

A NOVA GESTÃO PÚBLICA NA GOVERNAÇÃO LOCAL

Dr. Miguel Ângelo Vilela Rodrigues

Instituto Politécnico de Bragança – Escola de Tecnologia e Gestão de Mirandela

Prof. Doutor Joaquim Filipe Ferraz Esteves de Araújo

Universidade do Minho – Escola de Economia e Gestão

Resumo

Os modelos de Gestão Pública têm-se sucedido ao longo dos tempos, muitas vezes associados às mudanças na concepção e ideologia do Estado (mais ou menos intervencionistas). As últimas décadas têm representado um ataque ao modelo de gestão pública associado ao *Welfare State*. Acusam-no de ser ineficiente e demasiado lento a reagir às necessidades dos cidadãos e às mutações do meio onde se insere. Também é acusado de prejudicar o desenvolvimento e o crescimento económico. Este modelo é tido como um meio que permite a criação de agentes e processos burocráticos que desenvolvem a sua actuação com um único propósito, o aumento do seu bem-estar e do seu poder. (Nordhaus, 1975; Damgaard, 1997). Diversas pressões de carácter económico, financeiro, político, ideológico, bem como o esgotamento das soluções protagonizadas pela Administração Tradicional proporcionaram as condições para o aparecimento de um novo modelo de gestão, a Nova Gestão Pública. A Nova Gestão Pública baseia-se na introdução de mecanismos de mercado e na adopção de ferramentas de gestão privada, na promoção de competição entre fornecedores de bens e serviços públicos, na expectativa da melhoria do serviço para o cidadão, no aumento da eficiência e na flexibilização da Gestão. A Nova Gestão Pública convida novos actores a serem parte activa de um Estado que se pretende menos intervencionista mas que continue a regular funções importantes da vida social e económica: Estas alterações, ao nível da Administração Central, acabaram por influenciar e condicionar a agenda da reforma e modernização administrativa dos Governos Locais. É relativamente a esta realidade que procuramos perceber como foram sentidas as alterações induzidas pela Nova Gestão Pública. Esta comunicação analisa as formas de prestação de serviços municipais de maneira a verificar o acolhimento das soluções reformistas sugeridas pela Nova Gestão Pública na governação local.

1. Nova Gestão Pública

A Nova Gestão Pública, como modelo de gestão, é difícil de ser correctamente definida (McLaughlin, 2002:409). 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, baseando-se na insatisfação do modelo de gestão adoptado pelo *Welfare State* (Hood 1991:4). É um modelo que constitui um desafio à administração pública tradicional construída pelos burocratas. Enfatiza uma via mais activa em torno da eficiência da gestão pública (Jackson, 1994:121). Essencialmente é um modelo de gestão que procura

organizar e operacionalizar, de maneira diferente, a Administração Pública e os seus agentes, de maneira a:

- Melhorar o seu desempenho;
- Aumentar a sua eficiência;
- Evitar a corrupção;
- Orientar a Administração Pública para as necessidades dos cidadãos;
- Abrir a Administração Pública à sociedade;
- Torna-la mais transparente e idónea;
- Definir e identificar competências e responsabilidades;
- Evitar o desperdício;

Estas são, em resumo, as linhas estratégias da Nova Gestão Pública (Warrington, 1997).

Podem ser apontados diversos factores que motivaram o surgimento de um novo paradigma no seio da gestão pública. Em nosso entender importa destacar sobretudo, factores económico-financeiros, ideológico/políticos, a falência do próprio modelo, e as pressões internacionais. Em termos económico-financeiros a conjuntura mundial do final do século passado revelou-se bastante nefasta para o modelo de gestão tradicional. As políticas Keynesianas e a justificação da intervenção do Estado na vida económica e social entraram em crise (Arndt, 1998). Começou a ganhar forma a ideia que a regulamentação, as imposições fiscais, a criação de instituições e estruturas estatais constituía um obstáculo tanto ao crescimento como ao desenvolvimento económico (Korpi, 2000:49). Os governos procuraram formas alternativas para o fornecimento de bens e serviços (Withe, 1989) (Damgaard, 1997). Ideologicamente, o Pós-fordismo, enquanto novo regime de acumulação de capital modificou a sociedade de produção (Hood 1994) (Rhodes 1996). Mudou-se da produção em massa, de organizações estruturadas hierarquicamente e de tecnologia rígida de produção em série, para uma sociedade flexível e personalizada. (Rhodes 1996). Ao mesmo tempo pensadores neo-liberais, onde se destaca Milton Friedman (1956) da Escola de Chicago, ganharam relevância e protagonismo. A orientação destes pensadores direcciona-se sobretudo para o recurso à competição e à liberalização de mercado, opondo-se ao desmesurado crescimento e alargamento de funções do Estado (Arndt, 1998).

Politicamente o surgimento da ideologia do “*New Right*” nos países anglo-saxónicos, veio lançar severos ataques, às opções e políticas seguidas pelo Estado de *Welfare*. Segundo Bevir e O’Brien (2001), o “*New Right*” acusava o modelo burocrático de prejudicar o equilíbrio natural da economia através dos gastos públicos. Internacionalmente a construção de um espaço único europeu, com a consequente abolição das barreiras alfandegárias e da liberalização do mercado, põe a nu as carências de cada país. Estas mudanças facilitaram a atracção de capital de risco e aumentaram a competitividade das respectivas economias, levando os governos a promover a actualização das práticas administrativas (Araújo, 2002).

Definida a estratégia da Nova Gestão Pública é necessário, como sugerem Miles e Snow (1984), fazerem-se os devidos ajustamentos nos processos de gestão e nas estruturas organizacionais. Em termos de inovações nos processos de gestão, a Nova Gestão Pública baseia-se, na introdução de mecanismos de mercado e na adopção de ferramentas de gestão privada, para solucionar os problemas de eficiência da gestão pública. Vários autores, referem diferentes mudanças e a introdução de novas práticas gestionárias. Assim, segundo Hood (1991), Pollitt (1990), Jackson (1994) e Denhardt e Denhardt (2000), podemos identificar as seguintes dimensões:

- Gestão Profissional – Clarificação e individualização das competências do gestor público. Aposta nas competências de gestão para melhorar a eficiência das instituições. Libertar a gestão pública das questões de confiança política e substituí-la por uma confiança de gestão.
- Medidas de desempenho – Clarificação da missão de cada agente da administração pública. Definição dos objectivos a serem cumpridos e das recompensas que podem ser obtidas. Identificar o desperdício para premiar o mérito.
- Mais transparência na relação custo/benefício – Através de mecanismos internos de contabilidade analítica, apurar o custo de cada actividade. Proceder à comparação entre a manutenção da prestação de serviços internamente e as vantagens de recorrer ao mercado.
- Mais Responsabilização – A fragmentação das estruturas, a unificação e individualização da gestão pretendem dar um rosto à gestão pública. Isto de maneira a identificar de forma clara as acções implementadas pelos responsáveis.
- Mais Competição – A utilização de mecanismos de mercado para promover a eficiência e proporcionar condições favoráveis ao florescimento da iniciativa privada
- Introdução de instrumentos de gestão privada – Adoptar medidas e práticas características da gestão privada, para flexibilizar a gestão, clarificar os objectivos organizacionais, definir uma estratégia mais individual e mais adequada ao seu objecto final.
- Mais ênfase na qualidade do serviço –incutindo a noção de que a relação entre o cidadão e o serviço público é similar àquelas que ocorrem no mercado devendo ser conduzida em moldes similares. Como consequências dos pontos anteriores, visa-se que os serviços públicos dotados de maior autonomia e sujeitos a condicionantes de mercado, enveredam pela aposta na diferenciação pela qualidade. Que se identifiquem com os cidadãos. Que concedam mais atenção aos utentes, no sentido de cumprir mais com as suas expectativas

Em termos de estrutura organizativa, a Nova Gestão Pública transforma a composição da Administração Pública. Promove a fragmentação, a autonomização e a separação de tarefas. Enquanto que o Estado, assume uma posição maioritariamente financiadora e decisória das Políticas Públicas, as estruturas administrativas são marcadamente unidades produtivas. Deixam de ser organizações multi-objectivos, com um vasto campo de acção e são reorganizadas em agências com um *core business* perfeitamente identificado. (Kettl, 2000; Osborne e Gaebler, 1992).

É também através desta autonomização que se poderá conseguir maior capacidade de controlo sobre o desempenho do gestor e da unidade organizacional. Ao concentrar actividades nucleares e ao definir indicadores de desempenho, os objectivos tornam-se mais fáceis de identificar e prosseguir. É também mais fácil, verificar de onde provêm os desvios o que permite redefinir a adoptar um plano de acção, de maneira a corrigi-los (Pollit, 1990) (Osborne e Gaebler, 1992). Assim, modificam-se as configurações organizacionais da Administração Pública. As estruturas tradicionais dão lugar à estruturas com uma lógica diferente de acção (figura 1).

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

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

Fonte: Adaptado de Rehfuess 1991

3. A Reforma dos Governos Locais

Relativamente à reforma da administração local nos países da OCDE, verificamos que há uma separação entre os países que seguem o modelo continental e os países que seguem o modelo anglo-saxónico. Nestes denotamos uma maior tendência para a adopção de medidas de privatização, e utilização de quase-mercados, enquanto que no modelo continental a agenda de reforma está mais direccionada para a desregulação e a descentralização. Assim gostaríamos de destacar do modelo anglo-saxonioco, o CCT (*Compulsory Competitive Tendering*). Foi um programa que tencionava substituir um modelo de gestão directo, exercido através de uma hierarquia formal, por um modelo de gestão mais indirecto assente em contratos. O governo central, através da implementação do CCT, obrigava o poder local a contratar ao mercado um determinado número de actividades. Segundo Fenwick, Shaw e Foreman, (1994) o uso do mercado alterou os papéis e as relações entre o governo local e os cidadãos. Enquanto que o *status quo* original implicava uma relação directa (no sentido que a burocracia está sob dependência hierárquica do líder local) entre o eleitor e o eleito, recaindo neste a responsabilidade da produção de bens e serviços públicos, com o CCT introduziu-se um novo actor. O agente económico responsável pela produção dos serviços municipais. A relação anteriormente referida como directa, para a ser feita a três. O politico que toma decisões e que é avaliado pelos eleitores. O cidadão que consome os serviços municipais e que elege o politico. De acordo com este modelo o agente económico que estabelece uma parceria com o politico e produz serviços para os cidadãos. Todas as partes estão numa situação de mutua dependência. Os políticos querendo ser reeleitos, beneficiam de uma eficiente produção de serviços municipais. As populações ganham em termos de bem-estar. O agente económico garante a sua posição contratual, através de um comportamento eficiente. Após ultrapassar uma primeira fase de recurso obrigatório ao mercado, os governos locais, passaram a apostar em parcerias público-privadas (PPP) mais flexíveis. Com a introdução do programa *Best Value*, abandonou-se, aos poucos, a ideia da obrigatoriedade e passou-se a ter uma visão mais estratégica e a conferir maior autonomia decisória ao poder local. (Sanderson,

2001; Martin, 2002; Martin e Hartley 2000). Os governos locais deviam desenvolver periodicamente, planos de acção, e definir objectivos e estratégias. A implementação do *Best Value* previa:

1. Inventariação, a médio e longo prazo, das actividades necessárias a desenvolver.
2. Avaliação de cada actividade, mediante o binómio benefício/custo.
3. Consulta popular relativamente aos padrões de desempenho a fixar, bem como o preço que será necessário suportar.
4. Comparação entre o serviço proposto pelo governo local através dos seus próprios meios, e as soluções apresentadas pelo mercado.
5. Criação de um sistema de auditorias que certifique o correcto funcionamento deste mecanismo.

No modelo continental, podemos apontar os casos da Alemanha e França. A Alemanha apresentou o *New Steering Model* (NSM), como modelo de gestão que, através da descentralização de funções, da maior autonomia na gestão de recursos, na maior responsabilização da gestão, pretendia obter uma gestão interna com base em contratos e na descentralização das responsabilidades relativamente aos recursos e aos resultados. Estas mudanças foram acompanhadas pela adopção de orçamentos flexíveis, a monitorização e avaliação dos resultados mediante os custos e os desvios registados, a implementação da gestão da qualidade total e a integração de vários serviços em quase-mercados.

Na França, país considerado como unitário e centralizado, assistiu-se durante a década de 1980 a uma progressiva descentralização administrativa para o poder local. É necessário ter atenção que esta descentralização foi levada a cabo a três níveis: regional (22 regiões criadas em 1982); departamental (totalizam cerca de 96); e por comunidades Francesas (mais de 36 500). As linhas da reforma centraram-se sobretudo no maior relacionamento e ponderação entre os interesses nacionais e locais; na maior identificação entre governantes e governados; no aumento da flexibilização e adaptação da regulamentação às realidades locais; na transferência progressiva de poderes para os governos locais e no maior nível de autonomia, patrimonial, orçamental e administrativa; e no incremento das receitas locais.

4. As Empresas Municipais – O Estudo de caso

Em Portugal, a evolução dos governos locais tem sido marcada sobretudo por dimensões semelhantes aos dos países de influência Continental:

- a) Transferência de competências;
- b) Reforma do sistema de financiamento das autarquias locais;
- c) Maior Autonomia das Autarquias Locais;
- d) Novas formas de prestação de serviços públicos.

Desde a revolução de 1974 que se assiste ao aumento de competências dos governos locais, quer seja pelo esvaziamento das competências dos governos civis, quer pela descentralização de competências por parte da administração central. Só recentemente, desde a década de 90, assistimos à criação de programas de prémios e incentivos à qualidade, à criação de programas de requalificação de recursos humanos (FORAL), à introdução de ferramentas de gestão, tendo o POCAL revestido o caso mais emblemático. Também só recentemente começamos a assistir a modificações organizacionais na prestação do serviço público. Primeiro com a criação de serviços municipalizados depois

com a possibilidade de constituição de empresas municipais, bem como as parcerias com agentes económicos privados. Apesar de algumas semelhanças, a opção pela Empresa Municipal revela-se diferente da tradicional concessão de serviços.

- Normalmente na concessão a relação entre os contratantes tem a duração estritamente necessária para se efectuar a transacção que no caso da concessão se pode alargar a alguns anos mas sempre com um fim definido.
- Na concessão, os termos do contrato estabelecido são bastante rígidos. Isto é a alteração aos termos do acordo e a correcção de anomalias pressupõem a negociação das partes e a devida compensação financeira de maneira a repor o equilíbrio económico do contrato. Na empresa municipal, as relações caracterizam-se por uma maior flexibilidade na alteração do acordo inicial.
- A natureza do compromisso numa relação de mercado é estritamente legal baseada num contrato que expressa e tipifica a vontade e o acordo entre as partes. Numa relação como a da empresa municipal, apesar da base legal, existe uma grande carga inerente a confiança mútua que as partes depositam uma na outra. Sendo que se trata de uma ligação de carácter duradouro, onde há uma constante comunicação e actualização de acordos, relação de confiança nasce e desenvolve-se naturalmente.

No âmbito da nossa investigação, nos municípios dos Distritos de Vila Real e Bragança, procuramos analisar, através do tratamento de inquéritos, o recurso à constituição de Empresas Municipais, como forma de acolhimento das dimensões identificadas da Nova Gestão Pública.

1. Recurso a Mecanismos de Mercado;

O uso de mecanismos de mercado, segundo a literatura da Nova Gestão Pública, justifica-se por produzir melhores soluções (mais eficiente e maior qualidade) do que as conseguidas pelas estruturas administrativas tradicionais. Substanciava-se pelo uso da competição de mercado e a flexibilização da gestão, com a introdução de ferramentas de gestão privada.

Os inquiridos consideram as empresas municipais estruturas organizacionais, com grande capacidade de se adaptarem ao mercado e de promoverem a eficiência. São tidas como organismos muito flexíveis. Flexibilização esta conseguida à custa da utilização, nos processos de gestão de instrumentos de gestão privada.

Tabela 1 – Recurso a Mecanismos de Mercado

	Discordo Totalmente	Discordo	Concordo	Concordo Totalmente
Maior e melhor capacidade para aproveitar as oportunidades de mercado	0,00%	0,00%	42,86%	57,14%
Maior e melhor capacidade de definir planos plurianuais de investimentos	0,00%	28,57%	57,14%	14,29%
Maior flexibilidade de redefinir objectivos e metodologias	0,00%	0,00%	28,57%	71,43%

Fonte: Produção própria

Verificamos que a maioria das empresas municipais (71,43%) usam Planos e fixam Objectivos Plurianuais. Grande parte fixa Indicadores de Desempenho (57%).

Tabela 2– Recurso a Mecanismos de Mercado

	Sim	Não
Uso de Planos Plurianuais	71,43%	28,57%
Uso de Indicadores de Desempenho	57,14%	42,86%
Conexão entre Indicadores de Desempenho e Compensações Laborais	28,57%	71,43%

Fonte: Produção própria

No entanto a grande maioria (71%) apesar de fixar Indicadores de Desempenho, não os utiliza como parte activa das remunerações dos funcionários.

2. Focalização na Eficiência Económica;

A procura de soluções mais eficientes na prestação de serviço pública é um dos objectivos traçados pela NGP. Verificamos as pressões sobre os municípios para melhorarem os seus níveis de eficiência bem como os níveis de eficiência conseguidos pelas entidades externas comparadas com os serviços municipais.

Tabela 3 – Recurso a Mecanismos de Mercado

	Discordo Totalmente	Discordo	Concordo	Concordo Totalmente
Aliviar a situação financeira do município com base na descentralização da prestação de bens e serviços	25,00%	61,36%	11,36%	2,27%
Procurar a melhor eficiência na prestação de bens e serviços	0,00%	0,00%	26,92%	73,08%
Maior e melhor capacidade de identificar pontos de ineficiência	0,00%	0,00%	42,86%	57,14%
Recorrer a uma entidade externa demonstra a falta de eficiência dos serviços municipais.	9,62%	71,15%	19,23%	0,00%
No caso de cessar uma parceria externa, faria-o pela incapacidade da entidade externa cumprir com os objectivos estabelecidos	25,00%	0,00%	75,00%	0,00%

Fonte: Produção própria

A procura maior eficiência económica surge como uma das principais motivações dos municípios para recorrerem a uma entidade externa. Não o fizeram, no entanto, nem pelas falhas verificadas nos serviços municipais, nem por uma necessidade imposta, face à situação das finanças locais. Fizeram-no sim por opção. Por uma opção de conseguir ganhos na gestão de serviços públicos. Sendo que estes ganhos são, em parte, um dos objectivos principais que é o de conseguir ganhos de qualidade e incutir a excelência na gestão pública (é este o entendimento generalizados do que deve constituir a agenda da reforma e modernização administrativa). A problemática da eficiência ganha relevância ao ser apontada, entre outros factores, como uma importante causa de interrupção das parcerias com entidades externas.

3. Focalização nas relações com o cidadão;

De acordo com os dados obtidos, constatamos que os municípios fazem da qualidade o ponto central da agenda da reforma administrativa. Segundo eles a qualidade e a excelência deveria estar no topo das preocupações (tabela 4). Em termos da qualidade, os municípios (61,54%) consideravam que, da parceria estabelecida se tinham obtidos ganhos. No entanto têm uma opinião muito mais conservadora no que diz respeito ao tratamento das reclamações dos cidadãos (58,33%) Nestas variáveis verificamos discrepâncias nos resultados dos inquérito quando comparados entre si.

Tabela 4 – Agenda da Reforma

Uma aposta clara na eficiência económica	10,91%
A procura da descentralização administrativa	14,55%
Uma aposta na excelência e na qualidade na prestação de serviços públicos	65,45%
Uma maior capacidade de melhorar o modelo de gestão mas mantendo sempre como vector o conceito de serviço público	9,09%
Total	100,00%

Fonte: Produção própria

Tabela 5 – Opinião sobre a actuação e o desempenho da entidade contratada/criada

	Muito Má	Má	Razoável	Boa	Muito Boa
Na qualidade do serviço prestado	0,00%	3,85%	30,77%	61,54%	3,85%
No tratamento de reclamações	2,08%	10,42%	58,33%	29,17%	0,00%

Fonte: Produção própria

Tabela 6 – Tratamento de Reclamações nas Empresas Municipais

	Sim	Não
Tem sistema de tratamento das reclamações	85,71%	14,29%
As reclamações são comunicadas à Câmara Municipal	50,00%	50,00%
A falta de qualidade, na prestação de serviços, está na base da cessação da relação com uma entidade externa	75%	25%
A falta de qualidade, na prestação de serviços, está na base da cessação da relação com uma entidade externa	100%	0%

Fonte: Produção própria

Na maioria dos casos, as empresas municipais têm um sistema de tratamento das reclamações (85,71%). No entanto só em metade das ocasiões por nós analisadas é que o executivo camarário era informado destas reclamações. A acrescer à importância da focalização no cidadão verificamos que a deficiente atenção às necessidades dos cidadãos está, entre outras razões, na base da decisão que conduziu à cessação de parcerias com entidades externas.

4. Novos gestores públicos;

A NGP propõe a profissionalização da gestão pública. Um novo espírito de gestão com mais iniciativa própria, mais pró-activa e com mais semelhanças ao sector privado. Esta vontade pressupõe gestores com formação específica nesta área e com experiência de gestão. Por outro lado, com a fragmentação das unidades públicas a NGP defendia o aumento da responsabilidade dos gestores bem como da visibilidade e transparência dos processos de gestão.

Verificamos nas empresas municipais que a formação académica e a experiência profissional dos membros da direcção não estavam em concordância com os pressupostos da NGP. A experiência profissional dos gestores das empresas municipais analisadas resulta do exercício de cargos públicos/políticos, e a formação académica é muito diversificada.

Tabela 7 – Perfil dos Gestores das Empresas Municipais

	Gestão	Outra
Formação do Presidente do Conselho de Administração	14,29%	85,71%
Experiência Profissional	25,00%	75,00%

Fonte: Produção própria

Relativamente à visibilidade, responsabilidade e à transparência dos processos de gestão os dados recolhidos permitem-nos afirmar que há uma consonância com as ideias da NGP.

Tabela 8 – Impacto e consequências das Empresas Municipais

	Discordo Totalmente	Discordo	Concordo	Concordo Totalmente
O recurso a uma entidade externa aumentou a visibilidade e o protagonismo dos gestores pelos processos de gestão	5,77%	11,54%	38,46%	44,23%
O recurso a uma entidade externa aumentou a responsabilização dos gestores pelos processos de gestão	16,67%	10,42%	14,58%	58,33%
O recurso a uma entidade externa aumentou a transparência dos processos de gestão.	14,58%	16,67%	33,33%	35,42%

Fonte: Produção própria

5. Configurações e Relações Organizacionais;

A fragmentação das unidades públicas foi um meio apontado para criar novas entidades com tarefas mais operacionais, de mera execução, com uma gestão mais afastada da política. Criar organizações com objectivos claramente definidos facilitando a gestão e o controlo. Desta fragmentação nasce, segundo a teoria da NGP, a separação de competências entre o financiador e o produtor de bens e serviços públicos.

No entanto, apesar da constituição de unidades autónomas pelos municípios em análise, os dados apurados não nos permitem afirmar que haja uma separação de competências conforme é defendido pela NGP.

Nas Empresas Municipais as relações organizacionais estabelecidas permitem uma ampla margem de manobra aos gestores das empresas municipais. Há áreas da gestão destas empresas onde existe descentralização de competências e autonomia de gestão (embora a lei obrigue que a aprovação em concreto seja pertença do executivo camarário): a fixação de objectivos, a elaboração de Planos, a comunicação de reclamações e a alteração do objecto social (ver Tabela 9).

Tabela 9 – Consequências da criação da Empresa Municipal

	Discordo Totalmente	Discordo	Concordo	Concordo Totalmente
Maior capacidade de influenciar a gestão da empresa municipal através dos poderes de superintendência previstos	9,52%	9,52%	76,19%	4,76%
Necessidade de separação de responsabilidades entre o promotor e o produtor de serviços para aumentar a eficiência	31,82%	15,91%	40,91%	11,36%
Libertação de Pressões Políticas, passando as decisões a serem assentes em critérios de gestão	14,29%	14,29%	42,86%	28,57%

Fonte: Produção própria

Assim, não é de estranhar o facto das empresas municipais, considerarem que têm funções que estão para além das funções meramente operacionais (Tabela 10). A ideologia da nova gestão pública deixava entender algo um pouco diferente. As Empresas Municipais seriam destinadas a tarefas de execução operacional, reservando-se para a câmara municipal o desenho e delineação das linhas estratégicas. Este espírito parece-nos ter sido transferido para a letra da lei das empresas municipais

Tabela 10 – Classificação das tarefas das empresas municipais

Meramente Operacionais cabem à CM as decisões estratégicas	0	0,00%
Tanto Operacionais como estratégicas	6	85,71%
Sobretudo Operacionais colaborando com a CM nas estratégias	1	14,29%
Total	7	

Fonte: Produção própria

O objectivo com que foram criadas as empresas municipais também não segue, em alguns casos, as sugestões da NGP. Segundo esta teoria, a fragmentação organizacional ocorre para dividir uma estrutura de grandes dimensões com uma diversidade de objectivos de natureza diferente, em várias estruturas. Com isto, consegue-se redimensionar a missão e o objectivo de cada organização. Ou seja, criar uma estrutura com único objectivo de maneira a permitir uma maior especialização, eficiência e controlo. Os mecanismos de controlo assentam em auditorias externas, a cargo da Câmara Municipal, da Assembleia Municipal e de um ROC (a fiscalização do Tribunal de Contas é feita de maneira esporádica e pontual). Apesar desta mudança formal, verificamos que ainda subsistem práticas administrativas tradicionais. Os resultados dos inquéritos mostram que os municípios preferem, a solução das empresas municipais por ser mais fácil influenciar a sua gestão.

4. Conclusão

Da análise dos dados recolhidos, comparados com as concepções teóricas inerentes à NGP, podemos afirmar que nem todas as dimensões da NGP foram implementadas. Confirma-se o recurso a mecanismos de mercado embora com diferentes graus. No entanto algumas destas práticas têm de ser melhoradas, nomeadamente na ligação entre indicadores de desempenho e gestão de recursos humanos. A utilização de preços de mercado como factor de remuneração dos custos nas empresas municipais, está limitado. O preço praticado pelas empresas municipais está condicionado pela utilização de contratos programa.

Em termos de eficiência verificamos que esta é uma motivação importante para optar por uma solução de mercado. Ou seja, quando os municípios recorrerem a entidades externas têm em vista melhorar os seus níveis de eficiência e de flexibilidade da gestão. A opinião dos inquiridos é bastante favorável acerca das mais valias inerentes a estas destas parcerias.

Contrariamente ao que se possa pensar o recurso a uma entidade externa, não significa automaticamente, na opinião dos municípios, a falta de eficiência dos serviços municipais; nem significa dificuldades em termos das finanças municipais. Como já referimos, a vontade dos municípios quando recorrem à concessão a um privado ou a constituição de uma empresa municipal é elevar os padrões de qualidade e eficiência. A preocupação com a qualidade ocupa um lugar de destaque na agenda da reforma administrativa.

O recurso a soluções de mercado introduziu uma transformação na configuração da produção de bens e serviços públicos. A tradicional forma de produção via serviços municipais deu lugar, em numerosos casos, a parcerias público/privado. De um cenário onde uma só organização procedia a produção, passamos a ter um cenário onde o município estabelece, fiscaliza e orienta parcerias com outras entidades, essas sim responsáveis pela produção. No entanto, esta separação de funções não está, nalguns casos, suficientemente interiorizada.

5. Bibliografia

- Araújo, Joaquim Filipe. 2002. *Gestão Pública em Portugal: mudança e persistência institucional*. Coimbra: Quarteto Editorial
- Arndt, H.W. 1998. "From State to Market" *Asian Economic Journal* Vol. 12 nº 4; 331-341
- Bevir, Mark e David O' Brien. 2001. "New Labour and the Public Sector in Britain" *Public Administration Review* Vol. 61, 535 – 547.
- Damgaard, Jens Bejer. 1997. "How and Why Bureaucrats Control Their Governance Structure" *Scandinavian Political Studies* Vol.20 (3) 245-263.
- Denhardt, Robert e Janet Denhardt. 2000. "The New Public Service: Serving Rather than Steering" *Public Administration Review* Vol. 60, 549-559.
- Fenwick, John, e Keith Shaw, e Anne Foreman. 1994. "Managing Competition in UK Local Government The Impact of Compulsory Competitive Tendering" *International Journal of Public Sector Management* Vol. 7 No. 6, 4-14.

- Friedman, Milton. 1956. "The Quantity Theory of Money – A Restatement" in Milton Friedman ed. *Studies in the Quantity Theory of Money*. Chicago: University of Chicago Press, 3-21.
- Jackson, Peter. 1994. "The new public sector management: surrogate competition and contracting out" in Peter Jackson and Catherine Price (ed) *Privatisation and regulation: A review of the issues* New York
- Hood, Christopher 1991. "A Public Management for all seasons" *Public Administration Review* vol. 68:3-19
- _____. 1994. *Explaining Economic Policy Reversals*. Open University Press. Buckingham.
- Kettl, Donald F. 2000. *The Global Public Management Revolution*. Brookings Institution Press. Washington, D.C.
- Korbi, Walter. 2000. "Welfare States, Economic Growth, and Scholarly Objectivity" *Challenge* Vol. 43 N.º 2, 49-66.
- Marques, Walter. 1991. *Moeda e Instituições Financeiras*. Publicações Dom Quixote. Lisboa
- Martin, Steve. 2002. "The Modernization of UK Local Government – Markets, Managers, Monitors and Mixed Fortunes" *Public Management Review* Vol. 4, 291-307.
- Martin, Steve e Jean Hartley. 2000. "Best Value for All? An empirical analysis of local government's capacity to implement Best Value principles" *Public Management* Vol.2, 43-56.
- McLaughlin, Kate. 2002. "Lesson Drawing from the International Experience of Modernizing Local Governance" *Public Management Review*, Vol. 4, p405-411.
- Miles e Snow. 1984. "Organization Fit" *Fit, failure and the hall of fame*. California Management Review Vol. 26 n.º 3, 10-28.
- Osborne, D. e Ted Gaebler 1992. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming Government*. Reading Mass. Addison Wesley Public Comp.
- Pollitt, C. 1990. *Managerialism and the Public Services: the Anglo-American Experience*. Oxford; Basil Blackwell
- Rehfsuss, John. 1991. "A Leaner, tougher public management? Public agency competition with private contractors" *Public Administration Quarterly* n.º ,239-252.
- Reichard, Christoph. 2003. "Local Management Reforms in Germany" *Public Administration* Vol.81, 354-363.
- Rhodes, R.A.W. 1996. "From Institutions to Dogma: Tradition, Eclecticism and Ideology in the study of British Public Administration" *Public Administration Review* n.º 56, 507-516.
- Sanderson, Ian. 2001. "Performance Management, Evaluation, and Learning in "Modern" Local Government" *Public Administration* Vol. 79, 297- 313.
- Wallis, Joe e Brian Dollery. 2001. "Local Government Policy Evolution in New Zealand: Radical Reform and the *ex post* emergence of consensus or rival advocacy coalitions" *Public Administration* Vol. , 531-559.
- Warrington, Edwards. 1997. "Tree Views of the "the New Public Administration"". *Public Administration and Development* Vol. 17, 3-12
- Wollmann, Hellmut. 2000. "Local government modernization in Germany: Between incrementalism and reform waves" *Public Administration*, Vol. 78 N.º 4; 915-936
- White, Louise. 1989. "Public Management in Pluralistic Arena" *Public Administration Review* 522-532.