empresarialização dos serviços municipais de água e ambiente.<sup>2</sup>

#### *A GESTÃO BASEADA EM OBJECTIVOS*

Recentemente, o governo desenvolveu esforços para implementar um mecanismo de gestão por objectivos e de responsabilização da acção administrativa. Para tal, propôs-se modificar toda a lógica da gestão de recursos humanos na Administração Pública. De uma tradicional gestão de carreiras, desejou implementar um sistema onde se premiasse o mérito e a eficiência do desempenho. Assim, o Sistema Integrado de Avaliação de

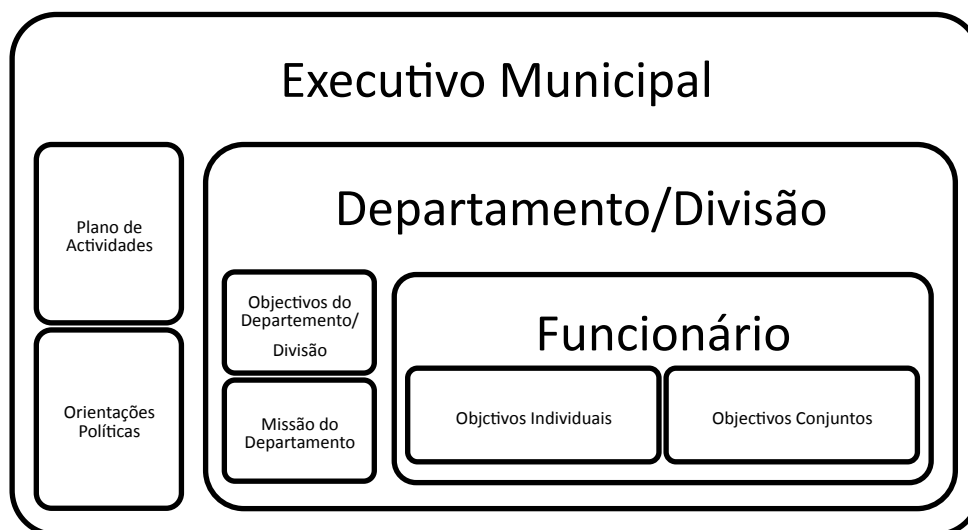
<sup>2</sup> Dados recolhidos junto da Direcção Geral das Autarquias Locais e da Associação Nacional de Empresas Municipais.

Desempenho para a Administração Pública (SIADAP), visa romper com um conjunto de práticas do sistema tradicional. Entre outras, visa-se eliminar a ideia de que evolução na carreira é um direito adquirido e inerente ao simples passar dos anos de serviço; evitar que o funcionário se torne demasiado metódico, conservador, prudente e desprovido de qualquer capacidade de iniciativa; permitir uma avaliação com base nos dos objectivos conseguidos, adoptando o princípio de avaliação tendo por base os resultados em vez do procedimento adoptado.

O SIADAP é então um mecanismo através do qual se pretende inculcar uma cultura de qualidade, responsabilidade e mérito, assente na definição de objectivos organizacionais e individuais a serem prosseguidos na Administração Pública. Visa nomeadamente:

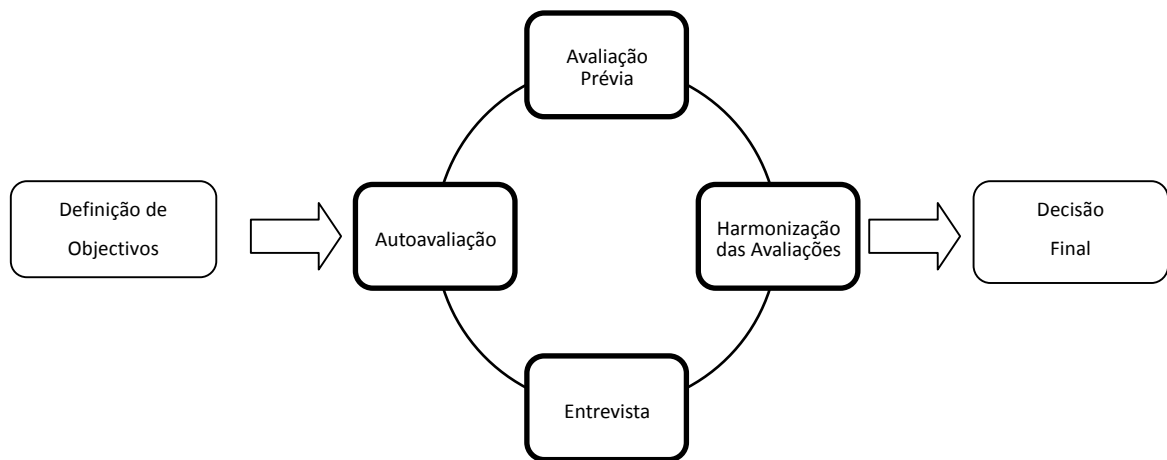
- Envolver os funcionários na prossecução dos objectivos da organização através da sua avaliação pessoal;
- Promover a coesão interna e o compromisso de todos os agentes;
- Dotar a gestão de um instrumento prático na condução da acção dos activos organizacionais ao mesmo tempo que possibilita uma avaliação de desempenho;

**Figura 4 - Organização do SIADAP**



Este mecanismo, enquadra-se num ciclo anual de gestão prevendo uma definição de cima para baixo dos objectivos a prosseguir (figura 6). Assim, mediante os objectivos políticos e o plano de actividades, são definidos pelo executivo camarário objectivos de gestão aos diversos departamentos/divisões de maneira a cumprirem com a sua missão organizacional. A estas cabe a responsabilidade para traduzir esses objectivos em metas individuais para cada funcionário, promovendo quer a eficiência individual quer a colectiva.

Figura 5 - Esquemática do Processo



O processo inicia-se no início do ano onde são definidos os objectivos da organização. Posteriormente são aprovados conjuntamente, pelo avaliador e avaliado, os objectivos individuais que possibilitam a obtenção do sucesso organizacional. Estes objectivos são limitados a um mínimo de três e a um máximo de cinco, obrigatoriamente destes objectivos destina-se no mínimo um para incentivar o trabalho em equipa. No início do ano seguinte, procede-se à auto-avaliação por parte do funcionário dos seus objectivos, a que se segue uma avaliação prévia por parte da chefia intermédia. Com estas componentes realiza-se a reunião de harmonização de avaliações de maneira a apurar e validar as avaliações que irão preencher as quotas de mérito<sup>3</sup>, que posteriormente possibilitam, a título de recompensa pelo desempenho, uma evolução mais rápida na carreira. Com a proposta de avaliação elaborada realiza-se a entrevista com os candidatos, de maneira a dirimir quaisquer diferenças de opinião, para então proceder a homologação da lista definitiva. Esta avaliação por objectivos é ainda complementada por uma avaliação de competências pessoais e de atitude pessoal perante o serviço público prestado e perante os objectivos definidos.

Consciente das limitações de uma gestão por objectivos, este instrumento de gestão identifica à partida um conjunto de regras e cuidados a ter na elaboração dos mesmos. Em primeiro lugar, é necessário ter a preocupação de não confundir objectivos com actividades. Aquilo que se pretende identificar são metas a serem atingidas e não um mero elencar de tarefas e actividades que devem ser desenvolvidas pelos funcionários (por exemplo, gerir de forma eficiente um orçamento é uma actividade e não um objectivo, se quiséssemos criar um dessa natureza tal poderia ser o da redução de custos numa rubrica). Em segundo lugar, cada funcionário deve ter um horizonte temporal definido para a persecução do objectivo. Isto é, ao serem definidos, os objectivos, devem ter um prazo associado de execução. Em terceiro lugar, sempre que possível os objectivos devem estar expressos em unidades susceptíveis de serem medidas (por exemplo a redução em 5% dos custos para o próximo exercício económico). Em quarto

<sup>3</sup> Existe uma limitação legal para as qualificações de Excelente (5%) e Muito Bom (10%). Isto obriga a que a avaliação seja feita mediante uma escala adequada aos elementos da organização.

lugar, os objectivos definidos devem, sempre que possível, serem construídos de maneira a permitir que os funcionários os possam ultrapassar (ao definirmos os 5% de poupança de custos, nada impede que a poupança efectiva seja de superior e conseguida num menor espaço de tempo).

Como podemos verificar, este instrumento complementa o esforço de reforma administrativa, focalizando a sua atenção numa gestão mais responsabilizadora, centralizada em objectivos através de indicadores de desempenho. Como tal, se a solução das Empresas Municipais se enquadrava no segundo modelo da NGP (focalização na descentralização), o SIADAP identifica-se maioritariamente com o primeiro (focalização na eficiência). Isto porque, procura implementar uma lógica centralizada no topo da hierarquia de responsabilização de todos os elementos da acção governativa com o cumprimento dos objectivos que lhes foram atribuídos. Cada elemento organizacional (funcionário e departamento/divisão) sabe e tem identificado as suas metas. Desta forma, espera-se que haja uma maior preocupação com a eficiência organizacional por via da verificação do cumprimento dos objectivos traçados. Procura criar uma ligação entre o desempenho efectivo e as recompensas obtidas. Apesar de ser complicado criar uma ligação com o estatuto remuneratório<sup>4</sup>, desenvolveram-se esforços para criar um sistema de recompensas pelo mérito apresentado. No entanto, verifica-se que em si, a organização como um todo não é avaliada e por consequência os seus dirigentes máximos também não são responsabilizados ou avaliados (sem ter em consideração a natural e democrática avaliação política). De facto, o SIADAP não tem previsto qualquer tipo de avaliação para os cargos de chefia ou para a organização. Os Governos Locais não têm objectivos definidos nesta iniciativa de reforma. É claro que os objectivos traçados para as chefias intermédias e para os funcionários são estabelecidos em decorrência natural dos objectivos políticos e o plano de actividades da organização, no entanto estes últimos não são avaliados e os seus autores não são responsabilizados administrativamente, pelo seu sucesso.

No seu primeiro ano de aplicação às autarquias locais, somente 7 dos 308 Municípios (2,27%) definiram objectivos e monitorizaram o seu cumprimento. Mais, todos estes municípios que cumpriram a lei, têm uma dimensão reduzida, sendo que os grandes centros urbanos não cumpriram a lei.<sup>5</sup>

### *CONCLUSÃO*

Como pudemos verificar, os Governos Locais em Portugal atravessam uma fase de desafios importantes, no âmbito de um processo generalizado de reforma administrativa. Existe um esforço, por parte de todos os agentes envolvidos, para melhorar o nível do serviço público. Desta forma, foram adoptadas práticas e experiências identificadas com o movimento conhecido por Nova Gestão Pública. Assim, segundo este modelo de gestão, a tradicional Administração Pública, deve evoluir para uma estratégia onde cria pontes e estabelece parcerias com os demais agentes do mercado. Com isto promove a especialização e ganha em termo de

---

<sup>4</sup> Em virtude do sistema administrativo clássico e a forte influência jurídica, o estatuto de funcionário público tem previsto Contratos Colectivos de Trabalho, com remunerações fixas por categorias.

<sup>5</sup> Segundo dados recolhidos pelo Jornal de Negócios.

eficiência, permitindo ainda que o poder público se concentre na definição de opções para as políticas públicas e de regulação do mercado, onde as tarefas operacionais da Administração Pública estão a cargo de outros agentes (públicos, privados e do 3º sector). Pretende-se também flexibilizar e adaptar instrumentos de gestão disponíveis, à nova realidade da globalização, dos constrangimentos financeiros e da maior exigência por parte dos cidadãos. Advoga-se também, a necessidade de implementar práticas de responsabilização e avaliação dos resultados obtidos pela gestão pública, baseando-se sobretudo em critérios de gestão em vez dos de confiança política.

Desta forma, os Governos Locais promoveram a criação de Empresas Municipais, transferindo a responsabilidade operacional, de alguma das suas competências, para uma estrutura criada formalmente para agir à luz dos princípios de eficiência e eficácia, sujeita as forças de mercado. Apesar de ser obrigada a respeitar alguns princípios básicos da Administração Pública, às Empresas Municipais são permitidas práticas de gestão semelhantes as usadas pelos privados. Como verificamos, apesar de se traduzir numa evolução de configuração organizacional, outros instrumentos careciam de ser aplicados de maneira a permitir que a gestão pública atinja os objectivos da reforma. Assim, como complemento à descentralização organizacional, surge o SIADAP, enquanto instrumento de gestão que visa responsabilizar os agentes intervenientes no processo administrativo. Indirectamente com este método de avaliação, consegue-se introduzir uma lógica de gestão por objectivos na Administração Pública. A cada funcionário são estabelecidos, de maneira integrada na estratégia da organização, objectivos e traçadas metas temporais.

No entanto, apesar de todo este esforço de mudança, existe uma série de resistência que perpetuam o modelo burocrático/hierárquico. Estas iniciativas têm-se deparado com uma cultura organizacional que dificulta a implementação em pleno um modelo de gestão moderno. Em alguns casos, os instrumentos introduzidos são subvertidos e contraproducentes em relação aos objectivos para que foram criados.

## BIBLIOGRAFIA

- Aucoin, P., & Heintzman, R. (2000). "The Dialectics of accountability for performance in public management reform". *International Review of Administrative Sciences*, 66, 45-55.
- Berzelay, M. (2001). *The New Public Management*. University of California Press.
- Bilhim, J. (2000). Introdução. *Moderna Gestão Pública: Acta Geral do Segundo Encontro INA* (pp. 117-124). Oeiras: INA.
- Bradach, J., & Eccles, R. (1991). "Price, authority and trust: from ideal types to plural". In G. M. Thompson, *Markets, Hierarchies and Networks*. SAGE Publication.
- Buchanan, J. (1969). *Cost and Choice: An Inquiry in Economic Theory*. Markham Publishing Company.
- Coase, R. (1937). "The Nature of the Firm". *Economica*, 4, 386-405.
- Deleon, L. (1998). "Accountability in a "reinvented" government". *Public Administration*, 76, 539-558.

- Denhardt, R., & Denhardt, J. (2000). "The New Public Service: Serving Rather than Steering". *Public Administration Review*, 60, 549-559.
- Ferlie, A., Pettigrew, E., Ashburner, L., & Fitzgerald, L. (1996). *The New Public Management in Action*. Oxford: Oxford university Press.
- Ferris, J. M., & Graddy, E. A. (1986). "Contracting Out: For What? With Whom?". *Public Administration Review*, July/August, 333-344.
- Ferris, J. M., & Graddy, E. A. (1997). "New public management theory: lessons from institutional economics and government contracting". *Advances in International Comparative Management Supplement*, 3, 89-104.
- Ferris, J. M., & Graddy, E. A. (1991). "Production cost, transaction cost, and local government contractor choice". *Economic Inquiry*, XXIX, 541-554.
- Friedman, M. (1956). "The Quantity Theory of Money – A Restatement". In M. Friedman, *Studies in the Quantity Theory of Money* (Vols. 3-21). Chicago: University of Chicago Press.
- Gains, F. (1999). "Implementing Privatization Policies in “Next Steps” Agencies". *Public Administration*, 77, 713-730.
- Gray, A., & Jenkins, B. (1995). "From Public Administration to Public Management: Reassessing a Revolution?". *Public Administration*, 73, 75-99.
- Hartley, J., Butler, M., & Benington, J. (2002). "Local Government Modernization: UK and Comparative Analysis from an Organizational Perspective". *Public Management Review*, 4, 387-405.
- Hood, C. (1994). *Explaining Economic Policy Reversals*. Open University Press. Buckingham. .
- Hood, C. (1991). "A Public Management for all Seasons". *Public Administration*, 68, 3-19.
- Hood, C., James, O., Jones, G., Scott, C., & Travers, T. (1998). "Regulation Inside Government: Where New Public Management Meets the Audit Explosion". *Public Money & Management*, 18, 61-69.
- Julnes, P., & Holzer, M. (2001). "Promoting the Utilization of Performance Measures in Public Organizations: Na Empirical Study if Factors Affecting and Implementation". *Public Administration Review*, 61.
- Kettl, D. F. (2000). *The Global Public Management Revolution*. Washington, D.C.: Bookings Institution Press.
- Lane, J. E. (2000). *New Public Management*. Routledge.
- McGuinness, T. (1991). "Markets and Managerial Hierarchies". In G. Thompson, J. Frances, R. Levacic, & J. Mitchell, *Markets, Hierarchies and Networks*. SAGE Publication.
- McLaughlin, K. (2002). "Lesson Drawing from the International Experience of Modernizing Local Governance". *Public Management Review*, 4, 405-411.
- Miles, L. e. (1984). "Organization Fit: Fit, failure and the hall of fame". *California Management Review*, 26, 10-28.
- Mintzberg, H. (2004). *Estrutura e Dinâmica das Organizações* (3ª edição ed.). Lisboa: Dom Quixote.
- Niskanen, W. (1971). *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine Atherton.
- Oliveira, C. (1996). *História dos Municípios do Poder Local*. Círculo de Leitores.

- Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming Government*. Reading Mass. Adison Wesley Public Comp.
- Pereira, A., & Almeida, C. d. (1985). *Conhecer as Autarquias Locais Porto Editora*.
- Pollitt, C. (1990). *Managerialism and the Public Services: the Anglo-American Experience*. Oxford; Basil Blackwell.
- Powell, W. (1991). "Neither market nor hierarchy: network forms of organization". In G. Thompson, J. Frances, R. Levacic, & J. Mitchell, *Markets, Hierarchies and Networks*. SAGE Publication.
- Rehfuss, J. (1991). "A Leaner, tougher public management? Public agency competition with private contractors". *Public Administration Quarterly* , 239-252.
- Rhodes, R. (1996). "From Institutions to Dogma: Tradition, Ecletism and Ideology in the study os British Public Administration". *Public Administration Review* , 56, 507-516.
- Richards, S. (1998). "Management in Central Government: the next steps". *Public Money & Management* , 8, 87-91.
- Rodrigues, M. (2005). *A Nova Gestão Pública nos Govenos Locais: O caso dos Municipios dos Distritos de Vila Real e Bragança*. Universidade do Minho - Braga: Tese de Mestrado em Administração Pública.
- Stewart, J., & Wlash, K. (1992). "Change in the Management Of Public Services". *Public Administration* , 70, 499-518.
- Van Gramberg, B., & Teicher, J. (2000). "Managerialism in local government – Victoria Australia". *The International Journal of Public Sector Management* , 13, 476-492.
- Williamson, O. (1996). *The Mechanisms of Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Williamson, O., & Winter, S. (1993). *The Nature of the Firm: origins, evolution and development*. Oxford University Press, Inc.
- Wilson, W. (1887). "The Study of Administration". In J. Hyde, & A. Shafritz, *The Classics of Public Administration*. California: The Dorsey Press.